

## ДРУГА ХАШКА КОНФЕРЕНЦИЈА МИРА, 1908.

### Садржај

- I. Резултати прве конференције мира. Припреме за другу хашку конференцију. Програм и подела рада конференције. Садржина закључнога акта конференције
- II. Рад прве комисије. Питања о пријатељском посредовању и међународним анкетним комисијама
- III. Рад прве комисије на обавезности изборног суђења
- IV. Питање о ограничењу насилне наплате државних дугова (Драгова доктрина)
- V. Рад прве комисије на усавршавању хашкога изборног суда и поступка. Предлози о сталном изборном суду
- VI. Установа међународног суда за ратне отмице на мору
- VII. Рад друге комисије. Допуне у уговору о обичајима рата на суву. Обнављање забране бацања пројектила са балона. Уговор о обавезној претходној објави рата. Права и дужности неутралних држава и лица на суву
- VIII. Рад треће комисије. Забрана извесних подморских мина. Регулисање бомбардовања на мору. Допуне у конвенцији о рањеницима на мору. Права и дужности неутралних држава на мору
- IX. Рад четврте комисије на поморскоме ратноме праву; преобраћање трговачких лађа у ратне. Неповредивост приватне својине на мору. Ратно кријумчарење и блокада. Уништење неутралних лађа. Кодификација поморскога ратног права. Слобода непријатељских трговачких лађа у почетку рата. Поступање са морнарима заробљене лађе. Неповредност поштанске преписке. Неповредност извесних бродова
- X. Одбор за петиције и редакциони одбор. Закључак



РЕПУБЛИКА СРБИЈА  
ФЕДЕРАЦИЈА ОБРАЗОВАЊА И НАСТАВЕ  
КРАЈИНЕ СРБИЈЕ

Редовна књига бр. 1370

Својеручно бр. 341r

Учб. бр. 341.382:514(412.611)



инв. бр.

500

Београд 27. IV. 1921

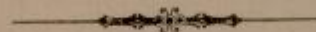
47.363

*Милета Ст. Новаковић*

Др. Милета Ст. Новаковић

## ДРУГА ХАШКА КОНФЕРЕНЦИЈА МИРА

Прештампано из Архива за правне и друштвене науке.



БЕОГРАД

ДОСИЈЕ ОБРАДОВИЋЕ\* — ШТАМПАРИЈА АЦЕ М. СТАНОЈЕВИЋА

Чика-Љубана улица, 8

1908

1146. 07. 30.0

## ДРУГА ХАШКА КОНФЕРЕНЦИЈА МИРА

### I

Нико није боље окарактерисао прву конференцију мира, одржану у Хагу 1899 год., него Дежарден кад је рекао да је она само предговор једној књизи која има да се напише. Да је та оцена тачна најбоље се види сада, кад пред нама стоје резултати рада *друге* хашке конференције, резултати који и по обиму и по важности куд и камо надмашују скромни завршетак прве.

Што је конференција од 1899 завршена тако скромно, да не кажемо бедно, кривица је свакако до њених приређивача који су том приликом показали ретку наивност и невештину. Приређивачи су тражили од конференције да за два-три месеца реши два питања од највеће важности, питање о осигурању трајнога мира и питање о разоружању, а нити су та питања проучили и припремили за решење, нити су уочили разне политичке и техничке тешкоће које су се у напред могле уочити и које су чиниле да питања о одржању мира и разоружању буду још незрела и нерешљива. Природна последица је била да прва хашка конференција није могла расправити *ниједно* од питања која су сачињавала њен првобитни програм. Да се не би разишла без икаква резултата, конференција је морала узети у претрес извесна споредна питања на која се у почетку није озбиљно мислило; она је пре свега узела уговор о „законима и обичајима сувоzemних ратова“ који је још 1874 био усвојен на једној међународној конференцији у Брислу али је остао непотврђен, нератификован, па је тај уговор с врло малим изменама понова усвојила; затим је једном конвенцијом која је паралелна женеvској конвенцији од 1864 регулисала положај болесника

и рањеника у поморским ратовима; најзад је донела уговор о мирним начинима решења међународних спорова, уговор у који је највише уложила труда и који је без сумње њен најважнији резултат и по обиму и по оригиналности. Ако тим трима уговорима додамо и три декларације којима се употреба насилних средстава у рату забрањује, имамо пред собом целокупан резултат конференције, завршетак сасвим супротан почетку и парадоксалан, а у исто време тако мален ако се упореди са оним великим стилем у коме је конференција започета, да донекле оправдава подметвке чији је предмет конференција била и да чини разумљивим песимистичке оцене којима је конференција ако не од свих а оно од већине политичара и правника пропраћена.<sup>1</sup>

Али баш такав неуспех прве конференције, који је Шефлу дозволио да на њу примени изреку „тресла се гора, родио се миш“, сам собом је изазивао потребу друге конференције на којој би се понова покушало оно што се тако рђаво извело први пут. Сами учесници прве конференције, свесни свога фијаска, наглашавали су потребу поновног састанка и за време трајања конференције а и после ње. Они су у манифестовању те своје жеље били руковођени двојаким разлозима: надали су се, пре свега, да би питања о разоружању и о утврђењу мира могла бити са више успеха расправљана, као зрелија и боље проучена, на будућој конференцији која би се после неколико година одржала. А поред тога и сам ток прве конференције показивши тешкоћу непосредног и брзог решења питања о сталном миру и о разоружању у исто време је био трасирао један посредни пут за постизање њиховог решења и тим путем требало је продужити. Увидело се да „конференције мира“, ако не могу одмах решити главно питање које им је дало и име, имају ипак пространо поље рада и према томе и разлог да постоје. То поље рада јесте множење уговорних веза међу државама, регулисање међународних правних односа, кодификација међународног права, поље рада врло пространо, врло корисно и којим се инди-

<sup>1</sup> О првој хашкој конференцији писано је доста. Између многих расправа споменућемо исприну расправу франц. професора Лапрадела у *Revue Générale de Droit Intern. Public* за 1899., дело проф. Мајера на немачком (изашло 1906 у Минхену), и чланак Dr. В. С. Вељковића у Срп. Књиж. Гласнику од 1901 год. (књ. I, бр. 1, 2 и 3).

ректно може у будућности постићи и главни циљ. У том погледу оно што је урађено 1899 године могло се сматрати само као први почетак, као предговор.

Ваља признати у заслугу учесницима прве конференције да су сами почели припремати земљиште за будућу конференцију, да су — као што вели Фрид<sup>1</sup> — сами саградили мост којим ће се доћи до друге конференције. Они су тај мост подигли оним честим алузијама на будућу конференцију, често изјављивањем жељом за њеним сазивом и у неку руку званичним обећањем да ће се рад започет 1899 год. продужити. У самом закључном акту конференције који су 17/29 јула потписали сви делегати налази се на три разна места изјављена жеља за сазивом будуће конференције. И председник конференције Стад, у говору којим је закључно њене седнице, нагласно је да ће се дело од 1899 у скорој будућности развити.

Многи су се надали да ће друга конференција мира бити у брзо после прве. Требало је међутим да прође пуних осам година па да се она састане. За то релативно дуго време, поборници мира су непрестано захтевали њен састанак. Интерпарламентарне конференције које су се одржале у Кристијанији (1899), Паризу (1900) и Бечу (1903) усвојиле су резолуције у којима се жели што скорији сазив нове конференције мира. Исто тако конгреси удружења мира у Паризу (1900), Глазгову (1901), Монаку (1902) и у Руану (1903) сличне су одлуке донели.<sup>2</sup> Али у пркос тих резолуција и општег расположења за нову конференцију, политичке прилике су чиниле да се њен сазив морао стално одлагати, и да се нигде ништа није предузимало из званичне иницијативе, од стране државних представника.

Први службени корак, прва службена иницијатива појављује се баш у тренутку кад је руско-јапански рат био у највећем жеку, у септембру 1904, пет година после прве конференције. XII Интерпарламентарна конференција, која се тада одржала у Сен-Лују у Америци, поновила је жељу изражену на ранијим интерпарламентарним конференцијама али много прецизније и јаче. Осуђујући поједине владе што нису, у

<sup>1</sup> Alfred Fried, Die Zweite Haager Konferenz, Leipzig 1907. Страна 10.

<sup>2</sup> Alf. Fried, op. cit., стр. 11 и даље.

смислу конвенције од 1899<sup>1</sup>, посредовале између Русије и Јапана да спрече или обуставе рат, она је захтевала да све државе пошљу своје делегате на једну нову конференцију мира која би наставила рад започет 1899. Шта више, не задовољавајући се доношењем једне такве платонске резолуције, она је упутила и апел на председника Сједињених Америчких Држава Рузвелта да он узме званичну иницијативу за сазив. Рузвелт је одмах примио у нарочитој аудијенцији учеснике интерпарламентарне конференције и саслушавши њихову резолуцију обећао им је да ће предузети кораке за сазив друге Хашке конференције.

Од тога дана може се рећи да почиње службена акција. 8/21 октобра 1904, Сједињене Америчке Државе су упутиле једну циркуларну ноту својим дипломатским представницима, акредитованим у државама које су потписале закључни акт прве хашке конференције, и у тој ноти су им наредиле да се код дотичних влада заузму за сазив нове конференције. 3/16 децембра, Сједињене Државе су упутиле другу ноту у којој су најавиле да је идеја о сазиву конференције свуда повољно примљена, али да се због Русије на састанак конференције може помишљати тек по свршетку рата с Јапаном. Тако се морало учинити колико због заслуга које је Русија имала за конференцију од 1799 толико и због неопходне потребе да у будућој конференцији узме учешћа и Русија као један од најмоћнијих фактора у светској политици. Чим је закључен мир између Русије и Јапана, руска влада је 13 септембра 1905 саопштила америкашкој да мисли да је тренутак zgodan за састанак конференције и да је спремна да сама врши даље кораке. После тог саопштења, Рузвелт је уступио даљу иницијативу руском цару.

Међутим нове су препреке искреле услед којих се конференција морала даље одлагати. Испрва су самој Русији биле велике руке унутрашњим немирима који су се развили по свршетку рата; приморана да сву пажњу усредосреди на стишавање буње у земљи, руска влада се није могла бавити припремањем конференције. Она је тек 16/29 марта 1906 била

<sup>1</sup> Конвенција о мирним решењима међунар. спорова. Член 3 препоручује државама потписанима да посредују колико им је могуће ради спречавања или обустављања рата између две друге државе.

у могућности да упути ноту осталим државама у којој је изложила свој пројекат програма будуће конференције и предложила у исто време да се конференција сазове крајем јула те године. Али су тада америкашке државе изјавиле да је за све њих то доба врло неагодно због III панамерикашког конгреса који је већ био сазват за месец август те године; морало се одазвати жељи њиховој и сазив конференције мира помаћи још даље у напред. Најзад, кад је већ изгледало да састанку не стоје више никакве препреке на путу, изашла је од једанпут Енглеска са захтевом да се конференција бави питањем о ограничавању наоружања. Тај енглески захтев наишао је код извесних држава на јаку опозицију<sup>1</sup>, и руска влада је морала опет одложити сазив конференције и послати свога тајног саветника Мартенса да диференције између појединих држава изравна и постигне општу сагласност односно програма који ће се пред конференцију изнети. Мартенс је своју мисију с доста добрим успехом свршио и кад је на тај начин била и последња тешкоћа отклоњена, руска влада је могла 21 марта (3 априла) 1907 упути нов циркулар у коме је најавила да је све спремно и да се конференција може састати почетком јула 1907 године. Холандска влада је одмах по том разаслала позиве и конференција се састала у Хагу, у Холандској, већ у половини јуна 1907.

Овога пута се с пуно права могло рећи да је конференција светски парламенат. Када је холандски министар иностраних дела свечано отворио седнице 2/15 јуна, он је то учинио у присуству 174 делегата који су представљали 44 државе. Ту беху заступљене све државе европске, све америкашке осим Костарике и Хондураса, и све азијске осим Авганистана. Конференција се дакле већ по своме обиму, по већем броју заступљених држава разликовала од прве конференције, на којој је било само 26 држава.

Нова конференција се разликовала од претходне и по своме програму. Као база за дискусију узет је програм пред-

<sup>1</sup> Сама Русија била је противна на политичких разлога: она није могла помишљати на ограничења наоружања у тренутку кад јој је и војска била дезорганизована а и флота уништена; поред Русије противиле су се дискусији тог питања Аустро-Угарска и Немачка. Напротив, да се разоружање претреса на конференцији тражило су поред Енглеске и Сједињ. Амер. Државе и Швајцарска.

ложен од стране Русије и усвојен (са ситнијим резервама) од осталих држава пре састанка конференције. Тај програм, доста опширан, разликовао се од програма прве конференције по своме реализму. У њему су се налазиле ове четири главне тачке: 1. Прерада конвенције од 16/29 јула 1899 о мирним решењима међународних спорова, нарочито оних одељака који говоре о изборном суду и међунар. анкетним комисијама. 2. Допуњавање конвенције од 16/29 јула 1899 о законима и обичајима сувоземног рата уношењем одредаба о објави рата, правима и дужностима неутралних итд. Претрес три декларације од 1899 о забрани извесних средстава у рату и евентуално обнављање једне од њих (декларације о гађању са ваздушних балона). 3. Израда једне конвенције о законима и обичајима поморског рата, чије би се одредбе односиле на бомбардање с мора, полагање торпеда, трансформацију трговачких лађа у ратне, положај приватне својине на мору, рок за излазак тргов. лађа из неутралних или непријатељских пристаништа у почетку рата, права и дужности неутралних на мору. 4. Проширење конвенције од 16/29 јула 1899 о положају рањених и болесних у поморском рату. Као што се види, у програму не беше ниједнога од оних утопистичких питања која су компромитовала успех прве конференције. Користећи се искуством од 1899 године, сазивачи нове конференције беху свесни да је немогуће решити де рипо питање о утврђењу сталног мира и о разоружању, и с тога су та питања просто изоставили, стављајући у задатак новој конференцији да реши читав низ других питања истина ситнијих, детаљнијих али ипак врло важних и чије се решење лакше могло постићи! Овога пута беше се одмах и отворено, без икаквих илузија, пошло главном циљу овим индиректним путем, множењем уговорних веза, регулисањем међународних правних односа, место да се губи време у идеалисању. Тај практични реализам истакнут у самој програму биће карактеристика целе конференције, и њему се има захвалити што је конференција уродила лепим плодом, доневши неких четрнаест врло корисних уговора као резултат свога четворомесечног рада.

Прва седница конференције протекла је у бирању председништва и у говорима председника. Конференцију је отворно 2/15 јуна у 3 ч. по подне холандски министар ино-

страних дела Ван тец ван гудриан прикладним говором који је завршио предлогом да председник конференције буде први руски делегат Нелидов. Тај је предлог усвојен једногласно и Нелидов је одмах заузео председничко место и отпочео своје председавање подужом поздравном речу у којој је истакао значај и циљ конференције. За почасног председника изабран је холандски министар иностраних дела, и пошто је конференција телеграфски поздравила Рускога Цара као иницијатора и холандску краљицу као суверена земље у којој се конференција држи, изабрани су секретари конференције и седница је закључена.

Стварни рад конференције почиње тек са другом пленарном седницом, 6/19 јуна. На тој седници усвојен је пословник конференције, и извршена је подела конференције на комисије. Сам пословник био је неопходно потребан тако великом скупу; онакав какав је усвојен, он је врло кратак и концизан и у његових 14 чланова налазе се само најглавније одредбе. Обим овога чланка не дозвољава нам да их овде излажемо; споменућемо да се у пословнику усваја правило да свака држава има при гласању само један глас ма колико делегата имала (члан 8), да пленарне седнице буду јавне,<sup>1</sup> (члан 11), да званични језик буде француски (чл. 14). Остале одредбе односе се на поделу конференције у комисије, начин бирања председништва, састављање протокола ит.д.

Као што се правилан рад једнога скупа од 174 делегата не може замислити без пословника по коме ће владати извештајни ред у послу, тако је исто изгледало немогуће да конференција дискутује питања изнета у руском програму пре него што се та дискусија буде припремила у мањим одборима и пододборима. И с тога је подела конференције на комисије била други претходни акт који је ваљало свршити пре приступања самој послу ради кога се конференција скупила. На предлог председника Нелидова изабране су четири комисије. Прва комисија имала је да се бави свима питањима која

<sup>1</sup> На првој Хашкој конференцији приступ је публика био забрањен. И ако су и овога пута многи захтевали да се ни публика ни новинари не пуштају на седнице већ да се цео рад врши тајно, ипак је победила жеља да бар пленарне седнице буду јавне. На седнице комисија и подкомисија, међутим, осим делегата и учесника конференције нико се није пуштао; оас су овога пута остале тајне.

се односе на мирна решења међународних спорова (тачка 1. рускога програма); њој је додељено осим тога и питање о установи једног међународног суда за ратну пљачку. Другој комисији су била поверена сва питања која се односе на сувоzemно ратно право (т. 2 руског програма). Трећој и четвртој комисији су дата многобројна питања из поморског права која чине тачке трећу и четврту рускога програма. Поред те четири комисије, које су имале да припреме главни посао конференције, изабране су још две: на Нелидовљев предлог изабрана је комисија која ће прегледати жалбе, писма, декларације, захтеве упућене на адресу конференције. А на основу члана 5. самога пословника, конференција је изабрала специјалан одбор, комитет, коме је било стављено у задатак да разне уговоре које конференција буде усвојила координира и да склопи закључни акт конференције. По самоме пословнику делегатима је остављено на вољу да бирају у коју ће комисију ући; председник конференције је само сматрао за потребно да предложи председнике и потпредседнике појединих комисија, и на његов предлог су једногласно изабрани за председнике у првој комисији француски делегат Леон Буржоа, у II комисији белгијанац Берверт, у III комисији талијанац гроф Торнијели, у IV руски делегат Мартенс. Поред ефективних председника изабрана су и по два или три (како у којој комисији) почасна председника и по три потпредседника. Ако се паузме једна кратка дебата око члана 8 пословника<sup>1</sup> може се рећи да је цела друга пленарна седница текла глатко и једнодушно. Сутра-дан после те седнице, 1/20 јуна делегати су, у секретаријату конференције, означили у које ће комисије ући; затим је почео рад у самим комисијама.

Друга хашка конференција радила је врло дуго, од 2/12 јуна до 2/18 октобра, свега 126 дана. Недовољна јавност

<sup>1</sup> Члан 8. имао је у пројекту три алинеје од којих је трећа гласила: „Делегација једне државе може бити заступљена делегацијом друге државе“. Билгески делегат сер Едуард Фрај захтевао је да се та алинеја изостави јер је „конференција делиберативан скуп па према томе једна делегација која у делиберацијама није узела удела, не може узети удела ни у гласању“. Пошто се немачки делегат барон Маршал извао у његом смислу, и после говора франц. делегата Буржоа, алинеја 3. члана 8. изостављена је.

дата њеноме раду<sup>1</sup> чинила је да се то дуго трајање тумачило неслогом, неуспехом, свачим само не правим узроком, а прави узрок је био у многобројности и обиму питања која је конференција имала да реши. Целокупан број седница, пленарних и одборских изнео је 165. Прва комисија је највише имала посла, и на њу и њене пододборе пада близу половине горњег броја (63). Друга комисија је употребила 18 седница, трећа 20, четврта 35. Пленарних седница било је свега једанаест.

Кад би се сав тај огромни посао хтео у детаљима изнети и објаснити, морала би се написати читава књига;<sup>2</sup> простор листа међутим у коме ови чланци излазе не дозвољава такву опширност. Ми са с тога морамо задовољити да изнесемо овде саме *резултате*, и да споменемо појединости из рада конференције само колико је то потребно да се ти резултати расветле и правилније схвате. И кад тако предмет нашега расправљања сведемо на најмању меру, резултати су тако многобројни и важни да ће нам и за њихово излагање требати подужи низ чланака. Конвенције које је хашка конференција усвојила излагаћемо редом како су у комисијама рађене, почињући са првом комисијом па тако даље. А пре него што пређемо на њихово излагање и објашњавање, потребно је да споменемо садржину закључног акта конференције: на тај начин ћемо одмах пред собом имати кратак резиме свега што је конференција урадила.

Још на првој хашкој конференцији осетила се потреба да се на завршетку састави један протокол који ће сви делегати потписати. С једне стране се хтело да се у једном акту истакне оно мало постигнутих резултата и том манифестацијом сакрије неуспех конференције у главним пита-

<sup>1</sup> Као што смо раније споменули, пленарне су седнице једине имале потпуно јавност. Са седница појединих комисија и одбора давани су само кратки нарочито удешени извештаји новинарским дописницима; од публице нико на њих није имао приступа.

<sup>2</sup> Париски адвокат Ернест Лемонс публикаовао је недавно књигу у којој налаже опширно цео рад друге хашке конференције. То је, како вели Леон Буржоа у предговору, прецизна и подробна анализа свију већања и свију алата конференције, јасна и верна, и написана са највећом непристрасношћу. Та књига, која ће, поред званичних протокола конференције, и нама бити од велике помоћи, има 790 страна (Ernest Lémonon, La seconde Conférence de la Paix, Paris 1908, Pichon et Durand-Auzias éditeurs).

њима; с друге стране, немајући уверења да ће државе једнодушно потписати донете конвенције, желело се да се та једнодушност манифестује бар при једном протоколу кад не може при појединим конвенцијама.

Исто тако и на другој конференцији учесници су саставили један закључни протокол који су сви без разлике потписали. У томе закључном акту ређају се пре свега имена и титуле свију учесника конференције; затим се набрајају уговори које је конвенција усвојила и од којих је сваки засебан међународни акт који се засебно мора и потписати и ратификовати; најзад се ређају резолуције или жеље конференције које према уговорима као позитивном резултату обележавају негативан резултат, т. ј. питања која се нису могла расправити ни окончати и чије је решење остављено за другу прилику.

Уговора има четрнаест и они се у закључном акту овим редом наводе:

- I. Уговор о мирном решењу међународних спорова.
- II. Уговор о ограничењу насилне наплате контрактурелих дугова.
- III. Уговор којим се одређује почињање рата.
- IV. Уговор о законима и обичајима сувоземног рата.
- V. Уговор о правима и дужностима неутралних држава и лица у сувоземним ратовима.
- VI. Уговор о положају непријатељских трговачких бродова у почетку рата.
- VII. Уговор о трансформацији трговачких бродова у ратне.
- VIII. Уговор о полагању подморских аутоматских мина.
- IX. Уговор о бомбардовању које врши поморска војска у рату.
- X. Уговор којим се принципи женеvsке конвенције примењују на поморске ратове.
- XI. Уговор којим се одређује вршење права заробљења бродова у поморском рату.
- XII. Уговор о установљењу међународног суда за ратну пљачку.
- XIII. Уговор о правима и дужностима неутралних држава у поморском рату.
- XIV. Декларација којом се забрањује гађање и бацање експлозива са ваздушних балона.

Жеља (voeux) и резолуција има свега седам. Прва по реду резолуција односи се на обавезно изборно суђење. Конференција се дуго бавила, као што ћемо видети, једним пројектом уговора о обавезном међународном изборном суђењу. После великих дискусија и много времена утрошена, тај је пројекат пропао и све се свршило на томе да се у закључни акт увесе резолуција у којој се признаје корист обавезног изборног суђења и уједно изјављује да изборном суђењу могу без икаква ограничења бити подвргнути извесни међународни спорови, нарочито они који се односе на тумачење и примену уговора. Та резолуција у ствари обележава неуспех конференције у једном важном питању.

Друга по реду резолуција односи се на ограничење наоружања; њом се констатује да у пркос донешене резолуције на конференцији од 1899, војни буџети су се још више повећали; с тога се жељи да поједине владе озбиљно узму у претрес питање о ограничењу војних терета.

На трећем месту изјављује се жеља да државе усвоје пројект уговора о установи изборног суда, пројект који је на конференцији израђен.

Четврти је захтев да у случају рата надлежне војне и грађанске власти нарочиту важњу обрате на непрекидно одржавање трговачких и индустријских веза међу државама.

На петом месту се налази жеља да државе нарочитим уговором одреде војне терете које ће странци сносити на једној територији.

Шеста је жеља да у програм идуће конференције буде стављен и пројект уговора о законима и обичајима поморског рата, а да дотле државе примењују на поморске ратове конвенцију која већ постоји за рат на суву (колико је та примена могућа).

А на завршетку се налази жеља која је од свију најзначајнија, жеља да се после извесног размака времена, једнаког ономе који је протекао између прве и друге конференције, сазове и трећа конференција мира чији ће се посао унапред споразумно припремити тако да рад на самој конференцији могне ићи брже него што је то до сада био случај.

Захтевајући сазив треће конференције мира, потписници закључног акта показали су се свесни свију користи које имају и међународна заједница и одржавање мира од пери-



одличног састајања конференција. Конференције мира већ се јављају не као случајни међународни састанци, изазвани тренутним потребама и догађајима, већ као нека врста међународног парламента који се редовно и периодично састаје и у коме се оличава међународна заједница иначе још тако неодређена и нејасна. Та појава је од великог и несумњивог значаја по даљи развитак међународних односа.

Извели смо садржину закључног акта друге Хашке конференције. Тај нам је акт пружио општу слику конференције, дао нам општи појам онога што је на њој урађено. Пошто смо се на тај начин упознали са актима који су припремили конференцију и бацили један поглед на њен рад у целини, можемо сада прећи на излагање и оцену појединих уговора које је она усвојила. У томе излагању држаћемо се онога реда по коме су пројекти уговора били додељени појединим комисијама.

## II

По програму, *прва комисија* имала је пред собом два задатка: да прегледа и допуни конвенцију од 1899 о мирним решењима међународних спорова, и да изради уговор којим се установљава један међународни суд за ратну пљачку. Она се према томе и поделила на две подкомисије.

Прва подкомисија се бавила конвенцијом од 1899. И ако је изгледало да ће ревизија једног уговора који већ постоји бити релативно лак посао, питање о мирним решењима међународних спорова изазвало је толико нових предлога — да се ревизија конвенције од 1899 у ствари показала као најзаманлији од свих послова које је конференција у опште имала да сврши. У току дебате, на питање о изменама и допунама у старој конвенцији надовезала су се три нова питања: предлог о ограничењу насилне наплате државног дуга (Драгова доктрина), предлог о установи једног новог сталног изборног суда и предлог о увођењу обавезног изборног суђења. Прва подкомисија се морала поделити на три одбора. Одбор А проучавао је предлоге о ограничењу насилне наплате дуга, о увођењу обавезног изборног суђења, и о изменама у I, II и III глави конвенције од 17/29 јула 1899. Одбор В бавио се американским предлогом о установи новог сталног изборног суда. Одбор С бавио се изменама у IV глави конвенције за 1899.

Друга подкомисија имала је да изради уговор о међународном суду за ратну пљачку. Ваљало је створити сасвим нову установу, па ипак је то много мање труда задало него питање поверено првој подкомисији. Друга подкомисија је с успехом свршила свој посао за шест седница, а првој је требало 57 седница да постигне резултат несразмерно слаб према времену и раду посвећеном.

Конвенција од 1899, чија је ревизија била поверена првој подкомисији, имала је четири главе. Прва глава састојала се из једног јединог члана: у њему су државе обећавале да ће чинити све што могу да се међународни спорови мирним путем решавају. Та глава, тако слабе садржине у пркос свога наслова: о одржању светскога мира, остала је неизмењена и у новој конвенцији.

Исто је судбине била и друга глава конвенције од 1899, посвећена пријатељском посредовању (медијацији); чланови 2—8 који под ту главу потпадају ушли су у нову конвенцију без икакве измене. Ако се члан 8 изузме, у њима се не налази ничега новог, они напротив личе на одломак каквог уџбеника, у коме се излаже шта је медијација и какве су њене последице и који мало чудан изгледа у једном међународном уговору. На првој хашкој конференцији када је тај уговор склопан, покушавано је да се медијација начини обавезном: што тај покушај није успео, узрок су мале државе које се у опште боје пријатељског посредовања због његове сродности с интервенцијом. Њихово противљење, учинило је да је медијација остала факултативна, и да у уговору од 1899 није унесена једина одредба која би оправдала посвећивање нарочитог одељка пријатељском посредовању.<sup>1</sup>

Овога пута међутим, није ни покушавано да се у конвенцију унесе обавезно посредовање. Једина измена која је у овој подкомисији предложена односи се на члан 8. Тај члан 8 донет на предлог амерканца Холса створио је у уговору од 1899 збиља нешто ново. На место обичног посредовања члан 8 препоручио је државама једну нарочиту врсту медијације: у место да две државе заједно бирају трећу државу или треће лице као посредника, по чл. 8 свака држава има засебно да избере посредника, и два тако изабрана посредника треба заједно да врше посредовање у року од 30 дана. Члан 8 очевидно је имао за циљ да учини чешћим прибегавање медијацији тиме што је отклањао тешкоће кад две државе желе посредовање а не могу да се сложе око тога ко ће бити посредник.

Члан 8 је био једина нова одредба у уговору од 1899, одредба која није била просто понављање теорије из уџбе-

<sup>1</sup> Lapradelle, La conférence de la Paix, R. Générale de Dr Intern. Public Tome VI, стр. 761 и даље.

ника. Али је још 1899, та „специјална медијација“ наилазила на основану осуду: с разлогом се тврдило да члан 8 ако олакшава избор посредника, доводи у питање добар резултат посредовања. Један једини посредник може успети увек лакше него два посредника који личе на сведоке у двобоју и који ће фатално тежити да буду пре адвокати оних држава које су их изабрале него посредници који имају да нађу неко средње решење.

Када је уговор од 1899 дошао понова на претрес, разлози против члана 8 истицани још 1899 напали су бранилаца и у првој подкомисији. Истакнут је предлог да се члан 8 измени и поправи на тај начин што би два изабрана посредника дужна била да изберу трећег, тако да би на крај краја опет био један једини посредник.<sup>1</sup> Постизало би се јединство у посредничком раду а уједно би се и тешкоће отклањале око избора посредника, тешкоће које су мотивисале члан 8. И ако је био уместан, предлог је одбачен, и члан 8 је и овога пута остао са својим старим недостатком, неизмењен, што је по нашем мишљењу погрешка.<sup>2</sup>

Ако су прва и друга глава уговора од 1899 ушле неизмењене у нови уговор, то се никако не може рећи за трећу главу. У уговору од 1899 трећа глава била је посвећена међународним анкетним комисијама; у шест параграфа износио се карактер тих комисија, начин њиховог образовања, њихов задатак, дужности парничара да им олакшавају истрагу. У уговору од 1907 год. видимо у место шест параграфа, двадесет и осам. Не задовољавајући се да само у главним пртама обележи установу међународних комисија, нови уговор детаљно одређује и поступак кога ће се оне придржавати, о чему у старом уговору ни помена није било.

Што треба одмах нагласити то је да међународне анкетне комисије и у новом уговору задржавају све своје карактерне прте неизмењене. Оне налазе примене у споровима између држава који не доводе у питање ни част ни битне интересе а чији је повод у разноликом тумачењу извесног догађаја. Задатак им је да непристрасно и савесно утврде

<sup>1</sup> Предлог је потекао од делегата државе Хаити, на седници од 13 јула (в. к.).

<sup>2</sup> Проф. Ниполд налази међутим да би предлагана измена одузела и карактеристику и корист специјалном посредовању.

један факт који две државе на супротне начине описују и објашњају. Међународне комисије остају и по новом уговору *факултативне*; државе нису дакле ни у ком случају приморане да такву комисију образују. Оне и даље остају *арбитрадне* или изборне: парничари их за сваки поједини случај морају нарочитим уговором образовати.

Али ако је члан 9, у коме се налазе све те карактеристике установе, остао исти, за њим иде читав низ нових одредаба којих није било у старом уговору. У чл. 10 набраја се шта све треба да буде предвиђено у уговору о комисији: тај уговор којим се комисија образује треба да одреди предмет којим ће се комисија бавити, начин на који ће се она конституисати, рок у коме се мора састати, границе власти чланова комисије, место у коме ће се седнице држати, језик на коме ће се вршити истрага и у опште све услове које странке сматрају за потребно да утврде.

Стари чл. 10 предвиђао је само извесне од тих одредаба. Члан 12 је био и у старом уговору. Остали чланови (11—16) сасвим су нови.

Комисија се образује на исти начин као и изборни суд (чл. 12). Упражњена места попуњавају се на начин на који је првобитно постављање вршено (чл. 13). Седнице комисије биће у Хагу кад год није нарочито предвиђено друго место (члан 11).

Комисија има свој секретаријат који по свршеној истрази предаје сва акта међународном бироу у Хагу. Ако међутим комисија заседава у Хагу, неће имати нарочиту канцеларију; за то ће јој служити међународни биро (чл. 15 и 16).

Државе између којих је спор имају пред комисијом своје заступнике и ти заступници могу бити две врсте. Или су специјални представници (*agents spéciaux*) који служе по чл. 14 као посредници између комисије и парничара. Или су браниоци (*conseils ou avocats*) којима је задатак да изложе и заступају интересе своје државе пред комисијом (чл. 14).

О саме поступку говори се у члановима 17—36. У старом уговору се помињало само да су парничари дужни да олакшају рад комисије колико год могу, да је истрага контрадикторна и да комисија подноси извештај на коме су потписи свих чланова њених (стари чл. 11, 12 и 13). У новом уговору видимо поступак међународних анкетних комисија предвиђен

до најмањих детаља. И друга хашка конференција, у осталом, добро се чувала као год и њена претходница, да државама веже руке одредбама које би биле обавезне: све одредбе које се налазе у чл. 17—36 сачињавају један правилник који се само *препоручује* (као што вели чл. 17) државама потписницама, и за који се државама оставља у сваком поједином случају потпуна слобода одлучивања хоће ли се служити њиме или ће образујући једну анкетну комисију у исто време нарочитим уговором прописати и како ће та комисија у своме раду поступати. Обазрива европска дипломатија се и овде верно придржавала своје девизе да институције које ствара треба да буду факултативне.

Чланови 17—36 предвиђају разна средства којима ће се једна међународна комисија служити за постизање свога циља. Она ће се служити сведоцима, експертима, вршиће увиђаје спорних предмета или места и ван свога седишта кад год је то потребно. Истрага почиње на тај начин што сваки парничар комисији предаје у одређено време експозе спорних догађаја, све акте, документе и предмете који могу служити као доказ, и списак сведока и вештака које комисија треба да саслуша (чл. 19). Комисија ће проучити обострана излагања догађаја; она ће саслушати све назначене сведоке и вештаке; она ће затим имати право да тражи накнадно од парничара нова обавештења (чл. 22); да позива сведоке директно а не само на захтев парничара; да врши увиђај на самоме месту, са пристанком парничара и државе чије је земљиште (чл. 20). Раду комисије непрестано присуствују представници и браниоци парничара (чл. 21). Саме државе које су парничари обвезују се у чл. 23 да ће комисији пружати сва средства и олакшице за потпуно познавање и тачну оцену догађаја.

По чл. 25 сведоци се саслушавају један за другим и засебно, у реду утврђеном од стране комисије. Саслушањем сведока руководи председник комисије, чланови могу само постављати сведоцима поједина питања за која мисле да ће исказ попунити и расветлити. Представници и браниоци парничара који саслушању сведока по правилу присуствују не могу међутим сведоцима питања постављати; они једино имају право да захтевају од председника комисије да постави питања која им нагледају умесна (чл. 26). По чл. 27

сведок не сме читати свој исказ, али се може у своме исказу помагати белешкама и документима, а по чл. 28 одмах по исказу мора се саставити протокол, који ће се сведоку прочитати и на коме се сведок мора потписати.

Пошто парничари буду изнели сва обавештења и доказе, и пошто сви сведоци буду саслушани, председник закључује истрагу и комисија приступа решавању и састављању извештаја (чл. 32). Саветовања комисије јесу и остају тајна. За доношење одлуке није потребна једногласност већ се захтева већина гласова. Ако би један члан комисије одбио да узме учешћа у гласању, то ће се у протоколу нагласити (чл. 30). По члану 33, извештај (који се усваја већином гласова на основу чл. 30) потписују сви чланови комисије, али потпис свију није неопходан: ако би који члан одрекао потпис, то ће се нарочито напоменути и извештај ће ипак сачувати своју потпуну вредност.<sup>1</sup>

Усвојен и потписан извештај чита се у јавној седници у присуству представника парничара, и затим се сваком парничару предаје по један екземпляр извештаја. Тиме се рад комисије сматра да је завршен. Члан 35 нарочито наглашава да извештај комисијски нема ни у колико карактер изборне пресуде; он се састоји у констатовању извесних чињеница и парничарима потпуну слободу оставља у њиховом даљем понашању.

Још на првој хашкој конференцији предлагао је један луксембуршки делегат да се тачно одреди начин на који ће се анкетна комисија образовати и како ће поступати у своме раду. Он је с основном истицао да је детаљно одређивање поступка још потребније него код изборног суђења зато што ће чланови комисија махом бивати људи који нису правници. Тај предлог није усвојен, и кад су Русија и Енглеска крајем 1904 год. образовале једну међународну анкетну комисију ради расправе питања да ли су се међу рибарским лађама које је флота адмирала Рождественског бомбардовала на Северном Мору налазиле јапанске торпедњаче — међународна комисија морала је сама себи прописивати пословник на

<sup>1</sup> Конвенција од 1899 захтевала је потпис свију чланова не предвиђајући случај да један или више чланова потпис одбију (члан 13).

основу оно неколико општих правила што су се налазила у чл. 9—14 конвенције од 1899; комисија је завршила своју истрагу једним извештајем врло нејасним и местимично и недоследним; може се рећи да она није успела да објективно разјасни догађаје које су Енглеска и Русија на сасвим супротне начине тумачиле.<sup>1</sup> Да ли томе релативном неуспеху треба тражити узрок у непотпуности конвенције од 1899, или у самој природи догађаја које је немогуће било расветлити, питање је; али је несумњиво да су тешкоће на које је комисија од 1904 наишла много допринеле да се на другој хашкој конференцији изнесе на претрес установа међународних анкетних комисија, и да се чл. 9—14 уговора од 1899 који стварају ту установу знатно допуне. Када се на II хашкој конференцији узео у претрес уговор од 1899, енглески делегат Фрај нарочито је нагласио да се приликом енглеско-руског спора 1904 год. осетила недовољност одредаба које су се у уговору од 1899 тичале анкетних комисија.<sup>2</sup>

Прва подкомисија и њен одбор имали су пред собом неколико предлога о допунама III главе уговора од 1899, од којих су најважнији били руски и енглеско-француски. За руски предлог и ако је са принципног гледишта можда најзначајнији<sup>3</sup> не може се рећи да је био сретно инспирисан, бар не у оним тачкама које су му биле оригиналне. Руски делегати су пре свега предлагали да се у чл. 9 уговора од 1899 речи „jugent utile“ замене са речи „conviennent“, да се место „државе потписнице сматрају да је корисно...“ рекне „државе потписнице слажу се“ да се у тим и тим случајевима прибегне анкетној комисији. Предлагач Мартенс мислио је да ће се тим изразом јаче препоручити државама употреба анкетних комисија, — и да ће та промена у изразу бити један корак ближе обавезности анкетних комисија. Његове је аргументе лако побео француски делегат Буржоа, објаснивши да би и после Мартенсове измене комисије остале исто онако факултативне ако не и више.<sup>4</sup> Друга оригинална мисао руске

<sup>1</sup> Dr. Boghitchévich, Die Enquête-kommissionen des Völkerrechtes, Berlin 1905, стр. 18 и даље.

<sup>2</sup> Lémonon, La seconde conférence de la paix стр. 79.

<sup>3</sup> Тако га је Ниполд оценио. Nippold op. cit. стр. 526.

<sup>4</sup> Lémonon, La seconde Conférence de la Paix, стр. 76.

делегације била је да се у уговор унесе како се анкетна комисија мора састати најдаље у року од 15 дана од спорног догађаја. Она би се састојала на лицу места, и што пре, и личила би као што вели Фрид на неку врсту пожарне чете у међународним односима,<sup>1</sup> која треба у самом почетку да отклони опасност конфликта. Ни та мисао није усвојена из разлога што би појединим државама тај рок по некипут био сувише кратак, па због његове недовољности не би ни образовале комисију.<sup>2</sup> Трећи предлог Мартенсов односно се на члан 35 и гласио је: „кад се извештај и одговорност утврђени од стране међунар. анкетне комисије државама парничарима саопште, њима стоји на вољу да се пријатељски погоде или да се обрате хашкоме сталном изборном суду“. Ни тај предлог није примљен из разлога што државама оставља да бирају само између два решења: непосредне погодбе и изборног суђења. Већина делегата у првој подкомисији била је мишљења да државама треба оставити потпуно одрешене руке. Државе ће се нерадо служити анкетним комисијама, и много ређе ће им прибегавати кад унапред знају да се после закљученог комисијског рада морају или непосредно споразумевати или покорити једној изборној пресуди. Као што се види, руски предлози и ако су тежили усавршавању саме установе, били су непрактични и могли су само отежати и начинити ређом употребу комисија.

Енглеско-француски пројекат напротив био је врло практичан и готово све његове одредбе ушле су и у сам уговор. Шта више, чланови 13, 15, 18, 19, 21, 26, 27, 28, 31—34 налазе се у новоме уговору од речи до речи онакви какви су били у енглеско-француском пројекту. Ваља споменути да је том пројекту служила за основицу уредба коју је себи била прописала међунар. анкетна комисија од 1904, и да су према томе у нови уговор индиректним путем унешена правила која су примењивана приликом извиђања енглеско-руског спора од 1904.

Говорећи о новим одредбама којима је допуњена III глава уговора од 1899, Ниполд вели да без резерве треба поздравити постигнути резултат. По његовом мишљењу, стварање

<sup>1</sup> Fried, Die zweite Haager Konferenz, стр. 36.

<sup>2</sup> Lémonon, op. cit. стр. 93.

поступка за анкетне комисије јесте један задатак који би сам по себи заслуживао сазивање међународне конференције.<sup>1</sup> Несумњиво је да допуне које су унете у III главу изгледају врло умесне и врло корисне; другој хашкој конференцији може се чинити једино прекор да није појачала правни карактер установе стварајући је обавезном. Против обавезности навођени су чисто практични разлози, и установа није постала обавезна као ни пријат. посредовање само зато да би била практичнија и приступачнија. Да ли ће међутим оваква каква је бити у пракци добра, питање је на које се још не може одговорити. Откако су створене на првој хашкој конференцији, међународне анкетне комисије су врло ретко налазиле примене. Тврдило се да је узрок њихове ретке употребе у томе што су у уговору од 1899 недовољно регулисане; сада је та празнина попуњена; видећемо да ли ће, детаљно регулисане као што су, међународне анкетне комисије задобити ову популарност која им је раније оскудевала.

<sup>1</sup> Nippold, op. cit. стр. 538.

## III

На праве тешкоће је прва подкомисија наишла тек кад су на ред дошле измене у четвртој глави конвенције од 1899 о мирним решењима међународних спорова. Та четврта глава бавила се изборним суђењем. У њој се говорило прво о самој установи у опште; затим о хашком изборном суду; најзад о главним правилима поступка. Поред питања детаљних измена ту се истицало и питање обавезности саме установе, оно се истицало много јаче него и код анкетних комисија и код пријатељског посредовања.

Обавезност изборног суђења је постала камен спотицања и на другој конференцији као и на првој. Страх код делегата да не обавезу своје државе на клаузуле које би им смањиле слободу кретања и ограничиле сувереност у даном случају, учинио је да се обавезно изборно суђење не усвоји ни овога пута. Треба међутим сматрати као корак унапред факат да је врло много времена било посвећено питању обавезности, да је доста идеја и пројеката у том погледу истакнуто и проучено који ће служити као драгоцен материјал за будућност и који ће олакшати усвајање обавезности у првој згодној прилици. У деликатном питању обавезности суђења мора се ићи постепено циљу: у томе ходу друга конференција свакако обележава главну и пресудну етапу.

На првој хашкој конференцији, питање обавезности је само додирнуто. И ако један француски писац<sup>1</sup> сматра руски предлог од 1899. о обавезном суђењу исто тако смелим као што је идеја о разоружању, тај предлог је у ствари имао врло скромне размере. Обавезно суђење је предлагано једино за неке врсте спорова споредног значаја: за питања о накнади штете која је једној држави или једноме њеном поданику неправедно учињена од стране власти или поданика

друге државе и за спорове односно примене и тумачења извесних уговора. У предлогу су се помињали изриком уговори поштански, телеграфски, жељезнички; уговори о подморским кабловима, о међуокеанским каналима, о пловидби по међународним рекама; уговори о заштити својине књижевне, уметничке и индустријске, о монетама и мерама; уговори санитарни и ветеринарни; уговори о наслеђу, о судској заштити, о пограничним питањима. Па ипак, и ако су узета била у обзир само стручна питања, питања од којих не зависи рат или мир и која су се доста често у пракси већ решавала изборним судом, предлог је пропао зато што су поједине државе налазиле да и та стручна питања могу за њих имати политичке важности.

Билеска није хтела пристати да се међународни приватноправни спорови као ни спорови о кабловима подвргну изборном суду. Сједињене Америчке Државе су имале политичких азлога да спорове о међуокеанским каналима не износе преде изборни суд као што су имале економских разлога да суду не потчињавају спорове о монетама. Аустро-Угарска се противила суђењу спорова који се односе на међународне реке. Пошто се на тај начин једна по једна тачка издвајала, немачки делегати су најзад руски предлог сасвим дотукли својим одсудним противљењем сваком покушају обавезног суђења ма за какве спорове. И тако је предлог о обавезности изборног суђења врло брзо и без дубљег претреса одбачен.

На другој конференцији питање је истакнуто поводом члана 16. уговора од 1899. Члан 16. стављени на дневни ред у седници од 3/16 јула, изазвао је дванаест предлога од којих су се једанаест односили на обавезност изборног суђења. Претресу тих једанаест предлога прва подкомисија је посветила 28 седница. Сама та разлика у времену и раду посвећеном питању обавезности довољна је да се увиди напредак који је идеја обавезности суђења учинила од 1899. године до сад.

Начелна дебата у којој су делегати разних држава изнели опште погледе на обавезност изборног суђења била је овога пута врло занимљива и инструкторна. Ваља одмах приметити да се у начелу нико није изразио против саме обавезности. Делегати се до душе нису сви изјаснили за потребу једног светског (универзалног) уговора о обавезном изборном суђењу; али та резерва у њиховом држању прав-

<sup>1</sup> Despagne, La Conférence de la Haye et ses résultats, Revue Générale de D. J. P. 1899., p. 862.

далa се разлозима практичним, бојазни да прерано увођење обавезности не нашкоди правилној еволуцији саме установе.

Делегати су у главном заступали два разна гледишта. Са гледишта прве групе обавезно изборно суђење требало би да буде установљено одмах. Делегати међутим који су то мишљење бранили нису се слагали односно обима који би ваљало дати обавезном изборном суђењу. По једнима, обавезно суђење требало би да буде у што је могуће ширим границама. То мишљење су заступали нарочито делегати америчких држава. Делегати Аустро-Угарске, Норвешке, Швајцарске, Персије, изјавили су своју готовост да помогну сваки покушај увођења обавезног изборног суђења. Најзад ћемо ту споменути и српског делегата Др. Миловановића који је у своме говору међу осталим тврдио да конференција не би водила рачуна о стварном напретку изборног суђења, да не би довољно оправдала ни своје сазивање, кад не би усвојила принцип обавезности. Енглези, Португалци и Швеђи били су такође за установљење обавезности али у уским и одређеним границама. Друга група је била за то да се чл. 15.—19. уговора од 1899 оставе онакви какви су, да се обавезно изборно суђење још не установљава једним светским уговором.

Ко је био у праву и чији су разлози били претекснији? Тешко је рећи. Мишљење прве групе почивало је на разложивој, логичној основи. Браниоци тога гледишта хтели су само да генерализују нешто што је већ постојало у специјалним случајевима. Откако је уведена у живот хашка конвенција од 1899, изборно је суђење у пракси напредовало напредно брзо. Од 1899 до 1907 закључена су 33 уговора о изборном суђењу међу појединим државама; сама Немачка, одсудно противна изборном суђењу на првој конференцији, закључила је од тада два уговора, један с Енглеском, други са Сједињеним Америчким Државама. Није ли изгледала лака, проста, логична ствар увести међу свима државама нешто што је већ постојало међу многима од њих?

Међутим по тврђењу делегата друге групе, општим обавезивањем на изборно суђење више би се штетило него користило напретку установе. Постигао би се резултат супротан очекивању. Конвенција од 1899, и ако је изгледала у погледу обавезности без икакве вредности, показала се у пракси плодна баци услед гинкости своје. Не утврђујући ни у ком

случају обавезно изборно суђење, она је остављала широко поље да се обавеза уводи понаособ међу државама, и та слобода остављена појединим државама донела је за кратко време сјајних резултата, пошто су за осам година 33 посебна уговора закључена. Између две државе није тешко увести обавезно суђење зато што се пред вама налазе извесни конкретни фактори (географски положај, историјске традиције, финансијски, економски односи ит.д.) помоћу којих у главном можете предвидети обим и природу спорова који ће се евентуално створити; имате довољно познатих чињеница да без бојазни примите прецизну обавезу за будућност. Напротив, кад треба обавезност изборног суђења увести једним уговором међу великим бројем држава, немате више конкретних фактора помоћу којих бисте могли одредити тачан домашај уговора. Немајући тога, да не бисте своју државу изложили каквој непредвиђеној штети у будућности, ви не смете да примате на себе никакву прецизну обавезу, и морате се задовољити каквом општом формулом која ће у толико еластичнија и неодређенија бити у колико је већи број држава које уговор обухвата. На што онда пружати свету једну празну формулу само зато да би му се дала илузија напретка кад су морална снага, ауторитет чл. 15—19 конвенције од 1899 довољно јаки да обезбеде сигурну и брзу еволуцију изборног суђења?

Најбоље је изнео ове разлоге немачки делегат, барон Маршал од Биберштајна у свом лепом и великом говору који је јак утисак учинио. „Није довољно подићи палату са лепим лицем, треба је и уредити тако да народи у њој могу у љубави живети“. По мишљењу Маршаловом, кад би конференција довољно не промисливши увела обавезно изборно суђење, начинила би само кућу са лепим лицем али у којој нико не би могао живети. Маршалов говор је био дуг и исцрпан и горе смо истакли главну и најјачу идеју тога говора. Са Маршалом се многи нису сложили, неки су му чак пребацивали да мисли хотимично да омета напредак изборног суђења,<sup>1</sup>

<sup>1</sup> У ствари нико није желео да омета развитак те установе. Неслога је била само у бирању начина: једни су хтели што пре да постигну циљ макар се ишло несигурним путем, док су други претпостављали споро али сигурно напредовање. Једни су више тражили спољашњи ефекат док је другима главно било постићи стварни резултат.

али даљи развој дебате дао је њему за право: очевидно је да су његови погледи били једини правилни и реални.

Обим ових чланака не дозвољава нам да се упуштамо у детаљно излагање рада прве подкомисије. Споменућемо само главне и карактеристичне епизоде као и резултате многобројних седница у којима су се делегати често врло дуго задржавали на каквом питању споредном или чисто формалном.

Када је начелна дискусија завршена и одлука донета да се питање обавезности почне у појединостима разматрати, одређен је нарочити одбор (комитет А) од 25 лица и том одбору је стављено у задатак да разне пројекте проучи, претресе и о њима подкомисији реферише. У одбору је било заступљено 18 држава. Одбор је проучио све предлоге и резултате свога рада поднео комисији, која је затим све изнела пред пленум конференције. Тако се рад на питању обавезности дели на три фазе: рад у одбору А, рад у комисији, рад у пленарној седници конференције.

\*

Одбор А имао је пред собом једанаест предлога које су били поднели делегати ових држава: Бразилије, Венецуеле, Грчке, Данске, Доминик Републике, Португалије, Србије, Сједињених Америчких Држава, Шведске, Чили и Уругваја. Мало доцније је и енглеска делегација поднела један пројект. Да би се с извесним системом приступило дискусији тих многобројних и међу собом различитих предлога, француски делегат Фромано склопио је дневни ред у коме су прва места заузели предлози најшири, а последња предлози по обиму најскромнији. Три предлога у осталом одбачена су у почетку рада без дебате: дански и доминикански предлог зато што су уводили обавезно изборно суђење без икаквих ограничења а одбор је био уверен да конференција никад не би усвојила обавезност у тако широким границама; бразилијански предлог, и ако је обавезност изборног суђења ограничавао, зато што је оцењен као непрактичан. Од осталих предлога пажњу су на себе нарочито привукли предлози Португалије, Шведске, Србије, Енглеске и Сједињених Америчких Држава. Главна дебата се водила око њих. Они су имали доста сличности: заједничко им је било што су уводили у принципу обавезност изборног суђења са извесним резервама, и што

су у исто време набрајали већи или мањи број врста спорова у којима би обавезно суђење било апсолутно, без икаквих резерви. Разликовали су се у томе што им нису били исти ни сви случајеви у којима би се обавезно суђење апсолутно примењивало нити су им били исти сви разлози који би за једну државу довољни били да она не пристане на изборно суђење.

У самој почетку дебате делегатима су одузела доста времена неколика прејудицијална питања која је истакао немачки главни делегат. Она су дала повода францускоме изасланику Дестурвелу да благо пребаци барону Маршалу како намерно кочи рад конференције. Немачки делегат се бранио да он само жели да се склопи такав уговор који ће се моћи без препреке примењивати.

Барон Маршал је најпре скренуо пажњу на случај да спор буде између две државе око тумачења једног уговора који је потписао већи број држава. Да ли ће изборна пресуда која буде за те две државе протумачила једну нејасну тачку уговора бити обавезна и за остале потписнике уговора? Питање врло важно. Ако пресуда не постане обавезна за све потписнике уговора последица ће бити разноврсно тумачење и неједнако примењивање уговора, што ће одузети вредност самом уговору и довести у питање његов опстанак. Међутим пресуда сама по себи као *res inter alios acta* не може бити обавезна за државе које се нису парничиле.

После живе препирке усвојено је једно средње решење (на предлог делегата Асера, Фузината и Капос-мера) по коме ће државе парничари чинити потребне кораке да у спор увуку и остале потписнике уговора и да за интерпретацију изборне пресуде задобију и њихов пристајак. По томе пројекту овако би се поступило: у случају да се између две државе изроди спор око тумачења једног уговора који оне нису једине потписале, оне треба да саопште предмет спора осталим потписницима да би и они могли, ако хоће, узети учешћа у парници. Изборна пресуда ће, разуме се, бити исто онако обавезна као и сам уговор за све државе које се буду позиву одавале и узеле учешћа у парници. Али пошто се може десити да се позиву не одазову сви потписници, изборна пресуда ће се саопштити свима онима који и ако позвани нису хтели узети удела у парници, и од њих ће се тражити да накнадно



пресуду усвоје. Ако тако саопштенау пресуду усвоје сви потписници уговора, она ће се сматрати као његов саставни део. У противном случају пресуда би вредила само за пресуђени случај. То решење је у одбору усвојено са 13 против 3 гласа и ушло је у дефинитивни пројекат са једном само изменом (на захтев енглеског делегата Едварда Фраја): изборна пресуда би државе парничаре обавезивала у погледу тумачења уговора и у будуће а не само у пресуђеном случају.

Барон Маршал се није задржао на тој својој примедби већ је одмах истакао пове тешкоће. Може се десити да изборна пресуда налаже једној држави какав законодавни акт; шта ће бити ако се законодавна власт у дотичној држави противи доношењу потребног акта? Друга тешкоћа је у поверавању изборном суду оних спорова за које су и државни судови надлежни. Могу ли се упоредо тим споровима бавити и изборни и државни судови, и није ли ту клица врло великим заплетима?

Сва та питања су принципијелна и истакнуте тешкоће су постојале откако је изборног суђења. Оне су последица особите и непотпуне природе међународног права. И они што су немачком делегату замерали отежавање посла у неколико су имали право пошто истакнута питања нимало нису била специјална уговору обавезности који је на дневном реду. Правна важност тих питања је велика. Али је необично истицати при једној специјалној дебати као нарочиту сметњу уговору о обавезности суђења нешто што се сматра као сметња свима уговорима међународним. Ако су истакнуте тешкоће сметња, оне су сметња у опште сваком случају изборног суђења.

Односно могућности да законодавна власт у једној држави не хтедне усвојити изборну пресуду, два су се мишљења појавила. По једnome (које су бранили Мартенс и Ламаш) отпор парламента би се сматрао као *vis major* и пресуда би остала неизвршена. По другоме (Рено, Маршал), напротив, тај се отпор не може ни претпоставити: У спољним односима држава се представља као једна целина, све власти међу којима су подељене разне атрибуције суверености морају бити солидарне и оно што учини једна од њих обавезује и остале. Парламенат не сме одбити изборну пресуду, иначе би држава без оправдања погазила своју реч.

Друго мишљење је свакако једино правилно. Подела власти у једној држави нема значаја у спољним односима, она је важна само са гледишта унутрашње организације. Других држава се подела власти не тиче, оне знају само за онај орган дотичне државе који њу представља споља: да ли ће тај орган бити довољан за извршење уговора или ће бити потребно и учешће других органа питање је унутрашње. Дужност је државе која се унапред обавезала на извршење изборне пресуде да ту пресуду изврши и ако за њено извршење није рецимо довољна извршна власт која је пристала на суд већ је потребно и учешће законодавне власти, извршна власт је била дужна да то предвиди и да без пристања законодавне власти не прима у напред изборни суд. Иначе та држава се мора сматрати *mała fide*, лишена оне главне особине на којој почивају сви међународно-правни односи.

Врло је заплетено питање о поверавању изборном суду спорова који спадају у надлежност државних судова. Државни судови биће надлежни за међународне спорове који се односе на један уговор узакоњен у држави. Таквих међународних уговора има доста; то су сви они који не садрже само обавезе из делокруга извршне власти. Кад год су уговору предмет не само обавезе које држава сама треба да изврши већ и обавезе поданика, држава је своју дужност испунила кад је на својој територији уговору дала законску силу; на судовима је да се старају о примени. Ако се, међутим, две или више држава унапред обавезу да ће изборном суђењу поверавати спорове око тумачења и примене једног уговора који је постао закон у свакој од њих и чија је примена већ поверена државним судовима као и сваког другог закона, како ће се измирити међу собом те две врете јурисдикција, државни и међународни суд?

У раду прве подкомисије то је питање само додирнуто; делегати су у брзо увидели да не би имали довољно времена за исцрпну дискусију. Не расправљајући тешкоћу, делегати су је обили; они су одлучили да се од обавезног изборног суђења изузму све оне конвенције које чине саставни део законодавства држава потписница и чија је примена поверена државним судовима. У том смислу је унет један члан у пројекат уговора о обавезном изборном суђењу; али кад

је пројекат, усвојен већином гласова у подкомисији, дошао пред целу прву комисију, одлука о овом питању одбачена је.

Најзад се приступило претресу самих текстова. Дебата је отпочета са американским пројектом као најпотпунијим; његова два члана била су синтеза сличних одредаба у осталим пројектима и одбор их је усвојио после неколико детаљних примедба а са незнатним изменама. У члану 1. се говорило о споровима које треба поверити изборном суђењу: то су сви спорови јуридичке природе који не доводе у питање ни битне интересе ни независност или част државну, а ни интересе других држава. У члану 2. је било наглашено да саме државе треба да оцене да ли један спор доводи у питање њихове интересе, независност и т. д. Члан 3. набрајао је оне врсте спорова за које би се држава обавезала да ће их увек, без изузетка, решавати изборним судом. Такво набрајање се налазило и у енглеском, португалском, српском и шведском пројекту; с тога је председник Буржоа ставио на гласање редом не само оне предмете који се помињу у американском предлогу већ и све оне који се налазе у осталима. Али од 25 врста ниједна није усвојена једногласно. Најјача већина била је 12 гласова од 18, дакле две трећине гласова, и она је постигнута за једну једину категорију спорова: за питања о бесплатној узајамној помоћи сиромашним болесницима...

Сам уговор о обавезном изборном суђењу, онакав какав се налазио у разним предлозима који беху пред одбором могао би бити остварен само тако ако би се једногласно одлучило да извесна питања буду поверена изборном суду увек и без икаква изузетка. Пошто при гласању једногласност није постигнута цео уговор је био доведен у питање. Да би се из тога теснаца изашло, одмах су истакнута два нова предлога, један американски и један енглески.

Ти нови предлози пружали су разна средства помоћу којих би се тешкоћа обила. Нови члан 3. американски (чл. 1. и 2. били су исто као и у старом пројекту) набрајао је оне спорове који би се без изузетка судили изборним судом; али у место да све државе одмах дају свој пристајак, оставља им се могућност да то чине тек у акту којим ратификују уговор. Свака држава би у својој ратификацији дужна била навести које од побројаних категорија спорова пристаје

да без изузетка поверава изборном суду и у односима са којим државама. Измена је дакле била у томе што се државама давало времена да се размисле, и што се није захтевао више општи пристајак.

Цео американски предлог имао је осам чланова. Они су сви примљени готово без дебате осим чл. 4. који је изазвао доста живу прешпрку. По члану 4., за сваки спор који би се судио на основу уговора о обавезном суђењу, државе би биле дужне да саставе нарочити уговор (компромис) у коме би се навели предмет спора, власт судија и правила поступка. Све државе би биле дужне да саставе тај компромис на основу самог уговора и њихова извршна власт би за то била надлежна; једино у Сједињеним Америчким Државама на основу самог устава њиховог за сваки специјални компромис био би потребан поновни пристајак сената и ако је држава унапред се већ обавезала. Делегати су протестовали против те неједнакости (говорили су против талијански, српски, швајцарски, аустријски, руски и енглески делегат). Али је француски делегат Рено одбранио американски предлог. По њему, неједнакост се у опште не може избећи. Ако су државе исправне и ако држе дагу реч, неједнакост која истиче из разних уставних одредаба биће само илузорна; напротив, ако се државе мисле заклонити за своје уставне одредбе да би изиграле своје спољне обавезе, онда у опште не треба ни стварати међународне обавезе. Члан 4. је најзад примљен слабом већином (10 против 7 гласова) и цео американски пројект усвојен је.<sup>1</sup>

Енглески систем био је друкчији. По новом енглеском члану 3. или 16b<sup>2</sup> (а чланови 16 и 16a исте су садржине као и чл. 1—2 американског предлога) спорови извесних врста могу се увек поверити изборном суду, али чланови 16c и 16d разликују спорове за које би се одмах постигла једноглас-

<sup>1</sup> Одредбе чл. 5—8 споредна су значаја. По члану 5. остаће у важности све одредбе о обавезном суђењу које се налазе по разним другим уговорима. По члану 6 кад год су у питању ван територијална права члан 3 неће се применити. Члан 7 говори о ратификацијима а члан 8 о могућности и начину отказа конвенције.

<sup>2</sup> Енглеска делегација је сматрала свој предлог као доцњу уговором од 1899, и то уа члан 16, па је за то место 1, 2, 3, итд. бројала чланове свог предлога 16, 16a, 16b итд.

ност (није ли се она већ показала немогућна?) и спорове за које би само извесан део држава пристао на обавезно суђење. Члан 16c набраја оне врсте спорова на чије су се суђење све државе обвезале, за које је дакле постигнута једногласност. По члану 16d уговор има као додаток један протокол; у протоколу се набрајају сви остали предмети, који нису ушли у чл. 16c а који су такве природе да могу бити поверени изборном суду, и све државе које су се међу собом обвезале да ће поједине од тих предмета изборним судом и решавати. Остала три члана енглеског предлога односе се на споредна питања: по члану 16e изборне пресуде немају никаква повратна утицаја на раније судске одлуке; чл. 16f и 16g исте су садржине као и чл. 5 и 6 американског пројекта.

Као што се види, и енглески и американски предлог трудили су се да обиђу тешкоћу од чијег је решења зависило остварење обавезног суђења. Али је енглески предлог био прожет врло великим оптимизмом; после онаког неповољног резултата какав се показао кад је Буржоа ставио на гласање 25 разних врста спорова, како су се енглески делегати могли надати да ће се једногласност постићи за извесна питања? Американци су се показали практичнији; не надајући се једногласности ни за једно питање, они су одмах тежили делимичном остварењу обавезности, истичући као главни онај систем који су Енглези стављали тек на друго место.

Пошто ни нови енглески и американски предлози нису успели да за се задобију све гласове, то је аустро-угарског делегата охрабрило да предложи једну резолуцију у нади да ће бар она бити једногласно примљена. По тој резолуцији, место уговора конференција би усвојила само принцип обавезности; државе би међу тим дале обећање да ће у извесном року проучити сва питања и да ће после стручног и озбиљног проучавања изјавити, које врсте спорова могу у сваком случају решавати изборним судом.

Талијански делегат Торнијели узео је тада реч и констатово да у одбору постоје два мишљења. По једноме треба одмах увести обавезно суђење на начине који се истичу у енглеском и американском предлогу; по другоме, конференција треба да усвоји само принцип а да се доцније приступи

примени тог принципа (аустр. резолуција). И једно и друго мишљење има присталица. У одбору је међутим од 45 држава заступљено само 18. Не би ли боље било прекинути дебату и цело питање изнети пред комисију у којој су све државе заступљене? У комисији ће, можда једно или друго мишљење придобити јаку већину блиску једногласности, што би свакако пресудило и довело до позитивног резултата.

Али је председник Буржоа на то приметио да би прекид дебате значао признање немоћи одбора. Међутим рад у одбору није истина постигао жељени резултат али је ипак довео до извесних закључака. Има предлога који су већином гласова усвојени и они ће се изнети пред комисију; комисија ће на сваки начин морати пресудити између поменутих два система; прекид дебате био би према томе безразложно полагање оружја. Тада је аустро-угарска резолуција стављена на гласање. Гласало је 8 за,<sup>1</sup> 5 против, 4 се уздржало.

Торнијели је после гласања аустро-угарске резолуције понова узео реч и предложио једну своју резолуцију (која се мало разликује од аустријске); али је на одборској седници сутра дан захтевао да се његова резолуција на дневни ред изнесе тек у случају да у комисији ниједно од два разна одборска мишљења не добије велику већину гласова. Затим је одбор завршио свој рад другим читањем енглеског предлога.

При томе другом читању енглески предлог је комбинован са другима и допуњен тако да је израђен један дефинитивни пројекат уговора од 13 чланова (чл. 16—16m) са протоколом као додатком. Тај дефинитивни пројекат јесте синтеза пет разних предлога. Чланови 16, 16a и 16b остали су онакви исти какви су били у енглеском предлогу, само што је чл. 16b друкчије стилизован. Код чл. 16c приступило се поновном гласању разних категорија спорова; осам врста је изгласано апсолутном већином и оне су унете у чл. 16c, као предмети за које ће се државе обвезати да их без изузетка поверавају изборном суду. Члан 16d говори о начину на који ће се постићи обавезност суђења за питања која нису

<sup>1</sup> Српски делегат је гласао за.

добила у одбору апсолутну већину.<sup>1</sup> По члану 16e, изборне пресуде о питањима која спадају у надлежност државних судова неће имати повратна дејства на одлуке тих судова. По члану 16f, одредбе о изборном суђењу које већ постоје у разним уговорима остају у важности. Чланови 16g и 16h говоре о случају да спор буде око тумачења једног уговора који је већи број држава потписало; у њима се налази оно решење које је за тај случај још раније у одбору усвојено поводом примедба немачког делегата.<sup>2</sup> Члан 16i је члан 4 америкашког пројекта (потреба компромиса за сваки спор). Члан 16k вели да се члан 16d не може применити кад су у спору ван територијална права. Чл. 16l говори о ратификацијама а чл. 16m о начину отказа уговора.

Цео предлог је усвојен са 13 гласова против 4 (1 се уздржао) и тако је рад у одбору завршен 4 септембра показавши расцеп и подељеност место једногласности. Два разна мишљења, мишљење већине и мишљење мањине, изложена у енглеском и аустријском предлогу, упућена су комисији, и њој је стављено у задатак да те предлоге понова претресе и између њих се одлучи.

Комисија је питању о обавезности суђења посветила свега шест седница. Од њих су несумњиво најзначајније прве две (држане 5 октобра) зато што се на њима повела врло занимљива начелна дебата у којој су многи делегати узели учешћа и изнели разлоге за и против уговора о обавезном изборном суђењу. Од свију говора највише се истиче својом садржином говор немачкога делегата барона Маршала. Ми смо већ имали прилике да говоримо о видној улози коју је у одбору немачки делегат имао; он је исто тако узео живо учешће и у седницама комисије, и по својој језгровитости, смишљености, јакој аргументацији и позитивности његовог говор у првој комисијској седници од 5 октобра издваја се од свих осталих. Као и у одбору, барон Маршал је и у комисији

<sup>1</sup> Конвенцији би се приложио парочити протокол у коме би се наbraјала питања за која се може установити обавезно суђење без изузетка, и наводиле се државе које су се обвезале на поверавање изборном суду поједињих или свих тих питања.

<sup>2</sup> Види стр. 217.

устао да напада енглески предлог не зато што је у опште противан напретку изборног суђења, већ што је противан *начину* на који се мисли допринети томе напретку. Маршалу изгледа да се у енглеском предлогу претпостављају као зрела и решена питања која то ни најмање нису, а да се предлог износи само зато да би се нешто урадило. Међутим сви законодавци из искуства знају да су најгори закони који се на брзу руку доносе а, с друге стране, извесна питања која се у енглеском предлогу остављају нерешена много су важнија него што се мисли и њихова нерешеност може бити судбоносна.

Маршал је присталица обавезног суђења али се оно може остварити на два разна начина а он је само за један од њих. Има два система обавезног суђења која би се могла назвати индивидуални и светски систем. По првome, индивидуалном систему, свака држава слободно бира оне с којима ће преговарати и предмете који изгледају подесни за суђење; све се тачно у уговору одређује и према приликама подешава. Зидати се почиње од темеља, систематски и солидно. Ствара се прво материја па после оквир. Тај се систем до сада примењивао. По другome систему напротив прави се празан оквир који ће се тек доцније испунити. Тај је систем у енглеском предлогу. Да би се оквир колико толико попунио, предмети се скупљају на срећу, где се нађу, и тако постаје листа у чл. 16c енглеског предлога. А пошто је та листа сувише мала, додаје се протокол са једном таблицом која ништа друго није него апарат за механичко стварање уговора: свака држава се уписује на таблици за оне предмете које жели поверавати изборном суду, а везује се са свима државама које буду уписале своје име код истих предмета, што ће се знати тек доцније. Избор саговорача није дакле слободан и ако је бирање предмета за суђење слободно. Барон Маршал је готов да доказима брани ова два тврђења: 1. Закључење једног уговора о обавезном изборном суђењу могуће је само у индивидуалном систему, док је у светскоме систему реч „обавезно“ само почасни назив који не може накнадити оскудицу правне везе у самој садржини. 2. Напредак у мирном решавању међународних спорова може се постићи само индивидуалним системом, док светски уго-

вор са неодређеним, еластичним и општим условима пре може изазвати нове спорове него што ће решити стара.

Немачки делегат затим прелази на критику појединих одредаба енглеског предлога. Чл. 16а вели да је суђење обавезно само за спорове јуридичке природе; међутим немогуће је повући разлику између јуридичких и политичких спорова; свако правно питање може услед околности постати политичко. И ко ће, на послетку, пресудити да ли је једно питање правно или не кад му је правни карактер оспорен? На то у уговору не налазимо одговора. Изузимање питања која додирују част, независност, битне интересе, одузима сваку вредност истакнутоме принципу обавезности: „Мораш ако хоћеш“ то је прави смисао принципа истакнутог у енглеском предлогу. Маршал затим критикује оне недостатке на које је још у одбору скренуо пажњу али који нису отклоњени: тешкоће услед противљења законодавних власти у појединим државама, измирење изборних пресуда са одлукама државних судова и т. д., све то скупа чини да енглески предлог не ваља. Он даје обећања која не може испунити; назива се уговором о обавезности а то није; изгледа да чини напредак а у ствари не одмиче се унапред. Зато је боље оставити државама одрешене руке као и до сад и пустити изборно суђење да се слободно развија.

Ми смо се дуже задржали на говору немачког делегата, изнели сву садржину његову и навели поједина места готово од речи до речи зато што је он најбољу светлост бацио на цело питање о обавезном суђењу, тачно оценио вредност и недостатке енглеског предлога и, по нашем мишљењу, правилно истакао бескорисност звучних фраза које се примају само зато да изгледа да је неки резултат постигнут. Говори осталих делегата, махом изазвани Маршаловим говором, не заслужују тако опширан приказ. У њима је оригиналних мисли било мало. Од говорника, једни су побијали Маршалове разлоге познатим општим аргументима које присталице изборног суђења истичу у свакој прилици; други су бранили немачког делегата парафразирајући његове разлоге.

У прилог барону Маршалу говорили су делегати Гијом (белгијски) и Белдиман (румунски). Гијом је тврдио да апсолутне обавезности неће бити ни у ком случају, чак ни у споровима за које по уговору не би важиле изузетци из чл.

1 (битни интереси, част и т. д.); то је зато што се увек може тенденциозно спорити правни карактер једног питања. Белдиман је закључио да тешкоће у раду долазе отуда што се од изборног суђења траже резултати противни његовој природи: факултативност је један од битних услова изборног суђења. И он као и барон Маршал сматра да енглески предлог оставља нерешена три тешка проблема.

Већина делегата се трудила да Маршалова твђења побије бранећи енглески предлог. У том смислу су говорили Мартенс, Др. Миловановић, Драго, португалски делегати. Енглески делегат Фрај духовито је приметио Маршалу да се чл. 16 енглеског предлога коме Маршал пребацује неодређеност и нелогичност налази са готово идентичном садржином у почетку уговора о обавезном суђењу који је Немачка закључила с Енглеском. Најјачег противника је Маршал имао у француском делегату Реноу. Рено налази да се многе замјерке које је Маршал учинио могу применити и на уговоре о обавезном суђењу закључене међу појединим државама. Ти уговори међутим постоје и доносе користи. Зашто да оно што се сматра за могуће и корисно између две државе не буде то и међу већим бројем држава? Резерве којима се принцип обавезности ограничава одузеле би му сваку вредност само онда кад би државе биле нелојалне, а лојалност, држање задане речи код држава морају се претпоставити, иначе пада цело међународно право. Ако се претпостави лојално вршење уговора, свака држава ће истаћи своје битне интересе, достојанство, или политички карактер једнога питања као разлог против изборног суђења тек пошто се добро буде промислила; обавезност ће дакле у извесним границама збиља постојати. Најуспешније је Рено одговорио на детаљне замјерке Маршалове, свдећи на праву меру извесне тешкоће које је барон Маршал био преувеличао: зашто унапред претпостављати несклад међу пресудама које тумаче један уговор потписан од већег броја држава? Шта се тичу конференције евентуални конфликтни са парламентима који неће да се покоре пресуди; није ли то интерно питање појединих држава? И није ли лако измирити изборну пресуду са јуриспруденцијом државних судова? Пресуда повратног дејства никад не може имати на раније одлуке, а за будуће судске одлуке сматраће се као законодавно тумачење.

Дебату је завршио председник комисије Буржоа једном бриљантном беседом трудећи се да ублажи разлике у мишљењу и енглеском предлогу осигура победу. Буржоа је констатовао да нико не спори сам принцип обавезног изборног суђења; сви су задовољни што број уговора о обавезном суђењу бива све већи; и по мишљењу свију, обавезно суђење може се применити на сва правна питања, спорове око тумачења уговора. У томе су дакле сви сложни, и неслога настаје само код два питања: Може ли се за правне спорове увести обавезно суђење општим уговором (који ће све државе потписати) али са извесним резервама? Има ли спорова за које би се обавезно суђење могло увести без икакве резерве? Неслога долази отуда што код првог питања неким изгледа формула и сувише еластична да суђење буде збиља обавезно, и што код другог питања поједини делегати траже времена да би се техничке појединости проучиле. Буржоа налази да те диференције нису тако дубоке да се не могу изравнати. Државе везује поред многобројних економских интереса и интерес одржања мира. Тај виши интерес, који је над свима осталима, оличен је у конференцијама што се у Хагу састају. Баш у том вишем интересу мира била би дужност изасланика да се не разиђу без резултата, и да у извесној мери и за одређене предмете усвоје обавезно суђење. Отварајући један домен искључиво и облигатно потчињен праву а подједнако отворен свима образованим државама, делегати неће само допринети напретку изборног суђења, они ће шта више тиме потврдити заједничку вољу да се право поштује и заједничко осећање солидарности у својим дужностима. Тиме ће пружити човечанству једну узвишенију моралну поуку.

Буржоа је затим ставио на дневни ред енглески предлог онакав какав је остао после измена учињених у одбору. Комисија је, много не дебатујући, одбацила два члана (чл. 16f који је говорио о односима изборних пресуда према одлукама државних судова и чл. 16i којим су се изузимала вап територијална права) а све остале чланове усвојила без икаквих измена.<sup>1</sup> На жалост, једногласност или бар ве-

<sup>1</sup> Садржину одредаба енглеског предлога раније смо споменули; сам текст, мислимо, да није потребно наводити. Он се може наћи у Lémonon, op. cit. p. 171—175, или у Deuxième Conférence de la Paix, actes et docum. Paris 1909.

ћина која би њој била приближна нису се могле постићи. Главна одредба уговора (члан 16d) у којој се набраја осам врста питања за која би суђење било обавезно без икакве резерве,<sup>1</sup> прикупила је од 45 гласова свега 31. Мањина је била доста снажна да се преко ње не могне прећи. Америкашки и енглески делегати као и Мартенс налазили су до душе да није право да због противљења неколико држава све остале не могу привести крају дело које је коштало толиких напора. Али је Нелидов умесно приметно да већина може наметнути своје мишљење мањини у једноме парламенту где су сви представници једне исте нације, али да се то не сме тражити на међународним скуповима: једногласност је основни принцип међународних конференција и од тога се одступати не може. Стога је енглески предлог скинут с дневног реда; на гласање је стављена аустро-угарска резолуција; она не само да није добила већину већ је одбачена са 24 гласа против 14 (6 се уздржало).

После четиримесечног рада, дакле, комисија није могла постићи жељени резултат. Она је без примедба усвојила чланове 15—19 који чине први одељак IV главе уговора од 1899, и увела те чланове са незнатним променама у нови уговор као чл. 37—40<sup>2</sup> (енумерација је друкчија због великих допуна у трећој глави која говори о анкетним комисијама); али од свих предлога о обавезном суђењу које је члан 16 изазвао ниједан није примљен. Констатујући тај неуспех, талијански делегат Торнијели приметно је да би узалудно било тражити нове формуле у нади да ће бар оне постићи једногласност; делегати су и сувише заморени јуридикчком анализом и научном критиком досадашњих предлога, да могу с успехом продужити рад на овом питању. Једино паметно решење јесте да се за сад сви задовоље констатова-

<sup>1</sup> Ово су тих осам врста питања: Бесплатна узајамна помоћ спротивно болесницима; међународна заштита радника; начини да се предузму судари на мору; питања о мерама и тежинама; мерење лађа; наследства умрлих морнара; повучена потраживања као накнада штете, коју у принципу нико не спори; заштита књижевних и уметничких дела.

<sup>2</sup> Чл. 15 и 18 чине нови члан 37. Члан 38 је чл. 16 са једном допуном у којој се изражава жеља за што чешћом употребом суђења. Члан 39 је члан 17 скраћен (отпадала је друга алинеја која је у осталом и била изазивна) а члан 40 члан 19.

њем оно мало rezultata који су ипак у ствари постигнути. Конференција, за разлику од своје претходнице, сагласна је у усвајању принципа обавезности суђења; делегати су уверени да у међународним односима има питања која могу бити предмет обавезног суђења; најзад, заједнички рад приближио је делегате и повећао узајамно поштовање и пријатељство држава. То су успеси рада комисије, они нису можда врло практични, али на њима треба делегати да се зауставе, уверени у бољу и плоднију будућност обавезности изборног суђења.

У истом смислу су говорили барон Маршал и Леон Буржоа. Један узки одбор је изабран да формулише садржину говора талијанског делегата. Тај одбор је 11 октобра (по новом) предложио комисији овакав текст декларације:<sup>1</sup>

„Комисија је сагласна

1. У признању принципа обавезног изборног суђења;

2. У изјави да извесна спорна питања, као што су питања тумачења и примене одредаба уговорног међународног права, могу бити поверена обавезном изборном суђењу без икаква ограничења.

Она најзад једногласно изјављује, ако није било могуће закључити још сад уговор у том смислу, да разлике у мишљењу које су се појавиле нису прешле границе једне правне контроверзе, и да су се све државе радећи заједно четири месеца не само приближиле већ су у тако дугој сарадњи стекле врло узвишено осећање онога што је заједничко добро човечанства“.

Декларација је једногласно усвојена (четири државе су се од гласања уздржале<sup>2</sup>) и тиме је рад прве комисије на обавезном изборном суђењу завршен.

Rezultati комисијског рада у том питању изнети су пред пленум конференције у седници од 16 октобра. Конференција је усвојила све што је у комисији било примљено. Она је усвојила пре свега чланове 37—40<sup>3</sup> који чине у новом

<sup>1</sup> Изостављамо прву алинеју која служи као увод.

<sup>2</sup> Сјед. Амер. Државе, Турска, Јапан и Халти. Амерички делегат је мотивисао своје уздржавање од гласања тиме што налази да је негативни резултат рада комисијског неоправдан и нелогичан.

<sup>3</sup> По чл. 37, предмет је међунар. изборном суђењу да спорове међу државама решавају судије које оне наберу, судије које ће се ослањати на правне принципе. По чл. 38 изборно суђење сматрају државе потпис-

уговору I одељак IV главе, а затим и декларацију о обавезном изборном суђењу која је у закључни акт конференције ушла као жеља.

\*

Међу писцима су подељена мишљења о резултатима постигнутим у питању обавезног изборног суђења. Док једни налазе да је прва подкомисија некусила потпун фијаско у томе питању, други напротив држе да је њен рад врло користан и да ће донети плода у скорој будућности. Има их који сматрају да успеха није ни могло бити, док други тврде, да би успех био апсолутно сигуран да барон Маршал није водио врло вешту, срачунату, систематску опозицију, и свађују сву кривицу на немачкога делегата.<sup>1</sup>

У ствари, немачки делегат јесте се противио општем уговору о обавезном изборном суђењу, али је за то имао основаних разлога и то је чинио у уверењу да ће користити самој институцији изборног суђења. Бележећи разна мишљења, ми смо се већ показали наклоњени мишљењу немачког делегата и то и овде потврђујемо. Он је унео позитивне, практичне и смишљене погледе у једну дискусију која је могла да оде странцутицом услед идеалисања пацифиста. Пацифисте, занети сањаријама о вечитоме миру, нису свесни реалних околности у којима се изборно суђење може оства-

нице као најчаче и најправичније средство за решење спорова који се нису дипломатским путем расправили, и то спорова правне природе а нарочито оних око тумачења и примене уговора. Члан 39 вели да се уговор о суђењу може закључити за спор који већ постоји или за спорове који се тек могу десити. Може се односити на све спорове или на спорове извесне врсте. По чл. 40 државе потписнице резервишу себи право да закључују и у будуће нове уговоре, опште или посебне, којима би прошириле домен обавезног суђења на нове случајеве поред оних који су већ предвиђени у разним посебним уговорима о обавезном изборном суђењу. Као што се види сва четири члана садрже одредбе или чисто теоријске (као што је чл. 37 који доноси дефиницију изборног суда) или неодређене којима се изражава само извесна жеља.

<sup>1</sup> Lémoignon врло невешто напада барона Маршала. Он на пример вели да државе, остављене да саме понаособ закључују уговоре, неће их никако ни закључити; а заборавља да је таквих посебних уговора од 1899—1907 закључено 33. Исто тако је нетачно тврђење да ће преговори о обавезном изборном суђењу или теже између две државе понаособ него на једној конференцији. Истина је обрнута. (Lémoignon, op. cit., p. 183 s.).

рити. Да је усвојен уговор о обавезном изборном суђењу, шта би се постигло? Постигло би се обавезно изборно суђење на хартији, које би налазило примене врло ретко, дакле без практичне користи. Видели смо већ да је пројекат уговора у своме дефинитивном облику, онакав какав је са 32 гласа изгласан у комисији, у ствари био низ поређаних фраза без велике вредности зато што су изузетци и ограничења готово потирали правило. Осам врста питања која је члан 16d помињао као апсолутно подложна изборном суђењу била су или и сувише безначајна или таква за која је невероватно да може понићи спор између две државе. Кад је тако, нашто бацати праšину у очи и заваравати свет? Не би ли такав фиктивни, извештачени прогрес више нахудио него што би користио изборном суђењу? Спорији је али много сигурнији онај пут који проповеда барон Маршал и којим ће се лагано и систематски изборно суђење све више утврђивати као стална међународна институција. На томе путу рад друге конференције представља свакако важну етапу; ако се корисне последице још не виде, њих ће бити у скорој будућности, и оне ће ублажити неуспех који је конференција за сад у томе питању претрпела.

## IV

Поред предлога о обавезном изборном суђењу, пред прву подкомисију су били изнети и предлог о ограничењу насилне наплате државног дуга и предлог о образовању једног новог сталног изборног суда. Предлог о ограничењу насилне наплате дуга установљивао је у ствари један специјалан случај обавезног изборног суђења, а предлог о установи новог суда ишао је на то да се поред изборног хашког суда који већ функционише по конвенцији од 1899 али који је сталан само по имену образује друга независна институција која би одишта била перманентна. И један и други предлог потекао је иницијативом Сједињ. Америчких Држава. Они су били неједнаке среће јер док је предлог о ограничењу насилне наплате државног дуга усвојен и редигован као засебан уговор, предлог о сталном изборном суду није могао добити довољан број присталица.

Амерички предлог о ограничењу насилне наплате дуга претпоставља случај да једна држава неће или не може да плати свој дуг поданицима друге државе. У пракци је таквих случајева бивало доста и повериоци, не могући добити заштите код судова ни у својој ни у туђој држави, често су у таквим околностима тражили интервенцију своје владе. Њихова влада их је помагала разним мерама, опомињући и терајући на плаћање инсолвентну државу. На жалост, извесне државе су чиниле велике злоупотребе са том заштитом економских интереса својих поданика и њихове злоупотребе су и изазвале амерички предлог. Не само да се финансијска интервенција вршила самовољно, неједнако и без претходног проверења самих факата, већ су шта више неке државе њу схватиле готово искључиво као средство за постизање политичких циљева, вршећи је само онда када би



она išla у прилог политичким плановима према каквој слабој или малој држави. Интервенција се вршила у државама као што су Тунис, Египат, или јужне америчке државице, са тенденцијом да се независност тих држава умањи или њихово достојанство унизи. Најгрубљи пример такве интервенције јесу заједничке мере које су 1902 године предузеле против Венецуеле Енглеска, Немачка и Италија. Услед тога што Венецуела није била у стању да исплати дугове које је поданицима поменутих европских држава дуговала нешто на име анцитета, нешто на основу разних приватно-правних уговора, или најзад за штету учињену странцима у грађанском рату, три велике силе европске нашле су за оправдано да пошљу своје флоте против Венецуеле, да бомбардују три пристаништа и да целу обалу те државе блокирају. Никад се дотле није финансијска интервенција вршила тако безобзирно, и зато није чудо што је тај поступак којим се независност и достојанство једне америчке државе толико компромитују изазвао против себе реакцију у целој Америци. Покрет против европске политике, отпочет је у Аргентини и *Драгова доктрина* је истакнута и као правни принцип и као политичко начело у одбрану америчког континента против европских насртаја.

Предлог изнет пред Хапску Конференцију од стране америчкога делегата генерала Портера, и ако је последица америчке реакције против европских интервенција и Драгове доктрине, не подудара се са том доктрином потпуно. Сједињене Америчке Државе, у осталом, никад се нису солидарисале са гледиштем које је аргентински дипломата и правник Луј Драго заступао, па ни онда кад су на III панамеричком конгресу године 1906 примиле на себе дужност да у име америчких држава поднесу Хапској Конференцији пројекат уговора о ограничењу финансијских интервенција. Разлика између аргентинског гледишта и северно-америчког у томе је што је Аргентина хтела да финансијске интервенције према америчким државама начини немогућним и потпуно искључи, док Сједињене Америчке Државе траже да се те интервенције само ограниче и сведу на потребну меру.

Драгова доктрина оснивала се и на политичким и на правним разлозима, она је у исто време и политичко начело и правна теорија. Као политичкоме начелу њој се може за-

мерати само претерана бојазан од једне опасности која готово не постоји. Драго је констатовао пре свега да су у савремено доба финансијске интервенције врло опасне по мале државе, да су оне управо за велике силе један прикривен облик потчињења малих државица; он затим доказује да се Монроева доктрина примењује недовољно и противно своме првобитном смислу: Сједињене Америчке Државе држе данас да је противно Монроевој доктрини да се каквој европској држави уступи и најмање земљиште за подизање станице угља на америчком континенту а међутим налазе да Монроева доктрина не забрањује европским државама финансијске интервенције ни кад су онако бруталне као 1902 године. Међутим за самосталност америчког континента много су опасније финансијске интервенције него станице угља. Драго најзад обраћа пажњу на јаку струју која се у Европи манифестује за поновно колонизирање Јужне Америке. Доводећи све то у везу, Драго тврди да Јужној Америци прети опасност да буде понова потчињена Европи; да су финансијске интервенције први корак на томе путу; да је Монроева доктрина услед погрешне примене недовољна да Јужну Америку заштити; и да зато треба цео амерички континент да његову, Драгову доктрину, истакне као политичко начело којим неће дозволити више никакве европске финансијске интервенције у Америци.

Логичан и јасан као политичар, Драго је напротив конфузан и противречан као правник. Као правна теорија његова је доктрина врло слаба. Он као да није на чисто с тиме како се могу заштитити повериоци једне инсолвентне државе. Докле на једном месту вели да се једна држава која не плаћа анцитет никојим начином не може присиљавати на то плаћање па да се чак не може ни на суд позивати јер нема суда надлежног за то, на другоме месту признаје да се инсолвентност државе може расправљати било на изборном суду било на надлежном суду у самој тој држави али да се судска одлука не може силом извршити. На једној страни каже да он не мисли једну државу ослободити међународне одговорности, и да и америчке државе треба да спосе последице својих међународних деликата, а на другој страни вели да насилне мере апсолутно ни у ком случају не могу бити примењене на државу која неће да отплаћује свој дуг.

Међу тим противречностима ипак се издваја његова концепција државних зајмова, концепција доста тенденциозна. По његовом схватању, држава не закључује зајам на исти начин на који би то радио појединац, нити се у погледу обавеза које из зајма истичу може идентификовати са појединцем, са приватно-правним лицем. Држава закључује зајам *jure imperii* а не *jure gestionis*; и закључење зајма и његова отплата врше се актима сувереним, држава суверено може одлучити да дуг не отплаћује и против тог сувереног акта не може се вршити никаква пресија ни интервенција; таква државна одлука је за повериоце *vis major* против које нема помоћи.

Ми смо имали прилике да се опширно бавимо Драговом теоријом и да се уверимо о њеној нетачности.<sup>1</sup> О карактеру државних зајмова постоје три разна мишљења. Једно је мишљење (Левандовски, Ван Варик) сасвим супротно Драговом: државни зајам треба сматрати као уговор којим је држава исто овако обавезана као и обичним приватно-правним уговорима. Друго је мишљење Драгово. Треће мишљење (Мулен) стоји на средини између та два и схвата државне зајмове као акте мешовитог карактера, сложене правне природе. Од та три мишљења најмање се може усвојити Драгово.

Драго се вара кад сматра закључење зајма као суверен акт једне државе. Држава додуше извршује сувереним актима уговор о зајму; али такав начин испуњавања државних обавеза не одузима самоме закључењу зајма уговорни карактер. Држава је са повериоцима закључила обичан уговор, и једина разлика између уговора о зајму и приватно-правних уговора јесте у непотпуности обавезе која за државу истиче из уговора о зајму, у несумњивом праву које држава има да обавезе према повериоцима не испуњава кад год се то коси са њеним битним интересима. Драго у осталом истиче суверен карактер зајмова што претпоставља да држава не може бити

<sup>1</sup> Др. Милета Новаковић, О међународно-правној заштити поверилаца једне државе. Архив, књига IV св. 5 и 6, и књига V св. 1 и 2. Неколико испрвних чланака о Драговој доктрини и рад Хашке Конференције на њој налазе се *прикупљени и објављени* у књизи професора Мулена: Moulin, La doctrine de Drago, Paris, A. Pédone 1908. Изаче је даван библиографија Драгове доктрине врло богата, о њој постоји велики број чланака и расправа на разним језицима. Види Moulin op. cit. p. 361—368.

међународно одговорна за своје суверене акте и да суверени акти не могу дати повода интервенцији других држава; и у томе је његова друга погрешка, пошто ће напротив држава најчешће понети међународну одговорност за акте које је извршила као суверен, *jure imperii*. Драго би хтео да ограничи међународну одговорност државе њеном сувереношћу, а у ствари сувереност мора бити ограничена међународном одговорношћу.

Драго је отишао у крајност, под утиском догађаја од 1902 године, и зато што се чине злоупотребе са међународно-правном заштитом поверилаца, хтео је да саму ту заштиту сведе на нулу. Америчка делегација подносила свој пројекат Хашкој Конференцији схватила је много правилније и умереније питање заштите поверилаца, и погодила је прави начин да се једновремено и обезбеди повериоци и осигурају мале државе од неоправданих и самовољних финансијских интервенција.

Шта управо садржи амерички пројекат? Он пре свега поставља правило да једна држава не може употребити силу ради наплате извесних дугова које друга држава дугује њеним поданицима; али одмах затим додаје да се то правило неће применити, да ће се дакле међи сила употребити, у случају кад држава — дужник одбије понуђени јој изборни суд или онемогући састав суда или не хтедне извршити пресуду изборног суда. По мишљењу америчке делегације, инсолвентне државе довољно су заштићене самом гаранцијом да потраживања њихових поверилаца морају прво бити проверена и испитана на изборном суду. Али пошто избегавање или изигравање изборног суда од стране инсолвентне државе претпоставља њихову неисправност па и кривицу, државама чији су поданици повериоци остављају се у томе случају потпуно одрешене руке: финансијске интервенције остају дакле и од сада могуће кад год се распра између инсолвентне државе и њених поверилаца кривицом саме те државе не могуће расправити изборним судом.

Амерички или Портеров предлог (како су га назвали по имену америчког делегата који га је поднео) прошао је кроз уобичајене инстанције: прво је претресан у првој подкомисији (седнице од 16, 18, 23 и 27 јула),<sup>1</sup> затим се њиме бавило

<sup>1</sup> Deuxième Conférence Internationale de la Paix. Actes et Documents. La Haye 1909, tome II pp. 228—253, 272, 266, 290—308.

нарочити одбор (седница од 3 септембра)<sup>1</sup>, онда је изнет пред прву комисију (9 октобра<sup>2</sup>), и на послетку је усвојен у деветој пленарној седници конференције са 39 гласова (16 октобра).

Против самога принципа нико није био, замерке су чинене рђавој и нејасној стилизацији предлога и самоме начину на који се принцип мисли применити. У дебати су нарочито учешће узимале америчке државе пошто се питање дотичало поглавито њих; Аргентински државник Драго држао је два врло лепа говора у којима се трудио да своју доктрину истакне и амерички предлог прошири и идентификује с њом. Дискусија која је вођена око америчког предлога за нас у осталом нема важности и ми се на њој нећемо дуго задржавати, у толико мање што она није изменила амерички предлог. Измене које су поједини делегати захтевали нису усвојене, њихове замерке нису примљене. То треба жалити зато што је било замерака врло умесних и оправданих.

Ми ћемо овде навести највећи недостатак предлога: то је неодређеност израза који је употребљен да се обележе врсте дугова на које ће се уговор применити. Та неодређеност је остала и у дефинитивном уговору. У уговору је узет израз „*dettes contractuelles*“; да ли су то само дугови којима је извор у обичном приватно-правном уговору или су то у опште сви дугови који не потичу из деликта? Могло би се тврдити да су Американци циљали на контракте у ужем смислу по томе што је у тексту њиховог предлога поднетог 2 јула стајало изриком: „обични дугови којима је извор у контрактима“,<sup>3</sup> што је сам Портер у говору нарочито истицао индивидуална потраживања, и што је у одговору на једно питање српског делегата Др. Миловановића изјавио да су у случају јавнога државног дуга повериоци заштићени општим принципима међународнога права.<sup>4</sup> Али се исто тако може бранити

<sup>1</sup> Op. cit. Tome II p. 548—553.

<sup>2</sup> Op. cit. Tome II p. 139—144.

<sup>3</sup> Op. cit. Tome I p. 553.

<sup>4</sup> Седница одбора А од 3 септембра: Српски делегат жели да зна да ли су предлогом обухваћени само дугови државе према појединцима, или и дугови државе према држави и обавезе којима је извор у држ. зајмовима. Др. Миловановић мисли да није потребно помињати у самом уговору употребу силе. Генерал Портер одговара да разликовање које чини

и мишљење да се под „*dettes contractuelles*“ разумеју не само обичне приватно-правне обавезе државе већ сви дугови којима није извор у деликту. У прилог томе другом мишљењу може се навести да сами изрази употребљени у дебати „*dettes contractuelles*“ и „*dettes publiques*“ немају довољно прецизно и дефинитивно јуридикчко значење да би се између њих повукла тачна демаркација; да се амерички делегати ни у једноме тренутку нису прецизно изразили, да су помињали и државне обвезнице и ако су истицали индивидуална потраживања и да је државни јавни дуг био повод догађајима који су изазвали Портеров предлог.<sup>1</sup> Може се дакле и једно и друго мишљење бранити аргументима подједнаке јачине и неизвесност је велика: не може се позитивно тврдити на које ће се управо дугове примењивати уговор. А има ли већег недостатка за један уговор него кад се не зна поље његове примене?

Уговор о ограничењу насилне наплате дугова једне државе који је изгласан у пленуму конференције 16 октобра као резултат дебате вођене око Портеровог предлога јесте уговор *sui generis*. Он ствара једну врло оригиналну уставову. У почетку овога чланка смо рекли да се њиме поставља један случај обавезног изборног суђења; то наше тврђење морамо сада ближе одредити. У уговору збиља постоји обавеза изборног суђења, али је та обавеза једнострана, унилатерална и тиме се разликује од обичних конвенција о изборном суђењу закључених међу државама у последње време које све стварају узамне обавезе. Обавеза да се захтева изборни суд постоји само за ову државу чији су поданици повериоци. Та држава, пре него што буду интервенисала силом да наплати потраживања својих поданика од друге државе, мораће понудити овој држави изборни суд. Али ако је та понуда обавезна за њу, она није ни у колико обавезна за инсолвентну државу. Инсолвентна држава којој се суђење предлаже, може одбити суд ако јој изгледа да

Др. Миловановић између разних врста дугова овде има мали значај. Општа принципи довољно ће заштитити повериоце чијим потраживањима је извор у држ. зајму. Употреба силе мора се у уговору споменути, али ваља нагласити да ће се то крајње средство употребити само ако се одбије извршење изборне пресуде. Op. cit. Tome II, p. 549 и 550.

<sup>1</sup> Conf. Moulin, op. cit. p. 311 s.

се то коси са њеним интересима. Само у томе случају она се излаже ризику да се против ње употребе и насилнас редства.

Такву једнострану обавезу нећемо наћи ни у каквом уговору о обавезном суђењу; као преседан за њу може се навести једино пројекат уговора међу америчким државама израђен на првој панамеричкој конференцији 1890 године. У томе пројекту вели се да ће изборно суђење бити међу државама потписницима обавезно за извесне категорије спорова, али да се изузимају од тога правила сва питања која по мишљењу једне од парничних страна доводе у питање њену независност; у томе случају изборно суђење неће бити обавезно за ту страну, док ће обавеза и даље постојати за њеног противника чији битни интереси нису у толикој опасности. Шта се хтело тиме? Хтела се заштита малих држава; та заштита нормално треба да буде у изборном суду. Али се може десити да сам изборни суд постане опасан по независност једне државе кад има да претреса питање које се тиче њених битних интереса. У томе случају пројекат од 1890 године истиче најбоље решење, остављајући самој заинтересованој држави да реши пита је за њу боље, изборни суд или ризик оружаног конфликта; опција између рата и суда коју имају мале државе у извесном случају према обавези суда за велике државе њихове противнике, то је по мишљењу творца пројеката од 1890 најбоља гаранција за мале државе. Иста та мисао инспирисала је и одредбу у Портеровом предлогу, одредбу оригиналну али потпуно сходну циљу самога уговора.

Уговор донет на хашкој конференцији постао је услед догађаја на америчкоме континенту; и ако су његови изрази општи, он може наћи примене готово искључиво у односима између европских држава с једне и америчких држава с друге стране, он је од интереса дакле само за америчке државе. Зато се и нећемо више њиме бавити нити испитивати основност разних замерака које су му чињене са више или мање основа. Мулен вели да се треба радовати што је „конвенција Портер“ закључена, конвенција која у својим главним потезима признаје мирољубиву и великодушну Драгову доктрину и ако је не примењује потпуно; Лемонон налази да конвенција чини највећу част америчкој делегацији, као први

корак на путу обавезног изборног суђења,<sup>1</sup> а у једном енглеском чланку с разлогом се вели да је од свих уговора донетих на хашкој конференцији Портерова конвенција једина којој је циљ да спречи а не само да регулише рат, да је она главно дело конференције на пољу сузбијања ратова. Кад је тако, само се мора жалити што и та једина победа пацифичке доктрине има специјалан карактер и што се односи специјално на прилике у једном континенту.

<sup>1</sup> Lémonon, La Seconde Conférence de la Paix p. 120.

## V

У трећој и четвртој глави ове расправе бавили смо се предлозима о обавезном изборном суђењу и ограничењу насилне наплате државнога дуга, предлозима које је изазвао поновни претрес чл. 15—19 конвенције о мирним решењима међунар. спорова. Да бисмо завршили преглед рада прве подкомисије у првој комисији остаје нам још да видимо какве је измене подкомисија учинила у осталим члановима (чл. 20—61) конвенције од 1899, или другим речима, шта је подкомисија урадила у питању Хашкога суда и изборног судског поступка. О томе ћемо у овој глави говорити, пошто најпре у кратко изнесемо садржину чл. 20—61 какви су били у старој конвенцији.

Четврта глава конвенције од 1899 (чл. 16—61), посвећена изборном суђењу, делила се, као што смо већ споменули раније, на три одељка. Од та три одељка први се бавио општим принципима изборног суђења (чл. 15—19; чл. 16 је дао повода многобројним предлозима о обавезном суђењу које смо до сад проучавали); други одељак је стварао неку врсту међународног суда који би у свако доба био приступачан; трећи одељак је прописивао поступак којим се могао служити ма који изборни суд кад год парничари не би нарочита правила прописали.

Међународни суд створен чл. 20—29 конвенције од 1899 сасвим је оригинална установа и не личи ни на који други суд. По чл. 23, свака држава именује до четири лица као чланове суда за време од шест година. На тај начин се добија једно многобројно тело које саставља стални или перманентни изборни суд, али које у ствари никад не функционише као целина нити се икад састаје, већ из кога се у сваком специјалном случају могу три или пет или колико се

хоће чланова изабрати као судије за тај случај. Поред тога судског тела, чланом 22 установљава се један међународни биро у Хагу који ће отправљати административне послове суда, служити суду као секретаријат и архива, и прикупљати све податке о изборном суђењу, преписе уговора, документе који се односе на састав суда или на извршење пресуде. На послетку се (по чл. 28) образује и један административни савет; савет је састављен од посланика које су државе потписнице акредитовале при холандском двору. Тај савет има за задатак да под председништвом холандског министра спољних послова организује међународни биро, да врши управу и надзор над њим, да поставља и смењује чиновнике бироа и да решава административна питања која се односе на суд.

Пошто је на тај начин створена нека врста сталног међународног изборног суда, у трећем одељку конвенције (чл. 30—61) одређује се поступак којим ће се тај суд служити кад год парничари не уговоре противно.

По члану 31 државе за сваки спор закључују нарочити уговор или компромис у коме јасно обележавају спорни предмет и одређују делокруг власти судија. У бирању судија државе имају апсолутну слободу. Кад је поглавар једне државе узет за судију, он сам себи одређује правила поступка (чл. 33). Самим тим што закључују компромис, државе се обвезују на савесно извршење пресуде. Ако је суд састављен од неколико лица, он бира себи председника и секретара. Упражњена судијска места попуњавају се на исти начин на који је извршено наименовање судија (чл. 35). Државе могу имати своје нарочите агенте који ће бити као неки посредници између суда и њих, и своје браноце, адвокате, који ће пред судом заступати њихове интересе (чл. 37). Парничари одређују у коме ће месту суд заседавати, а суд одлучује на коме ће се језику претрес водити (чл. 36 и 38). У самоме судском раду, пре суђења, чланови 39—50 разликују две фазе које од прилике одговарају припреми за извиђање и извиђању у грађ. суд. поступку. У првој фази све се врши на писмено; свака страна преко својих агената саопштава суду и противној страни своје гледиште на спор, све акте или документе који садрже какво доказно средство; суд ће својим решењима одредити начин на који ће се то саопштење

вршити. Сваки акт једне стране мора бити саопштен другој (чл. 40).

Друга фаза је усмена, у њој агенти и браниоци парничара објашњавају и допуњују раније поднете писмене доказе; суд може узети у обзир и какав нов докуменат на који му се обрати пажња. Судије постављају питања и траже објашњења.

Пошто председник суда закључи претрес, настаје суђење које је тајно. Пресуда се доноси већином гласова а потписују је све судије. Пресуде морају бити образложене. Оне су коначне, без апелате, осим ако би сами парничари још у уговору о суђењу предвидели могућност поновног суђења и то само за случај да се појави ново доказно средство, раније непознато.

Конвенција на послетку у чл. 56—61 расправља питања о подношењу трошкова, потписивању и ратификовању.

То је у најкраћим потезима садржина чл. 20—61 конвенције од 1899. Њихова ревизија на другој Хашкој конференцији изазвала је многе предлоге који се могу у две групе поделити: предлози о детаљним изменама у вези са појединим правилима поступка, и предлози много важнији којима је циљ да саму установу међународног суда измене и усаврше. Прва подкомисија је из своје средине одредила два одбора да се баве тим разноврсним предлозима, одбор В за питања о самој организацији суда и одбор С за чисто техничка питања поступка.

Одбору С је требало једанаест седница да прегледа и допуни чл. 20—61.<sup>1</sup> Како је по својој формацији одбор С био само један пододбор одбора А, то је цео његов рад понова узет на оцену и преглед у одбору А<sup>2</sup> да затим буде дефинитивно одобрен у седници целокупне прве комисије од 7 октобра.<sup>3</sup> Питања којима се одбор С бавио била су чисто техничког, специјалног карактера. Може се рећи да је у одбору С достигао свој врхунац спорт који су делегати целе

<sup>1</sup> Deuxième Conférence Internationale de la Paix. Actes et Documents. Tome II p. 711—771. Пре то што су чл. 20—61 упућени одбору С претресало се о њима у целој првој подкомисији, у седници од 13 августа (Op. Cit. Tome II p. 352—368).

<sup>2</sup> Седница од 1. октобра. Op. Cit., Tome II, p. 572—589.

<sup>3</sup> Op. Cit., T. II, p. 121—135.

конференције упражњавали придајући највећи значај најситнијим стварима и развијајући дуге дебате о питањима без важности. Да потврдимо тачност овог нашег тврђења довољно је да наведемо као један од многих примера дискусију која је у седници од 23 августа вођена о томе да ли да се одреди уговором језик на коме ће бити суђење или да се самоме суду остави да одлучи којим ће се језиком говорити на претресу. Ватрено заступање једнога или другог гледишта изгледа смешно кад се има на уму да је мање више све једно које ће се усвојити, пошто су одредбе конвенције факултативне; државе у сваком поједином спору могу посебним уговором изменити за тај случај она правила конвенције која им не изгледају подесна. И као што су могле, по старој конвенцији, одредити језик у самом уговору који претходи суђењу и ако је по чл. 38 суд имао да језик одређује, исто тако би могле оставити суду да језик одреди кад им не би изгледало умесно да саме то питање решавају.

Далеко би нас одвело кад бисмо овде потанко изнели цео рад одбора С и дискусије о појединим члановима које су се често водиле око стилизације или редакције тих чланова, око тога да ли ће се ова или она реч у текст узети. Довољно ће бити да овде истакнемо главне измене или допуне које су учињене у чл. 20—61 и да у кратко објаснимо њихов постанак.

Од свију нових одредаба у другом одељку (стари чл. 20—29 а нови 41—50) највише на себе привлачи пажњу допуна која је иницијативом перуванске делегације унета у чл. 48 (стари чл. 27). Стари члан 27 је стављао у дужност државама потписницима да сваку државу која би имала какав озбиљнији спор опомену да јој Хашки Суд стоји на расположењу. Делегација јужно-америчке државе Перу предложила је у седници од 13 августа<sup>1</sup> да се та одредба допуни на тај начин што би и свака од држава у конфликту могла над год би хтела изјавити своју жељу да се спор судом справи. Она би то изјавила међународном бироу у Хагу који би био дужан да изјаву одмах саопшти другој страни. Хтело се дакле пружити средство и самим завађеним странама да без икаквог понижења изјаве своју готовост за изборно су-

<sup>1</sup> Op. Cit., Tome II, p. 357.

ђење. Енглески, руски, северо-амерички и француски делегати су одмах потпомогли перувански предлог<sup>1</sup> али је он примљен тек после подуже дискусије. Дискутовало се у осталом не о самој начели већ о начину на који ће се принцип применити, и не толико о перуванском предлогу колико о допунама које је делегација државе Чили хтела у тај предлог да унесе. Делегација државе Чили је предлагала да се пре свега изрично спомене како та одредба неће имати повратног дејства, како ће се примењивати само на оне спорне догађаје који буду искрсли после потписа конвенције; то није усвојено и из протокола не видимо јасно зашто није усвојено, да ли зато што се ретроактивност не сматра као штетна кад је прибегавање суду факултативно (као што је перув. делегат Кандамо тврдио), или зато што је ретроактивност сама по себи искључена па је није ни потребно изрично уговором забрањивати. Делегати државе Чили захтевали су затим да улога међународног бироа буде само посредничка, без икаквог политичког карактера и да се међународном бироу стави у дужност да свима државама потписницама саопшти изјаву коју би од једне државе добио, како би им дао могућности да врше улогу коју им је стари члан 27 већ одредио. Није усвојен ни предлог да биро мора добивену изјаву саопштавати свима државама, делегати су се међутим сложили да улога бироа буде чисто посредничка, аутоматична, без икаквог мешања у сам спор.

Мартенс, Хавард, Мереј били су против посредништва бироа; аустријски делегат је чак видео опасности за једну државу у томе што ће јој друга држава преко бироа понудити суђење и изгледало му је практичније да ту посредничку улогу врши која трећа држава а не Хашки биро,<sup>2</sup> али је та опозиција пала пред тврђењем да ће биро бити аутоматски преносач поруке и ништа више. Перувански предлог је усвојен са 34 против 7 (3 се уздржало)<sup>3</sup> и ушао у уговор као нов члан 48. У њему се о ретроактивном дејству одредбе и о дужности бироа да свима државама саопшти добивену изјаву од једне државе ништа не говори: само се вели да

<sup>1</sup> I подкомисија, седница 13 августа Op. Cit., Tome II p. 357—358.

<sup>2</sup> Седница I комисије од 7 октобра. Op. Cit., Tome II, p. 125.

<sup>3</sup> Седница I комис. од 7 окт. Op. Cit., Tome I p. 126.

једна држава може преко бироа саопштити другој држави своју готовост да спор буде изнет на суд.

И у стари чл. 24 унете су нове одредбе. Члан 24 говорио је о склапању суда за сваки посебни спор и предвиђајући могућност неслагања парничара у избору судија ређао је разне начине на које се суд ипак може склопити; али у томе није био исцрпан. По чл. 24 државе које су парничари бирају по два судије са листе Хашкога Суда, свега четири, а те четири судије бирају надсудију; ако се њих четворица не би сложили око избора, надсудију би имала да назначи која трећа држава изабрана споразумом парничара; ако се парничари не би сложили у избору те треће државе, сваки од њих би назначио по једну државу па би те две државе изабрале надсудију. Али quid ако се ни те две државе тако изабране не сложе у бирању петог судије? Ту могућу тешкоћу стари чл. 24 није решавао.

Одбор С се у два маха бавио тим питањем. Да би се празнина у чл. 24 попунила, предлагани су разни начини: сви су се ти начини слагали у томе да у крајњем случају избор надсудије реши коцка. Али док су једни предлагали да назначене две државе, које не могу да се сложе у избору петог судије, изберу по два или по три кандидата између којих ће се коцком одредити надсудија (Фузинато, Ланге), други су држали да је боље да саме државе парничари изберу не две већ три или шест држава па да коцка решава не између кандидата него између тих држава (Ламаш). Коцком одређена држава би за тим означила једно лице као надсудију. Аустријски делегат Ламаш је са својим мишљењем остао у мањини, а Фузинато (талиј. дел.) није успео да убеди своје колеге да ће веће гаранције за непристрасност надсудије бити ако коцка реши између 6 место између 4 кандидата. И тако је чл. 24 допуњен на начин који је Норвежанин Ланге предложио: у случају да се у року од два месеца ни две ванспорне државе не могу сложити у избору надсудије, свака од њих ће означити по два кандидата са листе Хашкога Суда па ће коцка између те четворице одредити надсудију.

То није једина нова одредба у старом чл. 24; члан 24 је допуњен још једном реченицом: њом се наглашава да једна држава може наименовати само једнога свог поданика или

једнога свог представника са листе Хашког Суда као судију у извесном спору. Тиме се хтело стати на пут евентуалности да државе наименују искључиво своје поданике као судије. Француски делегат Фромажо био је против те допуне, тврдећи да у неким специјалним питањима може баш бити потребно да суде они чланови Хашког Суда који су поданици државâ у спору; те ће судије донети користи бољим познавањем прилика, околности и т. д. Али су Ламаш и Криге умесно одговорили да су агенти и браниоци парничара довољни за давање обавештења, и да суд преко тих људи може потпуно бити информисан у колико не би сам познавао стање ствари. За непристрасност и самосталност суда је међутим боље да бар три судије од њих пет не буду ни у каквом зависном односу према државама које имају међу собом спор.

Без дебате је решено да се кворум, потребан да административни савет Хашког Суда могне радити, поспе од 5 на 9 чланова (члан 49); и одлучено је да државе које доцније приступе конвенцији сносе трошкове од дана приступа.

То су стварне измене или допуне унете у други одељак, одељак који говори о организацији суда. Њихова је обележна црта да се односе на питања детаљна, од споредне важности и без великог практичног значаја. Важније су измене учињене у трећем одељку (стари чл. 30—61),<sup>1</sup> измене на које сада прелазимо.

Бавећи се трећим одељком, одбор С је доста посла имао са једним немачким предлогом који је примљен и унет у уговор као нов чл. 53, али тек после подуже дискусије. У томе новом чл. 53 се налази начин за склапање компромиса кад две државе не могу да се сложе око садржине самога акта и ако су у принципу пристале на изборни суд. Компромис ће тада утврдити једна нарочита комисија од пет чланова од којих ће четворицу изабрати парничари између чланова Хашког Суда а петогâ ће та четворица одредити. Таква комисија треба да редигује компромис не само кад год то оба парничара траже, већ и кад то захтева само једна од државâ у спору, ако спор потпада под раније закључени општи уговор о обавезном изборном суђењу или ако је спор око новчаних потраживања поданика једне државе од друге;

<sup>1</sup> У ствари трећи одељак чини чл. 30—57 пошто се у чл. 58—61 налазе завршне одредбе о ратификацији, ступању у живот конвенције, одредбе које су заједничке, и не односе се само на изборно суђење.

претпоставља се да тај претходни општи уговор о изборном суђењу не искључује надлежност Хашког Суда, и да је односно новчаних потраживања држава дужник у принципу већ пристала на изборни суд. Делегат *Криге* је изнео разлоге који мотивишу немачки предлог. Дешавају се случајеви да се две државе, и ако желе да реше судом спор, не могу да сложе око редиговања или стилизације самога споразума о суђењу (компромиса), око тачног дефинисања спорнога предмета; немачком предлогу је циљ да омогући суђење које је доведено у питање таквом једном релативно ситном препреком. Исто тако, примена општег уговора о обавезном суђењу може бити отежана устежањем једне државе да на основу тог општег уговора закључи компромис о једном специјалном питању које под уговор потпада. Држава ће неки пут у пркос своје раније обавезе можда оклевати, ако се боји неповољне пресуде или ако не жели да њени извесни поступци буду изнети на суд. Међутим један од основних принципа међународног права гласи *pacta sunt servanda*, и немачки предлог савлађујући тешкоће створене од стране једне државе обезбеђује примену самога уговора и поштовање горњег правила. Немачкоме предлогу су примедбе чињене поглавито односно овога случаја, кад комисија редигује компромис на основу општег уговора о суђењу а на захтев само једне државе. Енглески делегат је тврдио да предложена одредба није у складу са основним принципом слободе у организовању суда и поступка. На то су му Ламаш, Криге и председник одбора одговорили да је слобода у томе случају већ одузета државама општим уговором о обавезном суђењу, и да је компромис само извршење једне обавезе која је општим уговором дата. Фузинато је у прилог немачком предлогу приметно да се претпоставља сагласност парничара да иду на суд, и да је одредби циљ једино да пресече тешкоће око склапања компромиса. Други делегати да би доказали да ни у том случају компромис није пука формалност, истицали су важност коју могу по пресуду имати сами изрази компромиса и наводили случај из 1871 у америчко-енглеској афери *Алабама* када је од великих последица била стилизација компромиса. Могу ли државе један тако важан посао поверити другоме? Дискутовало се и о томе да ли да нова одредба вреди за све уговоре о обавезном суђењу или само за оне



који буду закључени после потписа ове конвенције, да ли и за оне уговоре који за извесне спорове стварају обавезу под условима да ти спорови не задиру у част, битне интересе, независност државе или само за оне који суђење организују за извесне врсте спорова без икаквих услова или ограничења. Пошто је овоме предлогу посвећена готово цела осма седница и један део десете седнице одбора С,<sup>1</sup> пошто се о њему затим дебатовало и у одбору А, примедбе појединих делегата нису усвојене и немачки предлог је једино у толико измењен што склапање компромиса по жељи једне државе а без пристанка друге неће моћи бити на основу уговора закључених пре ове конвенције.

Мора се жалити што дискусија о немачкоме предлогу није била плоднија. Нови члан 53 изгледа нам непотпуни и непрактичан. Члан 53 поверава суду у извесним случајима склапање компромиса и на захтев само једне стране ако она друга страна оклева да састави компромис; али, неће ли та друга страна исто тако оклевати и да наименује судије? Тешкоћа није решена већ је само депласирана, зато што партичари морају да одреде и судије као што треба да склопе и компромис. Друга би ствар била да постоји унапред склопљен суд, сталан један орган који би увек био на окупу независно од воље и избора партичара; тада би друга половина чл. 53 одговарала потпуно свом циљу, али то овако није случај. Члан 53 према томе није потпуно обезбедио примену уговора о обавезном суђењу. Држава која неће да повери изборном суду један спор и ако он потпада под раније закључени уговор о обавезном суђењу, може осујетити изборни суд не бирајући судије који треба да компромис склопе исто тако као и непристанком да са својим противником непосредно компромис састави. И на послетку, излази то да се други део члана 53 поклапа са првим; то јест да ће бити потребан пристанак обеју страна и у оним случајима кад се тобож даје право суду да сам склопи компромис на захтев само једне стране.

На предлог немачке делегације усвојене су још неке врло корисне и практичне измене. Доста је важна измена да рок и друге формалне услове за подношење тужбе, мемоара

и т. д. неће одређивати суд (као што је стајало у конвенцији од 1899), већ партичари који ће у самоме компромису тачно одредити све што се односи на тај први писмени део ислеђења. Тиме се јасно одваја прва, припремна и писмена фаза ислеђења, у којој сам суд нема још никаква посла, од даљег поступка, и суд није више приморан да се састаје у самоме почетку и само зато да би одредио два три формална услова, па да после седи на окупу беспослен дужи време. Та измена изазвала је код неких делегата (Фрај, Ламаш) бојазан да се унапред одређени рокови не покажу случајно недовољни; с тога је немачки предлог коригован у толико што се суду даје право продужења рокова компромисом одређених кад год то захтева правилно решење спора.

Немачка је предложила и нови члан 62 по коме чланови Хашкога Суда могу вршити адвокатске функције само у корист оне државе која их је у листу Хашкога Суда уврстила. И ако теже истоме циљу, судске и адвокатске дужности су различне, и правило да једно лице не може наизменце и час по час бивати и судија и адвокат одавно је усвојено. У томе смислу је општа тежња била међу члановима одбора С да се сузбије она неограничена слобода која је постојала у старој конвенцији, и на основу које су чланови Хашкога Суда могли бивати агенти или адвокати у споривима које сами не суде. Али док су немачки делегати предлагали да се слобода остави у толико што ће чланови суда моћи и у будуће бивати адвокати оних држава које у суду представљају, Руси су захтевали да се донесе правило да ни у ком случају чланови Хашког Суда не могу вршити адвокатску улогу у споривима изветим пред тај суд. Мишљења су се поделила и у одбору С и у одбору А. Руски предлог су потпомогле енглеска, северо-америчка и аустро-угарска делегација; Мартенс, Браун Скот, Ламаш тврдили су да је у интересу судског ауторитета, непристрасности и објективности пресуда, да судије никад не буду адвокати. Насупрот њима, присталице немачког предлога су истицале разлог да државу не треба лишавати услуга њених одличних правника само зато што они фигуришу на једној листи од близу 200 лица као кандидати за судије; Фузинато је навео да ће државе имати већу слободу у избору лица за Хашки Суд и да ће и бољи избор учинити кад знају да се евентуално могу тим лицима

<sup>1</sup> Deuxième Conférence Intern. de la Paix. Tome II, pp. 747 s. 765.

послужити и као адвокатима; друго су арбитра (изборне судије) а друго праве судије, рекао је Драго; и Др. Миловановић је скренуо пажњу на то да су лица са листе Хашкога Суда само кандидати за судије а још не судије. Сви су ти разлози победили; руски је предлог о потпуној забрани вршења адвокатских функција одбачен у одбору А са 13 против 5 гласова, а немачки је предлог ушао у конвенцију као нов члан 62.

Немачка делегација је успела да унесе у конвенцију још две-три ситније измене, као што су нови чл. 61 и 65. У новом члану 61, на место старог правила да суд одређује језик којим ће се служити, суду се даје право те одлуке само онда ако у компромису питање о језику не би било решено; а по члану 65, суд ће се састати тек по завршетку претходног ислеђења. Од многих немачких предлога међутим нису сви усвојени. Није усвојен предлог да се суду дозволи само у извесним изузетним околностима примање нових доказних средстава и после напред утврђенога рока и нови чланови 67 и 68 остали су какви су били и у старој конвенцији (суд може кад год хоће узимати у обзир и нове документе или доказе). Није усвојен ни предлог да се у пресуди одређује рок у коме она мора бити извршена; енглески делегат Фрај приметно је да суд нема извршну власт и да у изборном суђењу треба избегавати све што би имало коерцитивни карактер; тешко је захтевати тачно извршење пресуде у извесном року и због разних формалности или непредвиђених тешкоћа којих увек има.<sup>1</sup> Па ипак, и ако није са свима својим предлозима успела, немачка делегација је, као што смо видели, врло видну улогу играла у одбору С и унела у стару конвенцију неколико сретних поправака или допуна.

Ми смо до сад навели само оне измене које су у трећем одељку учињене по предлогу немачке делегације. Остаје нам да видимо које су нове одредбе унете на предлог других де-

<sup>1</sup> Ниполд жали што овај други предлог није усвојен и налази да би се тиме што би се у самој пресуди одредио рок за њено извршење спречило противљење једне стране која би одуговлачила и бескрајно одлагала испуњавање неповолне пресуде. Ниполд међутим као да је превидео да много неће помоћи ни таква одредаба у пресуди, и да против мања Плес парничара лека нема пошто изборне пресуде немају стварне санкције. (Zeitschrift für Intern. Priv. und Öffent. Recht XVIII Band (1908) p. 246—247).

легата; њих ћемо прегледати оним редом који у самој конвенцији заузимају.

Одмах нам пада у очи нов члан 52 много опширнији од старог чл. 31 на чије је место дошао. У старој конвенцији, чл. 31 вели да се компромисом означавају спорни предмети границе судијске власти; то је све. Напротив, у новоме члану 52 сматрало се за потребно да се помену све битне одредбе које треба да се налазе у компромису: спорни предмет и власт судија, рок за наименовање судија, облик и други формални услови за подношење тужбе, мемоара и т. д., величина суме коју ће унапред свака држава положити на име судских трошкова. Компромис може, по новом чл. 52, означити и начин наименовања судија, седиште суда, језик на коме ће се судити и у опште све нарочите услове око којих се парничари буду сложили. Нов члан 52 је резултат готово једнаких погледа код делегата и једини који се противно његовој опширности јесте енглески делегат Фрај. У новој конвенцији се налазе и чланови 75 и 76 којих није било у старој; они садрже у себи сличне одредбе са чл. 23 и 24 (глава III, о међународним анкетним комисијама). По новом чл. 75 државе се обвезују да суду пруже сва потребна средства за решење спора. По члану 76, за сва саопштења или увиђаје који имају да се врше на земљишту какве државе ван спора, суд ће се обратити непосредно влади те државе, и она ће бити дужна да му у томе буде на руци кад год јој противно држање не би налагала сама њена безбедност.

Од већег су значаја врло корисне измене у чл. 78 и 79. У члану 78 (стари чл. 51) отишла је трећа алинеја по којој се у протоколу суђења констатује непристанак једног судије да гласа, а у члану 79 (стари чл. 52) вели се да ће пресуду потписати само председник и секретар а не све судије као што је захтевала стара конвенција која је дозвољавала и да на пресуди стоји одвојено мњење једнога од судија који се са колегама не би сложио. Констатовањем издвајања судија у гласању, публиковањем различитих мишљења судија, ишло се против самога циља суђења. Циљ је изборног суђења колико да изнађе најправилније решење толико и да скине једно питање са дневнога реда, да изравна један међународни конфликт. Ако се међутим неслога судија, њихова разлижења у мишљењу изнесе на јавност, спор се само

преноси из судске сале у најширу публику место да буде завршен. Измене у чл. 78 и 79 према томе су врло умесне.

У реду детаљнијих измена, имамо да споменемо и члан 82, кога није било у старој конвенцији и који је унет на предлог талијанске делегације. По чл. 82, суд који је расправно један спор биће надлежан и за сва питања око извршења или тумачења пресуде (разуме се кад год парничари не би противно унапред утврдили).

На закључку нове конвенције, као засебни четврти одељак у четвртој глави налазе се чл. 86—90 који су усвојени иницијативом француских делегата,<sup>1</sup> и који стварају нарочито кратко суђење за спорове чисто техничке. Остављајући апсолутну слободу парничарима да бирају кога хоће за судију, чл. 86—90 дају им могућности да склопе суд и ван хашке листе, од стручних лица или специјалиста. Упрошћавањем формалних услова, свођењем броја судија од пет на три, суђење по чл. 86—90 биће и брже и јефтиније. Француски предлог није дао повода великим дискусијама; он је само знатно скраћен зато што су многе његове одредбе које би имале смисла да је он остао као засебан уговор (као што се испрва мислило) постале излишне самим тим што је унет у конвенцију.

Држимо да је ово опширно излагање рада у одбору С само потврдило ону општу карактеристику коју смо о њему у почетку дали. Измене учињене у конвенцији од 1899 од стране одбора С јесу специјалне природе и односе се готово све на појединости поступка. Не мењајући ништа у самој карактеру процедуре која ће се и у будуће примењивати само ако парничари себи друга правила не пропису, одбор С је усавршио појединости уносећи неколике нове одредбе довољно корисне да се одборски рад не сматра за узалудан.

Установа Хашкога Суда, за осам година свога постојања, показала је међутим многе своје рђаве страве. Хашки Суд је очигледно непрактичан; поред тога што је скуп и што тешко

<sup>1</sup> Чланови 86—90 могу бити врло корисни; али то није разлог да се велике заслуге предењују, као што чини Лемонон који је у својој књизи метнуо једну нетачност. Он тврди да су „готово све“ измене у поступку изборног суда извршене на предлог Француске. То није истина. Највећи удео је имала Немачка, а Француска и ако је узимала доста учешћа у дебатама долази тек после ње. (Lemoignon, La seconde conférence de la Paix, p. 217).

функционише, Хашкоме Суду је главни недостатак да није сталан, да у ствари и не представља суд већ само један списак кандидата из којих се за сваки посебни случај мора суд нарочито стварати. Сви ти недостатци Хашкога Суда побудили су делегате друге хашке конференције да покушају, не би ли се за међународне спорове могла образовати каква завршенија институција, која би пре свега била стална и која би брже функционисала. Стварни предлози о таквом сталном међународном суду поднети су првој подкомисији. Они су били предмет саветовања нарочитога одбора, одбора В чији ћемо рад сада изложити.

Два су предлога о сталном међународном суду била изнета пред прву подкомисију, руски и амерички; и једноме и другоме био је циљ да се на неки начин доскочи рђавим особинама које је Хашки Суд, установљен 1899 године, показао у пракси. Али док је руски предлог задржавао досадашњу установу, усавршавајући и мењајући само појединости њенога механизма, амерички предлог је напротив ишао на то да се створи сасвим нова институција која би постојала напореда са судом од 1899 тако да би државе могле бирати, коме ће се од та два суда обратити. После начелне дебате која је две седнице трајала, прва подкомисија је у начелу примила амерички предлог са 28 гласова (12 уздржало се) и упутила га нарочитоме одбору В на детаљно проучавање.

Начелна дебата у првој подкомисији<sup>1</sup> (9. и 10. седница) ишла је доста глатко и није ничим наговештавала да ће предлог остати неостварен; главни камен спотицања, начин образовања суда и бирање судија, делегати су у осталом у тој дебати обилазили, резервишући га и одлажући за доцније расправљање. Говорило је се о суду у опште, о његовом карактеру и његовој потреби.

У врло лепим и исцрпним говорима, амерички делегати Чот и Џејмс Браун Скот објаснили су и протумачили побуде и садржину свога предлога. По њиховом мишљењу, најбољи је доказ да је садашњи Хашки Суд само први покушај и база на којој даље треба зидати, што су пред тај суд за осам година изнета свега четири спора и ако је иначе из-

<sup>1</sup> Deuxième Conférence de la Paix. Actes et Documents. Tome II, p. 309—351.

борно суђење напредовало, и ако су за то исто време не мање од тридесет и три уговора о обавезном изборном суђењу закључена међу државама. Тако ретке пресуде чине немогућим континуитет, слабе утицај и моралну снагу суда, а о каквој међународној јуриспруденцији која би допринела једном дефинитивном систему међународног права не може се ни мислити. Зашто је то тако? Зато што је Хашки Суд непрактичан и спор у своме функционисању. По чл. 41 хашке конвенције Хашки Суд треба да буде приступачан у свако доба и перманентан. Суд од 1899 године нити је перманентан (т. ј. стално на окупу) нити приступачан у свако доба: за сваки посебни случај државе морају најпре да на једној листи од стотину лица одређују судије који ће спор судити и те судије састају се тек после предаје тужбе и у опште аката који износе захтеве парничара. Кад већ морају на сваки начин да судије бирају, државе ће их често радије узети ван листе Хашкога Суда, радије ће се обратити каквоме државном поглавару или лицу од поверења као што су то тако често у XIX веку чиниле, јер их суђење онда ништа неће коштати. Самим тим дакле што не може државама да пружи готов конституисан суд за један спор, Хашки Суд губи своју вредност у пракси и ретко се употребљава.

Организација новог суда била би сасвим друкчија. По америчкоме предлогу државе би изабрале известан број судија (седамнаест) који би се стално, у уговором утврђени дан једанпут или двапут годишње, састајали у Хагу и решавали поднете спорове. Наименовани за дужи време (предлаже се рок од дванаест година) и непокретни, чланови суда би били довољно независни да спорове решавају само на основу правних принципа и без обзира на политичке интересе; то не би били дипломате који би суђење схватили као веку врсту измирења супротних интереса већ правници који би строго и без обзира примењивали правне принципе и ништа друго. Пошто би уста лица судила читав низ парница, континуитет у суђењу дао би могућности да се створи извесна међународна јуриспруденција. Надлежност суда би била двојака: суду би се поверавали спорови на основу унапред закључених општих уговора о обавезном изборном суђењу; државе би осим тога суду поднеле на решење и поједина питања која не потпадају ни под који претходни уговор о суђењу.

У почетку суд би вероватно имао да суди само спорове поднете на основу уговора о изборном суђењу а доцније, у колико би својим марљиво мотивисаним, правно основаним и непристрасним одлукама задобијао поверење и поштовање држава, државе би му подносиле све чешиће и специјална питања непредвиђена ранијим уговорима.

Амерички делегати су у своме предлогу признавали да је најтеже питање о начину на који да се суд састави. Основно правило међународног права о једнакости држава захтева да свака држава буде у суду заступљена; али, ако би све државе представљене на хашкој конференцији потписале уговор, добио би се суд од четрдесет и пет лица, а такво судско тело не би могло корисно функционисати. Како да се измири принцип подједнаког представништва држава у суду са потребом да суд не буде многобројан? Амерички делегат Скот је истицао једно решење тога тешког проблема. Признајући државама подједнако право на наименовање судија, Скот је на основу праксе и искуства констатовао да се државе неће подједнако судом користити. Као у унутрашњости једне државе тако и у међународном домену обраћање суду је у управној сразмери са богатством, индустријом и бројем становништва: државе које су многољудније, богатије, са развијенијом индустријом имаће много више међународних спорова и много ће већу употребу чинити од суда него остале. Кад је тако, онда по Скотовом мишљењу треба узети као основу за састав суда становништво и дати веће учешће у суду оним државама које су многољудније и које ће вероватно од суда и чинити употребу. Да би суд лако функционисао, број судија не треба да буде већи од седамнаест; тих седамнаест судија ваља дакле распоредити на државе тако да на извештајан број становника дође по један судија; свака држава која има тражени број становника била би заступљена једним судијом; ниједна држава, ма колико становника имала, не би могла добити више од једног судије; али оне државе чије становништво не достиже одређену цифру биле би по неколико заједно заступљене једним јединим судијом. Водило би се рачуна и о томе да у суд уђу судије који би представљали разне културе и разне расе тако да разноврсни правни системи (државе чијем је законодавству основа римско право као и државе са common law и т. д.) буду заступљени. Из-

посећи пред делегате тај површни нацрт, Скот је за доцније одлагао детаљно утврђење плана по коме би се суд комбиновао.

Готово све делегације заступљене у подкомисији сматрале су за потребно да кажу своју реч. Енглеска, Немачка, Француска, Персија, прихватиле су амерички предлог без икаква устезања. За предлог су се изјасниле али са извесним резервама или напоменама Португалија и америчке државе Аргентина, Мексико, Венецуела, Панама, Уругвај и Хаити. Српски делегат Миловановић везивао је свој пристајак за два умесна услова: да се најпре усвоји један општи уговор о обавезном изборном суђењу који ће суду обезбедити извештај минимални контингент спорова (да суд не би у почетку седео беспослен), и да се за састав суда као основа узму или апсолутна правна једнакост држава или личне особине судија. Белгијски делегат Бернар трудио се да предочи све тешкоће на које суд у својој функционисању може наићи: да ли ће седамнаест угледних правника пристати да оду из своје земље на дуже време и приме мандат који их може оставити готово беспослене? Ко ће имати право да једнога судију у извесним случајевима смени са дужности, држава која је судију наименовала или сам суд?<sup>1</sup> Дуго је говорио бразилијански делегат Барбоза. Главна мисао која је инспирисала цео његов говор јесте да је слобода избора судија једно неотуђиво право држава које им се мора очувати. Државе се могу без штете по сувереност унапред обавезати да ће извесне спорове судом решити; али се не могу унапред и за свагда покорити једном суду а да не отуђе битне елементе своје суверености. Кад би се државе унапред обавезале да ће једноме одређеном суду своје спорове поверавати, њихов би положај према том суду био зависнији од поданичкога односа појединца према држави пошто појединац и ако је подложен државним судовима има ипак могућности да за извесне спорове прибегне изборном суду поред државног. Врло логичан и добро аргументисан, Барбозин говор већ манифестује ону карактеристику која ће се доцније у току дебате све више испољити код бра-

<sup>1</sup> Ни једно ни друго решење није практично. Ако се то право да држави, даје јој се средство да утиче на суд; ако се да суду, судијама ће бити врло незгодно да једнога свог колегу смењују и палажу неоправда-ној сумњи.

зилијанског делегата: тенденциозност. Да би могао онако говорити као што је говорио, Барбоза је пошао хотимично са погрешне основице. Он је претпоставио да амерички предлог хоће да државама наметне обавезност једнога перманентног суда, докле у ствари амерички предлог оставља државама слободу бирања коме ће се суду обраћати у поједином случају. Од самога почетка Барбоза је дакле непријатељски расположен према предлогу, онако исто као што је немачки делегат Маршал био противник уговору о општем обавезном суђењу. Дебату у подкомисији завршио је француски делегат Буржоа. Осећајући опасност од Барбозиних примедба, Буржоа се трудио да њихов неповољан ефекат ублажи. Буржоа је тврдио да се државе могу за извесна питања унапред обавезати на један одређен суд а да њихова сувереност не буде доведена у опасност; то су она иста питања за која се државе могу унапред обавезати и на изборно суђење: чисто јуридички спорови који никакве везе са политичким интересима немају. Оптимистички говор француског делегата охрабрио је комисију да амерички предлог усвоји у начелу и упути нарочитом одбору В на детаљно проучавање. Али, као што ћемо видети, тај оптимизам није могао бити трајан. У пркос свију уступака, попуштања, трансакција, бразилијански делегат је остао непоколебљив у питању наименовања судија и његова стална и систематска опозиција је онемогућила усвајање самога уговора.

Одбору В требало је осам седница да предлог о сталном међународном суду проучи.<sup>2</sup> То није више био само амерички већ заједнички предлог Сједињених Америчких Држава, Енглеске и Немачке, много прецизнији и опширнији од првак-њег нацрта изнетог пред подкомисију.<sup>3</sup> Предлогу је, као што већ знамо, циљ да створи један међународни суд свагда приступачан, који ће осигурати континуитет арбитражне јуриспруденције. Свака држава потписница поставља једнога судију за одређени број година. Суд се међутим састоји од свега седамнаест судија и толико заменика, од којих треба да буде на окупу бар девет њих да суд може функци-

<sup>2</sup> Op. cit., tome II p. 593—705.

<sup>3</sup> Три пута је мењана редакција тога предлога у току одборског рада: у првој редакцији предлог је имао 26, у другој 32, а у трећој 37 чланова. (Op. cit., tome II, annexes 80, 84, 85)

онисати. Број седамнаест постиже се на тај начин што ће судије само извесних назначених држава стално бити у заседању, а судије свих осталих држава заседаваће наизменце по једном извесном реду који ће се доцније утврдити. Суд се састаје у Хагу једанпут а по потреби и двапут годишње и сесије трају све док се дневни ред не исцрпи. Суд је надлежан за све спорове које му две државе поднесу било на основу општег уговора о изборном суђењу било на основу нарочитог споразума, могу му се поднети и спорови на основу ранијих пре његовог постанка закључених уговора о обавезном изборном суђењу ако се томе ниједан парничар не противи, а надлежан је и за ревизију пресуда других судова или извештаја анкетних комисија ако парничари ту ревизију желе. Суд из своје средине сваке године одређује нарочити одбор од три лица,<sup>1</sup> и тај одбор ће на место њега судити кад год парничари траже кратко суђење; специјални одбор може вршити још две функције, функцију анкетне комисије кад год му је две државе повере и редиговање компромиса кад парничари сами не могу компромис да саставе. Чланови суда имају годишњу награду докле год су у томе звању; кад суд функционише, они поред годишње добијају и месечну плату и накнаду за своје путне трошкове. Судије за време трајања свога мандата не могу бити браниоци ни пред каквим међународним судом нити каквом анкетном комисијом; они не могу ни судити у спору у коме је парничар држава која их је наименовала. Пресуде се доносе већином гласова. Суд ће у осталом сам себи одредити пословник с тим да га саопшти државама потписницама.

То су главније одредбе заједничкога предлога. Оне су пред одбором В прошле кроз два читања. Ми се овде не можемо задржавати на дискусијама које су се водиле око појединих чланова (те су дискусије у осталом без већег значаја). Споменућемо из дебате само главније епизоде.

Најпре је се дебатовало о називу. Суд је требало тако назвати да се по имену јасно разликује од суда који је установљен 1899 године; име је требало и такво изабрати да само собом обележава равноправност новог суда како са судом од

<sup>1</sup> Тај одбор је у дефинитивном тексту назват „специјална делегација“ пошто се израз „одбор“ (comité) многима учинио неподесан.

1899 г. тако и са судом за ратну отмицу. Од разних предложених назива одбору је се учинио најподеснији: *cour de justice arbitrale* (суд од 1899 носи име *cour permanente d'arbitrage*) и тај је назив ушао у дефинитивни пројекат уговора. Код члана 7 појавила се је несугласица међу самим предлагачима. Амерички и енглески делегат заступали су гледиште да један судија не може судити у спору своје државе; и ако изборни суд није исто што и обични суд, ипак по њиховом мишљењу и ту треба применити тај опште усвојени принцип. Немачки делегат Маршал је напротив за то да се државама остави потпуна слобода; принцип да нико не може бити и судија и парничар не треба да се примењује на изборно суђење; Маршал чак иде даље и даје право држави, чијем судији није ред да заседава, да свога судију придода осталима специјално за свој спор. У дефинитивном тексту питање о учешћу једног судије у споровима своје државе није расправљено као ни питање о начину образовања суда.<sup>1</sup>

У интересу што веће независности суда, многи делегати су захтевали код чл. 9 и 10 да судије буду непокретне и да никакву награду поред редовне плате не примају. У томе смислу су говорили Буржоа, Ламаш, Маршал, Мереј. Дестурнел је за то да судије никакву плату од своје државе не примају докле год су у суду; примање ма и најмање награде могло би бацити сенку на њихову независност и на ауторитет суда. Бофор иде и даље и предлаже да судије у опште ни од кога никакву награду не примају осим плата одређених уговором о коме се дискутује.<sup>2</sup> Те мисли су ушле у дефинитивну редакцију члана 10 који вели да судије неће моћи ни од кога примати специјалне награде за вршење својих судијских фун-

<sup>1</sup> Питање је у осталом расправљено у смислу Маршаловог говора у колико се тиче специјалне делегације (која се сваке године из средине суда одређује за суђење кратким поступком). Тој делегацији од три лица сваки парничар ако хоће може додати једног свог судију. Приликом другог читања Ламаш је баш скрепуо пажњу на противречност чл. 8 и 22. Докле члан 8 који говори о суду кад функционише у целини показује тенденцију да се не дозволи учешће судија у спору њихове државе, чл. 22 напротив дозвољава једној држави нарочито одређивање свог судије за свој спор.

<sup>2</sup> У дефинитивном тексту плате су овако одређене: сваки судија прима 6000 холанд. форинти годишње за свих дванаест година; осим тога, кад год је судска сесија, сваки судија има поред годишње плате и дневницу од 100 фор. као и накнаду за путни трошак.

ција. Сама непокретност међутим није потпуно обезбеђена. Она у принципу постоји пошто се судије постављају за одређени рок (дванаест година) али се може изиграти ако се дозволи да држава и пре истека рока смењује судију кога је поставила. Око тога је се дискутовало при првом а још више при другом читању уговора. Рено је мишљења да се држави мора признати право да свога судију пре истека мандата опозове и другим замени. Криге такође налази да се мора дати право једној влади да свога судију смени ако је крив. Али велики поборник судске непокретности Мереј боји се самовољног опозивања и његову бојазан дели и Мартенс. Одбор је покушавао без успеха да нађе какву општу формулу која би и омогућила смењивање једнога судије у случају потребе и у исто време гарантовала да то смењивање неће бити самовољно. Предлози да се судије смењују само кад су недостојни свог положаја и да сам суд одлучује о томе, да се смењују ако су физички и стално онеспособили за вршење судске дужности, одбачени су. На послетку у уговор није ушла никаква нарочита одредба о непокретности.

И пред одбор В је дошло питање о обавезноме компромису; оно је управо овде најпре и покренуто па је у уговор од 1899 г. унето само зато да би у том погледу био једнак поступак и на једном и на другом суду. Поједини делегати као Мартенс, Фрај, Фузинато критиковали су другу алинеју члана 21.<sup>1</sup> Члан 21 био је одиста невешто редигован. Он је давао право једноме парничару да не дозволи суду редиговање компромиса кадгод по његовом уверењу спор не потпада под категорије предвиђене ранијим уговором о изборном суђењу. Фрај је изјавио бојазан да ће државе изиграти члан 21 тиме што ће лажно тврдити да спор не потпада под раније закључени уговор, државанама се управо пружао готов згодан изговор и зато је захтевао да се алинеја 2 у члану 21 измени. После неколико говора, та друга алинеја није изостављена као што је Мартенс хтео, већ је само коригована и допуњена.

<sup>1</sup> По другој алинеји чл. 21 суд, управо специјална делегација, може редиговати компромис и на захтев само једног парничара ако спор потпада под Портерову конвенцију (види гл. IV ове расправе) или ако је за ту врсту спорова претходно закључен уговор о обавезном изборном суђењу. Чл. 21 је у дефинитивном тексту постао чл. 19.

Одбор је изменио и члан 16 који говори о надлежности суда. Као што смо раније навели, суд би на основу чл. 16 имао три разне надлежности. По првоме одељку чл. 16 требало би да суд буде надлежан за сваки спор који му један парничар поднесе на основу раније закљученог уговора о обавезном суђењу, али под условом да се томе не противи други парничар. Фузинато је констатовао да се тиме ствара неједнакост између новог суда и суда од 1899 године, на штету старог суда. Да се не би услед чл. 16 претпостављао нови суд старом требало би ставити исти услов као и код старог суда т. ј. обострани пристајак парничара а не непротивљење парничара. Разлика је свакако на први поглед незнатна али у ствари већа него што изгледа. Кад би се међутим први одељак чл. 16 тако изменио, он би се у свему изједначио са другим и постао излишан. Фузинато је зато предложио да се први одељак чл. 16 укине што је и усвојено. И трећи одељак чл. 16 наишао је на оштре прекоре. Мартенс се одмах изјаснио против изричног предвиђања да може бити ревизија пресуде.<sup>1</sup> По мишљењу других, ревизија пресуде треба да буде пред ином судом који је пресуду и изрекао; не може суд који се овде ствара прегледати пресуде других судова. Реноу је изгледало неразумљиво да пред судом може бити ревизија једнога извештаја међународне анкетне комисије. Последица свих тих говора била је да је укинут и трећи одељак члана 16 и да је чл. 16 ушао у уговор (као чл. 17) са једном једином одредбом: да ће суд бити надлежан за све спорове који му се поднесу било на основу општег уговора о изборном суђењу било на основу нарочитог споразума.

Тако су у погледу организације, надлежности и поступка новог суда била расправљена брзо и без већих тешкоћа сва питања осим једног јединог које је изгледало нерешиво. То је питање о начину постављања судија. Требало је на неки начин помирити правило о равноправном учешћу држава у суду са потребом да суд има највише петнаест до седамнаест

<sup>1</sup> Мартенс је увек био против ревизије пресуда. И на првој и на другој хашкој конференцији, Мартенс је замислио изборно суђење више као један начин брзог решења спорова и консолидовања мира него као један начин да се у једном питању знађе праведно и правилно решење. Разуме се да ревизија пресуде, обављајући један спор, иде баш против тога циља који Мартенс поставља изборном суђењу.

чланова. Како? Амерички делегат Скот поднео је у другој седници одбора В један план основан на размери становништва међу државама, план у коме се водило рачуна не само о величини становништва, трговине и индустрије већ и о потреби да у суду буду заступљени по народности судија разни законодавни системи. По томе плану државе су се поделиле у две групе. У прву групу улазило је ових осам држава: Немачка, Енглеска, Русија, Француска, Италија, Аустро-Угарска, Јапан и Сједињене Америчке Државе. У другу групу спадале су све остале земље. Државе и из једне и из друге групе наименовале би, равноправно, свака по једнога судију за време од дванаест година. Али докле би судије наименоване од првих осам држава заседавали стално свих дванаест година, судије осталих држава заседавали би наизменце за дужи или краћи део времена од дванаест година. Тако би судије појединих држава, и ако наименовани за дванаест година, заседавали само десет година, други само четири, трећи само две, а било би их који би заседавали и само једну годину. Скот је своје говору приложио једну таблицу у којој је за сваку државу тачно био одређен број година у којој ће њен судија заседати. Многољудније и индустријски развијеније државе добијале су у суду веће учешће зато што се претпостављало да ће те државе и чешћу употребу суда чинити.

Амерички делегат, подносећи овакав свој план, био је уверен да се њиме не вређа равноправност држава. Свака држава има право на једнога члана суда; то право остаје неокрњено и ако се његовом вршењу прописују извесни неједнаки услови. Може се разноврсно регулисати вршење једнога права а да му се суштина не измени.

На жалост те назоре нису делили сви делегати. Било их је супротног мишљења и међу овима је се необично истакао бразилијански делегат Барбоза. Он је се пожурио да изјави одмах у почетку треће седнице, пре него што је и стављен на дневни ред амерички план о репартицији судија, да се мора противити пројекту који освештава неједнакост држава. Ако игде, у једном међународном суду треба поштовати принцип једнакости, а тај се принцип овога пута директно вређа. Софизам је тврдити да је једнакост сачувана тиме што свака држава именује по једног судију; није истина

да су прости услови вршења права кад једни могу вршити своје право пуних дванаест а други само две године; тиме је право држава и ограничено а не само регулисано у своје вршењу.

Барбози изгледа да се иде на то да мале државе свечано потпишу смањивање своје спољне суверености, тежи се за стварањем категорија у суверености која је до сад била једна и једнака за све. Амерички пројекат истиче једно ново правило супротно досадашњим назорима у међународном праву, правило правне неједнакости држава. Питање је и сувише важно да се расправља у одбору, требало би прекинути дебату и вратити све комисији да се она најпре одреди у томе принципијелном гледишту.

Поред тога прејудицијелног предлога који би имао за последицу обустављање даљег рада у одбору, Барбоза је поднео још један предлог „да му се не би пребацило да хоће само да разорава оно што други желе да створе“. У томе другом предлогу је Барбоза изнео свој план о постављању и репартицији судија. Свака држава би као и у америчком пројекту постављала по једног судију, али њихов мандат трајао би девет место дванаест година. Судије би се по азбучном реду држава поделили на три групе и свака група би по три године наизменце функционисала; она би за то време имала неку врсту дежурства: њени чланови би били обвезани да се за то време настане не у самој Хагу али у његовој близини, тако да се сви могу окупити у Хагу на телеграфски позив у року од 24 сата. Чим би се тај нови суд конституисао, стари суд, установљен 1899 године, престао би функционисати. Бразилијански предлог ишао је дакле на то да се место стварања два суда замени један суд другим; а поделом држава по азбучном реду на три групе које би наизменце по три године биле у функцији, постизала се равноправност не само у погледу постављања судија већ и у стварном учешћу у суду.

Одбор се није придружио Барбозиним мишљењу да питање о самој принципу неједнаког заступања држава треба вратити комисији као јединој надлежној; једно зато што није делно Барбозино гледиште на амерички пројекат, друго зато што је то у опште излишно пошто се комисија на сваки начин мора изјаснити: она може једна и да доноси одлуке,



а те одлуке одбор само припрема. И дебата је продужена с тим да се и Барбозин пројекат заједно с осталима претреса тек кад дође на ред питање о репаритицији судија. Барбоза међутим није могао сачекати ред. Добивши реч, у почетку пете седнице, он је понова устао да говори против америчког пројекта а у корист мисли изложених у своме. У томе говору, најдуже од свију које је држао у одбору В, Барбоза је развио своје раније изложене мисли и још жешће напао амерички пројект него дотле.

Барбоза је тврдио да је америчкоме пројекту циљ да извесне државе буду надмоћне не само у војсци и у флоти већ и у међународном судству; зашто би се иначе прописивала тарифа за практичну вредност суверености, зашто би се узимао исти тип као и за суд за ратну отмицу кад су изборни суд и суд за ратну отмицу две сасвим различне установе. Да би се дало веће учешће у суду великим државама претпоставља се да ће се те државе чешће судом служити, а то није тачно: по Барбозином мишљењу спорови су чешћи између једне јаке и једне слабе државе него између две јаке. Друга конференција која носи назив конференције мира уздрмаће, ако усвоји амерички пројекат, најозбиљнију базу тога мира — правцу једнакост држава. И све то зашто? Зато што се изборни суд замењује сталним редовним судом. У тој замени је иницијална погрешка која повлачи све поменуте несретне последице.

Те иницијалне погрешке међутим нема у предлогу који је он поднео. По његовом предлогу парничарима стоји на вољу да се или обрате целоме суду или да изберу за судије само неколике између чланова суда. Слобода бирања судија је дакле очувана.

Не одговарајући на тај нови Барбозин атак, одбор је продужио свој рад и довршио претрес свију чланова америчког пројекта осим чл. 6, 7 и 8 који говоре специјално о начину постављања судија. Пошто се у одбору постигла сагласност око свих осталих питања, прешло се у седмој седници најзад и на чл. 6, 7 и 8. Амерички делегат Чот узео је тада први реч и констатовао да у погледу постављања судија постоји поред америчкога још неколико предлога. Бразилијанскоме предлогу, који од свију највише пада у очи, амерички делегат замерио је две ствари: подела држава

на три групе по азбучном реду чини да састав суда зависи од пуког случаја. Државе ће по бразилијанском предлогу стварно имати много мање учешће у суду него што би имале по америчкоме; по бразилијанском предлогу свака држава учествује у суду од девет година само три а не учествује шест, докле по америчком има држава које учествују свих 12 година а и оне које за све време од 12 год. нису заступљене могу, по исправци која је на Маршалов предлог унета у пројекат, нарочито за свој спор придодати свог судију. Америчка делегација у осталом не мисли да омета рад својим критикама, напротив она ће се трудити да унесе у дебату што помирљивији дух; изnoseћи свој предлог она није имала намеру да од њега прави питање; предлажући један начин, по њеном мишљењу згодан да се једнакост држава измири са малим бројем судија, она ће се радо придружити свакоме другом предлогу који јој се учини савршенији и практичнији од њеног. Треба ма какав модус усвојити провизорно ако не дефинитивно само да се постигне извесан резултат.

Предлога је било доста и разноврсних. По једноме, конференција би гласањем изабрала седамнаест држава које би затим одредиле свака по једног судију. По другоме, државе би се пријатељски споразумеле да међу собом поделе седамнаест места. Већина предлога, одбацујући идеју наизменичног заседавања, примењује систем бирања: судије повога суда бирао би Хапски Суд који већ постоји, или из своје средине или са једне листе за коју би свака држава одредила четири кандидата; пао је и предлог да свака држава одреди извесан број правника, па да се са листе тако одређених лица узму као кандидати они за које је гласало најмање пет држава и подвргну новом гласању, после кога би се у потребном броју узели за судије који буду добили највећи број гласова.

Да би се посао олакшао, изабран је на крају седме седнице нарочити пододбор у који је ушао по један делегат шест великих сила европских, један делегат Сједињ. Америчких Држава и Барбоза. Том пододбору је стављено у задатак да између разних предложених система избере један око кога ће се сви сложити. На жалост пододбор се није могао међу собом сагласити ни око једног предлога. Свакоме предлогу нађене су замерке и одбор В у осмој својој сед-

ници био је у исто тако безналазном положају као и пре склапања нарочитога пододбора.

Још не очајавајући, амерички делегат Чот предложио је нов план основан такође на принципу бирања, план који би могао бити бар провизорно решење проблема ако се не усвоји дефинитивно. По томе плану свака држава потписница наименовала би по једнога судију и једног заменика и њихова имена саопштила међународном бироу; биро би склопило листу од тако назначених лица и са те листе би свака држава гласала за 15 судија и 15 заменика. За чланове суда би се сматрали изабрани оних петнаест кандидата који буду на тај начин добили највећи број гласова.

То је био последњи покушај да се постигне сагласност међу делегатима, уједно и последња нада присталица сталнога суда.

Ваљало је приступати крају. Пред одбором су била три предлога: најновији амерички предлог, Барбозин пројекат и резолуција предложена од стране Енглеске, резолуција по којој се уговор усваја и потписује без чл. 6, 7 и 8 с тим да, доцније, саме државе или будућа међународна конференција одреде начин за репаритицију судија и образовање суда. Одбор је имао да се одлучи између та три решења; његово одлучивање није дуго трајало. Барбоза је пре свега устао и изјавио да свој предлог *повлачи*. Он је признао да ни у ком тренутку није много желео да се ствара какав нов међународни суд; циљ му је био нарочито да се не установи нов суд противан принципима који му изгледају неповредни. Пошто су два таква принципа, принцип једнакости и право на бирање судија, очувана он је задовољан постигнутим резултатом и више не полаже на свој раније поднет пројекат.

Пред одбором су остали дакле на решавању само амерички предлог и енглеска резолуција. На дневни ред је прво дошао амерички предлог. На жалост он је био исте судбине као и предходници му. Принцип бирања који му чини суштину на гласању је одбачен са девет гласова против пет. Против Чотовог предлога су гласали чак и делегати Немачке и Енглеске, делегати оне две државе које су с америчанима дотле сарађивале на заједничком пројекту за установу сталнога суда. Констатујући ту по себе неповољну чињеницу, Чот је имао да се покори гласању. На дневном реду је још

била од Енглеза предложена резолуција. Она је једина и усвојена. Одбор је са 8 против 5 гласова најпре усвојио цео пројекат без чл. 6, 7 и 8; затим је са истим бројем гласова примио предлог енглески односно та три члана. Комисија кроз коју је морао такође проћи цео пројекат о сталном суду само је санкционисала рад одбора.<sup>1</sup>

Тако је се сав труд одбора В завршио једним чудним резултатом. Пројекат о сталном међународном суду усвојен је, постигнута је сагласност око свих појединости функционисања суда, цео механизам суда био је склопљен, начињен, готов да се стави у покрет, — само су недостајале судије. Нови суд је био тело без душе, оно што је у њему главно, неопходно, недостајало је. Има додуше и раније примера да је један уговор потписиван на каквој конференцији и ако непотпун: тако је 17 јула 1905 у Хагу потписана конвенција о наслеђима, која је могла ступити у живот тек кад се наквадно државе буду споразумеле односно уредбе о поступку која би конвенцију допунила. Али то што је конвенцији од 1905 недостајало било је релативно споредно; овога пута међутим није била расправљена главна ствар, није било утврђено оно без чега све остало у уговору нема никакве вредности.

Узрок је свему бразилијански делегат који је упорно и немилосрдну опозицију вршио према установи новог суда. Барбозино понашање је било тенденциозно, он је био решен да употреби све да се осујети успех свакога другог предлога осим његовог. Иначе се не да објаснити његово оширање до самога краја. Разумљиве су примедбе које је Барбоза чинио у почетку, и правилно је гледиште да у једном међународном суду морају бити апсолутно поштовани и принцип једнакости држава и принцип бирања судија. Али је Барбоза остао противник суду и онда кад су и Америчани и други предлагачи изнели нове пројекте, пројекте који поштују оба поменута принципа, и та његова непоколебљивост учинила је да одбор В, заморен дискусијом и изгубивши вољу и храброст за какву позитивну одлуку одбаца све поднесене планове о начину састава суда, чак и оне који су били у складу са захтевима Барбозиним и са основним принципима међународног судства.

<sup>1</sup> Op. Cit., tome II, p. 144—160 и 177—190 (8. и 9. седница комисије).  
ДРУГА ХАШКА КОНФЕРЕНЦИЈА МИРА

Непрактични су били очевидно први амерички предлози. Пре свега нерационално је уносити као критеријум за састав међународног суда цифру становника. Растављати државу на њене интерне елементе, вели један писац,<sup>1</sup> да би се једноме од њих дало међународно представништво значи уносити у проблем један хетероген елемент који ће неизбежно довести до погрешних закључака. Није много бољи ни други систем по коме би државе неједнако учешће у судским функцијама имале према вероватноћи већег или мањег броја партија. Статистиком је доказано да је у прошлости врло мало било изборног суђења међу великим силама, међу оним државама дакле за које се по томе другом систему претпоставља да ће најчешће суду прибегавати, и којима се на томе основу највеће учешће даје у суду. Напротив, изборно суђење је чешће бивало између једне велике и једне мале или између две мале државе. Требало би према томе дати веће учешће у суду не оним великим силама које је Чот обележио у своме предлогу већ малим државама. У осталом само је мерило исто тако нерационално као и цифра становника. Да се такво мерило предлози у унутрашњости једне државе, да судије бирају они који највише спорова имају, нико га не би озбиљно узео. Може ли се онда узети озбиљно у међународном домену?

Предлози који су доцније истакнути и у којима је основица принцип бирања били су већ боље смишљени. Последњем Чотовом предлогу на пример, може се пребацити само да је доцкан стигао; да је у почетку одборског рада истакнут, можда би био и усвојен. Разни предлози којима је основ био принцип бирања место принципа наизменичног заседања, наилазили су на рђав пријем поглавито с тога што су делегати изгубили вољу услед ранијих дискусија и што су се поколебали у уверењу да је сам суд толико потребан колико је у почетку изгледало. Али, на послетку, не треба много ни жалити што је се одборски рад завршио на тај начин. Има једно питање које је требало најпре расправити, то је питање у опште о томе да ли је нови суд неопходно потребан, питање о томе да ли треба у међународном домену да коегзистирају два суда? Чудновато је, да делегати ипсу ушли у

<sup>1</sup> Bustamante Y Sirven, La seconde Conférence de la Paix (у франц. преводу од Georges Scelle, Paris 1909) p. 184.

расправу тога питања. Да су то учинили, вероватно би дошли до закључка да су два суда сувишна, и да је довољно усавршити суд који већ постоји. Мартенсов предлог који на жалост у одбору није ни дискутован једини је ишао на то да усаврши садашњи суд не стварајући ништа ново, једини би дакле задовољно и потребу реформе и користио изборном суђењу да је остварен.<sup>1</sup>

Лемонон осуђује Барбозино понашање.<sup>2</sup> Ми смо већ констатовали да је Барбоза у неколико махова био тенденциозан и недовољно објективан; али морамо признати насупрот Лемонону да су Барбозина тенденциозност и упорност овога пута биле корисне, и да је добро што се амерички пројекат није остварио. Професор Ниполд с разлогом вели да се са гледишта међународног права може бити само једног мишљења: да би један рђаво смишљен и у основу промашен пројекат као што је амерички само *осујетио здрав развитак изборног суђења* место да му помогне.<sup>3</sup> Идеја самога пројекта је несретна. Зашто стварати нов суд поред једнога који већ постоји кад је тај суд који постоји имао свега четири партице за осам година? Није ли било боље поправити, усавршити садашњи суд? Америчани су пошли са једне правилне полазне тачке: да садашњи суд не ваља, али су дошли до погрешног закључка кад су захтевали услед тога стварање новог суда. И не само да им је закључак погрешан већ је и начин на који су мислили да га остваре рђав. Америчани су изгубили из вида да је досадашњом праксом и искуством утврђена једна основица и створен један оквир за међународни суд који се не сме мењати; ту основицу и тај оквир чине једнакост држава, признање њихових суверености и чисто изборни карактер суда. Хишотисани тежњом да створе

<sup>1</sup> По Мартенсовом предлогу, чланови Хашкога Суда састајали би се једанпут годишње у пуној седници. На тој седници, поред других послова, бирали би између себе три члана који би за годину дана били стално у приправности да на први позив образују изборни суд. Тиме је Мартенс, дакле уносио у садашњи Хашки Суд оно што му је недостајало: један стални елемент. (II Conf. Int. de la Paix, Actes et Documents, tome II, annexe 75).

<sup>2</sup> Lémonon, La seconde Conférence Paris 1908, p. 272 s.

<sup>3</sup> Nippold, Die zweite Haager Friedens-Konferenz, Zeitschrift für Intern. Privat — und Oeffentl. Recht, XVIII B., p. 320 и даље.

једну сталну институцију, они су били готови да тој сталности жртвују све, и ради ње су превидели основне принципе за састав једног међународног суда. Амерички делегати, на послетку, хтели су у рад конференције да унесу и једну револуционарну методу: место да поштују еволуцију једне установе, да усавршавају оно што већ постоји, они су хтели да створе ново на штету старог. Није чудо према томе да није успео један предлог у коме су и главна идеја, и начин њеног остварења, па и сам метод у раду погрешни.

Завршујући преглед рада прве подкомисије, преглед који је морао испасти много опширнији него што смо хтели и ако је, и овакав какав је, само извод из рада комисијског — морамо учинити једну констатацију која сав тај рад карактерише: да је подкомисија много времена и силам труд уложила у два питања не постигнувши ни у једном позитиван резултат. А резултат се није постигао ни у питању обавезности суђења као ни у питању сталног међународног суда зато што се није водило довољно рачуна о непобитним законима еволуције једне установе.

## VI

Друга подкомисија у првој комисији имала је да се бави једним јединим питањем: увођењем међународног суда за отмице на мору. Прва хашка конференција то питање није додиривала; чак ни у програму за другу хашку конференцију оно није било предвиђено; искрело је изненада, у почетку рада прве комисије, иницијативом енглеских и немачких делегата. Питање је било сасвим ново, па ипак га је друга подкомисија решила доста брзо и успешно.

Потреба за институцијом која би у погледу отмица на мору дала неутралним државама и лицима веће гаранције него што су их дотле имали, осећала се одавно. Да бисмо је разумели, морамо у неколико речи објаснити саме обичаје који су владали у поморским ратовима у погледу отмице трговачких бродова, обичаје утврђене уговорима и законима појединих држава. Као што се зна, у поморском рату је уобичајено да се може отети и присвојити непријатељски брод свакад, а по некипут — кад се ухвати у ратном кријумчарењу или у повреди блокаде — и брод који је под неутралном заставом. Зарађене стране имају дакле на мору много већу слободу у погледу присвајања туђе својине него на суву где се сматра као правило неповредност приватне својине не само неутралне већ и непријатељске. На жалост, ратни бродови и корсери који су вршили отмице на мору много су злоупотребљавали то своје право, и од њих су често неправедно страдали неутрални бродови и неутрална трговина. Те злоупотребе су приморале поморске државе да у интересу неутралних установе нарочите судове који ће за време рата испитати сваку отмицу и решити да ли је она правилна или не; судови, на разне начине организовани, једноставни или двоставни, како где, уведени су почевши од XVI века у свима поморским државама. Они су зло суз-

били у толико што ратни бродови и корсери нису могли више да отимају и присвајају трговачке бродове самовољно, по своје нахођењу и без икакве контроле. Али зло још није било потпуно искорењено зато што сами судови нису могли да буду свакад довољно објективни и непристрасни. Имајући да суде поступке чиновника своје државе, судови су и нехотице бивали пристрасни, не могући сачувати хладнокрвно расуђивање између супротних тврђења с једне стране официра који су извршили отмицу излажући живот за отаџбину, с друге стране трговаца који су можда хтели само да се користе ратом ради личних користи; судови су нехотице, инстинктивно, више веровали официрима него трговцима. И злоупотребе, неправедне отмице неутралних бродова остајале су и даље неисправљене у пркос установе судова. Неправедне осуде су изазивале дипломатске рекламације неутралних држава, читави конфликти су се одатле развијали и нови заплети стварали. Томе је ваљало наћи лека; зло је било у дефектној организацији судова, њу је дакле требало исправити и усавршити. Једини начин да се неутралнима пружи јача гаранција био је да се судовима прида међународни карактер, да се на место националних елемената у њих унесу интернационални.

Али како? Није ли противно суверености државе да се поступци њених извршних органа износе на суд у коме нису њене судије? Многи су били у уверењу да начела државне суверености не дозвољавају установу међународног суда. Шарл Даниј је још 1899 године писао како је међународни суд за отмицу једна неостварљива замисао.<sup>1</sup> И необично је изгледао драк пројекат таквог суда који је после дванаестогодишњег проучавања, 1887 године, израдио Институт за међународно право.

Тај пројекат од 1887 године, по коме је међународни апелациони суд за ратне отмице имао да буде састављен од пет чланова, двојице поданика зараћене државе, тројице судија неутралних (које постављају неутралне државе одређене нарочито за то од стране зараћене), био је међутим много скромнији од суда који је установљен на другој хашкој конференцији и о коме ћемо сада да говоримо.

<sup>1</sup> Ch. Dupuis, Le droit de la guerre maritime d'après les doctrines anglaises contemporaines, Paris 1899.

Кад је се први пут састала друга подкомисија (25 јуна), пред њом су била два предлога,<sup>1</sup> о установи међународног суда за отмицу, немачки и енглески. Ти су предлози имали исти циљ: не да укину националне судове у појединим државама постављајући на њихово место међународне већ да створе апелациони суд који би био изнад националних јурисдикција; они су се међутим доста разликовали у начину организације и у одређивању надлежности суда. По немачкоме предлогу суд би се образовао специјално за сваки рат и био би на окупу докле траје рат; са енглеског гледишта напротив суд би био сталан, перманентан, без обзира на то да ли је рат или не. Немци су давали у суду учешћа и судијама зараћених страна, допуштајући да од пет судија двојица буду виши марински официри зараћених држава; Енглези су напротив били мишљења да судије постављене од зараћених страна треба апсолутно искључити из суђења спорова њихових држава. Немци су имали уверење да ће суд одговорити своје циљу само тако ако буде свима приступачан и ако се сви спорови око отмица могу пред њега изнети; Енглези су напротив мислили да пред тај суд не треба пустити појединце већ само државе као парничаре. Као што се види, разлике нису биле незнатне и подкомисији је прва брига морала бити да покуша да их изравни. Да би дао правилан правац раду подкомисије, Рено је узео реч и констатовао да је немогуће поставити као основицу за дискусију било један било други предлог а да дискусија не изгуби свој објективни карактер. Најпрактичније би по његовом мишљењу било издвојити из пројекта сва главна питања и о тим питањима понаособ дискутовати; кад би се подкомисија око тих спорних тачака сложила, лакше би се могао склонити један заједнички пројекат. Предлог француског делегата наишао је на опште одобравање, и одмах је изабрат нарочити одбор од тројице (Рено, Криге и Фрај) са задатком да начини списак главних питања која треба расправити. Одбор је за неколико дана успешно свршио свој посао и низ од осам питања стављен је на дневни ред подкомисије 4 јула, у почетку њене друге седнице.

Та питања су у себи садржавала карактерне црте будућег суда, и око њих је се развила занимљива дискусија

<sup>1</sup> Deux. Conférence Int. de la Paix, tome II, Annexes 88 et 89.

koja je trajala pune dve sednice, diskusija u kojoj su delegati i ako raznih mišljenja pokazali veliku pomirljivost i žaļu za slogom.<sup>1</sup> Saгласnost je se meђutim postigla samo na prvom i sedmom питању. Сви су потврдио одговорили на прво питање, да је у началу потребан један међународни апелациони суд за отмице. Сви су се сложили исто тако да међународни суд у својим одлукама треба да примењује на првом месту уговоре између држава парничара а затим одредбе међународнога права. Али су на осталим питањима мишљења делегата била прилично нескладна. На другоме питању: да ли да суд решава спорове само између држава или да му се и појединци непосредно обраћају, енглески делегат Фрај заступао је гледиште да парничари треба да буду само државе зато што је суд међународни и што би се иначе појединци обраћали суду некипут и против воље или интереса своје државе. Велика већина напротив сложила је се са немачким делегатом да ће се међународни конфликти услед ратних отмица избећи само тако ако се на суд пусте и појединци. Делегат Кубе, Бустаманте, објаснио је у врло разложном говору да нема смисла не пустити на суд и појединце. Питања отмица се нарочито њих тичу. Зашто стављати судске трошкове на терет држави и зашто терати државу да она налази доказе које је појединцу много лакше изнаћи? И зашто да обраћање међународном суду зависи од воље државе која можда из политичких или економских разлога неће увек хтети да узме у заштиту интересе свога поданика? Код трећег питања, да ли да међународни суд буде надлежан за све спорове или само за оне који се тичу неутралних држава и поданика, немачко гледиште је се исто тако показало разложније од енглескога; противно тврђењу енглеског делегата, Криге је изложио да нема смисла не пружити судску заштиту и непријатељским поданицима који се — по савременим погледима — не стављају ван закона самим тим што је почео рат. Па и код четвртог питања разлика између енглеског и немачког гледишта ишла је у прилог

<sup>1</sup> Друга подкомисија је имала свега три pune седнице 25 јуна, 4 и 11 јула (Op. Cit. tome II p. 783—814); Одбор изабран из њене средине ради детаљног претреса комбинованог енглеско-немачко-америчко-француског предлога имао је такође три седнице, 12, 17 и 22 августа (Op. Cit. tome II p. 815—856). То је сав рад друге подкомисије.

немачком. Четврто питање је гласило: Може ли се ићи на међународни суд чим национални првостепенни судови буду одобрили отмицу, или треба чекати дефинитивну судску пресуду у држави отмичарки? Енглески делегат је заступао теоријски тачно становиште да не треба реметити ред у државном судству; правилно је да се најпре исцрпу сва средства правне заштите која пружа сама држава, да се добије дефинитивна реч на њеним судовима, па да се апелује на међународни суд; поједине државе, у осталом, као Енглеска и Сједињене Америчке Државе можда би се тешко и одлучиле да своје највише поморске јурисдикције које имају славу прошлост жртвују установи међународног суда. Али и ако је енглеско гледиште теоријски изгледало правилно, практички и политички оно се могло лако критиковати. И немачки делегат није пропустио прилику да то учини. Он је истакао опасности од бескрајно дугих и врло скупих парница које би наступиле ако би се енглеско гледиште усвојило. Парнице су дуге и скупе и сада кад још не постоји међународни суд, а шта би тек онда било? И престиж самих држава би на послетку мању штету трпео ако би међународни суд претресао и мењао одлуке не највиших већ само првостепених судова.

Код другог, трећег и четвртог питања, као што видимо, немачко гледиште својим разлозима и практичном вредношћу имало је превагу над енглеским. Енглеско мишљење је се међутим показало правилније од немачког у питањима петом и шестом, питањима од великог значења, свакако најважнијим по саму установу суда. Пето питање се тичало перманенције суда. Немачки делегат Криге трудио се да придобије одбор за пројекат своје државе, пројекат по коме суд не би био перманентан већ би се за сваки рат образовао *ad hoc*. Признајући да би перманенција суда била корисна у толико што би створила континуитет у суђењу, Криге је ипак остајао у уверењу да је нелогично давати стални карактер суду који треба да функционише само у једноме абнормалноме стању као што је ратно. Али он је остао усамљен; сви други беседници говорили су у прилог енглеског пројекта то јест у прилог перманенције суда. Хауард је пледирао сталност суда ради престижа, стварања традиције, континуитета у суђењу. Барбоа је тврдио да никоме не могу удити поверење случајне, ефемерне, променљиве установе какав би био суд

по немачком пројекту. Судије наименоване само за време трајања једног рата не би могли имати ни потребно знање јуриспруденције, ни рутину у суђењу, ни моралну независност; најзад при њиховом избору не би могло бити ни довољно објективности ако би се одређивали у почетку једног рата и само за тај рат. Немачка аргументација је изгледала врло сиромашна и слаба пред таквим изобиљем разлога за перманенцију суда; њена логичност морала је подложити оружје пред практичношћу противничких разлога.<sup>1</sup> Шесто питање се односило на састав суда. Да ли да у суд уђу само правници, или да се поред правника уврсте и поморски официри као стручњаци? Да ли да судије одређују и зараћене државе као и неутралне, или на против да из суђења буду изузете судије означене од држава које се париче? Криге је био за то да и зараћене државе имају удела у суду; он је предлагао да суд буде састављен од два виша поморска официра као представника зараћених држава и три члана Хапског Изаборног Суда као представника неутралних држава. По његовом мишљењу би правично било, кад се већ врховно судство у споровима отмице одузима државама, да се не одузме савим, већ да се зараћеним државама које су до сад искључиво право суђења отмица имале, остави извесно учешће и у међународној јурисдикцији. Енглеско гледиште је међутим и овде било противно немачком. Хауард је изјавио да ће Енглеска пристати само на такав међународни апелациони суд у коме буду заседавали искључиво правници и то правници оних држава које нису паричари. Насупрот немачком пројекту, Енглези су предлагали да свака држава чија је флота већа од 800.000 тона одреди по једнога правника као судију и да се на тај начин склопи стални међународни суд за отмице. Већина у одбору била је за енглеско гледиште. Мартенс је истина устао да брани немачки предлог, тврдећи да треба водити рачуна о осетљивости зараћених држава, и

<sup>1</sup> Као што примећује један писец, сталност суда била би бесмислена само у случају да државе усвоје какав опширан уговор о обавезном суђењу који би одмета учинао ратове врло ретким ако не немогућим; или случају да се огласи неповредност приватне својине и на мору и да се не гони ратно кријумчарење. У тим случајевима би посао међународног суда био тако незнатан и редак да би његова сталност била апсолутно неоснована (Bustamante, La Seconde Conference de la Paix, p. 494).

да једино присуство моринских официра може зараћенима дати гаранције, да ће њихови интереси бити поштовани. Али већина није се толико бринула за интересе зараћених држава. Јачи разлог од осетљивости држава била је потреба стручног знања моринских официра, међутим та њихова стручна помоћ могла се постићи а да им се не да онолико учешће у суду колико су Немци желели. Ако Немци налазе да је суду потребно стручно знање моринских официра, рекао је Американци Чот, то није разлог да се морински официри изједначе са судијама; довољно је да морински официри буду при суду као вештачи и саветници који ће давати сва потребна објашњења.<sup>1</sup> Енглески пројекат је у одбору наплазио на опозицију једино у погледу начина бирања судија: поједине државе су се буниле против тога да судије одређују само оне силе чија је флота већа од 800.000 тона. Стални опозиционар великим силама Барбова и овде је устао у одбрану малих и слабих и енглески систем подвргао оштрој критици. Зашто да се не резервише право бирања и онима који ће можда у скорој будућности достићи означену цифру? Зашто не допустити малим државама да буду бар по неколико заједно заступљене једним судијом, кад те мале државе скупа имају већи тонаж од многих великих сила? Кад се узме у обзир да би по енглеском критеријуму чак и Русија била искључена из међународног суда и да на послетку међународно судство ни по чему не може бити монополисано од стране оних који имају велике флоте, мора се признати да је енглески пројекат био у овој тачки несретно смишљен.

Осмо и последње питање тицало се подношења доказа на суду. Да ли да се одреди или не у самом уговору начин и ред на које ће паричари моћи доказивати своја права? То питање је дало прилику норвешкоме делегату да обележи као неправно поступање поморских судова у извесним државама који доказивање права својине намећу оном коме је ствар одузета место ономе који је одузео ствар. У подкомисији се међутим ни то питање није могло дефинитивно ре-

<sup>1</sup> Ваља приметити да је оно поморско право у питањима отмице које данас постоји дело правника а не моринских официра; оно је створено правничком доктрином и јуриспруденцијом судова у којима су најважније одлуке донели овет правници.

штити, и дискусија се завршила а сагласност постигла свега у два питања. Амерички делегат Чот је тада умесно приметио да није ни чудновато што се до сагласности није могло доћи. Кад год је потребно извесно попуштање, извесна помірљивост између супротних или различних гледишта, то се попуштање може пре постићи у једном ужем одбору од пет до седам чланова него у комисији од стотину лица. Због честољубља и националне осетљивости који су у толико већи у колико је скуп многобројнији, један делегат неће пристати у скупу од стотину лица на она одступања од својих принципа и мењања становишта на која би у друштву неколицине можда и пристао. Да би се постигла жељена сагласност треба дакле учинити покушај са једним ужим одбором.

Мисао америчког делегата наишла је у подкомисији на добар пријем. На предлог председников одређен је такав нарочити одбор са задатком да изравни разлике између енглеског и немачког гледишта. Састављен од само тринаест лица,<sup>1</sup> одбор је уливао наду да ће моћи свршити оно што цела подкомисија није била у стању да уради. У ствари, кад је се сакупио у прву своју седницу 12 августа, одбор је пред собом имао посао сасвим друкчији од онога ради кога је састављен. У међувремену од месец дана, енглеска и немачка делегација успеле су биле, узајамним концесијама и захваљујући посредовању других делегата, да се сложе на свима спорним тачкама. Посебним преговорима, изван оквира званичнога рада конференције, постигло се оно што се није могло остварити у седницама подкомисије. Створен је нов пројекат уговора који је био резултат двају пројеката енглеског и немачког али који је услед учешћа француских и америчких делегата означен као заједнички пројекат Немачке, Сјед. Амер. Држава, Француске и Енглеске. Тај пројекат је стављен на дневни ред одбора; и у место да се сам труди да постигне споразум, одбор је наишао на готов споразум имао само да претресе заједнички пројекат и у њему учини измене које за добре буде нашао.

Дебата одборска није је дуго трајала (свега три седнице) није је пројекат много изменила. Као значајније измене спо-

<sup>1</sup> У одбор је ушло председништво комисије, по један немачки, енглески и француски делегат (Рено, Криге и Фрај) и по један делегат од шест држава, од којих је три назначила Немачка а три Енглеска.

менујемо само нови чл. 16 по коме се даје право једној зарађеној држави да преко утврђенога реда има свога судију за време рата, ако иначе није те године у суду заступљена; тиме се дакле потпуно осигурава примена правила да свака зарађена држава мора бити једним судијом у суду представљена. Друга важнија измена је у томе што пресуду неће потписивати све судије већ само председник суда и главни секретар. Она је унета у уговор на предлог Ламана. Судије могу бити разних мишљења и пресуда се може изрећи противно гледишту мањине; међутим саветовања су тајна и разлике у мишљењу међу судијама не треба да изађу на јавност. Комбиновањем тих правила са захтевом да све судије пресуду потпишу, дошло би се до једног апсурдног резултата: да мањина потписује једну пресуду противну својим мислима не могући при том изјавити своје одвојено мњење, да потписује дакле као своје мишљење оно што је можда томе сасвим противно. Измена је као што се види врло умесна, и чудновато је да је немачки делегат Криге могао у одбору ипак, и после Ламашеве примедбе, бити за то да пресуду потписују све судије.

Једино питање које је одбору задао мало више посла било је питање о подели судијских места међу државама. То је онај исти камен спотицања који је, као што смо раније видели, онемогућио остварење сталнога међународног изборног суда. И овде је ваљало наћи начин да се потреба једнога малобројног суда доведе у склад са равноправношћу држава. Ни овде се међутим није могло успети да 44 државе учествују у суду од петнаест чланова на потпуно праведној основи.

И овога пута је устао у одбрану праведне класификације држава бразилијански делегат Барбоза критикујући предложени план поделе судијских места, ако не са оном упорношћу и јогунством као у дебати о сталном изборном суду, а ово извесно са истом говорничком вештином и са јачом и озбиљнијом аргументацијом.

По предложеном плану, суд би се састојао од петнаест судија и петнаест заменика. Од петнаест судијских места, осам изрично назначених држава<sup>1</sup> заузимале би стално осам

<sup>1</sup> Немачка, Аустро-Угарска, Сјед. Америчке Државе, Француска, Енглеска, Италија, Јапан и Русија.



места, а осталих седам би се распоредила на све друге државе тако да оне у суду учествују наизменично и неједнако (четири, три, две или само једну од шест година колико би свега трајао судијски мандат) према развијености своје трговине и јачини своје флоте. Тај план могао се лако критиковати и Барбоза није пропустио да то уради, чинећи замерке не толико саме критеријуму узетом за класификовање држава колико начину примене критеријума на поједине државе.

Барбоза је констатовао да је према његовој отаџбини Бразилији учињена велика неправда. Узимајући за основицу јачину трговачке флоте (као што су предлагачи нагласили), Бразилији је требало дати много угледније место него што је по плану добила. Бразилија, чија је трговачка флота 1901 године износила 217740 тона добијала је право само на једног судију за две године док су Белгија, Португалија и Румунија добијале право не само на једног судију већ и на једног заменика за исто време од две године и ако су њихове флоте по статистикама познијим од 1901 год. биле много мање од бразилијанске.<sup>1</sup> И то најзад није била једина неправда; било их је пуно других. Остављајући на страну факат да су осам места стално била заузета од стране осам великих сила и ако оне по својој флоти нису све биле најјаче, осталих седам места су распоређена била без икакве логике ни правичности. Русија је добијала стално место у суду а Шведска само учешће за две године и ако је шведска флота јача од руске (шведска 676000 тона а руска 636000). Јапан је добијао судију сталног, дакле за шест година, Шпанија за четири године а Норвешка само за две године, и ако је норвешка флота (1486000) већа и од шпанске (520000) и од јапанске (1276000). Од Бразилије је боље место заузимала чак Швајцарска која нема једне једине лађе!

Када је Ламаш приметно Барбози да трговачка флота није била једини критеријум за распоред држава већ да се водило рачуна и о војној флоти као и општем развоју трговине, Барбоза је одговорио да је убеђен да би се и са тих гледишта могле констатовати неправде. То своје убеђење је

<sup>1</sup> Белгијска флота је износила 102000, португалска 113535 а румунска 94007.

и документовао у седници за том, показавши да су државе неправедно распоређене и са гледишта развоја војне флоте и трговине.

Ако се води рачуна о развоју трговине, трговина бразилијанска (2155588000 д.) јача је од шведске (1434891711), турске (1077022200), румунске (794639379), норвешке (729896613), данске (563755000), португалске (498666666) и грчке (224 милиона динара). Међутим у распореду су све те државе претпостављене Бразилији. Ако се узме у обзир војна флота, Белгија војне флоте нема никако, а флоте шведска, норвешка, грчка, румунска и португалска мање су од бразилијанске. Ни са тог гледишта се дакле не може оправдати запостављеност Бразилије.

Завршујући свој други говор, Барбоза је поставио своје захтеве. Они су били врло умерени. Усвајајући предложени критеријум, бразилијански делегат је само желео да се извесна неправедна размештања држава исправе. Његов крајњи захтев је био да се бар Аргентина, Бразилија, Мексико и Чили ставе на равну ногу са Норвешком, Турском, Румунијом, Данском, Португалијом и Грчком, ако ништа друго. Одбор није примио његове захтеве. Предложени распоред држава усвојен је је са 10 против 1 гласа, и кад је одборски рад изнет пред прву комисију она је се придружила одборском мишљењу. Барбоза је узалуд покушавао у седници целокупне комисије да продре са својим захтевом; остао је готово усамљен.

Заједнички пројекат усвојен је са малим изменама најпре у одбору а затим и у целој првој комисији.<sup>1</sup> Пред пленум конференције дошао је на ред 21 септембра. Изгласан је великом већином гласова. За пројекат је 27 држава гласало без икакве резерве и десет држава под условом да се чл. 15 (који говори о распореду судијских места) измени; против је гласала једина Бразилија а шест држава се уздржало од гласања. По свршетку гласања, Фрај, Маршал и Портер захтевали су да се предлог редигује као засебан уговор што је једногласно и примљено.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Седница прве комисије од 10 септембра (Deux. Conférence Intern. de la Paix, Tome II, p. 11—33).

<sup>2</sup> Шеста пленарна седница, op. cit., Tome I, p. 165—169.

Уговор о међународном суду за ратне отмице, у своје дефинитивном облику усвојеном од целе конференције, има 57 чланова подељених на четири заглавља (titres). Узалудан би посао био тражити и разликовати у томе дефинитивном тексту које су одредбе узете из енглеског а које из немачког пројекта; и ако је из њих постао, уговор се мора сматрати више као нова творевина него као њихова комбинација. За нас ће овде бити довољно да у главним потезима обележимо организацију и функционисање новог суда, не улазећи у ситне појединости, а завршићемо примедбама и замеркама у погледу извесних одредаба.

У првоме заглављу (чл. 1—9) налазе се опште одредбе о суду. Ту се говори поглавито о његовој надлежности и принципима којих ће се придржавати. Суд је апелациони, њему треба дакле да претходе одлуке судова у појединим државама (чл. 2); у једном једином случају међународни суд може судити у првом степену, то ће бити онда кад државни судови у року од две године од дана отмице не буду довели никакве одлуке (чл. 6). Апеловању неће бити подложне све пресуде државних судова, и чл. 3 изрично набраја одлуке против којих се незадовољство може изјавити. То су све одлуке чији је предмет неутрална својина и затим одлуке о непријатељској својини у три случаја: кад је непријатељска својина отета на неутралној лађи или у неутралним водама или противно каквој конвенцији и закону зараћених држава.

Међународном суду могу се жалити или неутрална држава или неутрални поданик или поданик непријатељске државе (чл. 4). Неутрална држава може се жалити ако је одлуком државних судова оштећена њена својина или својина њених поданика, или ако је један непријатељски брод отет у њеним водама. Неутрални поданик имаће право апелате само ако је он лично оштећен, па и у том случају, његова држава може му забранити приступ суда и жалити се место њега ако за добро пађе. Непријатељски поданик има право да се обрати суду само онда ако је његова својина отета на неутралној лађи или противно каквој уговорној или законској одредби.

Суд ће своје пресуде доносити на основу уговора који постоје међу државама у спору; ако таквих уговора нема,

суд ће примењивати опште усвојене принципе међународног права; ако се један случај ни по тим принципима не може решити, суд ће се руководити „општим начелима правде и правде“ (чл. 7).

Друго заглавље (чл. 10—27) бави се организацијом суда. Судије и њихове заменике државе потписнице бирају између правника чије је знање поморског међународног права признато (чл. 10—11). Суд састављају петнаест судија и толико исто заменика, а да суд може радити потребно је присуство најмање девет судија (чл. 14). У суду ће стално заседавати судије Немачке, Сј. Амер. Држава, Аустрије, Француске, Енглеске, Италије, Јапана и Русије. Судије осталих држава заседаће наизменце по реду утврђеном у прилогу уговора (чл. 15). Ако по томе реду једна зараћена држава не би била у суду заступљена, њен судија има право да преко реда узме учешће у суђењу свих партија које би из тога рата постале (чл. 16).<sup>1</sup> Неколико држава могу наизменце једно исто лице као судију наименовати. Исто тако, једно исто лице може бити одређено најпре као судија затим као заменик. Свака партична страна било да је то држава зараћена или неутрална може суду придодати једног маринског официра који ће при решавању имати саветодавни глас (чл. 18). Судије су међу собом једнаки и у вршењу својих дужности уживају повластице диплом. агената (ако су ван своје отаџбине, чл. 12—13). Као награду добијају накнаду за путне трошкове и по сто холанд. форината дневно докле год врше своју дужност; никакву другу награду не могу примати ни од своје ни од туђе државе (чл. 20). Суд заседава у Хагу, и административни савет као и међународни биро вршиће према њему оне исте функције које врше и према Хашком Изборном Суду ради кога су још 1899 установљени (чл. 21—23). Као и на Хашкоме Изборном Суду, и овде партичари могу имати заступнике, браниоце или саветодавце; али судије који би се тих функција примили или који би имали учешћа у суђењу на државним судовима, тим самим су искључени из суђења спора на међународном суду (чл. 17, 25 и 26). Најзад чл. 27, говорећи о разним саопштењима која имају

<sup>1</sup> У том случају да би остао број судија исти, коцка ће одредити судију који ће своје место да уступи прекоредноме. Али коцка не може пасти ни на једнога од осам сталних судија.

да се учине на територији какве треће државе, доноси исте одредбе као и чл. 76 конвенције о мирним решењима међу-вар. спорова.

Та сличност или чак и идентичност одредаба овог уговора са одредбама о Хашком Изборном Суду, коју видимо у чл. 12, 13, 17, 21, 22, 23, 25, 26 и 27, још је чешћа у трећем заглављу где се говори о поступку (чл. 28—50). Ми се овде не можемо задржавати на ситним појединостима поступка нити претресати њихову опортуност која ће се тек у пракси показати; довољно ће бити да изложимо само главна правила. Обраћање суду је писмено и може се извршити или преко државног суда који је нарекао пресуду или преко хашкога међународног бироа, најдаље у року од 120 дана од изрицања пресуде против које се изјављује незадовољство. Сам поступак на суду дели се на две фазе, писмену и усмену. Писмена је прва фаза суђења у којој се подносе тужбе, одговори, противтужбе, докази. Јаван је и усмен претрес као друга фаза суђења. После претреса настаје саветовање судија и доношење пресуде. Саветовање је тајно, и довољна је већина гласова за изрицање пресуде. Нагласана пресуда саопштава се парничарима у јавној седници. Суд неће бити стално на окупу нити је потребно да то буде. Да се не би једна парница отезала чекајући да се судије искупе; да се не би опет целокупан суд сазивао само ради формалних одлука као што је одређивање рокова парничарима, чл. 48 даје право суду да из своје средине одреди делегацију од три лица која ће имати дужност, кадгод суд није у сесцији а неко му се обрати, да одређује рокове парничарима за доношење одговора и доказа, да утврђује суму кауције која се подноси на основу чл. 46, да одређује дан претреса. Тиме се даје могућност суду да се не искуља пре самога дана претреса, ако му иначе није сесција отпочела.

Уговор расправља и врло важно питање о трошковима суда. Треба чинити разлику између општих трошкова и трошкова у сваком поједином спору. Опште трошкове сноси државе потписнице у оној размери у којој у суду учествују; на њих нападају по 1% од вредности спорног предмета и сваки парничар који парницу изгуби. У поједином спору, свака парнична страна сноси трошкове око своје одбране, а судски трошкови нападају на терет ономе који је спор изгубио. Да би се на-

плата трошкова од појединаца што боље обезбедила, они су дужни (чл. 46) положити пре суђења онолику кауцију колику суд буде одредио.

Уговор се завршује одредбама о ратификацији, потпису, ступању у важност, публикацији, трајању и отказу. Те одредбе (чл. 51—57) чине четврто и последње заглавље — и њихова садржина и ако се разликује од сличних одредаба у другим уговорима нема у себи ничега што би нарочито овде привукло нашу пажњу. Споменућемо једино чл. 51 у коме се сматрало за потребно да се нагласи да ће се уговор у једноме рату примењивати само ако су све зараћене државе потписнице. Добро је учињено што се то изрично нагласило, иначе би могло бити разноврсног тумачења. Правило је, истина, да се уговори који се односе на рат примењују само ако су их све зараћене државе потписале, али то правило вреди за уговоре који третирају односе међу зараћеним државама. Овде међутим имамо пред собом један уговор чији су предмет поглавито односи зараћених држава са неутралним и према томе могло би се тврдити да је за примену уговора довољно да потписнице буду зараћена и неутрална држава између којих је спор. И ако би се то могло тврдити, и ако то на први поглед изгледа сасвим разложно и основано, ипак је боље решење које се налази у чл. 51; боље је зато што би противно било равноправности кад би пресуде судова једне зараћене државе као потписнице могле бити касиране на међународном суду а пресуде у другој зараћеној држави остајале дефинитивне зато што та друга држава није потписница.

\*

И ако је уговор о међународном суду за ратне отмице марљиво израђен, и ако је по обиму читав кодекс, ипак му се могу чинити извесне замерке и констатовати извесне непотпуности.

Најважнија одредба уговора јесте свакако члан 15. У њему се излаже начин на који ће суд бити састављен, и ствара подела држава на оне које ће у суду бити стално заступљене и оне које ће само један извештај део времена од шест година (колико траје судијски мандат) у суду учествовати. Као што смо већ споменули, Барбоза је критиковао тај чл. 15 и у одбору и у комисији — али без успеха. Као је-

дини резултат дебате moglo би се сматрати то што је у уговор унет чл. 57, по коме свака држава потписница може захтевати да се у односу према њој распоред из чл. 15 измени; о том захтеву поднетом у одређеном року решаваће остале државе потписнице. Слаба је утеха међутим која се чл. 57 пружа државама, и чл. 57 не ублажава неправду учињену у чл. 15, неправду неосновану и исто тако опасну по правну једнакост држава као што би била подела судијских места у пројектованом али неоствареном сталном изборном суду. У члану 15 се мора пре свега осудити као неправедан сам критеријум по коме су судијска места подељена међу државе; затим се мора замерити и на начину на који је усвојени критеријум примењен.

Као критеријум за поделу судијских места узета је јачина војне и трговачке флоте и величина трговине појединих држава; у суду је дато веће учешће оним државама које су јаче и по флоти и по трговини. То је учињено зато што се претпоставило да ће се чешће судом служити, да ће више партица пред судом имати оне државе које су јаче по флоти или по трговини. Али треба се упитати да ли има смисла, и да ли има гдегод примера у каквој држави, да се даје највећи утицај на састав суда онима који имају највише партица? Није ли то баш у супротности са здравим основима судства? И не заборавља ли се при томе, као што вели један писац, да заједница држава не може дозволити да се право на организовање судства придаје некоме на основу његове заинтересованости за одлуке суда, и да се међу државама ствара један хијерархијски ред противан њиховој осовној једнакости?<sup>1</sup>

Могло је се наћи рационалан и праведан начин да се 15 судијских места поделе на 44 државе да је се хтело; али велике силе представиле су се као највеће жртве зато што оне најчешће улазе у поморске ратове и што ће према томе пресуде њихових судова најчешће бити изношене на међународни суд.<sup>2</sup> И то је разлог што је у међународном суду створена хегемонија њихова и што је усвојено нерационално и неправедно мерило.

<sup>1</sup> Bustamante op. cit. p. 543.

<sup>2</sup> Као да се може сматрати за жртву кад се неко одриче самовоље и пристрасности. (Bustamante, op. cit., p. 540).

Рђав критеријум рђаво је и примењен. Да то понова докажуемо није потребно; довољно је да упутимо на наводе које смо раније поменули из Барбозиног говора. Разна необјашњива запостављања појединих држава, која је Барбоза истакао, остала су у пркос његових примедаба и у дефинитивном тексту.

Поред чл. 15, који је са теоријског гледишта за осуду, пада у очи и чл. 7 чије одредбе могу имати врло опасне последице. Члан 7 вели да ће се суд у својим одлукама придржавати не законодавства отмичаревог као што би логично било већ правде и правиче, кадгод се на један случај не могу применити ни конвенције међу државама партичарима ни принципи међународног права. Тиме се даје суду власт да решава спорове како за добро нађе без обзира на закон држава партичара, да сам себи ствара право, и суд ће играти исту улогу као судови у државама са правом махом обичајним. Члан 7 је у доброј намери унет у уговор. Кодификације поморског права још нема, то је право доста неодређено и непотпуно и члану 7 је циљ да убрза његов развитак. Одборски извештај Рено, тумачећи у своме извештају одредбе уговора, изјавио је наду<sup>1</sup> да ће суд бити на висини своје мисије и да ће се на умерен начин користити влашћу која му се даје. Али питање је да ли ће тако и бити. Одредба члана 7 свакако не одговара правној концепцији по којој партичар треба унапред да зна право по коме ће бити суђен. Није ни рационално ни јуридички да партичар до самог дана пресуде не зна по каквом ће правилу његов спор бити решен. Члан 7 ће унети пометњу и у суђење државних поморских судова који ће изгубити самопоуздање на и ауторитет услед тога што им свака пресуда може на основу правде и правиче бити поништена на међународном суду и ако је донета у складу са законима отмичаревим. И најзад, спајање законодавне и судске функције у једноме истом телу никад не може бити корисно, па ни овде, ма колико се желео развитак поморског права.

Једино оправдање члана 7 јесте да би пресуде међународног суда биле међу собом противречне кад би тај суд примењивао законе оне државе чија се отмица спори, и про-

<sup>1</sup> Deux. Conf. Intern. de la Paix, Tome I, p. 191.

тивречност би dolazila otuda što se pomorski zakoni pojedinih država među sobom razlikuju. Ali ma koliko da je taj razlog umestan, ne izgleda nam довољно јак да победи разлоге које смо горе навели и који говоре против члана 7.<sup>1</sup>

Од мањег су значаја замјерке које се могу још неким одредбама овог уговора учинити. Тако се на пример не да разумети разлика коју члан 3 врши између непријатељске својине отете на неутралној лађи и непријатељске својине отете у неутралним водама. И ако су случајеви једнаки по карактеру повреде учињене непријатељској својини, непријатељском поданику се не даје једнака заштита. У првоме случају је непријатељски поданик потпуно заштићен пошто се може лично обратити међународном суду. У другоме случају (над му је својина отета у неутралним водама), непријатељски поданик има недовољну заштиту зато што се не може лично обратити суду већ само преко неутралне државе чија је неутралност повређена. Ако неутрална држава буде тражила на међународном суду сатисфакцију за повреду неутралности својих вода, добиће накнаду и неприј поданик; али ако неутрална држава претпостави дипломатски пут судскоме и постигне сатисфакцију ван суда, непријатељски поданик чија је својина неправилно отета остаје без заштите. Исто тако је неразумљива разлика која се у чл. 16 чини између зараћених и неутралних држава. Зараћеним државама се даје право да буду заступљене у суду преко реда за време рата; међутим такво право се не даје неутралној држави која има какв спор на суду. Зашто не применити подједнако и на зараћене и на неутралне државе принцип да сваки парничар има у суду једнога свог судију? Члану 6 може се пребацити да је без икаква разлога одредио у једном случају рок од 30 а у другоме рок од 60 дана. Код члана 11 може се приметити да би по саму установу можда корисније било да су судије доживотне; и уговор је непотпуан у толико што не одређује случајеве у којима једна држава може свога судију сменили пре истека његовог мандата. Али све су то ситуацији недостатци који неће омести ни правилно функционисање ни корисне резултате саме установе.

<sup>1</sup> Члан 7 је подвргао јакој критици нарочито у делу већ поменутог писца: Bustamante op. cit. p. 519—527.

Ниполд с разлогом налази да је уговор о међународном суду за ратне отмице знатан напредак правне идеје.<sup>1</sup> Напредак је не само на специјалноме пољу којим се уговор бави, већ и општи, принципијелни. Конференција је успела овога пута да створи много савршенију установу од Хашкога Изборног Суда пошто насупрот Изборноме Суду државе не морају да у сваком поједином спору бирају судије већ имају готов, конституисан суд, коме су утврђени и састав и функционисање и поступак. Начелни напредак је нарочито у томе што су државе одступиле од својих традиционалних округула и пристале да се пресуде њихових судова мењају или ниште на једном суду који би се пре могао назвати над-државним него међународним.<sup>2</sup> До пре кратког времена нико не би смео на тако што ни помислити. Стварајући такав суд и дајући му чланом 7 право да се не обзире на законе државе чију пресуду разматра, конференција је дала међународном праву и међународним јурисдикцијама нов значај и углед. Док се раније сматрало да су међународна начела зависна од националних законодавстава и да су им потчињена, конференција је први пут обележила нову тенденцију да се национална права потчињавају интернационалном.<sup>3</sup>

Та начелна карактеристика даје овоме уговору највећи значај. Она ће остати као заслуга друге хашке конференције, остварио се сам уговор или не. А његово остварење као да није сасвим сигурно. И ако изгледа да је цео уговор покварен чланом 15 само зато да би се добио пристанак независних држава које не би усвојиле друкчији распоред судијских места<sup>4</sup> ипак се те државе још нису потрудили да уговор ратификују. По члану 52 уговора депо ратификација требало је извршити најдаље 30 јуна 1909; а ни до почетка 1910 године нису ратификације поднете. Велика већина др-

<sup>1</sup> Nippold y Zeitschrift für Intern. Privat. und Oeffentl. Recht, XVIII Band, p. 291.

<sup>2</sup> „Aber abgesehen von seinen Aufgaben bedeutet dieser Prisenhof das erste übernationale Gericht, dessen Richter namens der internationalen Gemeinschaft fungieren werden...“ (Fried, Die Zweite Haager Konferenz, p. 185).

<sup>3</sup> Nippold, op. cit., p. 295—296 (Nippold navodi и једно завимљаво Јелинеково посматрање о нагломе напретку и растењу значаја међународног права). У истом смислу и Fried, op. cit., p. 187.

<sup>4</sup> Види извештај Реноа, Deux. Conf. Int. de la Paix, Tome I, p. 196.

жава које су ратификовале остале уговоре донете на хашкој конференцији изузеле су из тога акта ратификације уговор о суду за отмице. Свакако уговор не би могао бити примењен и да је на време ратификован, пошто од 1907 године није било никаквог рата који би суду створило посла; ништа се дакле није још изгубило; али устезање највећих поморских држава да уговор ратификују рђав је предзнак за његову даљу судбину.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> До 10 јануара уговор је потписало 22 државе, од којих 8 са извесним резервама (у погледу чл. 15). Међу тим државама нема Енглеске, Немачке, Аустро-Угарске, Русије, Италије, Јапана, дакле шест држава од оних осам које би у суду главну улогу играле.

## VII.

Сва питања у вези са ратом на суву дата су била другој комисији. Њен рад, не наилазећи на врло велике тешкоће завршио је се доста повољним решењем већине поверених јој проблема.

Друга комисија је успела да унесе неколике корисне допуне у уговор од 1899 о ратним законима и обичајима на суву, да обнови декларацију од 1899 о забрани бацања пројектила и експлозива са балона и да створи два нова уговора, уговор о начину почетка рата и уговор о правима и дужностима неутралних држава и лица на суву. Да би посао лакше савладала, комисија је се поделила на две подкомисије од којих је првој пало било у део допуњавање уговора о обичајима сувоземних ратова и обнављање декларације од 1899. Она је тај посао свршила за пет седница.<sup>1</sup>

У уговору о ратним обичајима на суву, који је несумњиво најсавршенија ако не најпотпунија творевина прве хашке конференције, није имало шта да се мења. Израђен на основи неоствареног пројекта Бриселске конференције (од 1874.), уговор је обухватао готово сва важнија питања сувоземног ратног права. Главна садржина управо није била у самоме уговору већ у једној уредби која је ишла као прилог уговору, а сам уговор *stricto sensu* састојао се из неколико општих одредаба о ратификацији, ступању у живот, отказу итд. и од којих је за нас важна једино одредба чл. 1 по којој се државе потписнице обвезују да ће својим војскама дати упуте исте садржине као и уговору приложена уредба. Том обавезом држава знатно је се појачавала иначе доста

<sup>1</sup> Deux. Conférence Intern. de la Paix, actes et Documents, tome III, p. 101—159; сама комисија је држала шест седница у којима је претресла рад својих двеју подкомисија (p. 3—98).

слаба санкција међународних конвенција. Уредба која је ишла као прилог уговору имала је 60 чланова и била је подељена на четири секције. У првој секцији се говорило о односима међу борцима, и испрвио су се одређивала нарочито правила поступања са заробљеницима. Друга секција је носила назив о „непријатељствима;“ ту су се налазила правила о бомбардању, капитулацијама, примирју, и о начину поступања са пинионима и са преговарачима. У трећој секцији налазиле су се важне одредбе о правима и слободи понашања освајачке војске на заузетој непријатељској области. Четврта секција најзад бавила се рањеницима и интернисаним борцима на земљишту неутралне државе. Сва та правила, добро смишљена имала су за циљ да унесу што више човечности у вођење ратова и да праксу доведу у склад са гледиштем теорије колико год то дозвољавају војнички захтеви.

Друга хашка конференција, као што се наглашује у почетку уговора, сматрала је за потребно да у појединостима допуни и на извесним местима прецизније изрази, не мењајући их ипаче, одредбе усвојене на првој конференцији. Ми ћемо редом те допуне поменути. У првој секцији налазимо одмах на чл. 2 у који је унет један нов услов за сматрање устаника као бораца: по старој конвенцији, да се становници једне области, који листов устају у одбрану своје земље од освајача, сматрају за борце довољно је било да у својим поступцима поштују ратно право; остали услови прописани у чл. 1 од њих се нису захтевали. По новој конвенцији тражи се још један оправдан услов: да оружје носе јавно, отворено. Допуна је унета на предлог Немачке, која је поред тога предлагала да се и чл. 1 допуни у толико што би се у будуће претходно морали саопштити непријатељу обележни видни знак или униформа коју носе борци; али док је допуна чл. 2 усвојена без дискусије, немачки предлог о чл. 1 одбачен је у подкомисији. Нарочито му је се противио Амурел тврдећи да ће претходно саопштење знака или униформе непријатељу бити немогуће у случају кад се добровољачке чете образују хитно, у критичним моментима; треба у осталом свакоме оставити да се сам обавештава о непријатељској униформи.<sup>1</sup>

<sup>1</sup> Op. Cit., tome, III, p. 104.

Одредбе које се односе на поступање са заробљеницима (чл. 4—20) биле су такође предмет неколико ситнијих допуна. Чл. 5 допуњен је у толико што се нарочито нагласило да заробљеници могу бити притворени само за оно време за које је та специјална мера безбедности потребна. У чл. 6 је на предлог шпанских делегата уметнуто неколико речи да би се изрично забранило терање заробљених официра на рад. Чл. 14 који говори о бироу за обавештења проширен је. По старом чл. 14 у свакој зараћеној држави морало се установити нарочито надлештво са задатком да прикупља о сваком заробљенику све податке и да их саопштава заинтересованима на захтев. То надлештво је дужно било да прикупља и предаје заинтересованим и све ствари од личне вредности (писма и т. д.) напуштене од погинулих на бојишту или умрлих у болницама. Нови чл. 14 детаљно одређује природу оних података које је стари текст само једном општом формулом захтевао, то су: име, презиме, старост свакога заробљеника, место рођења, чин и положај у војсци, дан кад је заробљен, рањен, однет у болницу, интернисан, пуштен, побегао, или умро. У чл. 14 је унета још једна нова одредба по којој ће се приликом закључења мира предати непријатељској влади за свакога њеног борца који је био заробљен нарочити лист са свима поменутих податцима. Допуне је у седници подкомисије предложила јапанска делегација, свакако на основу стеченог искуства у руско-јапанском рату, када су надлештва за обавештења о заробљеницима припут и с успехом функционисала.<sup>1</sup> У члану 17, где је реч о плати заробљених официра налазимо једну измену: по новоме тексту заробљени официри примаће једнаку плату као и официри истога ранга државе која их је заробила. Уместност те измене врло је сумњива. Редактори новог текста угледали су се на чл. 13 женејевске конвенције од 1906 који говори о санитарском особљу у рукама непријатеља, али ваља приметити да изједначење у платама не може имати оно оправдање за официре које има за лекаре, пошто је њихов положај у непријатељским рукама различан: докле су официри као и остали заробљеници, лекари се не сматрају за заробљенике већ про-

<sup>1</sup> О организацији тих надлештава видети у: Nagao Ariga, La Guerre Russo-Japonaise, Paris 1908; p. 97 и даље.

дужују свој посао око рањеника као да су у својој војсци. Изједначење плата није дакле требало дати официрима; што је једино требало учинити као што је Робилант у подкомисији приметно<sup>1</sup> то је да се предвиди обавезност извесне плате, обавезност које у староме тексту није било.

У другој и трећој секцији допуњени су чл. 23, 25, 27, 44, 52 и 54. У члану 23 додата је осма (h) алинеја којом се у рату забрањује суспендовање или поништавање права и потраживања непријатељских поданика; додата је и девета алинеја о којој ћемо мало даље засебно говорити. Члан 25 којим је се забрањивало бомбардање небрањених места допуњен је речима „којим било начином“ тако да забрана од сада обухвата и бомбардање које би се покушало са ваздушних балона. У чл. 27 су уметнуте речи „историјски споменици“; од сада ће дакле освајач бити дужан да и њих штеди при бомбардању једнога града. У члану 52 додато је да ће се суме које се дугују за реквизиције исплаћивати што пре, то јест, ако је могуће, за време самих ратних операција. Члан 54 је нов и дозвољава заузимање или уништавање подморских телеграфа који везују непријатељску обалу са неутралном само у случају неопходне потребе и под условом накнаде или реституције по закључењу мира. Предложен је од стране данске делегације. Све те допуне су унете на предлог појединих делегата без икакве дискусије; малих објашњења је било једино око чл. 23 и 25. Допуне које су међутим унете као последњи став чл. 23 и у чл. 44 и које су међу собом у вези дале су повода живој и дугој дискусији коју не можемо ћутке прећи.

Дискутовало је се о питању: у којој мери непријатељски поданици могу бити терапи на учешће у ратним операцијама против своје отаџбине. У староме тексту тиме се бавио једино чл. 44 забрањујући општом једном формулом такво насилно учешће. Али чл. 44, стилизован у врло општим изразима, односио је се као и цела трећа секција (чл. 42—56) само на становнике заузете непријатељске области. Зато је немачка делегација сматрала за умесно да поред осталих допуна предложи и нарочиту одредбу сличну оној из чл. 44 која би обухватила све непријатељске поданике а не само

<sup>1</sup> Deux. Conf. Int. de la Paix, tome III, p. 120.

оње које су у освојеној области. Од Немачке предложени чл. 22а заменио би према томе чл. 44, забрањујући терање на учешће у рату непријатељских поданика ма из које области били, чак и да су ступили у службу непријатељу пре почетка рата. Предлог је био довољно оправдан да му се нико не могне озбиљно противити и дискусије не би ни било да се у вези с њиме нису појавила два друга међу собом сасвим супротна предлога: предлог холандски којим се изрично забрањује терање непријатељских поданика на давање обавештења о својој војсци и одбрани своје земље; предлог аустријски којим се само забрањује терање непријатељских поданика на активно учешће као бораца. Холандски предлог, као допуна чл. 44, хтео је да ближе и јасније одреди широки домашај опште забране; аустријски предлог напротив циљао је да домашај опште забране сузбије и ограничи. Холандски предлог, доприносећи својом јасном тачнијој примени уговора, био је корак у напред; аустријски предлог изрично ограничавајући домашај опште одредбе која се у неодређености могла тумачити широко, био је корак у назад.

По среди је било питање о вођама. Аустријски делегат барон Гисл одмах у почетку је изнео побуде свога предлога; по његовом мишљењу има услуга које се слободно могу изискивати од непријатељских поданика као на пример показивање путева, служба у комори, оправка друмова; циљ његовог предлога је да се слобода тражења тих услуга не ограничи сувише широким тумачењем опште формуле чл. 44 или будућег чл. 22а. Одиста многи који вођење или показивање пута непријатељској војсци сматрају као најактивније учешће у ратним операцијама тумачили су стари чл. 44 као да имплицитно забрањује употребу вођа у рату; барон Гисл је према томе имао основа да захтева да се члану 44 да ужи а одређенији смисао, смисао који би задовољио његово убеђење у неопходну потребу вођа у рату. То своје убеђење аустријски делегат се трудио да многим разлозима оправда. Он је најпре напоменуо да има прилика у којима су вође неизбежне: има крајева у Европи за које још нема добрих карата, вођу се некипут не може човек ни помоћи географском картом, у брдима се дешавају густе магле у којима се без вође не може ни мрднути. Војсци се не може одузети право да у таквим приликама прибегне вођама —



иначе би слобода кретања команданата била сувише, а без разлога, ограничена. Оне који нису војници плаши употреба становника као вођа зато што желе да сачувају слободу савести; али није ли спас једне трупе исто тако достојан пажње као и савест једног сељака? Услуге као вођство, давање чамаца за прелаз река, помагање у подизању утврђења, најмања су негода од свију које становници могу искусити. Зато треба једино забранити патеривање становника на активну борбу, остављајући командантима слободу у тражењу других услуга.

Гисла су потпомогли Јермолов (руски) и Стурза (румун. делегат). Али су његово мишљење оштро напали швајцарски (Борел), француски (Амурел), холандски и белгијски делегати. Холандски делегат је свој предлог, против аустријском, мотивисао тиме што налази да је вођство непријатеља издајство своје земље и да је нелојално терати некога да буде издајник. Војници се могу у осталом довољно обавестити другим начинима, не терајући силом становнике да им дају обавештења. Борел је напоменуо да су две велике државе као Немачка и Француска признале да могу бити у рату без вођа; присиљене вође често су више штетни него корисни. Бернерт је навео писце, као Мерињака, Бонфиса, који су против присиљавања становника на показивање пута. Он не разуме како се слаже употреба непријатељских поданика као вођа са одредбом хашке конвенције који им гарантује живот, слободу и част? Може ли се захтевати од становника да освајачу кажује што о својој отаџбини, кад му се забрањује да и најмање што рекне својима о освајачу? Амурел је употребу вођа карактерисао као непотребно а опасно насиље. На послетку је, у другој седници комисије, холандски делегат Португал држао један сјајан говор у коме је изнео бескорисност присиљавања становника на вођство. Између осталог рекао је да ће освајач најбоље задобити за се становништво заузете области ако му буде плаћао у готовом све што му одузме и ако га не буде терао да чини неваљалства. Велингтонова војска која је тако поступала у Шпанији није ничим оскудевала.<sup>1</sup> Сви ти говори учинили су да аустријски предлог пропадне и да у уговор буде унета као нов чл. 44 одредба

<sup>1</sup> Op. Cit., tome III, p. 12.

којом се забрањује изнуђавање силом обавештења о војсци или одбрани непријатељској; та одредба допунила је чл. 23 који је по немачком предлогу својом последњом алинејом заменио стари чл. 44. На тај начин је остварена забрана употребе вођа, забрана која је Бонфису изгледала немогућа: ниједна зараћена држава неће се одрећи тога давно установљеног обичаја, писао је он неколико година раније!<sup>1</sup> Као што се види, већина држава је се употребе вођа овога пута одрекла.

Уговор од 1899 имао је у себи и четврту секцију, „о интернисаним ратницима и рањеницима у неутралним земљама“. Друга комисија, стварајући нарочити уговор о правима и дужностима неутралних, нашла је сасвим умесно да одредбе о борцима и рањеницима на неутр. земљишту треба у тај уговор пренети; тако је из уговора о обичајима суверених ратова четврта секција изостављена.

Завршивши преглед разних допуна које је прва подкомисија унела у уредбу уговора од 1899, остаје нам да споменемо и доста важну одредбу у новоме чл. 3 уговора. По тој одредби, зараћена страна која буде погазила уредбу приложеном уговору, биће дужна ако је потребно да да накнаду. Држава је одговорна за поступке лица која улазе у састав њене војне силе. Одредба је унета у уговор на предлог Немачке. Њом се ствара нарочита санкција за евентуална гажења уговора. Нови чл. 3 је усвојен без дискусије; било је препирке једино око тога, да ли да се у исплати накнаде чини разлика између неутралних и непријатељских поданика; немачки делегат је био за то да се неутралном поданику накнада исплати одмах а непријатељском поданику тек по свршетку рата; Рено напротив тврдио је да нема смисла чинити ту разлику, и да ће је у осталом бити врло тешко и чинити у пракци. На послетку је усвојена одредба која не чини никакве разлике између зараћених и неутралних. Карактеристично је да је предлог о санкцији довела баш Немачка, чији је генералштаб 1902 године издао једну књигу о обичајима ратова на континенту, књигу која се у многим местима није слагала са уговором од 1899 о ратним обичајима на

<sup>1</sup> Bonfils et Fauchille, Manuel de Droit International-Public, III édition, p. 641.

суву. Откуда то да она иста држава која у својим званичним издањима није хтела да поштује одредбе уговора од 1899, сада буде проповедник што јачег обезбеђења примене тог истог уговора? Да ли зато, као што мисли Боаден, што је достигла врхунац своје војничке моћи па се више не боји да ће јој слобода војнога развика бити штетно ограничена међународним уговорима?<sup>1</sup>

У круг рада прве подкомисије спадало је и обнављање декларације којом се 1899 године забранило за време од 5 година бацање пројектила и експлозива са балона. Пошто је декларацији од 1899 одавно био истекао рок, Белгија је поднела нов предлог идентичан са текстом од 1899. О томе предлогу је се повела дискусија од много већег практичног значаја овога пута него пре осам година зато што је само питање услед великог напретка у аеростатици добило много конкретнији вид. Обнављању декларације је се одсудно противила Француска. Рено је приметио да ће белгијски предлог одузети државама слободу да се користе новим научним проналасцима који нису у опрци са ратним правом. Амурел је изјавио да је довољно раширити и на балоне оне одредбе које се налазе у чл. 25 и 27 уредбе. Али већина делегата пристада је уз белгијски предлог. Енглески делегат ишао је и даље него белгијски делегат и предлагао да се у опште забрани ширење бојништа на атмосферу; довољно је већ што рат води и на мору и на суву; и са хуманог и са финансијског гледишта треба апсолутно забранити, док још није доцкан, употребу балона за ратне операције. Други делегати, не идући тако далеко, налазили су да нарочито треба ограничити бомбардање са балона зато што је оно много опасније и штетније него обично бомбардање. Белгијски предлог о декларацији истој као и 1899 год. најзад је усвојен јаком већином, и на предлог енглеске делегације у четвртој пленарној седници конференције трајање декларације одређено је не на 5 година већ до свршетка рада будуће треће хашке конференције.<sup>2</sup> Предлог талијанског делегата Робиланта да се извесни услови пропишу за балоне (да морају имати по-

саду која ће њима моћи управљати итд.) није усвојен, али је напореда са декларацијом и независно од ње одлучено да се у чл. 25 унесе једна општа формула којом се бомбардању стављају извесна ограничења ма којим начином се оно вршило.<sup>1</sup>

И ако је изгласано јаком већином, обнављање декларације од 1899 године о баловима нема практичне вредности и остаће мртво слово на хартији зато што су против декларације гласале баш оне државе, као Француска; Немачка, Русија, које су најнапредније у аеростатској вештини и које или већ имају добре аеростате или се надају да ће их у скорој будућности имати. Прва подкомисија је могла према томе уштедети себи труда да дискутује један текст који неће бити примењен. Изгледа да је једнака судбина свих уговора којима се забрањује употреба нових научних проналазака: њих потписују само они који иначе нису у стању да се тим проналасцима послуже. Француски делегати у осталом не само да су бранили интересе своје државе већ су имали и разлог на својој страни кад су били против забране употребе балона за бацање пројектила; забрана је нелогична и неоснована зато што то средство, ограничено одредбама чл. 25 и 27, нимало није свирепије ни нечовечије од разних других средстава која се у рату на суву сматрају за допуштена. Како било, тек поред корисног резултата као што су допуна уговора од 1899, рад прве подкомисије дао нам је и једну фиктивну декларацију која неће имати практичне вредности и без које је могло бити.

Друга подкомисија је израдила два уговора који ће допунити осетне празнине у позитивном ратном праву, и који су значајнији од резултата прве подкомисије. То су уговор о почетку непријатељства и уговор о правима и дужностима неутралних на суву. Уговором „о почетку непријатељства“, коме је подкомисија посветила своје прве три седнице, државе се обвезују да ће у будуће објављивати претходно противнику почетак рата. Питање о претходној објави рата било

<sup>1</sup> Paul Boidin, Les lois de la Guerre et les deux Conférences de la Haye, Paris 1908; p. 81.

<sup>2</sup> Deux. Conf. Int. de la Paix. Actes et Docum., tome I, p. 87—88.

<sup>1</sup> Формулу је предложио Амурел. Ограничења су у томе што се не могу бацати бомбе на места која се не бране (чл. 25), и што при бомбардању треба чувати извесне зграде као цркве, научне, уметничке и добротворне установе, истор. споменике, болнице (под условом да те зграде не служе никаквом ратном циљу, чл. 27).

је одавно спорно и у доктрини и у пракци. Као год што су се у прошлости ратови покретали некипут са претходном објавом некипут без ње, тако су се и најугледнији писци међународног права међу собом у мишљењима разилазили, једни тврдећи да је претходна објава рата потребна, други сматрајући напротив да се рат може почети grubim нападом без икаквог претходног извешћа. И међу старијим писцима налазимо присталица објаве рата: Гроције је био за то да се рат претходно објави, додуше из разлога друкчијих од оних које ми данас наводимо у прилог тога мишљења<sup>1</sup>; за објаву рата су се изјаснили и Пуфендорф, Калво, Блунчли, Хефтер, Сорел, Бовфис — да поменемо само главније. Али је и мишљење да рат не треба објављивати имало у свако доба својих присталица. Од њих ћемо навести Клибера који мисли да се објава рата може само изузетно захтевати, кад је условљена каквим ранијим специјалним уговором; Мартенса, Филмора који такође не увиђају ту потребу. У пракси ратови су се објављивали или не, како кад; под утицајем витешких обичаја у средњем веку је у многим крајевима било правило да се противник извести о рату три дана раније, нарочитим писмом које мора предати угледно лице, племић. Сматрало је се за нечасно да се противник нападне без објаве; ваљало га је позвати у рат као што се неко позива на двобој. У XVII и XVIII веку напротив видимо да се ратови понајчешће почињу изненада. Један писац је за време од 170 година набројао 107 примера ратова почетих без објаве.<sup>2</sup> У XIX веку међутим претходна објава понова се враћа у обичај. Сви већи ратови у другој половини XIX века били су претходно објављени, кримски (1854) као и француско-пруски (1870), као и руско-турски (1877), као и шпанско-амерички (1898).

Нагледало је да је у пракси као и у доктрини дефинитивно преовладало уверење о потреби објаве рата и сматрало се већ као усвојено и уобичајено да се рат претходно објав-

<sup>1</sup> Гроције је сматрао да је објава корисна и зато да се зна ко води рат, држава или поједини четици, да се дакле зна је ли рат јаван или приватан. Данас тај разлог, разуме се, не вреди пошто су тако зваани приватни ратови одавно ишчезали.

<sup>2</sup> Пуковник Морис у своје спису „Hostilities without declaration of war“ публиковао у Лондону 1883 год. Статистика је претерана, зато што је Морис узретио у ратове и извесне колонијалне експедиције.

љује, кад је руско-јапански рат 1904 године понова све довео у питање. Прекинувши потпуно дипломатске односе са Русијом 6 фебруара (по новом), Јапан је два дана доцније отпочео непријатељства без икакве друге формалности, изненадним ноћним нападом на руску флоту у Порт-Артуру. Тај свој поступак Јапан је правдао тиме да је рат довољно био наговештен изразима ноте која је руској влади била предата 6 фебруара. Међутим јапанска нота којом се мотивисао прекид дипломатских односа била је стилизована неодређено, нејасно, и није никако могла заменити својом садржином објаву рата. Јапан је узео у одбрану угледан писац Ернест Нис тврдећи да је понашање Јапана било у складу са правним принципима и да је прекид дипломатских односа несумњиво значио рат.<sup>1</sup> Тако је се понова неслога показала и међу писцима и међу државама.

Друга хашка конференција желела је да учини крај неизвесности, решивши питање о потреби објаве рата једном уговорном одредбом коју би све државе потписале. И у томе је успела. Њена одлука је да се рат мора претходно објављивати. Потреба објаве рата оснива се на јаким разлозима. Рат је одвећ важан међународни догађај, он и сувише утиче на односе међу државама и на међународне јавне и приватне везе да се могу почети изненада и без икаквих обзира. Изненадан напад не слаже се ни са корективношћу која је уобичајена у међудржавном саобраћају. Објава рата најзад нарочито је потребна и зато да би се имао један прецизан момент од кога ће се сматрати да је рат отпочет. Од почетка рата настају нарочите обавезе за поједине државе, и тачно утврђење почетка спречиће многе конфликте и спорове око питања да ли је један акт повреда ратних или неутралних обавеза зато што је извршен после почетка непријатељства или није повреда никаквих обавеза зато што је се десило пре ратног почетка. Могло би се још разлога навести, али и ови су, држимо, довољни да потребу објаве рата оправ-

<sup>1</sup> Nys, Le droit International, tome III p. 132—133. Нис има у толико право што Јапан није погазио никакво уговорно правило, али је у заблуди кад тврди да је прекид диплом. односа овакав какав је Јапан извршио значио рат. Почетак руско-јапанског рата и разна мишљења о нападу 8 фебруара, прецизно и детаљно су изложена у Revue Générale de Droit Intern. Public, 1907, p. 302—321.

дају. Они су изгледали довољни и делегатима хашке конференције, и кад су у другој подкомисији француски делегати izneli свој предлог о претходној објави рата нико није ни спорно потребу те објаве. Дискусије не би ни било да холандски и белгијски делегати нису предложили два амандмана као допуне француском предлогу. Холандска је предлагала између осталог, да се рат објављује бар 24 сата пре самог почетка непријатељства. Њен делегат је био уверен да ће претходна објава постати само једна некорисна формалност ако се у уговору не предвиди и рок у коме она мора рату претходити. Ако се не одреди рок унапред, објава се може нотификовати и сахат или по сахата пре напада и разуме се да је рат у том случају као да није ни био објављен. Зашто у осталом не одредити извесан рок између отказа мира и ступања у рат, кад је већ уобичајен такав рок после отказа примирја? Треба имати према сталноме миру бар онолико обзира колико се има према примирју. Холандском делегату је прискочио у помоћ и руски делегат Михелсон, тврдећи да је рок користан и зато што може дати могућности за интервенцију или понуду изборног суда, за које би иначе било доцкан: рок може имати и ту последицу да државе у неколико смање своје сталне кадрове уверене да увек имају 24 сата после објаве за почетак мобилизације. Али су сви ти аргументи остали немоћни пред противљењем Амурела кога је и немачки делегат Маршал помогао. Француски делегат је најавио да потребе савременог рата не дозвољавају да објава садржи извесан рок. И услед тог категоричког противљења, холандски је амандман одбачен са 16 против 13 гласова (5 се уздржало од гласања).<sup>1</sup>

Белгијски предлог, да се ратно стање сматра да постоји према неутралним државама тек 48 сати после нотификације почетка рата, наишао је такође на рђав пријем. Против рока од 48 сати говорили су Рено, Криге, Лаказ, доказујући да би тако дуг рок дао могућности неутралнима да два пуна дана не испуњавају своје обавезе, да шта више газе те обавезе продајом ратне лађе или другим каквим поступком, а да не свине за то никакву одговорност. У опште је немогуће, као

<sup>1</sup> Трећа седница друге подкомисије, Deux. Conf. Intern. de la Paix, tome III, p. 176.

што је Торнијели приметно, одредити један правичан рок за све зато што су неједнаке даљине; главно је да неутрални не могу сносити своје обавезе пре него што буду сазнали за рат. Треба их дакле извести о рату и то што пре, а затим ће се у сваком конкретном случају без икаквих претпоставака ценити да ли су своје неутралне обавезе погазили знајући за рат или још игноришући његов почетак. То мишљење, по коме не треба утврђивати никакав рок победило је, и тако је и белгијски предлог одбачен. Француски текст је изгласан са извесним допунама узетим из холандскога предлога. По дефинитивноме тексту рат ће се нотификовати што пре неутралнима и сматрати да за њих постоји тек од те нотификације, а противник ће се о рату извести или ултиматумом (условном објавом) или објавом простом. Објава рата противнику биће мотивисана, јасна и претходна рату; али у њој никакав рок не мора бити означен. Решење правилно у погледу неутралних држава, али недовољно у погледу зараћених зато што је одређивање извесног рока противнику нераздвојно било од захтева да објава буде претходна. Институт Међународног Права у својој сесији од 1906 године био је донео резолуцију у којој захтева да се рат претходно објављује; та се резолуција завршује речима: „Непријатељства могу почети само по истеку извесног рока, довољног да се правило о претходној и јасној објави не може изиграти.“ Тај разлог као и разлози које су у подкомисији навели холандски и руски делегат држимо да довољно говоре у прилог одређивања рока. Не одређујући рок који ће протекти између објаве и почетка непријатељства, конференција је оставила своје дело непотпуно. А чудновато је тврђење да војни захтеви не дозвољавају рок од 24 сата код објаве, кад се по основаном мишљењу већине писаца у ултиматуму може толики рок одредити без штете по војне интересе.<sup>1</sup>

Друга подкомисија је израдила и уговор о правима и дужностима неутралних држава и лица на суву. Она је тим уговором отпочела решење и кодификацију великог низа

<sup>1</sup> Друга подкомисија бавила је се питањем о почетку рата у својој другој и трећој седници (op. cit. tome III, p. 165—178). Комисија је усвојила без дебате рад своје подкомисије.

важних питања koja obuhvata pravo neutraliteta, a kojima se nijedna međunarodna konferencija ranije nije specijalno bavila<sup>1</sup>; velimo „otпочela решење“ zato što se zbilja ovaj ugovor mora smatrati samo kao početak; on je rezultat mnogobrojnih projekata znatno skraćenih; i mogle su biti unete u njega samo one odredbe — a njihov je broj mali — na koje su mañe više sve države imale isto gledište. Naprotiv, mnoga pravila, naročito o pravima i dужnostima neutralnih podanika, morala su iz ugovora izostati i ako su bila predlagana samo zato što su se pogledi pojedinih država na njih i suviše meђu sobom razilazili da se mogne postići srednje решење koje bi suprotna mišљења izmirilo.

Ugovor koji je подељен na pet глава и двадесет и пет чланова бави се, као што му и наслов вели, двема одвојеним врстама питања: прва и друга глава (чл. 1—15) говоре о правима и дужностима самих неутралних држава, трећа и четврта глава (чл. 16—19) о правима и дужностима неутралних поданика. Пета и последња глава (чл. 20—25) састоји се из одредаба о ратификацији, ступању у важност, отказу итд. Прва и друга глава нису задале много посла конференцији. Прва глава израђена у четвртој седници друге подкомисије а на основу једнога француског предлога, проишла је без тешкоћа кроз цуу седницу друге комисије као и кроз пленум конференцији. У њој су се налазиле одредбе којима је циљ да се неутралитет што боље одреди у примени и обезбеди од повреда; делегати су на сва та питања имали готово идентичне погледе. Друга глава, осим члана 13, била је прост препис чланова 57—60 уредбе о обичајима ратова на суву усвојене 1899 године; имајући за предмет питања о интервисаним борцима и рањеницима на неутралном земљишту, ни она није дала повода никаквој дискусији. Али је друкчије било са трећом и четвртом главом. Те две главе које скупа немају више од четири члана резултат су дугог препирања, великих дебата које се за већину дискутованих проблема нису могле успешно завршити. Питања о правима и дужностима неутралних лица, о њиховим обавезама према

<sup>1</sup> Прва конференција, 1899 године, која је једино усвојила одредбе о рањеницима и интервисаним борцима на неутралном земљишту, ушла је у свој закључни протокол само жељу да та питања буду намета пред будућу конференцију.

зараћеним војскама, о заштити њихове својине на територији зараћених, питања која је немачка делегација у своје опширном предлогу била истакла, претресана су у цуе три седнице друге подкомисије; она су поново дискутована и у пленарним седницама друге комисије, па су изазвала дебату чак и у пленуму конференције; али све те дискусије имале су за резултат да је немачки предлог бивао све краћи, да су из њега одредба за одредбом избациване, докле се није спало на свега четири члана који су више увод у сам предмет него садржина његова и који су најзад усвојени као трећа и четврта глава уговора. Ми ћемо у главним потезима изнети сав рад конференције на овим питањима, рад чијем је потцувом успеху, као што смо већ напоменули, једина препрека била у сувише суиротним погледима делегата на извесне проблеме неутралитета.

Споменули смо већ да је првој глави уговора служио као база један француски предлог; у ствари у ту дрву главу унето је више одредаба из белгијског много опширнијег предлога него из француског; поред белгијског и француског, стварању чл. 1—10 допринели су и енглески, швајцарски, холандски и немачки предлози; резултат је био да је се од скромног француског текста од четири члана створио један низ доста потцуних и корисних одредаба у којима се налазе готово све главне примене права и дужности неутралних држава. У самом почетку делегати су се питали, да ли да се у уговору задовоље одређивањем дужности неутралних или да узму у обзир и извесне дужности зараћених; решено је да се да уговору овај шири обим и зато чл. 1—3 у првој глави говоре о дужностима зараћених према неутралнима на се тек у чл. 5 прелази на дужности неутралних. Члан 1 вели да је земљиште неутралних држава неповредно; члан 2 забрањује зараћенима да преко неутралног земљишта преводе војне одреде или транспорте муниције или хране; члан 3 им забрањује да на неутралном земљишту постављају радиотелеграфску станицу или ма какав апарат који би служио међусобном саобраћају војних одреда, па им затим забрањује и употребу таквих станица или справа које су пре рата установили на неутралном земљишту у искључиво војном циљу и без приступа публици. Члан 1—3 нису дали повода дискусији; једино су другој алинеји чл. 3 чи-

њене примедбе од стране Михелсона, примедбе после којих су на Чариковљев предлог речи „у искључиво војном циљу и без приступа јавном дописивању“ додате као ближе одређивање забране служења станица устиповљених пре рата.<sup>1</sup> Чл. 1 и 2 су готово од речи до речи извађени из белгијског текста; чл. 3 је комбинација енглеског и јананског предлога; и чл. 2 и чл. 3 јесу само логичне последице правила истакнутог у члану 1.

Члан 4 је узет из француског пројекта; њиме се забрањује образовање чета као и стварање установа за упис војника у војске зараћених на неутралном земљишту. Забрања је стилизована општим изразима и према томе се односи подједнако и на зараћене и на неутралне државе. Ни око члана 4 није било дебате ни у подкомисији ни у комисији.

Чланови 5—10 баве се дужностима неутралних држава. По члану 5 неутрална држава не треба да дозволи на својем земљишту ниједан од оних аката о којима говоре чл. 2—4, а дужна је казнити поступке противне неутралности само кад су на њеној територији учињени. По члану 6, ако су појединци усамљени прешли границу да се ставе у службу зараћених, неутрална држава не може сносити за то одговорност. Чл. 7 вели да неутрална држава није обавезана да забрани извоз или провоз оружја, муниције, у опште ствари потребних војсци и флоти, који је упућен једној или другој зараћеној страни. Она исто тако по чл. 8 не може бити обавезана да ограничава или забрањује да се зараћене стране служе телеграфом, телефоном и телеграфом без жица који су њена својина или својина појединаца и друштава на њеном земљишту. Тумачењем чл. 7 и 8 а *contrario* изводи се закључак да неутралне државе могу ако хоће и забранити било служење телеграфима било извоз или провоз оружја итд.

<sup>1</sup> Да те речи нису додате, контрадикција би између чл. 3 и чл. 8 била неизбежна. По чл. 8 зараћене државе могле би да се служе неутралним телеграфима ако их је неутрална држава установила а по чл. 3 не би могле да се служе тим истим телеграфима ако су их саме установиле. Та нелогичност је овако избегнута: чл. 8 предвиђа телеграфе приступачне публици, а чл. 3 телеграфе искључиво војне. Чл. 3 је оправдан зато што је неутралној држави немогуће контролисати да ли се њеним јавним телеграфима служе и зараћене државе: како може, дакле, забранити једну радњу коју је немогуће констатовати?

Само по чл. 9, све мере које би неутралне државе предузеле ради ограничења или забране поступака споменутих у чл. 7 и 8, морају се подједнако примењивати на обе зараћене стране; неутрална држава ће се бринути да такву подједнаку примену врше и друштва или појединци у случају предвиђеном у чл. 8. Прва глава се завршује чланом 10 по коме се неће сматрати као непријатељски поступак кад неутрална држава оружјем одбија повреду своје неутралности. Члан 10 је узет на предлог холандске делегације; и ако се по себи разуме да се одбрана неутралности не може сматрати за непријатељство и ако је — као што је приметио ван ден Хевел у седници подкомисије — сувишно уносити нарочиту одредбу о томе, члан 10 је усвојен ради веће сигурности неутралних држава. Холандски делегат је истакао да је већ жалосно кад неутрална држава мора да употреби оружје да би обезбедила себи вршење дужности и права; сувише би било да се та употреба оружја сматра као непријатељски акт.

Друга подкомисија је уз остале одредбе усвојила и једну одредбу о заробљеницима. Предвиђајући случај да заробљеници пребегну на неутрално земљиште, она је одлучила да се ти заробљеници остављају у слободи; неутрална држава, ако их трпи на својем земљишту, може им једино одредити место у коме морају становати. Тако ће се исто поступати и са заробљеницима које са собом доведе пребегла трупа на неутрално земљиште. Та одредба ушла је у уговор али не у прву главу заједно са осталима, о којима смо до сад говорили и уз које је и она претресана у четвртој седници подкомисије, већ у другу главу која носи наслов „о интернисаним ратницима и рањеницима на неутралном земљишту“; она је постала чл. 13 уговора, и друга глава се поред ње састоји још из четири члана, који су пренети без измене из уредбе о обичајима ратова на суву од 1899 и који говоре о пребеглим трупама и рањеницима у неутралној области. Чл. 11 вели да ће неутрална држава интернисати далеко од бојништа трупе које су се на њено земљиште склониле; може их држати и у логорима, на их шта више затворити и у тврђаве; а оставља јој се на вољу, ако хоће, да пусти у слободу пребегле официре пошто буду дали реч да неће без дозволе напустити неутрално земљиште. По члану 12, неутрална држава ће дати интернисаним трупама хране, одећа,

осталoga што им буде потребно; при закључењу мира то ће јој се накнадити. По члану 14 неутрална држава може дозволити пролаз на своје земљиште рањеника и болесника једне или друге зараћене стране под условом да возови који их преносе не вуку никакав ратни материјал; рањеници и болесници који пређу на неутрално земљиште морају бити задржани до краја рата да не би поново узимали учешћа у борби. Члан 15 обезбеђује примену жењевске конвенције и на рањенике и болеснике интернисане на неутралном земљишту. То је сва садржина чл. 11—15; они потпуно правдају наслов друге главе и ту су нашли своје право место, пошто су (осим чл. 13) у уредби од 1899 били унети по невољи и у оскудици нарочитога уговора о правима и дужностима неутралних.

Видели смо да су чл. 1—4 уговора били усвојени без дискусије. То се може рећи и за чл. 5—10. Код члана 6 једино, немачки делегати су покушавали да наметну своје мишљење: са њиховог гледишта, неутрална држава требало би да спречава своје поданике да и као појединци, негруписани, иду у војске зараћених држава; али то мишљење није нашло пријатеља нити је дало повода дебати. Поводом питања која расправља члан 13 развила је се међутим доста дуга дебата. Остављајући на страну објашњавање међу појединим делегатима око стилизације и формулисања чл. 13, формулисања чија је тешкоћа разумљива кад се узме на ум да је чл. 13 склопљен из пет разних предлога, француског као основног и енглеског, белгијског, швајцарског и холандског предлога као допуна француском, остављајући их на страну зато што су потицала из привидних несугласица и неспоразума створених употребом неподесних или недовољно јасних израза, ми ћемо овде забележити две мало веће дискусије, једну која је се повела у подкомисији поводом холандског предлога о одузимању ратног плена пребеглој војсци, другу која је се водила у самој комисији о питању да ли да се пребегли заробљеници задрже или не на неутралном земљишту до краја рата. Холандски предлог дошао је на ред при крају четврте седнице друге подкомисије. По њему неутрална држава била би дужна вратити ратни материјал који је пренет на њено земљиште и то вратити ономе од кога је отет. Објашњујући предлог, холандски делегат Ван Орт истакао је

да у доктрини постоје два мишљења; једно по коме је ратна отмица постала самим тим фактом отимачева својина и по коме отимач не губи право на њу бегством на неутрално земљиште, друго по коме напротив отети материјал постаје слободан као и заробљеници онога часа кад отимач који је заробљенике и материјал држао у својој фактичкој власти, пребегне на неутрално земљиште тако да га треба што пре вратити ономе од кога је отет. Стављајући се на средину између та два супротна мишљења, холандска делегација је предлагала да се отети материјал, на који је по њеном мишљењу отимач изгубио своју фактичку власт преласком у неутралну област, врати сопственику од кога је био отет али да се то учини тек по свршеноме рату. Тај њен предлог није усвојен и у уговору се о отетом материјалу ништа не помиње. У самој комисији изазвао је дискусију, опет о чл. 13, руски делегат Јермолов. Неутрална држава, тврдио је Јермолов, користила би једној зараћеној страни на штету друге и тиме погазила своју неутралност кад би пустила у слободу заробљенике које са собом доведе у бегству једна трупа на њено земљиште. Пуштањем тих заробљеника у слободу, неутрална држава појачава ону војску којој они припадају. Таквак поступак био би у осталом у противречности и са чл. 14. по коме се доведени рањеници или болесници морају задржати на неутралном земљишту да не би могли поново узети учешћа у борби. Зашто да се задржавају болесници а заробљеници не? Да би сачувала строго своју неутралност, држава треба по мишљењу Јермолова да спречи доведене заробљенике да поново у рату узимају учешћа. Јермолов је у том смислу поднео амандман али је с њиме рђаво прошао. Потпомогао га је својим говором једино Др Миловановић. Напротив Карлец, Борел, Гиндел осуђивали су руско гледиште тврдећи између осталог и да је случај у чл. 14 сасвим други: чл. 14 предвиђа случај *евакуације* рањених и болесних, дакле њиховог преласка на неутрално земљиште без војске у којој су дотле били; чл. 13 напротив има у виду прелазак извесног броја заробљених непријатеља заједно са војском која их је заробила. Чл. 13 је оправдан зато што преласком на неутрално земљиште једна трупа губи ону фактичку власт коју је дотле имала над заробљеницима; нестанком те власти ишчезава једини основ поштовања, и зато се за-

робљеници морају пустити у слободу. Противно мишљењу Јермолова, једна држава би баш онда погазила своју неутралност кад би задржала заробљенике: она би на тај начин без разлога спречавала те заробљенике да се придруже својој војсци, самовољно би дакле нанела штету једној зараћеној страни на корист друге. Ти разлози су комисију одлучили да руски амбасадман одбади са 31 против 3 гласа (2 се уздржало).<sup>1</sup>

Завршивши претрес разних предлога о правима и дужностима неутралних држава, друга подкомисија је прешла на проучавање права и дужности неутралних лица на територији зараћених. Као основца раду подкомисије служио је један немачки пројекат од 12 чланова, подељен на три главе. Шта је хтела Немачка њима? Барон Маршал је устао у почетку пете седнице да то објасни.<sup>2</sup> У већини држава има стотинама хиљада настањених странаца који су често и сопственици непокретности; како ће се са њима поступати? Могу ли се уврстити у војску, давати потребне услуге и помоћ војсци? Хоће ли добити накнаду ако им се имање опустоши? Низ питања од којих су само нека предвиђена уредбом од 1899 а нека посебним конвенцијама; односно већине тих питања државе се не слажу у примени и конфликти су услед тога врло чести. Немачка жели дакле да попуни ту празнину у уговорноме праву и да учини крај неодређености у примени.

Прва глава немачкога предлога у своја три члана (чл. 61—63)<sup>3</sup> садржала је дефиницију неутралног лица. По члану 61 сматраће се за неутрална лица држављани једне државе која у рату не узима учешћа. Члан 62 вели да ће неутрални карактер изгубити они који учине какав непријатељски поступак према једној зараћеној страни или који изврше штогод у корист једне зараћене стране; Члан 63 додаје да се извесни поступци неће сматрати као повреде неутралности

<sup>1</sup> Одредбе о правима и дужностима неутралних држава (Прва глава и чл. 18 из друге главе уговора) претресане су у целој четвртој седници друге подкомисије (Op. Cit., tome III, p. 179—190) и у трећој седници друге комисије (Op. Cit. tome III p. 33—40).

<sup>2</sup> Deux. Conf. Int. de la Paix, tome III p. 191—192.

<sup>3</sup> Подносиоци свој пројекат као допуну уредби од 1899 у којој би он био пета секција, Немачка је бројала чланове свога пројекта као пројекатне уредбе, дакле од чл. 61 па даље.

и ако су извршени у корист зараћених: то су давања у зајам новца или снабдевања разним потребама<sup>1</sup>, услуге учињене у полицијској и грађанској администрацији. Чл. 61—63 нису изазвали никакву озбиљнију дебату. Норвешки делегат Хагеруп замерио је што је у чл. 61 употребљен доста неодређен израз „ressortissants“ тако да се не зна да ли се чл. 61 односи само на поданике неутралне државе или на све који у њој имају домицил; на Бернардов предлог реч „ressortissants“ замењена је речју „nationaux“. У члану 62 одлучено је да се на место израза „повреда неутралности“ узме израз „губитак неутралности“ (или тачније: немогућност даљег позивања на неутралност), измена је унета зато што се само за једну зараћену државу или њеног поданика може рећи да су повредили неутралност; неутрално лице о коме говори чл. 62 својим поступком може само изгубити неутралност коју је докле имало, а никако је повредити. Члан 62 је на предлог Швајцарске допуњен једном алинејом; по тој умесној допуни, са неутралним лицем које изгуби неутралност не може се строжије поступати него са непријатељским подаником. То су све измене које је немачки пројекат у својој првој глави претрпео. Члан 61—63 су са тим изменама увети и у дефинитивни текст уговора.<sup>2</sup>

Друга глава пројекта била је много несретније судбине. Њена три члана (чл. 64—66), после дужих препирака и разних промена, најзад су сва три из уговора изостављена.

Каква је била садржина друге главе? Бавећи се услугама које се могу захтевати од неутралних лица, Немачкој је био циљ у тој другој глави да се неутрална лица изузму од сваког учешћа у рату. По чл. 64 зараћене државе не могу тражити ратне услуге од неутралних поданика ни са њиховим пристанком; а као ратне услуге сматрају се не само оне које неутрално лице учини као борац, већ које учини и као саветник, чиновник, занатлија у једној војсци ако су

<sup>1</sup> Под условом да зајмодавац или продавац не ставије на земљишту друге зараћене стране и да не узима са непријатељске територије новац или ствари које продаје.

<sup>2</sup> Прва глава је претресана у петој седници друге подкомисије (у другој комисији). Op. Cit. tome III, p. 191—198; она је затим усвојена у трећој седници друге комисије (Op. Cit., tome III, 40—43); пленум конференције потврдио је то гласање у шестој седници (Op. Cit. tome III, p. 164).



дужност или занат потчињени законима и уредбама војним. Једино се изузимају свештеничке и санитарне услуге. Чл. 65 налаже неутралним државама да забрањују својим поданицима вршење ратних услуга једној или другој зараћеној војсци. По члану 66 од неутралних поданика не могу се силом захтевати ни услуге које нису ратне; једино се од њих могу изнудити санитарне услуге али и то под условом да се за услугу плати накнада ако је икако могуће у готовом.

Као што се види, Немачка је у чл. 64—66 строго применила своје гледиште да неутрална лица уживају повластице неутралитета и на земљишту зараћених. Томе гледишту ставила је се на супрот Француска у самом почетку дискусије<sup>1</sup> обележивши разлику између свога и немачког мишљења. И ако је Буржоа при крају пете седнице подкомисије покушао да разлику између француског и немачког гледишта представи само као привидну, та је разлика у ствари била начелна. Француска је и овде била против сваке повластице неутралнима; Рено је у своме говору нагласно како не види разлог због кога се зараћени не би могли користити услугама неутралних; неутрална лица могу се уврстити у војску зараћених, губећи, разуме се, уласком у војску своју неутралност; неутрална држава не сме потпомагати али не мора спречавати увршћење својих поданика у зараћене војске. Рено је потпомагао белгијски делегат Ван ден Хевел који је између осталог рекао да не разуме зашто Немачка забрањује зараћенима да приме и слободно понуђене услуге од неутралних; тиме се самовољно ограничава право зараћених. Швајцарски делегат Борел изјаснио је се одмах за укидање чл. 65 као излишног; неутрална држава не би чл. 65 могла потпуно ни извршити: како ће забранити ратне услуге оним својим поданицима који су на страни? У осталом, као што је Ван ден Хевел приметно, Немачка не објашњава шта значи и какву ће имати санкцију забрана? Да ли је само забрана изласка из земље или ће њено гажење повући разне казне као затвор, губитак подјанства и т. д. И енглески делегат је изјавио да је против немачког предлога и ако у Енглеској постоје нарочити закони који забрањују Енглезима увршћење

<sup>1</sup> Дискусија чл. 64—66 заузела је подкомисији већи део и пете и шесте седнице (Op. Cit. tome III p. 199—210)

у стране зараћене војске; али, по његовом мишљењу, те забране могу наћи места само у законима а никако у једном међународном уговору.

Немачка делегација је морала и сама признати умесност извесних разлога које су говорници навели против чл. 64 или 65. Барон Маршал је се бранио истичући тенденцију немачкога пројекта: да се предупреди спорови који постају услед присуства мношине неутралних поданика у зараћеним војскама. Немачки пројекат су потпомогли и аустријски делегати (предлажући код чл. 64 једну малу допуну)<sup>1</sup> и јапански делегат који је био у опште против примања странаца у једну војску као штетног по дисциплину, кохезију и добро владање војске. Али се у пркос тих одбрана већ у самој подкомисији осећало да ће чл. 64—66 морати претрпети знатне измене. Нелидовљево тумачење чл. 64, да једна зараћена држава не може патерати на учешће у рату ни оно неутрално лице које је већ било у њеној служби пре почетка рата, изазвало је нову дебату: холандски делегат је протествовао против такве одредбе, налазећи да је нелогично пуштати у слободу, кад рат отпочне, војника који је нарочито примљен у војску и спреман за рат; зашто да се државе као Холандска које примају и странце у своје колонијалне војске не могу користити тим војним одредима?<sup>2</sup> Норвешки делегат Хагеруи је напоменуо да Норвешка не може усвојити немачки пројекат ни зато што је он у противности са њеним војним законима: по норвешким законима у војску се увршћују не само поданици већ сви који свој домицил имају у Норвешкој. Поред осталих несугласица, примање немачкога пројекта отежавале су дакле и разлике у појединим законодавствима.

Резултат свих поменутих говора у подкомисији био је да је сама Немачка повукла ону одредбу која забрањује зараћенима да примају добровољне услуге неутралних: Немачка је се дакле сложила са осталима да неутрални поданици могу добровољно чинити зараћенима све услуге па и ратне. По влачењем Немачке постали су неопходни и измена чл. 64 и

<sup>1</sup> Op. Cit., Tome III, p. 270.

<sup>2</sup> Холандска је у томе смислу подјела и један предлог (Op. Cit., Tome III, p. 272).

укидање чл. 65: разлика између „ратних“ и „нератних“ услуга била је сада изливна пошто су неутрални поданици могли добровољно чинити и једне и друге, друга алинеја чл. 64 која је садржала ту разлику имала је према томе да испадне. Изливна је постао и чл. 65 зато што неутралне државе нису више имале шта да забрањују својим поданицима. Ужи одбор, изабран у крилу друге подкомисије ради формулација и стилизације измена и допуна на основу подкомисијског рада, упутио је комисији другу главу немачког пројекта сасвим преображену. У своме новом облику друга глава је имала свега два члана: чл. 64 је био комбинован од прве алинеје старог чл. 64 и члана 66; члан 65 је био израђен на основу холандског амандмана и гласно је да се чл. 64 алин. 1 неће примењивати на она лица која су се добровољно обавезала на службу у једној војсци<sup>1</sup>.

Немачкоме пројекту није било суђено да продре ни са новом садржином какву му је дала подкомисија и њен одбор. Кад су чл. 64 и 65 дошли пред пленум друге комисије, енглеска и белгијска делегација су поднеле предлоге да се чл. 65 допуни у смислу говора норвешког делегата који смо горе поменули: По тим предлозима чл. 64 алин. 1 не би се примењивао ни на она страна лица која припадају једној зарађеној војсци на основу закона те зарађене државе. Узалуд је Борел говорио против тих предлога; енглеску допуну чл. 65 комисија је усвојила са 12 против 9 гласова (13 се уздржало).<sup>2</sup> Тако допуњени, чл. 64 и 65 дошли су пред конференцију у нетој пленарној седници. Конференција их није могла усвојити. Енглеска допуна у чл. 65 имала је ту последицу да чл. 64 и 65 постану међу собом противречни. Конtradикција је била очевидна: Чл. 64 је забрањивао да се од неутралних поданика захтевају ратне услуге, а чл. 65 је дозвољавао зарађеним државама да у војску уврсте и неутралне поданике на основу својих закона. Доношењем па-

<sup>1</sup> У тексту израђеном у одбору чл. 64 гласно је: Зарађене државе не могу изискивати од неутралних оне услуге које се односе директно на рат; од тога правила се изузимају санитарне услуге које буду неопходно потребне и за које ће се плаћати ако је ипак могуће у готовом... Види извештај Борелов поднет од стране одбора другој комисији (Op. Cit. Tome III, p. 63 s.).

<sup>2</sup> Четврта седница друге комисије (Op. Cit. Tome III, p. 76 s.).

рочитог закона сличног оном који постоји у Норвешкој, свака држава је могла дакле чл. 64 изиграти. Чл. 64 и 65 тако противречни нису могли опстати заједно: један је се из уговора морао изоставити. Конференцији је на ту противречност одмах обратио пажњу барон Маршал; Борел је онда предложио да се одбаци енглеска допуна усвојена у комисији и да чл. 64 и 65 остану онакви какви су предложени били од стране подкомисије. Али место да тако учини, конференција на предлог Ван ден Хевела, Мартенса и других врати текст комисији да комисија питање расирави понова.<sup>1</sup> Увиђајући да се не може постићи једногласност, и да би и чл. 64 без чл. 65 имао против себе јаку мањину, комисија одлучи да се из уговора и чл. 64 и чл. 65 изоставе.<sup>2</sup> На тај начин је друга глава немачког пројекта, већ јако измењена и скраћена у подкомисији, услед једне енглеске допуне, у комисији дефинитивно пропала.<sup>3</sup>

Трећа, последња, глава (чл. 67—72) немачког пројекта била је исте судбине као и друга: од ње је остао један једини члан па и тај сасвим друкчији од првобитнога немачкога текста.<sup>4</sup>

Трећа глава се бавила својином неутралних поданика. По чл. 67., од неутралних поданика се нису могле захтевати ратне дужбине или контрибуције. Чл. 68 је дозвољавао уништење или оштећење неутралне својине само кад то неопходно налажу ратне потребе; неутралнима би се морала дати накнада за оштећену имаовину под извесним условима. Чл. 69 је предвиђао давање извесне накнаде неутралнима и за просту употребу њихових непокретности.

И код чл. 67—69 морала је се одмах испољити разлика у погледима између Француске и Немачке. Насупрот немачкој тежњи да се неутралнима дају у свакој прилици повластице, Рено је истакао потребу једнакости непријатељских и неутралних поданика у погледу ратних терета. По мишљењу

<sup>1</sup> Пета пленарна седница конференције (Op. Cit. Tome I, p. 125—129).

<sup>2</sup> Шеста седница друге комисије (Op. Cit. Tome III, p. 90 s.).

<sup>3</sup> Не треба међутим заборавити да су чл. 64 и 65 само због једне споредне допуне одбачени, и да су се готово све државе биле сложиле односно њиховог принципа (Bustamante, op. cit., p. 434.)

<sup>4</sup> Подкомисија је се бавила трећом главом у шестој и седмој својој седници (Op. Cit., tome III, p. 210—218 и 221—230).

Реноа сви становници треба да носе подједнако ратне терете зато што је за све њих исти узрок тих терета. Освајач у једној области намеће реквизиције или контрибуције на основу фактичне власти коју има, а та фактична власт подједнако вреди за неутралне као и за непријатељске поданике. Потпомажући Реноа, Буржоа је истакао и практичне разлоге који захтевају да се контрибуције изискују *ratione loci* без обзира на народност становника: разлози су у томе што је у ствари немогуће да се брзо и тачно дозна на лицу места је ли ко неутрални или непријатељски поданик.

Подкомисија се није одлучила ни за немачко ни за француско гледиште, остављајући да то њен одбор уради. Исто тако, подкомисија није хтела довести никакве одлуке ни о амандману предложеном од стране Швајцарске код члана 68, по коме би се на место условног права неутралних на накнаду (зависног од извесних услова реципроцитета и т. д.) истакло апсолутно правило да се неутралнима у сваком случају штета накнади. Подкомисија се најзад није дуго задржала ни на чл. 71, који је говорио о експропријацији неутралних речних бродова па ни на чл. 72, по коме ће се и накнада за упропашћене неутралне ствари дати по правилима чл. 70 и 71. Али јој је зато, напротив, задао посла чл. 70. немачког пројекта, који је дозвољавао зараћеним војскама да ради ратних циљева експропришу или употребе покретну својину неутралних поданика било на своме било на непријатељском земљишту а под условом новчане накнаде сопственику. Код члана 70, који је изазвао два амандмана од стране луксембуршке делегације, развила је се врло занимљива дебата о једном питању од великог практичног значаја: о праву зараћене државе да за ратне циљеве употреби неутрална преносна средства, нарочито жељезничка кола, која се на њеном земљишту буду затекла. Кад би се немачки члан 70 потпуно примењивао, он би давао право зараћеној држави да и вагоне употреби или експроприше као и остале покретне ствари које су неутрална својина. Против таквих последица одлучно је био устао луксембуршки делегат Ешен. Преносна средства, која служе *јавном саобраћају* било жељезничком било речном, морају се, по његовом мишљењу, изузети од правила члана 70; то своје тврђење је поткрепио jakim разлозима.

Има разлика, рекао је у своме лепом говору барон Ешен, између преносних средстава која служе јавном саобраћају и осталих покретних ствари. Када се од неутралног поданика експроприше једна покретна ствар, није тешко оценити величину накнаде; та је експропријација међутим основана зато што је интерес државе претежнији од интереса појединца. Када се међутим експропришу јавна преносна средства, не долазе више у сукоб интерес државни и интерес појединца већ интереси две државе, једне зараћене, друге неутралне и ту се не може рећи да је интерес зараћене државе претежнији — напротив. Јавна преносна средства или припадају самој неутралној држави, или припадају удружењу или конфедерионару каквом; она на сваки начин служе интересима заједнице коју неутрална држава представља; одузимањем тих средстава зараћена држава штети интересе не само сопственика већ целе заједнице која се средствима служи. Ако су, у осталом, жељезнице државне, задржавање и употреба неутралних вагона у рату увлачи саму неутралну државу чији су вагони у рат! дозвољавајући да се једна зараћена страна служи њеним вагонима, неутрална држава јој помаже, постаје пристрасна, престаје бити неутрална. Тешко је најзад оценити и накнаду коју ваља дати за одузета преносна средства. Штета од одузимања тих средстава може бити недогледна и разноврсна: ако се, на пример, услед оскудице у вагонима смањи саобраћај у самој неутралној држави, немогућност правилне циркулације утицаће на производњу, смањиће је, обуставиће је, услед смањене производње многи радници остаће без зараде итд. Може ли се све то накнадити? Свакако не може и зато је најбоље да се јавна преносна средства изузму из чл. 70.

Луксембуршког делегата су потпомогле Белгија и Швајцарска, остали су се показивали или одсудно противни или резервисани према његовом предлогу. Предвиђајући такав пријем, Ешен је поред свог главног амандмана, по коме би се апсолутно забранила ратна реквизиција неутралних преносних средстава, поднео био и други предлог блажи, помилљивији, који би могао бити усвојен као трансакција између првог предлога и немачког текста. По томе другом предлогу зараћене државе би у случају апсолутне потребе и у најмањој могућој мери могле употребити неутрална преносна

средства под условом да их што пре врате неутралnoj држави; неутрална држава би имала право да као накнаду за себи одузете вагоне задржи оне вагоне зараћене државе који се код ње буду затекли; најзад, свака држава би у почетку рата оставила изврстан рок за излазак неутралних преносних средстава. Али и тај други блажи амандман наишао је — бар у извесним својим одредбама — на противљење у подкомисији, нарочито од аустријске и немачке делегације. Главни разлог против луксембуршких предлога био је да се слобода зараћених држава не сме ограничавати, нарочито не у почетку рата, кад су због мобилизације преносна средства потребна у великом броју.<sup>1</sup>

Да би се постигла слога, ужи одбор подкомисије предлаже је тада један текст још умеренији од другог луксембуршког амандмана, текст који је неизмењен ушао и у уговор. По томе трећем тексту, неутрални жељезнички материјал могао би се употребити за рат ако је то неопходно потребно и под условом да се врати што пре неутралној држави; неутрална држава би могла исто тако, ако је потребно, задржати у овој мери у којој је њој одузет материјал, преносна средства зараћених држава која буду на њеном земљишту; еразмерна накнада би се сваком платила. Трећи текст је, као што се види, краћи од другог луксембуршког предлога, пошто место његових пет алинеја има само три; он се од њега и разликује, као на пример у погледу права неутралних да задрже вагоне зараћених држава и у томе што не даје рок за излазак вагона. Право задржавања неутрални могу вршити само „ако је потребно“.<sup>2</sup>

<sup>1</sup> Војне власти неће се моћи уздржати а да се не користе неутралним средствима која су им под руком и која су им потребна; негодно је и одређивање рока за повратак неутралних вагона зато што ће се можда сав распоред војни пореметити услед примене тога напред утврђеног рока — такво је мишљење једног војног писца (Baldin, op. cit. p. 133).

<sup>2</sup> Српска делегација је код чл. 70 поднела била амандман (види текст у Op. Cit. tome III, p. 272) по коме би неутрална држава била дужна задржавати жељезнички материјал једновремено и једномерно према обема зараћеним странама. Али комисија није амандман усвојила једино зато што је сматрала да је то и сувише јасна последица општих принципа да се мора нарочито изгласати (види извештај Борела комисији у Deux. Conf. Int. de la Paix. t. III, p. 72).

То је у главним потезима рад друге подкомисије на трећој глави немачког пројекта. Кад су чл. 67—72 дошли пред целу другу комисију (у четвртој њеној седници) изазвали су нову дебату. Дебату је управо изазвао Амурел поднешећи од стране Француске предлог о својини неутралних, по коме би се са неутралнима поступало као и са непријатељским поданицима. Француски предлог су потпомогли енглески, холандски, румунски и персијски делегат. Али кад је, после дужег говора холандског делегата у прилог француског текста, барон Маршал изјавио да не полаже много на немачки текст али да не може усвојити ни француски, Буржоа је устао и повукао француски предлог зато што се једногласност која је предлогу била циљ не може постићи. Тада је стављен на гласање немачки чл. 67 (који је носио број 66 пошто је друга глава остала само на чл. 64—65) и одбачен са 13 против 11 гласова (10 се уздржало). Констатујући негативни резултат гласања, председник није хтео ни ставити на гласање чл. 68 и 69, пошто је њихова судбина била везана за судбину чл. 67 односно 66. Тако су у комисији чл. 67—69 немачког пројекта пропали.<sup>1</sup>

Члан 70, онакав какав је био предлажен од стране подкомисијског одбора, у комисији је усвојен. Комисија је усвојила такође без дебате и члан 71 и 72.<sup>2</sup> Пред конференцију су према томе изнети од треће главе само чл. 70—72, заједно са чл. 64 и 65 из друге главе. Шта је са њима конференција урадила? Она их је вратила комисији да се понова прегледају оном истом одлуком којом је вратила и чл. 64 и 65.<sup>3</sup> Прегледајући их у својој шестој седници понова, друга комисија је и чл. 71 и 72 као и чл. 64 и 65 одбацила<sup>4</sup> и пленуму конференције упутила само чл. 70 као једини остатак, или тачније — успомећу на трећу главу немачког пројекта. Чл. 70 је конференција тада једногласно усвојила.

<sup>1</sup> Op. Cit., tome III, p. 82—86. Текст француског предлога у истој књизи на стр. 285.

<sup>2</sup> Op. Cit., tome III, p. 87—88.

<sup>3</sup> Пета седница конференције (Op. Cit., tome I, p. 129).

<sup>4</sup> Зато што је велики број држава био најавио и код чл. 71 и код чл. 72 да неће моћи гласати за њих.

Тако је од немачкога пројекта најзад остала само прва глава (чл. 61—63) и њој је додат место друге и треће главе један једини члан, о неутралном жељезничком материјалу. Тај члан је, по одлуци редакционог одбора, образовао главу за себе под насловом „О жељезничком материјалу“, затим су обе главе присаједињене усвојеним одредбама о правима и дужностима неутралних држава; и том комбинацијом створен је уговор о „правима и дужностима неутралних држава и лица на суву“. Да би, међутим, у неколико маскирала педовољни резултат рада на правима и дужностима неутралних лица, конференција је усвојила две жеље (voeux) које су у закључни протокол увршћене. Прва је жеља да се надлежне војне и грађанске власти у рату труде да одрже и заштите мирне, нарочито трговинске и индустријске, односе између становника зараћених и становника неутралних држава. Друга је жеља да саме државе, у међусобним посебним уговорима, поставе једнаке одредбе које ће у погледу војних терета утврдити односе сваке државе са странцима настањеним на њеној територији.

Другом својом жељом конференција је хтела да обележи пут којим се постепено могу изравнати супротности у погледима појединих држава. У осталом, као што смо видели, те су се супротности показале несавладљиве једино код треће главе немачког пројекта. Француска с разлогом није хтела попустити од свога гледишта да се у погледу војних дужбина неутрална лица морају изједначити са непријатељским; Немачкој је опет било тешко да попусти зато што је своје идеје већ остварила у неких двадесет посебних уговора, и што би усвајањем француског гледишта дошла у противречност са тим својим уговорима. Боаден приписује Немачкој себичне мотиве: Немачка као земља чији се становници у масама селе у све друге државе има рачуна да нарочити повлашћен положај ствара за странце у зараћеним државама. По његовом мишљењу, Немачка је дакле својом трећом главом заступала чисто своје специјалне интересе.<sup>1</sup> Како било да било, са теоријског гледишта мора се пожелети повлашћен положај за појединце какав хоће Немачка, али не само

<sup>1</sup> Boidin, Op. Cit., p. 131.

за неутралне већ за становнике свих народности на и непријатељске — ако се хоће примена начела да рат као сукоб државних сила на грађанске односе не утиче. У томе је прави напредак. У очекивању да се тај напредак и оствари, уговор о правима и дужностима неутралних држава и лица може се сматрати као основица, као користан почетак на коме ће се доцније даље зидати.

## VIII

Проблеми међународног поморског права, који су видно место заузимали у програму друге хашке конференције, пали су у део трећој и четвртој комисији. Шта је послужило као мерило тој подели, на основу каквога критеријума је се једним питањима бавила трећа а другима четврта комисија, немогуће је изнати. Подела рада између те две комисије изгледа да је извршена произвољно и на основу такве произвољне поделе трећа комисија имала је да расправи четири питања: питања о употреби подморских мина, о бомбардовању морских пристаништа, о положају рањеника и о правима и дужностима неутралних на мору. У свима питањима дошло се до извесних позитивних резултата.

Да би лакше посао савладала, трећа комисија је се поделила на две подкомисије у којима је свако питање проучено и претресено пре него што би дошло пред комисијски пленум. Прва подкомисија је проучавала питања о бомбардовању и минама, друга подкомисија питања о рањеницима и неутралнима.

Питања о бомбардовању и о минама имала су нешто заједничко. У њиховом решавању, пре свега, морало је се водити много више рачуна о стручним, техничким обзирима, тешкоће су биле много специјалнијег карактера него у осталим питањима изнетим пред конференцију. А и циљ коме се тежило био је исти: и бомбардовање и мине највећу штету наносе баш ономе што у рату треба да је заштићено и сачувано, својини поједиваца и трговини; регулисањем, сузбијањем у потребне границе и једног и другог средства требало је напретке у војној вештини довести у склад са савременим захтевом да рат буде што човечнији.

Нарочито се осећала потреба да се процину правила за мине зато што је у њиховој неограниченој употреби огромна

опасност била за неутралну приватну својину и трговину. Расејане по мору, често ван контроле оних који су их положили, подморске мине не само да су могле уништити за време рата сваки непријатељски или неутрални трговачки брод који би на њих случајно наишао, већ су остајале стално опасне и после свршеног рата. Не губећи ништа од своје активности а лутајући по мору, мине су могле и у мирно доба, дуго после рата, и на местима где им се нико не нада, својом експлозијом уништити какву трговачку лађу. Руско-јапански рат срећом није се водио на морима изложеним великом промету; његово поприште су била места заклоњена од светског саобраћаја и зато се није десило да од мина употребљених у том рату страда која европска трговачка лађа. Али ако нису страдали европски пароброди, пропале су многе лађе које су служиле локалној трговини и саобраћају. На другој хашкој конференцији, кинески делегат је констатовао<sup>1</sup> да се у Европи и не зна колико су кинески бродови од мина из руско-јапанског рата страдали. Они су услед судара са минама пропадали и дуго време пошто је мир између Русије и Јапана закључен, и ако су били снабдевени нарочитим одбрамбеним справама, и ако су све могуће предохране предузете; у тим катастрофама је изгубило неколико стотина људи живот, да не рачунамо велику материјалну штету коју је тешко и оценити. Та штета коју је Кина као *неутрална држава* услед једног рата претрпела не да се ничим оправдати. Напротив, напосећи такву штету неутралнима зараћене државе газиле су и правила неутралитета и принципи слободе мора. Оно што је претрпела Кина услед руско-јапанског рата претрпеле би и европске државе у првоме рату који би се водио или у европским водама или на каквоме светском морском пролазу. Битни интереси свих држава дакле као и међународно-правна доктрина налагали су да се такво штетно ратно средство као што су подморске мине што пре уговором ограничи у својој употреби.

Друга хашка конференција је била потпуно свесна неодложности потребе да се служење минама доведе у склад са принципима међународног права и са интересима помор-

<sup>1</sup> Види Страјтов извештај комисији, Deux. Conf. Int. de la Paix, tome III, p. 398.

ске трговине. Она је питању о минама посветила доста труда и времена; после дугих и доста замршених дискусија најпре у првој подкомисији (прва, друга и трећа седница<sup>1</sup>), затим у нарочитој одбору,<sup>2</sup> најзад у пленуму треће комисије (четврта, пета, шеста и седма седница<sup>3</sup>) једногласност је постигнута за извесан број предложених одредаба које су груписане у нарочити уговор, „уговор о полагању подморских аутоматичних мина“. Тај уговор је далеко од потпуности; у њему је врло много од предлаганих одредаба жртвовано само да би било једногласности у одлукама; као и многи други уговори донети на хашкој конференцији, и тај уговор представља дакле само почетак, темељ на коме ће се доцније рад продужити. Па ипак, ако се имају у виду техничке тешкоће са којима је конференција морала да се бори, треба бити и са постигнутим резултатом задовољан.

Главне тачке које је требало решити у питању о употреби мина биле су: да се ограничи њихова употреба у простору и у времену, да се у интересу трговинске безбедности одреде разне мере предохране и да се утврди принцип одговорности за учињену штету. Као база дискусији служило је један енглески предлог од шест чланова на који су многобројне измене или допуне у току рада поднете од стране других делегација.

Све мине нису подједнако опасне и да би им ограничено употребу, енглески предлог је морао повући разлику између разних њихових врста. Има мина које, и ако су под морем, стоје помоћу електричног кабла у вези с обалом тако да дејствују само под управом оних који су на обали; блиске обали и под сталним човечјим надзором, оне не пружају никакву опасност по трговински саобраћај. Те мине није енглески предлог ни узимао у обзир. Али је сасвим друкчији карактер аутоматичних мина за чију је експлозију довољно да дођу у додир са лађом и које су двојачко опасне, прво зато што функционишу саме независно од људске воље, а друго зато што се могу положити у мору и врло далеко од обале. Те

<sup>1</sup> Deux. Conf. Int. de la Paix, tome III, p. 517—537.

<sup>2</sup> У одбору, који је одржао десет седница, није вођен протокол рада, али је зато нео одборски рад врло јасно и лако изложен у Страјтовом извештају комисији. Op. Cit., tome III, p. 397—426.

<sup>3</sup> Op. Cit., tome III, p. 364—396 и p. 427—454.

аутоматичне мине могу опет међу собом бити разноврне према томе да ли су утврђене за једну тачку или су слободне. Најопасније су и највећу су штету и после руско-јапанског рата трговачким лађама нанеле слободне мине које иду по мору како их вода носи и којима се лако и брзо губи сваки траг.

Енглески предлог је слободне мине апсолутно забрањивао, а утврђене дозвољавао само под извесним условима. Такво строго и сувише лимитативно решење није међутим могло придобити већину делегата, и дефинитивно усвојене одредбе знатно се разликују од енглескога гледишта.

Талијански као и јапански делегат изјавили су још у почетку рада подкомисијског да нема смисла апсолутно забранити слободне мине и тиме лишити државе неопходног одбрамбеног средства кад се исти циљ може постићи другим много блажим начином: да се обезбеди слободна пловидба довољно је да су мине тако конструисане да постану безопасне кратко време пошто буду бацане у воду. Јаки практични разлози које су талијански и јапански делегат навели у прилог свога гледишта побуђили су и енглеску делегацију да им се придружи, и кад је доцније амерички делегат понова истицао, као свој, предлог о апсолутној забрани неутврђених мина, великом већином (са 11 против 4 глас.) решено је да се употреба тих мина дозволи.<sup>1</sup> Тешкоће су међутим настале око одређивања времена у коме слободне мине морају своје дејство изгубити. У јапанском предлогу то време није било ближе одређено а у талијанском је био одређен рок од једног сахата.<sup>2</sup> У дискусији која је се око тога развила, немачки делегат је био против одређивања рока: има случајева да је потребно да мина дејствује и неколико сахата као на пример кад се бацањем мина брани брод који бежи пред јачим непријатељем, кад се мина пуште низ реку а близу њенога ушћа у море тако да их сама вода однесе до непријатељске флоте пред ушћем. По мишљењу немачког делегата дакле довољно је да се дејство мине огра-

<sup>1</sup> Ради потпуности вреди да напоменемо да је и Немачка предлагала, у петој седници комисије, да се употреба неутврђених мина апсолутно забрани за време од пет година. Ни тај предлог није могао добити апсолутну већину.

<sup>2</sup> Шведски делегат је предлагао два сахата.

нички на „vrlo kratko vreme“ ne određujuћи то време у сатима. Одборска већина — њено је решење потврдила и комисија — одлучила је се ипак не за какву општу формулу већ за одређен рок и усвојила талијански предлог. Тако је место првобитног енглеског предлога о апсолутној забрани слободних мина, усвојена и у уговор унета одредба по којој се слободне мине могу употребити под условом да постану безопасне један сахат пошто су, бачене у воду, измакле људскоме надзору.

У погледу утврђених мина енглески предлог је постављао извесне услове и ограничења који су били неједнаке судбине: док је без дискусије усвојено и у уговор унето (као чл. 1 алинеја 2) да се мине тако конструишу како би изгубиле дејство чим се случајно откаче, докле је напротив велику дебату изазвао енглески предлог да се утврђене мине полажу само у границама територијалних вода (прибрежном мору) зарађених држава, границама које би се изузетно продужиле до десет миља пред ратним пристаништима.

Пре свега, државе се никад нису слагале у томе докле допире прибрежно море, и кад се границе за полагање мина не би одредиле тачно цифрама, извесно је да би се услед разних схватања прибрежног мора и уговор неједнако примењивао. Да би се то избегло, енглески текст је морао претрпети умесну измену у томе што је на предлог Ван ден Хевела израз „територијалне воде“ замењен речима „на даљини од три миље“.<sup>1</sup>

И друге су се измене морале чинити у енглеском предлогу. Помичући границе за мине на десет миља пред ратним пристаништима, Енглеска је у свој текст унела једну дефиницију ратнога пристаништа врло строгу и уску. У набрајању услова које треба да испуни једно пристаниште да би се сматрало за ратно, Енглеска није водила рачуна о приликама које постоје у другим државама ни о потребама одбрамбеним. Зато се енглеска одредба није могла ни усвојити.

Енглеска је на првоме месту давала сувише уску дефиницију; у неким државама, као на пример Холандској,

<sup>1</sup> У одбору је са 9 против 5 гласова усвојена даљина од три миље и ако су неки били за то да се мине дозволе докле допире обалска јурисдикција, или до домаћаја топовског метка.

ниједно пристаниште по тој дефиницији не би се могло сматрати за ратно зато што не би испуњавало све захтеване услове. Да се не би дошло до тако апсурдних последица одлучено је у одбору да се на место енглеске дефиниције остави свакој држави да она слободно одреди која ће се њена пристаништа сматрати за ратна. Енглеска дефиниција је дакле изостављена из уговора.

Али то није било довољно. Енглеско гледиште је било уско и недовољно је се обзирало на потребе одбране и зато што је зону од десет миља ограничавало на ратна пристаништа. Потребно је међутим било дозволити ту ширу зону не само пред ратним пристаништима већ пред свима местима која могу бити предмет бомбардовања с мора а то су места у којима се налазе војни арсенали и радионице за грађење и оправку бродова. Сва се та места могу бранити минама од бомбардовања само ако се мине положе на даљини много већој од три миље. Потребу шире зоне пред свима тим местима истакао је талијански делегат Торнијели; између њега и енглеског делегата развила се жива дискусија коју је одбор успео да реши на тај начин што је енглеско мало проширено гледиште усвојило за нападача а талијанско за браноца. По одборској одлуци нападач ће моћи полагати мине у простору од десет миља пред сваким непријатељским пристаништем које је ратно или у коме су радионице или арсенали државни; бранилац ће међутим имати право на ширу зону још и пред оним пристаништима у којима се налазе арсенали и радионице приватне.

Тако су одредбе енглеског пројекта о утврђеним минама дошле пред пленум комисије знатно измењене. На жалост ни после свих тих измена није им било суђено да уђу у дефинитивни текст уговора. У комисијским седницама те одредбе (чл. 2—4 одборског пројекта) добиле су истину већину, али је већина била само релативна услед многих уздржавања од гласања. Комисија је међутим била решила да пленуму конференције од своје стране подноси само оне одлуке које буду добиле више од половине гласова присутних делегата то јест апсолутну већину. Не испуњујући тај захтев, одредбе о утврђеним минама морале су се изоставити. Узалуд је шведски делегат Хамарскјелд у шестој седници предложио нову редакцију поменутих одредаба по којој би се



оне примењивале само кад то не би било противно императивним војним потребама. На та редакција, предложена једино у нади да се постигне апсолутна већина, није имала успеха.<sup>1</sup>

У дефинитивном тексту уговора нема према томе никаквих ограничења за полагање утврђених мина: оне се могу употребити свуда, на отвореном мору као и поред обала,<sup>2</sup> и једино ће од увиђавности и пажње полагача зависити да се оне сувише не злоупотребе на штету мирне пловидбе. Велика је погрешка што предложена ограничења нису у уговор ушла; уговор је без њих криј и непотпу. Истина на основу енглеског пројекта усвојене су извесне мере ради заштите трговачке пловидбе: По члану 3, полагачи су дужни да се служе, колико год могу, само таквим минама које после навесног времена постају безопасне и да путем јавности као и дипломатском путем известе неутралне о опасним местима чим то војни интереси дозволе; зараћене државе имају и обавезу да одмах по закључењу мира уклоне мине положене за време рата. Али све те мере предохране, по себи несумњиво корисне, нису довољне и не могу поунити ону правину која се у уговору осећа услед одсуства одредаба о утврђеним минама.

Апсолутно је потребно било забранити утврђене мине на слободном мору. Право једне државе да се служи слободним морем као бојиштем не може никад бити старије од права осталих држава да безбедно по томе мору плове. То су изгледа превидели немачки делегати Сигел и Виберштајн кад су се противили енглеским предлозима поглавито зато што се забрана мина на слободном мору не би могла извршити.<sup>3</sup> Али је већина делегата била свесна непотпуности

<sup>1</sup> У току седме седнице треће комисије колумбијски делегат је био предложио такође један низ одредаба о ограничењу утврђених мина; али пошто ни тај предлог није примљен, поћемо се на њему задржавати.

<sup>2</sup> Довољну већину није могао добити ни холандски предлог да се нарочитом одредбом забрани полагање мина које би спречило пролаз неутралних кроз мореуз између два слободна мора. Предлог је у одбору одбачен поглавито зато што би одредба, и кад би се усвојила, морала трпети многе изузетке.

<sup>3</sup> По њиховом мишљењу није требало уносити у уговор правила која би свака флота у рату морала погавити, а таква је и забрана утврђених мина: ниједна флота не би могла не употребити на слободном мору то средство ради своје одбране.

уговора и то је показала дајући уговору *привремену карактер*. Уговор о подморским минама закључен је само за време од седам година и државе потписнице се обвезују да ће шест месеци пре истека тог рока понова узети у претрес и проучавати питање о минама... Није ли та одредба најбоље признање несавршенства уговора?

У енглескоме пројекту није се ништа помињало ни о одговорности полагача за штету коју мине учине, ни о праву неутралних да и они дуж својих обала употребе мине ради одбране неутралитета. Потребу да се уговором предвиди и право неутралних на полагање мина истакао је својим предлогом холандски делегат Рел. Пошто је читаву једна седница (четврта седница комисије) проведена у дискусији питања да ли је у опште по своме програму конференција надлежна да одређује и услове одбране неутралних, закључено је да је она за то надлежна и на основу холандског предлога унет је у дефинитивни текст члан 4. По члану 4, мине могу полагати и неутралне државе ради одбране свога неутралитета, и свака држава која се тим средством послужи треба да се придржава неких правила и обавеза као и зараћене државе. Једина разлика између неутралних и зараћених држава је у томе што ће неутралне државе бити дужне да објаве опасна места и пре него што буду на њима положили мине, а зараћене државе могу кријти та места докле год то буду војни интереси захтевали.

И холандска и бразилијанска делегација су предлагале да се нарочитом одредбом утврди и одговорност држава за неоправдану штету услед мина. О томе се међутим у уговору ништа не помиње поглавито зато што је врло тешко утврдити ко је одговоран. Не може се увек знати ко је мину у море положио и одредба уговора која би истицала обавезу накнаде не би се могла редовно примењивати. Ако се, у осталом, у каквом специјалном случају тачно сазна да је једна држава крива за несретни случај, она ће за штету одговорати по општим правним принципима; нарочита уговорна одредба је за то излишна.

То је, у главном, рад конференције на питању о употреби морских мина. Доста замршене и дуге дебате завршиле су се резултатом који је сама конференција оценила као недовољан, привремен и испод онога што се очекивало. Такав

результат се може донекле извинити техничким тешкоћама у једном још не потпуно зрелом питању, али зато се треба надати, у интересу поморске трговине и безбедног саобраћаја, да ће се што пре допунити дело које је овога пута само започето.

У питању о бомбардовању с мора трећа комисија је постигла много бољи успех а са мање труда. Њој је у осталом на томе пољу био утврђен пут одредбама хашкога уговора од 1899 о ратним обичајима на суву. Да се регулише бомбардовање на мору, довољно је било узети одредбе од 1899 и у неколико измењене и допуњене применити их на поморски рат. Свега је две седнице требало, једна у подкомисији, друга у комисији,<sup>1</sup> да се на основу текста комбинованог од пет разних пројеката (америчког, шпанског, талијанског, холандског и руског) уговор изради. Уговору је рђава страна што је својим чл. 2 и 6 дозволио зараћеним државама да се не придржавају увек његових правила. Одредбе су му иначе корисне и доста потпуне.

У уговору има неколико правила која су у свему једнака са одредбама од 1899. Тако је у члану 1 основни принцип исти као и у чл. 25 уговора од 1899: небрањена места се не могу бомбардовати. Тако се и у члану 5, као и у чл. 27 од 1899 препоручује нападачу да бомбе не управља на зграде које служе науци, вештини, вери, добротворним циљевима, нези рањеника. И чл. 6 као и чл. 26 од 1899 захтева да се бомбардовање кад год се може претходно објави. Најзад и чл. 7 забрањује као и чл. 28 пљачкање града који се на јуриш отме.

Али специјалне прилике рата на мору захтевале су да се и друге појединости нарочитим одредбама предвиде и зато су у уговор унети чл. 2—4 и друга алинеја чл. 5. Чланови 2—4 баве се изузетним случајевима у којима се може приступити бомбардовању једнога места и ако се оно не брани. Чл. 5 у другој алинеји предвиђа истицање нарочитих сигнала над зградама које нападач треба приликом бомбардовања да штеди.

У рату на суву бомбардовање небрањених места је нападачу сасвим непотребно; он би бомбардовањем само уни-

<sup>1</sup> Deux. Conf. de la Paix, Actes et Docum., tome III, pp. 341—353 и 538—550.

штио оно што ће му неминуно и без икаквих тешкоћа пасти у руке. На мору су прилике међутим друкчије. На мору се може десити да једна флота која се налази пред небрањеним противничким пристаништем буде у немогућности да даље остане пред пристаништем или да искрца потребни број војске за заузимање пристаништа. Да не би услед те немогућности заузећа небрањеног места противнику остало неповређено све што се у пристаништу налази а што му може у рату користити, чл. 2 дозвољава једној флоти да бомбардовањем уништи разне војне радове и установе, слагалишта, радионице, ратне бродове који се у пристаништу налазе и ако се пристаниште не брани. Члану другом је циљ да принцици истакнут у чл. 1 доведе у склад са правилем да се у рату уништава оно што може противнику послужити за војне операције. Он је према томе оправдан и нико му се од делегата није противио. Дебате је истина било, али око једног споредног питања; дискутовало је се, да ли нападач мора свагда кад хоће да приступи уништењу поменутих зграда и радова најпре позвати власти небрањенога места да оне саме у одређеном року изврше уништење, или може без икаквих формалности сам одмах приступити бомбардовању. Два супротна мишљења имала су међу делегатима присталица; докле су енглески и јапански делегати били против остављања рока, Ван ден Хевел је предлагао да се пре бомбардовања увек оставља извесан рок осим кад би у пристаништу било противничких ратних бродова. У уговор је ушло средње мишљење по коме ће нападач постављати ултиматум, пре него што буде сам приступио бомбардовању, кад год му то буду војни интереси допуштали. Од нападача ће дакле зависити да ли ће се и у небрањеном месту извесне тачке изненада и без икакве припреме моћи бомбардовати.

У члану 3 такође се налази један изузетак од чл. 1. Члан 3 дозвољава бомбардовање небрањеног места и онда кад то место одбије реквизиције које су потребне нападачу. После мале дискусије одлучено је да се у члану 3 нагласи да захтеване реквизиције морају бити са знањем и одобрењем команданта нападне војске, да се морају плаћати у готовом или бар потврдити признаницом и да се може гражити само оно што су грађани у стању да даду. Ти услови су гаранција напредутоме да неће бити изложен бомбардовању само

зато што су од њега захтеване ствари које он није ни могао дати. Члан 4 изрично вели да се одредба чл. 3 не може раширити и на контрибуције.

Било је на послетку потребно предвидети и каквим ће се знацима обележити оне зграде које нападач треба приликом бомбардовања да штеди. Усвојено је и унето у уговор као друга али. чл. 5 да ће као заштитни знак служити велике правоугаоне табле обојене пола црно пола бело. Амерички и јапански делегати су истина наводили разлоге против утврђивања знакова унапред: нема сигнала који се у свакој прилици може распознати, унапред утврђени сигнал може се не наћи у потребном часу у рукама становника, могуће су и злоупотребе. Одговорено им је да се злоупотребе не могу избећи ни на који начин, да ће становници сами бити криви ако знакове не буду благовремено набавили. Међутим одређивање знакова уговором потребно је зато што се у поморском рату често неће имати времена за претходно споразумевање пред само бомбардовање које се као што смо видели испушт може изненада и без објаве вршити.

То је сва садржина уговора о бомбардовању. Његова је практична корист велика. У одсуству уговорних одредаба, дозвољено је било бомбама уништити и највећа трговачка пристаништа, и ако се не бране. За трговину би у томе лежала и даље готово иста онолика опасност као и у подморским минама. Од сада те опасности неће бити или је бар сведена на малу меру. Уговору се мора замерити да је оставио на вољу нападачу да бомбардовању приступа одмах, без објаве или ултиматума. Мора се спорити и правни основ члана 3: на основу чега може нападач захтевати реквизиције од једнога места у коме није ни суверен ни освајач? Али те замерке не могу разбити уверење да је овај уговор једна од најсретнијих творевина друге хашке конференције.

Рад друге подкомисије дао је као резултат два уговора о поморскоме праву чија је важност врло неједнака. Док је уговор о примени Женевске конвенције на поморски рат само проширење текста усвојеног на првој хашкој конференцији, докле је уговор о правима и дужностима неутралних озбиљан покушај кодификације правила неутралитета и сасвим нов посао.

Нећемо се дуго задржати на уговору којим се Женевска конвенција примењује на поморске ратове. Један од делегата, Рено, који је трећој комисији реферисао о томе питању, сам је дао најбољу карактеристику целог посла рекавши да ће уговор о поступању са рањеницима и болесницима бити врло корисна али и доста скромна творевина рада треће комисије.<sup>1</sup> Друкчије није ни могло бити. Уговор којим је прва хашка конференција применила на поморске ратове Женевску конвенцију од 1864 године био је у суштини добар и није се у својим главним одредбама морао мењати. Друга хашка конференција узимајући понова у претрес то питање имала је једино као циљ не да промени већ да допуни и у појединостима одреди уговор од 1899 године да у уговору од 1899 учини оно исто што је на Женевској конференцији од 1906 урађено са старом женевском конвенцијом од 1864. Као основица дискусији служио је један немачки предлог. Питању су посвећене прва и друга седница друге подкомисије,<sup>2</sup> њиме је се бавио затим изрочити одбор и најзад је нови уговор усвојен у другој седници треће комисије.<sup>3</sup>

У новоме уговору падају највише у очи нови чланови 3, 5 (4 и 5 алинеја), 7, 12, 16 и 17. Члан 3 мења положај неутралних лађа које служе као болнице; док су раније те лађе могле ићи слободно по бојишту, сада ће морати бити у служби једне или друге зараћене стране; члан 3 предложен од Немачке усвојен је и ако је против њега навео доста умесне разлоге француски делегат Рено, тврдећи да нема потребе да се неутралне лађе потчине зараћенима, да оне могу штети подједнако да помажу у нези рањеника и једном и другом противнику, и да им зато треба оставити слободу и независност коју су имале раније. Услед новог члана 3 морала је се унети нова алинеја у чл. 5; пошто ће од сада неутралне лађе — болнице бити у служби зараћене државе, није довољно да истакну заставу своје нације и заставу првог крста, мораће истаћи поред њих и заставу зараћене државе

<sup>1</sup> Извештај Реноа комисији. Deux. Conf. Intern. de la Paix, Actes et documents, tome III, p. 312.

<sup>2</sup> Op. Cit., tome III, p. 553—568.

<sup>3</sup> Op. Cit., t. III, p. 293—304.

kojoj služe.<sup>1</sup> У члану 7 налази се врло корисна одредба којом се борцима препоручује, у случају битке на самој ратном броду, да поштују колико год могу место одређено за рањенике. Члан 12 доушта ратним бродовима да могу од сваке лађе — болнице захтевати да им своје рањенике и болеснике преда. То право је само примена општих принципа и зато је мало чудно да је нарочито наглашено. У чл. 16 и 17 налази се низ врло хуманих одредаба којима је циљ да се спречи пљачка и злостављање рањених и да се утврди њихов идентитет. Из досад наведених најважнијих допуна новог уговора држимо да се најбоље види природа целог посла: и те најважније допуне односе се на појединости, не мењајући суштину старог уговора; трећа комисија је у овој прилици урадила у питању о болесницима и рањеницима оно исто што и прва комисија у питању о међународним анкетним комисијама или друга комисија у питању о законима и обичајима рата на суву.

Сасвим је други значај уговора о правима и дужностима неутралних држава на мору. У томе уговору трећа комисија је покушала праву кодификацију поморскога неутралитета немајући при томе никакав ранији уговор као основцу. Истина још је париски конгрес од 1856 године био изјавио жељу да се утврђивањем доктрине, једнаке за све, учини крај неизвесности и различној пракси која је дотле владала у погледу права и дужности неутралних према зараћенима. Али се из разних узрока та жеља није остварила за читавих педесет година — све до друге хашке конференције.

Четири предлога су били изнети пред трећу комисију и од њих су три (руски, јапански и шпански) узимали у обзир само оне односе зараћених са неутралнима који наступају услед борављења једне ратне лађе зараћених држава у неутралним водама. Енглески предлог, међутим, обухватио је био у опште сва права и дужности неутралних на мору. Да би се проучавању тих предлога приступало са извесним методом, Рено је израдио један низ од шеснаест питања у којима је главне тачке поморског неутралитета сакупио и око

<sup>1</sup> То решење је, као што се види, другачије од онога које је 1906 године усвојено за сувоzemне ратове и по коме неутралне болнице не морају издати своју неутралну заставу, већ само заставу првог крета, и заставу једне зараћене државе.

којих је груписао готово све одредбе поднетих предлога.<sup>1</sup> Тих шеснаест питања (доцније им је додато на захтев норвешког делегата још једно, седамнаесто) служила су као основица дебати у подкомисији. Три седнице, трећа, четврта и пета,<sup>2</sup> посвећене су биле дискусији. Нарочити одбор је затим, на основу поднетих предлога и водећи рачуна о примедбама, израдио пројекат<sup>3</sup> који је после мале дебате усвојен у осмој пленарној седници комисије<sup>4</sup> као дефинитивни текст уговора.

Подкомисија је отпочела свој рад једном општом дебатом која је заузела целу трећу седницу и у којој су делегати изјавили подједнако уверење о потреби самог уговора. Дотадашње одсуство уговорних одредаба чинило је да су у пракси постојале неједнакости врло штетне и по зараћене и по неутралне. Зараћене државе су често биле у неизвесности како ће се са њима поступати у неутралном мору, зато што су не само државне уредбе о неутралитету биле неједнаке, како у којој држави, већ их је и једна иста држава често мењала у току једног истог рата. Саме неутралне државе биле су због тих промена уредаба подложне сумњичењу да своје гледиште на неутралитет мењају хотимично и у интересу једне зараћене стране. Један уговор који би вредно за све државе учинио би дакле крај и тој неизвесности и том сумњичењу, скинуо би са неутралних тешку одговорност коју су дотле сносили и спречило понављање жалба и спорова. Тај уговор би имао и ту добру страну што би новим савременим правилима заменио оно неколико принципа неутралитета који су се истина примењивали свуда и стално али који више нису били у складу са савременим условима наоружања и пловидбе. Потпуно свесни потребе уго-

<sup>1</sup> Чланови 1, 3, 5, 7 и 31 енгл. пројекта нису могли бити подведени ни под једно питање зато што се нису бавили положајем зараћених лађа у неутралним водама већ општим односима зараћених са неутралнима. Рено је био међутим предвидео у својим питањима само разне последице које повлачи бављење зараћених лађа у неутралном мору. После испрљане дебате о постављеним питањима, подкомисија је засебно дискутовала и о поменутих члановима енглеског пројекта.

<sup>2</sup> Op. Cit., tome III, p. 509—618.

<sup>3</sup> Протокол је вођен само у одборским седницама од 11, 12 и 23 септембра. Op. Cit., t. III, p. 619—652.

<sup>4</sup> Op. Cit., t. III, p. 450—485.

вора, делегати су одмах и без тешкоћа умали истаћи и два основна принципа који ће уговору служити као основица. Ти принципи су сувереност неутралних држава и дужност њихова да према зараћенима поступају подједнако. Полазећи са тих основних начела која су лепо истакли у својим говорима Торнијели, Бофор, Рено, делегати су имали сигурну полазну тачку која им је олакшала правилно извођење целог посла.

Пошто су се у општој дебати сложили о потреби и основним принципима уговора, делегати су у четвртој и петој седници подкомисије претресли свих седамнаест постављених питања. Код десет питања показала је се потпуна сагласност, никакве дискусије није било и предложене одредбе које су тим питањима одговарале без измене су примљене. Већа или мања разилажења у погледима испољила су се међутим у питањима о ограничењу бављења зараћених лађа у неутралним водама, о забрани служења неутралним морем као операционом базом, о једновременом бављењу противничких лађа у неутралном пристаништу, о оправкама које лађа зараћених може вршити и о количини угља или хране коју може узети у неутралним водама, о строжијем поступању према зараћенима у овим пристаништима која су блиска бојништу. Разлике у мишљењима које су се код тих тачака појавиле нису биле тако озбиљне да онемогуће стварање самог уговора, и махом су могла бити усвојена средња решења која су супротна гледишта измирила. Те су се трансакције међутим постигле са великим тешкоћама; дискусије, са теоријског гледишта доста занимљиве, пренеле су се из подкомисије и уужи одбор који је имао да доврши рад и расправи спорне тачке. И ако је не мање од тринаест седница одржао, ни одбор није могао изравнати све тешкоће, и чл. 12 и 19 пројекта су и у пленарној седници треће комисије изазвали нове дебате. Тако су извесна питања у два и три маха претресана. Ми бисмо се изложили неизбежном понављању истих теорија и аргумената кад бисмо описали редом ток дебате у подкомисији, одбору и пленуму комисије. Пошто нам у осталом није ни потребно детаљно анализирање појединих говора, довољно ће бити да код сваке одредбе дефинитивног текста обележимо дискусије које су јој претходиле било у подкомисији било у одбору па да пред собом имамо у главним потезима

слику целог рада конференције на питањима поморскога неутралитета.

Уговор у своме дефинитивном облику има тридесет и три члана са уводом. Увод и чл. 1—11 нису дали повода никаквој озбиљнијој дебати. У уводу је једино изазвао малу дискусију § 6 који дозвољава једној држави предузимање нарочитих мера ради заштите њених права; ради тога она може доносити уредбе којима ће одступити од уговора. Руси су захтевали да се § 6 тако стилизује да се њиме дозволе и блажије а не само строжије против-уговорне уредбе. Енглези су се томе противили, не могући замислити да једној држави може бити потребно да ублажава већ доста умерене одредбе уговора. Руско гледиште је међутим победило. У осталим параграфима увода (има их свега седам) наводе се разлози који су диктирали стварање уговора, наглашава се да ће се државе у свима непредвиђеним случајевима придржавати општих начела и да су дужне у своме понашању бити потпуно непристрасне.

Члан 1 садржи главни принцип: да су зараћене стране дужне поштовати суверена права неутралних држава. Та дужност није само последица ратног стања, она постоји увек, и у време мира; она исиче из основних начела по којима се међународни односи регулишу. Чл. 1—5 труде се да постављени принцип објасне примерима. Зараћене стране ће повредити сувереност неутралне државе кад год предузму какав поступак који им неутрална држава не може дозволити; повреду неутралне суверености значиће свако непријатељство извршено у неутралним водама, међу осталим и претрес и отмица једне трговачке лађе (чл. 2), установа поморског суда за отмице на неутралном земљишту (чл. 4), употреба неутралних вода као операционе базе или инсталација радиотелеграфске војне станице на неутралној обали (чл. 5). Одредбе чл. 1—5 упућене су на адресу зараћених; њима се извесни поступци забрањују *зараћеним* државама. Члан 6 и они који му следују прописују напротив правила о томе како ће се понашати саме *неутралне* државе. Члан 6 забрањује неутралној држави да ма у коме виду даје зараћенима ратне бродове, муницију или ратни материјал. По члану 8, неутрална држава је дужна да спречи на својој обали припрему и наоружање свакога брода за који постоји

основана сумња да ће се у рату било од једног било од другог противника употребити; она мора спречити и одлазак од своје обале свакога брода који је ради ратних операција ту преправљен и припремљен. Неутрална држава може разне уредбе прописати у погледу доласка и бављења у њеним водама непријатељских ратних бродова, само те уредбе морају бити равноправне по обе противничке стране (чл. 9). Чл. 7, 10 и 11 наводе разне поступке које неутрална држава може дозволити а да се о своју неутралност не огреши: она може дозволити извоз или транзит свију предмета који се шаљу једној или другој зараћеној флоти (главно је да те предмете не шаље она сама), може допустити пролаз кроз своје воде ратним лађама и може им при томе чак дати и своје пилоте да их сигурније проведу.

Члан 1—11 су усвојени без великих тешкоћа; малу дебату су изазвали били чл. 3, 6 и 9, али је она за нас од споредног значаја. Вреди једино да споменемо један бразилијански амандман у вези са чл. 6 и по коме би неутрална држава дужна била дати зараћенима сваки ратни брод који је код ње наручен шест месеци пре почетка рата. По томе бразилијанском гледишту, зараћена држава има извесно право својине на наручени брод, од момента кад је се почео градити, и неутрална држава ће га зараћеној предати као њену својину, и ако је се он продужио и довршио за време самога рата. Тај је амандман с разлогом одбачен у одборској седници од 26 августа. С разлогом, видимо, зато што је у очевидној контрадикцији са чл. 6, 8, и другима. Зараћеној држави се забрањује и најмање наоружање једне лађе у неутралним водама, њени се бродови не смеју чак ни бавити у неутралним водама дуже од 24 сахата, а дозволила би се предаја ратне лађе, која је сва саграђена и наоружана на неутралној обали, само зато што је тај посао отпочет шест месеци пре рата! Бразилијански амандман вреди истаћи једино као занимљив пример пометње његових предлагача.

Чланом 12 одређује се дужина бављења ратних бродова у неутралним водама, решава се питање које је известилац одборски сматрао за највећу тешкоћу у целоме послу. У подкомисији су се два мишљења била појавила, енглеско-јапанско по коме треба уговором одредити максимални рок (24 сахата) и руско по коме напротив треба свакој држави оставити

слободу да она сама својим уредбама одреди највећи рок бављења ратних лађа у својим пристаништима. Немачка је покушала да измири та два супротна гледишта на тај начин што би се рааликовало између пристаништа и обала блиских бојишту и оних који су од бојишта удаљени. За пристаништа блиска бојишту одредило би се опште правило међународним уговором (по енглеско-јапанском предлогу), а за остала пристаништа оствила би се слобода (по рускоме предлогу). Али тај немачки предлог није могао продрети. Бојиште на мору је свуда где се налазе у близини противничке лађе и немогуће га је тачно обележити; оно је затим и нестално према кретањима флота. Једно место које је данас близу бојишта може кроз недељу дана бити од њега врло удаљено. Неутралне државе би према томе у свакоме свом пристаништу морале мењати своје држање према кретањима зараћених флота, ове би непрестано биле приморане да опењују, да ли је једна њихова обала близу или далеко од бојишта, и та оцена би им наметнула велику одговорност. Из свих тих разлога одбачено је немачко гледиште и већина је се изјаснила за једно утврђено правило које ће се примењивати на све обале неутралне државе. По дефинитивном тексту чл. 12, ратна лађа зараћене државе моћи ће се задржати у неутралним водама највише 24 сахата, и то ће правило важити за сваку неутралну државу која својим законима не буде донела какву друкчију специјалну одлуку.

Члан 13 наглашава да ће се правило из чл. 12 примењивати и на оне ратне бродове који се затекну у неутралном пристаништу у почетку рата; њима ће се одмах саопштити захтев да отплове за 24 сахата. Али се може десити случај да једној лађи буде немогуће да отплови у одређеном року, и зато чл. 14 предвиђа изузетке у којима ће се противно чл. 12 дозволити да лађа остане и дуже од 24 с. То су случајеви кад је лађа покварена или кад је море врло узбуркано, случајеви дакле у којима би даља пловидба по саму лађу била опасна. Трећи, од Русије предлагани, изузетак да се и оскудица хране усвоји као разлог за останак није усвојен. Члан 14 додаје да је лађа дужна да отплови чим престане изузетни разлог који је њено борављење правдао. Правило члана 12 не вреди међутим за лађе које путују у религиозном, филантропском или научном циљу.

По члану 15 могу се једновремено бавити у неутралном пристаништу највише три ратне лађе<sup>1</sup> једне зараћене државе (иаузимајући случај да постоје другачији закони у неутралној држави). Чариков и Сигел били су против одређивања броја лађа, налазећи да нема смисла наметати државама једну унапред утврђену цифру; али њихово мишљење није нашло одзива. Потребно је међутим ограничити број зараћених лађа у неутралним пристаништима да не би она иначе служила као зборна места и операционе базе за ратне флоте.

Могу се у истоме пристаништу истога дана десити две или више лађа противничких; да се међу њима не би догодио сукоб докле су још у неутралним водама, уобичајено је у пракси правило да се између одласка лађе једне зараћене државе и одласка лађе њеног противника остави извесан размак. То уобичајено правило потврђује и чл. 16 одређујући размак од 24 сахата.<sup>2</sup> Одбору је задавало тешкоће питање, која ће лађа прва отићи. По енглеско-јапанском гледишту требало би оставити неутралној држави да она одреди ред изласка; по португалском, требало би да прво изађе она лађа која је слабија а по рускоме она која се прва пријавила за излазак. Ниједно од та три гледишта није усвојено, и по чл. 16 прва ће изаћи она лађа која је прва и ушла.<sup>3</sup> У својој последњој алинеји чл. 16 предвиђа да једна ратна лађа мора чекати да прође 24 сахата и после изласка непријатељске трговачке а не само ратне лађе, што је сасвим праведно.

Члан 17—20 циљају на то да неутрално пристаниште не служи ни у ком погледу као операциона база зараћенима. По члану 17, у неутралном пристаништу ратна лађа може само оне опоранке завршити које су неопходне за даљу пловидбу; неутрална држава ће имати дужност да не дозволи ништа што би комбативну снагу те лађе увећало. Према томе члан 18 забрањује да се увећава наоружање брода и количина хране која је на њему и да се попуњава његова посада. Ратни брод може у неутралном пристаништу, по члану 19, узети само нормалну количину хране (као и у мирно доба) и онолико угља колико му треба да доспе до свог најближег при-

<sup>1</sup> Број три усвојен је на предлог Јапана.

<sup>2</sup> То је у ствари трећи изузетни случај у коме ће једна ратна лађа бити приморана да остане више од 24 с.

<sup>3</sup> То је мишљење које је усвојио Институт за међународно право.

станишта или да попуни свој нормални сток. И једна ратна лађа може понова снабдевати се угљем у пристаништу исте неутралне државе тек пошто протеку три месеца од првога снабдевања (члан 20).

Даскусију је изазвао једино члан 19. И ако су се сви делегати у начелу слагали да лађа треба дати само једну одређену количину угља која неће значити никакво учешће у рату ни пристрасност неутралне државе, ипак је међу њима била велика подвојеност око начина на који ће се та дозвољена количина угља одредити. Енглези су били зато да се да онолико угља колико је потребно да лађа отидови до најближег свог пристаништа; лако је израчунати ту количину угља и неутрална држава дужна је да је само лађи преда, не водећи рачуна да ли ће лађа збиља и отићи у то пристаниште. По другоме гледишту (шпанском и јапанском) дозвољила би се количина угља потребна да се оде до најближег свог или *неутралног* пристаништа. По трећем гледишту (немачком), узео би се сасвим други критеријум: давало би се онолико угља колико је потребно да се попуни нормални депо угља на лађи.<sup>1</sup> На послетку је усвојен један помирљив руски предлог који је унет у члан 19 и по коме ће се немачки систем примењивати само у оним државама које су га иначе усвојиле, а у осталим пристаништима примењиваће се енглеско правило.<sup>2</sup>

Члану 20 може се замерити да је сувише строг за зараћене државе. Француски делегат Рено је предлагао да се забрана поновног узимања угља не простире на сва пристаништа неутралне државе већ само на она која су у једном извесном рејону (1000 или 2000 миља) и да траје мање од три месеца. Али та његова мисао није усвојена, што је свакако штета. Члан 19 је међутим врло користан у толико што одређује количину угља коју неутрални могу дати а да не улазе ни у какве инквизиторске истраге нити да се мешају у послове лађе који их се не тичу. Заслуга је руске деле-

<sup>1</sup> У нарочитоме одбору који је имао да проучи ово питање, две трећине (10 против 5) изјасниле су се за немачко гледиште.

<sup>2</sup> Јапанска делегација је предлагала да се чл. 19 укључи; она је захтевала исто тако да се угљем даје само овој ратној лађи која неутралним властима повери циљ свога путовања. Та предлози су пропали. Незадовољан са чланом 19, Јапан није хтео потписати уговор.

гације што је нађено решење којим се задовољавају приста-лице и енглеског и немачког система.

Чл. 21—23 баве се отетим лађама. Два су мишљења постојала у одбору односно њих. Једни су били зато да се оне изједначе са ратним бродовима; други су напротив предлагали да им се у принципу забрани приступ. Ово друго мишљење је усвојено. Заробљена или отета лађа може по чл. 21 ући у неутрално пристаниште само услед буре, немања угља или хране или немогућности да даље плови. Ако не хтедне ишаћи чим буде нестало узрока који јој је изузетно дозволио улазак, неутрална држава ће употребити све да се она пусти у слободу. Она ће исто тако пустити у слободу (чл. 22) и ону заробљену лађу која је без оправдања у њено пристаниште уведена. По члану 23 међутим, неутрална држава може примити на чување једну отету лађу докле о њој не донесе одлуку ратни суд за отмице; према одлуци суда она ће или вратити лађу отимачу или је предати сопственику од кога је била отета.<sup>1</sup>

Члан 24 одређује, какве ће мере неутрална држава предузети према лађи која је ушла у неутрално пристаниште у пркос забрани или је остала у њему дуже него што је то дозвољено. Тој се лађи мора онемогућити пловидба докле год траје рат. Са посадом се поступа онако исто као у рату на суву са војском која пребегне на неутрално земљиште; само се на лађи мора задржати број људи који је потребан за њено одржавање.

Многи су се делегати (Рено, Страјт и др.) бојали да ће се новим уговором наметнути неутралнима претеране обавезе и тешке дужности које они неће моћи испунити. Њихова одговорност треба да буде сразмерна са средствима којима располажу. Њу треба и тачно одредити да се не би десио какав спор око тумачења уговора као што је био случај у спору око *Алабаме* када се на разне начине тумачио израз *due diligence* у уговору од 8 маја 1871. Норвешки делегат

<sup>1</sup> Вустамавте у својој већ наведеном делу (стр. 421) оштро критикује чл. 23 и као да у томе има донекле право. Чл. 23 ће олакшати отимање непријатељске приватне својине на мору. Чл. 23 може бити и извор зашлота и сукоба. Али у оправдање чл. 23 мера се рећи да ће иначе ратна лађа често уништити свој плен ако јој се не дозволи да га склони у неутрално пристаниште.

Хагеруп је из истих разлога тражио да се пажљиво разликује између пристаништа и осталог прибрежног мора, налазећи да се не може захтевати подједнака контрола на целој обали једне државе; пажња и ревност која се од неутралних држава тражи не може бити иста и у пристаништима и ван њих. Резултат је свих тих говора и примедба био да је у уговору збиља учињена разлика између пристаништа и осталих неутралних вода, и да се извесне дужности неутралних примењују само на пристаништа. Њихова је последица и члан 25 по коме је једна неутрална држава дужна да врши само онолики надзор колики јој њена средства дозвољавају. Члан 26 наглашује да једна зарађена држава никад не може сматрати као непријатељство према себи употребу својих права коју неутрална држава чини у границама уговора. Члан 27—33 садрже разне одредбе о примени, ступању у живот уговора и т. д.

Завршили смо преглед уговора о правима и дужностима неутралних држава у поморским ратовима. Делегати су имали да савладају врло тежак посао: ваљало је из разних често супротних правила, која су поједине државе раније примењивале, комбиновати једну уредбу на коју ће сви пристати. Зато уговор јесте на врло много тачака само једна трансакција између супротних гледишта; зато у њему има и доста празнина које ће ваљати другом приликом попуњити. Овакав какав је, уговор ће ипак донети неоцењене користи државама кад се буде применио. Велика је заслуга делегата што су се старали да сва правила буду проста и јасна; прецизност и јасност јесу две дуне карактерне црте којима се нарочито овај уговор истиче и које ће учинити да његова примена буде лака и сигурна.



## IX.

Четврта комисија, под Мартенсовим председништвом, бавила је се свима питањима из поморскога права која нису била додељена трећој комисији. То су, по самоме програму, била питања о трансформацији трговачких лађа у ратне, о поступању са непријатељском приватном својином, о повластици трговачких лађа да слободно изађу из противничког пристаништа у почетку рата, о предметима који ће се сматрати као ратно кријумчарење, о блокади, о случајевима у којима се могу уништити заробљене неутралне лађе и о правилима сувоzemних ратова која су применљива на море. Поред тих седам питања, четврта комисија је проучила и са успехом решила, и ако у програму нису била предвиђена, питања о поштанској преписци у поморском рату, о поступању са морнарима заробљене лађе, о неповредности коју ће извесне лађе у рату уживати. И ако је дневни ред четврте комисије био тако обилат, она се није делила на подкомисије, налазећи да је ради целине у раду а због међусобне везе свих питања потребан континуитет а не деоба посла. Али је из своје средине одредила била два одбора, један специјално за проучавање предлога о ратном кријумчарењу, други за остале предмете, који су јој олакшали посао. Пред четврту комисију је било изнето не мање од педесет разних предлога и амандмана. Она је одржала четрнаест пленарних и двадесет и једну одборску седницу, свега тридесет и пет. И ако је толико труда уложила, четврта комисија није имала ни довољно времена а често ни довољно спреме да реши сва постављена јој питања. Као резултат њенога рада имамо само три уговора, у којима је од десет тачака пет расправљено. Решење осталих питања је морало бити одложено.

Прво питање које је стављено пред четврту комисију било је питање о условима под којима се може дозволити у

рату преобраћање трговачких лађа у ратне.<sup>1</sup> После дуже дебате дошло је се до споразума о већини одредаба и пројект уговора израђен на основи седам разних предлога усвојен је на седници од 18 септембра са 32 против 6 гласова. На жалост главне тачке које је ваљало решити остале су у уговору нерасправљене. Уговор поставља разне услове под којима ће се једна трговачка лађа моћи претворити у ратну; да буде под непосредном власти и надзором државе, да носи исте спољне знаке као и ратна лађа, да командант буде у државној служби и морински официр, да се на посаду примењују правила војне дисциплине, да се лађа придржава ратнога права, да се одмах после трансформације уврсти у списак ратних лађа. Али о томе где ће се преображај моћи вршити, и може ли се карактер лађе сваки час мењати, уговор не говори ништа. Та питања места и времена била су међутим најважнија, о њима је се највише и дискутовало, због њих је се управо и осећала потреба да се нарочити уговор донесе.

Апсолутна супротност погледâ међу делегатима била је узрок што се те главне тачке нису расправиле. Енглеска делегација захтевала је да се преобраћање трговачких лађа у ратне дозволи само у прибрежном море оне државе којој лађа припада. Енглези су налазили да би такво преобраћање у неутралним водама било повреда неутралитета, а да се ни на слободном мору не сме дозволити зато што би онда неутралне државе о томе теже биле обавештене и што је трансформација један суверен акт који држава може вршити само у водама под својом влашћу. Јапан, Сједињене Америчке Државе и Холандска потпомагали су енглески предлог. Али су Русија и Немачка биле противне, и њима је се придружила и Француска. Оне су истина одобравале енглески захтев да се не дозволи трансформација у неутралним водама: преобраћањем трговачке лађе у ратну њена комбативна снага се повећава а у неутралној зони се такво повећавање убојне вредности не сме дозволити. Али су се одлучно противиле проширењу забране и на слободно море.

<sup>1</sup> То је се питање прегресало у другој, петој, седмој и тринаестој седници комисије и у првој, десетој, дванаестој и петнаестој седници одборској. (Conf. Intern. de la Paix, Actes et Documents, tome III, pp. 744-746, 813-825, 846-850, 916, 930-936, 1004-1014, 1038-1040, 1078-1082).

Слободно море, баш зато што ничијој јурисдикцији није потчињено, јесте зона у којој свака држава на својој лађи може чинити шта хоће. Погрешно је тврђење да држава на слободном мору не сме вршити суверене акте. Руски делегат Овчиников је наводио и примере помоћу којих је доказао да има случајева у којима ће држава апсолутно бити принуђена да трансформацију изврши на слободном мору; ни из практичних разлога се дакле то право државама не може одузети као што би хтела Енглеска.

Енглеска међутим није хтела понустити. Узалуд је талијанска делегација предложила једно средње решење по коме би се преобраћање на слободном мору дозволило само оним лађама које су се у почетку рата затекле ван својих обала. Енглеска (лорд Ре) је изјавила да ни тај предлог не пружа довољно гаранције неутралнима. Талијански предлог је наишао на доста млак пријем у одбору, тако да је се морала напустити свака нада на споразум. Морало је се одустати и од решења питања, може ли се дозволити или не у току истога рата да се ратна лађа поново преобрати у трговачку; Ламаш је у томе смислу од стране Аустро-Угарске био поднео предлог да се таква ретрансформација забрани да би се спречиле злоупотребе; али се о предлогу није дискутовало зато што је се нашло да то питање зависи од питања хоће ли се ограничити право трансформације на слободном мору, и да треба оставити *status quo* и у том погледу кад се већ ништа не решава о слободном мору. Хамарскјелд, Ван ден Хевел и Карнебек су тада предложили у својим говорима да се пређе на друге услове, остављајући питање места нерешено, и одбор је тако и учинио. О тим другим условима говоре чл. 1—6 уговора; њихов је циљ да спрече да се тако звано ратно гусарење, које је још 1856 забрањено, не обнови у каквом возом облику, под видом добровољних ратних лађа; прописујући строге услове за трговачке лађе које се претварају у ратне, чл. 1—6 придају целога уговору ипак извесну практичну вредност, и ако, као што видимо, у њему нема ниједне речи о главним и најважнијим питањима.

Друго по реду питање пред четвртом комисијом било је питање неповредности приватне својине на мору. И ако је се за неповредност изјаснила већина делегата (21 од 33), ипак

се, услед противљења неколиких држава ни до какве одлуке није могло доћи.<sup>1</sup>

Предлог је потicao од Сједињених Америчких Држава. Велика америчка република је још од свога поставка била присталица принципа неповредности: још у уговору који су Франклин, Адамс и Џеферсон закључили с Прусом 1785 године унето је било правило имунитета за непријатељску својину; у томе смислу су се и доцније изјаснили многи амерички државници са ретком доследношћу. Правила париског конгреса од 1856 године о поморском праву Сједињене Америчке Државе само зато нису потписале што су им се учинила недовољна и што су желеле да се она допуне и правилном неповредности. На жалост ни после читавога века, Сједињене Државе нису могле успети да се њихова жеља оствари, и биле су у појединим радовима приморане да и саме, противво својим погледима, врше отимање непријатељске приватне својине само зато што су тако поступали према њима њихови противници.

Кад је се састала прва хашка конференција 1899 године, Сједињене Америчке Државе су изнеле захтев да се питање о неповредности приватне својине претреса и ако није било програмом предвиђено. Њихов захтев је стављен на дневна ред друге комисије, али су се Русија и Немачка пожуриле да изјаве да конференција за то питање није надлежна. Мартенс је предложио да се ствар остави за другу прилику кад делегати буду били спремнији за његово решавање и кад буде било више вероватноће за успех. Тако је и учињено и већином гласова је одлучено да се амерички предлог стави на дневни ред друге хашке конференције.

На основу те жеље од 1899 године, питање је изнето овога пута пред четврту комисију. Дебату је отворио амерички делегат Чот једном бриљантно и документованом беседом која свакако спада у најбоље а и најдуже говоре на конференцији. Чот је топло бранио принцип неповредности и трудио се да убеди своје колеге о потреби његовог усвајања. Он је најпре изложио историју целога питања, изнео тради-

<sup>1</sup> О неповредности је се дебатовало на другом, трећем, четвртом, шестом, седмом, дванаестом и тринаестом састанку комисије (Op. Cit., tome III, pp. 746—812, 831—846, 905—909, 917, 1030).

ционално држање Сједињ. Амер. Држава, навео присталице принципа неповредности у осталим државама као Шатобријана, Неселрода, Палмерстона, Коблена, Стјуарта Мила и правнике који су се у истоме смислу изјаснили као што су Блуиччи, Калво, Пијеранти, Жекменс, Мартенс. Затим је изнео разлоге који захтевају да се усвоји неповредност: Отимање приватне својине је само један траг старог варварског вођења ратова и човечност захтева да се оно укине. Њиме се без оправдања ствара велика пометња у трговини не само зараћених већ и неутралних држава, и трговачком промету се одузима и у време мира потребно поверење и стабилност. Зашто не би било и на мору као и на суву где је принцип неповредности већ усвојен и примењен? Рат не треба да се води против појединаца већ само против држава. Штета која се појединцима наноси отимањем лађа у толико је мање оправдана што је постала готово непотребна за ратни циљ: уништење лађа није више ни из далека онако важан фактор у рату као што је некад било. Данас је рат такмичење у издржљивости војне организације и финансија, и од њих једино и зависи успех. Варају се противници неповредности кад мисле да ће отимање приватних лађа убрзати свршетак рата или осујетити сам рат пресијом коју ће јавно мњење услед страха вршити над владом своје државе. У грађанском рату који су у Америци северне државице водиле са јужњима 1861—65, сва је трговачка флота северних била уништена па ипак су коначно победиле северне државице. Из свих тих разлога треба усвојити неповредност.

Амерички предлог је гласио да се непријатељске трговачке лађе не могу заробити осим ако врше ратно кријумчарење или покушавају да повреду блокаду. За њега су се изјасниле Холандска, Шведска, Норвешка, Аустро-Угарска, Бразилија. Од стране Немачке барон Маршал је изјавио да је он за амерички предлог у принципу; али да га не може усвојити докле год се тачно не ограниче изузетци који се у њему помињу. Потребно је претходно да се до ситница одреде правила за кријумчарење и блокаду; иначе ће свака држава, произвољно тумачећи и ширећи та два изузетка помоћу њих изградити правило. Немачко гледиште је било врло умесно; Немачка је и овде као и код обавезног изборног суђења мотрила да се не донесе какво правило које би се у

практици изиграло и остало мртво слово на хартији. Немачкој је се придружила Португалија. Друге државе, међутим, као Енглеска, Русија, Аргентина, показале су се апсолутно противне америчкоме предлогу. Русија је нашла да питање ни овога пута још није зрело. Њен делегат Мартелс признао је да је се и он сам, и ако је пре 40 година био одлучан присталица неповредности, поколебао; да разлози које Чот наводи немају онај значај који им он придије; да се неповредност у ствари још никад није практично применила пошто ни уговор од 1785, који Чот наводи, никад није примењен, и пошто је рат од 1866 (аустријско-пруски), једини у ком је принцип неповредности био проглашен, сувише мало трајао. Енглеска је навела исте разлоге које и Немачка а уз то и бојазан да би ратови противно Чотовом мишљењу постали и чешћи и дужи кад би се прогласила неповредност. Аргентина је тврдила да је отимање непријатељске трговачке флоте једини начин да се на мору добије превласт, да се на мору постигне оно што се на суву постиже заузећем непријатељског земљишта.

После тих изјава очевидно је било да се америчким предлогом не може постићи једногласност и зато су се поједине делегације покуриле са подношењем умеренијих предлога, у нади да ће се око тих средњих солуција моћи сакупити сви гласови. Такве умерене предлоге поднеле су Белгија, Француска, Холандска, Бразилија. Најпре је се међутим приступило америчкоме предлогу. И ако је Барбоза умесно приметио да главна замјерка која се чини неповредности јесте неодређеност питања о контрабанди и блокади; да би се извесно лакше усвојила неповредност после расправе тих питања и да би зато добро било одложити целу ствар докле се та питања, такође на дневном реду комисије, не реше; ипак је се одмах прешло на гласање и за амерички предлог је гласало 21 против 11. У нади да ће се постићи једногласност приступило је се тада осталим предлозима. О бразилијанскоме предлогу који се у суштини врло мало разликовао од америчкога није се дискутовало и он је повучен пошто је се само 13 држава за њега у начелу изјаснило. Са 23 против 3 гласа одлучено је било међутим да се узме у претрес белгијски предлог, можда сувише детаљан али у главноме врло умесан и паметно смишљен. Тај предлог је

се задовољаво привременим одузимањем лађа које би се морале вратити сопственицима на крају рата. На тај начин приватној својини би само привремено штета била учињена а постигао би се онај исти циљ који се постиже сада заробљењем лађа. Од тога секвестра изузимале би се рибарске лађе и оне које служе научним или хуманим циљевима. Морнари секвестроване лађе пуштали би се у слободу под условом да не узимају учешћа у томе рату. На крају рата владала би се лађа сопственику или ако је због ратних потреба морала бити уништена давала би се накнада за њену вредност.

Мишљење изнето у белгијском предлогу није било ново; њега су у доктрини поодавно заступали поједини угледни правници као што су Лоример и Хефтер. Оно је у четвртој комисији у први мах било повољније примљено од америчког предлога. Али кад је се прешло на дебату око појединих чланова, није се могла постићи ни онолика већина колику је имао амерички предлог. Белгијски члан I је био примљен само са 14 против 9 гласова (7 се уздржало). После таквога резултата предлог је повучен и о њему се више није дискутовало. Са повлачењем белгијског предлога отпао је и холандски који је у суштини садржавао исте мисли, и који је управо био поднет у облику измена на белгијски текст.

Остао је још једино француски текст. Али тај текст је управо био потврђење дотадашње праксе, освештање принципа да се непријатељске лађе могу отимати и присвајати; њему је једини циљ био да умањи злоупотребе на тај начин што се од отетих лађа отимачима никакав део на име награде не би давао и што би штету спосили не толико сопственици лађа колико држава чији су они поданици. Француски текст је изазвао многе критике нарочито у своме другом делу по коме се штета меће на терет непријатељској држави; Немачка и Русија су изјавиле бојазан да би то државама ставило велике дугове и да би охрабрило појединце на смела предузећа; Чот је упозорио делегате на вероватноћу да би таква пракса изазвала многе протесте и спорове. Француском предлогу су чињене и стилистичке замјерке и пребацивало му је се што принцип заробљења лађа помиње као неспорено и признато правило и ако су се многе државе, као што се зна, изјасиле већ за неповредност. Све је то имало за резултат да на гласању француски предлог прође горе и

од америчког и од белгијског: он није могао добити за се ни апсолутну већину а камо ли једногласност ради које је и био поднет. Тако је се питање неповредности морало скинути с дневног реда без икаквог резултата.

Што се француски текст није усвојио не треба жалити; али је штета да се делегати нису могли сложити око белгијског предлога чија је мисао била врло сретна. Дискусије у четвртој комисији биле су само одјек оних распра које се међу теоретичарима одавно воде. У теорији и неповредност као и заробљење лађа имају готово подједнак број присталица; Чот је био навео разлоге за неповредност и присталице њене. Да је ко изложио и супротно гледиште у таквој опширности, и за њега би било исто толико разлога и исто толико поборника. Међутим, по нашем мишљењу, једина могућа солуција и која добија и у теорији све више терена јесте она коју је петак био белгијски предлог. Привремено одузимање лађа с обавезом реституције или накнаде на крају рата, то је решење које једино може задовољити правне захтеве као и ратне потребе и зато треба жалити да белгијски предлог није могао бити боље среће.

Треће и четврто питање пред комисијом била су питања ратвог кријумчарења или контрабанде и блокаде. Ни у њима се није могло доћи ни до каквог дефинитивног споразума, поглавито зато што није достајало времена да се разлике у мишљењима изравнају и помирљива решења изнађу.

Пет разних предлога било је поднето о ратној контрабанди.<sup>1</sup> Енглески предлог је апсолутно захтевао укидање кријумчарења, сматрајући да је то једини начин да се злоупотребама стане на пут. Немачки, француски, амерички и бразилијански предлог нису ишли тако далеко и задовољавали су се регулисањем и ограничењем кријумчарења.

Лорд Ре трудио је се да у своме дугом говору енглески предлог оправда. Зарађена држава несумњиво је у праву кад забрањује поданицима неутралних држава да њеном противнику дају разне предмете који су за рат потребни и кад конфискује као ратну контрабанду предмете који се у пркос забране њеном противнику шаљу. Али док је некада (кад су лађе биле према давањима сићушне, кад их је лако

<sup>1</sup> Op. cit., tome III, p. 854—881, 921 и 1105—1126.

било прегледати и уверити се о циљу њиховом, кад су се и предмети употребљиви за рат могли на прсте набројати) било могуће забрану такве трговине и остварити, услови светскога промета толико су се изменили да је данас немогуће спречити кријумчарење и да најстрожији надзор само омета трговину неутралних не постижући циљ. Морски бродови се данас граде у димензијама какве се некада нису могле ни слутити; они данас носе огромне количине робе за разна пристаништа и разне државе; зато је данас, кад кријумчарена роба обично чини само један мали део товара, кад је често под лажном адресом и т. д., много теже утврдити њен карактер; задржавање и преглед једне лађе данас наноси много већу штету него некада кад је товар био обично упућен само у једно пристаниште и у несразмерно мањим количинама. Нико неће накнадити ту штету сопственицима невиних робе кад год суд за отмице потврди конфискацију онога дела робе који је ухваћен као сумњив; а кад се ништа у лађи прегледом не нађе, је ли право да они трпе задоцњење и штету само зато што се на основу потказивања, често лажних, посумњало да међу робом једне лађе има и кријумчарене? Војна вештина је се усавршила и многи предмети се у рату употребљују и према томе се и као кријумчарена роба морају сматрати и ако су често намењени и разним употребима које са ратом немају ничега заједничког. Та листа предмета који могу имати двојаку употребу све је дужа, и њихово конфисковање на основу претпоставке да су намењени противнику учиниће готово потпуно немогућом трговину неутралних. Конфисковање кријумчарене робе изазива у модерним ратовима све веће конфликте између зараћених и неутралних и може довести до нових ратова. Да би се то спречило, да се неутрална трговина на мору сувише строгим надзором не би онемогућила а без користи пошто се данас услед развитка железница кријумчарење може вршити и сувим, најбоље је да се забрана трговања с извесним предметима укине, да се огласи потпуна слобода трговине неутралних са зараћенима.

Свакако је врло карактеристична појава да је овако одлучну одбрану права неутралних дао делегат оне државе која се у ранија времена била прочула напротив као поборник права зараћених и која се у свакој прилици борила за проширење тих права на штету неутралних. Својим предлогом

о уклањању контрабанде Енглеска је ишла даље од саме доктрине, и међу теоретичарима може се само један једини пример забележити да је неко био против сваке контрабанде: то је један немачки правник још из XVIII века.

Против енглеског предлога изјасниле су се нарочито Немачка, Француска, Русија и Сједињ. Америч. Државе. Немачки и француски делегати покушали су да побију тврђења лорда Реја. Криге је истицао оправданост хватања контрабанде: то је самоодбрана зараћене државе против неутралних поданика за чије поступке неутрална држава не може сносити одговорност. Француски делегат Репо се трудио да докаже противно тврђењу енглеског делегата да је и данас могуће вршити с успехом преглед лађа ако не увек а оно врло често и да не треба узимати у обзир само најгори случај. Развила је се доста дуга дебата између присталица енглеског предлога и оних који су били за одржање контрабанде са извесним ограничењима. По завршеној дебати, енглески предлог је стављен на гласање; 26 је гласало за, 5 је гласало против, 4 државе су се уздржале.

Пошто се на енглеском предлогу није могла постићи једногласност, изабран је један нарочити одбор са задатком да на четири остала предлога изнађе базу за споразум. И ако су имали заједничку тенденцију, та четири предлога су се међу собом разликовала. Бразилијански предлог, остварујући се на резолуцијама Института за Међунар. право од 1896 био је зато да се као кријумчарење конфискују само оне ствари које искључиво служе војним потребама (тако звана *апсолутна* контрабанда). Амерички предлог био је и за апсолутно и за условно кријумчарење и само захтевао да се претходно објави неутралнима шта ће се све као кријумчарење сматрати. По немачком предлогу роба би се могла конфисковати само на оном броду који је упућен непосредно непријатељском пристаништу или флоти и пошто се претходно, у почетку рата, објави списак предмета који ће се сматрати било као апсолутна било као условна контрабанда. Французи су држали да ће довољна мера против дотадашњих злоупотреба бити ако се у будуће конфискација условног кријумчарења дозволи само кад се докаже да су ти предмети збиља били упућени противнику и ако се у почетку рата одреди списак предмета који ће се сматрати као сумњива роба.

Одбор је успео да се сложи само на питању апсолутног кријумчарења и да утврди списак предмета који ће се као такви сматрати. Остала питања он није могао решити зато што није било довољно времена да се међу самим владама појединих држава постигне споразум на основу кога би се њиховим делегатима упутиле једнаке инструкције. Не могући створити никакав заједнички пројекат око кога би се сви сложили, четврта комисија је морала одустати од целог посла и одложити га за другу згоднију прилику.

И ако руским програмом није било изрично предвиђено, четврта комисија је држала да се и питање блокаде може подвести под специјалне операције поморскога рата које програм помиње. То питање је изнела на дневни ред талијанска делегација својим предлогом, у коме је се трудила да регулише све појединости на основу општег начела утврђеног у париској декларацији од 1856 године. У талијанском предлогу је се тачно одређивало: кад ће се сматрати блокада за ефективну, шта све треба да се помиње у објави блокаде (тренутак од кога почиње, тачне границе блокираног простора, рок за слободан налазак лађа из блокираног места), кад ће се конфисковати због повреде блокаде и лађа и роба, а кад само лађа. Тежиште предлога је свакако било у члану 5, по коме се лађа може конфисковати због повреде блокаде само онда ако стварно покуша да пробије кордон блокаде и продре у блокирано место.

Бразилијанска делегација је поднела један предлог којим се само појачавају одредбе талијанског пројекта; Холандска је желела да се нагласи да ће се блокада вршити само у време рата; за талијански предлог су се изјасниле и Немачка, Аустро-Угарска, Турска, Аргентина, Грчка. Али Енглеска и Сједињене Америчке Државе ставиле су се на другачије гледиште. По њима, могао би се узалтати због повреде блокаде не само онај брод који је збиља покушао да продре у блокирано место већ и онај брод који је од тога места још далеко али који му је се упутно. Англо-америчко гледиште, као што се види, било је сасвим супротно талијанскоме; то су управо била два сасвим различна схватања блокаде. Истичући ту супротност погледа, недовољност инструкција и времена да се оне добију, сама енглеска делегација је без оклевања учинила предлог да се цела дискусија

одложи. Тако је и учињено и питање блокаде постигла је иста судбина као и питање ратног кријумчарења.

Та је судбина, на жалост доста честа на хашкој конференцији, снашла и питање о уништењу оетих неутралних лађа.<sup>1</sup> И ако није било у програму предвиђено, оно је истакнуто у четири разна предлога, енглеском и америчком који су били готово једнаки, рускоме и јапанском. Енглески и амерички делегати предлагали су да се апсолутно забрани уништење неутралних лађа. Енглески делегат се трудио да докаже неправду која се уништењем чини неутралнима: није ли бесмислено упропастити својину поданика једне пријатељске државе којој рат није објављен? Ако се уништење оетих неутралних лађа дозволи пре него што надлежни суд буде извидео да ли је сама отмица била умесна, даће се прилика великим злоупотребама; на послетку уништење неутралних лађа је један сасвим нов обичај који до пре неколико година нико није вршио, и против који је се јасно изјаснио и институт за међународно право као представник доктрине у томе питању. Из тих разлога треба осудити и искоренити ту нову праксу као врло опасну и неправедну.

Јапански и руски предлози међутим, и ако су признавали потребу да се неутрална својина штити колико је могуће, истицали су извесне изузетне случајеве у којима се уништење неутралних лађа мора дозволити. По јапанском предлогу то би били случајеви кад је неутрална лађа у служби противниковој, кад се противи прегледу или бежи од њега. По рускоме предлогу, уништење неутралне лађе дозволило би се кад год то захтева безбедност или успех, ратних операција брода који је неутралну лађу заробио. Овчников је држао дуг говор у одбрану рускога предлога. Он налази да има случајева у којима би ратна лађа учинила право издајство кад не би уништила неутралну лађу коју је заробила: то су случајеви кад је немогуће ту отету лађу одвести у какво пристаниште и сачувати, тако да би она извесно пала у руке противнику ако се не уништи. Је ли право да се неутрална лађа пуна кријумчарене робе, оружја, муниције и т. д. пусти да падне у шаке непријатељу, да се на тај начин про-

<sup>1</sup> Види о томе питању *op. cit.*, tome III, p. 898—905, 919, 989—998, 1048—1053, 1070—1075 и 1096—1104.

тивнику помаже protiv samoga sebe, samo zato što se mora poštovati pravilo o neuништавању neutralних лађа? Свакако није, и свакако војни разлози овде морају диктовати изузетно уништење заробљене лађе. У осталом толика пакња није ни оправдана према neutralној лађи која је заробљена због гажења neutralитета, зато што је она од онога момента кад је се о своје дужности огрешила у ствари престала бити neutralна. Апсолутна забрана би ставила у неједнак и неповољан положај оне државе које су без колонија, које немају у свима крајевима света пристаништа где би могле брзо склонити отеге neutralне лађе; немајући куд да их склоне, а не смејући их уништити оне би често биле приморане да их напусте своје противнику, докле би овај — ако има колонија — то много ређе чинио.

И у овоме питању су се, као што се види, манифестовала два разна гледишта између којих је ваљало постићи споразум. До слоге се међутим није могло доћи; ни присталице неповредности neutralних лађа нису хтеле попустити, ни њихови противници нису хтели одустати од својих изузетака. Комисија је морала констатовати да једнодушности нема и одложити и питање о уништењу neutralних лађа за другу zgodнију прилику.

Нећемо се задржавати на питању о примени закона и обичаја сувоземних ратова на поморске. То је питање такође било поверено четвртој комисији и изнето у њој на дневни ред при завршетку рада (XII седница).<sup>1</sup> Али пошто је известилац изјавио да примена сувоземних правила на поморске ратове није нимало проста ствар, да би се у уредби од 1899 г. о сувоземним ратовима морале чинити не само стилистичке и формалне измене већ да би се и сама правила често морала мењати у својој суштини, комисија је увидела да нема времена за такав доста замашан посао. Она је једногласно донела само жељу да се на будућој конференцији изради о поморским ратовима једна уредба слична оној која постоји за сувоземне ратове још од 1899 године; а да се дотле, колико је могуће, и на мору примењују правила усвојена за ратове на суву. Та је жеља као и остале унета у закључни акт конференције.

<sup>1</sup> Op. cit., p. 1047, 1053—1068.

Да бисмо завршили преглед целог рада четврте комисије, остаје нам још да размотримо питања о давању извесног рока за слободан излазак противничких лађа у почетку рата, о поступању са посадом заробљене лађе, и о неповредности поштанске преписке и извесних бродова. У свима тим питањима, комисијски рад је се завршио позитивним резултатима и усвојена правила су груписана у два уговора који носе називе: уговор о поступању са непријатељским трговачким бродовима у почетку рата и уговор о извесним ограничењима у вршењу плена у поморском рату.

Још од кримскога рата је уобичајено да се трговачким лађама, које је почетак рата затекао у непријатељским пристаништима, дозволи да слободно сврше своје послове и ишају. Енглеска и Француска су у кримскоме рату биле оставиле руским лађама рок од шест недеља; исти је рок био одређен и у ратовима од 1859 (у Италији) и од 1866 (аустро-пруско-талијанском). Французи су 1870 године немачким лађама дали били тридесет дана. И у руско-турскоме рату 1877 као и у шпанско-америчком 1898 предузете су биле сличне мере. Тако је давање рока за слободан излазак постало један стално примењиван међународни обичај. То је у осталом сасвим оправдало.<sup>1</sup> Рат би имао повратно дејство кад би се узаптите и оне трговачке лађе које су дошле у непријатељска пристаништа не надајући се почетку непријатељства. Ни поморски саобраћај у мирно доба не би имао потпуну безбедност кад би свака лађа била изложена опасности да буде узапћена у једном пристаништу зато што је после њенога доласка плануо рат који она није могла предвидети.

Али руској делегацији није било довољно да се то правило примењује стално у међународним односима. Она је хтела да тај обичај обезбеди, да га утврди једном за свагда, да га начини обавезним. У томе циљу изнела је пред четврту комисију свој пројекат.

По рускоме пројекту свака држава би дужна била одредити у почетку рата извешан рок. Оне трговачке лађе које би се против своје воље и преко рока задржале у непријатељском пристаништу не би ни онда могле бити конфиско-

<sup>1</sup> Видети о томе говор руског делегата у летој седници комисије. Op. cit., tome III, p. 826.

ване. Не би se mogle konfiskovati ni lađe koje početak rata zatekle na slobodnom moru.

Руски пројекат је извет пред четврту комисију у петој седници; о његовој садржини је се дебата водила у неколико махова у току осме, десете, тринаесте седнице комисије, друге, треће, четврте и дванаесте седнице одбора.<sup>1</sup> Против рускога гледишта устала је Енглеска тврдећи да је немогуће уговором углавити једно апсолутно правило које би свакад сваку државу задовољило. И до сада је рок бивао различан, како у коме рату, па ће тако бити и од сад. Рок не може бити исти између две блиске као између две удаљене државе. И што је главно, рок се не може схватити као право које ће непријатељске трговачке лађе имати увек, већ као повластица која им се може дати или не.

Немачка и Холандска стале су на страну Русије. Супротност између руског и енглеског гледишта била је међутим таква да је се излаз могао наћи само у каквом средњем решењу. Увиђајући то, француска делегација је одмах поднела пројекат друкчији од руског. По француском тексту оставило би се и у будуће државама на вољу да цусте као слободне непријатељске трговачке лађе или да их задрже. Али у случају да их задрже, лађе се не би mogle присвојити, већ само чувати с тим да се на крају рата врате сопственицима; оне би се mogle употребити и за војне потребе под условом да се сопственицима да праведна накнада. Француски текст, као што се види, имао је као једини циљ да побољша досадашњу праксу, не одлучујући ништа принципијелно.

Већину је за се придобило међутим не француски већ шведски предлог који је био опширнији од француског. Шведски предлог је управо био комбинација француског и руског, узимајући из францускога одредбе о задржавању и реквизицији под условом враћања или накнаде, и мењајући руски текст у толико што је *обавезу* рока замењивао са *жељом* да се рок редовно и у будуће даје. Шведски предлог је усвојен као база за одборски рад, и на његовој основи је израђен и уговор.

<sup>1</sup> Op. cit., tome III p. 825—830, 852, 884, 917, 936—957, 1024, 1030—1038, 1076, 1084—1089.

Од дискусија које су се водиле у одбору вреди овде истаћи једино дебат у чији је резултат члан 5 уговора. Тој члана 5 није било у шведском пројекту. Питање које се у њему расправља покренула је у комисији прва Холандска, још пре него што је шведски предлог и дошао на ред. Оно је понова истакнуто у одбору, у облику амандмана који је од стране Енглеске лорд Ре предложио код члана 2 шведскога предлога.

Тичало је се положаја оних трговачких лађа које се у рату стављају у војну службу. Изједначити лађе које су унапред одређене за извесне војне мисије и циљеве у рату са осталима не би имало смисла и значило би шта више наметнути обавезу једној држави да пружа своје непријатељу средства против себе. Зато је био сасвим уместан предлог енглеског делегата да се за те хермафродитне лађе — како су их неки назвали — унесе нарочита одредба по којој би им забрањена држава могла забранити слободан излазак кад год за добро нађе и ако је у принципу одредила у почетку рата рок за излазак непријатељских трговачких лађа.

У одбору је се најпре дискутовало о умесности енглеског амандмана и нарочито му је се противно француски делегат Рено тврдећи да би само онда имало смисла помињати у уговору тај изузетак кад би правило давања рока било обавезно. Енглеска допуна је у пркос те опозиције усвојена, и онда је настала нова тешкоћа око стилизације. Ваљало је наћи какву прецизну формулу, какво одређено мерило по коме ће се моћи разликовати лађе намењене рату од осталих. То је мерило било потребно зато да се сузбије самовоља, да државе, и ако су у принципу дозволиле слободан излазак, ту дозволу не изиграју сматрајући хотимично као намењене рату оне трговачке лађе које никакве везе са војском немају. После повеће дебате усвојена је формула по којој ће се слободан излазак моћи забранити само оним лађама *чија конструкција доказује* да су одређене да буду претворене у ратне бродове. Та је одредба увета у дефинитиван текст уговора као члан 5. Од свију предлаганих мерила у њој се налази оно које је најпрецизније.

То је у главним цртама рад комисије на питању о давању рока трговачким лађама. У усвојеном тексту свакако има неколико корисних одредаба које ће у будуће ублажити



тежак положај трговачких лађа у почетку рата. Нарочито је за похвалу одредба по којој се лађе неће моћи више прихваћати већ само привремено задржавати с тим да се на крају рата сопственику врате. Најосновнији принципи правде диктовали су то умесно правило. Међутим, и ако у уговору има одредаба од вредности, оно што је главно није ушло. Главни циљ предлагача, да се уговором државе обавезу на давање извесног рока, није остварен. За тим свакако треба жалити.

Питања о неповредности поштанске преписке и извесних врста бродова као и питање о поступању са посадом заробљене лађе, и ако нису била програмом предвиђена, стављена су на дневни ред четврте комисије иницијативом разних делегација. Чланови четврте комисије су успели, без великих дискусија и тешкоћа, да се на тим питањима сложе, и усвојили су читав низ врло корисних и практичних одредаба. Све те одредбе су заједно сакупљене у један уговор под називом „о извесним ограничењима права отмице на мору“. Глава прва уговора бави се поштанском преписком (чл. 1—2); глава друга говори о извесним лађама које су неповредне (чл. 3—4); глава трећа претреса питање о поступању са посадом ухваћених непријатељских трговачких лађа.

Немачка је та која је предложила да се нарочите одредбе донесу о неповредности поштанске преписке на мору. Поштански пакети су до сада на мору бивали изложени свима опасностима које могу снаћи једну трговачку лађу. Они су отварани и претресани, задржавани заједно са лађом. Поштанске пошиљке у време рата услед тога или су стизале са великим задоцњењима или нису ни доспевале тамо куда су упућене и то је све бивало зато да би се ухватила и доднала разна противничка саопштења која би се евентуално међу писмама нашла.

Налазећи да отварање и прегледање поштанских пакета наноси велику штету светској трговини за коју је од необичног значаја да се поштански саобраћај врши тачно и без прекида, и сматрајући с друге стране да је тај преглед пакета постао сасвим изнешан данас када се војна саопштења преносе поглавито телеграфом а не писмима, Немачка је желела да учини крај једноме непотребном шикарирању. Ова је предложила да се поштанска преписка огласи за неповредну, било

да је званична било да је приватна, да се никад не прегледа и да се најбржим путем упути на своју адресу ако би се задржала лађа која је преписку носила. Тај предлог је готово без икакве дискусије примљен<sup>1</sup> и одредбе о неповредности преписке груписане су као чл. 1 и 2 у прву главу уговора под насловом „о поштанској преписци“.

Друга глава уговора помиње извесне лађе које ће изузетно уживати у рату неповредност и ако припадају непријатељу. То су пре свега лађе које искључиво служе за обалски риболов или за малу локалну пловидбу. Не могу се конфисковати ни те лађе ни алат, оруђа, товар који су на њима. Разуме се да повластица престаје онога часа кад те лађе уму учешћа на који било начин у ратним операцијама.<sup>2</sup> Неповредне ће бити осим рибарских лађа и лађе које су одређене за какву религиозну, научну или филантропску мисију.

Португалски предлог је служио за основицу дискусији. Њиме су се предвиђале само рибарске лађе. Аустро-угарска је предложила да се са рибарским лађама изједначе и оне које служе локалној пловидби или преносу аграрних производа. Италија је од своје стране подвела предлог да буду неповредне и лађе са научном, религиозном или филантропском мисијом.

Сви су ти предлози усвојени без устезања. За научне експедиције требало је огласити неповредност у општем културном интересу. За филантропске мисије и за рибарске лађе то су налагали најобичнији обзир човечности. У пракси је у осталом већ било уобичајено да се рибарске непријатељске лађе не дирају. Од тих лађа живи велики део обалског сиротног становништва; њиховим конфисковањем само би му се одузео свакодневни хлеб а непријатељској држави се ништа не би нашкодило.

Дискусије је било (у шестој, седмој, осмој и деветој одборској седници), једино око питања да ли рибарске лађе могу бити предмет реквизиција и које ће се све

<sup>1</sup> Op. cit., tome III p. 922, 1121, 1128.

<sup>2</sup> Повластицу међутим неће уживати оне лађе које су употребљене за велики риболов, риболов који готово свуда врше не појединци већ нарочита друштва, риболов који је право индустријско предузеће због великих размера у којима се изводи. Ту више не постоје они хумани разлози који налажу неповредност за мали или обалски риболов.

лађе сматрати као рибарске.<sup>1</sup> Норвешка је била предложила једну допуну по којој би се свакоме рибару дала приликом реквизиције накнада равна вредности лађе и на то још десет од сто као компензација за пропаду зараду. Ван ден Хевел и Рено су захтевали да се не одређује апсолутно правило већ да се у свакоме случају даје рибару накнада која одговара стварној штети. Војне потребе могу захтевати или само привремену употребу лађе и онда је довољно накнадити изгубљену зараду, или могу налагати дефинитивно одузимање лађе и тада треба рибару исплатити поред губитка у заради и вредност саме лађе. Енглески делегат и Дг. Миловановић изјаснили су се међутим против реквизиција. Резултат те подвојености у мишљењима био је да у уговор никаква одредба о реквизицијама није ушла. Исто тако се делегати нису могли споразумети око мерила по коме ће се рибарске лађе разликовати од других. Једни су желели (Бернар) да се уговором одреде просторне границе обалском риболову и да буду неповредне само лађе које буду служиле риболову у тим границама; али је се у току дебате констатовало да су границе обалског риболова врло неједнаке и неодређене и да је тешко поставити једну заједничку, општу границу. Други су били за то да се ниједна лађа не сматра за рибарску ако се креће паром (Бер); на то је норвешки делегат изјавио да Норвешка не може примити то ограничење пошто се многе рибарске лађе на њеним обалама крећу механичким моторима. На послетку је постигнута слога и одлучено је да се рибарске лађе као такве не сматрају ни по месту у коме се налазе ни по својој конструкцији већ да једини критеријум буде њихова служба; ако *искључиво* служе обалском риболову биће неповредне, иначе не.

Ни око правила о поступању са посадом ухваћене непријатељске трговачке лађе није било већих тешкоћа.<sup>2</sup> Предлог је поднела Енглеска захтевајући да се ни команданти ни морнари ухваћене непријатељске лађе не сматрају за заробљене ако су неутрални поданици. Белгија је од своје стране опет предложила да се то правило прошири и на случај да морнари

<sup>1</sup> Op. cit., tome III p. 896, 909—913, 967—974, 980—989, 1900—1904, 1020, 1025.

<sup>2</sup> Op. cit., tome III p. 916, 958—962, 975—980, 986, 1013, 1027.

буду непријатељски поданици. Дискутовало је се о условима под којима ће се морнари пустити у слободу. Белгија је и у погледу тих услова насупротив Енглеској била за најједначење непријатељских и неутралних поданика. На послетку је одлучено да се ипак извесна разлика чини између једних и других. По тексту уговора, неутрални морнари пустиће се у слободу без икаквих услова, а неутрални команданти и непријатељски команданти и морнари под условом. За неутралне команданте је услов да за време рата не служе ни на каквој непријатељској лађи; за непријатељске команданте и морнаре је само услов да не служе на лађама на такав начин да помажу ратним операцијама. Као што се види, у постављању услова водило је се рачуна о томе да се непријатељским морнарима не одузме заштита од кога живе. Одредбе о поступању са посадом непријатељскога брода груписане су у трећу главу уговора као чл. 5—8. Последња глава уговора (чл. 9—14) бави се разним формалним питањима.

Као што се види, рад четврте комисије је обилат и разноврстан. Резултати тога рада и ако корисни и практични малобројни су међутим према опширном програму који је комисија себи била одредила. Од десет тачака које је расправљала, четврта комисија је само три решила исцрпно и дефинитивно. Што је то тако испало узрок су недостатак времена и незрелост самих питања. Нигде се можда није боље испољила погрешка што су се питања пред конференцију износила без икакве претходне студије и спреме.

## X

Joш у почетку ове расправе смо споменули да су се поред четири комисије, које су имале да претресу разна питања на дневном реду, образовала у крилу конференције и два одбора са нарочитим задатцима. Један одбор је нарочито био одређен да прима поздраве, адресе, жеље, петиције које би дошле са стране; број тих пошиљака није био мали и у већини писма и петиција упућених конференцији истицала је се нарочито жеља за што бољим успехом у питањима изборног суђења и сузбијања ратова. Имајући за дужност да сву ту преписку конференције прегледа, да одговори онде где је одговор потребан, да конференцији реферире о ономе што заслужује да буде пред њу изнето, одбор је имао не мали посао. Други одбор је био такозвани редакциони одбор, свакако много значајнији од одбора за петиције и поздраве. Редакционом одбору је била дужност да да дефинитивни облик, да коначно стилизује одредбе које би поједине комисије у току рада усвојиле. То није било увек само питање стила, зато што су некипут чланови комисија, не могући наћи дефинитивну формулу око које би се сложили, остављали редакционом одбору да он на основу дискусије и редигује а не само дотера у стилу текст одредбе. Одбор је држао свега осамнаест седница и у њима је поред редиговања и стилизовања четрнаест конвенција израдио и закључни акт конференције, у коме се набрајају конвенције и ређају све жеље или резолуције на конференцији усвојене.

Редакциони одбор је имао да одлучи о року за потписивање конвенција. Пошто је овога пута број учесника био много већи него 1899 године то је и рок остављен дужи него на првој хашкој конференцији; одбор је одлучио и конференција је усвојила да се рок за потпис остави до 30 јуна 1908 год. Одбор је поред одређивања рока имао да реши

питања о обиму у коме ће се конвенције примењивати и о њиховој приступачности за државе које нису узеле учешћа на конференцији. Односно примене одлучено је да се све конвенције примењују само међу државама потписаницама. Односно приступа од стране држава ван конференције решено је да се остави тим државама потпуна слобода да накнадно потпишу оне конвенције које ихтедну усвојити; једини изузетак је учињен за конвенцију о међународном суду за ратне отмице, изузетак који је налагала сама конституција суда у коме учествује одређени број држава.<sup>1</sup>

О раду редакционог одбора поднео је исцрпан и јасан извештај у деветој пленарној седници конференције француски делегат Рено. Његов извештај и дискусија продужили су се и сутра-дан, 17 октобра, у десетој пленарној седници. Најзад, 18 октобра одржан је и последњи састанак делегата на коме је после неколико говора и узајамних честитања о успешном раду конференција закључена.

Свечани говори одржани на закључној седници дали су својом садржином повода подсмеванима, накосним досеткама, критикама. Јавно мњење, већ разочарано дугим трајањем конференције, било је према њој рђаво расположено. У осталом, као што је један писац умесно приметно, јавно мњење је и овога пута довођено у забуну погрешним називом конференције.<sup>2</sup> И сада као и 1899 године очекивало је се да ће једна *конференција мира* понајпре расправити питање о разоружању и сталном миру. Ма какви били други резултати, они у очима шире публике нису могли накнадити неуспех у тим, по њеном мишљењу главним, питањима.

Међутим, ако се друга хашка конференција мира схвати онако како треба, не као конгрес о миру, већ као скуп делегата готово свих држава који су се састали да пропишу опште и сталне норме за извесне међународне односе, мора се признати да је конференција доста урадила. Она је цене

<sup>1</sup> По чл. 53, конвенцију о суду за отмице моћи ће потписати само оне државе које се помињу у чл. 15 и његовом додатку.

<sup>2</sup> Lémonon, La seconde conférence de la Paix, p. 783. Он предлаже да конференција мира у будуће носе назив „конференције међународног права“. У интересу бржега рада, Лемонон предлаже и да се изради словник за будуће конференције, по коме ће говори бити ограничени и т. д. (op. cit., p. 786).

резултате постигла у утврђивању, кодификацији међународнога јавног права; она је затим индиректно привредила и за саму идеју мира пошто се као рад на миру мора сматрати и усавршавање средстава којима се на миран начин међународни конфликти решавају па и ублажавање разних насиља ратних. Сиречити рат или га ограничити у последицама значи такође радити за мир.

И ако је конференција готово подједнако уложила труда у питања ратнога права као и у питања мирних решења међународних спорова, њени су главни резултати ипак на пољу ратнога права, нарочито поморскога ратног права и неутралитета. У питањима изборног суђења конференција је била слабе среће. Она је истина допунила рад своје претходнице у толико што је прописала детаљан поступак за међународне анкетне комисије, олакшала састав изборног суда и редновање компромиса за случај да партичари не могу око тога да се сложе, створила нарочити брз и прост поступак за ситне специјалне спорове. Она је донела и један користан уговор којим се филипинска интервенција против инсолвентне државе дозвољава само ако је покушај изборног суђења пропao кривицом саме инсолвентне државе. Али нити је успела да хашки суд усаврши тако да постане de facto сталан и у свако доба приступачан, нити је постигла крајњи циљ код изборног суђења — обавезност.<sup>1</sup>

На пољу ратнога права резултати су као што смо видели већ разноврснији и многобројнији. Допуне у уговорима о обичајима сувоzemних ратова и о поступању са рањеницима на мору; уговор о претходној објави рата; забрана свирепих средстава у поморском рату као што су бомбардовање небраћених места или употреба извесних подморских мина; обезбеђење поштанског саобраћаја на мору, саобраћаја чија је правилност тако важна за трговачки свет, и осигурање неповредности извесних лађа у интересу човечности и цивилизације; знатно олакшавање положаја трговачких лађа на мору уговором о року за непријатељске лађе у почетку рата — све су то врло корисни резултати, корисни и ако често непотпуни.

<sup>1</sup> Овакав какав је, хашки суд је до почетка 1911 године донео свега осам пресуда, а три спора су под њега још на раду. (Lammasch у своме чланку о изборном суђењу, Das Recht, 1911, p. 145 и даље).

Од великога је интереса и рад конференције на питањима неутралитета, на односима зараћених држава са неутралним. То је поље за конференцију било сасвим ново и необрађено и она је ипак на њему постигла врло леп успех ако се има на уму да је послу приступила без икакве претходне спреме и студије. Поморски је неутралитет доста потпуно и детаљно регулисан и изложен у врло јасним и прецизним правилима.

Напоследку, довољан би прогрес био и да је конференција мира само израдила уговор о међународном суду за отмице; не зато што је тај суд, онакав какав треба да буде по уговору, савршен — ми смо већ видели да се у томе погледу много што шта може конференцији пребацити — већ зато што су државе показале толико пожртвовања и абнегације да у опште пристају на један међународни суд који ће обарати пресуде највиших њихових судова, на једну установу која ће у ствари стајати над њима.

Сви ти резултати четворомесечнога рада конференције довољни су да јој се не могне пребацити неплодност. Свакако има питања у којима се делегати нису сложили, као питања обавезности суђења, састава сталног изборног суда, неповредности приватне својине на мору, блокаде, ратног кријумчарења, забране уништења неутралних лађа; и у уговорима који су усвојени често има доста празнина, непотпуности; врло многа правила су морала изостати због неслоге у мишљењима и када се у појединостима проучава ток конференције види се да је врло велики број пропалих предлога и одложених питања. Али не треба бити сувише строг и само зато што су многобројне тачке на којима се није успело донети неповољан суд о целокупноме раду. И да је два пута мање створила него што је, конференција би потпуно оправдала свој сазив.

У осталом и у питањима у којима се није дошло до резултата конференција је урадила доста; њени протоколи ће служити као драгоцен грађа за будуће састанке када се проучавање тих питања буде продужило; ако се није дошло до слоге, а оно су се бар утврдила гледишта држава на поједине њихове односе, тачно одредиле и добро познале тешкоће. Довољно ће бити често још врло мало труда на да се и тај остатак тешкоћа савлада.

Сама конференција је увидела да њен рад захтева скоро продужење, и да је оно што је она урадила само једна етапа на кодификацији међународнога јавног права. Зато се у закључном акту изјављује жеља за сазивом треће конференције мира. Увиђајући потребу продужења свога рада, конференција је признала и да је неспремност делегата један од узрока што она сама није успела онако како је се надала. Место да се пред конференцију изнесу питања раније проучена, истицане су ствари о којима поједине државе нису имале довољно времена да размишљају, да створе своје дефинитивно гледиште. Многа питања из поморског права само зато нису решена што нису могла бити довољно проучена. Да се то не би и на трећој конференцији поновило, у закључном акту се наглашава потреба за образовањем вачитог одбора који ће две године пред конференцију проучавати и припремати питања која јој буду намењена. Мера свакако врло умесна.

Рад хашке конференције допуњен је 1908. године на лондонској конференцији која је усвојила врло корисне одредбе о блокади, кријумчарењу и другим питањима из поморског права. Желети је свакако да се и трећа конференција мира, која би продужила рад друге хашке конференције на свима пољима а не само у поморскоме праву, у скором времену састане.

## САДРЖАЈ

	СТРАНА
I. Резултати прве конференције мира. Припреме за другу хашку конференцију. Програм и подела рада конференције. Садржина закључнога акта конференције . . . . .	3
II. Рад прве комисије. Питања о пријатељском посредовању и међународним арбитражним комисијама . . . . .	15
III. Рад прве комисије на обавезности изборног суђења . . . . .	24
IV. Питање о ограничењу насилне наплате државних дугова (Драгова доктрина) . . . . .	45
V. Рад прве комисије на усавршавању хашког изборног суда и поступка. Предлози о сталном изборном суду . . . . .	54
VI. Устава међународног суда за ратне отмице на мору . . . . .	83
VII. Рад друге комисије. Допуне у уговору о обичајима рата на суви. Обнављање забране бацања пројектила са бацова. Уговор о обавезној претходној објави рата. Права и дужности неутралних држава и лица на суви . . . . .	105
VIII. Рад треће комисије. Забрана извесних подморских мина. Регулисање бомбардовања на мору. Допуне у конвенцији о рањеницима на мору. Права и дужности неутралних држава на мору . . . . .	136
IX. Рад четврте комисије на поморскоме ратном праву; преобраћање трговачких лађа у ратне. Неповредност приватне својине на мору. Ратно кријумчарење и блокада. Уништење неутралних лађа. Кодификација поморског ратног права. Слобода непријатељских трговачких лађа у почетку рата. Поступање са морнарицама заробљене лађе. Неповредност поштанске преписке. Неповредност извесних бродова . . . . .	158
X. Одбор за петиције и редакциони одбор. Закључак . . . . .	178