

Др Милош Јовановић, доцент
 Универзитета у Београду
 Правни факултет у Београду
 milosjovanovic@ius.bg.ac.rs

НЕУТРАЛНОСТ У ХХІ ВЕКУ: АНАХРОН ИЛИ САВРЕМЕН КОНЦЕПТ?*

Сажетак: Неутралност се неретко смањила засињарелим концепцијом који више није у складу са реалностима међународног права и међународних односа. Чињеница је међутим да данас, не само да постоје државе које се и даље декларишу као неутралне и воде политику неутралности, већ су се појавиле и нове државе које су ипак у послекладноратовском периоду прогласиле неутралност. Оваква појорност концепта неутралности произлази из чињенице да је, сујројно идеолошом и идеалистичком виђењу међународне политике које је преовладало у првим послекладноратовским годинама, анархија – у смислу одсујва централне власти која би се налазила изнад држава које одликује суверена једнакост – и даље главна карактеристика међународних односа. У контексту ипакво децентрализованог међународног поретка, у оквиру којег није могуће ефективно ограничити употребу силе кроз механизме колективне безбедности, концепт неутралности, схваћен превасходно као политичка одлука и воља а мање као институти међународног права, може представљати значајан инструменти за вођење спољне политике и чување унутрашњег мира.

Кључне речи: Неутралност, Међународна анархија, Доктрина праведног рата, Класично међународно право, Колективна безбедност

„(...) неутралност изгледа данас као истински
 анахронизам; како више не стоји у хармонији
 са стањем међународног права, али ни са економским
 неопходностима и тежњама народа, она је као институција
 нејоврајно осуђена; судбина јој је да нестане“

Никола Политис, 1935¹

* Рад је настао као резултат истраживања на пројекту „Идентитетски преображај Србије” који се реализује на Правном факултету Универзитета у Београду.

¹ Nicolas Politis, *La neutralité et la paix*, Hachette, Paris 1935, 9.

УВОДНЕ НАПОМЕНЕ

Концепт неутралности никада није био превише заступљен у међународноправној теорији нити у науци о међународним односима. Штавише, увек је на неки начин представљао другоразредан предмет научног истраживања и, с обзиром на чињеницу да сеже дубоко у прошлост – јер неутралност као јасно одређен појавни облик постоји онолико дуго колико постоје и ратови – посвећен му је релативно мали број студија. Када му је пак и била посвећена пажња, симптоматично је да је веома мали број аутора изнео афирмативне закључке у вези са наведеним појмом.¹ У бољем случају је најављивана релативизација и трансформација појма неутралности у којој је акценат стављан на културолошку и вредносну раван унутар неутралних држава (неутралност као обележје идентита) на уштрб ефективног међународноправног значења или истинског значаја концепта у међународним односима, а у горем су аутори предвиђали његову сигурну смрт, као што је то учинио познати међуратни правник Никола Политис (*Politis*).²

Истини за вољу, има заиста неколико, како објективних тако и субјективних разлога који чине да неутралност као концепт ужива релативно недоречен статус, праћен каткад и крајње негативном конотацијом. Један од значајних разлога за такво стање тиче се питања моралности саме позиције неутралности. Наиме, оног тренутка када рат добије вредносну конотацију и почиње да се дели на праведне/легалне ратове насупрот неправедним/нелегалним, опстати на становишту да је неутралност као таква прихватљива постаје одиста проблематично. У историјском смислу, управо је таква подела била присутна како пре „златног доба неутралности 1815-1914“, у XVII веку – када је доктрина праведног рата још увек била актуелна –, тако и после наведеног златног доба када је, испрва са Друштвом народа а потом и са Уједињеним нацијама, дошло до првих озбиљнијих разрада права међународног мира и безбедности кроз стварање система колективне безбедности.³

Деликатну позицију неутралности, односно одбацивање а некада и омраженост на које је овај концепт наилазио у ситуацијама наглашене по-

¹ Изузетак неретко чине аутори који и сами потичу из неутралних земаља. Вид. Leos Müller, *Neutrality in World History*, Routledge, New York/London 2019 (аутор је професор на Универзитету у Стокхолму) или студију швајцарског предавача и есејисте Jean-Jacques Langendorf, *Histoire de la neutralité*, Infolio, Gollion 2007.

² Вид. Pertti Joenniemi, “Neutrality beyond the Cold War”, *Review of International Studies*, Vol. 19, No. 3, 1993; Laurent Goetschel, “Neutrality, a Really Dead Concept?”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, 2/1999; Maria Gavounelli, “Neutrality – A Survivor”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No.1, 2012; или Christine Agius, “Transformed beyond recognition? The politics of post-neutrality”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011.

³ Синтагму „Златно доба неутралности 1815-1914“ користи Леос Милер. Вид. L. Müller, 84-123.

деле на *добро* и *зло*, односно доношења вредносних судова у међународним односима, илуструје и говор америчког председника Вудруа Вилсона (*Wilson*) приликом уласка Сједињених Америчких Држава у Први светски рат 1917. године приликом ког је речено да „неутралност више није одржива нити пожељна тамо где је у питању мир света и слобода његових народа, и где претње миру леже у постојању аутократских режима који се ослањају на организовану силу која је у потпуности од њих контролисана а не од њихових народа“.⁴

У нешто другачијем контексту, али у истој подели на добре и праведне актере који се налазе на страни међународне легалности и оне лоше и неправедне, који се налазе изван међународне легалности, даљи Вилсонов наследник на председничкој функцији Џорџ Буш млађи (*Bush*) изјавио је, након терористичких напада 11. септембра 2001. године, да *свака нација мора сада да донесе одлуку*: „Или сте с нама, или сте са терористима“. У наведеној алтернативи нестало је тако, као што примећује професор Милер (*Müller*), сваки простор за неутралну позицију према сукобу две стране.⁵

Упоредо, међутим, са питањем моралности одлуке о неутралности, изградња механизма колективне безбедности довела је у питање, логички и правно, саму могућност одржања позиције неутралности. Наиме, у ситуацији у којој међународна безбедност постаје недељива и у којој међународни мир зависи од свих актера међународног система, и у ситуацији у којој је предвиђена колективна акција против оног субјекта који наруши међународно-правни поредак – а управо на тим премисама почива систем колективне безбедности, нарочито онај, до данашњег дана најразрађенији: систем Повеље Уједињених нација – за позицију неутралности једноставно нема места.

Коначно, још један од разлога донекле штурог статуса питања неутралности у теорији лежи и у чињеници да велике силе, скоро по дефиницији, никада нису неутралне. Сасвим супротно, Сједињене Америчке Државе су на пример управо постале велика светска сила оног тренутка када су напустиле позицију неутралности. Стога не треба да чуди што је проблематика неутралности мање заступљена у доктринарним радовима јер су управо

⁴ „Neutrality is no longer feasible or desirable where the peace of the world is involved and the freedom of its peoples, and the menace to that peace and freedom lies in the existence of autocratic governments backed by organized force which is controlled wholly by their will, not by the will of their people. We have seen the last of neutrality in such circumstances. We are at the beginning of an age in which it will be insisted that the same standards of conduct and of responsibility for wrong done shall be observed among nations and their governments that are observed among the individual citizens of civilized states.“, Woodrow Wilson, Address delivered at Joint Session of the Two Houses of Congress, April 2, 1917, http://wps.prenhall.com/wps/media/objects/107/110495/ch22_a2_d1.pdf, 12. новембар 2019. За омраженост према швајцарским представницима у Друштву народа непосредно након Првог светског рата и нападе на швајцарску неутралност након оба светска рата вид. J.-J. Langendorf, 15-27.

⁵ L. Müller, 2.

велике силе те које, на првом месту, кроје судбину света и које имају највише утицаја како на међународне односе тако и на међународно право којима се теорија бави.

Ако се овоме придода чињеница да се земље, које се на међународној сцени (само)одређују као неутралне државе, налазе у прилично малом броју, онда епиграф с којим је започет овај рад можда заиста носи коначну истину када је у питању неутралност као облик битисања у међународним односима односно сукобима.

Другим речима, питање да ли је мисао Николе Политиса из 1935. године и данас актуелна може се легитимно поставити? И заиста, није ли неутралност у XXI веку анахрона и неповратно осуђена?

Ипак, и поред свега наведеног, није сасвим извесно да се неутралност може искључиво посматрати као реликт прошлости. У прилог тврдњи о савремености концепта неутралности може се, штавише, понудити неколико конкретних и озбиљних аргумената.

Први лежи у чињеници да данас и даље постоје државе које формално још држе до статуса неутралности, попут Швајцарске, Шведске, Ирске, Финске или Аустрије. Друго, не само да постоје државе које су своју неутралност, иако донекле трансформисану, пренеле у послекладноратовски период, већ постоје и државе, попут Молдавије или Туркменистана, које су тек након Хладног рата и пада Берлинског зида прогласиле неутралност. Молдавија је тако Уставом из 1994. године и његовим чланом 11. прогласила „трајну неутралност“, са неколико пута исказаном вољом да јој се наведена неутралност међународно призна, док је стална неутралност Туркменистана и призната од стране Уједињених нација Резолуцијом Генералне скупштине (A/RES/50/80) од 12. децембра 1995. године.⁶

Пример Републике Србије такође говори у прилог актуелности идеје неутралности. Наиме, Резолуцијом Народне скупштине о заштити суверенитета, територијалног интегритета и уставног поретка Републике Србије од 26. децембра 2007. године, Србија је прогласила војну неутралност. Наравно, треба подвући чињеницу да војна неутралност није синоним за неутралност. Наиме, неутралност, као што ћемо касније детаљније видети, подразумева неучествовање неутралне државе у војном сукобу две или више зараћених страна док војна неутралност подразумева само одсуство чланства у војним савезима али не нужно и неучествовање у војним сукобима. Другим речима, неутралност по дефиницији обухвата и војну неутралност док обрнуто не важи. Због конфузије ова два појма која нису у потпуности подударна, акт Народне скупштине из 2007. године, био је у жижи разних

⁶ „La Moldavie insiste sur la reconnaissance de sa neutralité par l’Otan“, <https://fr.sputnik-news.com/international/201701231029738580-moldavie-otan-statut-neutralite/>, 5. децембар 2019.

полемика, махом беспредметних, попут оне која се тичала питања потребе међународног признања неутралности Србије.

Међутим, независно од постојања разлике између ова два појма, војна неутралност свакако може представљати неку врсту прелазне етапе или предворја неутралности. О томе да су два наведена појма тесно повезана и да су суштински производ исте филозофије „остајања по страни“ (разлика је дакле, када је намера у питању, више квантитативне него квалитативне природе), сведочи и чињеница да многе неутралне земље, Финска и Шведска на првом месту, али донекле и Аустрија и Швајцарска, све више означавају своју неутралност управо као „војну неутралност“ или „војно несврставање“ односно као ситуацију неприпадања било ком војном савезу, што представља ужу дефиницију неутралности и одраз је трансформације дотадашњег поимања исте у наведеним земљама.⁷

Због несумњиве повезаности два појма не треба да чуди што се и у војно неутралној Србији подигао степен интересовања за питање неутралности као такве.⁸

Међутим, најважнији аргумент у прилог тврдње о несумњивој савремености концепта неутралности суштински лежи у цикличној историји међународних односа у којој либерално-идеалистички моменат периодично надвлада реалистичко схватање међународне политике. По правилу, након сваког великог светског сукоба, макар се радило само и о Хладном рату, вера у међународне институције и међународно право се са великим ентузијазмом рашири да би се, до следећих озбиљнијих турбуленција на међународној сцени, у потпуности распршила под ударцима реал-политике. Није случајно Никола Политис писао о „анахронизму“ и крају неутралности средином тридесетих година XX века. Под утиском постојања Друштва народа, које у том тренутку још увек није показало своје неисправљиве слабости, могло се још увек веровати у тријумф међународног права.

⁷ Christine Agius, Karen Devine, “‘Neutrality: A Really Dead Concept?’ A Reprise”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011, 268; Jessica L. Bayer, Stephanie C. Hofmann, “Varieties of neutrality: Norm revision and decline”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011, 293; P. Joenniemi, 291.

⁸ О томе сведочи одређен број академских чланака, новинских расправа као и научних скупова организованих на тему неутралности. Вид. Igor S. Novaković, „Koncept neutralne države”, *Međunarodna politika*, br. 1141, januar-mart 2011; Jan Litavski, “Kontroverze vojne neutralnosti Srbije”, *Novi vek*, Elektronski časopis Centra za evroatlantske studije, avgust 2012 као и зборник радова са научне конференције „Утицај војне неутралности на безбедност и стабилност у Европи“ одржане у Београду 19. октобра 2016. године: Srđan T. Korać (ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, IMPP/Hanns Seidel Stiftung, Beograd 2016. Занимљиво је видети и додатак Међународног института за безбедност дневном листу „Данас“ од 30. августа 2018. године у којем се, кроз анализу Нацрта Стратегије одбране и уз велику конфузију између појмова неутралности и војне неутралности, даје крајње критички осврт на војну неутралност Србије у чланку насловљеном „Чиме бранити неутралност?“.

„Симптом Политис“, како га назива Жан-Жак Лангендорф (*Langendorf*), на исти начин појавио се и након Другог светског рата са стварањем Уједињених нација да би недуго затим утихнуо пред Хладним ратом. Коначно, пад Берлинског зида и Фукујамина илузија краја историје (могао би се овде поменути и говор Џорџа Буша старијег од 11. септембра 1990. о *Новом свеј-ском њорейику*), дали су тада нови елан идеалистичким погледима на међународне односе али је данас, тридесет година касније, јасно да међународна анархија представља једину истинску константу међународних односа.

И баш зато што анархија – у смислу одсуства централне власти која би се налазила изнад принципа суверене једнакости држава – и данас, као и у време Вестафалског мира, представља основно обележје међународног система, концепт неутралности не може бити анахрон јер, као што ћемо видети, много више од израза међународног права (1.), неутралност представља одраз, и данас присутне, међународне анархије (2.).

1. ПРИВИДНИ АНАХРОНИЗАМ: НЕУТРАЛНОСТ КАО ИЗРАЗ МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА?

Према професору Дајеу (*Patrick Dailler*) сама дефиниција неутралности („стање једне нације која не учествује у рату“) означава да се истовремено ради „о једној ситуацији, о једној чињеници која произлази из одређеног политичког избора и о једном правном институту са својственим режимом“.⁹ Ова, свакако тачна тврдња, показује вишезначност форме коју неутралност неминовно поприма. Неретко међутим у схватању појма неутралности доминира трећи наведени аспект односно чињеница да се ради о посебном *правном инстџиџууу са својственим режимом*. И заиста, први рефлекс када се промишља појам неутралности јесте да се сагледа њен правни режим односно права и обавезе које она носи. Видећемо, међутим, да неутралност, независно од њеног правног статуса (1.1.), суштински није израз међународног права већ је последица слабости истог, барем када је реч о праву међународног мира и безбедности, односно оном делу међународног јавног права који има за циљ да ограничи употребу силе у међународним односима (1.2.)

1.1. Значење неутралности и њен правни статус

Сама реч неутралност потиче од латинске речи *neuter* која значи „ни један ни други“. Иако је у дипломатски језик ушла тек у XVI веку, а као пракса постала раширена и у потпуности прихваћена у XIX веку, сама идеја,

⁹ „Neutralité“, *Dictionnaire de stratégie* (dir. Thierry de Montbrial, Jean Klein), PUF, Paris 2000, 367.

смисао па и неутрално деловање постоје онолико дуго колико постоје и међуљудски сукоби. Најбољу илустрацију томе пружа Тукидидов *Мељански дијалог* односно неуспешни покушај Мељана да сачувају неутралну позицију у сукобу Атине и Спарте током Пелопонеског рата. Тако у свом одговору Атињанима који желе да их потчине, Мељани управо нуде да остану по страни сукоба и да *ни са једном од две стране не буду у савезу*.¹⁰ Наведена дефиниција неутралности од тада никада суштински није варирала иако је тек од половине XVIII века, а нарочито током XIX века, добила своју пуну правну транскрипцију.

1.1.1. Нормативни развој

Правна доктрина почиње подробније да се бави питањем неутралности у тренутку када се право на рат (*jus ad bellum*) ослобађа вредносних стега доктрине праведног рата и постаје легитимно право једнако суверених држава.¹¹ Иако се осврти на неутралност могу наћи и код Гроцијуса (*Grotius*), суштински се право неутралности развија у склопу настанка класичног међународног права (искључиво заснованог на вољи држава) са Емером де Вателом (*Vattel*) који 1758. објављује своје *Право народа*.¹² За овог аутора, неутрални народи у рату су „они који у њему не узимају учешћа, осћајући заједнички пријатељи обе стране и не дајући предности оружју једних на уштрб других“.¹³ Основна дужност неутралних народа, *ако желе са сигурношћу да уживају у стању неутралности*, је да у сваком погледу покажу „једнаку непристрасност“ према онима који међусобно воде рат.¹⁴ Једнака непристрасност подразумева да, с једне стране, неутрална држава не помаже ниједној зараћеној

¹⁰ Наведени дијалог (књига V Историје Пелопонеског рата), због своје сажетости, представља право ремек-дело реалистичког поимања међународних односа односно политике силе, односа снага, империјалне логике па и чињенице да одржање неутралности, много више од правног режима, зависи од силе и политичке воље актера: „XCIV. Мељани: ‘Дакле, не бисте прихватили ако бисмо се држали мирно и били ваши пријатељи уместо да вам будемо непријатељи и ако не бисмо правили савез ни са једном од две стране?’ XCV. Атињани: ‘Не, јер нам ваше непријатељство мање штети него ваше пријатељство. Ово потоње би у очима других народа царства деловало као доказ наше слабости, а ваша мржња као доказ наше моћи’“, Thucydide, *Histoire de la guerre du Péloponnèse*, Robert Laffont, Paris 2007, 478.

¹¹ Самјуел Пуфендорф (*Pufendorf*) први је начео доктрину праведног рата уносећи обичајне принципе засноване на вољи држава међу којима на првом месту право на неутралност али је та релативизација природног права учињена непотпуно. Вид. Miloš Jovanović, „Doktrina pravednog rata i međunarodno pravo“, *Međunarodni problemi*, Vol. LIX, br. 2-3, Jun 2007.

¹² Вид. Emmanuelle Jouannet, *Emer de Vattel et l'émergence doctrinale du droit international classique*, Pedone, Paris 1998.

¹³ Emer De Vattel, *Le droit des gens ou principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des nations et des souverains*, Tome II, Londres, 1758, 79.

¹⁴ *Ibid.*

страни тако што би јој давала трупе, оружје, муницију нити било *чија чија директно служи рату*, док с друге стране, у свим сферама које се не тичу непосредно вођења рата, неутрална и непристрасна држава не сме ниједној зараћеној страни ускратити оно што пружа другој.¹⁵

Након ових начелних обележја статуса неутралности, Вател се осврће на читав низ питања која се тичу корисности неутралности и закључивања уговора о неутралности, позајмљивању новца, шверца, трговине, поступања са трговачким бродовима, трговине са градовима под опсадом, и коначно, слободног („невиног“) пролаза трупа кроз територију неутралне државе.¹⁶

Питање трговине за време рата представљало је заправо централни проблем јер је, с једне стране, неутралној држави било у интересу да слободно настави са трговином и да је ратна дешавања у томе не спрече, док је, с друге стране, зараћеним странама било у интересу да могу да наставе да се снабдевају али и да истовремено спрече непријатеља у томе, а нарочито да га спрече у снабдевању оружјем и осталом робом која може имати ратну намену.

Како се трговина у највећој мери одвијала поморским путем, не треба да чуди што је „право неутралности“ првенствено било разрађивано кроз призму поморске трговине, поморске стратегије и питања слободе мора. Наиме, судбина неутралних пловила, посада или робе и њене природе односно намене, у комбинацији са могућим присуством робе или посада зараћених страна, задавала је потешкоће које су биле узрок првих правила које се односе на неутралност. Зато су поморски законици (попут каталонског *Consolat de mar* из XIV века), много пре стварања класичног међународног права, били први извор правних норми које су се тичале проблема неутралности. Наведене норме, неретко обичајне, временом су бивале све потпуније.

Тако је на пример, „наоружана неутралност“, о којој ћемо нешто више рећи касније, створена декларацијом из 1780. године коју је Русија Катарине Велике поднела Скандинавским државама, Енглеској, Француској и Шпанији током америчког рата за независност. Наиме, како су руски трговачки бродови били предмет арбитрарног понашања зараћених страна, Русија је, подсећајући на правила неутралности на мору (неутрални бродови могу слободно пловити; роба зараћених страна која не служи рату може се слободно превозити под неутралном заставом; ниједна лука се не сматра блокираном ако блокада није ефективна), изјавила да ће ова правила и њихову примену на руску трговачку флоту штитити својом ратном морнарицом.¹⁷

¹⁵ *Ibid.*, 80. Ова начелна карактеристика неутралности – једнак третман зараћених страна (да ли кроз једнако пријатељство или једнако уздржавање) – наћи ће се и код свих осталих аутора из наведене епохе, од Фридриха Мартенса (*Martens*) до Јохана Клибера (*Klüber*). Вид. J.-J. Lagendorff, 43-46.

¹⁶ E. De Vattel, 79-103.

¹⁷ J.-J. Lagendorff, 49-51.

Један од најважнијих момената у разради права неутралности представља Париска декларација усвојена, заједно са мировним споразумом, 1856. године, након Кримског рата. Без изненађења, односила се на право мора. Констатујући да у време рата право мора носи *неизвесности у погледу права и дужности између неутралних држава и зараћених страна* и да би било *корисно усвојити једнообразну доктрину о ипак важном питању*, силе потписнице декларације су се сагласиле о следеће четири тачке: 1. гусарење (тачније *корсарство*) остаје забрањено; 2. роба зараћених страна која не служи рату може се превозити неутралним бродовима; 3. роба неутралних држава, изузев ратног шверца, не може бити предмет заплена на броду једне од зараћених страна; 4. блокада лука и обала, да би била обавезна, мора бити ефективна односно држана довољним снагама које су стварно способне да забране приступ непријатељским обалама.¹⁸

1.1.2. Кодификација 1907. године

Ипак, најважнији правни акт који се односи на право неутралности је Хашка конвенција из 1907. године, тачније Хашке конвенције: V – која се односи на права и обавезе неутралних држава и лица у случају рата на копну и XIII – која се тиче права и обавеза неутралних држава у случају рата на мору. Ова потоња конвенција, која садржи 33 члана, нормира низ питања и могућих ситуација које је кратка Париска декларација из 1856. године оставила по страни. Тако је у предметној Конвенцији између осталог реч о слободном пролазу бродова зараћених страна кроз територијалне воде неутралне државе (чл. 10), о роковима у којима бродови зараћених страна који су се затекли у неутралним лукама у време отпочињања сукоба исте морају да напусте (чл. 13); о максималном броју бродова једне зараћене стране који се истовремено могу наћи у неутралној луци (чл. 15); о поправкама бродова зараћених страна у неутралним лукама (чл. 17) или пак о могућности присуства плена у неутралним лукама (чл. 21).

Сва наведена питања која су овом Конвенцијом детаљније нормирана, решена су наравно у оквиру начелних одредби које одређују суштину појма неутралности, односно права и обавеза које из тог статуса проистичу. Ради се, с једне стране, о обавези поштовања неутралности једне државе од стране зараћених страна – у овом случају њених лука и територијалних вода (чл. 1 и 2) и с друге, о обавези једнаког третмана зараћених страна од стране неутралних држава (чл. 9)¹⁹.

¹⁸ Déclaration du Congrès de Paris sur le droit maritime, 16 avril 1856, <https://mjp.univ-perp.fr/traites/1856paris.htm>, 12. новембар 2019.

¹⁹ Вид. Convention (XIII) concernant les droits et les devoirs des Puissances neutres en cas de guerre maritime. La Haye, 18 octobre 1907, <https://ihl-databases.icrc.org/dih-traites/48f761e1a61e194b4125673c0045870fc443de837a49046ec1256417004a4a3a?OpenDocument>, 12. новембар 2019.

Када је реч о првопоменутој Конвенцији о неутралности, која се примењује приликом сукоба на копну, она садржи 25 чланова и подељена је на 5 поглавља (1. О правима и обавезама неутралних држава; 2. О интернираним припадницима зараћених страна и рањеницима који се лече код неутралних; 3. О неутралним лицима; 4. О железничкој опреми; 5. Завршне одредбе). За наше разматрање најважније је прво поглавље, односно првих десет чланова којима се гарантује неповредивост територије неутралних држава (чл. 1) и једнак третман зараћених страна приликом извоза или транзита оружја и муниције (чл. 7), или коришћења телеграфских и телефонских каблова (чл. 8).²⁰

Сасвим је јасно наравно да су неке од наведених одредби, због технолошког развоја који је у међувремену уследио, застареле као што је јасно да би, када би се данас састављала, слична конвенција морала имати низ нових одредби. Оно што је међутим важно јесте да је током XIX века и закључно са Хашким конвенцијама из 1907. године дошло до одређеног степена кодификације права и обавеза које проистичу из статуса неутралности. С друге стране, очигледно је такође да је наведена кодификација прилично рудиментарна (изузетак донекле представљају правила неутралности на мору) и да, осим основних начела неутралности – уздржаност и непристраност као обавеза неутралних држава / поштовање неповредивости територије неутралне државе као обавеза зараћених страна –, остала правила могу бити крајње лабава јер зависе од обичаја који су и сами веома подложни променама какве ратне околности (промена односа снага, употреба силе, витални интереси, државни разлог) по дефиницији носе са собом.

Овде заправо долазимо до нечега што би се могло назначити као правни парадокс неутралности.

1.2. Правни парадокс неутралности

Правни парадокс неутралности састоји се у томе што неутралност, као кодификовани правни институт, суштински функционише само онда када право на рат (*jus ad bellum*) није нормирано. Другим речима, неутралност се јавља онда када међународно право не регулише, па самим тим ни не санкционише вођење односно отпочињање рата.²¹ То је потврђено како исто-

²⁰ Convention concernant les droits et les devoirs des Puissances et des personnes neutres en cas de guerre sur terre, Conclue à La Haye le 18 octobre 1907, https://www.admin.ch/opc/fr/classified-compilation/90700_29/index.html, 12. новембар 2019.

²¹ Право неутралности постоји дакле само у контексту неправда у међународном систему када је реч о рату и миру. Парадокс је стога садржан у чињеници да се поштовање једног правног института очекује у бесправној ситуацији. Како неутралност није концепт нити правни институт који би могао да се подведе под *jus in bello*, јер га по свом значају и политичким и стратешким импликацијама превазилази, онда му се мора признати преваходни политички карактер, што уједно и објашњава његову суштински, само начелну правну кодификацију.

ријским развојем међународног права у XVI веку, тако и изградњом колективне безбедности у XX веку.

1.2.1. Неутралности као израз међународног права XIX века

Ако се неутралност првенствено посматра као правни институт и ако се сматра да представља израз међународног права, онда може искључиво бити реч о међународном праву XIX века. Реч је дакле о праву које није регулисало право на рат. Напротив, *jus ad bellum*, односно покретање или ти отпочињање рата било је политичко а не правно питање. Свака суверена држава могла је да започне рат и питање нелегалности таквог чина није било могуће поставити. Рат је једноставно представљао легално средство у међународним односима. Само у таквом контексту може бити места за концепт неутралности. Карл Шмит (*Schmitt*), подсећајући на речи холандског правника из XVIII века Корнелијуса Бинкерсхека (*Bynkershoek*), каже да неутрална држава остаје једнак пријатељ обема зараћеним странама и да је према њима дужна на *aequalitas amicitiae*. Шмит додаје да дужност одржавања једнаког пријатељства „подразумева међутим да концепт међународног рата буде наригорозније одвојен и растављен од проблема инхерентне, садржинске праведности, дакле од *justa causa* сваке од зараћених страна.²²

Управо је са Емером де Вателом та промена, која је уосталом и довела до стварања класичног међународног права, извршена. Тек тада се међународно право одвојило од Божије промисли и природних начела и постало искључиво производ воље држава. То је био предуслов да ограничења које је *jus ad bellum* налазио у природноправној доктрини праведног рата нестану. Пре наведеног периода, концепт неутралности био је напосто тешко замислив.

Хуго Гроцијус, који се неретко и погрешно сматра оцем класичног међународног права, пружа најбољу илустрацију ове тврдње. Говорећи о неутралности (штурије него што ће то учинити Вател 133 године након њега), Гроцијус недвосмислено уводи питање праведности рата чиме, у крајњем исходу, негира могућност неутралности тврдећи следеће: „Дужност оних који се држе ван рата је да не ураде ништа што би могло да ојача оног који подупире неправедан разлог или да спречи покрете оног који води праведан рат“.²³ Другим речима, не може се бити неутралан у рату у коме је једна страна неправедно извршила агресију на другу.

Шмит стога с пуним правом тврди да је „само након потпуне елиминације проблема *justa causa*, међународно право европског међудржавног просторног поретка, засновано на концепту не-дискриминационог рата постало могуће и да се успело у ограничавању рата у Европи“, између осталог,

²² Carl Schmitt, *Le nomos de la Terre*, PUF, Paris 2001, 165.

²³ Hugo Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, PUF, Paris 1999, 766.

кроз прихватање концепта неутралности.²⁴ Из тог разлога је механизам неутралности представљао део регулаторних механизма европског Концрта за очување мира и стабилности и неширење ратних дејстава у XIX веку.²⁵ Пре тога међутим, због доктрине праведног рата, као и после тога, због конструкције колективне безбедности, то више није био случај.

1.2.2. Некомпатибилности неутралности и колективне безбедности XX века

Питање компатибилности између постојања неутралних држава и изградње међународног система заснованог на принципима и механизмима колективне безбедности јавило се на самом почетку Друштва народа у вези са чланством Швајцарске. Слична дебата поновила се тридесетак година касније и у вези са Аустријом и њеним чланством у Уједињеним нацијама. Наведене расправе само су последица две суштински супротстављене логике. Као што смо видели, неутралност почива на сувереном праву, сувереној одлуци да се у одређеном сукобу између две или више држава не учествује. Другим речима, реч је о одлуци једне политичке заједнице која носи одговорност искључиво за себе. Супротно томе, суштина колективне безбедности је да одговорност за мир и стабилност међународног система понесу све учеснице система заједно. Суштина је да се мир колективно очува тако што ће се предузети колективна акција у случају да нека од суверених држава мир бесправно наруши. И у овоме лежи суштинска разлика у односу на право међународног мира и безбедности XIX века. Оцена легалности, када је у питању право на рат, тада није постојала. Регулисан је био само *jus in bello*. Са изградњом колективне безбедности, вратили смо се делимично на логику праведног рата којом је одређен рат могао бити проглашен неправедним (односно нелегалним у случају колективне безбедности). На тој разлици инсистира Карл Шмит када каже да је *право које се односило на превенцију рата по ком је одлучивало женевско Друштво народа подразумевало лиценцију да се ратници квалификују као легални или нелегални и да се на пољу међународног права дискриминишу зарађене државе према томе да ли су њихове акције биле у складу с правом или не*. „Тиме је“, наставља Шмит „концепт неутралности традиционалног међународног права негиран

²⁴ C. Schmitt, 165.

²⁵ XIX век представља период ширења концепта неутралности не само у Европи, о чему сведоче међународно признате или наметнуте неутралности Швајцарске (1815.) Белгије (1831.) или Луксембурга (1867.), већ и ван старог континента јер су велике европске силе у механизму неутралности/неутрализације виделе средство за спречавање сукоба и на афричком континенту у контексту колонизације те је тако 1885. године проглашена неутралност „Слободне државе Конго“, вид. L. Müller, 84-86.

у својој основи а то је потпуна *aequalitas* између *hostes justi* с једне и друге стране²⁶.

И поред ове суштинске контрадикторности између концепта неутралности и филозофије колективне безбедности, у оба случаја је нађено компромисно решење. Када је Швајцарска у питању, Савет Друштва народа је Лондонском декларацијом од 13. фебруара 1920. године признао „јединствену ситуацију“ Швајцарске којој је призната могућност да не учествује у војним мерама које би Друштво народа предузимало, већ само да учествује у евентуалним економским санкцијама.²⁷

На сличан начин је правна доктрина тумачила неутралност Аустрије и њено чланство у УН 1955. године. Професор Шарл Шомон (*Chaumont*) тако тврди да, без обзира на одређене одредбе Повеље УН, за које изгледа да искључују принцип неутралности – на првом месту члан 2§5 који предвиђа да „сви чланови дају Уједињеним нацијама сваку помоћ у свакој акцији коју оне предузимају у складу са овом Повељом (...)“ – ипак постоји простора за концепт неутралности у оквиру колективне безбедности: „све обавезе, осим војних, које су садржане у Повељи Уједињених нација не могу се, без посебне анализе у сваком појединачном случају, *a priori* прогласити неподударним са статусом стално неутралне државе“.²⁸

Важно је међутим напоменути да Шарл Шомон долази до оваквог закључка не због слабости или релативности статуса неутралности, већ сасвим супротно, због слабости и недовршености саме колективне безбедности. „Укратко“, каже професор Шомон, „може бити тоталне колективне безбедности без неутралности; може међутим бити и делимичне колективне безбедности. У овом последњем случају, делимичан карактер безбедности омогућава да се направи место, које треба дефинисати у свакој појединачној претпоставци, за неутралност“.²⁹ У прилог својој тврдњи, Шомон наводи и професора Жоржа Села (*Scelle*) који наглашава да „у конфедералном систему заснованом на колективној безбедности, која је и сама уговорне природе, можемо замислити одређен статус диференцијалне неутралности који би био подударан са одржањем јавног мира. Супротно томе, у надржавном уставном стању, заснованом на федерализму, не може више бити речи о колективној безбедности већ само о ‘полицији’: у том случају, проблем нестаје из правне технике заједно са појмом неутралности“.³⁰

²⁶ C. Schmitt, 247.

²⁷ *Ibid.*

²⁸ Charles Chaumont, “La neutralité de l’Autriche et les Nations-Unies”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 1, n° 1, 1955, 153-155.

²⁹ *Ibid.*, 157.

³⁰ *Ibid.*, 156.

Другим речима, колективна безбедност, делимична, непотпуна или недовршена, није у стању да пружи пуну гаранцију безбедности у децентрализованом међународном систему и децентрализованом међународно-правном поретку чији је производ и она сама. Због тога се може оставити одређеног простора за концепт неутралности.

Међутим, у таквој ситуацији се мора поставити класично али фундаментално питање – може ли уопште, у таквим условима, бити говора о колективној безбедности (исто питање упућује се традиционално и самом међународном праву)?

Наведено питање тим пре је оправдано што је, у историјском смислу, неуспех колективне безбедности потврђен. Друштво народа је крајем тридесетих година прошлог века у пуној мери показало своје недостатке и слабости у борби за очување међународног мира и безбедности. Управо је таква ситуација утицала да швајцарско Савезно веће одлучи и обавести Друштво народа 29. априла 1938. године да Швајцарска више неће учествовати ни у економским санкцијама чиме се ова земља вратила на позицију *инијеџралне* неутралности.³¹

Ни Уједињене нације нису показале много више успеха у испуњењу свог првог и основног задатка: одржање међународног мира и безбедности. Током Хладног рата је њихов рад у овом сегменту напосто био паралисан, да би се, после пробуђених нада са падом Берлинског зида, врло брзо увидело да механизми колективне безбедности не пружају могућност регулисања међународних односа ни у послекладноратовској реалности (довољно је подсетити се агресије на Савезну Републику Југославију 1999. године, Другог заливског рата 2003, интервенције у Либији 2011, украјинске кризе или оне, данас постојеће, у Сирији).³²

Разлог овом историјском неуспеху је једноставан. Реч је о суштински непромењеном стању анархије која је и данас основна одлика међународних односа.

2. СТВАРНА САВРЕМЕНОСТ: НЕУТРАЛНОСТ ЈЕ ОДРАЗ АНАРХИЈЕ У МЕЂУНАРОДНИМ ОДНОСИМА

Никола Политис није наравно грешио када је рекао да се „неутралност родила и развијала као последица међународне анархије, у свету у ком су државе претендовале да врше без икакве контроле неограничену суверену

³¹ C. Schmitt, 248.

³² Вид. Милош Јовановић, „Уједињене нације и илузије колективне безбедности”, *Седмдесет година Уједињених нација – поглед из Србије* (ур. Жаклина Новичић, Анђела Стојановић), ИМПП, Београд 2015.

власт, у ком су имале апсолутно право рата, у ком нису познавале ниједан редовни правосудни систем (...).³³ Грешка грчког правника је у томе што је мислио да је таквом свету дошао крај.³⁴ Несумњиво је међутим да анархија и даље представља доминантну црту међународних односа. Ова обична констатација, која је уосталом потврђена неделотворношћу механизма колективне безбедности који су предвиђени Повељом УН, и данас чини концепт неутралности апсолутно савременим.

Међутим, овај „правни“ институт, поред чињенице да може да постоји, као што смо видели, искључиво у одсуству међународног права које би регулисало право на рат, краси још један парадокс (који, истина, произлази из овог првог): ефективност неутралности односно поштовање њених устаљених и донекле кодификованих правила, зависи искључиво, не од права већ од односа снага тј. од силе. Утолико се може рећи да је неутралност изнад свега политички, а не правни феномен, како на свом зачетку (2.1.) тако и на свом крају (2.2.)

2.1. Неутралност као израз суверености

Неутралност је увек плод интеракције политичке одлуке суверене државе и међународног контекста (другим речима, плод је интеракције суверених држава). Из тог разлога не постоји једнообразан модел неутралности већ је реч о концепту који може попримити различите облике.

2.1.1. Теоријска полиморфност неутралности

Речник *Међународног јавног права* белгијске школе међународног права, којим је руководио Жан Салмон (*Salmon*), даје дефиницију неколико различитих типова неутралности: 1. *Апсолутна (или савршена) неутралност* је неутралност државе чије је понашање у потпуности у складу са принципима уздржаности и непристрасности; 2. *Оружана неутралност* је неутралност државе која предузима војне мере како би се одбранила од кршења њене неутралности; 3. *Благодонакљона неутралност* представља концепцију неутралности која се одржала до краја XIX века и према којој неутрална држава може једној од зараћених страна да пружи одређене предности сходно међународном уговору који је закључен пре сукоба; 4. *Стијална (или вечна)*

³³ N. Politis, 8.

³⁴ „Ако међународна анархија још увек није у потпуности нестала, она не представља више доминантну црту, признату и прихваћену, наше епохе“, *Ibid.*, 9. Грешка коју је направио Политис, осим личне жеље да међународно право у потпуности уоквири међународне односе, проистиче из контекста стварања Друштва народа и првих механизма колективне безбедности које су генерацијама између два светска рата уливала наду да се може избећи оно што се десило у Великом рату.

неуиџралноси представља ситуацију у којој се једна држава обавезује да неће учествовати ни у једном рату осим у случају да она сама не буде жртва агресије; 5. *Квалификована (или диференцијална) неуиџралноси* је понашање државе која, не узимајући учешћа у сукобу, учествује у санкцијама против једне од зараћених страна; 6. *Вољна неуиџралноси* је неутралност коју једна државе усвоји својом вољом у случају рата између две или више држава.

Поред ових шест типова неутралности, Речник Жана Салмона даје и дефиницију *неуиџрализма* као доктрине која одговара позицији које су усвојиле неке државе одбијајући да се сврстају уз један од два блока пре краја Хладног рата. За разлику од неутралности, додају аутори, ова доктрина не производи правне последице.³⁵

Наведене категорије неутралности не представљају међутим таксативни списак неутралности јер се другачије поделе и категорије могу наћи код различитих аутора. Тако на пример Арчи Симсон (*Simpson*) дели, поред несврстаности, неутралност на *Ad hoc* неутралност – реч је о привременој неутралности које поједине државе проглашавају у контексту одређеног конфликта; *de jure* неутралност – ради се, како каже аутор, о неутралности „међународног права“ која се и сама дели на два подтипа (неутрализација са примерима Аустрије и Финске и стална неутралност са примером Швајцарске) и *de facto* неутралност, односно неутралност која је, према аутору, усвојена без прибегавања међународном праву али која је ипак нашироко прихваћена од стране међународне заједнице као што показују случајеви Ирске и Шведске.³⁶ Игор Новаковић са своје стране, прати поделу Болеслава Бочека (*Boczek*) који је дефинисао три основна модела (стална неутралност, неутрализам и несврстаност) од којих сваки поседује одређене варијације.³⁷

Могуће је наставити још дуго са навођењем примера различитих дефиниција и категорија неутралности (у доктрини и пракси се тако може наћи и појам *активне неуиџралности* као пример државе која је, иако неутрална, врло активна на дипломатској сцени и ради на константном промовисању одређених вредности) али и горе речено је довољно да покаже да не постоји јединствена и опште прихваћена систематизација концепта неутралности. Напротив, постојање различитих категорија, њихово преплитање, усвајање

³⁵ Jean Salmon (dir.), *Dictionnaire de droit international public*, Bruylant, Bruxelles 2001, 738-740. Крајње симптоматично, појам неутралности ће се пре наћи у речницима и лексиконима права него што ће се наћи у речницима међународних односа (вид. Charles Zorgbibe, *Dictionnaire de politique internationale*, PUF, Paris 1988; Marie-Claude Smouts, Pascal Vennesson, Dario Battistella, *Dictionnaire des relations internationales*, Dalloz, Paris 2003) што показује да се наведени концепт више перципира као правни институт са кодификованим режимом него као чињеница која произлази из одређеног (спољно) политичког избора.

³⁶ Archie W. Simpson, "Realism, Small States and Neutrality", *Realism in Practice* (eds. Davide Orsi, J. R. Avgustin, Max Nurnus), E-International Relations Publishing, Bristol 2018, 124.

³⁷ Igor S. Novaković, 9-10.

шаролике терминологије, везивање концепта неутралности за чисто политичке појаве односно спољно-политичке оријентације попут несврстаности, недвосмислено указују да се природа неутралности као правног института тешко може систематизовати (видели смо уосталом да је њен правни режим – изузев општих принципа непристраности у односу на зарађене стране и неповредивости територије неутралне државе – лабаво, каткад и штуро дефинисан).

Ова релативна еластичност концепта неутралности и његове примене произлази из чињенице што је он првенствено производ међународне политике а не међународног права. Као што се види из конкретних случајева, шароликост праксе неутралности узрок је шароликости теорије када је у питању дефинисање и систематизовање самог концепта.

2.1.2. Неутралности у пракси

Неутралност није правна обавеза, нити је правом онемогућена већ се ради о политичкој одлуци заснованој на сувереној једнакости држава. Као што показују примери из праксе, политичка одлука налази се у зачетку неутралности али одређује и њен садржај.

Због немогућности да у оквиру овог рада посветимо пажњу свим постојећим случајевима неутралних држава, ограничићемо овај кратак трансверзални преглед на пет најпознатијих и најстаријих примера. То су, по хронолошком реду проглашавања неутралности: Швајцарска, Шведска, Ирска, Финска и Аустрија.³⁸

Када је реч о зачетку неутралности, она може бити плод независне и суверене одлуке одређене државе, као што је случај са Швајцарском, Шведском или Ирском, а може бити и снажно сугерисана односно наметнута са стране као у случају Финске и Аустрије.

Прве премисе неутралности, када је о Швајцарској реч, настале су већ у XVI веку након битке код Марињана (1515. године). Рефлекс неутралности

³⁸ За наведене земље вид. између осталог: "Rapport sur la neutralité, publié en annexe du 'rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90' du 29 novembre 1993", (Извештај Савезног већа Швајцарске конфедерације о неутралности), https://www.eda.admin.ch/dam/eda/fr/documents/aussenpolitik/voelkerrecht/rapport-sur-la-neut-ralite-1993_FR.pdf; 8. октобар 2019; Bengt Sundelius, "Sweden: Secure Neutrality", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, 1990; Hans Löden, "Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland", *Cooperation and Conflict*, Vol. 47, 2/2012; Neal G. Jesse, "Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective", *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 1, 2006; Philippe Brillet, "Quel avenir pour la neutralité irlandaise?", *Sources*, Automne 2003; Brian S. Faloon, "Aspects of Finnish Neutrality", *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 1, 3/1982; Josef L. Kunz, "Austria's Permanent Neutrality", *The American Journal of International Law*, Vol. 50, No. 2, 1956.

појачан је међутим у наредном веку приликом верских ратова према којима Швајцарска конфедерација, због своје унутрашње структуре, није напросто била у могућности да води јединствену спољну политику те се позиција неутралности наметала сама по себи. Наведена позиција ће коначно бити и међународно призната након Наполеонових ратова (током којих Швајцарска није била неутрална због француске окупације извршене 1798. године) на Бечком конгресу 1815. године.

У истом периоду (1814. године), Шведска је након сукоба са Норвешком почела да води политику неутралности која јој је обезбедила у континуитету више од два века мира. И Република Ирска се такође самостално одлучила на неутралност 1938. године. Основни разлог оваквог избора проистекао је из жеље за што већом независношћу од Велике Британије.

За разлику од ове три земље, неутралности Финске и Аустрије плод су геополитичког контекста Хладног рата и воље великих сила, првенствено СССР. Наиме, иако је Финска била отворена за политику неутралности од своје независности 1917. године, њена спољна политика одлучније је кренула тим путем тек након потписивања *Споразума о пријатељству, сарадњи и узајамној помоћи* са СССР 1948. године. Финска је наиме једну реченицу садржану у Преамбули споразума, којом је изражена жеља Финске „да остане ван сукобљених интереса Великих сила“, тумачила као прихватање њене неутралности.³⁹ Што се Аустрије тиче, она је усвојила уставни закон којом дефинише своју неутралност 26. октобра 1955. године, након потписивања Аустријског државног споразума између Аустрије и окупационих сила 15. маја који је и сам уследио након совјетско-аустријских разговора из априла исте године приликом којих су совјетски званичници поменули швајцарски модел као пожељан модел за Аустрију.⁴⁰

Другим речима, наведени примери показују да неутралност може бити резултат, како суверене воље једне државе, тако и воље једне државе изражене само онда када нека од Великих сила неутралност допушта (постепено као у случају Финске и СССР) или пак резултат који је наметнут од стране Великих сила (Аустрија).

Иста шароликоост може се наћи и приликом питања међународног признања неутралности. Међународно признање швајцарске неутралности тако је експлицитно потврђено Бечким конгресом 1815. године којим је неутралност и гарантована. Већ у случају Финске и Аустрије не постоји експлицитно признање неутралности ових држава независно од постојања два међународна споразума (Финско-совјетски споразум из 1948. и Аустријски државни споразум из 1955. године) који не садрже непосредне одредбе о неутралности.

³⁹ B. S. Faloon, 3-4.

⁴⁰ Ch. Chaumont, 151-152.

У случају Шведске и Ирске ради се о такозваној *de facto* неутралности која није призната ниједним међународноправним документом што је не спречава да суштински буде призната од стране других држава.

Одсуство једнообразног модела неутралности види се и у различитим нормативним решењима односно правном основу у оквиру унутрашњег права. Иако у већини поменутих случајева неутралност представља уставну категорију као у Швајцарској (Устав 1999, чл. 173 и 185) Аустрији (Устав 1920, чл. 9а) или Ирској (Устав 1937, чл. 28.3.1 – у предметном члану се не помиње неутралност већ се користи следећа формулација: „држава не учествује ни у једном рату“), то није случај у Финској и Шведској.

Конечно, сама природа односно садржај неутралности варира када су у питању чланство у међународним организацијама попут Друштва народа или Уједињених нација, ниво учешћа у предузетим колективним мерама попут санкција и мировним мисијама или степен сарадње са постојећим војним савезима. Без могућности да у оквиру овог рада уђемо дубље у детаље, важно је истаћи да свака неутрална држава модулира своју начелну неутралност сходно историјским тј. геополитичким приликама. Најбоља илустрација тога може се наћи у историјским варијацијама неутралности Швајцарске која је била „интегрална“ до 1920. године, након чега се, са стварањем Друштва народа и учешћем у санкцијама претворила у „диференцијлану“, да би, са неуспехом тог истог Друштва народа 1938. године повратила свој интегрални облик.

Понашање Ирске за време Другог светског рата или Шведске за време Хладног рата на други начин илуструју еластичност примене неутралности која није, у оба поменута случаја, почивала на стриктној непристрасности између зараћених страна, односно супротстављених хладноратовских блокова.

Лабавост овог концепта и његове примене се међутим понајбоље види у примерима флагрантних повреда неутралности јер не треба заборавити да је историја неутралности уједно и историја њеног кршења.

2.2. Поштовање неутралности као резултат односа снага

Овде долазимо до последњег правног парадокса неутралности који проистиче из чињенице да поштовање неутралности одређене државе првенствено зависи од воље зараћених страна тј. постојећег односа снага. Тако је током Другог светског рата, као што подсећа Нил Џес (Jesse), од укупно 22 неутралне државе, само њих пет успело да сачува своју неутралност.⁴¹ Државе које су се налазиле у центру ратних дешавања, попут Белгије, нису могле бити међу њима.

⁴¹ Neal G. Jesse, 13.

2.2.1. Кршење стајуса неујтралности

Пример белгијске неутралности, која је била прекршена у оба светска рата, доста добро показује да поштовање неутралности у крајњем исходу не зависи од правних гаранција које неутралност пружа на папиру, нити формалног или неформалног прихватања исте у мирнодопским условима од стране других сила, већ од суверене одлуке сваке државе да започне ратна дејства или не.

Кад је у питању хронолошки прва белгијска неутралност, радило се заправо о *неујтрализацији*, односно о неутралности која је наметнута споља од стране великих сила и зарад равнотеже и мира међу њима. Наиме, након што је постало јасно да се Холандија и Белгија не могу држати заједно због сталних тензија између северних протестантских и јужних католичких провинција, Аустрија, Француска, Енглеска, Пруска и Русија су одлучиле да подаре, протоколом од 20. јуна 1831. године независност Белгији уз наметање сталне неутралности што је формализовано на Конгресу од 15. октобра исте године. Наметнуту неутралност је Белгија коначно прихватила 1839. године. Током француско-пруског рата из 1870. године белгијска неутралност је била поштована. Током Првог светског рата било је међутим другачије. Немачко царство је 2. августа 1914. године упутило Белгији ултиматум којим је тражен слободан пролаз за немачке трупе услед неминовног рата са Француском. Након одбијања ултиматума, дошло је до немачке инвазије Белгије а скоро идентичан сценарио задесио је и неутрални Луксембург.⁴²

Ништа другачија није била судбина белгијске неутралности ни током Другог светског рата. Овог пута међутим, неутралност није била наметнута Белгији као што је то био случај век раније, већ је Белгија, увидевши слабости механизма колективне безбедности и крах Друштва народа приликом криза које су порузрокавали Јапан у Манџурији 1931. године и Италија у Етиопији 1936. године, као и константно јачање Немачке, својевољно одлучила да прогласи неутралност. То је учињено декларацијом краља Леополда III (*Léopold III*) од 14. октобра 1936. године у којој је речено да „Белгија мора искључиво водити белгијску политику и остати по страни сукоба својих суседа“. Министар спољних послова Пол-Хенри Спаак (*Spaak*) додао је, „разрадивши декларацију свог владара“ да ће *Белгија бити независна, неујтрална и лојална*.⁴³ Ни овог пута међутим, статус неутралности није заштитио Белгију од ратних разарања која су почела немачким нападом 10. маја 1940. године.

⁴² Вид. J.-J. Lagendorf, 84-90 и Albert Geouffre de Lapradelle, “The Neutrality of Belgium”, *The North American Review*, Vol. 200, No. 709, 1914.

⁴³ William E. Lingelbach, “Neutrality versus Alliances. Belgium and the Revolution in International Politics”, *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 79, No. 4, 1938, 607.

Наведени историјски примери одлично илуструју већ поменуто контрадикторност неутралности – ако се она искључиво или превасходно схвата као правни институт – а то је да се неутралност најбоље брани не правом, већ силом.

Уосталом, поучени искуством из Првог светског рата, Белгијанци су то врло добро знали. У обраћању Парламенту 1938. године, председник скупштинског одбора за спољну политику нагласио је да „одбрана мора да се установи тако да не буде посебно уперена ни према једном од суседа, али да по својој природи мора да буде таква да нас сачува од сваке агресије, одакле год она дошла“.⁴⁴ Ипак, и поред свести о потреби јаке одбране и чињенице да је дочекала почетак Другог светског рата са више од 600.000 људи под оружјем – што представља двоструко већи број него 1914. године – Белгија ипак није успела да заустави Немачку у њеним намерама.

2.2.2. „Оружана неутралност“ као једини вид истински одрживе неутралности

Независно од неуспеха Белгије да сачува позицију неутралне државе током Другог светског рата, „оружана неутралност“ представља једини вид истински одрживе неутралности.⁴⁵ Као што тврди један од класичних аутора реалистичке школе међународних односа Ремон Арон (*Aron*), „неутрална држава, по дефиницији, рачуна на одвраћање: она нема намеру да наметне своју вољу другим државама, осим да их убеди да је оставе на миру“.⁴⁶ Ову намеру је Швајцарска остварила у оба светска рата, првенствено захваљујући снажној војсци.

Још је крајем XIX века шведски правник Ричард Клен (*Kleen*) исправно приметио да „Швајцарска и даље за своју одбрану одржава војску чији би значај био необјашњив ако би веровала гаранцијама утврђеним на папиру“.⁴⁷ Није међутим овде реч о вери или одсуству исте, већ о чињеници да се у анархичном међународном систему, гаранције утврђене на папиру, тј. права која проистичу из статуса неутралности – најбоље штите снажном војском. А снажну војску је Швајцарска градила са таквом свешћу да је, како наводи Драгана Ђурашиновић-Радоевић, влада својевремено објавила да се војсци „мора обезбедити најефикасније оружје за очување независности и неутралности, међу којима је и атомски оружје“.⁴⁸

⁴⁴ *Ibid.*, 620.

⁴⁵ Ова констатација важи у контексту трусног геополитичког контекста. У том смислу, пример ненаоружане неутралности Костарике, која дакле нема војску али која нема ни отворена геополитичка питања са суседима, нити се налази, у том погледу, на нестабилном подручју, није посебно релевантан.

⁴⁶ Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris 1984, 400.

⁴⁷ J.-J. Lagendorf, 156.

⁴⁸ Dragana Đurašinović-Radojević, „Švajcarska ‘oružana neutralnost’“, *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi* (ur. Srđan T. Korać), IMPP/Hanns Seidel Stiftung, Beograd 2016, 56.

И заиста, швајцарска војска по броју људства (140.000 у 2019. години) и различитих борбених средстава (међу којима скоро две хиљаде разних механизованих и оклопних возила, 30 борбених авиона Ф-18 и 45 хеликоптера) и данас чини изузетно респектабилну силу.⁴⁹ Изнад свега међутим, њен одбрамбени систем почива на идеји народне милиције односно обавезног присуства рочног састава и укључивања свих војно способних мушкараца у систем одбране кроз *обавезно служење војног рока, ефикасан систем резервиста и цивилне одбране, систем обуке и тренинга освежавања знања за резервисте*, који лично оружје чувају у својим кућама.⁵⁰

Због свега наведеног се Швајцарска и данас сматра идеалнотипским примером неутралне државе.

ЗАКЉУЧАК

Након свега реченог, јасно произлази да је концепт неутралности апсолутно савремен и да ће савремен остати све док анархија буде главна одлика међународних односа. Јасно је и да концепт неутралности, у данашњем времену, на првом месту подразумева политички суверену одлуку једне нације да се држи ван сукоба других држава и да на исти начин третира зараћене стране како би и сама била остављена ван ратних операција. Питање експлицитног међународног признања није од пресудног значаја јер, поред традиције неутралности, поштовање исте зависи првенствено од војне силе с којом једна држава располаже у одбрани своје неутралности. Само онда када је однос снага и интереса такав да ниједна зараћена страна нема рачуна да изврши агресију на неутралну државу, правни режим неутралности може доћи до изражаја иако и тада могу постојати модулације у његовој примени.

Коначно, иако је мало вероватно да се у ери нуклеарног оружја могу поновити сукоби светских размера какве је познавао XX век, несумњиво је да неутралност, која је земљама попут Швајцарске или Шведске донела више од два века непрестаног мира, може утицати на свеукупни развој једне политичке заједнице. Уосталом, никада не треба заборавити да неутралност представља средство за постизање националних циљева, на шта подсећају

⁴⁹ Вид. податке са званичне интернет презентације швајцарске војске, <https://www.vbs.admin.ch/fr/ddps/faits-chiffres/armee.html>, 10. јануар 2020.

⁵⁰ Dragana Đurašinović-Radojević, 59-63. На званичној интернет страници швајцарске војске може се видети и десетоминутни филм (видео) о обавезном годишњем програму бојевог гађања, који показује начин на који се лично оружје (аутоматска пушка), чува, преноси и одржава као и све остале административне радње и процедуре које се том приликом морају поштовати: <https://www.vtg.admin.ch/fr/mon-service-militaire/dehors-du-service/sat/schliesswesen-ausser-dienst.html#video>.

аутори извештаја швајцарског Савезног већа о неутралности, тврдећи да „неутралост никада није била за нашу земљу циљ сам по себи већ један од инструмената који је употребљен како би омогућио Швајцарској да постигне своје истинске циљеве, посебно онај да очува, у највећој могућој мери, своју независност“.⁵¹

ЛИТЕРАТУРА И ИЗВОРИ

- Christine Agius, “Transformed beyond recognition? The politics of post-neutrality”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011.
- Christine Agius, Karen Devine, “‘Neutrality: A Really Dead Concept?’ A Reprise”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011.
- Raymond Aron, *Paix et guerre entre les nations*, Calmann-Lévy, Paris 1984.
- Jessica L. Bayer, Stephanie C. Hofmann, “Varieties of neutrality: Norm revision and decline”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 46, 3/2011.
- Josef Binter, “Neutrality, European Community and World Peace: The Case of Austria”, *Journal of Peace Research*, Vol. 26, No. 4, 1989.
- Edwin Borchard, “Neutrality”, *The Yale Law Journal*, Vol. 48, No. 1, 1938.
- Philippe Brillet, “Quel avenir pour la neutralité irlandaise?”, *Sources*, Automne 2003.
- Jean-Paul Charney, “Hors armes ou hors passions? La neutralité”, *Géostratégique*, n° 14, 2016.
- Charles Chaumont, “La neutralité de l’Autriche et les Nations-Unies”, *Annuaire français de droit international*, Vol. 1, n° 1, 1955.
- Brian S. Faloon, “Aspects of Finnish Neutrality”, *Irish Studies in International Affairs*, Vol. 1, 3/1982.
- Maria Gavounelli, “Neutrality – A Survivor”, *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No.1, 2012.
- Laurent Goetschel, “Neutrality, a Really Dead Concept?”, *Cooperation and Conflict*, Vol. 34, 2/1999.
- Hugo Grotius, *Le droit de la guerre et de la paix*, PUF, Paris 1999.
- Neal G. Jesse, “Choosing to Go It Alone: Irish Neutrality in Theoretical and Comparative Perspective”, *International Political Science Review*, Vol. 27, No. 1, 2006.
- Pertti Joenniemi, “Neutrality beyond the Cold War”, *Review of International Studies*, Vol. 19, No. 3, 1993.
- Милош Јовановић, „Уједињене нације и илузије колективне безбедности”, у Жаклина Новичић, Анђела Стојановић (ур.), *Седамдесет година Уједињених нација – поглед из Србије*, ИМПП, Београд, 2015.
- Miloš Jovanović, „Doktrina pravednog rata i međunarodno pravo”. *Međunarodni problemi*, Vol. LIX, br. 2-3, Jun 2007.

⁵¹ У извештају се помиње и потреба релативно еластичне примене неутралности: „Ако погледамо историју наше земље, констатоваћемо да неутралност никада није била ригидна институција, већ да је напротив Швајцарска увек знала да тај инструмент мења и прилагођава како би га ставила у службу својих интереса“, *Rapport sur la neutralité*, publié en annexe du ‘rapport sur la politique extérieure de la Suisse dans les années 90’ du 29 novembre 1993, 2.4.

- Srđan T. Korać (ur.), *Uticaj vojne neutralnosti Srbije na bezbednost i stabilnost u Evropi*, IMPP/Hanns Seidel Stiftung, Beograd 2016.
- Josef L. Kunz, "Austria's Permanent Neutrality", *The American Journal of International Law*, Vol. 50, No. 2, 1956.
- Jean-Jacques Langendorf, *Histoire de la neutralité*, Infolio, Gollion 2007.
- Albert Geouffre de Lapradelle, "The Neutrality of Belgium", *The North American Review*, Vol. 200, No. 709, 1914.
- William E. Lingelbach, "Neutrality versus Alliances. Belgium and the Revolution in International Politics", *Proceedings of the American Philosophical Society*, Vol. 79, No. 4, 1938.
- Jan Litavski, "Kontraverze vojne neutralnosti Srbije", *Novi vek*, Elektronski časopis Centra za evroatlantske studije, avgust 2012.
- Hans Lödén, "Reaching a vanishing point? Reflections on the future of neutrality norms in Sweden and Finland", *Cooperation and Conflict*, Vol. 47, 2/2012.
- Leos Müller, *Neutrality in World History*, Routledge, New York/London 2019.
- Stephen C. Neff, *Justice Among Nations*, Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts/London, England 2014.
- Igor S. Novaković, „Koncept neutralne države”, *Međunarodna politika*, br. 1141, januar-mart 2011.
- Antonio Papisca, "Active Neutrality with the New International Law. Reflections from a Politics and Law Perspective", *Peace Human Rights Governance*, Vol. 1, 3/2017.
- Nicolas Politis, *La neutralité et la paix*, Hachette, Paris 1935.
- Carl Schmitt, *Le nomos de la Terre*, PUF, Paris 2001.
- Archie W. Simpson, "Realism, Small States and Neutrality", in Davide Orsi, J. R. Avgustin, Max Nurnus (eds), *Realism in Practice*, E-International Relations Publishing, Bristol 2018.
- Bengt Sundelius, "Sweden: Secure Neutrality", *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, Vol. 512, 1990.
- Nicholas Tsagourias, "Nicolas Politis' Initiatives to Outlaw War and Define Aggression, and the Narrative of Progress in International Law", *The European Journal of International Law*, Vol. 23, No.1, 2012.
- Emer de Vattel, *Le droit des gens ou Principes de la loi naturelle appliqués à la conduite et aux affaires des Nations et des Souverains*, Londres 1758.
- Michael Walzer, *Guerres justes et injustes*, Belin, Paris 1999.

Miloš Jovanović, Ph.D., Assistant Professor
University of Belgrade
Faculty of Law Belgrade
milosjovanovic@ius.bg.ac.rs

Neutrality in the 21st Century: an Anachronistic or a Contemporary Concept?

Abstract: *Neutrality is generally considered as an outdated feature of international law and international relations. Most often seen as an anachronism, which is not in accordance with contemporary public international law, it is believed to be condemned. Still, some small states currently continue to consider themselves as neutral states in the international arena. Moreover, since the end of the Cold War, we have witnessed new countries embracing neutrality. The explanation of such an endurance of the concept, along with practice of neutrality, resides in the fact that the perception of neutrality as a foremost legal tool is essentially erroneous. More than being a legal instrument, neutrality is above all a political category which is in total accordance with the international anarchy that still forms the reality of international relations and that gave neutrality its birth. In such a context, neutrality can constitute a powerful tool in the international arena but its existence, its effectiveness, its disappearance all depends upon politics, not to say power politics. The legal guarantees it bears can fundamentally only be assured in the case of a favorable geopolitical environment and balance of power as well as sufficient deterrence provide by the neutral state. This is the reason why neutrality is considered to be effective only in the case of armed neutrality as it is shown by the Swiss example.*

Keywords: *Neutrality, International Anarchy, Just War Theory, Classic International Law, Collective Security*

Miloš Jovanović, *Maître de conférences*
Université de Belgrade
Faculté de droit
milosjovanovic@ius.bg.ac.rs

LA NOTION DE NEUTRALITÉ AU XXI SIÈCLE: ANACHRONISME OU ACTUALITÉ

Résumé: *La neutralité est souvent considérée comme étant une notion obsolette qui ne correspond plus à l'état du droit international ni à celui des relations internationales. Pourtant, non seulement certains pays se prévalent aujourd'hui encore de la neutralité, mais de nouveaux Etats ont proclamé leur propre neutralité depuis la fin de la guerre froide. Cette résilience du concept de neutralité s'explique avant tout par le fait que – contrairement au discours dominant sur la politique internationale selon lequel les relations entre Etats souverains seraient désormais strictement encadrées par le droit international, et notamment dans le domaine de la paix et de la sécurité internationales – l'anarchie constitue toujours le trait dominant et central des relations internationales. Ses implications se font au demeurant sentir sur les mécanismes de sécurité collective qui ne se sont jamais montrés réellement efficaces dans l'interdiction du recours à la force par les Etats, y compris dans le cadre des Nations Unies. Dans un tel contexte, le recours à la neutralité, laquelle doit être davantage considérée comme étant d'essence politique et non en tant qu'institution juridique, peut indéniablement servir dans le monde actuel d'instrument pertinent dans la conduite de la politique étrangère ainsi que dans la préservation de la paix.*

Mots clés: *neutralité, état d'anarchie, doctrine de la guerre juste, droit international classique, sécurité collective*

Датум пријема рада: 15.01.2020.