УНВ БР.
462

Д-р Милета Новаковић

ДРУШТВО НАРОДА

(ОДШТАМПАНО ИЗ „ГОДИШЊИЦЕ"
НИКОЛЕ ЧУПИЋА, КЊИГА XXXV).

Stojan Protić
Paris 1928

БЕОГРАД
ШТАМПАРИЈА „МИРОТОЧИВИ", ВУКА КАРАЏИЋА УЛ. БР. 26
1922.

ДРУШТВО НАРОДА

I

Постанак Друштва Народа

За последња два и по столећа је било неколико периода великих европских ратова, и пада у очи да се после готово свакога тог периода манифестовао већи или мањи покрет за утврђењем дужега мира и за извесном организацијом међународних односа која би мир обезбедила. После Тридесетогодишњега Рата (1618—1648), учесници Вестфалскога Конгреса су тражили начине на које би се осигурао мир за дуже време и од тада су многи европски државници истицали идеју да се европске главне државе помоћу савеза тако групишу, како ниједна не би била толико надмоћна над другима да зарати са сигурношћу у успех. Надали су се да ће таквом равнотежом између снага разних држава ратове начинити ређим.

После крвавих Наполеонових ратова, Бечки Конгрес је такође ставио био себи у задатак да учврсти мир у Европи. Овога пута се отишло много даље него приликом Вестфалскога Мира, и покушана је извесна међународна организација. Да би се одржао мир, склопљен је био између главних европских Сила, Русије, Аустрије, Енглеске, Пруске *Свети Савез*[1]) са циљем да се политика и спољна и унутрашња држава саображава светој вери, истини и одржању мира. Али је тај свети савез у брзо изгубио свој мистично — верски карактер који му је у почетку био дао руски цар Александар I. Чланови Савеза су се још 1814. на састанку у Шомону били обавезали да за време од двадесет година раде споразумно, да одржавају европску равнотежу (истичући опет тиме ону мисао која је од Вестфалскога Мира постала јако омиљена), да обез-

[1]) Француска му је приступила 1818. на Ахенскоме Конгресу.

беђују државама мир и независност и да спречавају повреде страних права или територија. Њихова се акција међутим била свела на међусобно помагање против слободоумних покрета и на насилно одржавање аутократизма у Европи. Као што је Бечки Конгрес у опште замишљао да може вештачки и противно природним тежњама разних народности повратити у Европи међународно стање какво је било пре Француске револуције, тако је и савез европских самодржаца хтео да вештачки одржи стари апсолутистички систем владавине, несвестан снаге коју су нове идеје слободâ биле већ добиле готово у свима европским земљама. Вештачки створени, нису се дуго могли одржати ни Свети Савез ни друге творевине Бечкога Конгреса. Дело од 1815. брзо се распало, као несавремено.

Најзад када је немачки империјализам запалио 1914. године сву Европу, и пошто су мачем и огњем пустошене, пуне четири године толике земље и ништене толике вековне тековине човечанства, творци мира од 1919. године су баш као и они од 1648. и од 1815. тражили начине да се тако страшан рат не понови бар за дуже време. И тежећи томе племенитом циљу, створили су *Друштво Народа* према чијој јакој организацији сви ранији слични покушаји изгледају као дечја игра према озбиљноме раду зрелих људи.

Ваља признати додуше да је и за последњих 40 година, и пре рата 1914—18, покушавано да се изведе бар у неколико међународна организација. Пацифистички покрет који се у Европи развио у 19. веку, и ако је потекао из чисто приватне иницијативе, није остао без утицаја ни на јавно мњење ни на званичне кругове. Под његовим упливом, а и зато да би се умањили огромни издатци на војске и флоте, европске државе су покушале да изведу ограничење наоружања и смањивање војска. На Хашким Конференцијама мира (1899 и 1907) проучавани су ти политичко-економско-војни проблеми, а у исто време се тражио начин да се државе обавежу на мирно решавање својих спорова.

С друге стране опет велики развитак међународног саобраћаја и трговине изазвао је потребу да се државе споразумеју на који ће начин задовољити оне интересе који су им свима заједнички, и ради задовољења тих општих интереса су закључени између готово свих образованих држава савези

поштански (1874), телеграфски (1865), за заштиту индустријске својине (1883), књижевне и уметничке својине (1886), за међународне преносе робе железницама (1890), а осим тога се општим конвенцијама покушало учинити што за унапређење пољопривреде, сузбијање филоксере, сузбијање злоупотреба са опиумом и т. д.

Али док су се постигли стварни резултати на томе пољу обезбеђивања *заједничких интереса*, дотле се ништа стварно није могло постићи у погледу измирења *супротних интереса* Хашке конференције нису успеле ни у питању разоружања ни у питању обавезности изборног суђења. Наоружани мир је и даље притискивао Европу свим својим теретом и чинио необично повољну основицу за светски рат, а државе нису хтеле примити ни обавезу да ће своје спорове решавати мирним путем.

Требало је да се из такве ситуације збиља развије најстрашнији од свих ратоза, па да европске државе увиде колико је њихова ранија политика била погрешна и убитачна, и да идеја међународне организације под видом једнога удружења држава добије убеђених присталица и међу самим меродавним факторима светске политике. Последица је дакле рата што је по закључењу примирја 1918., на савезничкој конференцији, која је у Паризу почела склапати уговоре о миру, међу главним идејама одмах истакнута и идеја *Друштва Народа*.

Главни поборник удружења држава је био на Париској Конференцији Мира 1919. сам председник северне америчке републике Вилсон. Истина је да су и друге делегације, а не само америчка, узимале видног учешћа у изради пакта или основног уговора Друштва Народа. И Французи и Енглези су били изашли са својим пројектима пред комисију која је имала искључиви задатак да изради Пакт али је у дебати главну улогу несумњиво имао Вилсон и неколико чланова Пакта носе отисак његових идеја или су унети на његово наваљивање (као на пример члан 18. Пакта којим се хоће да спречи у будућности закључење тајних уговора).

Пакт је тада, на Париској Конференцији 1919. године, утврђен међу савезницима и унет као прва глава у све уговоре о миру који су закључени са непријатељским државама (Немачком, Аустријом, Бугарском и Угарском). Непријатељске државе су потписале, и усвојиле на тај начин, Пакт Друштва

Народа заједно са осталим одредбама уговора. Али и ако је саставни део тих уговора, Пакт несумњиво прекорачује њихов домашај, јер ствара извесне односе не само између зараћених држава које су 1919. и 1920. васпоставиле међу собом мир, већ и између њих и других држава које су у рату биле неутралне

По члану 1., све државе побројане у додатку Пакта јесу чланови Друштва Народа од самога његовог постанка. Међу њима су 27 њих и 5 енглеских доминиона (Јужна Африка, Аустралија, Канада, Индија и Нови Зеланд) дале биле унапред свој пристанак. То су осим наше државе још: Сједињене Америчке Државе, Белгија, Боливија, Бразилија, Енглеска, Кина, Куба, Екватор, Француска, Грчка, Гватемала, Хаити, Хецаз, Хондурас, Италија, Јапан, Либерија, Никарагуа, Панама, Перу, Пољска, Португалија, Румунија, Сијам, Чехо-Словачка и Уругвај.

Других тринаест држава, које се помињу у додатку као друга категорија, имале су право у року од два месеца од ступања у важност уговора да приступе Друштву Народа па да се сматрају такође као чланови оснивачи. Свих 13 држава (Аргентина, Чили, Коломбија, Данска, Шпанија, Норвешка, Парагвај, Холандска, Персија, Салвадор, Шведска, Швајцарска и Венецуела) су се користиле тим правом и постале чланови Друштва Народа. Тако да стојимо пред чудним, необичним фактом: да су Немачка, Аустрија, Угарска и Бугарска морале да потпишу Пакт Друштва Народа, као саставни део уговора о миру, и ако саме нису уврштене међу чланове Друштва, док су друге државе ушле у Друштво и ако нису нигде потписале Пакт.

Друштво је бројало од почетка 45 чланова. Из њега су биле искључене непријатељске и још неке државе као разне републике поникле из руске револуције. Ни једне ни друге нису примљене из сличних разлога: што се хтело најпре стећи уверење да ће те државе своје међународне обавезе испуњавати савесно, и да ће се у њима утврдити једна стална управа која ће осталим државама пружити довољна јемства.

За ове две године, међутим, откако Друштво Народа постоји, његов је круг проширен. Примљене су од непријатељских држава Аустрија и Бугарска, а од нових Албанија (на првој скупштини Друштва Народа, крајем 1920.); на другој скупштини, 1921, примљене су три балтичке државе Естонија,

Литванска и Летија, а у мало није ушла и Угарска, чије је примање одложено само зато, што су се баш у време скупштине (септембра 1921.) десили познати догађаји у Бургенланду, који су и сувише довели у сумњу готовост угарске владе да испуњава Тријанонски уговор о миру.

Од оних држава, опет, које су се сматрале као чланови оснивачи, има их које или Друштву нису хтеле приступити или су прекинуле свако учешће у његовом раду Сједињене Америчке Државе, и ако је њихов председник Вилсон био највећи поборник Друштва, нису Друштву приступиле. Оне су одбиле да ратификују уговор о миру и Вилсон је са својим мишљењем остао у мањини. Од других америчких држава их има неколико као Аргентина, Перу, Салвадор, које су у почетку узеле учешћа у друштвеном раду па су се затим повукле и уздржале од сваког даљег рада, не изјављујући да хоће да иступе.

Па ипак је у Друштву Народа заступљена велика већина држава, и њихов број на скупштинама никада није био мањи од 40. И ако, дакле, нема још потпуно универзалан карактер Друштво није далеко од тога да обухвати све државе на свету. Оно, разуме се, тежи томе. Није ли се нашло делегата на скупштинама Друштва Народа до траже да у њега уђу и сићушне државице као Лихтенштајн или Монако? Само зато да из Друштва нико не би изостао, а превиђајући да је важније да најпре уђе у Друштво једна велика држава као Немачка, и да се извуче из своје пасивности велика северноамеричка република.

II

Организација.

Оно што везује државе једну за другу у Друштву Народа јесте Пакт, коме се поред свих мана и недостатака мора признати да је врло вешто склопљен и да је доста ствари предвидео — и ако је у оваквом случају било врло тешко унапред предвидети све што се односи на функционисање Друштва. Пакт је несумњиво најконцизнији закон од свих који постоје на свету и по томе се познаје да му је један од главних твораца — англо-саксонац. Он има свега 26 параграфа, али је у њима више казано него у десет пута већем броју параграфа многих закона.

Пакт истиче Друштву као главни циљ да се развије заједнички рад међу државама, и да се свакој држави зајемче мир и безбедност. Органе, помоћу којих ће Друштво постизати тај циљ, јесу Секретаријат, Савет и Скупштина.

Секретаријат је чисто административни а уједно и једини орган друштвени који је стално на окупу. Преко њега иде сва друштвена преписка, он организује рад Скупштина и Савета, стара се за вођење протокола седница, за објављивање протокола и стенографских бележака, за прикупљање свих података који су потребни, за штампање извештаја комисија, Савета и Скупштине. Секретаријат се брине о архиви и ствара друштвену библиотеку. Секретаријат има и дужност да сазива савет кад год то затражи један члан Друштва (члан 11. Пакта). Његова је дужност такође да у нарочите протоколе заводи сваки нови међународни уговор који му државе уговорнице пријаве и да закључење нових уговора објављује (члан 18). Најзад он има да организује и пропаганду у целоме свету којом ће се популарисати циљ и рад Друштва Народа, и ради тога издаје нарочити дневник друштвени. Сав тај рад изискује велики број чиновника и није чудо што је у Секретаријату запослено 367 лица [1]) На челу Секретаријата је главни секретар који је за почетак одређен у самоме Пакту (сер Ерик Друмонд) а на неодређено време. Његове следбенике ће међутим, по члану 6, предлагати Савет а потврђивати Скупштина већином гласова. Секретар је у ствари директор над свима канцеларијама Друштва Народа и под њим стоје политичка, правна, информативна, финансијска и друге секције, архива и библиотека друштвена. Улогу секретара он узима само за време седница скупштине или савета, чији је секретар увек, а на основу члана 6.

Главни органи, међутим, преко којих има да се манифестује стварни рад Друштва јесу Савет и Скупштина. Њих члан 2. Пакта ставља на равну ногу. Између њих се подела власти не обележава прецизно. И ако има неких аката који искључиво спадају у надлежност Скупштине или у надлежност Савета, за већину се може рећи да су Савет и Скупштина подједнако надлежни.

[1]) Види мемоар индијскога делегата Мајера од 12 септембра 1921 (А (IV/6 1921).

Савету и Скупштини је сама пракса обележила међусобне границе власти. И ако Друштво од скора постоји тако да је искуство врло кратко, ипак је оно довољно било да окарактерише та два паралелна друштвена органа.

У Скупштини су заступљене све државе које су чланови Друштва, и свака држава, и ако има по један глас само, има право на три посланика, право којим се, тако рећи, све користе. Тако да се у Скупштини налази преко 150 посланика што је, разуме се, претерано велики број за брзо решавање. Тако гломазан апарат није у могућности да брзо свршава послове. Није ли другој скупштини Друштва Народа, у септембру 1921, требало пуних петнаест дана само да претресе годишњи извештај Савета и Секретаријата друштвеног, и ако је право говора било ограничено? Кад би Скупштина била дужна да расправља и свршава све послове, она би морала заседавати стално, без прекида, па и у том случају је сумњиво да би дневни ред исцрпла. А Скупштина никад не може да траје дуже од месец дана из простога разлога, што већина делегата једва може и толико времена да одсуствује од својих редовних дужности. На обе досадашње скупштине је дошло по неколико активних министара! Скупштина дакле, никад не може дуго заседавати, а међутим има рђаве стране свакога парламента да се много говори а мало посла свршава. Зато се скупштине задовољавају тиме, да сврше оно што је искључиво њихова надлежност, а то је мењање друштвеног Пакта, бирање држава које по члану 4. улазе сваке године у Савет, примање нових чланова у Друштво, доношење општих одлука о разним питањима или нових уговора који су већ претходно претресени и проучени у нарочитим комисијама, потврђивање рада Савета и Секретаријата. Скупштинама није могуће да се дуже баве једним питањем. Најбољи је пример за то био спор између Пољске и Литванске око Вилне. Пошто се питање протезало пред Саветом скоро годину дана без резултата, зато што се ни за једно од предложених решења није могао добити пристанак и једне и друге стране, спор је изнет пред другу скупштину Друштва Народа. Па да ли је скупштина хтела ући дубље у питање? Не, она се бавила њиме само у толико што је саслушала и пољског и литванског делегата који су изнели своја супротна гледишта, а затим, не улазећи у дискусију, вратила је ствар Савету препоручујући измирење.

Пакт није одредио дан у који ће се Скупштина редовно сазивати. У члану 3. се вели само да се Скупштина састаје у одређена времена у редовне сазиве, и осим тога и онда кад то околности буду захтевале. У члану 5. се додаје да ће прву Скупштину сазвати Председник Сједињених Америчких Држава и то је све. На основу Пакта се прва Скупштина састала у Женеви, у новембру 1920. Она је израдила пословник скупштински у коме се поред разних других питања (утврђивање дневног реда, председништво, ток дебате, гласање и т. д.) одређује и кад ће се скупштине састајати и тиме Пакт допуњава. По члану 1. пословника, Скупштина се састаје у редован сазив сваке године првога понедеоника у месецу септембру. Изузетно, Скупштина се може састати и на основу нарочите одлуке донете на ранијој Скупштини или у заседању Савета, или на захтев ма које државе, ако се са тим захтевом већина држава сложи у року од месец дана. И тако се на основу пословника састала друга редовна скупштина Друштва Народа у Женеви, у понедеоник 5. септембра 1921.

Интересантно је да Скупштина Друштва Народа има прави парламентарни менталитет. После неколико седница се ствара сама од себе солидарност чланова Скупштине и ако су разних народности. Скупштина сама себе замишља према савету као парламенат према одговорној влади. То се није опажало увек, али доста често, нарочито у дискусији о годишњем извештају саветског рада, који је критикован и цењен онако исто као што се у једноме парламенту критикује владин експозе о општој политици. Скупштина је сасвим природно постајала суревњива на своја права и тежила да манифестује, кад год може, да је над саветом као нека старија власт. А у ствари су то две паралелне власти које имају да се допуне.

Паралелне су јер Савет има да уради оно што Скупштини није могуће. Савет је као неки извршни одбор Друштва који отправља текуће послове и решава поверена му питања. Он се састаје често, неколико пута годишње, (до септембра 1921. је било 14 заседања Савета) а у могућности је да доноси брзо одлуке и да улази и у дубље проучавање питања јер је малобројан, пошто има свега 9 чланова који се услед уздржавања Сједињених Америчких Држава своде на 8.

Разна питања која су самим уговорима о миру поверена Друштву Народа као на пример управа над Сарском Територијом или уређење Данцига; политичка питања чије је решење уступљено иначе Друштву Народа као питање Аландских Острва између Шведске и Финске, литванско — пољски спор око Вилне, спор око поделе Горње Шлезије; разна хумана предузећа као рапатрирање заробљеника из Русије, сузбијање пегавог тифуса, заштита деце, помоћ руским избеглицама — претреса и решава Савет. Бавећи се тим питањима, Савет је или извршивао скупштинске одлуке или обављао функцију која је искључиво њему резервисана било уговорима о миру било Друштвеним Пактом.

Добре стране Савета су што се може брзо и лако сазвати, што се дискусије услед малога броја чланова никад не протежу сувише (сесије обично трају седам до петнаест дана), што се брзо долази до решења. Баш зато се он у пракси истиче као најактивнији и најважнији друштвени орган. И баш зато су у праву оне државе које осуђују садашњу организацију Савета; организацију противну принципу једнакости држава: у Савету су од девет места пет стално резервисана савезничким великим силама (Енглеска, Француска, Италија, Јапан и Сједињене Америчке Државе) док су остала четири остављена да их наизменце заузимају остале државе. Пет држава су дакле стално заступљене док осталих четрдесет и неколико морају чекати да на њих дође ред за остала четири места, па и то ако им при гласању у Скупштини буде наклоњена већина држава.[1])

Та неједнакост, којом се манифестује у Друштву превласт савезничких Великих Сила, у толико теже пада што се баш у Савету најчешће и највише остварује друштвена акција. Поред осталих власти, Савет има и власт да одлучи искључење из Друштва једне државе која је погазила обавезе

[1]) Сам Пакт је био означио државе које ће ући прве године у савет: то су биле Белгија, Бразилија, Шпанија и Грчка. На првој Скупштини, 1920, гласано је први пут и тада су остале у савету Белгија, Бразилија и Шпанија а на место Грчке је дошла Кина. Године 1921., на Другој Скупштини, већином гласова је одлучено да остану и за идућу годину дотадашњи чланови. И тако су поред сталних чланова биле стално у савету и Белгија, Шпанија и Бразилија. Грчка је била годину дана, Кина две године, остале државе никако. Против Белгије је била јака опозиција 1921., али је кривица до Мале Антанте што се та опозиција није могла организовати. Мала Антанта је била несложна, јер су и Чехословачка и Румунија хтеле да уђу у савет, а места је могло бити само за једну од њих.

примљене Пактом. Истина је да је за такво искључење потребна у Савету једногласност (изузимајући, разуме се, државу окривљену која у таквом гласању не може ни учествовати). Али је ипак право искључења врло важна прерогатива, и чудновато је, да то право није дато Скупштини (па макар се и не тражила једногласност) већ Савету.

Овакав састав Савета је један од главних аргумената у рукама противника садашње друштвене организације. На другој скупштини Друштва Народа је било говора о проширењу савета. У првој комисији скупштинској је пало неколико предлога: да се савет увећа на та, начин што би добио још два члана; једнога сталног (и то би била јужно-америчка која држава) и једног повременог (предлог државе Чили). Да се друкчије бирају чланови: на дуже време, и по два сваке две године. Али ниједан предлог није усвојен јер се нашло да треба прво сачекати улаз Немачке у Друштво, па тек онда решавати о измени састава саветског. И тако је Савет остао овакав какав је, пркосећи принципу једнакости као основном начелу међународног права баш у установи која има да буде оличење међународне заједнице и најсигурнији чувар њенога права.

III

Циљ и функције Друштва

Друштвом Народа се желело остварити оно чему се и пре последњег рата тежило: Да се пре свега отклањају узроци ратова и мирно решавају међународни спорови. Да се затим усредсреди администрација оних међународних уређења којима се обезбеђују заједнички интереси свих држава. А поред тога су Друштву Народа поверени и извесни хумани задаци и тиме је оно истакнуто не само као чувар мира већ и као заштитник човечанства.

Отклањање ратова је несумњиво главни и најважнији друштвени циљ, који се мисли постићи на разне начине. Творци Пакта нису схватили тај проблем једнострано — већ су обухватили све његове многобројне елементе. Сасвим су правилно увидели да није довољно позвати државе да расправљају своје несугласице мирним путем, већ да треба отклањати и оне даље узроке који управо чине да се из једнога често безначајног питања изроди рат. Зато су међу осталим истакли и потребу разоружања.

Елементарна је истина да су такмичење у наоружању, стално увећавање војске и убојне спреме, општа војна обавеза и милитаризам неизбежно повлачили као последицу ратове. Напротив, лишене својих садашњих великих војних апарата, државе би вероватно биле мање склоне да помишљају на рат.

Зато се у члану 8. Пакта утврђује обавеза за државе да број војника и наоружање сведу на најмању меру, на број који се мора задржати ради саме државне безбедности и ради вршења оних међународних обавеза које само Друштво државама намеће.

Разоружање у смислу члана 8 остварено је за бивше непријатељске државе, Немачку, Аустрију, Мађарску и Бугарску у самим уговорима о миру. За остале државе, међутим, стављено је у дужност Савету да изради план, водећи рачуна о специјалним приликама у којима се свака држава налази и о њеноме географском положају. Израђени план би се имао извршити тек пошто би се с њиме саме државе сагласиле.

Али Савет није могао имати довољну спрему да се сам тим питањем бави. И зато је установљена, на основу члана 9. Пакта, стална комисија за војна, поморска и ваздухопловна питања са задатком, међу осталим, и да припрема сву грађу потребну за саветска решавања о разоружању.

Шта је урадила та комисија? У извештају који је после године-дана поднет другој скупштини Друштва Народа о раду Савета, меланхолично се констатује да „војна комисија сумња да се корисно може проучавати питање смањивања наоружања и да се то смањење може стварно осигурати у садашњим приликама и са садашњим саставом Друштва". Када је свима државама саопштена жеља прве скупштине да се војни буџети не увећавају, само је 15 држава изашло на сусрет тој жељи па и међу њима их има које су учиниле резерве. Осам држава међутим нису могле дати никакав одређен одговор (међу њима је и наша Краљевина). То су резултати за годину дана!

Очевидно је, дакле, да ће од свих чланова Пакта члан 8 бити најтеже применити. Проблем смањивања наоружања је несумњиво најтежи. Без Сједињених Америчких Држава и Русије, Друштво Народа је у осталом у немогућности да га потпуно реши; разоружање или мора бити опште или га не може бити (изузев случај као са Немачком где је наметнуто од побед-

диоца). Из тих разлога је Вашингтонска Конференција добро дошла, и она ће својим радом, и ако се врши изван Друштва Народа, Друштву помоћи. А на самој Конференцији у Вашингтону, која је у питању разоружања успела више него што се могло очекивати за овај мах, сасвим је умесно речено да смањивање наоружања претпоставља претходно решење оних великих питања у којима се укрштају интереси разних држава. Да се сведе, на пример, будуће поморско наоружање Енглеске, Сједињених Америчких Држава, Јапана, Француске и Италије тако да буде у размери: 5:5:3:3:1 морало се претходно проучити питање Тихога Океана и наћи начин да се обезбеде разни интереси умешани у територије које тај океан запљускује.

Друго средство за отклањање ратова се налази у члану 18. Пакта и оно би могло бити исто тако плодоносно као и разоружање, кад би једнога дана потпуно успело. То средство је јавност у закључивању уговора, другим речима кидање са тајном дипломацијом. Тајна дипломација омогућава закључивање нападних савеза, олакшава освајачку политику појединих држава, изазива ратове. И ако је знатно отежана откако је готово у свима земљама завладао парламентарни режим, тајне дипломације је још било доста и ових последњих година. Против ње је најодлучније устао Вилсон. На његово наваљивање је унет у друштвени Пакт члан 18, у коме се државе обавезују да ће у будуће све своје уговоре достављати Секретаријату Друштва Народа, с тим да их оно заводи у нарочити протокол и њихову садржину објављује путем штампе.

Кад би се члан 18. потпуно примењивао, његово би дејство било без сумње силно. Никакав споразум између држава не би више могао остати тајан и спољна политика држава би била вођена јавно, пред очима целога света, бар својим добрим дѣлом. Али су се, изгледа, државе баш од тога поплашиле, а можда је одредба члана 18 и сувише супротна вековним традицијама од којих није лако ослободити се, тако да је он до сад врло рђаво примењиван и државе су врло немарљиве биле у пријављивању уговора. Секретаријат је приближно утврдио да му половина уговора није још пријављена. Међу непријављенима се налази и Рапалски Уговор који нашу државу специјално интересује.

На први поглед изгледа чудновато да су државе тако лабаво вршиле члан 18, кад тај члан има своју нарочиту санкцију, и то доста строгу санкцију: у њему се изречно вели да уговори неће бити ни за кога обавезни, другим речима да неће имати никакве практичне вредности, докле год се не пријаве.

Али у ствари је та санкција много блажа него што изгледа. Она управо значи једино то да се, поводом једног непријављеног уговора, држава не може обраћати Друштву Народа за заштиту. Ако Италија на пример, неће да испуни извесну одредбу Рапалскога Уговора, ми се не можемо жалити Друштву Народа против тог неизвршења обавеза од њене стране, нити можемо захтевати да Друштво Народа нама помогне против Италије, зато што уговор нисмо пријавили. Право на заштиту Друштва Народа добијамо тек пошто му уговор пријавимо. Све дотле Друштво Народа игнорише непријављени уговор. А довољно је да само једна страна уговор пријави, па да се та формалност сматра као свршена.

Члан 18. се мора тако тумачити, ако се неће да дође у опреку са усвојеним принципима међународног права, која Друштво Народа нигде не жели ни да игнорише ни да гази. А уобичајено је правило у међународним односима да уговор постаје обавезним од дана измене ратификација или од дана који је у њему самом означен као дан ступања уговора у важност. Уговор је дакле обавезан и пре пријаве Друштву Народа, ако је ратификован, то јест потврђен од највиших државних власти. Члан 18. само оснажава ту обавезност и даје извесно оружје као одбрану држави на чију се штету уговор доцније не испуњава. Али он обавезност не ствара.

Предвидевши разоружање и јавност дипломатских договора, Друштво Народа се труди да отклони ратове и на тај начин што намеће државама обавезу да сваки свој спор покушају најпре решити мирним средствима. У томе правцу је Друштво пошло већ утрвеним путем, путем којим се ишло и пре рата, на Хашким Конференцијама Мира, али на коме се раније постигло врло мало резултата. Како Друштво мисли у будуће постићи стварније резултате? На тај начин што приморава државе да, противно ономе што је раније било, сваки свој спор без разлике подвргну мирноме решењу.

Државе су до сада биле слободне да решавају своје међусобне спорове како су налазиле за добро. Хашке конвенције су им препоручивале мирна решења, али је свакад држави стајало до воље хоће ли се послужити или не тим ре-

шењем. У пркос свих напора појединих пацифиста, државе се никад нису хтеле обавезати ни да ће извесне бар спорове, а камо ли све решавати изборним суђењем.

У будуће неће бити тако и у томе је велики напредак постигнут Пактом Друштва Народа. Истина ће и од сада државе моћи да бирају, али само између разних начина на које се може мирно решити спор. Друштво Народа им пружа два мирна пута за решење спора. Државе могу изабрати или један или други, према случају, али морају један изабрати. У томе је велики корак учињен унапред.

То се јасно каже у чл. 12, 13, 14 и 15 Пакта. У члану 12. су државе уговориле да ће сваки спор упутити или Савету Друштва Народа или Међународном суду, и обавезале су се да ни у ком случају неће прибећи оружју пре него што прође најмање три месеца од судске пресуде или доношења извештаја о спору у друштвеном савету. Разуме се, и то члан 12. изречно додаје, да савет мора донети своје мишљење најдаље за шест месеци од дана кад му је питање поверено или, ако је ствар поверена суду, суд мора пресудити у не одвећ дугом року (за суд се рок не означава тачније).

Шта ће се поверити суду? оно питање које се не може решити дипломатским путем а по својој природи је такво да се може на суду расправити. Као примере таквих питања, члан 13. наводи сва она која се односе на тумачење уговора или међународно-правних начела, или су изазвана гажењем међународних обавеза, или се састоје у тражењу накнаде за неизвршене обавезе. До воље стоји парничним странама који ће суд изабрати. Члан 14. предвиђа стварање нарочитога сталнога Међународнога Суда чија је надлежност у принципу неограничена, то јест: моћи ће решавати ма какав међународни спор који му се поднесе. Али су државе слободне да упућују своје спорове и другим, изборним судовима, а не само томе сталноме суду.

Сви спорови међутим који могу изазвати прекид односа, а не подносе се никаквоме суду, било зато што нису правне природе, било зато што парничне стране имају специјалних разлога да их суду не подносе, морају доћи пред Савет Друштва Народа. И да би се њима бавио Савет, довољно је да само једна заинтересована држава извести Главнога Секретара Друштва, који одмах предузима све потребне мере ради

анкете и потпуног проучавања спора. Заинтересоване стране су дужне у најкраћем року да саопште Савету своја гледишта и своје доказе, и Савет може објавити одмах те документе.

Кад проучи спор, Савет има да донесе не пресуду већ један извештај који заинтересоване државе не морају примити. Ако га приме, разуме се да је питање окончано и Савет онда може објавити у целини или делимично свој извештај.

Ако га не приме, могу се предвидети разни случајеви. Или је Савет (изузимајући гласове заинтересованих држава) усвојио извештај једногласно, и у томе случају држава која усвоји мишљење Савета има право на заштиту Друштва Народа против свог противника. Или су у самоме Савету мишљења била подељена, и у томе случају је свака држава слободна да се опредељује како нађе за најбоље.

Као што се види, рат није потпуно искључен применом чланова 12 15 Пакта. Он остаје могућ кад год се мишљење Савета не усвоји. Али се претпоставља да ће се вероватноћа оружаног конфликта јако умањити самим тим што се не сме прибегавати оружју ни за време док Савет проучава спор ни у року од три месеца од доношења саветског извештаја.[1]) Ако рат не диктирају никакви дубљи разлози, заоштреност ће се извесно умањити, мржња сталожити за тих неколико месеци преговарања.

Ако се страсти пак, ни после тога времена, противно очекивању не стишају, може доћи до оружаног конфликта као што може наступити рат и онда кад једна држава, противно члану 15, одбије да повери спор Савету. И шта онда бива?

Онда се имају применити санкције предвиђене Пактом против државе која је повела рат и тиме погазила своје обавезе да не нарушава мир. Санкције су две: оружана акција Друштва Народа против нападача, за коју ће друштвени Савет одредити колико која држава има да да војника и опреме; и економска блокада државе која је нападом погазила своје дужности. Држава нападач се дакле излаже опасности да по члану 16. све остале државе прекину с њоме одмах све трговинске и финансијске везе, да обуставе према њој сваки па и лични саобраћај. Најзад Савет Друштва Народа има право по

[1]) Излишно је нарочито објашњавати да ће Савету бити подношени, а не суду, баш они најопаснији спорови у којима није правна несугласица већ чисто конфликт политичких интереса.

члану 16. и да искључи из Друштва државу која је погазила своје обавезе узете у Пакту.

Да се могне евентуално применити колективна војна акција, треба да се у самоме Друштву изведе нарочита организација, која не изгледа да ће бити скоро створена и чијем остварењу стоје на путу готово несавладљиве тешкоће. А пре свега има да се изведе опште разоружање. Ту војну санкцију по свој прилици још за дуго Друштво неће моћи примењивати. Зато се у Друштву Народа поглавито полаже нада на економску санкцију, блокаду, и прва и друга Скупштина Друштва Народа су доста посветиле времена и труда детаљнијој организацији економске блокаде. С разлогом се сматра да је блокада једина стварна плодоносна санкција коју Друштво за сад у рукама има. Пошто је члан 16. у врло општим изразима састављен, неопходно је потребно било на његовом основу регулисати разне појединости примене тога несумњиво моћног оруђа. Ради тога је још прва Скупштина била одлучила да се установи специјална комисија коју је Савет наименовао и која је одржала неколико седница у Женеви у августу 1921. Извештај те комисије је затим претресан на другој Скупштини Друштва Народа, која га је у главноме усвојила.

Најзад треба споменути, као такође једно средство за обезбеђење мира, право које члан 11. даје свакој држави да захтева сазив Савета ако сматра да постоји ма где почетак или могућност рата. У томе случају је главни секретар дужан хитно сазвати Савет који ће предузети потребне мере да се мир очува. Рат или претња ратом не морају непосредно погађати државу која тражи хитни сазив Савета. Сматра се дакле да ратна евентуалност интересује целокупно друштво ма где се појавила. Члан 11. додаје, у осталом да сваки члан Друштва има и то право да пријатељски скрене пажњу или Савета или Скупштине на сваку околност која прети да поремети међународне везе или добар споразум између народа. Циљ је очевидно тај, да се још у самој клици конфликти отклањају.

Чланом 11. се до сад користила Албанија против нас. Она се на његовом основу обраћала Друштву Народа, жалећи се на тобожње наше упаде војском у њену територију. Наша је држава могла то исто да чини и да Албанију предухитри у толико пре што су у ствари арбанашке чете упадале на

наше земљиште, убијале и пљачкале тако да је појачање наших војних одреда на демаркационој линији од 1918. било само одбрана наше територије. Али се ми тиме нисмо користили. А Албанија је међу тим успела, у новембру ове године, да покрене против нас и енглеску дипломатију, тврдећи да ми против арбанашке државе водимо прави рат, тако да је енглески премијер Лојд Џорџ тражио телеграфским путем на основи члана 11 хитан сазив Савета[1]). Савет је сазван био у Паризу за 18 новембар. Пред Саветом је наш делегат г. Бошковић изјавио да наша држава пристаје на границе Албаније, утврђене 9 новембра 1921 на састанку Главних Сила савезних (Конференција амбасадора), а које нису ништа друго него границе утврђене у Лондону 1913 и нешто мало исправљене; и да су предузете све мере да наше трупе одмах евакуишу свако земљиште које је припало Албанији. После те изјаве, која је била најбољи доказ да немамо никакве непријатељске намере према суседној држави, Савет Друштва Народа је, на предлог свога председника Химанса, утврдио да је држање и наше и Албаније помирљиво, да миру не прети никаква опасност, и да анкетна комисија Друштва Народа, која се већ налази у Албанији има да продужи рад и да се на лицу места увери најпре да ли је неутрална гранична зона, која по одлуци Конференције амбасадора има да постоји све док се граница не трасира на терену, већ очишћена од свих трупа, било наших, било албанских, и да ли се унутрашњи нереди у Албанији не одржавају никаквим спољним утицајем. Тако се то питање расправило пред Саветом, без повреде по наше достојанство али штетно по наше интересе.[2])

Члан 11. несумњиво има племенити циљ и допуњава остале одредбе које теже обезбеђењу мира. Али му је рђава страна што оставља државама широко поље за интервенцију у туђе послове, под изговором да је мир у опасности. Свако се питање по члану 11. може изнети пред Друштво Народа — и тај ће се члан извесно често злоупотребљавати а противно начелу немешања једне државе у послове друге, начелу које је корисно и потребно нарочито малим државама.

[1]) Депеша Лојд Џорџа Главном Секретару Друштва од 7 новембра.

[2]) Види о том: Résumé Mensuel des Travaux de la Société des Nations, décembre 1921, p. 174—178.

Поред главнога циља, који је одржање мира, Друштво Народа има, као што је већ споменуто, и друге задатке. Као највиши чувар интереса човечанства, оно има надзор над извршењем уговора којима се сузбијају бело робље и злоупотреба опиума и других штетних хемикалија, или којима се забрањује трговање оружјем и муницијом у извесним земљама; има да предузме све могуће мере за предохрану од болести и борбу против њих. Државе се у Пакту обавезују, осим тога, да ће се трудити да осигурају раднику повољне услове за рад и да ће у својим колонијама праведно поступати са урођеницима, а члан 25. намеће им обавезу да помажу стварање и заједнички рад свих добровољних организација Црвенога Крста којима је циљ одбрана од болести, народно здравље и ублажавање беде у свету.

Друштво се сматра као представник човечанства и чувар његових интереса и у члану 22, у коме му се поверава врховни надзор над пређашњим немачким колонијама и над извесним областима које су до последњег рата припадале Турском Царству. Пакт замишља да све те области буду поверене на привремену управу појединим државама, које ће њима управљати у име Друштва Народа, и Друштву подносити редовне извештаје. Уређујући колонију, држава ће бити дакле мандатор, пуномоћник Друштва. Према географским околностима, економским условима и културном развитку урођеника власт пуномоћника неће бити свуда иста, и у Пакту се предвиђају три врсте мандата: мандати А (Сирија, Ливан, Месопотамија, Палестина) поверени Француској или Енглеској над појединим областима Турскога Царства, којима је потребно, како се вели у члану 22, извесно туторство док не постану способне да саме собом управљају; мандати В, у којима културни ниво народа захтева да мандатор узме у своје руке управу и при том спречава трговину с робљем, продају оружја и алкохола, али у којима се мора зајемчити урођеницима слобода савести и вероисповести у колико не иде против јавнога поретка и морала (намењено Енглеској над источном Африком, Камеруном и Того, Француској над Камеруном и Того и Белгији над источном Африком); [1]) мандати С у којима пуномоћник има много већу власт него и код мандата А и

[1]) Види Извештај Другој Скупштини Друштва Народа о раду Савета и Секретаријата, стр. 45—46.

код мандата В, и где управља облашћу онако исто као и својом колонијом, потчињавајући је својим законима, али ипак подносећи годишњи извештај Друштву Народа (мандат дат Јапану над бившим немачким поседима у Тихом Океану северно од екватора, Новом Зеланду над Самоа, Енглеској над Науру, Аустралији над осталим ранијим немачким поседима у Тихом Океану јужно од Екватора, и Јужној Африци над немачком Југозападном Африком).

Члан 22. предвиђа стварање сталне комисије у Друштву Народа, која ће се бавити питањем мандата, и та је комисија и образована. Али се на мандатима није могло урадити Бог зна шта зато, што се за мандате А морало чекати да уговор са Турском ступи у важност, а ни о осталим мандатима се није могло решавати без претходног споразума са Сједињеним Америчким Државама. И тако, у пркос протеста и жеља које су се чуле на Скупштинама Друштва Народа, мандати још нису појединачно дефинисани нити је њихова организација утврђена.

Поред хуманих задатака, Друштво Народа има читав низ послова који су му поверени уговорима о миру. То је на пример фидеикомис који му је дат над Сарском области за 15 година, то је заштита над самосталном области града Данцига, то је решење белгиско-немачког спора око Малмеди, и многи други мање важни послови.

И на послетку да споменемо и функције које Друштво Народа има у погледу уређења и управе заједничких интереса свих или већине држава. О томе говоре чланови 23. и 24. Пакта. Члан 23 е ставља Друштву у дужност да осигура одржање слободе саобраћаја и транзита и правилно поступање у погледу трговинске политике према свима државама члановима Друштва. У погледу трговинске политике није ништа важније предузето, а ради утврђења слободе транзита и саобраћаја сазвата је крајем марта 1921. конференција у Барцелони [1]) која је донела уговоре о транзиту, о пловним рекама међународне важности, и одлуке или жеље о праву истицања заставе на мору држава које немају излаз на море, о међународном уређењу на железницама и о међународним пристаништима.

[1]) Конференција је трајала од 10 марта до 20 априла. Четрдесет и четири државе су биле заступљене.

Члану 24-ом је циљ да у Друштву Народа усредсреди све међународне организације које су раније постојале, или се имају тек установити ради постизања каквог специјалног задатка. Као примери таквих организација се могу навести светски поштански савез, светски телеграфски савез, конвенције о заштити индустријске, књижевне или уметничке својине итд. Да би се те разне конвенције могле примењивати, створено је за последњих четрдесет и неколико година више међународних канцеларија, које одржавају везе међу државама потписницама, прикупљају потребне податке и обезбеђују задовољење општих интереса у једноме специјалноме питању.

Све те разне организације имају да се сакупе у Друштву Народа. Али да би се то извело, члан 24. претпоставља пристанак свих држава које су потписале уговоре којима се те специјалне организације стварају, и пошто је потребно доста времена да се тај услов испуни, није никакво чудо ако још ниједна од тих организација није ушла у Друштво Народа Једна једина међународна канцеларија је стављена под власт Друштва, па и та не спада у оне које су створене каквим уговором. То је међународни биро за помоћ странцима који су без средстава за живот. Његово је седиште у Паризу и циљ му је да врши пропаганду. Савет Друштва Народа је у току прошле године решио да Друштво прима тај биро под своје окриље.

IV

Друштво на делу

Ако се једним погледом обухвате сви међународни важнији догађаји за последње две године откако Друштво постоји, пада у очи да је у њима Друштво Народа играло врло незнатну улогу. Сви, или готово сви, ти догађаји су или у непосредној или у посредној вези са ликвидацијом стања створеног последњим ратом и извршењем уговора о миру. Било је логично да у њима игра важнога фактора баш Друштво Народа, које би на тај начин продужило посао Конференције Мира од 1919, и старало се за одржање и консолидовање стања створеног уговорима о миру као и за уређење нових односа између држава Тако међутим није било Главне Силе Савезника су створиле један нови орган, Врховни Савет савезника, и тај Врховни Савет је управо преотео Друштву најважнију функцију која је природно имала да буде Друштву додељена. Сва поле важнија политичка питања, у вези са уговорима о миру, долазила су пред Врховни Савет а не пред Друштво, и Савет их је решавао.

Осим тога, у Азији се развио прави рат између Турске и Грчке, а Друштво ни на који начин није интервенисало. У области некадашње Руске Царевине је стално било ратно стање, час на једној час на другој страни, грађански рат са свима страхотама које га прате није престајао, а Друштво се није мешало. Друштво чак није покушало ни да пресече рат између Русије и Пољске.

Треба ли из тога закључити да је Друштво промашило свој циљ, и да је један мртворођени створ, да нема никакве будућности? Не, не сме се усвојити тај закључак пре свега зато што је време од две године сувише кратко да се могне донети о Друштву коначна оцена, а затим и зато што је ипак Друштво за ове две године, откако постоји, доста урадило, и ако су главна питања ван њега решавана.

Од питања која су Друштву била поверена треба споменути на првоме месту политичка. Друштво је од тих питања два потпуно расправило: питање Аландских острва и спор око Горње Шлезије. Оно је много труда уложило и у расправу спора пољско-литванског, али за сад без успеха, што није ни врло чудновато кад се има на уму да су гледишта пољско и литванско потпуно супротна готово у свима тачкама тога питања.

Питање Аландских Острва је питање локално у коме су заинтересоване Шведска и Финландија, у коме могу имати извесног интереса и друге балтичке државе, али које је за нас несумњиво без икакве важности. Имало је да се реши да ли ће се та острва одвојити или не од Финландије. Одлуком својом од 24 јуна 1921, Савет Друштва Народа је решио да Аландска острва остану под сувереношћу Финландије, али да се становништву острва, које је по раси и језику шведско, зајемче сва национална права. Та јемства су побројана у једној погодби од 27 јуна. Поред тога је Савет проучио и питање неутрализације Аландских Острва. Још 1856 су Енглеска, Француска и Русија биле закључиле конвенцију по којој се на Аландским Острвима никаква утврђења нису смела у будуће подизати. Али је та конвенција, као и многе друге, по-

гажена у току последњега рата: на острвима су подигнута утврђења. Савет Друштва Народа је решио да се острва поново неутралишу и позвао заинтересоване државе: Шведску, Финландију, Данску, Немачку, Енглеску, Француску, Италију и Пољску, да у том смислу закључе нову конвенцију а на темељу пројекта који су Шведска и Финландија већ израдиле. Шведска је била врло незадовољна одлуком Савета, којој би се збиља могле чинити доста озбиљне замерке, али ју је ипак усвојила, што јој служи на част.

Много је важније било питање Горње Шлезије. Познато је већ да Версајски уговор о миру са Немачком није био решио питање о немачко-пољској граници у Шлезији, већ је (члан 88 и додатак) оставио становништву Шлезије да се гласањем изјасни, хоће ли припасти Немачкој или Пољској. По свршеном гласању је Врховни Савет Главних Савезних Сила имао да повуче границу, према резултатима гласања али и с обзиром на економске и географске околности. И шта је било? Кад је гласање обављено, и кад је имала да се повуче граница, не само да је наступила неслога између Немачке и Пољске у погледу тумачења резултата плебисцита, већ су у самоме Врховноме Савету Енглеска и Француска дошле у сукоб, Енглеска тежећи да границе обележи повољније по немачке интересе, а Француска бранећи до крајњих граница пољ ко гледиште. И кад се две најглавније савезничке државе нису никако могле сложити у томе погледу, нашло се да је једини излаз да се цела ствар повери Друштву Народа.

Савет Друштва Народа је узео питање да свестрано проучи, уложио је много труда и савесно је тај посао свршио. Мишљење Савета је донето 12 октобра 1921, после месец и по дана рада, и то мишљење је и усвојено. Кад се узме у обзир велика маса података које је требало проучити, и деликатност самога питања — чисто политичког — мора се одати признање и брзини са којом је Савет радио и непристрасности која је том приликом показана. А кад се има у виду да је шлеско питање претило да озбиљно завади Енглеску са Француском, што би довело до недогледних последица у општој међународној ситуацији у Европи, несумњиво је да је решење Шлескога питања један од најважнијих резултата које је Друштво Народа за ове две године постигло.

Друштво Народа се бавило и другим питањима политичким али само узгред, не улазећи у њихово потпуно решавање (Албанско питање о коме је напред било говора), или одбијајући у брзо своју надлежност, да не би закорачило у власт Врховнога Савета.

Друштво је међутим имало велико поље рада на другој страни. Сами уговори о миру, као што је већ споменуто у овоме чланку, поверили су били Друштву читав низ административних функција од којих су најважније управа над Сарском територијом и уређење слободнога града Данцига.

Стварајући слободни град Данциг (чл. 100 - 108. версајскога уговора), и стављајући га под заштиту Друштва Народа, уговор о миру је обележио само главне црте уређења тога града и његових односа са Пољском. На томе темељу је било потребно што пре донети устав и у појединостима регулисати односе између Данцига и Пољске. Сав се тај посао имао извести под надзором Друштва Народа, које у Данцигу има свога сталнога високог комесара. И тај је посао у главном свршен. Од конвенција и закона су најважнији: конвенција од 9. новембра 1920. између Пољске и Данцига, устав Данцига од 15. новембра 1920, и конвенција од 24. октобра 1921. Ова последња нема мање од 244 параграфа. По томе се најбоље види колико се труда морало уложити у уређење тога питања.

Док Друштво Народа има над Данцигом само заштиту и врховни надзор, дотле му је над Сарском територијом поверена пуна управа за време од 15 година. По Версајскоме Уговору (чл. 45—50 и додатци) Друштво ће управљати Сарском Територијом преко једне комисије од 5 чланова, коју поставља сваке године Савет Друштва Народа, и која ће представљати Друштво. Власт те комисије је врло велика, по члану 19. додатка чл. 50. уговора она треба да је једнака оној власти коју су до 1918. вршиле Немачка Царевина, Пруска и Баварска. Једино судови морају остати у ономе истом саставу који су имали раније под Немачком, али ће своје пресуде изрицати у име комисије. Све остале чиновнике може постављати и отпуштати комисија, која има пуну извршну власт и мора једино тражити одобрење од народног представништва за нове порезе. У комисији треба да буде 1 француз, три лица која нису ни француског ни немачког држављанства, и једно лице рођено на самој територији. Прошле године су били у

комисији осим француза и домородца, један Канађанин, један Белгијанац и један Данац. Комисија подноси Друштву Народа извештаје неколико пута годишње.

Осим тих политичких и чисто административних послова, Друштво је имало и других. Речено је већ да се у погледу мандата (члан 22. Пакта) није могло Бог зна шта учинити због одсуства Сједињених Америчких Држава. Није се ништа постигло ни у погледу разоружања па ни у погледу усредсређења администрација разних заједничких међународних установа. То су питања која ће се тек временом развити, као и питање заштите мањина, које су стављене под врховну заштиту Друштва.

Али је, у накнаду за то, Друштво доста урадило на примени чл, 23. Пакта. На основу чл. 23 е, оно је сазвало нарочиту конференцију у Барцелони, за коју је припремило пројекте конвенција, пројекте које је конференција после великих дебата и са доста измена усвојила. Тим конвенцијама је зајемчена слобода транзита и слобода пловидбе на пловним путевима који су од међународног интереса, а осим тога је на конференцији утврђено и уређење будућих конференција, које ће се бавити саобраћајем, као и централне техничке саветодавне комисије за саобраћај и транзит.[1]) Донете су извесне одлуке и у погледу међународног режима на железницама и у пристаништима.

И по своме обиму и по својој важности, питања саобраћајна се нису могла лако решити, и што је Барцелонска Конференција ипак могла да посао савлада за 40 дана (10 март — 20 април 1921), има да захвали комисији на Париској Конференцији Мира која је од 1919. стално радила на тим питањима (комисија за Пристаништа, водене путеве и железнице) и донела пред Барцеловску Конференцију тако рећи готову ствар. Ипак је морало бити у Барцелони великих дебата, и многе државе с разлогом не могу бити задовољне извесним одредбама конвенција, у којима се често хоће да наметне опште решење код питања која према околностима треба да добију разна решења.

На основу члана 23. по коме је дужно да предузима мере против ширења заразе, Друштво је притекло у помоћ Пољској

[1]) Та се комисија састала први пут у Женеви 25. јула 1921.

да сузбије ужасну заразу пегавог тифуса, која је била постала опасност и за околне земље. Учинивши апел на све државе да новчаном помоћи омогуће сузбијање заразе, Друштво је до 15 априла 1921 било добило од 13 држава око 70 хиљада фунти стерлинга. Тога дана се у Варшави састала нарочита комисија Друштва Народа којој су придодати представници Међународног Одбора Црвеног Крста и други, и она је потпомогла већ предузети рад од стране пољскога санитета, тако да су постигнути одлични резултати.

Опет на основу члана 23, Друштво се бавило и питањима сузбијања трговине с белим робљем, и злоупотребе опиума. На позив Савета, у Женеви је одржана почетком јула 1921 нарочита конференција која је предложила извесне измене и допуне у уговору од 4. маја 1910, у циљу да се сузбија трговање са белим робљем и олакшава могућност поштене зараде женама у беди. Тај предлог је изнет пред Другу Скупштину Друштва Народа и она га је усвојила.

Друга Скупштина друштвена се бавила и питањем опиума, о коме је још 1912 закључена у Хагу нарочита конвенција, конвенција понова враћена у живот уговорима о миру за све државе потписнице мира. Тиче се сузбијања злоупотреба које се чине са опиумом. Ради тога је одлучено да се врши надзор и над производњом и над извозом и увозом опиума. Нарочите мере од стране држава, као дозвола за сваки увоз односно извоз, треба да зајемче да ће се моћи извести само она количина опиума која је потребна за подмирење медецинских потреба, и која је намењена искључиво за лекове.

Своју хуману акцију је Друштво проширило и у другим правцима. Оно је, на пример, показало доста велико интересовање за хришћанске жене и децу који се још једнако налазе интернирани у Турској и суседним земљама. Друга Скупштина Друштва је одлучила да се у Цариграду постави комесар Друштва Народа који ће организовати и убрзати ослобођење тих жена и деце из ропства. Осим тога, Друштво Народа се било заузело и за репатрирање заробљеника који су се још налазили у Русији. До 15. јула 1921, захваљујући добро организованој акцији под управом Норвежанина Нансена, репатрирано је преко 354 хиљаде заробљеника. Али у пркос наваљивања Нансеновог, Друга Скупштина Друштва Народа није хтела пристати да Друштво Народа узме у своје руке и по-

моћ гладнима у Русији. Хумано питање је ту било компликовано политичким питањем.

Потпуности ради треба споменути да се Друштво дотакло и међународне организације умнога рада, коју ће имати да проучава нарочита комисија; да је образована привремена комисија са задатком да тражи лека општој економској и финансијској кризи; да се помишља и на међународну организацију хигијене. А бивало је и других питања на дневноме реду, али се о њима ништа стварно није одлучивало.

И на послетку је Друштво Народа имало пуне руке посла да изведе своју организацију и да створи нови суд предвиђен Пактом

Требало је организовати Секретаријат, наћи чиновнике, одредити им плате, утврдити број одељења и свачију надлежност. Тај први посао је, разуме се, урађен одмах, јер се пре његовог свршетка није могао замислити никакав стварни друштвени рад. Све је то организовано првих месеца али, наравно, привремено. Тек се после дужег проучавања и кад је већ стечено извесно искуство, могло прићи коначном уређењу Секретаријата, и то коначно уређење је усвојено 1921 на Другој Скупштини. Тада је усвојен чиновнички статут, услови за примање у службу, рок који се мора одслужити, право на пензију; предвиђен и пензиони фонд у који ће сваки чиновник редовно улагати један део своје плате, У међувремену је Друштво купило на обали Женевскога Језера једну лепу палату (Hôtel National) у коју су смештене све канцеларије Секретаријата, у којој се држе и седнице Комисија и Савета, али која на жалост нема довољно велику салу за пленарне седнице скупштина.

Друштво има свој буџет, чији се расходи покривају улозима држава. Мало је питања око којих се на скупштинама више дебатовало него око буџета. Члан 6. Пакта је био утврдио да се трошкови деле на државе, чланове Друштва, по истоме мерилу које је већ постављено у Светском Поштанском Савезу. Али се на првој Скупштини дигла читава бура протеста против такве поделе, за коју су многе државе налазиле да је скроз неправедна. Услед тих протеста је образована нарочита комисија са задатком да изнађе праведније мерило, а та је комисија предложила нов критеријум: величину државних буџета и број становника, сматрајући да се

по њима, нарочито по буџету, може оценити најбоље моћ плаћања сваке државе. Али и ако је то ново мерило било у начелу добро, комисија није могла прибавити тачне податке за све државе, тако да је финансијско стање неких држава врло погрешно оцењено. Отуда су поникли нови протести, и Друга Скупштина је усвојила предложену поделу трошкова само као привремени разрез, и под условом да комисија продужи рад, допуни своје податке, и изнађе тачнији разрез од онога који је предложен. Међу незадовољницима се налази и наша држава, која би по предложеној подели имала да плаћа близу 800 000 златних франака, много више него државе као што су Холандска, Данска, Швајцарска које су истина много мање али чије је финансијско стање далеко боље од нашег, и које нису ратом оштећене као Србија

Што се тиче самога буџета расхода, он је доста велики: за 1922 годину је предвиђено 20,873 945 златних франака, што износи по садашњем курсу око три стотине милиона динара. За плате и канцеларске трошкове Секретаријата је предвиђено 6,145 050 фр., за специјалне друштвене организације 4,606 375, за Међународни Биро Рада 6,135 610, за заседања Скупштине и Савета 1,000 000, за Стални Међународни Суд 1,500.000 и за резервни фонд 1,486.910 франака.

Стварање Сталнога Међународног Суда није можда било тако хитно као организација Секретаријата, али је имало врло велики значај по будуће међународне односе. О Сталноме Међународноме Суду се у Пакту говори врло мало, члан 14. једино ставља у дужност Савету Друштва Народа да изради пројекат организације Суда, пројекат који ће државе затим усвојити, и додаје да ће Суд решавати све међународне спорове које му државе поднесу и да ће, осим тога, давати мишљења о сваком питању које му Савет или Скупштина упуте. То је све што се каже у Пакту. Шта се хтело тим Судом? И ако Пакт није тачно утврдио правни карактер новога Суда, може се са доста основа веровати да је намера твораца Пакта била да се створи не изборни суд већ прави редовни суд; да би тај суд требао да буде увек приступан државама, састављен од судија изабраних по личним способностима без обзира на држављанство, и чије би се пресуде увек оснивале на Праву. Нови суд је имао да буде сталан, састављен од малог броја судија који би увек били спремни да се састану и да суде,

тако да се државама уштеди претходни споразум о избору судија који код изборног суђења изазива увек велику дангубу. Само се тако стварање новога суда може у осталом и разумети, иначе би био потпуно излишан, пошто Изборни Суд постоји у Хагу још од 1899 године.

Тако су схватили стварање новога Суда и они правници који су имали дужност да члан 14. проведу у дело. Савет Друштва Народа се бавио тим питањем већ у другој својој сесији, фебруара 1920, и одмах је изабрао једну комисију од стручњака правника, која је имала да изради пројекат организације Суда. Та се комисија састала у Хагу у јуну месецу, и у пројекту који је израдила преовладале су идеје американца Рута и Енглеза Филимора. Затим је Савет претресао пројекат, поједине државе су чиниле примедбе, и најзад је питање изнето пред Прву Скупштину Друштва Народа, која је једногласно усвојила дефинитивни текст пројекта 13 децембра 1920.

Тиме је Суд био створен, али да почне да функционише требало је изабрати судије. Тај избор је обављен на Другој Скупштини Друштва Народа, 14 и 16 септембра 1921. И кад је завршен избор, председник Друге Скупштине, Карнебек је депешом известио шефове свих држава да им Стални Суд за Међународну Правду стоји на расположењу. Прва седница Суда је сазвана за 30 јануар 1922.

Немогуће је у оквиру овога чланка изложити детаљну организацију Суда, његову надлежност, и, што је несумњиво врло занимљиво, разна мишљења и дебате које су се појавиле у комисијама пре него што је пројекат усвојен Довољно ће бити да се да једна општа слика тога Суда. По дефинитивноме уговору, Суд има да буде састављен од 11 судија и 4 заменика, који се бирају на 9 година. Бира их тајним гласањем, између кандидата предложених од стране држава, Скупштина Друштва Народа. Суд по правилу има да суди у пленуму. Али се изузетно предвиђа једно одељење од 3 судије за хитна питања, које ће судити кад год парничари затраже кратки поступак; затим једно одељење од 5 судија за спорове који се односе на организацију рада; затим ће бити и нарочито одељење за спорове око саобраћаја и транзита.

Седиште Суда је у Хагу. Суд ће сам израдити свој поступак. Он се сваке године мора састати 15 јуна, а може и

у друго време ако га председник сазове. Званични језици су они исти који и у Друштву Народа: француски и енглески. Суђење је јавно. Против пресуда нема права жалбе, може се једино тражити поновно суђење ако се у року од десет година изнађу такви нови докази да пиште основе пресуде. Суд је надлежан једино за спорове између држава, чланова Друштва. Ако која држава, која не припада Друштву, жели да се Суду обрати, Савет Друштва Народа решава под којим ће условима то моћи бити. Али државе које су чланови Друштва могу Суду упутити ма какав спор, за њих нема ограничења

Када је Друштво Народа створило Стални Међународни Суд, певане су му праве химне. Многи су рекли: да Друштво Народа ништа друго није урадило, стварање новога суда би оправдало његов постанак. Стални Суд сматрају као врло велико дело, као установу која ће знатно помоћи одржању мира.

Несумњиво је, да је Стални Међународни Суд велики успех за Друштво Народа, кад се узме у обзир да су сви ранији покушаји (на Хашким Конференцијама Мира) пропали. Изван сумње је такође да нови Суд може бити од велике користи по Међународно Право и по томе што му сталност омогућава да створи своју јуриспруденцију. Али, има једно али! Тај Суд треба да има довољно спорова да суди па да се од њега виде оне користи које се очекују А то зависи од самих држава. Једино што обезбеђује живот томе Суду за сад јесте то што ће по самим уговорима о миру бити надлежан за извесне спорове (рад, транзит). Тиме му је осигурана најмања мера посла, и захваљујући томе не прети му опасност да буде незапослен, опасност која је тако рећи дошла главе Хашкоме Изборном Суду. Од самих држава зависи да се надлежност новога Суда прошири. Суд је врло добро састављен и организован. Он је прави Суд, и нема оне мане због којих ће један изборни суд (а до сада су само изборни судови постојали за спорове између држава) увек остати несавршена установа. Он пружа у највећој мери јемства за непристрасно суђење. У њему је достигнуто савршенство колико је било могуће. Зато се можемо с извесним основом надати да ће се у ствари послови Суда развити, што ће бити збиља од велике користи и по утврђење мира и по развитак Међународног Права.

Из овога краткога прегледа двогодишњега друштвеног рада се види, да се једино два резултата истичу као важни успеси, као првокласни резултати и по самоме значају питања и по реклами коју праве самој установи, то је решење питања Горње Шлезије и стварање Сталног Међународнога Суда. Сви остали послови су од споредне важности по одржање мира које остаје, разуме се, главни друштвени циљ. Тих споредних питања је, међутим, било врло много, и њих ће бити и у будуће бар толико исто, ако не и више, тако да ће за Друштво Народа бити и у будуће све више посла, у толико више, у колико се међународне редовне везе буду више развијале. И та маса споредних питања, као и административне функције које сами уговори о миру дају Друштву, обезбеђују му опстанак и извесну будућност.

Није дакле питање да ли ће се Друштво одржати, пошто се оно мера самим стицајем околности, бар за известан број година, одржати. Али је питање да ли ће Друштво морати да се задовољи једном сасвим споредном улогом у међународним односима; да буде нека врста централе за управљање заједничким, међународним, интересима држава. Или ће успети да оствари главни свој циљ, разоружање и одржање мира, и на тај начин постане врло важна чињеница у међународној општој ситуацији?

Против Друштва оваквог какво сада постоји појавила се врло јака опозиција. Не само да у свим државама у Европи има доста јавних радника који су противници Друштва Народа, зато што сматрају да је утопија све оно што би у Друштву могло бити за државе корисно, а да је стварност једино штетно мешање Друштва у извесне послове појединих држава — већ се и у званичним круговима извесних америчких држава манифестовало непријатељско расположење према Друштву. Сједињене Америчке Државе су прве одбиле да потпишу Пакт зато што сматрају да има мана због којих га није могуће усвојити. На Првој Скупштини Друштвеној (1920), Аргентина је међутим, не могући продрети са својим мишљењем у једном питању, напустила Скупштину бурно залупивши за собом вратима, и за њом се повело још неколико америчких држава. Од тада и Аргентина и те друге државе се уздржавају од сваког учешћа у друштвеном раду. Најзад има доста других држава које су пристале да потпишу Пакт само као

један привремени закон, уверене да ће се првом приликом друштвени Устав изменити и Друштво реорганизовати.

Све то довољно објашњава што у овоме тренутку постоје две разне струје међу онима који критикују Друштво: једни су за стварање новога Друштва Народа које би се образовало ван садашњега Друштва и које би га својом еластичнијом организацијом и већим поштовањем суверенога самоопредељења држава победило преотевши му постепено велику већину чланова. Присталица таквога новог Друштва има у Америци, и међу самим учесницима Вашингтонске Конференције.

Други, умеренији, задовољили би се одржањем садашњег Друштва, али под условом да се реорганизује. И нама се чини да су ови други на правилнијем путу, јер, најзад, шта се може с основом замерити садашњем Друштву? Превласт извесних Великих Сила Савезних, велики трошкови изазвани раскошном администрацијом, једностраност у оријентацији Друштва, која се своди опет на превласт извесних држава, јер оне упућују Друштво у извесном правцу често противно вољи већине... А те главне мане се могу исправити реорганизацијом, под условом да се у самоме Друштву незадовољници удруже и својом већином оборе претензије појединих чланова који желе да Друштво ставе у службу својој себичној политици. Тек ако се не би могло успети у самоме Друштву са реорганизацијом, могло би се кидати с њим и тражити лека у каквој новој организацији која би му конкурисала.

Струја за реорганизацијом се већ појавила на скупштинама друштвеним. Поред многобројних предлога о изменама разних чланова Пакта, који су потекли од разних делегата, на Другој Скупштини друштвеној је угледни делегат државе Чили, познати амерички правник Алварез истакао један предлог, врло важан, у коме тражи да се *цео Пакт* ревидира и подвргне озбиљном претресу. Алварез оснива свој предлог на томе што је Пакт израђен у тајности, споразумом свега неколико држава и што је другима мање више наметнут; што су ови други пристали да га на тај начин приме само у веровању да ће се првом приликом Пакт дубље проучити и изменити у колико је то потребно; што само искуство диктира измене Пакта, и што то захтева и јавно мњење у великом броју држава, и најзад, што је потребно ставити Друштво на

чвршћу основу која ће бити дефинитивна.[1]) Алварезов је предлог био тако важан, а Друга Скупштина се опет толико журила — већ је била четири недеље на окупу — да заврши свој рад, да није смела ни улазити у дискусију, већ је решила да се предлог изнесе пред идућу, трећу, скупштину, која ће се састати у септембру 1922.

Али ако није о питању решавано, оно је постављено. И његово решење ће бити судбоносно по само Друштво. Овакво какво је, Друштво нити може постићи универзалност, нити ће у њему бити остварен принцип једнакости држава. А без универзалности и без једнакости Друштво нема велике будућности. Да се разумети још да су савезници, неколико месеца после примирја, морали да организују Друштво овакво какво је, са извесном својом хегемонијом. Али се не може разумети да Друштво такво и остане. И зато треба у општем интересу потпомоћи струју која тражи друштвену реорганизацију. Од реформе Друштва зависи да ли ће оно вегетирати, или ће развити своју акцију тако да постане збиља оно што треба да буде, чувар мира и врховни регулатор међународног живота у интересу човечанства и развитка савремене цивилизације.

Д-р Милета Новаковић

Новембра 1921.

---

12 - II - 1929
18 - III - 1929

[1]) Протоколи I комисије Друге Скупштине, седница од 1 октобра 1921. год.