

## PRIZNANJE DRŽAVE KAO POLITIČKI ČIN U MEĐUNARODNOJ ZAJEDNICI

**SAŽETAK:** Priznanje države je akt jedne ili više država koje prihvataju određenu tvorevinu u međunarodnoj zajednici kao državu. Osnovno je pravilo da bi država nastala neophodno je da posjeduje teritoriju, stanovništvo i suverenu vlast nad tom teritorijom i stanovništvom. Postoji mišljenje da je priznanje neophodno za nastanak države kao četvrti element. U radu će se dokazati da je priznanje države deklaratorni akt, političke prirode koji nema konstitutivni efekat u nastanku države. Takođe ukazaće se na veliki značaj samog priznanja države, kao i moguće zloupotrebe ovog instituta. Analiziraće se i drugi aspekti priznanja države sa ciljem da se dokaže njegov isključivo deklaratorni politički karakter.

**KLJUČNE RIJEČI:** Država, međunarodna zajednica, vlada, politika, međunarodne organizacije.

### 1. Uvod

Priznanje države je nesumnjivo jako bitno u samom nastanku države, ali ono nije neophodan element za njeno postojanje. Država ukoliko posjeduje tri elementa teritoriju, stanovništvo i suverenu vlast, je prava država bez obzira da li ima priznanje drugih država ili ne. Takođe određena tvorevina može da ima priznanje drugih država, ali da ne ispunjava uslove u pogledu tri elementa, te bi u tom slučaju mogli da govorimo o prividu države. Razlozi za priznanje su različiti ali oni su najčešće političke prirode, tako da možemo reći da je priznanje države nesumnjivo politički akt koji ima samo deklarativno dejstvo. Posebno u savremenoj međunarodnoj zajednici poslednjih decenija priznanje države dobilo je na svojoj aktuelnosti. Često je ono imalo sasvim druge ciljeve i predstavljalo je sredstvo za ostvarivanje interesa drugih država, ali i miješanje u poslove drugih država. Preuranjeno priznanje može da proizvede niz problema, pa čak i da vodi rasplamsavanju oružanih sukoba, kao što je bio slučaj prilikom raspada SFRJ. Razlozi zbog kojih jedna država daje drugoj priznanje mogu biti različiti, tako da za to može postojati ekonomski interes, jednaka ideološka orijentacija, jednak politički pravac, humanitarni razlozi. Međutim priznanje države prvenstvo služi političkim interesima određene države odnosno više država. U svakom slučaju države treba da vode računa da prilikom priznanja data tvorevina u međunarodnoj zajednici ispunjava uslove koje mora da ima svaka prava država. Danas je priznanje ponovo aktuelizovano u vremenu postojanja niza secesionističkih pokreta, ali i secesionističkih tvorevina. Dolazi do izvjesne polarizacije odnosa, blokova, interesa u međunarodnoj zajednici, onih koji daju priznanje određenoj tvorevini i onih koji ne daju. U svemu tome jedni zauzimaju stav da poštuju međunarodno pravo, dok drugi tvrde isto, a međusobno negiraju jedni druge. U takvim okolnostima neophodno je jako biti oprezan prilikom davanja priznanja jer ono proizvodi dalekosežne posljedice ne samo po subjekt kojem se daje priznanje nego cjelokupnu međunarodnu zajednicu.

## 2. Priznanja države

Priznanje države predstavlja jednostrani politički čin jedne ili više država ili drugih subjektata međunarodnog prava, kojima se izričito ili na konkuldentan način prihvata određena tvorevina političkog karaktera kao država i koje ima deklaratorni karakter u procesu nastanka države.

Postavlja se pitanje da li samim aktom priznanja može se smatrati da je država nastala. U tom pogledu u međunarodnom pravu postoji deklarativna i konstitutivna teorija priznanja države. Konstitutivna teorija smatra da aktom priznanja države nastaje država kao subjekt međunarodnog prava odnosno da automatski postaje nosilac prava i obaveza u međunarodno zajednici. Prema ovoj teoriji bez priznanja nema ni države, jer se samim priznanjem konstituiše država i država može nastati samo voljom država, gdje činjenično stanje postaje pravno. Konstitutivna teorija je neprihvatljiva jer država da bi postojala odnosno nastala mora ispunjavati određene uslove određene međunarodnim pravom, a to su da posjeduje teritoriju, stanovništvo i efektivnu vlast i ukoliko nisu ispunjeni ovi uslovi priznanje nema dejstva. Ova teorija je u suprotnosti sa načelom samoopredjeljenja i ima prije svega za cilj da vladajuće sile u međunarodnoj zajednici kontrolišu nastanak novih država. Konstitutivna teorija daje primat činjeničnom stanju nasuprot pravnog stanja, tako da se ne može prihvatiti. Deklarativna teorija smatra da je priznanje politički akt kojim se samo konstatuje da je država nastala, te da bi ona nasupala u međunarodnoj zajednici, bila subjekt međunarodnog prava mora imati nadležnost da postupa i na unutrašnjem planu. Ova teorija ima veću podršku, ali priznanje države ne treba posmatrati čisto kao formalni akt jer priznanjem se izjašnjavaju druge država o statusu novonastale države te na taj način uspostavljaju se diplomatski odnosi (Avramov, Kreća, 1996: 84).

Vladajuće je stanovište po kome priznanje države ima deklarativno dejstvo i po kome država je nastala čim postoje tri elementa koja su neophodna za njeno postojanje. Međutim da bi država stupila u međunarodne odnose sa drugim državama, zaključivala međunarodne ugovore i uključivala se u međunarodne organizacije mora postojati njeno priznanje kao subjekta međunarodnog prava od strane drugih država. Ukoliko se traži kao uslov za nastanak države priznanje, mogu se javiti problemi kada jedan dio država daje priznanje, a drugi ne, što se često dešava u praksi. Država koja ne daje priznanje drugoj državi ne čini povredu međunarodnog prava, jer ona na to nije obavezna i to je njena diskreciona odluka. Država ima pravo da slobodno odlučuje sa kojim državama će uspostavljati saradnju, stupati u diplomatske odnose, tako ima i punu slobodu da li će priznati novu državu. Države koje nisu dobile priznanje od svih država u međunarodnoj zajednici mogu stupati u međunarodne organizacije, zaključivati međunarodne sporazume i imaju sva osnovna prava i obaveze koja im pripadaju po njihovom nastanku. One mogu biti članice međunarodnih organizacija zajedno sa državama koje ih nisu priznale. Priznanje države, odnosno ne priznanje više predstavlja politički, a manje pravni akt.

Postoje teoretičari koji smatraju da postojeće države su dužne da priznaju novonastalu državu jer ona ima pravo na postojanje. Međutim kako države u odnosu na osnovno pravo države na međunarodni saobraćaj, odnosno međunarodnu saradnju, nemaju obavezu da

sarađuju sa drugim državama, tako nisu ni obavezne da daju priznanje. Praksa pokazuje da politički faktori su odlučujući u postupku priznanja te da države imaju punu slobodu da li će jednu državu priznati ili ne.

Dražava bi trebala da prizna novu državu prije svega kada ispunjava određene uslove u pogledu vlasti, državnosti, teritorije i stanovništva kako bi mogla da bude punopravan član međunarodne zajednice u kojoj će moći normalno da funkcioniše kao subjekt međunarodnog prava, odnosno nosilac određenih prava i obaveza u međunarodnoj zajednici. Međutim i pored tih činjenica odlučujući faktor kod priznanja države jeste političke prirode. Međutim prerana priznanja država bez ispunjena određenih uslova često dovode do problema u diplomatskim odnosima država, posebno kada dolazi do nastanka nove države putem sile i otcjepljenjem od jedne države. Države mogu da ne priznaju jednu državu koja inače ispunjava sve uslove za priznanje i to je obično akt kojim se ispoljava neslaganje oko nastanka nove države i obično ima političke motive (Avramov, Kreća, 1996: 87).

Tako je priznanje Kosova i Metohije podjelo međunarodnu zajednicu. Generalna skupština Ujedinjenih nacija 8. oktobra 2008. godine usvojila je Rezoluciju 63/3 kojom je Međunarodnom sudu pravde posavljeno pitanje, "Da li je unilateralna deklaracija Privremenih institucija samouprave na Kosovu o nezavisnosti od 17. februara 2008. godine u saglasnosti s međunarodnim pravom?". Prerano priznanje Kosova od strane nekih država narušilo je diplomatske odnose Srbije i njih, a i podjelo države u međunarodnoj zajednici na dva tabora. Treba napomenuti da problem Kosova odrazio se i na niz sličnih situacija, jer u svijetu postoje države koje su proglasile nezavisnost ili faktički funkcionišu kao državne tvorevine uz djelimično priznanje odnosno nepriznanje. Takođe u nizu drugih država postoje separatistički pokreti koji će rješenje pitanja Kosova prenijeti na svoj teren (Milošević, 2010: 8).

Priznanje država ne bi smjelo da se zasniva isključivo na političkim faktorima i trebalo bi da bude zasnovano na međunarodnom pravu, jer u suprotnom može da dovede do nepopravljivih štetnih posljedica, pa i do primjene sile i oružanih sukoba. Priznanju država mora se oprezno pristupati jer priznanjem jedne države mogu da budu povređeni interesi drugih država što može da izazove probleme u međunarodnoj zajednici, što ne bi trebao da bude krajnji cilj takvog postupanja u međunarodnoj politici. Priznanje država često može da bude u interesu države koja daje priznanje i put za miješanje u unutrašnje poslove druge države. Priznanje države može da bude izvor sukoba i podjela u međunarodnoj zajednici te bi ga trebalo podvesti pod jasno postavljene okvire zasnovane na međunarodnom pravu.

Priznanje države predstavlja diskreciono pravo države odnosno država ima punu slobodu da li će novu državu priznati ili ne. Međutim ta sloboda ne bi smjela da se zloupotrebi te da država na taj način ostvaruje sopstvene ciljeve koji su često na tuđu štetu. Na taj način politika dobija apsolutnu prevagu nad pravom i dovodi se u pitanje kredibilitet međunarodne zajednice.

Država može da postoji i funkcioniše i kada nije priznata od međunarodne zajednice, pod uslovom da ima sve potrebne elemente koji je čine državom. U ovom pogledu država mora da bude suverena i pravno i faktički, s tim da je faktička suverenost važnija od pravne. Ko je faktički suveren prije može da postane i pravno, nego obratno, jer pravne činjenice se na kraju priklanjaju životnim činjenicama, a tako i pravna suverenost faktičkoj.

Od priznavanja države treba razlikovati priznavanje nacije u cilju priznanja države. Tako su Prvom svjetskom ratu savezničke snage priznale poljsku i češku naciju iz razloga da bi se formirale poljske i češke vojne oružane snage koje bi ratovale na njihovoj strani. Ovakvo priznanje predstavlja samo unaprijed dato priznanje države i može se prihvatiti u ratu kao vid borbe protiv neprijatelja dok bi u miru predstavljalo vid miješanja u unutrašnje poslove druge države što je neprihvatljivo.

Nije isti međunarodni položaj država koje su priznate i koje nisu. Države koje nemaju međunarodno priznanje po pravilu su otuđeni dijelovi međunarodne zajednice koji su odbačeni od drugih država, te nerijetko prema takvim državama mogu da se primjenjuju različiti vidovi sankcija od strane Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Država koja nema međunarodno priznanje ne može uspostaviti diplomatske odnose sa drugim državama dok je one ne priznaju, niti može biti članica međunarodnih organizacija. Iz navedenih razloga nove države nastoje što prije da dobiju priznanje od drugih država, te postanu članica Ujedinjenih nacija, ali i drugih međunarodnih organizacija.

Država koja nema međunarodne priznanje ukoliko se održi duži vremenski period, vremenom može da normalizuje odnose sa drugim državama i dobije priznanje. Nepriznavanjem države proizilaze znatne anomalije u dvostranim odnosima i tek priznavanjem normalizuju se ti odnosi.

Nepriznate države ne mogu se ignorisati u međunarodnoj zajednici, naročito ukoliko se radi o susjednim državama. Država i pored toga štiti nije međunarodno priznata ima određena prava i obaveze u međunarodnoj zajednici. Tako njena teritorija ne može se smatrati ničijom teritorijom, te ne može putem okupacije da se stiče od strane druge države.

Kina koja nije priznala Tajvan i smatra ga sastavnim dijelom svoje teritorije i pored činjenice da je on priznat od niza država. Međutim Kina održava izuzetno dobre odnose sa Tajvanom (Rančić, 2008). Ekonomska saradnja je na visokom nivou i upravo preko te komponente uspostavljaju se veze i svaka izolacija i međusobno negiranje odrazilo bi se negativno po interese obje države.

## **2.2. Vrste i oblici priznanja države**

Priznanje može biti privremeno ili ograničeno na samo određene odnose. Ukoliko se ne naglasi da je priznanje privremeno, ono je uvijek konačno, neopozivo i djeluje retroaktivno od stvarnog nastanka države. Priznanje države se obično vrši izričitom izjavom vlade jedne države o priznanju druge države *de iure*, a često se postupak izričitog priznanja odvija u svečanoj formi. Priznanje države može da bude i prećutno *de facto*, kada države stupaju sa novom državom u diplomatske odnose, zaključuju međunarodne ugovore, uspostavljaju ekonomsku saradnju, a da je prethodno nisu izričito priznale. Prećutnom priznanju obično slijedi izričito priznanje. Država se može priznati uslovno kada se od nje traži da ispuni određene uslove, te joj se time nameću određene obaveze da bi dobila priznanje i bezuslovno kada se priznanje daje momentalno bez potrebe ispunjenja određenih uslova. Bezuslovno priznanje je konačno i ne može se opozvati. Država se može priznati *invidulano*, tako što će pojedinačno države davati

priznanje ili kolektivno, kada državu priznaje više država u okviru jedne međunarodne organizacije ili na nekoj međunarodnoj konferenciji. Individualno priznanje države daje se putem jednostranog akta, diplomatske note, deklaracije od strane jedne države. Kolektivno priznanje države daje se putem višestranog akta od strane više država, obično na međunarodnim konferencijama i kongresima. Takođe postoji mišljenje da kolektivno priznanje države postoji kada se nova država prizna u okviru međunarodne organizacije ili kada pristupa jednom višestranom ugovoru, odnosno da ulaskom države u određenu međunarodnu organizaciju država je priznata od svih ostalih država članica. Postoje i mišljenja da prijemoj jedne države u međunarodnu organizaciju ona ne dobija priznanje, te da su odnosi između država koje su članice organizacije ograničeni samo na odnose unutar organizacije. Tako o prijemu u Ujedinjene nacije odlučuje Generalna skupština Ujedinjenih nacija po prethodno pribavljenom mišljenju Savjeta bezbjednosti Ujedinjenih nacija. Povelja Ujedinjenih nacija nigdje ne govori da prijemom u članstvo Ujedinjenih nacija priznaje se nova članica, međutim ne može se prihvatiti takav stav da država van okvira organizacije nije priznata. Država koja pristupa međunarodnoj organizaciji prihvata jedan višestrani ugovor kojim se u odnosu na sve članice utvrđuju određena prava i obaveze. Može se smatrati da su prijemom u međunarodnu organizaciju sve države članice priznale novu državu i riječ je o *de facto* priznanju, odnosno priznanju koje nastaje stupanjem u međusobne odnose država bez postojanja nekog izričitog formalnog akta. Država članica međunarodne organizacije koja nije za priznanje države koja stupa u međunarodnu organizaciju, može samo da stavi rezervu u pogledu toga i time da iznese svoj stav neslaganja u pogledu priznanja nove države (Avramov, Kreća, 1996: 85-86). Terminologija *de jure* i *de facto* priznanja nije najispravnija, jer nema *de facto* država. Država ili postoji ili ne postoji, tako da izrazi *de jure* i *de facto* više odgovaraju za priznanje vlade.

Priznanje države može biti preuranjeno. Preuranjeno je ukoliko se dalo priznanje dok je postupak nastanka države u toku ili dok se nije potpuno raspala država prethodnica. Ono pravno nema nekih efekata, ali faktički može da komplikuje dvostrane odnose između država. Ukoliko država prethodnica nastavi da postoji, ona obično poslednja daje priznanje novoj državi koja je nastala odvajanjem od nje.

Sa druge strane postoji mišljenje koje je prihvatljivije, kada država stupi u jednu međunarodnu organizaciju koja je regionalnog karaktera i manja po broju članica, ako je odluka o prijemu jednoglasna, takav akt znači i priznanje države. Kada su u pitanju velike međunarodne organizacije, kao što su Ujedinjene nacije, ne mora značiti aposlutno priznanje države i pored činjenice da je nova članica prihvatila kao i ostale države obaveze iz Povelje Ujedinjenih nacija. Dešava se da države decenijama budu članice iste međunarodne organizacije, a da nisu dale jedna drugoj priznanje. Arpaskе države decenijama nisu priznale Izrael, NR Kina Tajvan, mada su sve članice Ujedinjenih nacija. Takođe ako država zaključi višestarni međunarodni ugovor ne znači da ostale države potpisnice daju joj priznanje. Postoje slučajevi da kod potpisivanja ili ratifikacije nekog međunarodnog sporazuma dodaje se izjava kojom države potpisnice ne priznaju neku državu potpisnicu, kako ne bi došlo do tumačenja takvog postupka kao prećutnog vida priznanja (Dimitrijević, Račić, 2007: 81-82).

Prema jednom manjinskom mišljenju pored tri konstitutivna elementa koji su neophodni za postojanje države, neophodno je i međunarodno priznanje koje predstavlja četvrti element.

Da bi država nastala neophodno je da bude priznata od strane drugih država i tek tim činom dobija svojstvo subjekta međunarodnog prava. Prema ovom mišljenju priznanje države ima konstitutivni učinak i sve dok do njega ne dođe država ne postoji.

Prema većinskom mišljenju ukoliko postoje tri konstitutivna elementa teritorija, stanovništvo i vlast država postoji i bez međunarodnog priznanja. Takođe ukoliko je i dato međunarodno priznanje, a nedostaje neki od tri konstitutivna elementa smatraće se da država nije nastala. Prema ovom mišljenju međunarodno priznanje ima samo deklaratorni karakter i nema smetnje da nastane nova država ukoliko je nisu priznale jedna ili više država.

Međutim nije isti međunarodni položaj država koje su priznate i koje nisu. Države koje nemaju međunarodno priznanje po pravilu su otuđeni dijelovi međunarodne zajednice. Država koja nema međunarodno priznanje ne može uspostaviti diplomatske odnose sa drugim državama dok je one ne priznaju. Iz navedenih razloga nove države nastoje što prije da dobiju priznanje od drugih država, te postanu članice Ujedinjenih nacija, ali i drugih međunarodnih organizacija.

Država koja nema međunarodno priznanje ukoliko se održi duži vremenski period, vremenom može da normalizuje odnose sa drugim državama i dobije priznanje. Nepriznavanjem države proizilaze znatne anomalije u dvostranim odnosima i tek priznavanjem normalizuju se ti odnosi.

Nepriznate države se ne mogu ignorisati u međunarodnoj zajednici, naročito ukoliko se radi o susjednim državama. Tako vazduhoplovi drugi država ne smiju bez njenog odobrenja preletati njenu teritoriju.

Srbija je bila zauzela stav da neće prisustvovati svim međunarodnim konferencijama i sastancima na kojima prisustvuju zvaničnici Kosova. Međutim kriterijumi za neprisustvovanje Srbije su se vremenom mijenjali i nisu bili ujednačeni. Zvaničnici Srbije se isticali potrebu "asimetričnog" predstavljanja Kosova u vidu prisustva UNMIK, a nekada su naglašavali činjenicu da je na konkretan skup pozvan predsjednik Kosova ili premijer te su odbijali da prisustvuju. Praksa Srbije da ne prisustvuje na međunarodnim konferencijama i skupovima na kojima se pojavljuju predstavnici Kosova, šteti samo njenim interesima, jer zajedničko prisustvo ne podržumijeva i priznanje Kosova. Predstavnicii Srbije mogu na svakom međunarodnom skupu da se pri prvom obraćanju izjasne da nisu mijenjali svoj stav u pogledu Kosova. Bojkotom Srbije na ovaj način ništa se ne postiže i samo se propušta prilika da se zalaže za svoje interese (Papić, 2011).

Mnogi pokreti u svijetu pozivajući se na primjer Kosova nastoje da ostvare svoje separatističke težnje, što dodatno otežava situaciju u međunarodnoj zajednici. Zvanični procesi govore da u svijetu postoji trenutno 96 separatističkih pokreta, a ako se u obzir uzmu sve partije i pokreti koji traže odvajanje nekog dijela teritorije, broj je znatno veći. Španija više nije mogla da tvrdi da međunarodno pravo ne dozvoljava podjelu države i stvaranje nezavisne države na taj način, tako da se aktuelizovalo pitanje Katalonije i Baskije. Upravo iz tih razloga Španija nije dala priznanje Kosovu. U Velikoj Britaniji pored problema sa Sjevernom Irskom, aktuelizuje se i pitanje sticanja samostalnosti Škotske, a slične težnje ima i Vels. Takođe i u



srcu Evropske unije, Belgiji, postoji podjela između Flamanaca i Valonaca. Ukazuje se na nejednake standarde koji se primjenjuju u priznanju država, te se poredi Palestina sa Kosovom, navodeći da ni poslije 40 godina Palestina nema međunarodno priznanje (Janković, 2007: 16). Prerano priznanje Kosova izazvalo je niz problema u samoj Evropskoj uniji, a li i čitavoj međunarodnoj zajednici.

### **2.3. Priznanje vlade**

Od priznanja države treba razlikovati priznanje vlade. Kod priznanja nove države obično se daje i priznanje novoj vladi što se podrazumijeva. Postoje situacije kada dođe do prekida ustavnog kontinuiteta u jednoj državi uslijed revolucionarnih promjena što predstavlja drastičnu promjenu državnog uređenja. U tim slučajevima obično države daju priznanje novoj vladi čime se izjašnjavaju o svom odnosu prema novoj vlasti (Avramov, Kreća, 1996: 88-89). Svaka vlada postupa kao živi organizam tako da ima nagon za opstankom, kao da će da se održi cijelu viječnost, ali po pravilu posle kraćeg ili dužeg vremena one se mijenjaju, na zakonom ustanovljen način, ali i uslijed revolucionarnih promjena (Tarde, 2012: 49).

Pod revolucionarnim promjenama podrazumijevaju se promjene sistema sa masovnim učešćem ljudi u tom procesu i sa čestom upotrebom nasilnih sredstava. Revolucija predstavlja masovni socijalni pokret koji se koristi kombinacijom sile i političkog pritiska kako bi se jedan poredak ili sistem vlasti i vlada zamjenili drugim. Ukoliko nije organizovana promjena, ona se često vodi društvenom haosu i raspadu jednog sistema koji se teško iznova konsolidira. Revolucija je u suštini preuzimanje političke vlasti, uz čestu upotrebu nasilja, od strane vođa jednog masovnog pokreta, s tim da se vlast kasnije koristi za preduzimanje velikih reformi u društvu. Tako su 19. i 20. vijek obilježeni su značajnim revolucionarnim zbivanjima i događajima.

Ukoliko je došlo do promjene vlade na način predviđen ustavom, ne postoji potreba da se daje priznanje novoj vladi i države nemaju pravo da se miješaju u takve promjene. U takvim slučajevima države obično čestitaju novoj vladi na formiranju i ukažu namjeru za nastavak dotadašnje saradnje. Ukoliko dođe do formiranja vlade na način protivan ustavu, revolucijom, državnim udarom itd., onda države najčešće privremeno prekidaju diplomatske odnose, kako se ne bi neki njihov postupak shvatio kao vid prećutnog priznanja nove vlade. U slučaju promjene vlade na neustavan način država i dalje postoji kao subjekt međunarodnog prava, ali države odlučuju da li će nastaviti saradnju sa novom vladom, te se očekuje davanje njihovog priznanja. Revolucionarne promjene u državi i uspostavljanje na taj način nove vlade, mogu da dovedu do radikalnih promjena u ekonomskom i političkom uređenju države, ali i pored te činjenice ne postoji potreba za ponovnim priznanjem niti se prekida kontinuitet države kao punopravne članice međunarodne zajednice (Gidens, 1998: 306)

Kao i u slučaju priznanja države i priznanje vlade zavisi od slobodne ocjene države i ona nema na to obavezu. Ukoliko država ne da takvoj vladi priznanje neće doći do povrede međunarodnog prava i to je više stvar političke odluke države koja daje priznanje. Međutim

susjednim državama je teže ignorisati promjene koje nastaju, nego udaljenim državama te im je od interesa pitanje priznanja nove vlade.

Prema Henaru Estradi ministru spoljnih poslova Meksika, kada se uspostavi nova vlada druge države ne moraju priznavati tu vladu bez obzira na promjenu dotadašnjeg režima jer bi to predstavljalo miješanje u unutrašnje stvari druge države i može se samo postaviti pitanje da li će se sa državom koja ima novu vladu održavati diplomatski odnosi ili ne. Sa ovim stavom on je istupio 1930. godine te je ovakvo mišljenje poznato kao Estradova doktrina. Prema Estradovoj doktrini države neće postavljati pitanje legitimnosti nove vlade jer bi to značilo kršenje suvereniteta druge države. Ovakva doktrina u praksi nije prihvaćena i pored toga što ima legitiman cilj koji se zasniva na zabrani miješanja u unutrašnje stvari drugih država. Sa druge strane davao bi se legitimitet vladama koje na vlast dolaze putem sile i narušavanjem ustavnog i pravnog poredka države koja je već priznata, tako da je u suštini riječ o državi sa potpuno novim uređenjem.

Karlos Tobar ministar spoljnih poslova Ekvadora 1907. godine istupio je sa stavom da ne treba priznati vlade koje su došle na vlast revolucionarnim svrgavanjem demokratskih izabranih režima. Takav stav poznat je kao Tobarova doktrina i on je kasnije proširen na nepriznavanje nelegitimnih vlada i njihovog prava da učestvuju u diplomatskim odnosima. Tobarovu doktrinu prihvatile su i SAD te nisu priznale niz revolucionarnih vlada u Južnoj Americi. Međutim i ova doktrina predstavlja način za miješanje u unutrašnje stvari drugih država i imala je za cilj zaustavljanje revolucionarnih promjena do kojih je dolazilo.

Ministar spoljnih poslova Savezne Republike Njemačke Valter Halštajn zalagao se za prekidanje diplomatskih odnosa sa svim državama koje budu priznale vladu sovjetske zone. On je smatrao da vlada Savezne Republike Njemačke jedina je ovlašćena da zastupa interese 18 miliona Nijemaca koji žive u sovjetskoj zoni. Deklaracijom vlade SAD, Velike Britanije i Francuske 1955. godine potvrđena je ovakva doktrina, odnosno stav da Savezna Republika Njemačka jedino može da zastupa interese njemačkog naroda u međunarodnim odnosima. Ova doktrina nekad poznata po nazivu Halštajnova doktrina nikad nije u praksi potpuno primjenjena, ali je u novije vrijeme ponovo aktuelizovana povodom najava koje su postojale da će Srbija prekinuti diplomatske odnose sa svim državama koje priznaju nezavisnost južne srpske pokrajine. Cilj vlade Savezne Republike Njemačke je bio da se spriječi priznavanje Istočne Njemačke, međutim imajući u vidu koje posljedice ima prekid diplomatskih odnosa sa svim državama koje bi dale priznanje, iznesen je stav da se neće prekidati diplomatski odnosi sa svim državama koje daju priznanje, već da će se o tome odlučivati od slučaja do slučaja. Tako u zavisnosti od procjene mogle su se primjeniti blaže mjere kao što su povlačenje ambasadora, spuštanje diplomatskih odnosa na niži nivo, pa do strožijih mjera koje bi predstavljale potpuni prekid diplomatskih odnosa. Savezna Republika Njemačka je samo u dva slučaja potpuno prekinula diplomatske odnose i to sa Jugoslavijom 1957. godine i sa Kubom 1963. godine. Cilj je bio stvaranje jedinstvene Njemačke te je takva doktrina bila okosnica spoljne politike Savezne Republike Njemačke. Ovakva doktrina je odbačena šezdesetih godina iz razloga što se smatralo da doprinosi samo udaljavanju njemačkog naroda i da takvim postupcima stvaraju sami sebi neprijatelje i dovode se u izolaciju od strane međunarodne zajednice. Uslijed takvih shvatanja njemački kancelar Vili Brant 1969. godine izjasnio se da je riječ o dvije države sa



jednom nacijom čime je de facto priznao Istočnu Njemačku. Zapadna i Istočna Njemačka su se međusobno priznale 1972. godine formalnim zaključenjem sporazuma u kojem prihvataju da nijedna drugu ne mogu da predstavljaju u inostranstvu niti da djeluju u ime druge. Naredne godine dobile su i puno međunarodno priznanje kada su postale punopravne članice Ujedinjenih nacija i nastavile su da unapređuju svoje međusobne odnose što je na kraju dovelo i do ujedinjenja Njemačke. Činjenica je da Halštajnova doktrina nema osnova i da se preduzimanjem određenih diplomatskih mjera prema državama koje daju priznanje neće postići odgovarajući rezultati, već suprotno samo nanjeti šteta samoj državi koja bi ovakve postupke koristila.

Danas je vladajuća doktrina efektivnosti, prema kojoj je postojanje vlade u drugoj državi faktičko pitanje, gdje nove činjenice stvaraju pravo. Države slobodno odlučuju o priznanju nove države i priznanju nove vlade, te nemaju pravne obaveze niti mogu biti prinuđene da je priznaju.

Obično su i za priznanje vlada odlučujući politički momenti. Međutim za objektivno priznanje vlade treba utvrdi da li vlada ima efektivnu vlast na određenoj teritoriji, kao i da li je spremna da ispunjava međunarodne obaveze. Takođe kod priznavanja vlada od značaja je na koji način je vlada preuzela vlast. U slučaju da je vlada izbrana demokratskim putem od strane naroda, tu nema smetnje za njeno priznanje i nepriznanje vlade u tom slučaju bio bi oblik pritiska na slobodnu volju naroda. Međutim ukoliko je ona nametnuta od strane druge države ili je uspostavljena silom protivno volji naroda, u tom slučaju može takva vlada da se ne prizna.

Imajući u vidu da već postoji država koja je priznata i da postoji kao subjekt međunarodnog prava, priznanje vlada ima samo deklarativni karakter, ali takvo priznanje predstavlja za novu vladu čin političke podrške u funkciji njenog stabilizovanja i učvršćivanja. Priznanje nove vlade znači da država priznaje vladu kao legitimnu i nastavlja saradnju sa njom. Ukoliko je došlo do povlačenja diplomatskih predstavnika, priznanjem vlade vraćaju se diplomatski predstavnici. U svakom slučaju ne dolazi do prekida diplomatskih odnosa, tako da se oni formalno ne trebaju ponovo ni uspostavljati.

Postoje slučajevi kada jedna država ima dvije vlade i obično je jedna unutar države, a druga u inostranstvu. U Jugoslaviji su tokom Drugog svjetskog rata postojale dvije vlade. Jedna je bila u Jugoslaviji na čelu sa Josipom Brozom Titom, a druga jugoslovenska izbjeglička vlada u inostranstvu. Saveznici su održavali odnose sa obje vlade tokom rata. Zaključenjem sporazuma Tito-Šubašić, prestale su da postoje dvije vlade, poslije koga je vlada poslijeratne Jugoslavije priznata, na međunarodnoj konferenciji na Jalti od strane saveznika (Đorđević, 1963).

Priznanje vlade kao i priznanje države može biti izričito u vidu svečanog formalnog akta, ali i prećutno stupanjem u kontakte i saradnju sa novom vladom. Priznanje vlade može biti bez postavljanja bilo kakvog uslova pred novu vladu ili postavljanjem uslova koji mogu biti političke ili ekonomske prirode. Postoji mišljenje da uslovno priznanje vlade nije dozvoljeno jer predstavlja vid miješanja u unutrašnje stvari druge države. Često to može biti međusobno uslovljavanje odnosno da vlade jedna drugoj na bazi reciprociteta priznaju određena prava, istovremeno dajući priznanje vlade. SAD su 1933. godine priznale vladu SSSR-a kao sukcesora

ruske carske vlade, dok je SSSR priznao vjerske slobode i dao izjavu da će zaštititi ekonomske interese američkim državljanima nastanjenim na prostoru SSSR-a (Avramov, Kreća, 1996: 89).

Uslovno priznanje obično se daje kad ne postoji uvjerenje da li će nova vlada moći da ispunjava svoje međunarodne obaveze i da li će uopšte opstati, imati efektivnu vlast. Bezuslovno priznanje vlade je konačno i ne može se povući i djeluje ne od dana priznanja, već retroaktivno od dana formiranja nove vlade.

Kako država tako i njeni državni organi potrebno je da kao cjelina budu suvereni kako pravno (*de jure*) tako i faktički (*de facto*). Država može da postoji i funkcioniše i kada nije priznata od međunarodne zajednice, pod uslovom da ima sve potrebne elemente koji je čine državom (Mitrović, 2008: 24). Priznanje *de jure* je potpuno, konačno i djeluje od dana stvarnog preuzimanja vlasti od nove vlade. Priznanje *de facto* može se uzeti kao privremeno, kada nova vlada nije uspostavila punu kontrolu na čitavoj državnoj teritoriji.

#### **2.4. Priznanje i oružani sukobi**

U slučaju ratnog sukoba unutar jedne države odnosno građanskog rata postavlja se pitanje priznanja ustanika kao ratujuće strane. Da bi se ustanicima priznalo svojstvo ratujuće strane moraju ispunjavati sljedeće uslove:

1. Kontrolišu jedan dio teritorije države;
2. Imaju lokalnu vladu koja vrši suverena prava na određenoj teritoriji;
3. Borbu vode organizovani odredi koji su potčinjeni vojnoj disciplini i koji poštuju zakone i običaje ratnog prava.

Kada se priznaju ustanici, treće države moraju da ostanu neutralne u odnosu na sukob i svako miješanje je nedopušteno. Zakonita vlada od momenta priznanja ustanika ne može tretirati ustanike kao pobunjenike niti na njih primjeniti odredbe krivičnog zakonodavstva već ih tretira kao ratne zarobljenike za koje se primjenjuju odgovarajuća pravila međunarodnog prava, a istovremeno ustanici nisu dužni da poštuju važeća pravna pravila unutar države već su dužni da se pridržavaju zakona i običaja ratnog prava. Cilj priznanja ustanika od strane zakonite vlade jeste da se uvedu određena pravila u pogledu odnosa sukobljenih strana.

Države koje nisu umiješane u sukob mogu da daju priznanje ustaničkoj vladi. Razlozi za priznanje ustaničke vlade su pretežno politički, ali mogu biti ekonomski u slučaju da država koja daje priznanje želi da zaštititi ekonomske interese svojih državljana na teritoriji koju kontroliše ustanička vlada. Problem nastaje kada se uspostave diplomatski odnosi i sa ustaničkom vladom u jednoj državi, a već postoje uspostavljeni diplomatski odnosi sa zakonitom vladom. Prema Povelji Ujedinjenih nacija države imaju i obavezu da pomognu narode u borbi za punu slobodu, posebno u procesu dekolonizacije, te priznanje ustaničkih vlada u ovim slučajevima je u potpunosti opravdano (Avramov, Kreća, 1996: 91).

Ustaničke vlasti i oslobodilački pokreti su cjeline prelaznog karaktera, jer se bore za sticanje države na teritoriji već postojeće države ili za preuzimanje vlasti na čitavoj njenoj teritoriji. Ukoliko ostvare svoj cilj, oni stvaraju novu državu ili novu vladu u već postojećoj državi, u suprotnom oni prestaju da postoje.

U slučaju građanskog rata ukoliko ustanici u dužem vremenskom intervalu ustanove efektivnu vlast na dijelu teritorije države, treće države ne mogu ignorisati takvo stanje jer često postoji potreba da se zaštite njihovi državljani i njihova imovina na toj teritoriji. Tako su neke države početkom 19. vijeka priznale pobunjene kolonije protiv španske vlasti u Južnoj Americi, kao zaraćene strane, prije nego što je došlo do njihovog priznanja kao novih država. Uslov za priznanje bilo je da su ustanici uspostavili efektivnu kontrolu na velikom dijelu teritorije i da tako djeluju kao de facto vlast. Takođe obaveza ustanika bila je da se nalaze pod organizovanom komandom i da zaraćene strane poštuju pravila međunarodnog ratnog prava. Države koje su priznavale zaraćenost morale su da budu neutralne u odnosu na sve strane u ratnom sukobu.

Do prvih priznanja ustanika takođe je došlo u Americi i efekti priznanja su bili ograničeni u odnosu na priznanje zaraćenosti. Ustanici najčešće nisu imali efektivne vlasti na većem dijelu teritorije, te se nisu priznavali kao zaraćena strana u ratnom sukobu. One su priznavale ustanike iz humanitarnih razloga, da se ne bi smatrali prostim prekršiocima prava. Često su države radi zaštite svojih interesa uspostavljale sa ustanicima određene vrste odnosa.

Pitanje priznanja narodnooslobodilačkih pokreta javilo se poslije Drugog svjetskog rata u procesu dekolonizacije. Narodnooslobodilački pokreti borili su se za nezavisnost od kolonijalne vlasti. Obično su dolazili iz inostranstva i postajalo je više pokreta koji su se borili za nezavisnost na jednoj teritoriji. Dolazilo je do sukoba između samih narodnooslobodilačkih pokreta koji će dobiti međunarodno priznanje. Države su u zavisnosti od svojih interesa, priznavale različite narodnooslobodilačke pokrete. Neki od tih pokreta dobijali su status punopravih članova pojedinih međunarodnih organizacija. Države koje priznaju ovakve pokrete dozvoljavaju im da na njihovoj teritoriji osnuju informativne kancelarije, a neke države su im priznavale i pune diplomatske povlastice i imunitete.

### **3. Zaključna razmatranja**

Priznanje države je jednostrani pravni posao koji proizilazi iz poslovne sposobnosti određenog subjekta međunarodnog prava, koji ima nesumnjivo veliki značaj u međunarodnoj zajednici. Međutim to je deklaratorni politički čin koji nema konstitutivni učinak kod nastanka države. Priznanje države je jedan vid političke podrške određenom subjektu u međunarodnoj zajednici. To je politički čin jedne ili više država, odnosno po pravilu njihovih vlada koje priznaju određeni subjekt državom. Ono po pravilu proizvodi niz posljedica kako za subjekt koji se priznaje državom tako i za druge subjekte u međunarodnoj zajednici. Kako je priznanje države politički akt, tako nepriznavanje države, može da bude sredstvo političkog pritiska.

Priznanje države bez obzira na sve tvrdnje je deklaratorni akt, međutim njegova politička pozadina često ovom institutu daje konstitutivni karakter. Tako da često države priznaju određene tvorevine državom koje ne ispunjavaju uslove, dok sa druge strane ne priznaju države

koje posjeduju sve elemente potrebne za nastanak države. Države često svoje političke interese ostvaruju putem akta priznanja države, te dolazi do nadvladavanja politike nad pravom. Problem međunarodne zajednice jeste da ne posjeduje neki nezavistan organ koji bi mogao objektivno da utvrdi da li određeni subjekt ispunjava uslove da bi se mogao priznati za državu.

### LITERATURA

- Avramov, S., Kreća, M. (1996). Međunarodno javno pravo. Beograd: Savremena administracija.
- Dimitrijević, V., Račić, O. (2007). Osnovi međunarodnog javnog prava. Bograd: Beogradski centar za ljudska prava.
- Đorđević, S., O. (1963). Kontinuitetu država s posebnim osvrtom na međunarodnopravni kontinuitet Kraljevine Jugoslavije i FNRJ. Beograd: Naučna knjiga.
- Gidens, E. (1998). Sociologija. Podgorica: CID.
- Janković, I. (2007). Radost secesionista. NIN.
- Mitrović, M., D. (2008). Osnovi prava. Beograd: Univerzitet Sindigunum.
- Milošević, M. (2010). Trenutak istine. Vreme.
- Papić, T. (2011). Krempite i Kosovo. Danas.
- Rančić, M. (2008). Tajvan bliže matici. Politika.
- Tarde, G (2012). Monadology and Sociology. Melbourne: Re Press.

Doc. dr Željko Petrović  
Sveučilište Hercegovina  
Mostar  
petrovicz@yahoo.com

## **RECOGNITION OF THE STATE AS A POLITICAL ACT IN THE INTERNATIONAL COMMUNITY**

**ABSTRACT:** Recognition of a state is an act of one or more states that accept a certain creation in the international community as a state. The basic rule that in order for a state to emerge, it is necessary to possess territory, population and sovereign power over that territory and population. There is an opinion that recognition is necessary for the creation of the state as the fourth element. The paper will prove that the recognition of the state is a declaratory act, of a political nature that has no constitutive effect in the creation of the state. It will also point out the great importance of the recognition of the state, as well as the possible abuse of this institute. Other aspects of state recognition will be analyzed in order to prove its exclusively declarative political character.

**KEY WORDS:** State, international community, government, politics, international organizations.