

МЕЂУНАРОДНОПРАВНИ КОНТИНУИТЕТ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ ПРЕ И ПОСЛЕ ДРУГОГ СВЕТСКОГ РАТА*

1. Увод. — Питање континуитета држава, као теоријски проблем, није нов у науци међународног права. Честе измене у унутрашњој политичкој структури као и у територијалном саставу држава постављају пред теорију задатак да објасни положај и однос нове владе односно државе као целине према другим владама и државама као и према осталим субјектима међународног права у међународној заједници.

Политичка историја народа и држава обилује многобројним променама суверена и влада, и то у различитим друштвеним формацијама. Овакве промене могу се забележити у државама робовласничког, феудалног, капиталистичког или социјалистичког друштва. Са развојем буржоаског парламентаризма измене влада су много чешће појаве. Политичке и економске кризе изазивају различите потресе и бремените су многобројним друштвено-политичким преображајима у структури држава. Овome треба додати велики број нових држава које настају од бивших колонијалних поседа а у којима се може очекивати да ове промене буду чешће. Неразвијене и недовољно развијене земље, иако не само ове, у циљу бржег друштвеног и привредног развитака, траже што бољу политичку организацију друштва да би тај циљ оствариле. За последњу половину столећа, појавом држава са новим друштвеним системом, социјалистичким, у највећој мери, покренуто је разматрање питања континуитета држава. Почело је са октобарском револуцијом 1917. и стварањем прве социјалистичке државе СССР. После другог светског рата ступиле су на пут социјалистичког развитака и друге државе (Југославија, источноевропске државе, Кина, Куба и др.).

Проблем је далеко од тога да буде само теоријски. Он има своје посебно и основно значење у практичним последицама. Управо, реч је о томе, хоће ли представници нове владе, новог режима и система, прихватити и поштовати обавезе претходне владе, старог режима и система, као и како ће користити своја права према другим државама. Поред основног питања признавања обавеза и коришћења права претходних вла-

(*) Чланак представља синтезу изложених гледишта у докторској дисертацији „О континуитету држава са посебним освртом на међународноправни континуитет Краљевине Југославије и ФНРЈ“ (Научна књига, Београд 1967), одбрањеној на Правном факултету у Београду 1963, пред комисијом у чијем је саставу учествовао у својству консуланта проф. др Милош Радојковић.

да, постављају се у вези са овим променама и друга питања као: признање револуционарних влада, одговорност држава, проблем стечених права, поштовање обичајних правила међународног права, учешће у раду међународних организација и др.

Стиче се утисак на први поглед да се применом начела *pacta sunt servanda* може дати у потпуности одговор на питање континуитета држава, односно поштовања уговора и обавеза претходних влада. Оно представља једно од основних општепризнатих међународних обичајних правних правила, или, како неки сматрају, сам темељ њихов којим се обезбеђује поштовање и извршење међународних уговора. Тачно је, да се у основи мора поћи од резултата који се тумачењем овог начела дају. Ти се резултати узимају као чињеница. Циљ је да се евентуално истакну посебности које се појављују услед политичких промена, нарочито оних које се јављају као резултат измењеног друштвеног, класног система у политичкој организацији држава. А тих посебности и нових момената има. Додајмо и то, да се проблем континуитета држава у потпуности не исцрпљује истраживањем уговорних односа, односно поштовањем и извршењем међународних уговора. Њиме је обухваћена целокупна делатност једне државе у међународној заједници.

2. *Појам међународноправног континуитета држава.* — Под међународноправним континуитетом државе подразумевамо правну везу у правима и обавезама исте државе према другим субјектима међународног права пре и после промена, догађаја и појава као што су уставне промене, револуције и други друштвени потреси, територијалне промене, окупација, ратови и сличне друштвене појаве, због којих се може поставити питање континуитета дате државе. Таква држава као субјект међународног права после преломних догађаја наставља свој ранији субјективитет у међународним односима. Ранији правни односи засновани од претходних влада и режима и даље важе и тичу се те одређене државе, упркос промена у унутрашњој политичкој структури државе. Њен међународноправни субјективитет остаје исти.

а) *Појаве које доводе у сумњу међународноправни континуитет држава.* — Догађаји који доводе у сумњу да ли је стара држава ишчезла или не различити су и везани било за унутрашње уставне или неуставне промене (револуције, државни удари, грађански ратови и др.), било за међународне појаве (међународни сукоби и ратови, територијалне промене у виду отцепљења или припајања, стварање независних држава и сл.). Они морају бити преломни, изразити, те утичу и остављају траг на елементе дате државе. По правилу, то су дубље револуционарне промене, изведене насилним путем. Промене се одражавају у повећању или смањењу територије држава и с тим у вези броја становништва, или, што је још важније и најчешће, битно мењају карактер правног поретка са уобичајеном променом владе. Значи, везане су обично за период нестабилности и кршења постојећих правних правила, унутрашњег или међународног права.

Уколико су промене настале уставним путем, проблем континуитета државе се скоро и не поставља. Обично нове владе настављају тамо где су сталe претходне владе, али то не мора бити увек случај. Није искључено

да и дубље промене могу бити изазване уставним, легалним путем. Под овом групом промена подразумевају се и уставна промена назива једне државе. Ни такве промене не доводе у сумњу континуитет једне државе.

Прелазни период који условљава питање да ли постоји континуитет у правима и обавезама, може бити временски краћи или дужи. Може се изразити у краткотрајним, чак у једнодневним променама, па у временски дужим, више месеци, односно више година. Утврђују се датуми настанка и престанка преломног догађаја а анализом прелазног периода долази се до одговора у којој мери постоји правна веза са раније постојећим правним односима дате државе између ова два датума.

16) Идентитет и континуитет држава. — Да би се поставило питање међународноправног континуитета неке државе, захтева се да се ради о једној истоветној држави, која је подложна променама које доводе у сумњу њен идентитет и континуитет. Поставља се питање када имамо идентитет државе? Да ли се између појмова идентитета и континуитета држава може ставити знак једнакости, и у случају негативног одговора, каква је веза између појмова идентитета и континуитета једне државе?

У погледу објашњења и утврђивања појма идентитета једне државе постоје различита мишљења. Писци узимају као најважније елементе било становништво, било територију, било правни поредак, или све елементе заједно. Питање идентитета, уопште, једно је од оних које је увек заокупљало пажњу метафизичара свих времена, па и правника нашег доба. Питање, пак, идентитета државе чини један од деликатних проблема правне науке. Не улазећи у суштину државе и њеног у основи класног порекла, и с тим у вези настанка јавне власти и права уопште, задовољимо се овде спољним обележјима за постојање једне државе која је дала класична доктрина међународног права. То су народ тј. становништво, одређена територија и суверена власт. Ова спољна обележја су „од значаја и интереса у животу међународне заједнице“, с обзиром, да државе, са становништа међународног права „посматрано у односу на друге државе... или у односу на друге личности међународног права“. Набројана обележја доктрина међународног права узима као конститутивне елементе једне државе.

Ако утврдимо у два временска периода сталност спољних обележја државе, кажемо да постоји идентитет државе. При томе се не иде тако далеко да се захтева потпуна истоветност, јер је она немогућа. Напоменимо само узгред познато упоређење које је учинио грчки филозоф Хераклит са примером воде у реци. Значи, искључује се могућност потпуне материјалне истоветности. Може се говорити само о релативном појму идентитета једне државе.

Становништво једне државе се стално мења, може бити мање или веће. Врши се природни прираштај, умире део становништва, одлази или долази ново становништво. Постоји скоро општа сагласност писаца да територијалне промене не утичу на идентитет државе. Држава постаје по територији мања или већа, али она остаје иста. Суверена власт једног правног поретка такође је динамичан појам. Поредак се мења и развија. Врше се измене влада. Мењају се лица која ефективно врше власт. Већина писаца је сагласна да проста измена једног од ових елемената (ста-

новништво, територија и власт) не значи још да је држава нестала или се променила са становишта међународног права. У доктрини политичких наука даје се превага трећем елементу, сувереној власти, који је у ствари и најважнији односно битни. За државе које су у току и после револуције доживеле дубље и радикалније преображаје употребљава се израз „нове“ државе. Ово посебно са становишта унутрашњег права. Пошто је држава механизам власти и односа између класа, група и слојева, то се израз „нова“ држава објашњава тиме да је промењен класни карактер власти, да је дошло до промене класе на власти у држави. Мишљење о „новим“ државама вуче свој корен још од Аристотела, по коме је свака промена устава једног града у ствари настанак нове државе ⁽¹⁾. Писци који се баве међународним правом много су опрезнији приликом употребе израза „нова“ држава. Нова држава, у смислу доктрине међународног права, настаје успостављањем независне власти на одређеној територији под условом да је та власт ефективна, тј. способна да обезбеди потчињеност становништва које живи на тој територији њеном правном поретку.

Већина писаца је сагласна у томе, што се тиче последица у међународним односима, да се не може оставити држави да сама арбитрарно одлучи да ли постоји њен идентитет. Сматра се да ће држава односно нова влада поступити пристрасно, руководећи се личним интересима. Треба прихватити она мишљења писаца која говоре о томе да је овај проблем резултат и функција коегзистенције више држава ⁽²⁾. Установе идентитет и континуитет држава јесу гаранције стабилности међународноправног поретка, њима се регулишу односи између држава и имају у томе своје оправдање. Док појам идентитета државе служи да утврдимо да ли је једна држава истоветна или није, дотле је континуитет државе, по нашем мишљењу, последица позитивног таквог утврђивања. Када се утврди да постоји идентитет државе онда се испитује у којем је обиму нова влада преузела права и обавезе претходне владе. На тај начин, континуитет се појављује као функција идентитета државе. Где је идентитет државе, тамо се јавља као практична последица континуитет у правима и обавезама. Та два појма су уско везана, други се надовезује на први.

Према томе, по нашем мишљењу, идентитет једне државе можемо дефинисати као потврђивање сталног постојања политичке власти у оквиру одређеног етничког становништва и на одређеној територији у два временска периода. Континуитет државе је последица идентитета државе.

в) *Права и обавезе и међународноправни континуитет.* — Права и обавезе стоје у узајамној вези. Уз коришћење правима, за државу насупрот постоје и обавезе. То се не може одвајати, мада пракса држава у извесним случајевима говори супротно. Права и обавезе огледају се према другим државама појединачно и према међународној заједници оличеној преко разних међународних организација. Опште правило међународног права о надживљавању уговора и обавеза упркос уставних и других промена једне државе остаје и даље важеће правило међународног права.

(1) Аристотел, Политика, Београд 1960, 1276а—1276б, стр. 74, 75.

(2) Ch. Rousseau, Principes de droit international public, Recueil des cours, 1958, I, 93, p. 440.

У доктрини међународног права постоји скоро општа сагласност о томе да измене влада и политичког система нису посебан узрок престанка важности уговора, закључених од претходних влада. Писци полазе у првом реду од основне чињенице, а наиме, да је уговорна страна *држава* као таква и да је влада само материјално представља, те измена те владе не утиче на обавезе које је иста преузела у име државе, чији је само представник. Не треба мешати владу, као орган државе, са државом као субјектом међународног права. Када влада закључује уговор, она обавезује државу, те измена владе не може да ослободи нову владу ранијих обавеза. Владе се бирају, мењају, пропадају, али држава као таква остаје. Лице које закључује уговор, у име владе, или шеф државе, сви они делају у име државе. Држава надживљава по правилу сваку промену, односно доктрина се позива да постоји континуитет правног субјективитета државе.

Још од старих Римљана важило је правило: *Forma regiminis mutata non mutatur ipsa civitas*. Ово правило до сада није озбиљно оспоравано. Оно налази своју потврду још у старих Грка, Grotius-a и у све већој мери у данашње време. Нужност постојања овог правила лежи у потреби за сигурношћу правних ситуација једном створених. Оно обезбеђује међународни јавни поредак од дејства унутрашњих револуционарних и других промена. Извршење међународних уговора и обавеза не би требало учинити зависним од унутрашњих промена у државама уговорницама. Правни основ ове обавезе је начело *pacta sunt servanda*. Оваква гледишта подржана су у пракси држава, сем неких изузетака, потврђена судском праксом, а такође дошла до изражаја приликом кодификације међународног уговорног права. На такав став утицала је нужно међузависност држава, размена робе и узајамна помоћ, комуникације и др. Држава у нашим условима не може опстати без сарадње са другим државама. У класичној доктрини међународног права чини се изузетак од овог правила само за тзв. уговоре *intuitu personae* (уговори о наследству престола и др.). Такви лични уговори и обавезе не обавезују нове владе и режиме после уставних и других промена, с обзиром да су закључени у директној вези или интересу самих потписника. Тенденција је у доктрини да се овај изузетак, предвиђен углавном за уговоре владара, прошири и на оне политичке уговоре односно друге обавезе који су везани са очувањем одређеног облика владавине или политичког режима. Овим изузецима понекад се додаје и непризнавање оних обавеза које су претходне владе преузеле за кредитирање операција и подухвата против нових револуционарних влада које су дошле на власт. Мали је број писаца који истичу да неће важити и сви они уговори који нису у складу са новим јавним поретком. Совјетска доктрина проширила је ове изузетке и истакла да се сменом класа на власти у држави, она ослобађа поштовања оних уговора и обавеза који су у супротности са принципима нове социјалистичке државе. Неки од совјетских писаца односе се крајње негативно према установама идентитета, континуитета и сукцесије држава ⁽³⁾.

(3) А. Моджорян, Идентичность, непрерывность и правопреемство субъектов международного права, Советское государство и право, No 9/1958, стр. 61, 62.

Међународни статус нове владе потврђује се установом признања владе. Без обзира какве су се унутрашње промене одиграле, није реч о признању државе већ владе. Држава, као правни субјект, наставља своје постојање. У међународним организацијама нова влада заузима место претходне владе. Нова влада, као орган државе, може да опозове дотадашње представнике и да именује друге али држава остаје и даље члан те међународне организације. Исти је случај са именовањем и опозивом дипломатских и конзуларних представника код других држава. Међународне организације и друге државе дужне су да приме ове промене и да омогуће рад новим представницима. Постоји мишљење да општа обичајна правна правила у начелу везују и нове државе, мада оне нису учествовале у њиховом стварању. Утолико пре, то се захтева од влада већ постојећих држава. Међутим, не треба изгубити из вида да, користећи се правом суверенитета државе и важећим правилима међународног уговорног права, нове владе могу да откажу важност уговора и престану бити чланови међународне организације. Оне се могу користити оним редовним средствима која им пружају одредбе уговора и конвенција и статута међународних организација, као и другим начинима престанка уговора и ослобађањем од обавеза, признатим у међународном праву.

За потврду међународноправног континуитета државе није потребан изричит пристапак нове владе. Нове владе нису обавезне да се у том смислу посебно изјашњавају. Међутим, да би добиле признање и успоставиле редовне дипломатске односе, често се тражи од њих да се изјасне о уговорима и обавезама претходних влада. Или, пак, износећи начелно програм спољне политике, нове владе се изјашњавају и о међународним уговорима и обавезама претходних влада. САД су условиле настављање редовних дипломатских односа са ФНРЈ после другог светског рата признањем међународних уговора и обавеза претходних влада Југославије. На основу досадашњих искустава, дугови и друге финансијске и економске обавезе представљају ону окосницу у прихватању ранијих правних односа, због чега се и јавио проблем континуитета држава. Он се тим обавезама заиста не исцрпљује, мада таквих тешких проблема нема ако је реч на пример о међународним уговорима о разним правним, административним, техничким и другим питањима (двостране конвенције о правној помоћи, вишестране конвенције којима се уређује међународни саобраћај, уговори на пољу заштите здравља, итд.).

Могући су и други начини обезбеђења извршења међународних уговора и обавеза претходних влада (одредбама устава се то гарантује, у мировним уговорима потврђује се на посредан начин међународноправни континуитет побеђених држава и др.). Случај СССР нам говори, да је после извесног времена од стварања прве социјалистичке државе, добијено признање совјетске владе, а да питање дугова и зајмова царске Русије није решено. Највећа је група оних држава у којима се услед промене владе и режима проблем континуитета државе не поставља. Нове владе изјашњавају се о прихватању права и обавеза само у изузетним случајевима, иначе се континуитет у правима и обавезама претходних и нове владе прећутно подразумева.

г) *Континуитет и сукцесија држава*. — Под сукцесијом држава подразумева се прихватање права и обавеза везаних за територију неке државе од стране друге државе услед промена суверенитета на тој територији. Пошто је у питању прихватање права и обавеза и у случају континуитета државе, то су ова два појма у блиској вези. Сукцесија држава произилази као последица територијалних промена држава. У пракси и доктрини није се до сада успело да се за ову установу утврде општа правила.

По нашем мишљењу, треба јасно разграничити појмове континуитета и сукцесије држава. Код сукцесије држава, реч је о односима двају субјекта међународног права, тј. о преузимању права и обавеза једног субјекта међународног права од стране другог. Код континуитета држава, пак, случај је другојачији, с обзиром да је у питању признавање права и обавеза истог субјекта међународног права. Питање континуитета једне државе поставља се обично после дубљих револуционарних промена или других појава које могу довести у сумњу тај континуитет, док се питање сукцесије држава редовно поставља после промене суверености на једној територији. Даље, разлике постоје и у правној природи ових двеју установа међународног права. Признање права и обавеза претходних влада, по принципу континуитета држава, претпоставља се, сем изузетно, док у примени установе сукцесије држава случај је обрнут. Без изричите сагласности, у начелу, не преузимају се права и обавезе једног субјекта међународног права од стране другог. Разлике постоје и у обиму питања која су предмет регулisaња. Континуитет државе претпоставља ранију целокупну делатност државе, док у примени установе сукцесије држава тај обим питања је ужи, и донекле различитији. Заједничка црта, пак, ових двеју установа огледа се у томе, што је и у једном и у другом случају реч о признавању и преузимању ранијих међународних права и обавеза. То чини ове две установе сродним. Често се у појединим политичким и територијалним преображајима држава истовремено примењују правила и за континуитет и за сукцесију држава. Такав је случај за ФНРЈ у односу на Краљевину Југославију после другог светског рата, с једне стране (континуитет држава), односно за решавање проблема насталих из присаједињења Југославији делова Истре и Словеначког Приморја, који су до тада били у саставу италијанске државе, с друге стране (сукцесија држава).

И у оквиру Комисије УН за међународно право, на основу Резолуције Генералне скупштине УН 1686 (XVI) од 18. децембра 1961, ујурбано се ради на кодификацији правила о *сукцесији држава и влада*. Нужно је овде подвући то, да су извесни чланови Комисије изнели гледиште да су сукцесија држава и влада два посебна питања. Изнето је и супротно мишљење, а наиме, да би требало оба питања расправљати истовремено, јер, како се тврдило, међународна пракса доказује да није било могуће увек лако установити разлику између ова два појма ⁽⁴⁾. Комисија се у свом садашњем раду ограничила на припрему нацрта правила о *сукцесији држава*, а одложила за касније питање *сукцесије влада* односно оно што

(4) Doc. A/CN. 4/48. Rapport de la Commission du droit international sur les travaux de sa quatorzième session, 24 avril — 29 juin 1962, pp. 93, 94, 98, 99.

ми називамо и настојимо да рашчланимо као питање међународноправног континуитета држава.

3. *Континуитет и дисконтинуитет југословенске државе (1941—1945).* — Период од априла 1941, односно од напада на Југославију до потпуног ослобођења земље маја 1945, представља онај период, са становишта међународног права, који служи за испитивање да ли су догађаји у том периоду у вези са постојећом југословенском државом од 1941. учинили да је прекинут међународноправни континуитет југословенске државе или не. У том периоду десили су се крупни, преломни догађаји који могу да доведу у сумњу постојање континуитета између старог субјекта међународног права, државе Краљевине Југославије и Федеративне Народне Републике Југославије. Преображај југословенске државе у току 1941—1945. учињен је под посебним условима. Упоредо са борбом против окупатора и њихових помагача у периоду народноослободилачког рата, под одређеним историјским условима, рушени су органи старе државне организације и полагани темељи новој власти. Међународно признање те нове власти имало је своје посебно обележје.

а) *Међународноправни континуитет југословенске државе пре и после другог светског рата.*

аа) *Окупација Југославије.* — После напада на Југославију 6. априла 1941, окупаторске државе (Немачка, Мађарска, Италија и Бугарска), врше територијално распарчавање југословенске државе. Немачки окупатор, уз помоћ својих савезника, жели да уништи даље постојање Југославије као државе. Одмах по окупацији, врши се анексија извесних југословенских територија, мењају се границе и врши нова политичко-управна подела окупираних територија. Уз присуство и помоћ окупаторске војске, проглашена је „Независна Држава Хрватска“. Насупрот окупаторским мерама, и упркос потписивању тзв. Одредаба о извршењу примирја између немачке и југословенске оружане силе од 17. априла 1941. отпор против окупатора и даље је настављен. Југословенска избегличка влада у Лондону наставила је са одржавањем односа са савезничким и неутралним државама, имајући у виду да је окупација југословенске територије привремена и да су територијалне промене које врши окупатор правно неважеће. Представници југословенске избегличке владе потписали су Декларацију о савезничкој солидарности у заједничкој борби против Немачке и њених савезника од 12. јуна 1941. и прихватили Атланску повељу од 11. августа 1941. Заједно са другим савезничким силама, потписана је Декларација Уједињених нација од 1. јануара 1942. Одлуком избегличке владе, Краљевина Југославија прекинула је односе са Јапаном и објавила да се с њима налазе у ратном стању почев од 7. децембра 1941, када је Јапан извршио напад на Перл Харбор. За даље одржавање субјективитета југословенске државе, много више од формалног даљег постојања и делатности југословенске избегличке владе, пружио је доказа отпор народа Југославије против окупаторских сила. Од првих дана оружаног устанка јула 1941. народноослободилачки покрет, под руководством Комунистичке партије Југосла-

вије одаљчно је устао против комадања територије Југославије и нових граница које је окупатор стварао.

Окупаторске силе желеле су да даду и крајњу форму распаду југословенске државе. У циљу коначне потврде нестанка југословенске државе, закључен је Споразум о подели добара бивше југословенске државе и о неким финансијским питањима с тим у вези од 22. јула 1942. у Берлину ⁽⁵⁾. У Споразуму је, најпре, констатовано да је Краљевина Југославија престала да постоји као држава. Државама стицатељницама у смислу овог споразума сматрале су се: Немачки Рајх, Италија (укључивши Албанију и Црну Гору), Мађарска, Бугарска, Хрватска и Србија (ова заступана од немачке владе). Закључимо: сама окупација Југославије као и акти који су пратили ту окупацију (сви уговори НДХ сматрају се непостојећим и неважећим са становишта међународног права), нису могли да утичу на идентитет и континуитет југословенске државе. Окупација као привремено и фактичко стање, сагласно општеприхваћеним правилима међународног права, која произилазе из Хашког правилника од 1907. о вођењу рата на копну, не може бити правни основ за престанак субјективности окупираних државе.

бб) *Одлуке Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије (АВНОЈ)*. — Одлуке другог заседања АВНОЈ-а од 29. и 30. новембра 1943, одржаног у Јајцу, представљају солидан основ за изучавање правног континуитета југословенске државе. Постављају се питања: да ли су револуционарне промене извршене у Југославији могле да утичу на континуитет југословенске државе у њеним међународним односима; да ли је *нова Југославија*, по својој револуционарној суштини власти и промени државног и друштвеног система, била и нови субјект међународног права? Које су особености које је пружила југословенска народна револуција, са гледишта унутрашње промене друштвенополитичког система у односу на принцип континуитета државе?

У „Одлуци о изградњи Југославије на федеративном принципу” каже се да „народи Југославије никада нису признали и не признају раскомадање Југославије са стране фашистичких империјалиста и доказали су у заједничкој оружаног борби своју чврсту вољу да остану и даље уједињени у Југославији”. АВНОЈ је конституисан у „врховно законодавно и извршно представничко тело Југославије, као врховни представник суверенитета народа и државе Југославије као целине” (подвукао аутор). У свим актима другог заседања АВНОЈ-а говори се о држави Југославији, нигде се не наглашава да је то нова држава у смислу новог субјекта међународног права, већ се полази од оне југословенске државе која је постојала пре 6. априла 1941. Захтева се само да „органи њихове народне власти (народа Југославије — примедба аутора) изникли из досадашње борбе, буду у иностранству признати и поштовани”. Истовремено је донета и формална одлука о одузимању права законите владе Југославије југословенској избегличкој влади да представља Југославију у међународним

(5) G. F. Martens, *Nouveau Recueil Général des traités*, 3e Série, XL, 1943, p. 651; Међународни уговори НДХ, 1942, стр. 225.

односима ⁽⁶⁾. Од другог заседања АВНОЈ-а постоје и формално два центра највиших органа власти југословенске државе: један у иностранству — краљ, шеф државе на основу Устава од 1931, и избегличка влада, призната од савезника, и други у земљи: привремени органи народне власти, АВНОЈ са Националним комитетом ослобођења Југославије (НКОЈ) као извршним органом. После другог заседања АВНОЈ-а не поставља се питање признања Југославије (у смислу државе са новим друштвено-политичким системом) као новог субјекта међународног права у међународним односима, већ само питање признања владе, тј. представника југословенске државе, постојећег субјекта у међународним односима.

Једно од питања, изабрано из склопа одлука другог заседања АВНОЈ-а, највише је везано за међународноправни континуитет југословенске државе и тиче се поштовања међународних уговора закључених од југословенске избегличке владе до 29. новембра 1943. У поменутој Одлуци о одузимању права законите владе Југославије тзв. југословенској влади у иностранству и о забрани повратка у земљу краљу Петру II Карађорђевићу „налаже се председништву Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије да, у сврху поништења и поновног склапања односно одобрења, прегледа међународне уговоре и обавезе које је у иностранству у име Југославије склопила „југословенска влада“. У истој одлуци даље се обзнањује да „међународни уговори и обавезе, које би у будуће у иностранству склопила у име Југославије или њених народа избегличка тако звана југословенска влада, неће се признати“. Из саме чињенице, да се АВНОЈ упустио у разматрање правне судбине међународних уговора избегличке владе, нужно се намеће закључак, да нови југословенски органи рачунају са постојећим субјективитетом југословенске државе, да тај субјективитет постоји и да ће АВНОЈ, односно Председништво АВНОЈ-а између два заседања и њихов извршни орган НКОЈ, у својству привремене владе, бити убудуће, од 29. новембра 1943, једини носиоци тог субјективитета, односно носиоци права и обавеза и бити непосредно одговорни у име југословенске државе у оквиру међународне заједнице.

вв) *Међународно признање јединствене владе ДФЈ*. — После другог заседања АВНОЈ-а савезници су и даље одржавали дипломатске односе и једино признавали југословенску избегличку владу. Тако је, у Доњем дому, непосредно после другог заседања АВНОЈ-а, дата од званичних представника британске владе изјава у којој су признате заслуге народноослободилачког покрета у борби за ослобођење земље, али се није доводило у питање даље одржавање званичних односа са међународно признатом југословенском избегличком владом. Сличне изјаве дате су и од представника САД, ⁽⁷⁾. И поред моралне и друге подршке борби народа Југославије, совјетска влада, у циљу споразумевања са савезницима, и даље је званично признавала избегличку владу ⁽⁸⁾. И пре другог заседања АВНОЈ-а, а

(6) Одлуке другог заседања АВНОЈ-а, Службени лист Демократске Федеративне Југославије, 1/1945.

(7) Keesing's Contemporary Archives, Лондон 1943—1945, pp. 6185—6187.

(8) 11. децембра 1943. извршена је предаја акредитива новог совјетског амбасадора при југословенској избегличкој влади у Каиру (Службене новине Краљевине Југославије, бр. 14, од 20. I 1944, Каиро (ратно издање)).

посебно касније, Врховни штаб НОВЈ, као и НКОЈ, решавају многобројна питања са савезницима, која улазе у надлежност владе (сарадња са савезничким војним командама у вези са даљим вођењем борбе, пријем савезничких војних мисија почев од маја 1943. стварање наших поморских база у Италији, обраћање од стране савезника Врховном штабу НОВЈ по питањима која нису само војне природе, слање војних мисија НОВЈ у СССР и В. Британију, стављање забране марта 1944. банкама у Лондону, Вашингтону, Рио де Жанеиру и Анкари на издавање и пренос новца Краљевине Југославије, закључење првих међународних споразума и то: Протокола о школовању авијатичара НОВЈ између Врховног штаба НОВЈ и савезничке команде за Средоземље од 12. марта 1944. као и Споразума о бескаматном зајму у корист Југославије између НКОЈ-а и владе СССР од 16. јуна 1944. итд.).

Једна од најважнијих карика, у којој се недвосмислено изражава међународноправни континуитет југословенске државе, јесу два споразума између председника Националног комитета ослобођења Југославије Јосипа Броза Тита и председника југословенске избегличке владе др Ивана Шубашића, познати као први (од 16. јуна 1944. Вис) и други (од 1. новембра 1944. Београд) споразум Тито-Шубашић⁽⁹⁾. Полазна тачка у преговорима за ове споразуме био је признавање тековина народноослободилачке борбе изражених у одлукама другог заседања АВНОЈ-а а споразумевање са југословенском избегличком владом учињено је у циљу даљег вођења борбе и стварања јединственог представништва југословенске државе.

Други споразум изричито наглашава међународноправни континуитет Југославије и представља формални документ за потврду континуитета југословенске државе на међународном плану. У њему се поред осталог каже:

„Стојећи на принципу континуитета Југославије са међународноправног гледишта...

Пошто је Југославија призната у друштву Уједињених народа у свом старом облику, и као таква функционише, ми ћемо тако нашу земљу претстављати и даље пред вањским свијетом и у свим актима спољне политике, док наша државна заједница, будућа демократска федеративна Југославија, не добије, слободном одлуком народа, свој дефинитивни облик владавине”.

Овакве обостране изјаве могле су само да произађу из два центра власти једног истог субјекта међународног права, тј. југословенске државе. Оба споразума садрже извесне посебности које указују на својеврсно међународно признање нове јединствене владе Југославије. Споразумима је озакоњено тзв. „двовлашће”, иако на посебан начин, јер је исто признато обострано. То двовлашће не огледа се у стварном вршењу власти унутар земље, већ само у постојању два органа за међународно представљање.

(9) Текст оба споразума: Службени лист ДФЈ, 11/1945.

Краљевска избегличка влада признала је унутар земље привремену управу проведену од стране АВНОЈ-а и НКОЈ-а. Национални комитет ослобођења Југославије дао је сагласност за састав Шубашићеве владе, као и пристао на одређену међународну делатност југословенске избегличке владе. Предвиђено је постављање Краљевског намесништва, на основу уставног акта Краља, на предлог краљевске избегличке владе а по претходном споразуму са НКОЈ, у циљу вршења краљевске власти. Из овог не треба закључити да су АВНОЈ и НКОЈ престали да делају у међународним односима и да је међународна надлежност препуштена само југословенској избегличкој влади. НКОЈ је и даље решавао многобројна питања са владама других земаља, посебно војне природе (споразум са Командом Црвене армије о привременом уласку совјетских трупа на југословенску територију од септембра 1944; Декларација са представницима Отачетсвено-фронтовске Бугарске о војничкој и другој сарадњи од 5. октобра 1944. у Крајови; споразуми о робној размени, културној и стручној сарадњи од 23. децембра 1944. односно Протокол о привременом регулисању службе пошта и телекомуникација од 7. фебруара 1945. са Бугарском; активност делегације НКОЈ-а у Комисији за примирје са Мађарском од 24. фебруара 1945. и др.) (10).

Период од средине 1944. до марта 1945. протекао је у обостраној акцији НКОЈ-а и југословенске избегличке владе у припремању терена за стварање јединственог представништва југословенске државе. Савезничке силе су на конференцији у Јалти фебруара 1945, поред осталих препорука у погледу Југославије, у циљу спровођења у живот споразума Тито-Шубашић закључиле „да би требало образовати једну владу на основу тог споразума...”. Указом краљевских намесника од 7. марта 1945. образован је Министарски савет (јединствена влада) ДФЈ на челу са Јосипом Брозом Титом као председником. Тиме је питање заједничког представништва југословенске државе скинуто с дневног реда. Убрзо је дошло званично међународно признање владе од стране В. Британије, САД и СССР, као и од осталих савезничких и неутралних држава (11).

У југословенском случају, није се поновио случај двојства у међународном признању и представљању, како је то уобичајено са још непризнатим владама после револуционарних промена. Настављен је континуитет у међународним односима без посебних тешкоћа. На међународним скуповима представници ДФЈ наступали су као представници законите савезничке владе, чији легитимитет није био споран. ДФЈ је, по праву континуитета, оснивач Организације уједињених нација, с обзиром да је југословенска избегличка влада потписала Декларацију Уједињених нација антихитлеровске коалиције од 1. јануара 1942. Нова влада од 7. марта 1945.

(10) Неки од ових уговора су необјављени (Збирка уговора Савезног секретаријата за иностране послове). Сви ови међународни уговори и друге преузете обавезе за време рата од стране НКОЈ-а до стварања јединствене владе ДФЈ марта 1945, обвезивали су ДФЈ односно ФНРЈ. Неки од ових споразума, одмах после рата престали су да важе с обзиром да су били везани за ратно стање.

(11) В. Британија признала је нову владу 20. марта, а неколико дана касније 28. и 29. марта 1945. јединствена влада ДФЈ призната је од САД и СССР.

образована је формално указом краљевских намесника. Стварно, она је била углавном продужетак Националног комитета ослобођења Југославије, како по бројчаном саставу тако и као одраз односа политичких снага у земљи. Тековине народноослободилачке борбе су очуване а одлуке другог заседања АВНОЈ-а у својој битности нашле своје остварење. Краљевско намесништво остало је и даље да врши одређене надлежности из међународног представљања, као што је пријем акредитивних писама страних дипломатских представника, именовање југословенских дипломатских и конзуларних представника, давање овлашћења за закључење међународних уговора, постављање и разрешење појединих високих државних службеника итд. Ове надлежности вршиће Намесништво док Демократска Федеративна Југославија не добије свој дефинитивни облик владавине, тј. до 29. новембра 1945, када је југословенска држава проглашена за Федеративну Народну Републику Југославију. Пут признавања међународноправног континуитета југословенске државе био је правно оправдан а политички нужан и целисходан. У томе је и прилог југословенске праксе потврди принципа међународноправног континуитета држава, упркос револуционарних, друштвених и политичких промена у земљи.

б) *Унутрашњеправни дисконтинуитет југословенске државе (1941—1945)*. — У југословенској литератури опште је усвојено мишљење да не постоји унутрашњеправни континуитет Краљевине Југославије и ФНРЈ. То схватање заснива се на чињеници да је упоредо са борбом против окупатора рушен стари државни апарат Краљевине Југославије, који је окупатор још задржао. Прве одлуке и други акти нових органа власти у току народноослободилачке борбе и народне револуције нису се заснивали на Уставу од 1931. и другим законским прописима Краљевине Југославије, већ су донети против тог правног стања и насупрот њему. Одлуке другог заседања АВНОЈ-а значе формални и суштински прекид између новог и старог правног поретка.

У току самог рата на ослобођеној територији развило се и примењивало начело „старо право не важи“. Оно је више пута истицано од стране врховних органа нове народне власти и служило као путоказ при настајању новог југословенског права. Свој формални израз нашло је у Одлуци Председништва АВНОЈ-а од 3. фебруара 1945 ⁽¹²⁾. Стилизација члана 2. ове Одлуке створила је у појединим органима и судовима извесне нејасноће у примени у погледу домаћаја укидања прописа који су били у важности до 6. априла 1941. Министарство за конституанту ДФЈ интервенисало је и дало тумачење да се ова одлука има схватити тако да се не примењују непосредно прописи предратне Југославије, већ само правна правила која из њих произилазе, и то под одређеним условима.

У Декларацији о проглашењу ФНРЈ од 29. новембра 1945. истиче се решеност да се измени „унутрашњи поредак“ и „да је монархија била највећа сметња стварању нове Југославије“. Закон о неважности правних

(12) Одлука о укидању и неважности свих правних прописа донетих од стране окупатора и њихових помагача за време окупације; о важности одлука које су за то време донете; о укидању правних прописа који су били на снази у часу непријатељске окупације (Службени лист ДФЈ 4/1945).

прописа донетих пре 6. априла 1941. и за време непријатељске окупације од октобра 1946. потврдио је изменио поменућу одлуку од фебруара 1945. Одузета је правна снага свим правним прописима донетим у том периоду. Правни прописи предратне Југославије изгубили су правну снагу, на њих се не могу органи позивати и заснивати своје одлуке, али се могу примењивати правна правила тих предратних прописа „на односе који нису уређени важећим прописима, и то само уколико нису у супротности са Уставом ФНРЈ, уставима народних република, законима и осталим важећим прописима донетим од надлежних органа нове државе, као и са начелима уставног поретка ФНРЈ и њених република”. (13).

И поред опште сагласности, постоје проблеми, не толико о основном питању да ли је ранији правни поредак укинут и у којој мери, или није, већ о последицама и питањима с тим у вези. До сада ми немамо опширније радове који би на свеобухватан начин дали анализу у којој мери је у нас задржано и реципирано старо југословенско право. Такође су ретки и радови о теоријским основама утицаја револуције на континуитет права. Нови прописи органа нове народне власти нису били довољни, нарочито у 1944. и 1945. години да регулишу све а посебно приватноправне односе. Одмах после рата, било је и изричитог позивања од стране судова на прописе Краљевине Југославије, а законодавни органи понекад су вршили допуне или измене предратних прописа. Одређена правна стања регулисана предратним прописима остала су важећа, а после рата донет је велики број законских и подзаконских аката у вези са регулисањем односа насталих пре 6. априла 1941. године у вези са применом старих прописа. Нека правна правила која произилазе и излучују се из предратних правних прописа могу се под одређеним условима примењивати, те на тај начин постати саставни део југословенског послератног позитивног права. Примећује се да „потпуна аброгација права које је постојало код нас до 6. априла 1941. и остављена могућност да се и даље примењују нека правна правила садржана у аброгираним правним прописима повукле су за собом нека спорна питања, која још нису добила потпуна или опште прихваћена решења” (14).

Све ово указује на потребу дубљег проучавања. Наше је мишљење да би оно такође указало на немогућност укидања у потпуности старог права, с обзиром да је потпуно занемаривање старог правног поретка скоро немогуће. У прелазном периоду, с обзиром да су друштвени односи у извесним областима исти, или у маломе промењени, не искључује се могућност примене старих правних правила и прописа. Стварање новог правног система је дужи процес, па се с тим у вези мора водити рачуна о правној сигурности грађана и избегавању празнина у правном регулисању. Сва ова питања прелазе оквир овог прилога. Њихово проучавање било би корисно са становишта упоредног испитивања унутрашњег и међународног континуитета југословенске државе, с обзиром да су то два вида истог проблема. Обим признавања или прекида државноправних поредака

(13) Службени лист ФНРЈ, 86/1946.

(14) М. Константиновић, Стара „правна правила” и јединство права, Анали Правног факултета у Београду, 4/1957, стр. 434.

на унутрашњем плану у обрнутој је сразмери, обично, са јачином извршене револуције и њеним класним карактером. То нам показује разноликост у погледу даљег важења ранијих правних поредака у СССР-у и другим социјалистичким земљама. Посебности и уопште међународни значај југословенске револуције састоје се у томе, што се „оружани део револуције одвијао истовремено са борбом против окупатора“. У току револуције укинут је и замењен стари правни поредак али међународни уговори и обавезе предратне Југославије су признати, тј. међународно-правни континуитет југословенске државе пре и после другог светског рата је неспоран.

4. *Преглед прихватања права и обавеза између Краљевине Југославије и ФНРЈ односно СФРЈ.* — Мирнодопски период наметао је потребу свакодневног општења и решавања многих питања из области међународних односа између ФНРЈ и других земаља. И поред изјаве о спољном континуитету југословенске државе у другом споразуму Тито — Шубашић, ипак се могло поставити питање да ли сви уговори и обавезе Краљевине Југославије обавезују ФНРЈ. Ратно стање између Југославије и неких других држава, у другом светском рату, утицало је на даље важење предратних уговора и обавеза између њих. Промена монархијског облика владавине такође је довела у сумњу важење неких политичких уговора и обавеза.

У начелу сви ранији уговори и обавезе Краљевине Југославије обавезивали су ФНРЈ, сем у случајевима када је важност тих уговора и обавеза престала сагласно правилима међународног уговорног права, или пак из других разлога, заснованих на међународном праву ⁽¹⁵⁾. Поступак око утврђивања важности ранијих уговора и обавеза био је у пракси двојак: а) путем опште потврде (генералне конфирмације) од стране политичких органа свих уговора Југославије, или уговора и обавеза са једном земљом, и б) путем конкретног утврђивања од стране надлежних правних служби о томе који су уговори на снази, било то сви постојећи уговори са једном земљом или појединачни. Тако је у Народној скупштини ФНРЈ крајем јануара 1946. дата изјава о признавању и извршењу обавеза које је Југославија имала од пре рата а само два месеца касније, тј. 1. априла 1946. ова изјава је потврђена у односу на САД, такође у Народној скупштини ФНРЈ. Мада је ова последња изјава дата поводом захтева САД, њој се у југословенској доктрини даје шири значај. Она се узима као општа реконфирмација ранијих уговора и обавеза Југославије, а њен домашјај се протеже не само на САД већ и на друге државе ⁽¹⁶⁾. Наше је мишљење да се ово преиспитивање уговора (на основу одлука АВНОЈ-а, како је то истакнуто у изјави Председника владе ФНРЈ) формалноправно односи само на САД, што не значи да се није могло претпоставити да ће такав став бити заузет и према другим државама а да ова изјава на то и упућује. Такво мишљење касније је у пракси и потврђено. После ове изјаве, скинуто је с дневног реда питање да ли важе и даље уговори и

(15) За ближе и подробне податке и изворе који се наводе у овом чланку видети нашу књигу, напред наведену: *О континуитету држава...* стр. 113—171.

(16) М. Бартош, *Међународно јавно право*, III књига, Београд 1958, стр. 423.

обавезе Краљевине Југославије, већ се оно сводило на то који уговори и обавезе важе и у ком обиму.

а) *Двострани уговори са државама с којима Југославија није била у ратном стању.* — После рата, ФНРЈ односно СФРЈ закључила је многе двостране међународне уговоре са државама с којима је раније Краљевина Југославија имала уговорне односе. У највећем броју случајева, у новим уговорима, у материји која је била раније, пре другог светског рата регулисана с одређеном земљом, не помиње се изричито ранији уговор ни као до сада важећи нити се пак одредбама новог уговора одређује правна судбина ранијег уговора, односно да ли исти престаје да важи и у којој мери. У овим случајевима остаје правило да *lex posterior derogat legi priori* као и *lex specialis derogat legi generali*. Али то није увек случај. У многим послератним уговорима које је закључила наша држава, изричито се признају уговори Краљевине Југославије, на њима се заснивају нови правни односи, врши се позивање на поједине одредбе тих уговора, врше се измене и допуне уговора а неке се одредбе делимично укидају или се уговори у целини замењују новим. Двострани уговори са савезничким и неутралним државама, које је закључила Краљевина Југославија, остали су и даље на снази, сем уколико нису престали по неком правном основу. То исто важи и за уговоре с оним државама, које су биле на страни хитлеровске коалиције, али нису биле у ратном стању са Југославијом, с обзиром да рат има утицаја само на даље важење уговора између зараћених страна (На пример са Румунијом).

б) *Дугови, зајмови и друга финансијска и имовинска потраживања* — ФНРЈ је преузела у начелу све финансијске обавезе Краљевине Југославије. То је било правилно решење са гледишта међународног права, а такође целисходно и нужно за даљи ток развијања пријатељских односа са другим државама. Напред смо истакли, да су неке западне земље условљавале настављање дипломатских односа признавањем међународних обавеза претходних југословенских влада. Исти такав случај притиска био је и са деблокирањем дела југословенског злата, које је пре окупације и у првим данима рата депоновано у банкама неких западних земаља. Добивање тога злата натраг условљено је исплатом разних финансијских дуговања Југославије тим земљама.

После једног краћег периода, од неколико година после ослобођења, приступило се утврђивању међународних финансијских обавеза Краљевине Југославије које прелазе на ФНРЈ. Тај поступак је убрзан и посебно дошао до изражаја после 1948, односно после сукоба Југославије са СССР. После отказивања уговора од стране СССР и осталих источноевропских држава, ФНРЈ је на ширем плану приступила регулисању свих дугова и зајмова, као и осталих финансијских потраживања са западним земљама (17). Склопљени су споразуми са Француском, Швајцарском, Белгијом и Луксембургом, В. Британијом, САД, Холандијом и Данском. Највећи део

(17) Списак предатних иностраних дугова и зајмова уз Споразум о зајму између ФНРЈ и Међународне банке за обнову и развој од 11. октобра 1951 (Службени весник Президијума Народне скупштине ФНРЈ, 24/1951).

ових дугова и зајмова отпада на Француску. Поред регулисања јавних дугова и зајмова ФНРЈ је приступила закључивању тзв. компензационих споразума с појединим државама, којима су, у целини или делимично, регулисана извесна узајамна потраживања настала пре 6. априла 1941, односно у току и после рата (са Чехословачком, Турском, Грчком, Румунијом, Француском и Швајцарском). Овоме додајмо и споразуме о деблокарирању имовине која је била подвргнута специјалним мерама ограничења услед непријатељске окупације Југославије (са В. Британијом, Н. Зеландом, Аустралијом и Египтом) као и оне који су закључени са страним државама у вези са потраживањима која су настала из мера национализације и других мера ограничења својине (рестриктивних мера) у Југославији (са Шведском, САД, Швајцарском, Белгијом, В. Британијом, Француском, Норвешком, Холандијом, Израелом, Турском, Грчком, Данском). Са неким другим државама обештећење за национализовану имовину регулисано је уз друге споразуме (са Чехословачком, Мађарском и Италијом).

в) *Двострани уговори и друге међународне обавезе према државама са којима је Југославија била у ратном стању.*

аа) *Уговори о миру са Италијом, Мађарском и Бугарском од 10. фебруара 1947.* — Статус двостраних уговора између зараћених страна у другом светском рату регулисан је истоветним одредбама у свим мировним уговорима од 1947. Користећи се правом које је произишало из ових одредаба, ФНРЈ је саопштила италијанској влади које двостране уговоре жели да задржи у важности, односно споразумела се са владом Мађарске које двостране конвенције треба поново да ступе на снагу. Према расположивим подацима, нисмо дошли до сазнања да је ФНРЈ користила слично право на основу члана 8. Уговора о миру са Бугарском. Вероватно се ово може објаснити чињеницом да се у послератним годинама тежило да се сви међудржавни односи између Југославије и Бугарске поставе на нову основу у духу пријатељства и сарадње а евентуално и образовања неких облика федерације. Пошто ово право није коришћено, произилази да су сви двострани уговори Краљевине Југославије са Бугарском престали да важе. Међутим, у доцнијој дипломатској пракси, имали смо неколико случајева изричитог укидања важности неких предратних уговора или позивања на њих, који су већ по нашем мишљењу протеклом рока за нотификацију од шест месеци после ступања на снагу Уговора о миру са Бугарском били укинүти. Такав је био случај са двама конвенцијама о судској помоћи, са прилогом и о издавању криваца и о правној помоћи у кривичним делима од 26. новембра 1923, као и са Конвенцијом о заштити, чувању, оправљању и поновном подизању граничних каменова и других ознака од 9. новембра 1935. Оваква пракса чини нам се несагласном са поменутом одредбом мировног уговора са Бугарском. У складу са одредбама мировних уговора регулисана су и друга питања везана за односе југословенске државе и њених физичких и правних лица са овим државама (гранична питања, обострана новчана потраживања, заштита индустријске, књижевне и уметничке својине, о важности донетих пресуда за време ратног стања, репарације, реституције итд.).

бб) *Двострани уговори и обавезе са Немачком, Јапаном и Аустријом.* — У споразумима и додатним протоколима закљученим између ФНРЈ и Савезне Републике Немачке односно Демократске Републике Немачке не врши се никакво позивање на предратне уговоре нити се пак врши њихова измена или допуна. У преговорима од 16. јануара до 10. марта 1956. између Савезне Републике Немачке и ФНРЈ закључено је више споразума о предратним и другим обавезама. Потраживања Југославије из репарација и реституција у вези са окупацијом и причињеном ратном штетом, рада ратних заробљеника, депортираца, радника који су радили у Немачкој за време рата, обештећење жртава фашизма и других правних основа нису још дефинитивно регулисана и чекају своје потпуно решење. Ратно стање између Југославије и Јапана окончано је разменом нота од 23. јануара и 27. фебруара 1952. и истовремено регулисано питање даље важности јединог предратног споразума између две земље, а наиме, Уговора о трговини и пловидби од 16. новембра 1923. У Државном уговору о успостављању независне демократске Аустрије од 15. маја 1955, немамо одредбе о даљем важењу предратних двостраних уговора. По нашем мишљењу, уговори између Краљевине Југославије и Аустрије и даље важе, сем уколико нису престали по неком од редовних основа престанка уговора.

г) *Међународни уговори и друге обавезе југословенске избегличке владе.* — По напуштању југословенске територије априла 1941, југословенска избегличка влада наставила је са делатношћу у међународном представљању југословенске државе. Ова делатност била је ограничена двојачко: прво, с обзиром на предмет уговарања (ратни услови) и друго, с обзиром на број држава са којима се ступило у уговорне односе. После 29. новембра 1943, односно одлука другог заседања АВНОЈ-а, ова делатност је још више сужена и свела се углавном у оквиру неких међународних тела.

На основу проучавања свих уговора југословенске избегличке владе, којима смо располагали, и њихове правне судбине после другог светског рата, дошли смо до закључка да општа формалноправна ревизија уговора избегличке владе није ни вршена. Признавање појединих уговора и обавеза решавало се од случаја до случаја, управо онда када је требало регулисати поједина питања која су произилазила из тих уговора. У целини узевши, може се рећи, да су двострани и вишестрани споразуми закључени од југословенске избегличке владе признати од стране ДФЈ, односно ФНРЈ.

аа) *Двострани уговори и обавезе.* — У прву групу дошли би они двострани уговори у вези са ратом и трајањем ратних операција, који су престали да важе прекидом ратних непријатељстава. Дејство им је било временски ограничено и њихова се даља важност није постављала после рата (нпр. размена нота са САД које се односе на Споразум о служби држављана једне стране-уговорнице у оружаним снагама друге стране-уговорнице од 31. марта, 14. маја, 25. јуна и 30. септембра 1942; Енглеско-југословенски протокол о регулисању питања југословенских војних снага на Средњем истоку од 19. децембра 1942).

Друга група обухватила би уговоре и обавезе који су били на снази и после рата. Између савезничких сила (САД, Б. Британије и Канаде) и ФНРЈ, приступило се регулисању извесних савезничких потраживања у

вези са војном и другом помоћи пруженој Југославији за време рата. Тако су Споразумом између влада САД и ФНРЈ, који се односи на регулисање материје о зајму и најму, о војној помоћи и дуговима од 19. јула 1958. регулисане обавезе које проистичу из Уговора САД и југословенске избегличке владе о зајму и најму од 24. јула 1942. Слично регулисање финансијских обавеза постигнуто је разменом нота са Канадом о регулисању дугова из времена рата од 25. и 29. марта 1950. Споразумом о исплати дугова из времена рата, закљученим разменом нота од 31. јула 1947, регулисана су потраживања В. Британије према Југославији. Споразум обухвата обавезе по разним давањима краљевској влади у периоду 1941—1945, потраживања по основу Споразума о кредиту за куповину одбрамбеног материјала од 11. јануара 1940. и друге војне помоћи за време другог светског рата. Нека незнатна потраживања имала је и Југославија према В. Британији, на основу споразума закљученог разменом нота између британске владе и југословенске избегличке владе о располагању санитарским материјалом од 25. новембра 1941. Најзад, у овој групи треба поменути и Споразум о југословенским бродовима од 31. јула 1947, којим су регулисана, после многобројних тешкоћа, питања повратка југословенских бродова који су за време рата коришћени од стране В. Британије, као и нека друга питања национализованих бродских компанија и финансијских потраживања.

У трећу групу уговора убрајамо Споразум о балканској унији између Краљевине Југославије и Краљевине Грчке од 15. јануара 1942. који се сматра угашеним односно неважећим. Мишљења смо да се одлукама другог заседања АВНОЈ-а у првом реду хтело да изврши преглед и ревизија оваквих уговора југословенске избегличке владе. Слично овом споразуму и евентуално друге прихваћене политичке обавезе од стране југословенске избегличке владе у току другог светског рата (у дипломатским преговорима или на било који други начин) не обавезују нову југословенску владу и деле судбину оних политичких уговора који су везани за одређени облик власти, у нашем случају, очувања монархијског облика владавине у Југославији, или су супротни новом јавном поретку ⁽¹⁸⁾.

бб) *Вишестрани међународни акти*. — Одвојено од важности осталих вишестраних конвенција и споразума Краљевине Југославије, овде наводимо делатност југословенске избегличке владе на овом плану. То чинимо из два разлога: прво, реч је о прегледу укупне делатности избегличке владе и друго, због посебног карактера ових вишестраних аката, обично декларација са програмским начелима.

Све вишестране међународне акте, у чијем доношењу је учествовала и југословенска избегличка влада, можемо поделити, према предмету који регулишу, у две групе: а) декларације савезничких држава о даљем вођењу рата против агресора и о циљевима рата, и б) вишестрани акти у циљу стварања разних међународних тела за будућу организацију међу-

(18) За уговоре југословенске избегличке владе видети: Recueil des traités NU, vol. 13/1948, p. 199; vol. 34/1949, p. 361; vol. 34/1949; vol. 230/1956, p. 357; Службене новине Краљевине Југославије, бр. 6—I од 30. IV 1942, Лондон (ратно издање); бр. 5 од 31. I 1942; Збирка уговора Савезног секретаријата за иностране послове.

народне заједнице и међусобну помоћ. У прву групу уврстили би: Декларацију о савезничкој солидарности од 12. јуна 1941, Резолуцију о приступању Атлантској повељи од 24. септембра 1941, Декларацију Уједињених нација од 1. јануара 1942, Декларацију о кажњавању ратних злочина од 13. јануара 1942. и Међусавезничку декларацију против дела извлашћивања почињених на територијама под непријатељском окупацијом или контролом од 5. јануара 1943. Потписивање ових декларација и резолуција од представника југословенске избегличке владе било је корисно за ФНРЈ, са оградом и напоменом да је избегличка влада радила против интереса народа Југославије и самих проглашених начела у тим документима. Својство оснивача Организације уједињених нација могло је само позитивно да делује на даљу делатност ФНРЈ у развијању међународне сарадње као и јачању саме Организације уједињених нација, зашто се Југославија увек залагала. С обзиром на програмски карактер ових аката, ФНРЈ се није посебно изјашњавала о њиховој важности, али се из привржености народноослободилачког покрета борби антихитлеровске коалиције може закључити да су они прихваћени и признати.

У другу групу вишестраних аката дошли би: Завршни акт Конференције Уједињених нација за исхрану и пољопривреду од јуна 1943, Споразум о оснивању Управе Уједињених нација за помоћ и обнову (УНРРА) од 9. новембра 1943, Статут Међународног монетарног фонда и Статут Међународне банке за обнову и развој од јула 1944. и Завршни акт Конференције о стварању Међународне организације за цивилно ваздухопловство од децембра 1944. У послератном периоду имамо изричито позивање на ову врсту аката које је потписала у име Југославије југословенска избегличка влада. Напомињемо да су неки од ових аката донети после доношења одлука другог заседања АВНОЈ-а.

а) *Вишестрани уговори и конвенције Краљевине Југославије.* — После другог светског рата ФНРЈ односно СФРЈ везана је свим важећим вишестраним уговорима и конвенцијама потписаним од стране Краљевине Југославије пре 6. априла 1941. године. У пракси нема спорних питања у погледу њихове даље важности у односу на државе са којима Југославија није била у ратном стању. То произлази из правне природе вишестраних споразума као општих аката. То су већином тзв. уговори-закони и отворени су за приступање свим државама. Југославија се после рата изричито позивала на многе вишестране уговоре и конвенције Краљевине Југославије, вршила њихово отказивање, учествовала у изменама у својству раније потписнице или ратификовала уговоре и конвенције које су потписали представници Краљевине Југославије пре другог светског рата.

Уговори о миру од 1947. као и Државни уговор са Аустријом од 1955. не садрже одредбе о даљој важности вишестраних уговора и конвенција. У доктрини је опште прихваћено гледиште (*communis opinio*) да је важност вишестраних конвенција и споразума само суспендовано за време рата између зараћених страна. После рата, вишестрани акти аутоматски ступају на снагу, с обзиром да садрже општа правила и да су за њихову даљу примену заинтересоване све државе, како зараћене тако и неутралне. Овај став био је опште прихваћен у Правној комисији Мировне конференције од 1946. у Паризу, те мировни уговори од 1947. прелазе ћутке

преко даље важности вишестраних конвенција за побеђене државе. Изузетно, у Мировном уговору са Јапаном од 8. септембра 1951. изричито је наглашено да ће се и даље примењивати вишестрани споразуми и у тој сврси Јапан је појединачно набројао који су то споразуми. Никакав посебан поступак није увођен за даљу примену вишестраних споразума, чији су потписници Краљевина Југославија с једне стране, и с друге, нека од држава с којима је она била у ратном стању (Италија, Мађарска, Бугарска односно Јапан). То важи и за Аустрију. Поступак око поновног увођења у живот ових споразума са Немачком мало је другојачији. Пракса је, да у већини случајева, обе немачке државе, преко депозитара вишестраних споразума, траже сагласност од других земаља-потписница вишестраних конвенција — да се одговарајуће конвенције које су биле привремено суспендоване за време рата 1939—1945. поново примењују. Одговор Југославије на ове захтеве до сада је био увек позитиван.

б) *Уговори и обавезе Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе.* — За проучавање међународноправног континуитета југословенске државе, нужно је осврнути се посебно и на уговоре и обавезе које су имале пре првог светског рата Краљевина Србија и Краљевина Црна Гора. Ово из разлога, што је један део тих уговора, односно обавеза после првог светског рата прешао на Краљевину Срба, Хрвата и Словенаца, односно Југославију ⁽¹⁹⁾, па су посредством ње преузети од ФНРЈ после другог светског рата.

Сви уговори и обавезе Краљевине Србије, односно финансијске обавезе Краљевине Црне Горе, уколико су изричито преузети од стране Краљевине СХС, или се по неком другом основу међународног права то може закључити, у тој и толикој мери прешли су као обавеза и на ФНРЈ. У уговорима после другог светског рата Југославија се позива на уговоре Краљевине Србије или се исти укидају или замењују новим. Све оно што је речено за уговоре Краљевине Југославије, може се поновити и за уговоре Краљевине Србије. Навешћемо неке од тих уговора Краљевине Србије који су били важећи и после другог светског рата: Уговор о трговини са Швајцарском од 1907, Уговор о трговини и пловидби са САД од 2/14. октобра 1881, Конвенција о издавању криваца са САД од 12/25. октобра, Уговор о издавању криваца са В. Британијом од 23. новембра / 6. децембра 1900. итд. Дугови и зајмови Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе садржани су у листи предратних дугова уз Споразум о зајму између ФНРЈ и Међународне банке за обнову и развој од 1951. који смо напред поменули. Они имају исти статус као и остале финансијске обавезе Краљевине Југославије. То исто важи и за важност свих вишестраних конвенција и споразума, чији је потписник и Краљевина Србија.

(19) Види члан 12. Уговора између главних сила и удружених (САД, Британско царство, Француска, Италија и Јапан, с једне и Краљевине СХС, с друге стране) од 10. септембра 1919, познат као тзв. Уговор о заштити мањина (Мартенс, НРГ, 3 *ème* série, t. XIII, p. 521); размена нота Краљевине СХС са савезничким и неутралним државама (Грчком, Шпанијом, Португалијом, Холандијом, Шведском, Норвешком, Швајцарском, Белгијом и Данском) о проширењу важности трговинских уговора Краљевине Србије са овим земљама на целу територију СХС.

е) *Примена правила о сукцесији држава на територији присаједињеној ФНРЈ после другог светског рата.* — Уговор о миру са Италијом од 1947. као и Меморандум о сагласности о Слободној територији Трста са Специјалним статутотом о мањинама између Југославије и Италије од 1954. садрже подробне одредбе у вези са правним односима на територији прикљученој Југославији после другог светског рата. Ова питања излазе из оквира наше теме, с обзиром да је овде реч о преузимању права и обавеза везаних за одређену територију, коју је раније поседовао неки други субјект међународног права, у конкретном случају, италијанска држава. Значи, уместо ранијег субјекта, Италије, у те односе (уговори, дугови и зајмови, јавна добра, законодавство, становништво и др.) ступа *нови субјект* међународног права, Југославија. Код прихватања права и обавеза Краљевине Југославије, видели смо напред, остао је и даље као носилац тих права и обавеза *исти субјект* међународног права, југословенска држава, после другог светског рата, ФНРЈ односно СФРЈ.

5. *Закључак.* — По гледишту већине совјетских писаца, посебно оних између два светска рата, измена класног, социјалног система унутар једне државе производи сама по себи престанак субјективитета дате државе и дисконтинуитет у њеним правима и обавезама. За СССР после октобарске револуције истиче се да је нови субјект међународног права у односу на царску Русију до 1917. и да није везан свим уговорима и обавезама претходних влада царске Русије. Иначе, и совјетска доктрина слаже се у томе да за државе једног историјског типа, где не долази до класне промене система, важе уговори и обавезе претходних влада.

Совјетска влада после првог светског рата није одбацила све уговоре и обавезе царске Русије, већ је њихову даљу важност условила својим изричитим пристанком. Посебно нису признати дугови и зајмови царске Русије, као што су једнострано поништени они уговори који су одражавали неравноправност страна уговорница, или били закључени против интереса других народа, посебно азијских. Јак утицај практичних задатака револуције, економске потешкоће, политички положај руске совјетске републике односно СССР у току и после неуспеле интервенције страних сила на страни контрареволуције и дуго непризнавање прве совјетске владе деловали су у правцу одрицања важности предатних царских дугова и обавеза. У каснијем периоду, све је мање категоричности у том смислу, а част је случај позивања на међународне уговоре царске Русије.

Анализа праксе прелаза држава у нови социјалистички систем после другог светског рата, показује да се совјетски пример по својим решењима не може узети као једино меродаван за остале случајеве класне промене политичког и друштвеног система у структурни држава и дејства револуције на међународноправни субјективитет дате државе. Нове социјалистичке државе остале су *стари субјекти* међународног права, преузеле углавном све уговоре и обавезе претходних влада. При свему томе, њихов положај у слободи признавања и прихватања ранијих уговора и обавеза није био истоветан, што такође, са своје стране, указује на различитост услова у којима су се исте налазиле у односу на СССР, као прве социјалистичке државе.

По нашем мишљењу, и класне револуције не утичу аутоматски на прекид субјективитета и континуитета дате државе на међународном плану. Тешко је бранити гледиште да се новим социјалистичким владама оставља да преузимају она права која им одговарају а да истовремено не прихвате и обавезе, па биле оне и отежавајуће. Међутим, тачно је да се, услед корених промена у друштвеној и економској структури државе, појављује потреба да се тај континуитет у правима и обавезама ограничи уколико је у супротности са новим правним поретком. За ово ослобођење од уговора и обавеза треба користити један од редовних поступака за престанак важности међународних уговора и обавеза сагласно правилима међународног права.

Из досадашње праксе држава може се закључити, у начелу, да се поштује правило међународног права о томе да политичке промене у структури држава не утичу на важност уговора и обавеза државе. Поштовање начела Уједињених нација, и уопште, правила међународног права треба да руководи државе приликом закључења уговора и преузимања обавеза. На тај начин, биће смањен број уговора и обавеза који су неравноправни за стране-уговорнице и супротни начелима и правилима међународног права. Ова врста уговора и обавеза, а посебно неравноправни уговори, као и разне привилегије страних држава у другим земљама, главни су и оправдан разлог за непоштовање уговора и обавеза претходних влада после политичких промена односно за постављање проблема међународноправног континуитета држава.

Др Стеван Борћевих

РЕЗЮМЕ

Международный континуитет югославского государства до и после Второй мировой войны

Автор излагаєт проблему в пяти разделах: 1. Вступление; 2. Понятие международного континуитета государств; 3. Континуитет и дисконтинуитет югославского государства (1941—1945); 4. Обзор принятия прав и обязательств между Королевством Югославией и ФНРЮ, позднее СФРЮ и 5. Заключение.

Под понятием международного континуитета государства автор подразумевает правовую связь в правах и обязательствах одного и того же государства в отношении других субъектов международного права до и после перемен, событий и явлений, как напр. конституционные перемены, революции и другие общественные потрясения, территориальные изменения, оккупация, войны и остальные общественные явления. Понятие континуитета государства отличается от схожих понятий идентичности и сукцессии государства.

Оккупация Югославии в 1941—1945 гг. не повлияла на дальнейший субъективитет югославского государства. Подчеркивая особенности международного признания нового югославского правительства после принятия решений на Втором заседании АВНОЮ в ноябре 1943 года, автор приводит источники и документы, говорящие о том, что на международном плане континуитет югославского государства является бесспорным. С другой стороны приводятся доктрина, законодательство и практика о дисконтинуитете внутреннего правопорядка югославского государства до и по-

сле Второй мировой войны. Автор приходит к выводу, что в принципе все договоры и обязательства Королевства Югославии были обязательными для ФНРЮ кроме случаев, в которых действие данных договоров и обязательств прекращалось согласно положениям договорных норм международного права или же в силу других причин, основывающихся на международном праве.

Автор не согласен с точкой зрения, по которой изменения классовой и социальной системы внутри одного государства влечет за собой само по себе окончание субъективности данного государства и дисконтинуитет в его правах и обязательствах. Основываясь на существующей практике государств, автор приходит к заключению, что и в дальнейшем остается в силе положение, по которому политические перемены в структуре государства не могут оказать влияние на дальнейшее сохранение в силе его договоров и обязательств (*forma regiminis mutata, non mutatur ipsa civitas*). По мнению автора, договоры заключенные не в духе Устава Организации Объединенных Наций, а в особенности неравноправные договоры и разные привилегии иностранных государств в других странах, могут быть главной и оправданной причиной для возбуждения в отношениях между государствами вопроса континуитета государств. С этой целью автор призывает государства придерживаться Устава ООН и положений международного права и руководиться ими в своих международных отношениях, а в частности, при заключении договоров и принятии обязательств.

SUMMARY

International legal continuity of the Yugoslav state before and after the second world war

The author exposes the problem in five sections: 1. Introduction: 2. The conception of international legal continuity of states; 3. Continuity and discontinuity of the Yugoslav state (1941—1945); 4. Survey on acceptance of rights and duties between the Kingdom of Yugoslavia and FNRJ later SFRJ and 5. Conclusion.

For the conception of international legal continuity of a state, the author implies the legal connection between rights and duties of a state towards other subjects of international law, before and after changes, events and acts, such as constitutional changes, revolutions and other social agitations, territorial changes, occupation, wars and similar social events. The conception of continuity differs from other similar conceptions such as identity and succession of a state.

The occupation of Yugoslavia 1941—1945. did not influence the further subjectivity of the Yugoslav state. Stressing the particularity of the international recognition of the new Yugoslav government after the decisions taken at the second session of AVNOJ in november 1943. the author quotes fragments and documents which prove that continuity of the Yugoslav state can not be put in question. On the other hand, a doctrine is exposed on the constitutional and practical discontinuity of the internal juridical order of the Yugoslav state, before and after the second world war. The conclusion of the author is that in general, all contracts and duties of the Kingdom of Yugoslavia bounded FNRJ, except in casis in which importance of these contracts and duties had ceased in accordance with the regulations, of the international law of treaties, or for other reasons based on the international law,

The author does not accept the view that changes of a class social system within a country, create automaticaly the cease of the subjectivity of a given state and the discontinuity in her rights and obligations. The author concludes, that practice has shown, that it is a regularity that political changes in the structure of a state do not influence the importance of their contracts and obligations (*forma regiminis mutata, non mutatur*

ipsa civitas). According to the opinion of the author, contracts stipulated contrary to the principles of the Charter of the United Nations and especially uncond treaties and various privileges of foreign states in other countries, can be the main and justifiable reason why the question of continuity of states should be posed in the relations between the states. With that scope, the author appeals for the respectation of the principles of the Charter of the United Nations and in general of principles of international law, that ought to lead the states in their mutual relations and especially in the stipulation of contracts and of overtaking of obligations.

RÉSUMÉ

La continuité de droit international de l'Etat yougoslave avant et après la deuxième guerre mondiale

L'auteur a exposé le problème dans cinq parties: 1. Introduction; 2. La notion de continuité de droit international des Etats; 3. La continuité et la discontinuité de l'Etat yougoslave (1941—1945); 4. Exposé de l'acceptation des droits et des obligations entre le Royaume de Yougoslavie et la République Fédérative populaire de Yougoslavie c'est-à-dire la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et 5. Conclusion.

Sous la notion de continuité de droit international de l'Etat l'auteur entend le lien juridique dans les droits et les obligations de ce même Etat, à l'égard des autres sujets de droit international avant et après les changements, les événements et les faits, tels que les changements constitutionnels, la révolution et les autres perturbations sociales, les changements territoriaux, l'occupation, les guerres et les faits sociaux similaires. La notion de continuité des Etats diffère des notions analogues de l'identité et de la succession des Etats.

L'occupation de la Yougoslavie 1941—1945 n'a pas influé sur la subjectivité ultérieure de l'Etat yougoslave. En soulignant les particularités de la reconnaissance internationale du nouveau gouvernement yougoslave après l'adoption des décisions de la deuxième session du Conseil antifasciste de la libération populaire de Yougoslavie (AVNOJ) en novembre 1943, l'auteur cite les sources et les documents qui plaident en faveur de la thèse que la continuité de l'Etat yougoslave sur le plan international est incontestable. D'autre part est exposée la doctrine, ainsi que la législation et la pratique sur la discontinuité de l'ordre juridique interne de l'Etat yougoslave avant et après la Deuxième guerre mondiale. L'auteur conclut qu'en principe tous les contrats et obligations du Royaume de Yougoslavie obligeaient la République socialiste de Yougoslavie, excepté dans les cas que la validité de ces contrats et obligations a pris fin conformément aux règles du droit contractuel international, ou pour d'autres raisons fondées sur le droit international.

L'auteur a adopté l'opinion que la modification du système d'un Etat produit par soi-même la cessation de la subjectivité de l'Etat en question et la discontinuité dans ses droits et obligations. En se basant sur la pratique qui a eu lieu jusqu'à présent l'auteur a tiré la conclusion que la règle est toujours valable selon laquelle les changements dans la structure d'un Etat n'influent pas sur la validité de leurs contrats et obligations (forma regiminis mutata, non mutatur ipsa civitas). De l'avis de l'auteur, les contrats passés contrairement aux principes de la Charte des Nations Unies et en particuliers les contrats qui ne sont pas égaux en droit et les différents privilèges des citoyens étrangers dans les autres pays, peuvent être la raison principale et justifiée que la question de la continuité de l'Etat se pose dans les relations entre les Etats. Dans ce but, l'auteur préconise que le respect des principes de la Charte des Nations Unies et en général les règles de droit international doivent servir de guide aux Etats dans leurs rapports mutuels, et en particulier à l'occasion de la conclusion des contrats et en assumant des obligations.