АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

У ЧАСТ ПРОФЕСОРА МИЛОША РАДОЈКОВИЋА

МАРТ — АПРИЛ
1973.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник), др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Денковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јовановић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секретар Уређивачког одбора)

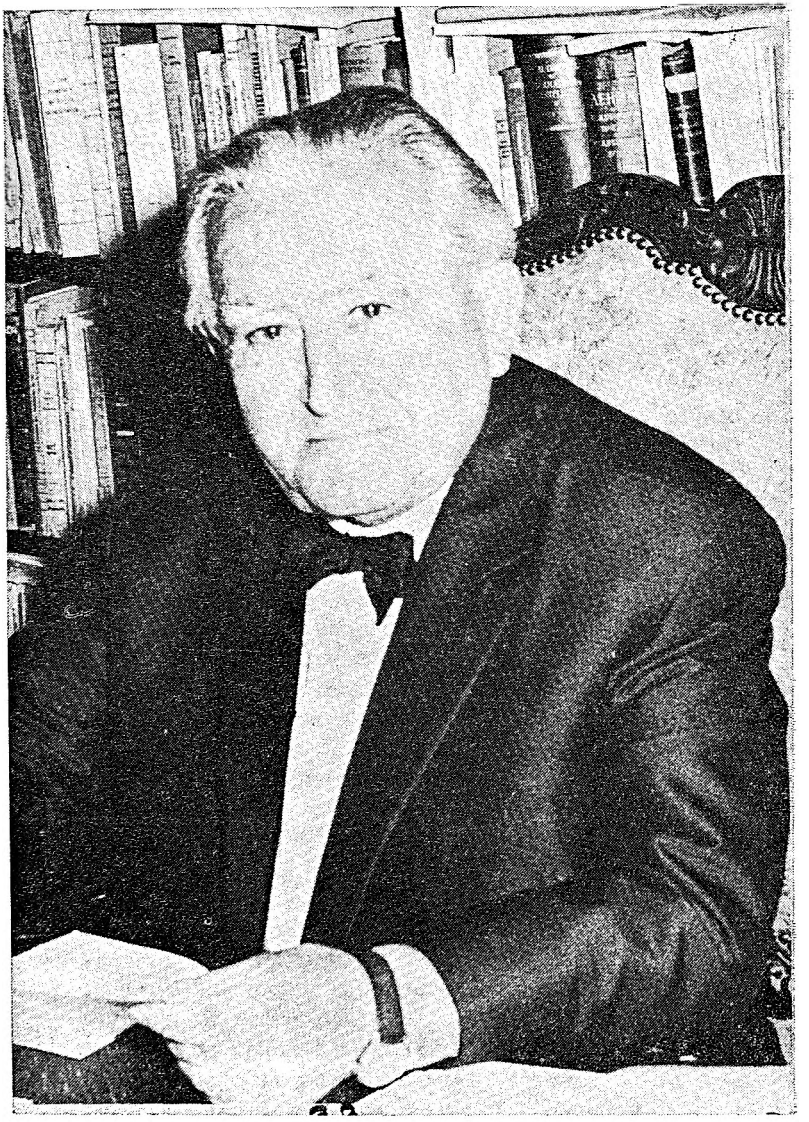
Сарадници одговарају за своје написе

У трошковима издавања овог часописа учествује Заједница за научни рад СР Србије

Лектор Вера Михаиловић

Технички уредник Вукосава Манојловић

Штампа: „Савремена администрација" погон „Бранко Боновић" — Београд



Aurora Tagojrobut

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XXI Март — април 1973. Број 2

Наставници и сарадници Правног факултета у Београду обележавају седамдесетогодишњицу живота професора Милоша Радојковића у тренутку када се он после четрдесетогодишње непрекидне везаности за Правни факултет у Београду опрашта од активне наставничке службе.

Међународни научни углед стекао је професор Радојковић веома рано одбраном и објављивањем своје докторске дисертације „Ревизија међународних уговора и Пакт Друштва народа". Похваљена и награђена од стране Универзитета у Паризу, она је убрзо нашла своје стално место на радним столовима научних радника и практичара многих земаља, суочених с веома значајним, осетљивим, тешким и актуелним питањем, у чије се расправљање упустио двадесетосмогодишњи докторанд из Југославије дајући тако допринос своје земље ревизионистичким силама.

Као основа за научни рад професору Радојковићу је пре свега служило темељито и широко образовање. Рођен 25. марта 1902, похађао је основну школу у свом родном месту, Шапцу, а гимназију у Швајцарској и Француској. У Паризу, где је матурирао, студирао је и стекао дипломе на Правном и Филозофском факултету. Добивши 1928. године још и диплому високих универзитетских студија на истом Универзитету, докторирао је две године касније. Оваква формација условила је како широк круг питања за која се Радојковић занимао, тако и начин њихове обраде, који никада није био само легалистички већ пун разумевања за дух времена и с јаким осећањем за историју. У првом периоду његове научне делатности, до хитлеровског напада на Југославију, истраживања професора Радојковића иду у три правца: један је у продужетку радова отпочетих докторском дисертацијом и представља настојање да се усавршавањем међународноправног поретка стане на пут опасности коју су представљале агресивне експанзионистичке државе; други значи реаговање на најновије појаве у области међународног саобраћаја, у првом реду на рекама и ваздуху, где професор Радојковић остаје уписан као један од пионира југословенског ваздухопловног права; трећи правац лежи у продужењу историјских студија, везаних нарочито за револуционарно врење 1948. године и његов утицај на југословенске народе.

Ова делатност је прекинута нацистичком окупацијом. Професор Радојковић је одбио да се пријави на обавезни конкурс за универзитетске наставнике, који је објавила квислиншка влада. Крајем 1942. године професор Радојковић бива ухапшен и спроведен у злогласни концентра-

шиони логор Маутхаузен, у коме остаје до 1945. године. Одмах по повратку прикупља снаге да би опет бранио међународни поредак тамо где је он управо био највише нарушен: 1947. излази његово „Ратно право" у скромном облику привременог уџбеника да би његови искрзани примерци још и данас били тражени и љубоморно чувани од студената и стручњака. С истим жаром професор Радојковић се убрзо баца на истраживања која треба да допринесу отклањању опасности од новог сукоба. Још много пре но што је мирољубива активна коегзистенција постала лозинка дана, професор Радојковић јој посвећује своје расправе и постаје стални известилац за ово питање Светског удружења за међународно право, у ком својству објављује низ извештаја. Подједнак значај имају радови професора Радојковића посвећени разоружању. Посебно обележје овом раздобљу његове научне делатности даје чињеница да је он био један од оснивача и током више од петнаест година главни уредник „Југословенске ревије за међународно право". Они који су са њим сарађивали знају колико је он себе уносио у тај посао и колико је својим радом допринео угледу овог часописа у земљи и иностранству.

Највећи део своје активности професор Радојковић је посветио школи: он је био и остао школски човек. После кратког рада у Министарству спољних послова изабран је за доцента Правног факултета у Београду, за ванредног професора 1938. год. а за редовног професора 1951. године. Предавао је Дипломатску историју и Међународно јавно право на општем курсу и последипломским студијама. Са пуно педагошког смисла утицао је на развој многобројних генерација студената. Пружао им је несебичну помоћ, упознавао их са сложеним проблемима међународне заједнице и руководио многобројним докторским дисертацијама и магистарским радовима. Поред своје научне и педагошке активности посебно се истакао као организатор рада на Факултету, као шеф Катедре за међународно право и Декан Правног факултета у Београду (1958. године).

Наставници и сарадници Правног факултета у Београду ценећи допринос кога је професор Радојковић дао развоју Међународног јавног права и Дипломатске историје и његов значајан педагошки рад посвећују му овај број „Анала", желећи му дуг живот и даљи плодан рад.

УРЕДИВАЧКИ ОДБОР

ОГЛУШНА ПРЕСУДА О НАДЛЕЖНОСТИ МЕЂУНАРОДНОГ СУДА

Међународни суд је почетком ове године (2. 2) издао пресуду која ће без сумње бити посебно забиљежена у повијести тога суда. Заправо су издане двије пресуде, једна у парници Велике Британије, а друга у парници Савезне Републике Њемачке као странака тужитељица, док је тужена странка био у обје парнице Исланд. Обје пресуде су углавном једнаке, зато ће се овдје приказати питање оглушеног поступка на темељу пресуде изречене у парници на тужбу Велике Британије.

У обје парнице — засада се расправљало само о надлежности Суда — поступак је проведен у одсутности Исланда као тужене странке и Суд је поступао на темељу чл. 53, ст. 1. судског Статута који гласи: „Кад једна од странака не приступи или пропусти бранити своју ствар, друга странка може тражити од Суда да пресуди према њезину захтјеву".

I

Оглушени поступак познат је у унутарњем поступовном праву многих држава, па се може тврдити да поступак и суђење из оглухе представља једно од оних начела права на која се позива статут Међународног суда у чл. 38, ст. 1. ц. Његово увођење у међународни судски поступак оправдано је због тога што би се без њега могла свака обвеза на арбитражно или судско рјешавање неког међународног спора изиграти пуким несудјеловањем једне од странака у самом поступку. Како би то била увијек она странка која се боји да ће изгубити парницу, дакле сама осјећа да је у неправу, такво би стање било на штету међународног правног поретка и међународне правде, па тиме и на штету начела Повеље Уједињених народа. Зато су правила о оглушном поступку неопходно оруђе за правилно довијање мирног рјешавања спорова судским путем (тиме се разумијева арбитражни поступак и поступак пред сталним судом).

Изношење неког међународног спора пред међународног суца увијек свиси о добровољном подвргавању странака спора — суверених држава. Но и кад се постигне споразум, може свака од странака неким својим чинима и корацима спријечити успјешни завршетак споразумом углављеног поступка (тј. доношења пресуде). Што се тиче арбитраже, она то може учинити било онемогућивањем правилног стварања арбитражног форума;

било порицањем надлежности призваног форума, или, напокон, несудјеловањем у самом поступку. Ако је арбитражни поступак доиста правоваљано договорен, такво поступање једне од странака да спријечи проведење поступка заправо значи кршење преузете обвезе, али томе се може одмоћи само тако да се у договорени поступак угради начини и средства помоћу којих ће се осујетити штетно дјеловање злонамјерних корака или пропуста криве странке.

Речено је да, у првом реду, може странка арбитражног поступка спријечити провођење поступка тиме што не судјелује у стварању арбитражног форума или га кочи. Најбоље ће се видјети штетност таквог поступка ако си предочимо одвијање поступка у другој половици 19. стољећа како га је замишљао правилник о арбитражи који је на темељу реферата Л. Голдшмита (L. Goldschmidta), прихватио Институт за међународно право године 1875. Међу правилима тога правилника налази се и пропис о стварању вишечланог арбитражног суда на начин да свака странка именује по једног арбитра, а ови заједно бирају трећега. Ако се ови не могу сложити „компромис утрњује" (чл. 2). Но и кад је арбитражни суд већ сложен, може се десити да један од арбитара отпадне смрћу, демисијом и слично. Ако се странке не могу сложити о новом именовању, компромис губи снагу (чл. 5). Такав поступак једне од странака може и данас спријечити проведење договореног поступка. Примјер из раздобља Уједињених народа даје савјетодавни предмет о тумачењу мировних уговора с Бугарском, Мађарском и Румуњском. Када су савезничке државе приговориле наведеним државама да се не држе својих у мировним уговорима преузетих обвеза о поштивању права човјека, па када су након безуспјешних претходних корака предложиле да се настали спор ријеши пред тројном комисијом која је за ту сврху предвиђена у тим уговорима, три наведене државе нису се одазвале позиву да именују са своје стране једнога члана комисије. Уговори су предвиђали да ће трећега члана именовати главни тајник Уједињених народа. Будући да није био именован бугарски, мађарски односно румуњски члан, поставило се питање може ли главни тајник ипак именовати трећега члана и може ли комисија од два члана правоваљано рјешавати. Међународни суд је у својем савјетодавном мишљењу дао на постављено питање негативан одговор. На тај је начин наведеним државама успјело да осујете заподијевање поступка на који су биле обвезане. Но такве се смицалице могу спријечити ако се у уговору о арбитражи предвиди образовање арбитражног суда и у случају кад једна од странака ускраћује своје судјеловање. Тако чл. 23. Општег женевског акта о мирном рјешавању спорова (донекле измијењеног резолуцијом Опће скупштине УН од г. 1949) предвиђа да у крајњем случају именовање недостајућих чланова арбитражног суда може, на захтјев ма само једне од странака спора, извршити предсједник Међународног суда. То исто рјешење прихваћа и узорак арбитражног уговора што га је израдила Комисија за међународно право, а одобрила Опћа скупштина УН резолуцијом 1262 (XIII). Слична рјешења налазе се и у многим двостраним уговорима који предвиђају арбитражу као средство рјешавања спорова.

Други начин којим се може послужити странка у спору да избјегне поступак пред међународним суцем састоји у томе да том суцу оспори

надлежност за рјешавање односнога спора. Будући да надлежност међународног суца почива на споразуму странака, могло би се закључити да нема надлежности чим се странке у том питању не слажу. Тако би могла свака странка (поновимо да би то у правилу била она која се плаши да ће изгубити парницу) осујетити поступак пред међународним судом пуком тврдњом да у изнесеном спору призвани судац није надлежан. Том недостатку доскочило се већ размјерно рано на тај начин да је међународном суду признато право да сам одлучи о набаченом питању своје надлежности. „Почев од спора Алабама признато је у складу с прецеденсима да је, осим ако је противно договорено, међународни суд судац своје надлежности и да има власт да за ту сврху тумачи акте који ју одређују" (1). У складу с међународном праксом (2) то је правило (compétence de la compétence) унесено у Хашке конвенције о мирном рјешавању спорова од године 1899. (чл. 48) и 1907. (чл. 73). Пригодом расправе о том питању године 1899. извјеститељ Хашке конференције нагласио је да је начело »compétence de la compétence« везано уз саму бит арбитражне функције и уз потребе које су својствене за извршење те функције" (3). Тако и чл. 36, ст. 6. Статута Међународног суда језгровито одређује: „У случају спора о надлежности одлучује Суд".

Трећа могућност странке да спријечи доношење пресуде јесте у томе да се не одазове позивима међународног суца и да не судјелује у поступку, било од самога почетка или у неком каснијем стадију. У унутарњем праву постоји за такве прилике могућност и право суца да поступак проведе без судјеловања једне од странака и изрече пресуду из оглухе. Та је могућност већ доста рано предвиђена у појединим случајевима међународне арбитраже на тај начин да су странке у самом компромису овластиле суца да проведе поступак и у одсутности једне од странака (4), али тек доста касно дошло се до схваћања да је оглушни поступак пред међународним судом допуштен и без таквога овлашћења. Оно је дошло до изражаја у Хашким конвенцијама о мирном рјешавању спорова (чл. 44. од г. 1899. и чл. 69. од г. 1907) те у нератификираној Конвенцији о међународном пљеновном суду (чл. 40) која одређује: „Ако једна од странака не приступи премда је уредно позвана, или ако не поступа у роковима што их одреди Суд, поступа се без ње и Суд одлучује према елементима оцењивања којима располаже". Оглушни поступак коначно је посвећен и у Статуту Сталног суда међународне правде, а та је одредба преузета и у Статут Међународног суда (чл. 53).

Пропис чл. 53. ријетко је примијењен у пракси Суда. Стални суд међународне правде поступао је по њему у парници Белгије против Бугарске због Електричног друштва у Софији. Бугарска је отезала да у одређеном року поднесе другоtницу и затражила је да Суд продужи рок. Но, она није

(1) Међународни суд у пресуди од 18. 11. 1953. (Nottebohm). ЦИЈ Рец. 1953, стр. 119.

(2) Примјере наводе: Castberg, L'excès de pouvoir dans la justice internationale, Recueil des cours (La Haye), 35, str. 423; Berlia, Jurisprudence des tribunaux internationaux en ce qui concerne leur compétence, Recueil des cours, 88. стр. 119. и д.

(3) Наведено према ЦИЈ Рец. 1953, стр. 119.

(4) Примјере наводи Guyomar, Le défaut des parties à un différend devant les juridictions internationales, стр. 88. и д.

удовољила ни у новом року изговарајући се да због ратног стања (1939/40) нема везе са својим правним савјетником у иноземству, а и путовање суца ad hoc и агента да је опасно због рата. Суд није уважио ту тактику затезања, него је одредио усмену расправу за дан 16. 5. 1940. Та расправа није одржана јер је дјеловање Суда било ометено њемачком провалом у Низоземску и окупацијом те земље.

Први прави случај примјене чл. 53. судског Статута десио се у првом предмету којим се бавио Међународни суд, тј. у парници о догађају у Крфском тјеснацу. Пошто је Суд најприје потврдно пресудио у питању о својој надлежности, изрекао је у самој ствари пресуду којом је утврдио да је Албанија одговорна за оштећење британских ратних бродова као и за експлозијом узроковане људске жртве па да је дужна платити одштету. Међутим, о висини саме одштете Суд није донио одлуку и придржао је одређење висине одштетног износа за наставак расправе наводећи да није могао то питање ријешити јер Велика Британија није разложила своје одштетне захтјеве, а Албанија није навела да ли и колико приговара појединим ставкама захтјева. Износ одштете имао се утврдити посебном расправом, те је Суд истога дана кад је проглашена пресуда издао и одредбу о наставку поступка. У том поступку Албанија није судјеловала и није била присутна на усменој расправи. Она је тврдила да је надлежност Суда основана на компромису што су га парничне странке склопиле 25. 3. 1948. и да тај компромис тражи од Суда изреку о питању је ли Албанија дужна накнадити штету, али му не даје власт да суди о висини накнаде штете. Суд је именовао стручњаке са задатком да процијене одштетни захтјев Велике Британије и — као посљедњу фазу пред завршетак поступка — позвао је странке да се изјасне на мишљење вјештака. Албанија је у посљедњем часу тражила продужење рока, али Суд то није уважио наводећи да је она два пута порекла надлежност Суда, да није ставила закључне захтјеве и да није приступила усменој расправи. Што се тиче приговора да нема надлежности за одређење висине одштете, Суд се ограничио на то да констатира да је његова надлежност утврђена пресудом од 9. 4. 1949. (5). Пресуда вели: „Став што га је заузела албанска влада доводи до примјене чл. 53. Статута који се односи на поступак из оглухе. Тај чланак овлашћује, с једне стране, владу Велике Британије да захтијева од Суда да пресуди по њезину захтјеву; с друге стране, он прописује да се Суд освједочи је ли тај захтјев стварно и правно основан. Док тако чл. 53. прописује Суду да испита захтјев присутне странке, он не налаже Суду да његову точност испита у свим појединостима; јер то би у некојим непобијаним случајевима било немогуће. Довољно је да се Суд, на начин који му се чини подесним, увјери да је захтјев основан" (6).

Пресуда Суда о накнади штете примљена је са 12 : 2 гласа. Против пресуде су гласовали и дали одвојено мишљење само суци Крилов и Ечер (судац ad hoc), иако су пригодом гласовања о пресуди од 9. 4. 1949. шесторица судаца били против схваћања да је Суд надлежан за одређивање ви-

(5) В. образложење, ЦИЈ Рец. 1949, стр. 23—26.
(6) ЦИЈ Рец., 1949, стр. 248.

сине одштете (7). Од те шесторице двојица прије споменутих остала су при својем стајалишту, један (Зоричић) није судјеловао у расправи због болести, а тројица (Winiarski, Badawi и Azevedo) гласовали су с већином.

Даљи примјер поступка у одсутности тужене странке била је парница Nottebohm у својој првој фази када је Суд пресудио само о својој надлежности. Гватемала као тужена странка приговорила је надлежности Суда тумачећи да је њезина обвеза по факултативној клаузули била дана на пет година и да је послије истека тога рока надлежност Суда престала, па зато неће и — по својим унутарњим прописима — не може судјеловати у поступку и да неће именовати суца ad hoc. Још је изјавила да се тај њезин став нема тумачити као оглуха или вољна одсутност. Напокон је још нагласила да сматра да чл. 36. ст. 6. статута даје Суду само право да просуди потпада ли спорно питање под једну од четири точке чл. 36, ст. 2. Напротив не признаје да Суд има преко тога овласт да суди о својој надлежности (8). Liechtenstein је на те изјаве Гватемале изјавио да си придржава право да у расправи о меритуму затражи поступак по чл. 53. статута. Када је одређена усмена расправа, Гватемала је дан прије састанка Суда писменим саопћењем замолила одгоду, а ако Суд не би томе удовољио нека суди само о питању надлежности. Колико би Суд потврдио своју надлежност, Гватемала си придржава право да приступи и изнесе друге претходне приговоре. Према томе Гватемала није остала сасвим по страни. Због тога, а и с обзиром на то да се још није судило о меритуму, Суд се при доношењу пресуде — а пошто је усмена расправа проведена у одсутности тужене странке — није позвао на чл. 53. него је само изрекао да се сматра надлежним. Гватемала је након тога судјеловала у другој фази парнице и — како је познато — пресуда у самој ствари испала је у њезину корист.

Треба још споменути парницу између Велике Британије и Ирана о концесијама друштва Англо-Ираниан. Брзо послије подношења тужбе Велика Британија је поднијела захтјев да Суд одреди привремене мјере у складу с прописима чл. 41. Статута. Суд је одмах повео поступак о том захтјеву и позвао је странке да изнесу своје примједбе на усменој расправи. Иранска влада је на позив Суда одговорила да не сматра Суд надлежним и да се нада да ће се Суд прогласити ненадлежним и стога одбацити захтјев за привремене мјере (9). На усмену расправу иранска влада није послала својега заступника. Суд је и у одсутности странке издао наредбу о привременим мјерама пошто је констатирао да се a priori не може узети да Суд није надлежан у конкретном спору. Иран је касније судјеловао у поступку и успио је својим приговором о ненадлежности. То је ријешено пресудом од 22. 7. 1953. којом је уједно изрекао да његова

(7) Види одвојена мишљења судаца Winiarskoga, Badawija, Крилова, Азеведа и Ечера, ЦИЈ Рец., 1949, стр. 57, 66, 73, 96. и 128.

(8) Оба аргумента Гватемале врло су чудна и нису у складу с праксом која је сигурно била добро позната и влади Гватемале. Суд је лако одбио те аргументе, споменувши међу осталим и парницу Лосингер у којој је Швицарска тужила Југославију непосредно прије истека њезине петгодишње обвезе, ЦИЈ Рец., 1953, стр. 121.

(9) Поступак о привременим мјерама проведен је далеко прије него што је за иранску владу наступио рок унутар којега би морала изнијети приговор ненадлежности.

наредба о привременим мјерама престаје важити. У самој нареби о привременим мјерама Суд се није изријеком позвао на чл. 53. Статута. Парница Англо-Ираниан је примјер назначивања привремених мјера у спору за који се Суд касније прогласио ненадлежним.

II

Пошто су приказани прецеденси поступка пред Судом у одсутности једне од странака, размотрит ћемо поближе посљедњи примјер примјене чл. 53. судског Статута. Повод парници је настојање Исланда да све више шири простор мора у којему би имао искључиво право риболова. Исланд је своје узастопне мјере у том правцу оправдавао тиме да пучанство те земље живи поглавито од риболова јер је сама земља неподесна за интензивнију пољопривреду, а и иначе је сиромашна природним богатствима. С друге стране, простори Сјеверног Атлантика богати су рибом и зато су од давнине рибари других земаља ловили у дијеловима мора на које је Исланд желио протегнути своја искључива права. Нарочито је риболов сусједне Велике Британије налазио ондје богату ловину, а и друге земље биле су заинтересиране на риболову у тим просторима. Од стране Велике Британије могло се тврдити да је нарочито заинтересирана за риболов у морима око британских отока с обзиром на потребе бројнога становништва за чију прехрану је земља у великој мјери упућена на увоз. Зато је британска влада сваки пут протестирала када би нека земља у том дијелу свијета (Норвешка, Данска с обзиром на риболов око оточја Faer Oer) проширила простор своје искључиве надлежности за риболов. Тако је дошло до спора с Исландом кадгод је влада те земље проширила искључиви морски простор око Исланда. То се догодило први пут године 1952. када је Исланд проширио своје територијално море од три на четири миље; године 1958. када је Исланд проширио своје унутарње воде повлачењем равних црта од истакнутих точака копна односно оточића и гребена и одредио ширину територијалног мора са 12 миља. У овој другој прилици дошло је до неколико инцидената, али је коначно дошло до споразума размјеном нота од 11. 3. 1961. у којој је Велика Британија изјавила да се не противи протезању територијалног мора на ширину од 12 миља, а Исланд допушта да рибарски бродови под британском заставом лове рибу у одређеним просторима вањске половице исландског територијалног мора. Уједно је у споразум унесено да ће исландска влада и даље настојати да оствари закључак исландског Парламента од године 1959. који се односи на проширење надлежности за риболов у водама око Исланда, али ће сваку мјеру у том правцу приопћити шест мјесеци унапријед британској влади; ако би се о томе породио спор, он ће се на захтјев једне или друге странке изнијети пред Међународни суд. Сличан споразум склопљен је и са Савезном Републиком Њемачком.

Средином године 1971. исландска влада дала је изјаву у којој наводи да престају важити споразуми од године 1961. и да ће се исландски риболовни појас проширити на 50 миља рачунајући од полазне црте мјеродавне за одређивање ширине територијалног мора. Британска је влада просвје-

довала наводећи да је таква одлука противна међународном праву. Поведени су преговори који нису уродили плодом, а исландски је Парламенат одобрио намјеравано проширење с важношћу од 1. 9. 1972. Пошто ни поновљени преговори нису успјели, британска влада изнијела је спор пред Међународни суд. Већ на прво саопћење о британској тужби исландска је влада одговорила да не сматра Суд надлежним. Но то је Суд одлучио да најприје расправи питање своје надлежности, и позвао је странке да у писменим поднесцима разложе своје ставове и доказе. Британска влада је удовољила томе позиву, али Исланд није на њ дао одговор у одређеном року. Пошто је тако писмени поступак завршен, Суд је одредио усмену расправу и позвао је на њу обадвије странке. Исланд ни ту није био заступан. Након проведене усмене расправе у одсутности Исланда Суд је издао пресуду из оглухе.

Суд је у својој пресуди нарочито истакао да му је — у складу са статутом и сталном праксом — дужност испитати своју надлежност. Ту дужност има Суд уопће, али му је напосе намеће и чл. 53, ст. 2. статута који одређује да прије издавања оглушне пресуде „Суд се мора увјерити не само у томе да је надлежан према одредбама чл. 36. и 37, него и о том да је захтјев стварно и правно основан". Суд је узео у обзир све аргументе које је Исланд набацио у већ споменутом допису. У првом реду Суд је анализом припремних радова дошао до закључка да је споразум од године 1961. доиста утемељио надлежност Суда за спорно питање. Но исландска је влада навела да је споразум склопљен „у крајње тешким околностима, у часу када је британска морнарица употребљавала силу да се опре примјени риболовне границе од 12 миља", и да је сам споразум престао важити. Суд је врло кратко расправио први приговор. Он је заправо прикривена тврдња да је употребљена сила при склапању уговора. Суд тај аргументат није могао прихватити јер за такву опћу и неодређену тврдњу — колико се смије уопће сматрати да су ријечи исландске владе на њу циљале — није пружен никакав доказ. Поврх тога Суд је из повијести преговора извео закључак да су преговори вођени слободно и да је споразум склопљен уз потпуну једнакост странака и њихову слободу одлучивања. Суду није назначена никаква чињеница која би о томе допуштала ма и најмању сумњу. Што се тиче престанка важења споразума од године 1961. исландска влада се позивала на то да је он склопљен на неодређено вријеме, а да није могуће везивање заувијек, па да је зато свака странка овлашћена да га откаже. Суд није уважио тај приговор. Надлежност Суда је уговорена за случај да Исланд захтијева проширење своје надлежности. Први такав случај је дао повод спору пред Судом. Суд одбацује мисао да би обвеза на подвргавање Суду могла престати прије првога случаја позивања на надлежност Суда, а у спору који је баш предвиђен за надлежност Суда између странака.

Суд је узео у обзир и изјаву предсједника исландске владе пред Парламентом у којој се позвао на промјену околности као разлог за престанак споразума од године 1961. Наиме, навео је он, у међувремену је у знаности и у пракси превладало мишљење да придржавање искључивог права риболова у већој ширини није противно међународном праву. У доба склапања споразума Исланд је прихватио надлежност Међународног суда као про-

тучинидбу за британско признање протезања риболовних права Исланда на 12 миља. Како се касније тај опсег искључивих права све опћенитије признаје (па и од саме Велике Британије), исландска протучинидба сада је без сврхе, па је тако Исланд ослобођен своје обвезе о подвргавању судбености Међународног суда. Суд није прихватио то позивање на клаузулу rebus sic stantibus. Он у споразуму од године 1961. види више него признање Велике Британије о ширини искључивих права риболова на 12 миља. У споразуму се такође спомиње намјера Истанда да даље проширује своја искључива права, тако да нису сви интереси Исланда на споразуму испуњени. Поврх тога, опажа Суд, било би недопустиво да странка уговора који је дијелом испуњен у њезину корист ускраћује протучинидбу коју је обећала за већ примљене користи.

Исланд се позива на клаузулу rebus sic stantibus такође у другом правцу. Тврди да се техника риболова тако измијенила да животни интереси земље захтијевају заштиту рибљег богатства на ширем простору. Суд није уважио тај приговор у првом реду због тога што тврдње Исланда о опасности за рибљи фонд треба да буду предмет доказивања у парници о главној ствари, дакле се о томе не може расправљати док се просуђује једино надлежност Суда. „Суд ће се уздржавати не само од тога да изрази мишљење о материјалним точкама спора, него и од тога да на било који начин прејудицира или се чини да прејудицира рјешења која би могао донијети у главној ствари" (10). Надаље је Суд сматрао да битна промјена околности може дјеловати на материјални садржај међусобних уговорних обвеза, али не може ставити изван снаге обвезу о подвргавању евентуалног спора о томе међународном суду. У расправи о меритуму требати ће такође просудити је ли за очување риболовног богатства потребно да на томе заинтересирана обална држава сама приступи једностраним мјерама у том циљу. Исто тако је материјалноправне нарави питање о томе је ли промјена околности битна како то захтијева чл. 62. Бечке конвенције о праву уговора. Све су то управо таква питања за која је према споразуму од године 1961. предвиђена надлежност Суда.

Суд је закључио своје изводе позивањем на чл. 36, ст. 6. Статута да у случају спора сам Суд одлучује о својој надлежности. Иако Исланд није поставио суца ad hoc, није поднио парнично писмо нити је формално поднио претходне приговоре, Суд је имао право и дужност да испита своју надлежност и да изда пресуду у смислу чл. 53. Статута. За пресуду којом је потврдио своју надлежност гласовало је 14 судаца, а само један (судац Padilla Nervo) дао је одвојено мишљење. Његови аргументи су се више упирали на право Исланда да прошири свој простор искључивог риболова, док је само питање надлежности Суда занемарено. На широко су изложене нове тенденције за проширењем територијалног мора и за признањем патримонијалног мора. Наведено је да су Велика Британија и Њемачка већ 1961. признале право Исланда на риболовни појас (чиме се ослабљује тврдња Исланда о каснијем развитку схваћања у том правцу; оп. Ј. А.) и да су у преговорима који су вођени пред само подношење тужбе

(10) ЦИЈ Рец. 1973, стр. 8.

признале право Исланда на даље проширење. Кад би те аргументе Суд у расправи о главној ствари прихватио, његова пресуда могла би бити повољна за ту земљу.

Међународни суд је осим двију пресуда по оглушном поступку провео по чл. 53. Статута и поступак о привременим мјерама у односним парницама. Наиме, и Велика Британија и Савезна Република Њемачка поднијеле су кратко вријеме иза предаје тужбе захтјев за назначење привремених мјера. Суд је на постављене захтјеве поступао врло брзо у складу с прописима Статута. О захтјеву обавијештен је Исланд и позван је да се о њему изјасни. Исланд је одговорио да не признаје надлежност и да се противи назначивању привремених мјера. Суд је назначио привремене мјере наредбама од 17. 8. 1972. које су прихваћене са 14 : 1 гласа. За оглушни поступак о привременим мјерама постоји такођер прецеденс у парници Англо-Ираниан, али чл. 53. није споменут у наредби Суда. Иран је у том поступку писмено занијекао надлежност Суда. Иран није уважио одлуку Суда, а Велика Британија се обратила Вијећу сигурности. У наставку парнице Суд је одбио тужбу Велике Британије због ненадлежности.

III

Међу начелима међународног поступка стоје на истакнутом мјесту начело једнакости странака и, као његова природна посљедица, начело контрадикторности. Прописи о оглушном поступку служе тому да изједначе странке у оном случају кад једна од странака не излази пред међународног суца иако се на то обвезала (односно претпоставља се да се обвезала). Тим својим поступком она доводи противну странку у опасност да међународни судац не проведе поступак и тако она остане незаштићена у својем праву. Због тога је уведен оглушни поступак и у унутарњем и у међународном процесном праву. Но тиме што је дана међународном суцу могућност да проведе поступак и у одсутности једне од странака, долази одсутна странка у слабији положај. Она не може изнијети пред суца своје ставове и доказе, а то је противно начелу контрадикторности које се изражава узречицом »audiatur et altera pars«. Истина је да је одсутна странка сама изабрала свој мање повољни положај (11), али осјећај правде не допушта да то буде на штету њезиних права. Зато прописи о оглушном поступку налажу суцу да по службеној дужности испита колико је правно и стварно основан захтјев присутне странке. Такав пропис налази се и у чл. 53, ст. 2. судског Статута: Суд је дужан да испита и формалну и материјалну страну парнице у циљу доношења праведне пресуде. У таквој прилици међународни судац преузима донекле, по службеној дужности, улогу одсутне странке, уважава и оцјењује разлоге и доказе које би она могла изнијети, и то једнако што се тиче саме надлежности, као и материјалноправне стране постављеног захтјева. На тај начин удовољено је начелу

(11) То не значи да, можда, такав поступак значи бољи положај за ту странку у каснијем развоју, евентуално с обзиром на исход саме парнице.

контрадикторности и једнакости странака. Међународни суд је у својој досадашњој пракси поступао у складу с тим начелима. Нарочито је и у најновијем спору узео у обзир све околности које би била могла изнијети одсутна странка, обазирући се и на тврдње и доказе који нису изравно пред Суд изнесени. Велика већина (14 : 1) којом је створена одлука о пресуди показује да је у том поступку Суд извршио свој задатак у складу с врховним начелима међународног судског поступка.

Juraj Andrassy

РЕЗЮМЕ

Решение, вынесенное в отсутствие неявившейся стороны, относящееся к компетенции Международного суда правды

Решение Международного суда правды, принятое 2 февраля 1973 г. по вопросу компетенции в области рыболовства, послужило поводом к рассмотрению юриспруденции Суда, относящейся на применение ст. 53 его Устава, дающей право суду выносить решения в отсутствие одной из сторон. В первой части статьи автор объясняет причины, по которым введено разбирательство дела в отсутствие сторон. Он приводит разные возможности, к которым нередко прибегают те, кто опасается проигрыша процесса, позволяющие парализовать ход судебного разбирательства в Международном суде, и знакомит каквим образом парируется подобная тактика. Он также дает краткий обзор случаев, когда суд заседал в отсутствие одной из сторон: Электрокампания из Софии, Детройта и Корфу (возмещение пубытков), Ноттебом, Англо-иранский. Втарая часть статьи касается вопроса компетенции в области рыболова и знакомит с аргументами решений, приводя также положения, указывающие на провизорные меры. В третьей части автор констатирует, что интересы отсутствующей стороны в достаточной — степени защищают положения ст. 53 Устава, а также юрисдикция суда.

SUMMARY

Judgment in default concerning the jurisdiction of the International Court of Justice

The judgment of the International Court of Justice, delivered on February 2, 1973 in the Fisheries Jurisdiction Case, gives the opportunity to revue the practice of the Court concerning the application of art. 53 of its Statute empowering the Court to procede in default of appearance of one of the parties. In the first part of the present paper the author explains the reasons for introducing the procedure in default and deals with several possibilities (mostly used by the prospective losing party) aiming at paralysing the procedure before an international judge. He indicates the means which should make such tactics ineffective. Furthermore, he gives a short narrative of pertinent cases before the Court and its predecessor: Electricity Company of Sofia, Corfu Channel Case (compensation),

Nottebohm, Anglo-Iranian, The second part gives a more detailed narrative of the Fisheries Jurisdiction Case and an analysis of the Court's judgment and of its arguments. Finally, mention is made of the orders indicating provisional measures. In the third part, the author states that the Statute and the Court's practice sufficiently protect the interests of the absent party.

RÉSUMÉ

Un jugement par défaut concernant la compétence de la Cour Internationale de Justice

L' arrêt de la Cour Internationale de Justice, rendu le 2. février 1973. dans l'Affaire de la compétence en matière de pêcheries, donne l'occasion de passer en revue la jurisprudence de la Cour en se qui concerne l'application de l'article 53. des son Statut, autorisant la Cour de procéder en l'absence d'une partie. Dans la première partie, l'auteur explique les raisons pour lesquelles la procédure par défaut fut introduite. Il rappelle les diverses possibilités, utilisées surtout par la partie qui craint de perdre le procès, qui permettent de paralyser la marche de la procédure devant le juge international et indique les moyens pour parer cette tactique. Il donne aussi un court apperçu des cas où la Cour a procédé malgré l'absence de l'une des parties: Compagnie d'Electricité de Sofia, Détroit de Corfou (indemnité), Nottebohm, Anglo-Iranian. La seconde partie expose l'objet de l'Affaire de la compétence en matière de pêcheries et les arguments de l'arrêt, en mentionnant aussi les ordonances indiquant les mesures provisoires. Dans la troisieme partie, l'auteur constate que la position de la partie absente est suffisamment gardée par la disposition de l'article 53. du Statut et par la jurisprudence de la Cour.

ДОПУНСКА ПРАВИЛА О ЗАШТИТИ И НЕПРИКОСНОВЕНОСТИ ДИПЛОМАТСКИХ ПРЕДСТАВНИКА

Један од исконских принципа међународног права од фундаменталног значаја за нормално одржавање веза и односа међу државама јесте неприкосновеност дипломатских представника. Још су стара теократска права полазила од становишта да су дипломате свете личности (sancti habentur legati). Ово схватање о посебном положају дипломатских представника није у основи ни доцније измењено. Отуда и правило, засновано на поменутом принципу, које тражи од државе пријем да дипломатском представнику државе именовања, и не само дипломатском, пружи посебну заштиту, чији степен, истина, варира према квалитету личности у питању, али то правило превазилази позитивно право. Оно је унето и у најновије инструменте о кодификацији правила која се тичу органа међународног општења (Бечка конвенција о дипломатским односима 1961, Бечка конвенција о конзуларним односима 1963, Конвенција о специјалним мисијама 1969). Приликом израде ових инструмената сматрало се да они и у њима предвиђени прописи представљају довољну заштиту представништава и представника држава у иностранству. Међутим, догађаји у последњих неколико година показују да ова заштита није на задовољавајући начин обезбеђена. Савремена политичка и идеолошка опозиција према постојећим владама у појединим земљама и пратећи унутрашњи нереди довели су до употребе антивладине политичке тактике, која има веома неповољне ефекте на међународне односе, посебно између држава које су тиме најнепосредније погођене. Она се састоји у нападу на страна дипломатско-конзуларна представништва и представнике, односно у киднаповању страних емисара високог ранга и њиховом задржавању као таоца, покушавајући тако да се територијална влада принуди на одређене политичке концесије које се обично изражавају у захтеву да се пусте на слободу тзв. политички затвореници и да им се омогући емигрирање, а понекад и да се поред тога отмичарима исплати повећа сума новца. Неиспуњење ових захтева водило је убиству киднапованог лица. Проблем у основи унутрашњег карактера интернационализован је чињеницом што су у питању страни државни представници који по међународном праву уживају специјалну заштиту.

Због метода и средстава којима се служи као и резултата које постиже, поменута тактика губи обележје политичке борбе и добија све карактеристике тероризма. Она се налази на истој линији аката насиља које врше емигрантске терористичке групе и појединци продирањем у дипломатско-

конзуларна представништва своје земље у иностранству и убијањем њених дипломатских представника. Драстичан пример за ово последње јесте убиство амбасадора В. Роловића, у Штокхолму.

Учесталост поменутих напада за последњих неколико година у разним деловима света узнемирила је у великој мери међународну јавност, тако да је у органима Уједињених нација дошло пре две године до покретања иницијативе о допуни прописа о неповредивости и заштити дипломатских представника и других лица која уживају посебну заштиту по правилима међународног права. Покренутој иницијативи уследио је конкретан рад Комисије за међународно право, која је на тражење Генералне скупштине УН одмах узела у разматрање поменуто питање и убрзо после тога, скративши донекле поступак, израдила „Нацрт чланова о спречавању и сузбијању злочина почињених против дипломатских агената и других лица која имају право на међународну заштиту". (1) Даља излагања посвећена су у основи садржини овог Нацрта пошто се претходно буде укратко изнео историјат питања у Уједињеним нацијама и нека његова решења на регионалном плану.

I

Питање неприкосновености лица која уживају посебну заштиту по међународном праву било је и раније предмет расправа у разним органима Уједињених нација. У њима су истицани бројни примери грубих повреда и агресивних напада којима су ова лица била изложена. Тако је, на пример, на XXII заседању Генералне скупштине 18. децембра 1967. године, поводом спора насталог између Гвинеје и Обале Слоноваче у вези са принудним заустављањем и хапшењем чланова гвинејске делегације која се враћала са V ванредног заседања Генералне скупштине, донета Резолуција 2328 (XXII) којом се тражи од држава-потписница Бечке конвенције о дипломатским односима, као и оних које јој нису приступиле, да предузму све потребне мере ради обезбеђења „примене правила међународног права која регулишу дипломатске односе и посебно ради заштите дипломатских мисија и омогућавања дипломатским представницима да извршавају задатке сходно међународном праву". Међутим, доцнији догађаји су показали да се то свело само на апел који није дао очекиване резултате, јер је учесталост кривичних дела против ове категорије лица још више расла.

У таквој ситуацији, стални представник Холандије у Уједињеним нацијама упућује 5. маја 1970. године писмо (2) председнику Савета безбедности у којем у име холандске владе скреће пажњу на повећан број агресивних аката против дипломатских представника и истиче потребу предузимања мера за обезбеђење њихове заштите и неприкосновености, уз напомену да такви акти компромитују пријатељске односе међу државама и доводе у опасност међународни мир и безбедност. Истовремено захтева да

(1) За текст види годишњи извештај Комисије упућен Генералној скупштини (A/8710/Rev. 1, chapitre III, Б.).

(2) C/9789.

се с писмом упознају чланови Савета безбедности и одговарајући органи Уједињених нација. Тако је оно достављено Комисији за међународно право (3) и Међународном суду у Хагу, на што је председник Комисије одговорио и подсетио на њен прошли рад у овој области, као и прецизирао да ће Комисија наставити да се бави овим проблемом (4). Међутим, Комисија за међународно право није могла узети одмах питање у рад како је предложено на њеном XXIII заседању 1971. г., због недостатка времена, иако је констатовала да је предлог уместан а питање важно и хитно. У свом годишњем извештају о раду Генералној скупштини она је истакла да ће, ако се то од ње затражи, на свом заседању у 1972. години припремити потребан нацрт чланова и поднети га XXVII заседању Генералне скупштине УН (5).

Разматрајући овај извештај на свом заседању 1971. године Генерална скупштина је усвојила резолуцију којом: а) ставља у задатак Генералном секретару да од држава-чланица организације прибави мишљења и коментаре о питању заштите дипломата и да их достави Комисији за међународно право пре њеног заседања у 1972. години, и б) позива Комисију да што је могуће пре проучи ово питање у светлу поменутих мишљења и коментара држава-чланица, изради потребан нацрт правила и кад сматра погодним достави га Генералној скупштини (6).

Тако се питање неповредивости дипломатских представника држава и других лица која по међународном праву уживају посебну заштиту нашло на дневном реду Комисије за међународно право на њеном заседању 1972. године, на којем је она израдила текст Нацрта чланова и сходно свом Статуту поднела га Генералној скупштини УН која је узела Нацрт на знање и позвала државе, специјализоване установе и заинтересоване међународне организације да размотре његов текст и писмено доставе своје мишљење и примедбе (7). Истовремено је одлучила да се питање стави на дневни ред следећег XXVIII заседања Ген. скупштине у циљу коначне израде и усвајања одговарајуће конвенције.

С обзиром на учесталост терористичких напада на дипломатске представнике на разним странама света и озбиљност ситуације која је тиме створена, питање је било предмет разматрања и у неким регионалним организацијама општег карактера, конкретно у Организацији америчких држава и Европском савету. Тако је Генерална скупштина ОАД усвојила 30. јуна 1970. године, на свом ванредном заседању, Резолуцију бр. 4, којом је одлучно осудила акте тероризма и посебно киднаповање лица и уцене у вези с тим као злочине против човечности, а њихово извршење против представника страних држава још и као кршење не само људских права већ и норми које владају у међународним односима, посебно изјављујући да ови акти представљају обичне злочине и препоручујући државама чланицама

(3) A/ЦН.4/235.

(4) A/ЦН.4/236. За сва ова писма види такође Doc. Off. de l'Assemble generale, vingt--cinquieme session, Suppl. 10. (A/8010) Rev. 1.

(5) A/8410, стр. 208.

(6) Дсо III резолуције 2780 (XXVI) од 3. децембра 1971.

(7) Рез. 2926 (XXVII) од 28. новембра 1972.

ОАД да, уколико то нису већ урадиле, усвоје одговарајуће мере да спрече или казне злочине ове врсте (8).

На основу ове резолуције Интерамерички правни комитет припремио ја нацрт конвенције о тероризму и киднаповању лица у сврхе уцене (9), који је послужио као основ за доношење, у оквиру ОАД, „Конвенције о спречавању и кажњавању аката тероризма који узима облик злочина против лица као и уцена с њима скопчаних када такви акти имају међународне реперкусије", која је усвојена на заседању ове Организације фебруара 1971. у Вашингтону (10). Ова Конвенција изражава тежњу да се преведе на правни језик и слије у правне норме одлучна осуда терористичког киднаповања коју је Генерална скупштина ОАД учинила у својој напред цитираној Резолуцији. Она ствара нову категорију међународних злочина против човечности кажњивих у свим државама чланицама ОАД без обзира на место извршења дела. Исто тако, она настоји да подстакне на сагласност и сарадњу у гоњењу ових злочина и покушава да мерама које национална законодавства предвиђају у погледу контроле над њима дадне потребну ефикасност (11).

Европски савет је пошао другим путем. Он није донео никакав посебан међународни уговорни акт европског карактера који би се односио на питање заштите дипломатских представника, већ је само подсетио владе држава-чланица на обавезе које имају према страним представницима по међународном праву. С тим у вези Савет им је упутио низ препорука, у којима их позива да преиспитају мере безбедности које примењују у циљу обезбеђења заштите дипломатских и конзуларних представника, водећи при томе рачуна о одредбама Бечких конвенција о дипломатским и о конзуларним односима (1961. и 1963) и Конвенције о специјалним мисијама (1970), да исто тако размотре у којој мери њихово унутрашње право дозвољава примену оштрих санкција за извршиоце напада на поменуте представнике, као и да уско сарађују међу собом у циљу пружања ефикасне заштите овим лицима (12).

Ова Резолуција представља просту препоруку и не садржи чак ни позив заинтересованим државама да у вези с њом саопште да ли су и шта предузеле. Она оставља државама којима је упућена слободу да унесу или не унесу у свој унутрашњи поредак мере, иначе веома скромне, које им се препоручују.

II

У свом раду на поменутом Нацрту чланова, Комисија за међународно право се строго држала мандата који јој је дат Резолуцијом 2780 (XXVI) и његов домашај ограничила на злочине почињене против дипломатских

(8) ОАС. Res., АГ/Res.4/I.E/70 (1970).
(9) ОАС. Off.Rec./Сер.П.АГ/doc.68 (1970).
(10) ОАС.Off.Rec./Сер.П, АГ/Doc. 88, рев. 1. (1971).
(11) b. doc.A/ЦН.4/225 од 25. априла 1971, стр. 163.
(12) Рез. No (70) 51 Савета Министара о заштити дипломатских мисија и конзуларних уреда.

представника и других лица која по међународном праву уживају специјалну заштиту, признајући истовремено да је питање ових злочина према наведеним лицима само један од аспеката много ширег проблема с којим се свет данас суочава, а то је проблем тероризма уопште. Према томе, ово је само једна, али веома важна, етапа у процесу формулисања правила која теже организовању међународне сарадње у циљу спречавања, сузбијања и кажњавања свих аката тероризма. Треба напоменути да је у вези с тим неколико чланова Комисије било мишљења да извршење постављеног задатка не треба ограничити само на злочине против напред наведених лица, већ поћи за неким примерима из најскорије праксе (13) и узети у обзир израду правила о заштити против аката тероризма уопште. Други су изразили сумњу у то, указујући на пример из доба Друштва народа када је донет правни инструмент који није никада ступио на снагу (14).

У току опште дебате о овом Нацрту, сем о питању његовог домашаја, било је такође примедби и у вези са методом рада, јер су неки чланови Комисије за међународно право сматрали да хитност поступка није довољан разлог да се напусти традиционална и у пракси проверена процедура коју је Комисија увек примењивала, а она се састоји у именовању специјалног известиоца са задатком да питање свестрано проучи и припреми преднацрт чланова који би затим Комисија детаљно разматрала. Ови приговори су долазили углавном од оних чланова Комисије који су заступали теорију „политичких злочина" и принцип територијалног азила који у земљама Латинске Америке представља традиционално право.

Ипак, већина чланова Комисије за међународно право одбацила је горње примедбе, полазећи од захтева Генералне скупштине изражених у Резолуцији 2780 (XXVI) и одговора влада држава-чланица на питање које им је поставио Генерални секретар сходно наведеној Резолуцији. Од 26 примљених одговора, само су три изражавала негативан став према предузетој акцији. Тако је Комисија решила да убрза рад и донекле скрати поступак у изради нацрта допунских правила о заштити дипломатских представника и да га достави Генералној скупштини УН на њеном XXVII заседању.

На бази поднетих јој материјала и претходно вођених дискусија, Комисија за међународно право направила је и прихватила један текст под насловом „Нацрт чланова о спречавању и сузбијању злочина извршених против дипломатских представника и других лица која имају право на међународну заштиту" (15), састављен од 12 чланова. Објашњавајући разлоге који су довели до усвајања ових чланова, Комисија истиче да „насилнички напади против дипломатских представника и других лица која уживају посебну заштиту сходно међународном праву, имају за последицу не само озбиљно рушење самог механизма којем је циљ да обезбеди међу-

(13) На пр. Конвенција за сузбијање незаконитих аката уперених против безбедности цивилне авијације, потписана у Монтреалу 23. септембра 1971. или Конвенција за сузбијање незаконите заплене (узапћења) ваздухоплова, потписана у Хагу 16. септ. 1970.

(14) Convention pour la prévention et la répression du terrorisme conclue le 16 nov. 1937. (Doc.C.546 (1). M.383 (1). 1937. V.).

(15) A/8710/Rev. 1., chapitre III, Б.

народну сарадњу ради очувања мира, учвршћења међународне безбедности и унапређења општег благостања народа већ, такође, и спречавање испуњења и остварења циљева и принципа Повеље Уједињених нација" ([16]).

Полазећи од постојећих правних обавеза држава, каже се даље, чији је циљ ефикасно обезбеђење неприкосновености и заштите лица у питању, „Нацрт чланова настоји да се овај циљ постигне подстицањем на међународну сарадњу ради спречавања и сузбијања извршења злочина против ових лица". У наставку се посебно подвлачи да се у Нацрту тежи томе „да азил не буде дат ником у погледу кога има разлога веровању да је починио тежак злочин против лица која уживају међународну заштиту".

Мада овај Нацрт чланова Комисије за међународно право, ако га једном прихвати Генерална скупштина, треба да буде саставни део савременог дипломатског права, очигледно је да он добрим делом обухвата појмове из упоредног кривичног права, што није нимало чудно када се има у виду да је његово доношење изазвано најновијом криминалном праксом против дипломатских представника и лица која уживају специјалну заштиту по међународном праву. Ова међународно заштићена лица која Нацрт чланова има у виду, широко су дефинисана у члану 1. у којем је тако, ratione personae, одређен његов домашај. На првом месту, ту су изричито поменути шефови држава и шефови влада (чл. 1 ал. а). Они имају право на специјалну заштиту (укључујући и чланове њихове породице који их прате) кад год путују у иностранство или се налазе у страној држави без обзира на природу њиховог пута или посете, то ће рећи, независно од тога да ли то имас службени, неслужбени или приватни карактер.

Комисија је истакла да овако широк захтев у погледу пружања специјалне заштите лицима поменутим у алинеји а) чл. 1. поставља међународно обичајно право. Међутим, по њеном мишљењу, не постоји никакво опште прихваћено правно правило по којем би и други чланови владе имали право на исту заштиту свагда и у свакој прилици када се налазе у страној земљи, мада тенденције развоја међународног права иду у том правцу. Они имају право на специјалну заштиту само када у иностранство путују службено ([17]). Из тог разлога нису посебно ни поменути у овом члану, као што је урађено са шефовима држава и влада, већ су обухваћени општом формулом важећом и за друга лица која уживају посебну заштиту по међународном праву. Ова формула у алинеји б) цитираног члана садржи низ услова који се траже да би се имало право на такву заштиту. Ту је прописано да поменута лица морају бити службене личности државе или функционери међународне организације и да, сходно општем међународном праву или неком међународном споразуму, морају имати право на специјалну заштиту у сврху или из разлога вршења функција у име те државе или односне међународне заједнице. Заштита се простире и на чланове њихове породице. То значи, на пример, да један дипломатски представник који се налази на одмору у некој трећој држави не би имао право на специјалну заштиту. Из тога следи закључак да је основни циљ овог Нацрта чланова у ствари искључиво заштита система комуникација изме-

(16) Ibid., Chap. III. A. par. 67.
(17) B. A/8710 p. 256.

ћу држава, односно, тачније речено, да се гарантује посебна заштита свим лицима која долазе на територију одређене државе или на њој бораве ради обављања међународних функција или представљања своје земље.

Приликом израде наведене формуле у циљу одређивања круга лица која имају право на специјалну заштиту по међународном праву, Комисија се налазила пред одлуком да ли да то учини путем једне опште формуле или позивањем на категорије лица за која поједини међународни инструменти предвиђају неповредивост и заштиту, као што је то на пример Бечка конвенција о дипломатским односима (чл. 29 и 37) или Бечка конвенција о конзуларним односима (чл. 40). Предност је дата првој алтернативи и у Нацрт чланова унета општа формула као најбољи начин да се одговори израженим жељама Генералне скупштине у корист ширег домашаја овог инструмента ratione personae. Употребљена формула је, свакако, нешто прецизнија него што је она предвиђена у чл. 1. раније цитиране Конвенције донете у оквиру ОАД која говори само о „лицима којима држава има дужност да да специјалну заштиту сходно међународном праву" (18) и која је била доста критикована, али би мало детаљнија анализа показала да и овде може бити извесних нејасноћа.

Друга важна одредба коју садржи Нацрт чланова Комисије за међународно право тиче се природе злочина које треба спречити или казнити односно против којих се мора пружити пуна међународна заштита, као и компетенција за њихово кажњавање. Тако се у члану 2. који је томе посвећен, третирају два различита али међусобно повезана питања: прво се тиче домашаја Нацрта чланова ratione materiae, односно одређивање поља његове примене путем одређивања злочина који су по његовим одредбама инкриминисани; друго се односи на утврђивање надлежности државе да гоне и кажњавају извршиоце тих злочина. Што се тиче првог питања, у наведеном члану су шире формулисане две категорије инкриминисаних аката: а) насилни напади против личности или слободе међународно заштићених лица, и б) насилни напади на службене просторије или приватну резиденцију ових лица, који могу да угрозе њихову личност и слободу. Разуме се да су такође инкриминисани и претња, покушај или учешће у завери у таквим нападима.

Наведени акти сачињавају злочине према овом Нацрту „ако су извршени намерно без обзира на мотиве" којима се извршилац руководио. Постојање намере је овде неопходан елеменат, а што се тиче израза у погледу мотива, он само потврђује општи принцип да је код извршења кривичних дела намера одлучујући фактор а не мотив који је довео до његовог извршења. Таква кривична дела, сходно члану 2. Нацрта, државе су дужне да сматрају злочином по свом националном законодавству било да су извршена на домаћој или страној територији. Израз „намерно извршење" и „без обзира на мотиве", иако можда садрже елементе таутологије, Комисија је употребила хотимично и с разлогом, да би тиме појачала тезу да је насилни напад на лица која уживају специјалну заштиту по међународном праву

(18) Richard D. Kearney, The Twenty-Fourth session of the International Law Commision, AJIL, No 1 (1973) p. 88. За текст конвенције в. ОАС, Off. Rec., сер. II. Gen. Ass. doc. 88. Rev. 1. and Cor. 1.

обичан злочин међународног значаја, а не политичко кривично дело. Зато је у коментару уз члан 2. Нацрта истакла да предвиђени услови морају бити примењени од свих држава чак иако је, на пример, извршилац киднаповања једног амбасадора био инспирисан нечим што се њему чини или што држава сматра као веома узвишен мотив (19).

Што се тиче другог питања које се третира у цитираном члану 2. и дужности држава да дела наведена у њему сматрају злочинима по свом унутрашњем праву за које ће предвидети строге казне, водећи рачуна о природи дела, Нацрт чланова „се инспирише принципом универзалности за утврђивање надлежности у сврху суђења за злочине у њему набројане" (20). Одређујући на тај начин основу јурисдикције у погледу предвиђених дела, овај Нацрт чланова се сврстава, у том погледу, у исту категорију као и конвенције које предвиђају сарадњу ради спречавања и сузбијања злочина за које је заинтересована целокупна међународна заједница, као што су трговина робљем или опојним дрогама (21).

Када је реч о одређивању дела на која се односе одредбе овог Нацрта, треба истаћи да се, за разлику од конвенције донете у оквиру ОАД која је употребила мало другачији начин, општом формулом без давања подробнијег правног садржаја жели омогућити свакој држави да, приликом допуне свог унутрашњег законодавства ради допуњавања прописа које Нацрт садржи, слободно употребљава дефиниције и терминологију која постоји у систему њеног кривичног права.

Принцип универзалности којим се Нацрт инспирише у погледу надлежности суђења за предвиђене злочине од битног је значаја да би се осигурало правилно дејство одредаба о екстрадицији, које су формулисане у његовом шестом и седмом члану. Тако чл. 6. потврђује начело које лежи у основи целог Нацрта чланова и по којем извршиоца предвиђених злочина треба или издати или му судити (aut dedere aut iudicare). Према овом члану, држави на чијој се територији налази лице за које се претпоставља да је извршило такав злочин, даје се могућност да бира или да дозволи његову екстрадицију или да без изузетка и одлагања ствар преда домаћим властима у циљу гоњења и евентуалног суђења према процедури која је у складу с њеним законодавством. Могућност избора не постоји ако нема захтева за екстрадицију. У том случају, држава у питању је дужна само да осумњичено преда својим властима ради гоњења.

Одредбе члана 7. Нацрта последица су онога што предвиђа претходни члан 6. Њима се смера да се у погледу злочина који су у њему предвиђени упрости захтев за екстрадицију између заинтересованих држава. Тако се предвиђа да се злочини обухваћени Нацртом чланова, који нису поменути у постојећим уговорима о екстрадицији као подобни за издавање, сматрају ипак њим обухваћени, па према томе и да подлежу екстрадицији. Ако нека држава дозвољава издавање криваца само на основу уговора, она може сматрати овај Нацрт као правни основ за екстрадицију, уколико такав услов не постоји, злочини предвиђени у Нацрту биће при-

(19) A/8710, стр. 265.
(20) Ibid.
(21) Ibid.

знати као случајеви који подлежу екстрадицији. Треба нагласити да ће се у оба наведена случаја екстрадиција вршити сходно правилима поступка државе од које је издавање затражено. У случају истовременог постојања више захтева за издавање, првенство има држава на чијој је територији злочин био извршен. Ово је само реафирмација давања примата принципу територијалитета у питањима кривичне јурисдикције.

Овде је потребно, у вези с напред реченим, подсетити да се у цитираном члану 7. ништа не каже о томе која је држава овлашћена да тражи екстрадицију лица обвињеног за извршење злочина у питању. Међутим, члан 5. Нацрта намеће обавезу држави на чијој се територији налази дотично лице, да о томе обавести заинтересоване државе, а посебно државу где је злочин извршен, државу чији је држављанин окривљено лице и државу чији је држављанин међународно заштићено лице против кога је напад извршен. У коментару уз наведени члан се каже да ће то омогућити свакој држави за коју извршени злочин представља посебан интерес, да сама одлучи да ли ће тражити издавање лица које се сматра да је виновник тога злочина.

Држава на чијој се територији налази лице осумњичено да је починило неки злочин обухваћен у Нацрту чланова, има право да не удовољи захтеву за издавање из разлога који нису од већег значаја (на пример држављанство окривљеног лица, брига због могуће пристрасности суда или страх од рђавог поступка према њему), али је дужна да ствар преда својим надлежним властима. Међутим, као што је наглашено у коментару уз чл. 6. Нацрта чланова, за односну државу не постоји никаква обавеза ни у погледу суђења ни у погледу кажњавања. Ствар је поменутих власти да одлуче о поступку суђења и евентуалног изрицања казне под уобичајеним условом из области уговорног права да одлука буде донета bona fide уз вођење рачуна о свим околностима које су с тим у вези.

Нацрт чланова полази од тога да је за успешну борбу против вршења предвиђених злочина и заштиту односних лица потребно предузимати не само мере сузбијања већ такође и спречавања, посебно путем међународне сарадње. У ту сврху за државе се предвиђа двострука обавеза: а) предузимање превентивних мера како би се осујетила свака припрема извршења поменутих кривичних дела на сопственој територији без обзира на место где до извршења треба да дође; б) приступање размени обавештења и усклађивању административних мера у циљу спречавања ових припрема. Овде је Нацрт поставио опште правило без улажења у детаље извршења наметнуте обавезе. У њему је изражен већ утврђени принцип међународног права по којем је свака држава дужна да се постара како њена територија не би била коришћена за припремање злочина који треба да буде извршен на територији друге државе. Предвиђене мере ако се прихвате, представљају читав преображај у погледу држања појединих националних законодавстава према тзв. политичким злочинима, јер у неким земљама не постоји репресија против акција припремања злочина, него само против аката чињења (22).

(22) М. Бартош, Допунски прописи о заштити дипломата, Зборник Правног факултета у Загребу, бр. 1—2 (1972), стр. 67.

У оквир међународне сарадње спада такође и обавеза држава предвиђена у чл. 10. Нацрта чланова, по којој су државе дужне да сарађују у сваком кривичном поступку који је покренут у вези са злочинима предвиђеним Нацртом чланова и да једна другој пружају најширу могућу судску помоћ укључујући и достављање свих потребних доказа који су им на располагању.

Свакако да један део међународне сарадње на сузбијању поменутих злочина представља и систем нотификација који је у Нацрту чланова предвиђен као неопходан начин за ефикасно извршење обавеза садржаних у његовим одредбама које ће државе преузети његовим прихватањем. Серија ових нотификација, од којих су неке више-мање процедуралног карактера, почиње чланом 4. Нацрта, према којем је држава на чијој је територији извршен злочин а починилац побегао, обавезна да саопшти свим другим државама које су везане прихваћеним одредбама све прикладне чињенице и сва расположива обавештења у погледу злочина и идентитета његовог извршиоца. Она се наставља чланом 5. о дужности обавештења у случају када окривљени буде откривен на територији друге државе, да би се завршила обавезом предвиђеном у чл. 11, да је држава у којој је поступак кривичног гоњења вођен дужна да преко Генералног секретара УН саопшти његове резултате.

Као што је напред речено, државе се обавезују да за злочине које Нацрт чланова обухвата пропишу најстроже казне. Али се ништа не каже о којим је казнама реч. С обзиром да се у погледу врсте и тежине казне национална законодавства знатно разликују, остављено је државама да сходно својем унутрашњем законодавству одреде које су то најстроже казне које ће применити на злочине у питању. Исто тако, остављено је државама (чл. 9) да у погледу рока до којег се може покренути поступак кривичног гоњења саме одреде законска ограничења, а он може бити само онај који њено унутрашње законодавство предвиђа за најтеже злочине. Ова последња одредба је компромис између две тезе које су постојале међу члановима Комисије за међународно право: по једној, требало је предвидети да за односне злочине нема застаревања; по другој, то питање у склопу Нацрта чланова уопште није требало помињати.

Последња одредба коју садржи Нацрт чланова посвећена је механизму за решавање спорова који могу настати међу државама око његове примене или тумачења. С обзиром на разлике у гледиштима које су о томе постојале у оквиру Комисије за међународно право у чл. 12. Нацрта дате су две различите верзије. По првој (названа верзија А) предвиђа се процедура конциљијације која се заснива на чл. 66. Бечке конвенције о уговорном праву, са извесним модификацијама предвиђеним у Нацрту чланова о представљању држава у њиховим односима са међународним организацијама (чл. 82) и неким допунама које је наметао сам Нацрт о којем је овде реч. Друга верзија (или: верзија Б), која у основи преузима решење из Конвенције о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилне авијације донете у Монтреалу 1971. године, предвиђа једну врсту факултативе арбитраже. Наиме, она предвиђа прибегавање обавезној арбитражи, али оставља странама-уговорницама могућност формулиса-

ња резерви у погледу ове одредбе. Која ће од две наведене варијанте добити подршку и потврду, зависиће од става држава које су позване да што је могуће пре доставе своја мишљења и примедбе о овом Нацрту чланова чија је садржина укратко изложена у овом напису.

* *
*

Као што се могло видети из предњег излагања, којем није био циљ да проблем разматра на теоретском плану, већ само да укаже како је настао и шта је до сада предузето за његово решавање, у питању су акти насиља почињени у сасвим одређене сврхе. Ма како их посматрали, ови акти представљају повреду међународног права и постављају врло деликатно питање међународне одговорности за његово непоштовање и кршење. (23) Међутим, прибегавање традиционалним правилима међународне одговорности често не пружа сасвим сигурно сву жељену ефикасност. Зато многи сматрају да се убудуће ради о проблему међународне сарадње у циљу спречавања и сузбијања поменутих аката насиља који добијају карактер међународних злочина, јер с обзиром на циљеве, методе и учесталост, ниједна држава не може бити сигурна да је поштеђена сваког изненађења и појаве. У тим условима, дакле, није реч толико о примени правила међународне одговорности колико о потврди и заштити основног интереса, који је данас заједнички свим државама, израженог у обезбеђењу сигурности система њиховог међусобног општења. Пошто данашња киднаповања и други акти насиља против слободе и физичког интегритета дипломатских и других представника страних држава доводе у питање традиционална правила међународних односа и представљају озбиљну претњу њиховом нормалном вођењу и одвијању, кодификација правила и принципа о специјалној заштити односних лица је неопходна и хитна, како би се учврстила међународна сарадња и јасније одредио одговарајући механизам за спречавање и кажњавање поменутих терористичких аката. Потребно је, како каже проф. Бартош, (24) у овој области међународног права, место искључиве надлежности, увести начело солидарности између држава и акцијом заснованом на том начелу омогућити боље односе међу њима и у зачетку уништити међународни тероризам.

Др Богдан Бабовић

---

(23) Guy Feuer, L'assassinat du Compte Spreti. En refusant d'échanger l'ambassadeur de la République fédérale, le gouvernement guatemaltèque a violé le droit international, Le Monde diplomatique, mai 1970; Philippe Cahier, Les actes de harcelement des diplomates peuvent engendrer la responsabilité internationale des Etats, Le Monde diplomatique, février 1971.; Patrick Juillard, Les enlèvements des diplomates, AFDI, 1971, p. 206.

(24) М. Бартош, оп. цит., стр. 69.

РЕЗЮМЕ

Дополнительные правила о защите неприкосновенности дипломатических представителей

Исконный принцип международного права — неприкосновенность дипломатических представителей — в таком виде, в каком он включен в современные кодификационные инструменты, в последнее время оказался недостаточным вследствие разных террористических нападений на дипломатические представительства и на представителей, в силу чего в органах ООН был возбужден вопрос о дополнении международных положений, относящихся на ограждение дипломатических представителей и остальных лиц, пользующихся особой защитой по положениям международного права. Автор вначале делает краткий обзор того, что до сегодняшнего дня по данному вопросу достигнуто в органах Объединенных Наций, начиная со дня когда несколько лет назад было приступлено к его расмотрению, и вплоть до выработки текста „Проекта статей о предотвращении и о борьбе с преступлениями, совершенными над дипломатическими представителями и остальными лицами, пользующимися правом на международную защиту". Данный проект комиссия Международного права представила Генеральной Ассамблее ООН на ее XXVII сессии осенью 1972 года. Одновременно автор знакомит с деятельностью и результатами работы некоторых международных региональных организации (Организация американских государств, Европейский совет) в рамках своих компетенций также рассматривавших данный вопрос, а особо говорит о межамериканской конвенции по предотвращении и наказывании актов терроризма, принятой в 1971 году.

Главное внимание в своей работе автор посвятил указанному Проекту статей, выработанному комиссией Международного права ООН. Коснувшись вначале вопроса распространения действия Проекта вообще и методов работы, принятых при его выработке, в статье более подробно дается анализ отдельных глав положений Проекта, относящихся как на круг лиц, на которые он распространяется (ratione personae) так и на пределы его действия, посредством определения преступлений, инкриминируемых по его положениям (ratione material). Касается также и установления компетенции государств возбуждать преследование и привлекать к ответственности исполнителей.

SUMMARY

Supplementary regulations about protection and inviolability of diplomatic representatives

Ancient principle of international law about inviolability of diplomatic representatives, as it is registered in the current instruments of codification, because of various terroristic attacks against diplomatic representations and against representatives, resulted recently as insufficient; owing to that iniciatives were undertaken within the organs of United National to complement regulations about protection of diplomatic representatives and other persons, that according to international law are titled to special protection. At the beggining the author gives a short survey of what has been achieved on this matter, within the organs of United Nations, from the moment when initiative was given, untill the elaboration of the text »Draft of articles about prevention and suppression of crimes commited against diplomatic representatives and other persons that are titled to international protection« which was presented by the Commission for international law to the General Assembly of UN on its XXVII session in autumn 1972. Contemporarilly, was indicated the work and the results of some international regional organiza-

tions (The Organizations of American states, European counsel) which were also concerned with this question in the limits of their competence, end especialy the inter-american Convention about prevention and punishment of acts of terrorism, brought about in february 1971.

The esence of his exposition, the author dedicates to the mentioned Draft of articles elaborated by the Commission for international law of UN. After some considerations about the limits of the Draft in general, and of methods of work addopted during its elaboration, more detaled analyses is made of most important ordinances, of the Draft, as to the group of persons to which it is related (ratione personae), as well as of the field of its application by determination of crimes which are according to its ordinanced incriminable (ratione materiae), and also for determination of competence of states to pursue and punish executors of these crimes. Specially accentuated is the question of extradition and the principle affirmed in the Draft according to which executors of anticipated crimes should be extradited or judged (aut dedere aut iudicare), of duties of states to the international collaboration and the undertakement of measures not only for surppression, but also for prevention of the anticipated crimes, as well as about mechanism for solving the conflicts that can rise between states about the application and interpretation of ordinances of the Draft. In the analysis, periodicaly comparations are made with the already mentioned Inter-american convention of 1971.

In the conclusion author underlines that in this field of international law, instead of exclusive authority it is necessary to introduce the principle of solidarity of states, and with the action based on this principle, enable better relations between them, and destroy terrorism in its origin.

RÉSUMÉ

Les règles complémentaires relatives à la protection et à l'immunité des représentants diplomatiques

Le principe de droit international qui existe depuis les temps les plus reculés, relatif à l'immunité des représentants diplomatiques, tel qu'il se trouve dans les instruments de codification contemporains, s'est avéré insuffisant dans la période actuelle, par suite de différents actes de terrorisme dirigés contre les représentations et les représentants diplomatiques, à cause de quoi l'initiative a été prise par les organes des Nations Unies de compléter les prescriptions internationales qui se rapportent à la protection des représentants diplomatiques et des autres personnes qui d'après le droit international jouissent d'une protection particulière. L'auteur a d'abord exposé un aperçy sommaire de ce qui a été réalisé jusqu'à présent dans les organes des Nations Unies en cette matière, depuis le moment que l'initiative a été prise il y a quelques années de procéder à l'étude de cette question jusqu'à l'élaboration du texte du »Projet des articles relatifs à l'empêchement et à la répression des inffractions commises contre les représentants diplomatiques et les autres personnes qui ont droit à la protection internationale«, que la Commission de droit international a présenté à l'Assemblée Générale des Nations Unies lors de sa XXVIIe session en automne 1972. En même temps l'attention est attirée sur l'activité et les résultats de certaines organisations régionales internationales (L'Organisation des Etats américains, le Conseil Européen) qui s'occupent aussi de cette question dans la sphère de leur compétence, et en particulier sur la Convention interaméricaine relative à l'empêchement et à la punition des actes de terrorisme adoptée en février 1971.

L'essence de son exposé l'auteur a consacré au Projet des articles mentionné plus haut, que la Commission de droit international des Nations Unies a élaboré. Après avoir effleuré la question de la portée du Projet en

général et la méthode de travail qui a été adoptée à l'occasion de son élaboration, dans son exposé l'auteur a analysé avec un peu plus de détails les principales dispositions du Projet tant en ce qui concerne le cercle de personnes auxquelles il se rapporte (ratione personae), qu'au sujet de la détermination du champ de son application par la voie de la détermination des infractions qui sont incriminées par ses dispositions (ratione materiae), ainsi que quant à la détermination de la compétence de l'Etat de poursuivre et punir les auteurs de ces infractions. Il est question en particulier de l'extradition et du principe confirmé dans le Projet d'après lequel les auteurs des infractions prévues doivent être soit livrés soit déférés à la justice (aut dedere aut iudicare), de l'obligation des Etats d'accéder à la collaboration internationale et à prendre des mesures dans le but non seulement de la répression mais aussi de l'empêchement des infractions prévues, ainsi que sur le mécanisme pour le règlement des conflits qui peuvent surgir entre les Etats au sujet de l'application et de l'interprétation des dispositions du Projet. Dans l'analyse les comparaisons sont effectuées ça et là avec les dispositions de la Convention interaméricaine de 1971 mentionnée plus haut.

Dans la conclusion l'auteur a souligné que dans ce domaine du droit international il est nécessaire d'introduire, au lieu de la compétence exclusive, le principe de la solidarité des Etats et par l'action fondée sur se principe réaliser de meilleurs rapports entre eux et exterminer dans l'embryon le terrorisme international.

ОДНОСИ И ВЕЗЕ ДУБРОВАЧКЕ РЕПУБЛИКЕ СА АРАПСКИМ ЗЕМЉАМА СЕВЕРНЕ АФРИКЕ

Односи и везе југословенских народа са Арапима заснивају се и отпочињу доста рано. О томе има података од X века па надаље. Ти подаци говоре о људима из наших крајева који су као робови или као најамници служили на дворовима халифа, о хришћанским ходочашћима која су посећивали Јерусалим и друга света места, о манастирима које су подизали и одржавали српски владари и српски духовни представници у Палестини, о трговцима који су се бавили извозном и увозном трговином. Те се везе ојачавају током XVI, XVII, XVIII и XIX века и добијају нарочити замах у XX веку, а посебно после другог светског рата.

Сачувало се доста података посебно о везама Дубровачке Републике са арапским земљама северне Африке. О томе се, поред осталог, сачувао приличан број докумената у Дубровачком архиву. Најзначајнији су, свакако, они документи који су писани на арапском језику. Ту је до сада пронађено 70 оваквих докумената који говоре о односима Дубровачке Републике са Египтом, Триполисом, Тунисом, Алжиром и Мароком.

На објављивању и проучавању ових докумената радило је неколико наших и страних научних радника. Тако је Ф. Бабингер објавио 1927. повељу мароканског владара Мухамеда од 10. маја 1780; (1) Г. Елезовић објавио је 1940. три египатска документа од 25. јуна 1510, од 8. новембра 1515. и од 25. новембра 1515. (2); Ф. Бајрактаревић објавио је 1962. збирку од 23 документа о везама које је одржавао Дубровник у XVIII веку са Алжиром, Египтом, Триполисом, Тунисом и Мароком (3); Бесим Коркут објавио је, у три свеске 1960—1969, 70 докумената који говоре о везама Дубровника са Мароком, Алжиром, Триполисом и Египтом (4). То је најпотпунија збирка арапских докумената Дубровачког архива, најстарији потиче из 1510, а најмлађи из 1800. године.

---

(1) Франц Бабингер, Ein Marokkanisches Staatsschreiben an den Freistaat Raguza vom Jahre 1194, 1780, Mitteilungen des Seminars für Orient. Sprachen, Bd. XXX, II Abt., Берлин 1927.

(2) Глиша Елезовић, Турски споменици, I, св. 1, бр. 181, 182, 183, стр. 871—897, изд. Српске академије наука, Београд 1940; I, св. 2, стр. 168—185, Београд 1952. Г. Елезовић је несигуран у датирању наведених докумената, уместо 1515. ставља 1514. годину под упитником.

(3) Фехим Бајрактаревић, Дубровачка арабица, изд. Српске академије наука и уметности, Београд 1962.

(4) Бесим Коркут, Арапски документи у Државном архиву у Дубровнику, изд. Оријенталног института, књ. I, св. 1, Сарајево 1960; св. 2, Сарајево 1961; св. 3, Сарајево 1969.

На основу ових докумената могу се пратити дипломатски односи, трговачке везе и разни спорови између Дубровника и наведених земаља.

Из неколико докумената види се да је Дубровачка Република имала своје конзулате у арапским земљама северне Африке. У писму од 25. јуна 1510. вели се да је дубровачким трговцима дозвољено да се настањују у луци Александрија. После тога, Дубровник је добио дозволу да оснује свој конзулат у Александрији 1515. године. То се види из писма мамелучког султана Кансуха Ал-Гаурије које је упутио дубровачком кнезу 8. новембра 1515. Ту султан, поред осталог, изјављује да је удовољио молби Дубровачке Републике о оснивању конзулата, постављању конзула и изједначењу Дубровчана са Млечанима у свим пословима. На то се односи и Указ наведеног султана од 25. новембра 1515. којим упознаје своје достојанственике и поданике о повластицама које је доделио дубровачком конзулу и дубровачким трговцима. Овим Указом даје им се заиста вера „да их неће снаћи никакво зло, нити да ће бити оштећени ни узнемиравани." (5)

Из сачуваних арапских докумената Дубровачког архива може се закључити да је и Дубровник имао такође своје конзулате у Алжиру, Триполису и Мароку.

Дубровачки конзул у Алжиру помиње се у документима од 11—20. новембра 1721, 18—27. фебруара 1769. и 25. маја — 3. јуна 1800. године.

О Дубровачком конзулу у Триполису говори се у документу од 26. јуна 1790. године. Међутим, у једном ранијем документу од 7. јуна 1786. године наводи се да је интересе Дубровачке Републике у овој земљи заступао холандски конзул.

Дубровачка Република је имала свог амбасадора у Мароку. На то упућује документ од 26. јуна 1781. године.

Но, из наведених докумената не може се закључити када су дубровачки конзулати први пут основани у овим земљама.

Највећи број арапских докумената односи се на трговачке везе које су биле доста развијене и живе. Ту нарочито има помена о уговорима о превозу муслиманских хаџија из Марока, Алжира, Туниса и Триполиса. Истиче се да су Дубровчани најчеститији морепловци, да тачно испуњавају уговоре о превозу, да цене муслиманске хаџије и да им пружају могућност да несметано обављају своје обреде, па су због тога омиљени. У једном документу из 1780. године заиста се вели: „Дубровачка нација лепо поступа са муслиманима на својим лађама, били они са Истока или са Запада, те да их превозе пажљиво, обазриво, предусретљиво и са крајњим поштовањем... Они остављају муслиманима место за клањање, а ако они имају неки посао на лађи, а настало је време за обредну молитву, они га (посао) не обављају док муслимани не заврше своје клањање... А ко је сиромах и путује ка светој божијој кући, али нема пуне возарине... они га превозе без ичега (= без икаква плаћања)" (6). Чак се истиче као пример за углед случај дубровачке лађе која је превезла бесплатно 100 сиро-

(5) Б. Коркут, н. д., св. 3, стр. 46.
(6) Ф. Бајрактаревић, н. д., стр. 63.

машних хаџија, а капетан те лађе добио је дозволу да може слободно улазити у све луке Марока и ту трговати (7).

Но, због превоза хаџија долазило је каткада до спорова, па чак и до прекида односа. Тако је мароканski владар навестио рат Дубровачкој Републици године 1780. и наредио да се плене дубровачке лађе (8). До тога је дошло из неспоразума и нетачних обавештења. Капетан једне француске лађе искрцао је мароканске хаџије у Триполису уместо да то учини у Мароку, како је било уговором предвиђено. Мароканске хаџије изјавиле су да је то била дубровачка лађа. Међутим, истрагом се утврдило да то није тачно, па су поново успостављени добри односи између Дубровника и Марока. У томе спору посредничку улогу одиграо је туниски бег Али-паша који је свесрдно бранио Дубровчане истичући њихову тачност у испуњавању уговора.

Дубровачке лађе превозиле су такође и разну робу. Тако има помена о превозу робе из Туниса у Александрију и из Смирне у Алжир.

Има помена да су дубровачке лађе биле изнајмљене године 1782. да превезу заробљенике са Малте у Тунис и Александрију.

Исто тако има примера да су дубровачке лађе превозиле дипломатске представнике из арапских земаља северне Африке.

Уговоре о превозу, а посебно оне о превозу хаџија, ваљало је испунити онако како је то предвиђено. Међутим, има примера о повреди оваквих уговора и о њиховом раскиду. Тако је у Триполису раскинут уговор о превозу хаџија, 18. септембра 1779. године, по споразуму странака (9).

Нарочито су интересантни спорови о утврђивању накнаде штете за проузрокавану смрт, повреде и упропашћену робу.

Тако се у једном документу говори о накнади штете за смрт човека који је изгубио живот 1760. године, вадећи у луци Александрији сидро једне дубровачке лађе. Жена и деца тога настрадалог нагодили су се преко свог пуномоћника са капетаном дубровачке лађе о висини накнаде. Нагодба је извршена пред шеријатским судом у Александрији, а висина накнаде утврђена је у износу од 110 ријала (10).

Исте 1760. године, тужио је један носач шеријатском суду у Александрији дубровачке морнаре да му плате накнаду штете за ногу коју је преломио приликом укрцавања терета на дубровачке лађе. Тај интересантни спор решио се одустанком повређеног који је преко свог пуномоћника изјавио пред судом да је то њему од Бога суђено и да Дубровчани нису одговорни за насталу повреду (11).

Има примера и о давању накнаде штете за опљачкану и упропашћену робу.

Две дубровачке лађе превозиле су робу једног алжирског трговца. На отвореном мору су их опљачкали португалски гусари 1800. године. Вла-

(7) Б. Коркут, н. д., св. 1, 21.
(8) Ф. Бајрактаревић, н. д., 71.
(9) Б. Коркут, н. д., св. 2, 119.
(10) Ф. Бајрактаревић, н. д., 25.
(11) Б. Коркут, н. д., св. 2, 159.

сници опљачкане робе тужили су Дубровчане шеријатском суду у Алжиру и тражили накнаду штете. Суд је установио да је роба заиста опљачкана, али да је правило кад роба пропадне на којој хришћанској лађи да њени власници јемче за пропалу робу. Дубровачки конзул у Алжиру исплатио је по нагодби пред шеријатским судом, 25. маја — 3. јуна 1800. године, 16.200 ријала на име штете за опљачкану робу. О томе шеријатски суд у Алжиру издаје исправу 25. маја — 3. јуна 1800. године (12).

У другом случају реч је о накнади штете коју су Дубровчани платили за робу што се укварила услед дугог задржавања на једној дубровачкој лађи. Тако се један алжирски трговац 18—27. фебруара 1769. године нагодио пред шеријатским судом у Алжиру да му Дубровчани плате на име накнаде штете за укварену робу 400 дуката.

Значајно је овом приликом напоменути да се накнада штете у наведеним случајевима утврђивала нагодбом странака пред шеријатским судом, а не одлуком суда. Ту су се шеријатски судови строго придржавали шеријатског правног начела да је нагодба странака у спорном случају најбоља и најцелисходнија пресуда.

Међутим, има случајева где се накнада штете плаћа Дубровчанима. Ево како се то догодило. Мароканци су запленили 1795. неку дубровачку лађу. Мароканski султан у својој наредби утврђује да је неправилно поступљено, па наређује да се поврати заплењена лађа, а да се за робу коју је та лађа превозила даде Дубровчанима накнада од 1000 кантара воска (13).

У сличном случају Алжирске власти поступале су другчије. Алжирски владар повратио је, додуше 1769. године, дубровачку лађу коју су запленили алжирски војници, ослободио је заробљене дубровачке морнаре, али није дао накнаду штете за заплењену робу, јер се дубровачки капетан одрекао права да тражи накнаду за робу која се у лађи налазила (14).

Интересантан је и документ који се односи на откуп робља. Тако дубровачки конзул у Алжиру плаћа, 1721. године, 105 ријала за откуп неког Дубровчанина који се налазио у ропству у Алжиру. О томе шеријатски суд у Алжиру издаје исправу 11—20. новембра 1721. године (15).

У овом напису пружен је кратак приказ из којега се може закључити какав значај има ова грађа на арапском језику за проучавање наше дипломатске привредне и правне историје. Сматрам да би било корисно проучити дубље и шире питање веза и односа наших народа са арапским земљама од најстаријих времена па до дана данашњег. Ту би, наравно, дошло и питање о проучавању културне историје. Значи, да би требало обухватити међусобне културне утицаје наших и арапских народа.

Др Мехмед Беговић

---

(12) Б. Коркут, н. д., св. 2, 111.

(13) Б. Коркут, н. д., св. 3, 73.

(14) Б. Коркут, н. д., св. 2, 105.

(15) Ф. Бајрактаревић, н. д., 19.

РЕЗЮМЕ

Отношения и связи Дубровницкой республики с арабскими странами Северной Африки

До наших дней опубликовано 70 арабских документов, хранящихся в Архиве в Дубровнике и относящихся на связи, поддерживаемые Дубровницкой республикой с Египтом, Триполи, Тунисом, Алжиром и Марокко с начала XVI и до конца XVIII веков. Эти документы представляют большое значение для изучения дипломатической, хозяйственной и правовой истории Дубровницкой республики того времени.

SUMMARY

Relations and connections between the Republic of Dubrovnik and Arab states of North Africa

So far, 70 Arab documents which are conserved in the Archives of Dubrovnik, have been published, and they concerne the relations that the Republic of Dubrovnik had, from the beginning of 16th till the end of 18th century, with Egypt, Tripoli, Tunisia, Algeria and Marrocco. These documents are important for the study of diplomatic, economic and juridical history of the Republic of Dubrovnik at that time.

RÉSUMÉ

Les rapports et les relations de la République de Dubrovnik avec les pays arabes de l'Afrique du Nord

Soixante-dix documents ont été publiés jusqu'à présent qui sont conservés dans les Archives de Dubrovnik, qui se rapportent aux relations que Dubrovnik entretenait depuis le début du XVIe jusqu'à la fin du XVIIIe siècles avec l'Egypte, la Tripolitaine, l'Algérie et le Maroc. Ces documents sont importants pour l'étude de l'histoire diplomatique, l'histoire économique et l'histoire du droit de la République de Dubrovnik à cette époque.

НОВА МЕЂУНАРОДНА КРИВИЧНА ДЕЛА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ КРИВИЧНОМ ЗАКОНОДАВСТВУ

Измене и допуне југословенског кривичног законодавства, извршене почетком 1973. године (1), у настојањима да се створе основи за успешнију кривичноправну заштиту одређених друштвених вредности и односа, до спровођења потпуне реформе закона из те области (2), садрже, између осталог, и решења од значаја за развој међународног кривичног права. Ова околност заслужује посебну пажњу, јер је деловање југословенског законодавца, у вези са извршавањем међународних обавеза кроз националне прописе, део једне шире акције, присутне у многим земљама, чији је циљ да се са што више сигурности супротстави појавама недозвољеног понашања, којима се озбиљно ремете односи унутар светске заједнице, у привреди и изван ње, и условљава општа несигурност са последицама које могу да буду и трајније природе (3). Поводом тога, има места да се сматра да та активност представља и прве кораке у обнављању озбиљнијег прегалаштва у правцу дограђивања и систематског уобличавања међународног кривичног права, које је неоправдано било замрло пре нешто више од две деценије, у моменту када се, после потврђивања Нирнбершких начела (4) и завршавања пројекта Кодекса злочина против мира и безбедности човечанства (5), поверовало у погледу кажњавања злочи-

(1) Закон о изменама и допунама Кривичног законика објављен у „Службеном листу СФРЈ", бр. 6/1973, стр. 135—139.

(2) У складу са променом уставног система, уследиће и решења у кривичним законодавствима: савезном, социјалистичких република и социјалистичких аутономних покрајина, која треба да замене досадашње јединствено законодавство. О томе је подробно расправљано у току припрема за XI саветовање Југословенског удружења за кривично право и криминологију (видети материјале у часопису „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 2/1972, стр. 235—282; 3/1972, стр. 409—457; 4/1972, стр. 607—628) и на самом Саветовању (Д. Мрачић: „XI саветовање Југословенског удружења за кривично право и криминологију", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 4/1972, стр. 683—696).

(3) На основама утврђеним најновијим међународним уговорима из области ваздухопловног права у свим земљама потписницама се приступило спровођењу преузетих обавеза. Сам поступак у томе је различит: допуњава се већ постојећи систем кривичноправне заштите ваздушног саобраћаја (G. Jacquemin: »La piraterie de l'air« — Le crime de maîtrise illicite »d'aéronef« infraction de droit pénal international«, »Revue internationale de criminologie et de police technique«, 1970, volume XXIV, No, 4, pp. 271 et s.) или се тек изграђује.

(4) Резолуција Генералне скупштине ОУН бр. 95 (I) од 11. децембра 1946.

(5) Nu., Doc. A/CN 4/25, 26 avril 1950.

наца у оквирима међународне заједнице, у скоро обистињавање надања изневерених у раздобљу између првог и другог светског рата (6). Само оваквим размишљањима никако се не жели да се прецени вредност садашњих достигнућа. Подсећање на то да се догађа нешто што дуго времена није било уобичајено, не значи да се занемарује чињеница да је неопходно да се буде још итекако уздржан и мудар и, изнад свега, довољно стрпљив, да би се дошло до тековина које ће охрабрити и дати за право да се верује у оно што долази. Једино на тај начин могуће је до краја пратити искушења кроз која морају да прођу ови напори чланова међународне заједнице, за које је тренутно сасвим неизвесно колико су, онакви какви се доносе и доживљавају, добронамерни и зрели. Међутим, сигурно је неспорно да одређени значај и вредност има већ и то што је показана спремност позваних да пођу путем отимања од безвољности и политичких надмудривања за која у суштини нико нема било каквог интереса, уколико прошлост и садашњост гледа као залогу будућности, без чега иначе не може да се рачуна са напретком, обогаћивањем и даљим осмишљавањем живота сваке, па и светске заједнице. Најзад, ваља имати у виду да међународни акти усвојени 1970. и 1971. године, као и многе расправе у ОУН и у другим организацијама, посвећене сузбијању и спречавању кривичних дела којима се напада на добра већег значаја него што је само национални, шире посматрају и решавају питања међународне кривичноправне заштите. Самим тим и у законодавствима појединих земаља које прихватају одредбе тих аката, наставља се са таквим тежњама и кривична интервенција добија нову садржину када се бране добра и интереси светске заједнице. Наиме, док је раније у области међународног кривичног права пажња скоро искључиво била посвећена делинквентном понашању појединаца и група у време отпочињања оружаних сукоба и током њих (7), а само изузетно и збивањима у мирним периодима (8), иако за тај приступ није могло да се

(6) S. Plawski: »Etude de principes foundamentaux du droit international pénal«, Paris 1972, pp. 26—36.

(7) Најпотпунији системи међународног кривичног права задржавају се на анализама Нирнбершких начела и активности које су им претходиле. Кључна разматрања су посвећена ратном праву, нарочито Хашким и Женевским конвенцијама, као основама за инкриминације, а затим и уговорима којима је рат стављен изван закона (Пакт друштва народа, Пакт Briand—Kellogg итд.). — S. Glaser: »Introduction à l'étude du droit international pénal«, Bruxelles, Paris 1954, pp. 204; S. Glaser: »Infraction internationale — ses éléments constitutifs et ses aspects juridiques«, Paris 1957, pp. 225; G. O. W. Mueller, E. M. Wise: »International Criminal Law«, London 1965, p. 660; S. Plawski: Cit. delo, pp. 225 итд.

Шири приступ имају писци који разрађују своје системе на основу упоредноправних проучавања, у тражењу елемената међународног унутар установа националног кривичноправног поретка (на пример — D. de Vabres: »Introduction à l'étude du droit pénal international«, Paris 1922, pp. 482 и »Les principes modernes du droit penal international«, Paris 1928, pp. 461; Claude Lombois: »Droit pénal international«, Paris, 1971, pp. 601).

(8) Међу овим делима пажњу и законодаваца и теоретичара углавном су привлачиле кажњиве радње из Конвенције о ропству, Конвенције о сузбијању и укидању трговине људима и искоришћавања проституције других, којој је у периоду од 1904. до 1951. претходило више међународних аката, Јединствене конвенције о опојним дрогама, Међународне конвенције о сузбијању прављења лажног новца, Конвенције о отвореном мору и Конвенције о кажњавању растурања и трговине порнографских списа (S. Glazer: »Droit international pénal conventionnel«, Bruxelles 1970, pp. 120—169; М. Б. Милојевић: „Обавеза кажњавања за међународна кривична дела", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 2/1969, стр. 216—222).

наће оправдања, сада се, уз настојање да се наће одговор на последња спорна питања која су ометала рад на Кодексу злочина против мира и безбедности човечанства (9), интересовање преноси на успешно кажњавање различитих деликата и у доба мира, којима се такође наносе тешке штете (10).

За најновије измене и допуне југословенског Кривичног законика, у погледу материје међународног кривичног права, својствено је да су у складу са преузетим обавезама прописана два нова кривична дела: отмица ваздухоплова из члана 272а (11) и угрожавање безбедности ваздухоплова из члана 272б (12) и да су значајно промењене одредбе досадашњег члана 208 (дело неовлашћене производње, прерађивања и продаје опојних дрога) (13). Поред тога, изван ширих, међународних обавеза, законодавац је уобличио кривично дело тероризма из члана 113а (14), уз одговарајућа усклађивања већ прописаних дела удруживања против народа и државе (члан 117 КЗ) и припремање дела из члана 102, 103. и 114 (члан 121 КЗ).

Заштита ваздушног саобраћаја на основу одредаба Конвенције о сузбијању незаконите отмице ваздухоплова

1. *Поступак у случајевима вршења кривичног дела отмице ваздухоплова према Конвенцији.* — У настојањима да се што организованије супротстави, и то у оквирима међународне заједнице, учесталим појавама отмице ваздухоплова, Међународна организација цивилног саобраћаја (ИЦАО) је приступила припремама посебног акта којим би се дала основна решења за одговарајућу кривичну интервенцију у таквим случајевима (15). Резултат тих настојања је Конвенција о сузбијању незаконите отмице ваздухоплова, потписана у Хагу 16. децембра 1970. године (16).

Кривично дело отмице ваздухоплова, у складу са одредбама члана 1. Конвенције врши свако лице које, док је ваздухоплов у лету, „незако-

---

(9) Кључ решења је у усвајању појма агресије. На томе се ради од 1950. год. када је дат предлог у УН о доношењу резолуције која би садржала тај појам. Три специјална комитета којима је било поверено да припреме одговарајуће материјале нису успела у својим настојањима. Четврти комитет, именован 1968. год., затражио је у априлу 1973. г. продужење мандата, уз уверавање да ће различити ставови најзад бити усаглашени („Политика", 1. јун 1973).

(10) М. Б. Милојевић: Цит. дело, стр. 213.

(11) и (12) Члан 31. Закона о изменама и допунама КЗ.

(13) Члан 21. Закона о изменама и допунама КЗ.

(14) Члан 9. Закона о изменама и допунама КЗ.

(15) Пре тога, 14. септембра 1963. године у Токију је потписана Конвенција о кривичним делима и неким другим актима извршеним у ваздухопловима (Југославија је ту Конвенцију ратификовала тек 22. октобра 1970. године — Службени лист СФРЈ, бр. 47/1970, стр. 1153—1160). У њој нису посебно прописиване кажњиве радње, него је назначено да се она примењује на кривична дела предвиђена кривичним законима, као и на друга дела која нису прописана као кривична, али могу да угрозе или угрожавају безбедност ваздухоплова или лица и добара у њему. При том је искључена примена код деликата политичке природе или „заснованих на расној или верској дискриминацији".

(16) Југославија је ратификовала Конвенцију 1972. године, Закон о ратификацији и текст објављени су у Службеном листу СФРЈ, бр. 33/1972, стр. 631—635.

нито и насилно или под претњом насиља заплени ваздухоплов или врши контролу над њим или покуша да изврши један од ових аката, или је саучесник неког лица које врши или покуша да изврши један такав акт". На овакав начин одређени елементи дела дају довољно могућности да се предузму мере за кажњавање учинилаца у свакој ситуацији до које би дошло, уколико за то постоји добра воља код власти држава позваних да воде поступак.

Што се тиче обавеза земаља-уговорница у вези са кажњавањем отмичара, оне су, пре свега, дужне да предвиде „строге казне" (члан 2. Конвенције). Поред тога њима је дато у задатак да створе неопходне предуслове како би могли да решавају „о кривичном делу и сваком другом акту насиља против путника или посаде, које је извршило лице за које се претпоставља да је извршилац кривичног дела или да је у непосредној вези с овим делом"; онда: када је деликт извршен на ваздухоплову који је регистрован у тој држави; ако је ваздухоплов у којем је дело извршено и учинилац се још налази у њему, слетео на њену територију и уколико је такав ваздухоплов „изнајмљен без посаде лицу чије се главно седиште предузећа или, у недостатку њега, његово стално боравиште налази у овој држави" (Члан 4, ст. 1. Конвенције). При том је свака држава дужна да утврди своју надлежност и према лицима учиниоцима овог дела, која се налазе на њеној територији, а донета је одлука да не буду издата некој од земаља чија је стварна и месна надлежност предвиђена чланом 4, став 1. Конвенције. Најзад, да би се систем кривичноправног интервенисања употпунио и да би се избегле ма какве могућности да отмичар остане некажњен, Конвенцијом је изричито стављено до знања да она „не одбацује ниједну надлежност у кривичним стварима која се предвиђа националним законом" (члан 4. ст. 3). Исто тако, зависно од околности, држава на чијој територији се затекне лице које је извршило или за које се претпоставља да је извршило кривично дело отмице ваздухоплова, може да га притвори или да „предузме све потребне мере да би обезбедила његово присуство", при чему се поступа у складу са националним прописима (члан 6. Конвенције).

Посебно питање код прогона учиниоца дела отмице ваздухоплова представља издавање земљи чији су судови надлежни за кажњавање и вођење поступка пред судовима земље која је ускратила издавање делинквента.

У складу с одредбама члана 8. Конвенције кривично дело отмице ваздухоплова „пуноправно се сматра као случај за издавање у сваком уговору о издавању, закљученом између држава уговорница". Поводом тога „државе уговорнице се обавезују да сваки уговор о издавању који закључе између себе предвиди кривично дело као случај за издавање". Конвенција ће служити као правни основ за евентуално удовољавање и захтевима држава које са замољеном државом, чији правни поредак прописује посебне уговоре о издавању, немају таквог споразума. У осталим случајевима редовно ће бити примењено право замољене државе.

Конвенција је у овом делу пропустила да разреши, на можда успешнији начин, прогон учиниоца дела отмице ваздухоплова, предвиђајући да

ти деликти не могу да буду проглашени за политичке. Тиме би се свакако осујетиле многе недоследности присутне у досадашњој пракси и коришћење мерила за удовољавање захтевима о издавању делинквената, и уопште у њиховом кажњавању, који су очигледно у супротности са интересима међународне заједнице (17). В. Димитријевић и М. Трајковић дају следеће објашњење у вези са овим пропустом: „Одбијање твораца Хашке конвенције да отмице ваздухоплова прогласе делима која, како је то предлагано, не могу ни у ком случају бити политичка, било је разумљиво стога што су отмице великим делом биле политички мотивисане, што су неке врсте отмичара уживале симпатије делова јавног мњења и што су изазвале сразмерно мали број жртава. Безусловна обавеза да се они издају била је за многе државе неприхватљива" (18). Међутим, овакав став не би у свему био прихватљив. Последице настале услед отмица нису безазлене, како се наводи, а политичке борбе не дају за право противничким странама да прибегавају средствима не бирајући их, поготову не ако се за сукоб користи и територија ван националних граница (19). Отуда би можда ускраћивање обележја политичког деликта делима отмице ваздухоплова могло да има довољно оправдања.

Ако захтеву за издавање није удовољено, држава-уговорница у чијој се власти налази учинилац дела „подноси предмет, без икаквог изузетка и без обзира да ли је учињено или не на њеној територији, својим надлежним органима ради вођења кривичног поступка". Органи који поступају по томе „доносе своју одлуку под истим условима, као и за свако тешко кривично дело по општем праву, сходно законима те државе".

2. *Кривично дело отмице ваздухоплова у југословенском Кривичном законику.* — Према одредбама члана 272а, ст. 1. КЗ кривично дело отмице ваздухоплова постоји када неко лице примени силу или озбиљно запрети употребом силе и на тај начин „преузме контролу над ваздухопловом у лету". Учиниоцу дела се може изрећи казна строгог затвора, а ако је основно дело извршио под „особито отежавајућим околностима" (члан 272а, ст. 2. КЗ) прописана је казна строгог затвора у трајању до двадесет година.

Под појмом силе овде треба схватити сваку принуду која утиче на понашање одређених лица на која је усмерена, тако да она под њеним утицајем не поступају у складу са својом вољом. Ту долазе и случајеви предвиђени чланом 99. тач. 11. КЗ: примена хипнозе или омамљујућих

---

(17) В. Димитријевић: „Политичко кривично дело и екстрадиција", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 2/1968, стр. 211—212; O. Hänni: »Luftpiraterie«, »Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht«, Bern, 1972, Bd. 88, s. 320—330.

(18) В. Димитријевић, М. Трајковић: „Нова конвенција за заштиту безбедности цивилног ваздухопловства", „Анали Правног факултета у Београду", бр. 5—6/1971, стр. 557.

(19) Нешто касније и у југословенској стручној књижевности, срећу се мишљења која су усмерена у том правцу. Између осталог В. Димитријевић осетније мења првобитне ставове, промишљенији је и пише: „И поред уверења да ће владе постепено увиђати да је у сопственом интересу сваке од њих да према тероризму не буду ни равнодушне ни сентименталне и да бунтовнике сваке врсте, симпатичне и антипатичне, упуте на редовну политичку борбу унутар граница своје земље, помишља се и на оно што је према државама најтеже применити — на санкције, на казне" („Како спречити отмице", „Недељне информативне новине", бр. 1133, 12. септембра 1972, стр. 35).

средстава „у циљу да се неко против своје воље доведе у несвесно стање или да се онеспособи за отпор" (20).

У односу на претњу да ће бити употребљена сила, у првим расправама о изменама и допунама југословенског Кривичног законика, сусрећу се нека мишљења која нису сасвим уверљива и чак се може рећи да су донекле наивна. Сматра се да су услови за озбиљну претњу силом испуњени и када се врши „употребом, на пример, дечијим пиштољем или пиштољем који је израђен од дрвета" (21). Сигурно је да тренутак застрашивања игра значајну улогу и да посада ваздухоплова избегава сваки ризик да би сачувала животе путника, али се не сме заборавити да је већ доста учињено на обуци и особља у ваздухоплову и посебних пратилаца (22), да су обмане овакве врсте углавном осуђене на неуспех. Самим тим са њима не треба рачунати ни код кривичноправних регулисања и објашњавања појмова силе и претње силом.

По одредбама југословенског Законика казне за отмичаре су веома строге. За ово дело, код тежих облика (чл. 272а, ст. 2. КЗ) предвиђена је казна затвора у најдужем могућем трајању, у смислу члана 28, ст. 2. КЗ, који се односи на изузетно тешке случајеве. Шта то значи, можда најбоље може да покаже поређење са стањем у неким другим законодавствима до усвајања Хашке конвенције. Тако, на пример, у Италији је прописана казна лишења слободе од три до двадесет година, у Швајцарској од три до десет година, у Француској од две до пет година, али и новчана казна, у Аргентини од три до петнаест година, у Венецуели до петнаест година, а у Мексику од пет до двадесет година. Смртну казну или казну лишења слободе од најмање двадесет година прописује једино закон у САД (»Public-Law« 87—197 од 5. септембра 1961. године, као посебан одељак Federal Aviation Act, Public Law 85—726 из 1958. године) (23).

Југословенска правосудна пракса није богата што се тиче поступања са учиниоцима кривичног дела отмице ваздухоплова, нарочито када је у питању њихово издавање. Нека скорија искуства (отмица авиона алжирске компаније за цивилни саобраћај) ипак указује на спремност надлежних власти Југославије, да у складу са њеним прописима о издавању преступника, изађе у сусрет примљеним захтевима од заинтересованих земаља. Такав став је свакако прихватљив и под претпоставком да наиђе на одговарајуће разумевање осталих чланица међународне заједнице и може да буде веома користан за остваривање битних циљева садржаних у Хашкој конвенцији. Наравно, предуслов за то је његово доследно спровођење.

Гледано у целини, приликом прописивања кривичног дела отмице ваздухоплова из члана 272а, ст. 1. и 2. КЗ, југословенски законодавац је у свему поступао према решењима датим у Конвенцији, чиме су преузете обавезе сасвим прецизно испуњене.

---

(20) Б. Лиценоски: „Измене и допуне Кривичног законика", „Југословенска ревија за криминологију и кривично право", бр. 1/1973, стр. 125.

(21) Б. Лиценоски: Цит. дело, стр. 126.

(22) Schreiber, Fischer, Schratzenstaller: »Sprengstoffverbrechen und anschläge auf Flugzeuge«, »Kriminalistik«, Hamburg, 1970, No. 12, s. 585—592.

(23) G. Jacquemin: Цит. дело, pp. 280—281.

Конвенција о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухоплова

1. *Кривична дела предвиђена Конвенцијом и обавезе држава потписница.* — Годину дана после потписивања Хашке конвенције у Монтреалу, седишту ICAO, представници тридесетдве земље (24) ставили су своје потписе на Конвенцију о сузбијању незаконитих аката уперених против безбедности цивилног ваздухопловства (25), нов, тренутно завршни документ у низу усвојених међународних уговора, почев од 1963. године, чији је циљ изградња система кривичноправне заштите ваздушне пловидбе. Оправдано је упозорење да су творци Конвенције учинили велики напор да је уобличе тако да она има „оригиналну садржину, по којој би се разликовала од претходних конвенција из области безбедности — Токијске из 1963. и Хашке из 1970. године" (26). У основи њу, по природи материје коју обухвата, треба упоређивати само са Конвенцијом из Токија, јер је Хашка конвенција својеврсна, уже омеђена, везана само за једно кривично дело. Ако се тако поступи, није тешко да се предност дâ Монтреалском документу, поготову што су у његовим одредбама углавном отклоњени садржински и технички недостаци из Токијске конвенције (27).

Најзначајнији део Конвенције јесте онај који садржи елементе кажњивих радњи (члан 1, ст. 1. тач. а—е и ст. 2, тач. а и б). Ту су доста детаљно предвиђена понашања за која ће се према учиниоцу применити одговарајућа строга казна, у смислу члана 3. Конвенције. Кажњиво је: (а) акт насиља против лица на ваздухоплову у лету, ако би се тиме довела у опасност безбедност ваздухоплова; (б) уништење ваздухоплова у саобраћају или његово оштећење услед чега не би могао да лети или би била доведена у опасност његова безбедност; (в) постављање или проузроковање да се на ваздухоплову, на било који начин постави справа или супстанца која би могла да га уништи или да проузрокује штету због које не би могао да лети или би била доведена у опасност његова безбедност у лету; (г) уништење или оштећење уређаја за навигацију, под условом да то утиче на безбедност ваздухоплова у лету и (д) давање обавештења за која се зна да су лажна, па због тога ваздухоплов у лету дође у опасност. Прописано је такође и кажњавање за покушај неког од набројаних дела и саучествовање у извршењу или покушају извршења дела (28).

---

(24) H. J. Féraud: »La Convention de Montréal du 23. septembre 1971. pour la répression d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'aviation civile«, »Revue de science criminelle et de droit pénal comparé«, No. 1/1972, p. 3.

(25) Југославија је ратификовала Конвенцију 28. јуна 1972. године. Закон о ратификацији и текст објављени су у Службеном листу СФРЈ бр. 33/1972, стр. 627—630.

(26) В. Димитријевић, М. Трајковић: Цит. дело, стр. 552.

(27) Б. Златарић: „Токијска конвенција о кривичним дјелима у авионима", „Зборник Правног факултета у Загребу", бр. 3—4/1966, стр. 438—440.

(28) Током припрема Конференције у Монтреалу и у време њеног одржавања расправљано је о још неким кажњивим радњама, као што су уношење оружја у ваздухоплов, недозвољено задржавање ваздухоплова од стране или по наговору лица које се не налази у њему, удруживање ради извршења појединих прописаних дела, али коначна решења нису пронађена (H. J. Féraud: Цит. дело, стр. 11—15).

Надлежност за кажњавање и обавезе око издавања учинилица решени су углавном и у овој, као и у Хашкој конвенцији ([29]). Државе уговорнице су дужне да омогуће да учиниоцима суде судови земаља које првенствено имају признату надлежност у смислу члана 5. Конвенције, а тек ако томе не удовоље, да саме поведу поступак пред својим судовима. Међутим, држава у којој је затечен извршилац има широке могућности да не удовољи захтеву за његово издавање. Овде су сигурно у пуној мери дошле до изражаја неповољне стране остављања нерешеног питања да се учиниоцима оваквих аката не призна положај политичког делинквента. Југословенска делегација је у Монтреалу и предузела извесне кораке да се одступи од решења усвојених Хашком конвенцијом, сматрајући да између отмица ваздухоплова и напада на њих има битних разлика. Ти напори нису уродили плодом, пошто је већина, у тражењу могућности за што већи број ратификација, остала при већ провереним ставовима ([30]).

2. *Угрожавање безбедности лета ваздухоплова према одредбама Кривичног законика Југославије.* — Кривично дело угрожавања безбедности лета ваздухоплова из члана 272б КЗ је сложено и обухвата све околности предвиђене Монтреалском конвенцијом, са неким незнатним одступањима која су била неопходна ради веће прецизности инкриминације. По том пропису биће кажњено свако лице које „постављањем или уношењем у ваздухоплов експлозивне или друге сличне направе или супстанце, уништењем или оштећењем уређаја за навигацију или наношењем друге штете на ваздухоплову, давањем лажних обавештења у вези са летом ваздухоплова, или на други начин доведе у опасност безбедност лета ваздухоплова". Тежи облик дела јесте ако је која од наведених радњи предузета у намери да се „уништи ваздухоплов или изазове смрт једног или више лица" или је тиме „проузроковано уништење ваздухоплова или смрт једног или више лица". Предвиђена је и могућност извршења дела из нехата.

Мада није изричито наведено, из самог садржаја дела јасно произилази да је за његово постојање предуслов да се ваздухоплов налази у лету или у саобраћају, подразумевајући под тим ситуације из члана 2. Конвенције. На тај начин се, за разлику од отмице авиона, време у које је могуће извршење дела значајно продужује, обухвата припремне радње пред полетање и период од 24 часа после било ког слетања. Уколико би напад био извршен на ваздухоплов док је он на земљи, а изван времена за које се сматра да је у саобраћају, имало би места, како основано запажа Б. Личеноски, да се учиниоци гоне за неко друго кривично дело, на пример, тероризма из члана 113а КЗ ([31]).

За основно дело из става 1. прописана је казна строгог затвора у трајању до десет година, а за квалификовани облик из става 2, у трајању од најмање десет година, или смртна казна. Нехатном учиниоцу дела може да буде изречена само казна затвора.

([29]) В. Димитријевић, М. Трајковић: Цит. дело, стр. 553—555. H. J. Féraud. Цит. дело, стр. 19—25.

([30]) В. Димитријевић, М. Трајковић: Цит. дело, стр. 560—561.

([31]) Б. Личеноски: Цит. дело, стр. 126.

У правосудној пракси Југославије нема још примера у вези са применом ових прописа, нити са одлукама по евентуланим захтевима за издавање учинилаца некој другој држави чије власти имају првенствену надлежност за вођење поступка, па је у том смислу немогуће вршити анализе.

Сузбијање и спречавање неовлашћене производње прерађивања и продаје опојних дрога

Јединствена конвенција о опојним дрогама од 30. марта 1961. године ([32]) обавезује државе потписнице на предузимање читавог низа мера којима, у складу са домаћим прописима, треба да се оствари што потпунији надзор над производњом и прометом супстанце ове врсте, неопходних за медицинске сврхе, услед чега је и немогућа потпуна забрана њихове израде ([33]). Поред тога, ту је и обавеза уобличавања казненог система на начин да се успешно и строго казни свако кршење утврђених правила о производњи и промету дрога.

Сва питања у вези с тим била су решена у југословенском законодавству и раније, пре измена и допуна Кривичног законика из 1973. године. Законом о опојним дрогама ([34]) прописани су прекршаји и привредни преступи из ове области, а према одредбама члана 208. КЗ, кривично је дело неовлашћене производње, прерађивања и продаје опојних дрога и отрова, чиме су створени услови за кажњавање лица која изврше најтеже прекршаје прописа. На основу тих одредаба кажњавало се за најразноврсније облике неовлашћене производње, продаје или на други начин стављања у промет или за куповину ради продаје или за преношење опијума, кокаина, морфијума и осталих опојних дрога и отрова. Исто тако, кажњиво је по посебним прописима вршење дела од стране више лица удружених ради извршења основног дела (ст. 2, члана 208. КЗ). Предвиђене казне нису биле строге: затвор најмање три месеца за дело из става 1. и затвор најмање шест месеци или строги затвор до пет година у случајевима вршења дела из става 2. Отуда О. Перић запажа да се „наш законодавац (са оваквим решењима — В. А. В.) задовољио само прихватањем минимума који је прописан Конвенцијом, а да је негде ишао чак и испод тога" ([35]).

Садашња интервенција југословенског законодавца је у знатној мери отклонила уочене недостатке и проширила кривичноправну заштиту у овој, изузетно осетљивој области. Прописане су, пре свега, нове кажњиве радње: навођење другог на уживање опојних дрога, давање опојне дроге неком да би је он или друго лице уживало и стављање на располагање просторије да би се уживале дроге. Овде постоји могућност да се поступак,

([32]) Уредба СИВ о ратификацији Конвенције и текст објављени су у Службеном листу СФРЈ — Додатак: Међународни уговори и други споразуми, бр. 2/1964, стр. 105—136.

([33]) О. Перић: „Међународноправно регулисање питања опојних дрога и југословенски прописи у тој области", „Југословенска ревија за међународно право", бр. 3/1971, стр. 425—429.

([34]) Службени лист СФРЈ, бр. 18/1964.

([35]) О. Перић: Цит. дело, стр. 435.

под одређеним условима, покрене и против уживаоца дроге ([36]), што је раније било искључено и сигурно умањивало учинак превентивних и репресивних активности. Казне су, такође, промењене, осетно су строже. За дела из става 1. и 2. члана 208. предвиђена је казна затвора у трајању од најмање три месеца или строгог затвора до пет година. Уколико су вршењем дела из става 2. наступиле тешке последице или је дело извршено од стране више удружених лица или према малолетнику, учинилац може да буде кажњен строгим затвором до десет година.

Нагло ширење појава недозвољене производње и прераде дрога и све већи број уживалаца, нарочито међу лицима млађег узраста и очигледна немоћ међународне заједнице и њених специјализованих установа, укључујући ту и Међународну криминалистичку полицију, да се супротстави томе на колико-толико задовољавајући начин, довољан је разлог да се новим прописима југословенског кривичног законодавства који се односе на наркотике прида не мало пажње. Ово уз претпоставку да они буду и успешно примењени, што опет не зависи само од националних власти. Истовремено, можда већ и у овом тренутку, треба размишљати о њиховом даљем употпуњавању у започетом и другим правцима.

Кривично дело тероризма из члана 113а КЗ

Терористичке акције у свим крајевима света, које хватају све више маха и условљавају све теже последице, дезорганизујући живот светске заједнице у многим његовим подручјима и на начин који озбиљно забрињава и опомиње, налазе се у центру пажње политичких и научних кругова. Међутим, упркос томе, као што се већ једном догодило пре непуне четири деценије ([37]), још увек ништа није учињено да се у међународним размерама реше питања спречавања и кажњавања тих злочина. На 27. заседању Генералне скупштине Уједињених нација усвојена је резолуција несврстаних земаља о тероризму, у којој је истакнута забринутост због међународног тероризма и одвојене појаве тероризма од борби народа за ослобођење и самоопредељење. Истовремено је упућен позив за разматрање ширих узрока и одлучено о стварању ad hoc комитета од 40 чланова чији је задатак да проучи ситуацију и поднесе предлоге о „могућој сарадњи и брзом одстрањивању проблема" ([38]). Уз учешће представника из 20 земаља, током јуна 1973. године у Сиракузи је одржано саветовање о тероризму, чије место и значај није могуће у свему одредити, с обзиром на сумарна обавештења с којима се располаже ([39]). Ипак, занимљиво је да је на њему било речи о стварању посебних међународних судова над-

([36]) Б. Љченоски: Цит. дело, стр. 127.

([37]) Пред масовним нацифашистичким терором, у предвечерје другог светског рата, у Женеви су 1937. године отворене две конвенције за потпис: „Конвенција о спречавању и кажњавању тероризма и Конвенција о стварању међународног кривичног суда (Société des Nations, document C. 547/1/M. 384/1/1937. B). Због недовољног броја ратификационих докумената оне нису ступиле на снагу.

([38]) „Политика" од 13. децембра 1972.

([39]) „Политика" од 5. јуна 1973.

лежних за кажњавање терориста, што подсећа на враћање на решења из 1937. године.

Ови и још неки покушаји да се нешто учини да би се заштитила добра која су предмет терористичких напада, не би могли да се означе ни као полазна тачка за озбиљније напоре који су толико одлагани да је неопходно да уследи најхитнија, довољно смишљена и на пуном разумевању чланица светске заједнице заснована активност из које би проистекле јасне обавезе међународног карактера у вези са успешним супротстављањем тероризму.

Док то не буде остварено, мере које се предузимају у појединим земљама, казнене или друге природе (законодавства, на пример, Шведске, СР Немачке, Аустралије и др.), бар унеколико надокнађују недостатке условљене непостојањем одговарајућих међународних аката и представљају извесну брану даљем, убрзаном ширењу терористичких злочина, који достижу границе неразумног (Олимпијада у Минхену, напад на аеродром у Тел Авиву, убиства дипломата итд.). Са тог становишта треба посматрати и поступак југословенског законодавца у прописивању кривичног дела тероризма из члана 113а КЗ, који је у одређеном смислу дошао као одговор на учестале нападе емиграције на друштвена добра највеће вредности.

Дело из члана 113а КЗ обухвата лишавање, покушај лишавања живота и довођење у опасност једног или више лица изазивањем експлозије или пожара, или другим терористичким актом, а све то у намери вршења непријатељске делатности против Југославије. Учиниоцу може да буде изречена казна строгог затвора у трајању од најмање десет година или смртна казна.

Одређујући елементе овог кривичног дела југословенски законодавац је био доста уздржан и обазрив, што је и разумљиво када се зна да су спорне ситуације са непосредним политичким одразима веома честе. Задржало се само на основним актима, иако се располагало са довољно искуства и за шире захвате. Но ту је остављена и једна резерва употребом појма „други терористички акт", која дозвољава значајне исправке у зависности од постојећих потреба. Ипак, у поређењу, на пример, са Конвенцијом из 1937. године која је упркос протеклих година остала савремена, судећи према збивањима (40), инкриминација из члана 113а је можда и неоправдано скромна по својој садржини.

Посматрана у целини, новела југословенског Кривичног законика из јануара 1973. године је у материји међународног кривичног права дала неколико успелих решења, било да је реч о обавезама из уговора или о стварању прописа изван тога. Она ће у оба своја дела имати вероватно повољног утицаја на даља настојања у вези са изградњом система међународне кривичноправне заштите. Међутим, стиче се утисак да пут којим се у томе кренуло није најбоље изабран. Некако вештачки су сва ова дела одвојена од Главе XI КЗ, у коју су иначе груписана кривична дела против човечности и међународног права, и распоређена међу кривична

(40) »Historique du problème de la juridiction criminelle internationale«, New York 1949, pp. 94—95.

дела против здравља људи (члан 208. КЗ) и кривична дела против опште сигурности људи и имовине (члан 272а и 272б КЗ). Изузетак чини кривично дело тероризма из члана 113а КЗ које је нашло своје место у глави X КЗ, јер упркос природи која га чини међународним, оно је у садашњој инкриминацији задржало наглашени национални карактер, док се не реше спорна питања у међународним размерама.

Решења садржана у новели у погледу места нових кривичних дела нису неуобичајена. Срећу се на пример, у законодавству СР Немачке. Али то не значи да су она и добра. Сигурно би било прикладније да се у националним законима међународна кривична дела обједине, полазећи од врсте и природе добара и вредности које се штите. У југословенским условима би можда могло да се размишља и о засебној глави Кривичног законика која би поред главе X садржала међународне деликте, и то оне који се врше у доба мира. Ово тим пре, ако се кривична материја регулише, уз савезни, и републичким и покрајинским законицима, при чему област међународног права мора да остане у надлежности Федерације.

Владан А. Василијевић

РЕЗЮМЕ

Новые международные уголовные деяния в югославском уголовном законодательстве

С принятием в 1973 г. изменений и дополнений Уголовного кодекса, были решены, в числе остального, и вопросы международных обязательств Югославии, связанных с уголовным преследованием лиц, совершивших некоторые из уголовных деяний. Исходя из положений Конвенции о борьбе с незаконными похищениями летательных аппаратов (Гаага, 1970) и Конвенции о борьбе с незаконными актами, направленными против безопасности гражданской авиации (Монреаль, 1971), югославское законодательство установило два новых уголовных деяния: похищение летательного аппарата (ст. 272а УК) и создание опасности полету летательного аппарата (ст. 276б УК). Кроме того в значительной степени изменены положения, относящиеся на уголовное деяние бесконтрольного производства, переработки и продажи наркотических средств и ядов (ст. 208 УК), чем более последовательно выполнены обязательства из Единственной конвенции о наркотиках. Привлекает внимание также и акт терроризма по ст. 113а УК, неимеющий основания в международных актах, но по своей природе относящийся к упомянутой группе преступлений.

С принятием новеллы к Уголовному кодексу в точности выполнены обязательства, принятые по международным договорам. Возникает лишь вопрос: получили ли новые уголовные деяния соответственное место в Кодексе (они включены между уголовными деяниями против общей безопасности граждан и имущества). Может быть следовало бы подумать о внесении в Уголовный кодекс, наряду с существующей XI главой УК, еще одной группы деяний — международных, совершенных в мирное время.

SUMMARY

The new international criminal acts int he Jugoslav criminal code

By changes and additions of the Criminal code, brought about in 1973. among others was also solved the question of international obligations of Jugoslavia in connection with the persecution of actors of some kinds of criminal acts. Starting from the regulations of the Convention for the suppression of unlawful seizure of aircraft (Hag, 1970) and the Convention for the suppression of unlawful acts against the safety of civil Aviation (Montreal, 1971), the Jugoslav legislator precepted two new criminal acts: seizure of aircrafts (art. 272a of the Criminal code) and intimidation of the aircrafts (art. 272b CC). Besides that, considerable changes were made in the regulations that concerne criminal acts of unauthorized production, manufacture and sale of intoxicating drugs and poisons (art. 208 CC), and with that were more consistently fulfiles the Jugoslav obligations towards the Convention about drugs. Within these changes, attention in also drown to the act of terrorism from the article 113a CC, which does not find basis in the international acts, but according to its nature belongs to this group of delicts.

Innovations of the Criminal code fulfil precisely the obligations that emerge from the international contracts. The question that can be posed is wheter the new acts were given the place in the Code that they ought to have (they are disposed with the criminal acts against general security of people and of propertry). Perhaps, apart from the existing Chapter XI of CC, another group of acts should be considered and included in the Criminal code — international acts commited in the time of peace.

RÉSUMÉ

Les nouveaux délits criminels dans la législation pénale Yougoslave

Par les modifications et les compléments du Code pénal adoptés en 1973 sont réglées aussi, entre autres, les questions des obligations internationales de la Yougoslavie qui se rapportent à l'instruction pénale contre les auteurs de certaines sortes de délits criminels. En partant des dispositions relatives à la répression de l'enlèvement illégal d'un avion (La Haye 1970) et de la Convention relative à la répression des actes illégaux dirigés contre la sécurité de l'avaiation civile (Montréal 1971), le législateur yougoslave a prescrit deux nouveaux délits criminels: l'enlèvement de l'avion (article 272 a du Code pénal) et la mise en péril du vol de l'avion (article 272 b du Code pénal). En outre, la prescription est sensiblement modifiée qui se rapporte au délit criminel de la production non autorisée, de la préparation et de la vente des drogues narcotiques et des poisons (article 208 du Code pénal), et de cette façon sont accomplies avec plus d'esprit de suite les obligations à l'égard de la Convention unique sur les drogues. Dans la sphère de ces changements l'attention est attirée aussi sur l'acte de terrorisme de l'article 113 a du Code pénal, qui n'a pas de fondements dans les actes internationaux, mais qui par sa nature fait partie de ce groupe de droits.

Par les compléments du Code pénal les obligations assumées des conventions internationales sont exécutées avec précision. Seulement la question se pose si ces nouveaux délits ont obtenu la place dans le Code pénal qui leur correspond en réalité (disposés parmi les délits criminels contre la sûreté générale des hommes et des biens). Il faudrait peut-être réfléchir sur la question s'il est nécessaire d'insérer dans le Code pénal outre le Chapitre XI du Code pénal existant encore un groupe de délits — internationaux qui sont commis en temps de paix.

ОПШТИНЕ У СРБИЈИ XIX ВЕКА КАО УПОРИШТА ПОЛИТИЧКИХ СТРАНАКА У БОРБИ ЗА ВЛАСТ

Села су бирала своје представнике („главне људе") за кнежинске скупштине и под турском влашћу.

За време првог српског устанка (1804—1813. год.) традиција се задржава, али и проширује: народ сада бира кметове не само за локалне скупове већ и за врховни орган власти — „скупштину старешина" — кад је дошло до војног и политичког обједињавања целокупне устаничке територије (пошто је на почетку устанка *изабран* и вођа устанка — Карађорђе).

После устанака, у аутономној Србији, под владавином кнеза Милоша Обреновића (1815—1839) и кнеза Александра Карађорђевића (1842—1858) — *општине* бирају своје „депутате" за Народну скупштину у коју улазе: нахијски и кнежински кнезови (доцније начелници) и нарочито позвани „отмени грађани" тј. трговци, учитељи, попови и други.

Како тада није било политичких странака, већ је народ сврставан у присталице двеју династија, полиција је водила рачуна — и често насилно спречавала — да се у *општинама* не бирају за депутате противници владајуће династије и режима. При избору депутата за Петровску скупштину 1848. год., због револуције у Европи и суседним земљама преко Саве и Дунава — чак је и војска стављена у „стање приправности", како би интервенисала у случају избијања „бунта" међу депутатима (наводно на подстицање „шпијуна" убачених у Србију од стране кнеза Милоша Обреновића).

Ове *традиционалне скупштине народних депутата* сазиване су, после 1838. године, само у изузетним околностима: 1842. и 1858. год. због збацивања владара — кнезова, а 1848. — због револуционарног „врења" у земљи.

У „превратУ" од 1858. год., у којем су збачени кнез Александар Карађорђевић и Уставобранитељи, донети су и *први закони* о Народној скупштини — на упоран захтев либерала за успостављањем „скупштинског система" и у Србији.

У тим законима конституисана је *традиционална улога општина у избору депутата:* свако село, „на сеоским састанцима", бирало је по „два човека" на „50 пореских глава". Изабрани представници, као „сеоски повереници", састајали су се у „среску скупштину", која је бирала посла-

нике за Народну скупштину. У варошким општинама посланици су се бирали непосредно на зборовима бирача. — Један посланик се бирао на одређен број „пореских глава" (на 500, на 1000, односно на 2000 — према одредбама ниже поменутих закона) (1).

Скуповима, на којима су се бирали повереници или посланици, руководили су председници општинских судова (примирительних), а записнике о току избора, водили су општински писари.

Закон о Народној скупштини, од 30. јуна 1860. год., унео је одредбу да се о раду изборних скупштина морају достављати извештаји „свима земаљским властима", а ове ће обавестити о томе грађане на варошким и сеоским зборовима. Затим је прописано да *пуномоћја о избору издају општине,* са потписима председника и деловођа изборних скупова сеоских, а у среским — и сеоских повереника (Пуномоћија прегледа посебна скупштинска комисија, а „скупштина сама решава јесу ли пуномоћја и избори законити").

Законом о Народној скупштини кнеза Михајла Обреновића, од 17. августа 1861. год., задржава се исти изборни систем у односу *на улогу општина* и срезова у избору посланика.

У општинском Закону од 1866. год. (у чл. 13) је наведено да *општински збор* — „бира посланике и повереннке за народну скупштину". Ко ће се бирати и којим поступком — „о томе важи закон скупштински" — како је у истом закону наведено.

Првим самосталним српским Уставом, од 1869. год., задржане су и даље две скупштине из претходних скупштинских закона: *Велика* и *Обична.* Велика скупштина је четири пута већа од Обичне и сазивана је само у одређеним, непредвидљивим околностима (због промена: на престолу, државне територије и устава и објаве рата). Истовремено је представљала и уступак традицији, тј. традиционалној Великој скупштини народних депутата.

И за једну и за другу скупштину посланике је бирао народ у *општинама:* непосредно у варошким, а преко сеоских повереника на среским скупштинама (на три хиљаде „пореских глава" — једног посланика, а у Београду — два. Осим тога, на свака три посланика, изабрана од народа, кнез је постављао по једног из редова интелигенције или истакнутих политичара; посланици су се бирали на три године).

Посебним *Изборним законом скупштинским,* од 10. октобра 1870. год. (2), прецизирано је да се народни посланици, исто тако, бирају непосредно — у варошима, а преко повереника (делегата села) на среским скупштинама.

Поступак избора посланика је сада детаљније регулисан него у претходним скупштинским законима. Избори су се обављали *јавним гласањем и уз забрану мешања полиције у изборне припреме и ток избора. Најважнија улога је додељена општинском суду — у припремама избора,*

(1) Од 28. октобра 1858. г. и 5. и 14. јануара 1859. (*Зборник закона и уредаба,* бр. 11, стр. 148—159, и бр. 12. стр. 1—9 и 11—19.

(2) *Зборник закона и уредаба,* бр. 23, стр. 64—88.

а председнику суда — у обављању самих избора. Општински суд је састављао бирачке спискове водећи рачуна о висини пореза грађана, као једног од услова за стицање активног и пасивног бирачког права, — о чему је издавао потврду (Сваки грађанин је имао право жалбе против решења општинског суда о бирачком праву — окружном суду, а против решења овог суда — касационом). Претседници суда су руководили изборним комисијама и пазили на ред у току трајања избора. На крају, објављивали су колико је који од кандидата добио гласова, а изабраним посланицима су издавали пуномоћја (уз свој потпис и потпис општинског деловође, који је водио записник о току избора).

О свим припремним и завршним радњама за избор посланика састављали су се записници који су морали бити *обележени редним бројем и* — *„ушивени"*. Записнике потписује цео изборни одбор и писар, а ако се посебно постави захтев и „тројица бирача".

Уколико буде било жалби на изборе ове ће се доставити, са записником изборне скупштине, — „преко полицајне власти и министра унутрашњих дела — народној скупштини".

Улога општинског одбора у избору народних посланика потенцирана је *Изменама и допунама* овог Изборног закона — од 1. фебруара 1877. год. (3). Према чл. 31. Изборног закона одбор је овлашћен „да прима глас само оног бирача, који је записан у *азбучном списку бирача"*. Међутим, у *Изменама и допунама* се допушта да, ако због садањих околности земље (ратног стања Р. Г.) не би било азбучног списка бирача у којој општини, онда ће одбор примити глас оних бирача за које по своме уверењу зна, да имају право бирања по закону у тој општини". Није тешко претпоставити какве су се могућности отварале при овом законском овлашћењу. Председник одбора је могао поступати или по налогу или по сопственом нахођењу, односно, — и по свом политичком опредељењу при одабирању „бирача".

С обзиром на све значајнију улогу *општинских органа* на изборима за Народну скупштину постаје и све пресудније — за резултате избора — чије ће присталице управљати општинама.

* * *

После смрти кнеза Михајла Обреновића (1868) унутрашња борба за власт се све више заоштрава између неколико група политичара и сада већ најављених политичких странака, док је опозиција влади либерала и Намесништва, и у скупштини јачала. Зато, од увођења „скупштинског система" постаје уобичајена пракса: насилно смењивање непоузданих — за владу — општинских управа и полицијских службеника, а с тим и редовно мешање владине полиције у изборе. То мешање је ишло до физичког спречавање присталица опозиције да гласају, односно и до хапшења. У блаже облике спречавања, тј. неиздавања потврда о испуњавању услова за гласање, долазило је: лажно изношење података о порези или, просто,

(3) *Исто*, бр. 29, стр. 741—743.

пренебрегавање тих података од стране састављача бирачких спискова — уколико је то ишло у прилог влади која је спроводила изборе.

О злоупотребама власти на изборима, до устава од 1888. год., забележено је и сачувано доста података.

Тако се, за једног окружног начелника истиче (Живојина Блазнавца), да је на изборима од 1874. год. — „поделио Смедерево на два непријатељска табора", говорећи да „ко неће Милутина за скупштинара, тај неће књаза Милана" (4). За исте изборе Ж. Живановић наводи, да су — „обележени једном крвавом, до сад у Србији невиђеном жртвом. Павле Грковић, посланик за Горњи Милановац, беше, после извршеног избора, изазван увече из своје куће и од непознатог мучког убице из помрчине из пиштоља на место убијен. Убиство је са пуно права окарактерисано као политичко и начинило је велику узбуну..." (5).

Други писац наводи да — „у једној окружној вароши буде у присуству помоћника начелства наређено, да бирачи *на уво* казују *главном кмету* свој глас, кога хоће за посланика. Кмет је примао — бележио гласове — највише за себе, и он је доиста после проглашен за скупштинара; како је који бирач свој глас дао, уклањао се и одлазио кући, не уверивши се да ли кмет доиста бележи верно. Један бирач, који је за другог неког кандидата глас дао, сети се и загледа у протокол, кад тамо види, како је кмет и опет себе забележио. Бирач гневно запита, зашто кмет није забележио оно име које је казано, него своје сопствено. Кмет се одупре доказујући да је бирач његово — кметовље — име казао..." (6).

Са организовањем странака општине све више постају попришта политичких борби

На изборима од 1883. год. дошло је до таквог заоштравања односа између народа и полиције да је „изгледало", како каже Слободан Јовановић, — „да земља не стоји пред изборима, него пред грађанским ратом" (7) (То су они избори, који су претходили Тимочкој буни, за време којих је влада напредњака масовно хапсила присталице радикала и смењивала општинске управе).

За изборе од 1887. год. — за *Обичну скупштину* — забележено је, поред осталога, да је, пред изборе, „либерална полиција" — „збацивала кметове, хапсила и кажњавала бираче, мешала се у избор повереника" (8).

Избори за *Велику скупштину*, од 20. новембра 1888 год., вршени су, исто тако, под притиском „напредњачке полиције", иако је краљ Милан Обреновић издао прокламацију у којој је „обећао потпуно слободне изборе". Тако је забележено да су — „по свом старом обичају" — „избори повереника вршени на неким местима кришом, бирачки спискови нису били правилни итд.". На оштре протесте радикала, због таквих поступака, краљ је био принуђен, да би обезбедио њихову сарадњу на доно-

(4) *Будућност*, бр. 55, од 26. јуна 1874. г.
(5) *Политичка историја Србије*, I. стр. 294.
(6) Стојан Бошковић: *За просвету и слободу*, Београд 1887, стр. 77.
(7) *Влада Милана Обреновића*, III. стр. 105.
(8) *Исто*, стр. 395.

шењу новог устава, да нареди — „поништење већ извршених избора". Образоване су посебне *страначке комисије*, уз сваку изборну јединицу — „ради надзора над полицијским властима" (Захваљујући томе — од 600 изабраних посланика — радикали су добили пет шестина) (9).

* * *

Уставом од 1888. год. уведено је *непосредно* и *тајно гласање, кандидационе листе и изборне јединице у оквирима административних округа.* Осим тога, предвиђени су поред бирачких одбора, и посебни *изборни органи: Државни одбор* и *главни бирачки одбори* при свакој изборној јединици. Гласање се имало обављати куглицама, а уведен је и принцип *сразмерног представништва* у скупштини (мада су радикали били против тога, као и против тајног гласања).

Законом о избору народних посланика, од 25. марта 1890. год., који је изгласала радикалска скупштина, примењено је нешто шире тумачење уставних одредаба о изборима. Тако су, на инсистирање радикала, чланови породичних задруга добили право гласа без обзира на висину пореза (за њих није важила одредба о изборном цензусу тј. плаћање најмање 15 динара непосредне порезе да би се добило бирачко право). Овим се повећавао број гласача *у селима, као упориштима радикалске странке.*

Број посланика, по Уставу, одређивао се према броју „пореских глава". Радикали су успели да се у Изборни закон унесе да се и „пореске главе" 23 вароши и две сеоске општине — које су имале право да засебно бирају посланике — укључе у укупан збир пореских глава. Тиме се повећао и укупан збир по окрузима, те и број посланика на које су рачунали радикали.

Колико ће посланика који округ бирати одређивао је и објављивао *Државни одбор* (као и председнике свих бирачких одбора у целој земљи). А Државни одбор је био састављен од радикала, тј. председника Државног савета, председника и два потпредседника последње скупштине и председника Касационог суда.

Да би се избегло да бирачко право добију и лица која нису плаћала порез — тако исто један од услова за стицање тога права — уведени су *стални бирачки спискови*, који су постали и главни доказ о томе коме припада ово политичко право. На подлози бирачких спискова *општински судови* су издавали једнообразне *бирачке карте* без којих се није могло гласати (По наредби министра унутрашњих дела, карте штампане у Државној штампарији, достављане су општинама пре избора у одређеном року, а општински судови су их морали поделити бирачима одмах по примању).

Што се тиче састављања кандидатских листа — новина по уставу — оне су одмах постале монопол три постојеће странке (либералне, напредњачке и радикалске) — односно њихових главних одбора. Тиме је усмерено и политичко разврставање неопредељених бирача: морали су гласати

(9) *Исто*, стр. 466—7.

за једну од кандидатских листа, без обзира на своју евентуалну политичку неутралност. Не треба посебно наглашавати ни то каква се битка водила између странака баш за ове бираче, углавном између либералне и радикалске, пошто напредњаци нису имали већи политички утицај у ширим срединама.

Новину у закону представљали су и *бирачки одбори* (изборни) за сваку изборну јединицу који су се, исто тако, унапред одређивали од стране Државног одбора. У њих су улазили, по изборном закону: *један општински одборник* или заменик (изабрани од општинског одбора), један представник одговарајуће кандидатске листе, и један представник суда (судија, судски чиновник, правник, или неко са другом вишом школском спремом), који је истовремено и председник бирачког одбора. У случају спречености овог председника — *замењује га председник општине*, односно његов заменик. Међутим, постојала је могућност да, због претходног одређивања председника, он не буде и представник одговарајуће странке. Странка интервенише у таквим случајевима да тај председник и не дође у изборни одбор, те га аутоматски замењује *њихов председник општинског суда*. Због могућности ове „замене" *странке су настојале да за председнике општина дође што више њихових присталица.*

Пребројавање гласова врши *главни бирачки одбор* (састављен, исто тако, унапред за сваку изборну јединицу). Председници таквих одбора су: један од чланова Државног савета или Касационог суда. А његови чланови: члан апелационог или председник првостепеног суда, члан сталног окружног одбора, *председник месног општинског суда* (или заменик) и по два представника сваке кандидатске листе.

По пребројавању гласова и проверавању свих забележених података о току избора, као и евентуалних примедаба бирача или чланова бирачких одбора — *главни бирачки* одбори деле посланичке мандате по кандидатским листама и објављују који су од кандидата изабрани за посланике. Записник о томе, са евентуалним примедбама чланова бирачког одбора и потписима тих чланова, главни бирачки одбори достављају Народној скупштини преко министра унутрашњих дела.

* * *

По уставу од 1888. год. — и Изборном закону од 1890. год. — радикали су спровели два избора: за обичну скупштину, у септембру 1889. год. и за прву редовну законодавну скупштину 1890. године.

Затим су донели законе који су имали да обезбеде и убудуће партијску владавину — од општина до Народне скупштине и Кабинета министра.

Радикали су и образовали две владе: 23. фебруара 1889. год., на челу са Савом Грујићем, и 11. фебруара 1891. год. — под Николом Пашићем. Пошто је краљ Милан Обреновић абдицирао после доношења устава (22. фебруара 1889. год.) образовано је *Намесништво*, у које су ушли: Јован Ристић, Јован Белимарковић, и генерал Коста Протић.

Коста Протић је изненада умро 4. јуна 1892. год., па се поставило питање избора трећег намесника. Требало је да, поред ове двојице либе-

рала, бар трећи буде радикал. Највише претензија за то место показао је Никола Пашић, Како се Ристић није слагао да у Намесништво уђе вођа Радикалске странке — после дужег, неуспелог погађања, дошло је до политичке кризе, па је радикалска влада поднела оставку. Намесништо („крње") је поверило владу либералима, на челу са Јованом Авакумовићем.

Како су либерали имали само 15 посланика у Скупштини — морали су ићи на изборе не би ли обезбедили потребну већину. Радикали су с тим и рачунали подносећи оставку и не помишљајући да би могли бити поражени. У народу су имали далеко највећи број присталица, полиција се налазила углавном у њиховим рукама, као и други важни органи власти (Државни савет, Главна контрола, Касациони и апелациони судови). Закони, пак, који су донети за њихове владе, нарочито Закон о општинама и Закон о избору народних посланика — *дали су велику власт општинским органима у спровођењу избора.* Пре тога су се побринули да се и у општинске управе изаберу већином радикали.

Према општинском закону у надлежности општинског суда остало је и даље састављање бирачких спискова, при чему је требало водити рачуна о праву гласа грађана с обзиром на изборни цензус и плаћен порез за протекло полугође.

По закону о избору народних посланика, како је већ наведено, поред дужности састављања бирачких спискова, *општински органи* су издавали и „бирачке карте" на основу којих се гласало. Одређивали су, затим, чланове општинског одбора у бирачке одборе. На крају, у случају „спречености" председника бирачког одбора да учествује у изборној комисији — кога сада одређује Државни бирачки одбор — замењује га председник општине или његов помоћник.

Због тако *значајне улоге општинских органа у изборима* један посланик у скупштини је констатовао да се, према новом изборном закону, — „цео изборни лабораторијум налази у рукама кметова..." (10) (Стојан Рибарац — министар унутрашњих дела у новој влади либерала).

Тако се десило да су либерали имали да спроведу изборе — и обезбеде већину у скупштини — у ситуацији у којој су све одлучујуће позиције држали радикали.

Јер, доносећи законе о локалној управи и самоуправи радикали су замислили да ће сви органи — општински, срески изасланици и окружни одбори — бити сигурни експоненти оне странке, која се налазила на власти, тј. тада радикалске.

Међутим, у самом систему власти налазила се једна неусаглашеност која је произилазила из законског односа између управних и самоуправних органа, а ишла је у прилог оној влади која спроводи изборе. Прво, самоуправа среза и округа није била прецизно одређена, нити су се њене компетенције могле учврстити у тако кратком року. Друго, управни органи су се налазили под контролом владе, односно, под Министарством унутрашњих дела, и могли су се *мењати* исто онако као и у претходним

(10) *Стенографске белешке са заседања Народне скупштине 1889,* стр. 45.

режимима. И, на крају, мада се општински органи нису могли мењати без крајње одлуке непокретног радикалског Државног савета — *спровођење* тих одлука стављено је законом у надлежност полиције.

Зато је логично што се влада либерала, пре избора, устремила прво на радикалске управне органе. — У ресору Министарства унутрашњих дела донето је — од 9. августа 1892. год. до 1. априла 1893. — 525 Указа о постављању и разрешењу: са 358 указа постављено је 1587 нових лица, а са 167 разрешено је 350 (59 службеника је принудно поднело оставке) (11).

Међутим, то није било довољно. Да би влада обезбедила сигурну победу на изборима — уз коришћење опробаних метода у односу на управни апарат — морала је ударити и на радикалске општинске управе због њихове значајније улоге у припремама избора и у изборној процедури. Али, ту се наишло на много већи отпор — и оштри партијски сукоби су отпочели.

Радикали, који нису имали власт, рачунали су на самоуправне локалне органе, у првом реду на општинске, за које су претпостављали да се нису могли лако мењати. Зато су најживље агитовали у народу под паролом: „Недајте општине!".

Отуда, сукоб између две партије у предизборној кампањи се и експонирао, у ствари, као сукоб између радикалских самоуправних органа — у првом реду општинских — и управних органа који су, после промена, у већини, припадали либералној странци.

Либерална влада, налазећи се у процепу између окружних одбора, које није могла сменити (изабрани су на три године) и општинских управа, с једне стране, и среских и окружних начелника, с друге, који су радили за либерале, прибегла је средствима која су имала мало — или нису уопште имала — ослонца у законима. Просто, преко управних органа, заобилазећи редован, законски поступак, смењивала је радикалске општинске управе где год је могла, изналазећи им „кривице", и постављајући своје „регенте".

Затим, и путем „изјаве неповерења" начелници су исто тако смењивали општинске управе користећи се, у првом реду, често стварно несређеним финансијским стањем у општинама. Сазивали су општинске зборове и, износећи стварне или измишљене податке о злоупотребама у руковању општинским касама, успевали су да их, понегде, и смене.

Радикали су се оштро супротстављали смењивању својих управа запоседајући општинска седишта, због чега су негде влада, а негде начелници, морали употребити и војску. Дешавало се да је влада, у немогућности да смени општинску управу, — „отварала нову судницу за своје општинске регенте", па су тако функционисале истовремено две (12) (Војска је употребљена у селу Горачићу против народа који се није разилазио после гласања: „Пало је дванаест мртвих и седам рањених, — и отпор Горачића био је савладан".) (13).

---

(11) Слободанка Стојичић: *Општинско питање у скупштинским изборима 1893. у Србији.* (11. *Зборник радова*, сепарат. Ниш 1968. год. стр. 162).

(12) *Исто*, стр. 165.

(13) Сл. Јовановић: *Влада Александра Обреновића*, I, стр. 324.

Збачене општинске управе су се жалиле радикалским окружним одборима и Државном савету. Али, њихове одлуке нису извршаване од стране управних органа, у чију је надлежност, како је речено, долазило „извршење".

У крајњем резултату, према доступним подацима, ипак излази да у овој акцији смењивања општинских органа није влада онолико успевала колико у промени управних. И онамо где су радикалске општинске управе смењене, бирачки спискови су се морали доставити на увид првостепеном суду, у коме су, опет, седели радикали. Ако на списковима није било довољно радикалских присталица — враћани су новим општинским судовима непотврђени, итд.

На крају, поводом законских права *општинских судова* да издају бирачке карте, на основу бирачких спискова, примењена је још једна незаконита мера. Министар унутрашњих дела (Рибарац) прибегао је произвољном тумачењу овог права, па је у свом распису, од 16. јануара 1893. год., наредио да се, пре издавања карата, бирачки спискови доставе на проверу и среским пореским органима и среским начелницима — да би се утврдило да ли су спискови правилно састављени на основу општинских пореских књига. И, затим, уколико су спискови исправно састављени, *среска власт* ће предати одговарајућем председнику општине или помоћнику, *под својом контролом* бирачке карте — „по списку адресоване на име сваког правног гласача... и тек тако попуњене однеће прималац и предати гласачима на чије име гласе". Тако је законско право општинских судова на издавање карата пренето на среске начелнике. А срески начелници су радили по упутству владе, односно министра унутрашњих дела... Због тога многи радикали, и у очи самих избора, нису добили бирачке карте. Зато су радикали, у својим прогласима, упућивали присталице да, уместо са бирачким картама, гласају са пореским књижицама (14).

Сукоби су се заоштрили између странака и око одређивања председника бирачких одбора од стране Државног одбора, а према списковима лица које су достављали — министарства унутрашњих дела, финансија и просвете. Министарство унутрашњих дела је спискове саставило на основу претходне провере окружних и среских начелника о партијској припадности оних које би предложило.

Државни одбор, *идући за својим партијским интересима*, постављао је и оне који се нису налазили у предложеним списковима, парирајући на тај начин либералима и напредњацима.

Министар унутрашњих дела је протествовао против поступка Државног одбора и актом од 10. фебруара 1893. год., замерајући, поред осталога, што се служио подацима „које су му ставили на расположење извесни одбори партијски", а да није узимао у обзир спискове које су му доставили „надлежни министри". — Како је Државни одбор престао да постоји по одређивању председникâ, на акт министра унутрашњих дела одговорио је др Лаза Докић, као председник одбора, наиме, да — „нигде у закону

(14) *Државна Архива СР Србије* (Министарство унутрашњих дела бр. 4/143, 1893).

није наређено, да ће Државни одбор узимати *само она лица* која се налазе у министарским списковима..." (15).

Пошто се није могло утицати на састав главних и бирачких одбора преко Државног одбора, — министар унутрашњих дела је користио околност по којој су, за исплату „дијурне" председницима главних одбора, били надлежни полицијски органи, па је наредио да се пропусте на бирачка места само они који добију оверене „објаве" од тих органа.

Предвиђајући такву меру радикалски председници су заобилазили полицију, па су објаве затражили од председникâ првостепених судова и Државног савета.

Међутим, борба око председничких места се није на томе зауставила. Онамо где се није успело са „објавама" — примењивало се просто насиље. Радикалски председници су, пре него што би стигли у одређена места, из возова „привођени" у полицијске станице.

Као одговор на такве и сличне поступке, *општински кметови су*, у неким изборним јединицама, сасипали све кутлиће у кутије кандидата радикалске странке, итд. (У доцнијем извештају Истражног одбора Народне скупштине наведено је да је, на дан избора, 25. фебруара 1893. год., — 274 председника радикалских бирачких одбора „ометено" да спроводе изборе (16); осим тога, против среских начелника и општинских председника поднесено је првостепеним судовима око 595 тужби) (17).

На крају, министар унутрашњих дела запосео је, на дан избора, главни телеграф и примао податке о резултатима директно са биралишта од начелника, не би ли и на тај начин спречио „прекрајање" изборних резултата од стране радикалских главних одбора (служење телеграфом другима је било забрањено). О томе је забележено, поред осталога: „...велика соба, у којој су били телеграфски апарати била је пуна и либерала и радикала, па и по неки напредњак. Шеф телеграфа Станоје Вуковић, слушајући откуцаје на тастеру, говорио је гласно свако саопштење капетана (среских начелника — Р. Г.), који су с времена на време јављали резултате из појединих општина својих срезова. И ти радикали су као и ја бележили те извештаје. Док се на тастеру не јави који од капетана, између мене и тих радикала водио се разговор у сасвим помирљивом духу" (18).

Међутим, — „помирљиви дух" није владао и у општинама. На многим изборним местима водио се читав „мали рат" између припадника либералне и радикалске странке, који, и после гласања, нису напуштали биралишта отимајући се међусобно за сваког бирача. Полиција је, уз то, онамо где није имала своје људе — „отимала записнике главних бирачких одбора и сама правила нове". Бирачки одбор рудничког округа „није издао пуномоћства изабраним посланицима, јер му је начелник... оду-

(15) *Исто.* П. Бр. 1928, 1893.

(16) *Стенографске белешке ванредне Народне скупштине,* 1893. год. Прилог X, стр. 9.

(17) Слободанка Стојчић: *Општинско питање...* стр. 166.

(18) Крста Јездић: *Стојан Д. Јовановић — Рибарац политичар и државник.* Београд 1928. стр. 133—134.

зео сва акта", пошто су изабрани кандидати припадали Радикалској странци. Затим, верификациони одбор је поништио и „радњу главног бирачког одбора и за округ пиротски". Овим је онемогућен долазак посланика — радикала у скупштину, уз самовласно оглашавање за „неважеће" изборе обављене и у Пироту. На места радикалских посланика позвани су у скупштину кандидати либералне странке „који су остајали у мањини" (19).

У крајњем изборном резултату се показало да влада либерала није добила убедљиву већину и поред свих незаконитих средстава употребљених у изборној борби — мада је верификовано 68 њихових мандата, наводно, два више „преко половине".

Посланици Радикалне странке, као и два посланика напредњачке, бојкотовали су привремена скупштинска заседања називајући либералну већину „измајсторисаном већином". А затим, једини редован скупштински сазив био је прекинут 1. априла 1893. године. Тога дана краљ Александар Обреновић је извршио свој први „државни удар": прогласио се пре времена пунолетним и преузео власт. Тада су „збачени" и Намесништво и влада либерала.

Овим, као и даљим збивањима је и на примеру Србије потврђена општепозната историјска чињеница да владар, било колико ограничен уставом, готово редовно користи унутрашње супротности у редовима буржоазије, да наметне своју власт.

Ружица Гузина

РЕЗЮМЕ

Общины в Сербии XIX века — опора политических партий в борьбе за власть

Перед концом турецкого владычества в Белградском пашалыке — существовали традиционные местные скупщины в кнежинах (районах). Во время восстания сербов против турок (1804—1811) было создано новое политическое тело — скупщина старейшин. В эту скупщину входили „знатные люди" села и вожди восстания. После Второго восстания (1814) эти скупщины остались и в автономной Сербии вплоть до опубликования первых законов о Народной скупщине (1858). И по этим законам общины избирали своих „депутатов" в Народную скупщину (парламент) соответственно определенному числу граждан — налогоплательщиков, чем общины приобрели большее политическое значение. С образованием буржуазных политических партий в восьмидесятые годы XIX столетия, общины становятся поприщем борьбы партий (либеральной, напредной и радикальной) для получения большинства в скупщине. Поэтому господствующие партии принимают законы об общинах, которыми обеспечивают назначение своих сторонников в общинские тела, а затем и влияние общинских органов на избирателей. В конце XIX века борьба партий на выборах становится все более ожесточенной и в нее включаются и общинские органы, являющиеся сторонниками определенных партий.

(19) Слободанка Стојчић: *Општинско питање* . . . стр. 133—134.

SUMMARY

Communes in Serbia of the XIXth century as fulcrumes of political parties in the struggle for power

Near the end of Turkish domination in the pashadom of Belgrade traditional local assembles existed in the principalities (administrative districts) and during the Serb rebellion against Turks (1084—1811) a new political body was created for the whole rebelling party — Assembly of seniors. This assembly consisted of »respectable people« from the village communites and from leaders of rebellion. After the second rebellion (1814) — these asseblies remained even in the autonomous Serbia, untill the proclamation of the first laws about National assembly (1858). According to this law, communes elect their »deputates for the National assembly« (parlament) according to the determined number of citizens that pay taxes. By this communes gained a greater political importance. With the establishement of bourgeois political parties, in the eighties of the 19th centuary, — communes became a battle-field between parties for gaining majority in the Assembly (liberal, progresive and radical). Because of that, the leading parties introduced laws about communes, which ensured the setting up of their sostainers in the communal bodies, and also influence of the communal bodies on the electors. At the end of the 19th century, battle between parties during elections became very austere, and communal bodies vere taking part in it as sostainers of determined parties.

RÉSUMÉ

Les communes en Serbie au XIXe siècle en tant que points d'appui des partis politiques dans la lutte pour le pouvoir

Vers la fin du gouvernement turc dans le pachalik de Belgrade il y avait des assemblées locales traditionnelles dans les arrondissements. Pendant l'insurrection des Serbes contre les Turcs (1804—1811) un nouveau corps politique s'est formé pour toute la partie insurgée — l'Assemblée des préposés locaux. Dans cette assemblée étaient entrés les »notabilités« du milieu villageois et les chefs de l'insurrection. Après la deuxième insurrection (1814) — ces assemblées restent dans toute la Serbie autonomes jusqu'à la promulgation des premières lois relatives à l'Assemblée nationale (de 1858). D'après ces lois aussi les communes élisent leurs députés à l'Assemblée nationale (le parlement) d'après le nombre déterminé des contribuables. De cette manière les communes acquièrent une importance de plus en plus grande. Quand les partis politiques bourgeois se sont constitués dans les années quatre-vingt du XIXe siècle — les communes deviennent les points d'appui de la lutte entre les partis pour obtenir la majorité à l'assemblée (les partis: libéral, progressiste et radical). C'est pourquoi les partis au pouvoir publient les lois sur les communes qui leur assurent, la possibilité de nommer leurs partisans dans les corps communaux, et ensuite l'influence des organes politiques sur les électeurs. Vers la fin du XIXe siècle la lutte entre les partis aux élections est de plus en plus violente dans laquelle se trouvent inclus aussi les organes communaux en tant que membres de partis déterminés.

ЗАБРАНА КАПИТУЛАЦИЈЕ И ПРИХВАТАЊА ОКУПАЦИЈЕ, СВОЈСТВО ПРИПАДНИКА ОРУЖАНИХ СНАГА — ПО НАЦРТУ УСТАВА СФРЈ

Нацрт новог Устава СФРЈ (1) у области народне одбране има за циљ да у потпуности реализује — путем уставног акта — концепцију општенародне одбране као основу нашег одбрамбеног система. Основна чињеница која карактерише ту замисао јесте да је народна одбрана ствар читавог друштва, свих друштвено-политичких заједница, од општине до Федерације, право и дужност свих радних људи и грађана, народа и народности, организација удруженог рада, друштвено-политичких организација и других асоцијација. То значи да виталност и снага одбране земље зависи од целокупног, удруженог и организованог напора свих фактора друштва. Наравно, одговорност друштвено-политичких заједница и њихових органа као репрезентанта државе посебно је наглашена у области народне одбране.

За уставни концепт народне одбране, осим основних друштвено-економских, политичких, војностратегијских и других фактора који тај концепт опредељују, карактеристичан је и став Југославије према окупацији и капитулацији. Тај став се у основи огледа у следећем:

— Југославија не признаје било који вид окупације или капитулације и нико нема право да призна и прихвати окупацију земље или било којег њеног дела као ни да потпише и празна капитулацију у било ком виду;

— нико нема право да спречи радне људе и грађане СФРЈ да с оружјем у руци воде борбу против непријатеља који је напао земљу или да учествују у другим облицима отпора (2);

— органи друштвено-политичких заједница организују се и припремају тако да и у случају ако дође до привременог запоседања дела територије остају на тој територији и руководе општенародним отпором.

Нацрт новог Устава допуњује и разрађује горе поменута начела која је већ садржавао Уставни амандман XLI. Начело о забрани капитулације и неприхватање окупације израсло је из концепције општенародне одбране и постало је општепознато далеко ван наших граница. Споменуто начело је још бескомпромисније формулисано: оно важи не само за земљу као

(1) Усвојен као нацрт од Савезне скупштине 7. VI 1973. и дат на јавну дискусију.
(2) Члан 218. нацрта Устава.

целину већ за сваки њен део, за сваку социјалистичку републику и аутономну покрајину, за сваки регион, град итд. Капитулација и прихватање окупације по нацрту Устава представљају издају земље и злочин према народу.

1. *Забрана капитулације.* — Ratio уставне забране капитулације земље, оружаних снага, или њиховог дела јесте у следећем: по нацрту Устава одбрана независности, суверенитета, територијалне целокупности и Уставом утврђеног друштвеног и политичког уређења Југославије јесте *неприкосновено и неотуђиво* право и дужност радних људи и грађана, народа и народности Југославије (3). Право на одбрану земље је исто тако неприкосновено и неотуђиво право и дужност организација удруженог рада и других организација, друштвено-политичких заједница и њихових органа и свих осталих фактора друштва. С обзиром да је у питању неприкосновено и неотуђиво право свих тих друштвених фактора, нико није овлашћен да се тога права у име њих одрекне, да им то њихово право отуђи. Свака евентуална капитулација представљала би кршење уставног права на одбрану радних људи и грађана, народа и народности и осталих фактора друштва. Зато нацрт Устава и забрањује капитулацију и то уставно начело допуњује уставном одредбом да нико нема право да спречи радне људе и грађане СФРЈ да воде борбу против непријатеља који је напао земљу. То значи да нико у СФРЈ, без обзира о каквом органу је реч, није овлашћен да потпише или призна капитулацију, било земље у целини, њеног дела, оружаних снага или њиховог дела, па макар била реч и о најмањој јединици оружаних снага. Такви акти било којег органа су уставно ништави и радни људи и грађани имају дужност и право да наставе борбу против агресора.

И војни разлози оправдавају овакву уставну одредбу: дозвољеност капитулације појмовно претпоставља безизлазну војну ситуацију, када је сваки даљи отпор војнички немогућ и некористан, а има за последицу уништење властите јединице, односно представља узалудну жртву. Пошто у општенародном одбрамбеном рату практично нема ни безизлазних ситуација ни узалудних жртава, то капитулација и са војне тачке гледишта постаје појмовно неприхватљива. Данас су се коренито променила схватања и околности шта представља војно безизлазну ситуацију, а шта не. Југословенска пракса у II светском рату показала је да су јединице народноослободилачке војне и партизанских одреда проналазиле излаз и из таквих ситуација које су се по стандардним и класичним оценама војних експерата једнодушно оквалификовале као безизлазне. Општенародни рат представља дуготрајну и упорну борбу свих радних људи и грађана који су за оружану борбу способни, као и учешће у отпору свег становништва, без обзира на трајање рата и на жртве. У општенародном одбрамбеном рату борба и отпор сваког појединца веже снаге непријатеља и објективно доприноси коначном циљу, тј. победи. Самим тиме, пошто нема безизлазних војних ситуација, или су изузетне и пошто нема узалудних жртава, уставна забрана капитулације и са становишта војне науке и праксе има своје рационално оправдање.

(3) Члан 216. нацрта Устава.

Уставна забрана капитулације не противуречи међународном праву. Без обзира што капитулација представља институт међународног ратног права, свака држава је овлашћена да својим грађанима правно дозволи или забрани да се користе тим институтом. Неке државе забрањују својим држављанима коришћење тог института, на пример Швајцарска у свом Уставу из 1875 (4). Међутим, већина земаља правно регулише капитулацију, не у уставу, већ у законима или војним правилима. При томе, по правилу, разликују часну од нечасне капитулације. Нечасна капитулација, по свим националним законодавствима представља најтеже кривично дело за које је, по правилу, предвиђена смртна казна. Према томе, међународно и национално право регулишу институт капитулације аутономно, свако у оквиру свога делокруга. Капитулација остаје институт међународно ратног права, без обзира на став националног законодавства, а национално законодавство самостално одлучује да ли ће својим држављанима, органима и војним старешинама дозволити или забранити да се тим институтом користе. Наравно, било би супротно међународном праву када би национално законодавство забранило својим органима и војним старешинама да прихвате капитулацију противника. Међутим, ниједно национално законодавство таква правила не познаје.

2. *Забрана признања окупације.* — Основни разлог за уставну забрану признања окупације је исти као и за уставну забрану признања капитулације: право и дужност одбране земље схваћено као неприкосновено и неотуђиво право свих радних људи и грађана, свих народа и народности Југославије; општенародни одбрамбени рат који се води без обзира на жртве и трајање до коначне победе. Сем тога, савремена ратна пракса и тенденција развоја међународног ратног права указују на неопходност таквог уставног концепта о забрани признања окупације.

Ратна окупација је стање које настаје када се део или цело подручје неке државе налазе у фактичкој власти — стварној и ефективној — непријатеља. Међународно ратно право третира окупацију као фактичко и привремено стање, као чињеницу коју правно регулише, односно за коју важе одређене дужности и одређена овлашћења окупатора. Међународно ратно право за постојање правног стања окупације тражи испуњење одређених услова, тј. тражи да ратна окупација буде стварна и ефективна. То значи, да окупатор мора бити у могућности да на запоседнутој територији стварно и ефективно врши окупациону власт. Ако оружане снаге државе чија је територија запоседнута, па и становништво те државе, оружаном борбом или отпором онемогућује вршење окупационе власти, правно стање окупације престаје. Окупација траје само онолико времена док траје стварна власт окупационе војске на одређеној територији и док је та власт у стању да се одржава. Чим окупатор није у стању да власт одржава, правно окупација престаје и окупатор губи сва овлашћења која му правила ратног права признају на окупираној територији.

По концепцији општенародног одбрамбеног рата органи власти који руководе општенародним ратом не смеју дати могућност агресору да ста-

(4) Члан 216. швајцарског Устава из 1875. године.

билизује своју власт на запоседнутој територији, не смеју му дозволити да се територијализира. Органи који руководе општенародним ратом на привремено запоседнутој територији морају својом концепцијом одбране земље и руковођења отпором онемогућити да до стварне и ефективне окупације дође. Ако се конзеквентно и упорно спроводи општенародни одбрамбени рат, фактички, а самим тим и правно ће се онемогућити да до саме окупације дође, односно да се власт на привремено заузетој територији стабилизује. У том циљу органи који руководе општенародним ратом предузимају војне, организационе и друге мере. Агресору се може онемогућити да на привремено запоседнутој територији успостави стварну и ефективну власт и путем општенародног бојкота. Агресор нема, по правилу, довољно снаге да власт на запоседнутој територији врши путем властитих органа. У досадашњој пракси он то увек чини путем домаће управе која наставља са вршењем својих редовних управних функција с тим што наређења добија од окупатора. У том случају окупатор може вршити стварну и ефективну власт на окупираној територији и са релативно малим снагама, под условом да је становништво окупиране територије покорно. Међутим, ако је становништво запоседнуте територије непокорно, ако не извршава наређења агресора већ органа који руководе општенародним ратом на привремено запоседнутој територији, окупатору ће бити потребан огроман број јединица и веома велики властити управни апарат да би остварио стварно и ефективно вршење власти. Ако агресор мора да ангажује веома велике властите снаге да би успоставио власт на запоседнутој територији, он губи погодности које запоседање непријатељске територије са становишта војне користи иначе пружа.

Међународно право не прописује обавезу становништва окупиране територије да извршава наређења агресора. Становништво може слободно да бира хоће ли да буде покорно или непокорно. Међународно право само овлашћује окупатора да примени одређене мере према становништву, у циљу да путем тих мера осигура своју безбедност. До II светског рата постојала је претпоставка да ће агресор те мере применити само онда ако је становништво непокорно. Стога је становништво привремено запоседнуте територије било фактички заинтересовано да се покорава агресору да би на тај начин обезбедило повољнији третман.

Пракса II светског рата и ратова који су вођени после II светског рата обеснажила је логичну претпоставку ранијих ратова да ће становништво окупиране територије бити у бољем положају ако се покорава окупатору. Начин вршења окупације од стране Немачке и немачких савезника за време II светског рата био је смишљено злочиначки и ишао је планski и систематски за уништењем становништва окупираних земаља и потпуним поробљавањем тих земаља. Самим тим, оружани устанак и борба поробљених народа против окупатора била је једина алтернатива, једини начин да се становништво спасе физичког уништења. Са становишта правилно схваћеног интереса целе привремено запоседнуте територије и њених становника у целини, становништво је заинтересовано да учествује у непосредној борби против агресора у свенародном одбрамбеном рату, јер је то најбржи а често и једини начин да са најмање жртава поново извојује слободу и да се оствари, са општим и појединачни интерес.

Међународно право такву борбу не само да не забрањује већ је низом својих правила и подстиче. То произилази из чињенице да је нападачки рат проглашен највећим злочином против мира и међународне заједнице, да сваки народ има право да прибегне мерама самоодбране и да брани своју слободу свим средствима која су му доступна, а међународним ратним правом нису забрањена. Међународно право подстиче такву борбу и на тај начин што даје статус припадника оружаних снага лицима која се самоиницијативно или по позиву прикључе оружаним формацијама покрета отпора уколико испуњавају одређене услове прописане ратним правом.

Према томе, начело о забрани признања окупације нацрта новог Устава у савременим условима представља једину алтернативу за вођење општенародног одбрамбеног рата и спречавање катастрофалних последица за запоседнуто подручје и његово становништво. Окупација у савременим условима претвара се у политички систем који иде за тим да оствари потпуну привредну експлоатацију окупираног подручја, често пута повезану са денационализацијом, пресељавањем и физичким уништењем знатног дела становништва. Зато нацрт Устава одређује, а Закон о народној одбрани разрађује, да радни људи и грађани СФРЈ и на привремено запоседнутој територији извршавају наређења оних који руководе општенародним ратом, да се не могу мирити са чињеницом да је агресор привремено запосео њихову територију, да не смеју дозволити да привремено запоседање територије прерасте у окупацију и да морају путем оружане борбе и других облика отпора учинити све што је у њиховој моћи да се агресор уништи. Кад све становништво учествује у ратном напору, кад се на одређени начин укључује и у ратна дејства и друге облике отпора, фронт активних бораца против непријатеља знатно се проширује. Доследно спровођење такве концепције одбране земље онемогућује фактички, а самим тим и правно, да до стварне и ефективне окупације дође. То је смисао и значај уставне одредбе о забрани прихватања окупације.

3. *Својство припадника оружаних снага.* — За разумевање схватања општенародне одбране Југославије, па самим тим и за уставни концепт народне одбране, карактеристична је и одредба нацрта Устава која утврђује ко се сматра припадником оружаних снага СФРЈ. Нацрт Устава под појмом оружаних снага обухвата Југословенску народну армију и територијалну одбрану (5). Самим тим сви они који по важећим прописима СФРЈ (по Закону о народној одбрани) припадају ЈНА или територијалној одбрани, припадници су оружаних снага и на њих се примењују правила ратног права. Међутим, нацрт Устава исто тако прописује да се припадником оружаних снага сматра и сваки грађанин који са оружјем и на други начин учествује у отпору против нападача (6). Тиме се појам припадника оружаних снага знатно проширује. Припадник оружаних снага, у смислу југословенских унутрашњих прописа није само припадник ЈНА и припадник територијалне одбране већ и сваки грађанин који са оружјем или на други начин учествује у отпору агресору.

(5) Члан 219, став 2. нацрта Устава.
(6) Члан 219, став 3. нацрта Устава.

По концепцији општенародне одбране, где све становништво учествује у ратном напору и сноси терет рата, појам припадника оружаних снага и његова међународноправна заштита нужно се мора посматрати шире. Сви они који бране земљу, морају имати иста међународно призната права и заштиту. У рату, када се фронт строго одваја од позадине (просторно и у односу на дужности и права), у којем цивилно становништво није учествовало, било је нормално да грађанско становништво ако учествује у непријатељствима, не уживa заштиту коју уживају припадници оружаних снага. По важећем међународном праву, учешће појединаца из редова цивилног становништва у непријатељствима није забрањено, али ако такав појединац падне у руке непријатеља, он не уживa ону заштиту коју уживају припадници оружаних снага. Међутим, у савременом рату у којем цивилно становништво битно доприноси ратном напору, кад постаје жртва напада, по правилу, у већој мери него припадници оружаних снага, кад положај тог становништва није бољи од положаја припадника оружаних снага, нити су његове жртве мање, већ обрнуто, нема логике да његова међународноправна заштита буде неповољнија од одговарајуће међународноправне заштите припадника оружаних снага.

Концепција општенародног одбрамбеног рата претпоставља да у случају агресије све становништво, према својим могућностима, учествује у одбрани земље. Исто тако, међународно право становницима територије коју је агресор привремено запосео не оспорава право да се организују, боре против непријатеља, извршавају наређења своје легалне владе и оних који из илегалности руководе борбом на привремено запоседнутој територији. Становништво привремено запоседнуте територије које је за оружану борбу способно, има право и дужност да учествује у борби против агресора. Самим тим појединци из његових редова треба да имају и одређени међународноправно признати статус и заштиту ако дође до њиховог заробљавања, рањавања или обољења.

По Хашком правилнику о законима и обичајима ратовања на копну из 1907. године (члан 1) а и по Женевским конвенцијама за заштиту жртава рата из 1949. године (члан 4, тач. 2. III женевске конвенције о поступању са ратним заробљеницима) припаднику добровољачких јединица, јединица покрета отпора и др. признаје се својство припадника оружаних снага по међународном праву, ако: на челу имају лице одговорно за своје потчињене; имају одређени знак распознавања који се на растојању може уочити; отворено носе оружје; и ако се у свим операцијама придржавају ратног права. По тим истим међународним конвенцијама (Хашком правилнику — члан 2. из 1907. и Женевским конвенцијама из 1949. — члан 4. тач. 6. III женевске конвенције) својство припадника оружаних снага признаје се и појединцу из редова становништва који се на неокупираној територији с оружјем супротстави инвазору под условом да отворено носи оружје и да се у својим дејствима придржава ратног права.

Треба констатовати да су услови прописани чланом 4. III женевске конвенције за признање својства ратног заробљеника, односно чланом 1, Хашког правилника за признање својства припадника оружаних снага несавремени и превазиђени. Правна забрана рата, систем међународних односа и колективне безбедности створен Повељом Уједињених нација, с

једне стране, и нова ратна техника, нове концепције ратовања и с тим у вези измењен положај становништва у рату, с друге стране, — захтева ново прилажење питању правне заштите и статуса лица која учествују у рату, односно у ратним дејствима, а немају својство припадника оружаних снага у смислу позитивног међународног ратног права. Посматрајући ствари у светлу правне забране рата и осуде агресивног рата као најтежег злочина против човечанства, као и обзиром на фактичке промене до којих је дошло у општем правном положају становништва за случај рата, — може се тврдити да из општих начела међународне заједнице и система створеног Повељом УН произилази да својство припадника оружаних снага имају они који, испуњавајући наређења представника своје легалне власти, учествују у оружаним акцијама против агресора и окупатора, иако не испуњавају све услове које прописују Хашки правилник из 1907. и члан 4. III женевске конвенције из 1949. Да би им се то својство признало, било би довољно да раде по наређењу органа који руководе свенародним одбрамбеним ратом (услов организованости — први услов члана 1. Хашког правилника односно члана 4. III Ж. К.) и да поштују правила ратног права (четврти услов члана 1. Хашког правилника, односно члана 4. III Ж. К.). Самим тим они треба да уживају заштиту коју међународно ратно право пружа припадницима оружаних снага за случај да постану жртве рата.

Несавремено звучи захтев Хашког правилника из 1907. и члана 4. III Ж. К. да припадници оружаних снага морају имати знак распознавања видљив на одстојању и да морају отворено носити оружје (други и трећи услов поменутих одредаба Хашког правилника и Женевске конвенције). Изненадна дејства, маскирање, камуфлирање, препади, ратна лукавства, дејства малих ударних група и специјалних јединица постали су саставни и битни елементи савременог рата у савременим условима. Зато се данас на међународном плану поставља захтев да се четири услова које члан 4. III женевске конвенције тражи да се неком лицу које не припада редовним оружаним снагама призна својство ратног заробљеника у случају његовог заробљавања, прилагоде карактеристикама савременог рата и сведу на оно што је у савременом рату доиста могуће и неопходно. У том правцу иду и сугестије генералног секретара УН у његовом извештају А 8052 и предлози експерата на конференцијама Међународног комитета Црвеног крста из 1971. и 1972. године које су имале задатак да припреме измене и допуне Женевских конвенција за заштиту жртава рата из 1949. и других правила хуманитарног ратног права.

Поставља се питање да ли постоји размимоилажење између одредбе нацрта Устава да се припадником оружаних снага сматра сваки грађанин који са оружјем или на други начин учествује у отпору агресору и горе поменутих правила међународног ратног права (члана 1. Хашког правилника и члана 4. III Ж. К.) по питању ко се сматра припадником оружаних снага, а самим тим и по питању које лице из редова становништва које учествује у непријатељствима ужива међународноправну заштиту за случај заробљавања, рањавања или болести.

Одредбе Устава нису једине одредбе које регулишу питање ко се сматра припадником оружаних снага Југославије. То питање уређује и Закон о народној одбрани из 1969. године који у свом уводном делу про-

глашава као једно од основних начела поштовање хуманитарног ратног права од стране свих припадника оружаних снага. „Припадници оружаних снага Југославије, приликом извођења ратних дејстава, придржавају се увек и под свим околностима правила међународног ратног права о хуманом поступању са рањеним и заробљеним непријатељем", — стоји у уводним начелима Закона о народној одбрани. Из југословенског Устава надаље произилази да су сви органи и грађани дужни да извршавају и поштују међународне обавезе које је преузела Југославија. Међу те међународне обавезе спадају и конвенције из области ратног права које је Југославија ратификовала. Према томе, југословенски прописи изричито обавезују све припаднике оружаних снага Југославије да поштују правила међународног права о хуманом поступању са рањеним и заробљеним непријатељем и то „увек и у свим околностима", дакле, без обзира на реципроцитет. Остала правила ратног права важе за припаднике оружаних снага уколико се налазе у конвенцијама које је Југославија ратификовала или уколико су прерасле у међународно обичајно право.

Југословенски прописи (Устав, Закон о народној одбрани) као услов за признање својства припадника оружаних снага траже да се оружане акције изводе организовано одн. од лица потчињених војној дисциплини. То исто траже и међународне конвенције (тачка 1, члана 1. Хашког правилника и члана 4. тачка 2. под а) III Ж. К.). „Лице одговорно за своје подчињене" из тих међународних конвенција идентично је са лицем које командује војном јединицом односно које руководи општенародним одбрамбеним ратом. Онај појединац из редова становништва привремено запоседнуте територије који поступа по наређењу оних који руководе општенародним одбрамбеним ратом приликом извођења оружане акције против агресора, дејствује организовано и испуњава први услов члана 1. Хашког правилника односно чл. 4, тачка 2. III женевске конвенције.

Нацрт Устава, кад у члану 219, став 3. одређује ко се сматра припадником оружаних снага, између осталог наводи да је то грађанин који „са оружјем или на други начин" учествује у отпору против нападача. Важећи Закон о народној одбрани, кад у члану 10, став 2. дефинише исту ствар (својство припадника оружаних снага), тражи, између осталог, да тај грађанин који учествује у оружаној борби, ван састава јединица ЈНА и територијалне одбране, отворено носи оружје. Према томе, сваки грађанин Југославије, који ван састава јединица ЈНА или територијалне одбране, по наређењу оних који руководе општенародним ратом, с оружјем или на други начин учествује у борби против непријатеља и при томе се придржава правила ратног права о хуманом поступању са рањеним и заробљеним непријатељем, испуњава услове које за признавање својства припадника оружаних снага траже југословенски прописи (нацрт Устава и Закон о народној одбрани) као и међународно ратно право (члан 1. Хашког правилника и члан 4, тач. 2. III Ж. К. о поступању са ратним заробљеницима из 1949. године).

При разматрању питања да ли су југословенски прописи који регулишу признавање својства припадника оружаних снага сагласни са одговарајућим прописима међународног ратног права, мора се полазити и од чињенице да по југословенском Уставу не сме доћи до прихватања и при-

знавања окупације југословенске територије. Постоји уставна обавеза за све радне људе и грађане, за све државне и друге органе, за све друштвене факторе, да учине све што је у њиховој моћи, свим расположивим средствима, да спрече да се агресор стабилизује и да на запоседнутој територији успостави власт коју може стварно и ефективно да врши. Другим речима, по концепцији општенародног одбрамбеног рата фактичко а самим тим и правно стање окупације на привремено запоседнутој територији не може и не сме никад да наступи. Самим тим сви они грађани који на привремено запоседнутој територији учествују у непријатељствима против агресора, ван састава јединица ЈНА и територијалне одбране, за признање својства припадника оружаних снага, треба да испуњавају само услове прописане чланом 2. Хашког правилника, односно чл. 4, тач. 6. III Ж. К. То су услови који важе за неокупирану територију и то: отворено ношење оружја и придржавање правила ратног права. Према томе, у условима општенародног одбрамбеног рата, привремено запоседнута територија не сме да прерасте — ни фактички ни правно — у окупирану територију. Да ли неко испуњава својство припадника оружаних снага или не, на тој територији просуђиваће се по оним одредбама Конвенција из ратног права које важе за неокупирану територију, а услови за то признање су на неокупираној територији далеко блажи него на окупираној.

Из свега до сада реченог произилази да се у условима савременог рата, где цело становништво учествује у ратном напору и сноси терет рата, појам припадника оружаних снага и његова заштита мора посматрати са становишта признања истих права и исте заштите свим учесницима оружане борбе. Да би се избегле дилеме о томе ко у општенародном одбрамбеном рату има статус припадника оружаних снага, нацрт Устава тумачи одредбу међународног ратног права ко се сматра припадником оружаних снага, односно који учесник у непријатељствима и под којим условима у случају заробљавања, рањавања или болести ужива међународноправно признату заштиту.

Др Вуко Гоззе-Гучетић

РЕЗЮМЕ

Запрещение капитуляции и принятия капитуляции, определение понятия военнослужащего по проекту Конституции СФРЮ

Для народной обороны, как она заложена в проекте Конституции СФРЮ, в числе остального характеристичным является позиция, занятая Югославией в вопросе оккупации и капитуляции. Она состоит в следующем: Югославия не признает никакой формы оккупации или капитуляции и никто не имеет право принять оккупацию или согласиться с оккупацией страны или отдельной ее части, а также потписать капитуляцию или принять ее в какой-бы форме она не выражалась. Никто не имеет право воспротивиться трудящимся Югославии вести борьбу с оружием в руках против агрессора или участовать в других формах сопротивления. Смысл запрещения Конституцией капитуляции заключается в следующем: право защищать страну является неприкосновенным и неотъемлемым правом и обязанностью всех трудящихся, всех граждан и всех факторов общества. В силу этого нитко не уполнамочен от их имено отказаться

от этого права и отнять от них это право. И военные соображения оправдывают такое положение Конституции: понятие капитуляции предполагает безвыходную военную обстановку и желание избежать напрасные жертвы. Так как в общенародной обороне нет ни безвыходной военной обстановки ни напрасных жертв, то и с военной точки зрения капитуляция считается неприемлемой как понятие.

Основной причиной конституционного запрещения принятия оккупации является следующее: право и обязанность обороны страны понимаются как неприкосновенное и неотъемлемое право всех трудящихся и населения, как принятие всех мер, препятствующих агрессору укрепить свою власть на занятой территории и осуществить на ней полную и эффективную оккупацию. Начало запрещения принятия оккупации в проекте Конституции представляет собой единую возможную альтернативу для ведения общенародной оборонительной войны и отвращения катастрофических последствий для занятой территории и ее жителей. Последовательное ведение общенародной оборонительной войны делает невозможным, фактически, и тем самым и юридически осуществление полной оккупации.

По югославскому замыслу народной обороны военнослужащими являются также и все граждане, не состоящие в частях Югославской народной армии и территориальной обороны, но участвующие с оружием в руках или без него в сопротивлении агрессору. В условиях современной войны, при которых все население включается в войну и несет ее тяготы, понятие военнослужащего и его международно-правовая защита должны рассматриваться с точки зрения признания единства прав и одинаковой защиты для всех участников вооруженной борьбы. Во избежании дилемм, за кем в общенародной оборонительной войне признается статус военнослужащего, проект Конституции интерпритирует положение международного права войны, определяющее кто рассматривается военнослужащим и участником в вооружанной борьбе и при каких условиях в случае попадания в плен, ранения или болезни пользуется существующей международно-правовой защитой.

SUMMARY

Prohibition of capitulation and capitulation, the status of members of armed forces — according to the Draft of the Constitutions of SFRJ

The Constitutional conception of national defence, according to the draft of the Constitution of SFRJ, among other factors includes the characteristical attitude of Jugoslavia towards occupation and capitulation. That can be seen from the following positions: Jugoslavia does not accept any forms of occupation or capitulation as no one has the right to accept or recognize occupation of the state or of any of her parts, or to sign and recognize any forms of capitulation: no one has the right to prevent the working people citizens of SFRJ to fight with arms or by other formes ot resistance against the aggressor. The reason for the Constitutional prohibition of capitulation is the following one: the right to defend the country is a cardinal and inalianable right and duty of all the working people, citizens and other members of the society. Owing to that fact, no one is authorized to renounce to that right in their name or to alienate that right. That Constitutional desing is also justified by military reasons: capitulation, as a conseption, rappresents a military situation in which there is no way out, and therefore it is necessary to evitate useless victims. As, in the general national war, there are no military situations without a way out, and no useless victims, from the military point of view capitulation is also inaceptable.

The principal reasons for the Constitutional prohibition of capitulation are: the right and the duty to defend the country as a cardinal and

analianable right of all working people and citezens: undertaking of all measures to prevent the aggressor from stabilising his government on the conquered territory, in other words to prevent the actual effective occupation. The constitutional conseption of the prohibition to accept occupation, rappresents the only alternative for the conduction of a general national defensive war and for the prevention of the catastrophical consequences for the conquered territory and for its inhabitants. Therefore the conduction of a general national defensive war unables actually and at the same time legaly actual effective occupation.

According to the Jugoslav conseption of national defence, a member of armed forces is every citezen, even if he is not in the formations of the Jugoslav National Army nor in the territorial defence, but who with arms or by other means, takes part in giving the resistance to the aggressor. In the contemporary war in which the whole population is subjected to the war efforts and carrys the burden and consequances of war, the question of members of armed forces and their international legal protection, must be analysed from the position of recognition of the same rights and of giving the same protection to all the participans of the armed conflict. In order to evitate doughts on who, in the general nations defence, has the status of a member of armed forces, the draft of the Constitution interpretes in this way the rule of the international war law on who is to be considered a member of armed forces, and, in other words, wto in the hostile actions and in case of inprisonement, wounding or illness is titled to the international legal protection.

RÉSUMÉ

L'interdiction de la capitulation et de l'acceptation de la capitulation, caractere particulier de participant des forces armées — d'après le projet de Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie

Pour le concept constitutionnel de la défense nationale, d'après le projet de Constitution de la RSF de Yougoslavie est caractéristique, entre autrés, la position prise par la Yougoslavie à l'égard de l'occupation et la capitulation. Cette position se reflète dans ce qui suit: La Yougoslavie ne reconnaît absolument aucune forme d'occupation ou de capitulation et parsonne n'a le droit de reconnaître et d'accepter l'occupation du pays ou de n'importe quelle partie de son territoire, ni de signer et reconnaître la capitulation sous n'importe quelle forme; personne n'a le droit d'empêcher les hommes travailleurs citoyens de la RSF de Yougoslavie de lutter les armes en mains contre l'agresseur et de participer dans les autres formes de la résistance. La raison de l'interdiction constitutionnelle de la capitulation se trouve en ce qui suit: le droit à la défense du pays est le droit inviolable et inaliénable et le devoir de tous les hommes travailleurs, des citoyens et de tous les facteurs de la société. Eu égard que personne n'est autorisé de renoncer à ce droit en leur nom, d'aliéner ce droit qui leur appartient. Les raisons militaires justifient aussi une telle disposition constitutionnelle: la capitulation quant au fond représente une situation militaire sans issue et l'évitement des sacrifices inutiles. Etant donné que dans la guerre de défense nationale totale il n'y a pas de situation militaire sans issue ni de sacrifices inutiles, l'idée de la capitulation est inacceptable même au point de vue militaire.

La rasion principale de l'interdiction constitutionnelle de la reconnaissance de l'occupation est: le droit et le devoir de la défense du pays conçue en tant que droit inviolable et inaliénable de tous les hommes travailleurs et citoyens; le recours à toutes les mesures pour rendre impossible à ce que l'agresseur stabilise son autorité sur le territoire, c'est-à-dire à ce que l'occupation réelle et effective se produise. Le principe relatif à l'interdiction de la recconnaissance de l'occupation du projet de Constitution représente la seule

alternative pour la conduite de la guerre de défense nationale totale et l'élimination des conséquences catastrophiques pour la région occupée et sa population. La conduite de la guerre nationale totale avec un esprit de suite rend impossible effectivement, et par là-même juridiquement qu'une occupation réelle et effective se réalise.

D'après la conception yougoslave de la défense nationale le participant des forces armées est chaque citoyen même s'il n'est pas incorporé aux unités de l'armée populaire yougoslave et de la défense territoriale qui, avec les armes en mains ou d'une autre manière, participent à la résistance contre l'agresseur. Dans les conditions de la guerre contemporaine, dans laquelle toute la population participe aux efforts de guerre et supporte les charges de la guerre, la notion de participant des forces armées et sa protection de droit international doit être considérée du point de vue de la reconnaissance des même droits et de la même protection à tous les participants du conflit armé. Afin d'éviter les dilemmes sur la question de savoir qui a le statut de participant des forces armées, dans la guerre de défense nationale totale, le projet de Constitution interprète la disposition du droit de guerre international selon laquelle il est établi qui est considéré comme participant des forces armées, c'est-à-dire qui est participant aux hostilités et sous quelles conditions dans le cas qu'il est fait prisonnier, s'il est blessé ou s'il tombe malade il peut bénéficier de la protection reconnue de droit international.

ОДГОВОРНОСТ ДРЖАВНИХ СЛУЖБЕНИКА У СРБИЈИ XIX И XX ВЕКА

1. У приказу одговорности службеника у Србији XIX и XX века могу се уочити четири периода:

први, за време Србије током првог устанка у којем и по првим прописима и у судској пракси државни службеници одговарају по општим прописима, па су грађани могли тужити суду и службенике и старешине без икаквог претходног одобрења;

други, од почетка другог устанка 1815. до Устава 1838. у којем су периоду државни службеници више кнежеве слуге него државни службеници па је и њихова одговорност више зависила од кнежеве воље. У овом периоду прво није било никаквих прописа па ни одговорности, али Уставом од 1835. појављују се прве одредбе по којима државни службеници одговарају по општим правилима, — само овај Устав који је био кратког века није ни примењиван;

трећи, од Устава 1838. до Устава 1888. кад су државни службеници по Уставу престали бити кнежеве слуге. Сам Устав није имао изричитих одредаба о одговорности али је начелно дао права грађанима да могу штитити своја права пред судом. У овом периоду постепено се због заштите бирократског апарата уводи административна гарантија односно за подношење тужбе против службеника потребно је претходно одобрење од надлежног државног органа прво за судије и судско особље, а законом о чиновницима од 1861. и за све државне службенике. Поред тога за тужбу против службеника уводи се и краћи рок него по општим правилима о одговорности;

четврти, период од Устава 1888. до Устава 1921. карактеристичан је по томе што укида административну гарантију за службенике али је задржава за судије и још увек је остављен краћи рок за тужбу против службеника, чиме се и у овом периоду одступа од општих правила о одговорности.

2. *Први период (1804—1813).* — Која су правила одговорности службеника за време Србије првог устанка? Карађорђе је, како каже Вук био „прави господар" (1). Србија добија изразито војну организацију,

---

(1), (2), (3), (4): Вук: Грађа за српску историју, Београд 1898, стр. 118.

свака нахија добија свог „комендата" (2). Кнежине постају административне јединице на челу са војводом (3). Кнежине се деле на мање делове у којима је неколико села образовало срезове на чијем су челу у почетку стајали велике буљубаше а доцније капетани који су под собом имали по неколико малих буљубаша, пошто је свако село имало малог буљубашу (4). Исто као што је Карађорђе „прави господар" Србије тако су то и његове војводе. Иако кнезове по кнежинама нису укинути, војводе су били прави господари пошто је власт кнезова „била готово још мања него под Турцима" (5). Све те војводе, комендати, капетани, буљубаше велике и мале, судије као и кнезови, у овом првом периоду стварања државе били су у ствари први службеници управног апарата Србије првог устанка (6).

Да ли су службеници те тако изразито војне организације управе одговарали за штету коју би проузроковали грађанима или су сви они били неограничени у вршењу своје власти? Има података који јасно говоре да су још у овом периоду службеници одговарали за штету проузроковану грађанима. Карађорђев законик који носи наслов „Правила војена и народња" поред осталих одредаба прописује и извесна правила о одговорности службеника.

Пре свега, по овом Законику, без икаквог претходног одобрења, допуштена је тужба против службеника. У § 41. Законика ово је питање начелно овако решено: „Сваки Србин слободу да има своју тужбу што му је неправедно учињено од кога му драго показати старешини, и баш да би на самог старешину тужбу имао, слободно да је може суду представити и да му старешина писме не може имати. Кои би старешина замрзио што би се когод тужио праведно на њега, тај повинен већем осуђенију да буде, што против закона народњег стои; кои би се тревио да на правди и без никакове кривице тужбу преда на чиновника а не посведочи се, но срамотио чесно лице, тај каштиги подлежи и аресту" (7).

Последњи став наведене одредбе садржи тешку санкцију против оних који би тужили службеника ако кривица службеника на суду не би била доказана. Ова мера је свакако морала представљати озбиљну сметњу да грађани штите своја права применом ове одредбе али је од значаја да је устаничка Србија на почетку стварања своје државе у XIX веку прокламовала начело одговорности службеника што уједно значи и увођење начела поштовања законитости.

Било је и других одредаба које су потврђивале начело одговорности службеника који су по терминологији Законика „служитељи народа" (§ 32). У овим другим одредбама одговорност још није диференцирана на кривичну и грађанску већ су оне спојене. Тако § 9. прописује: „старешина, војвода, капетан, кнез, судац, буди кога чина, кои би се усудио коме судити по атеру или по писми или кумству, или по пријатељству или

(5) Вук, Речник, Беч, 1852, види кнез, стр. 279.

(6) Др А. Балтић, Општа теорија о појму јавних службеника, Београд, 1939, стр. 109—111.

(7) Др А. Соловјев, О Карађорђевом законику, Архив за правне и друштвене науке, књ. XXIV (XLI), 1932, стр. 382.

по сродству или по миту, таи ће се сваки пред целим народом изобличити за разоритеља правде народње, и онакови по чистој сведочби лишиће се свога званија, а од кога би мито и глобу узео, срамотно пред народом вратити".

Исти је случај ако би који „старешина или који му драго од војничких управитеља" отео војнику његов ратни плен, тада је војни суд поред казне лишења чина осуђивао и на „срамотно" враћање (§ 10).

Законик је још прописао да је службеницима забрањено да за своје личне потребе захтевају кулук од народа и изричито их обавезује да плаћају оно што се за њих уради (§ 32). Непоштовање ове одредбе повлачило би одговорност службеника. С друге стране, како су се и на службенике по овом Законику имала да примењују општа правила о одговорности из овог Законика, то је у случају нехотичног убиства поред одређене казне затвора, службеник био дужан платити породици убијеног што суд досуди (§ 19). Поред ових одредаба о одговорности Законик је имао пропис и о реквизицији. Начелно, реквизиција се није могла вршити, само је за војне сврхе изузетно допуштена, ако „је војска гладна" али с тим да се исплати накнада (§ 25).

На тај начин, по овом Законику службеници су одговарали лично, а само у случајевима реквизиције држава је плаћала накнаду. По себи се разуме да ово плаћање накнаде код реквизиције није било резултат одговорности државе него давање законом предвиђеног еквивалента а до одговорности могло је доћи тек ако држава не би исплатила ту накнаду.

Без обзира што нема података да ли је Карађорђев Законик примењиван, он одражава прилике Србије првог устанка. У борби за стварање јединствене власти Карађорђе је овим Закоником начелно задовољавао потребе свог времена, исправно уочавајући да се добро организована управа не може замислити без поштовања законитости и одговорности службеника. С друге стране, лична одговорност службеника била је мера којом је управни апарат могао бити више потчињен Карађорђу јер је сваки службеник па и старешина, односно војвода, морао мислити на своју одговорност. Тако је ова одговорност задовољавала и интересе стварања јединствене власти и права грађана, јер су слободно могли тужити службеника за штету коју би им они проузроковали.

Законик нема одредаба о одговорности државе односно о јемству државе за рад њених службеника.

Поред одредаба Карађорђевог Законика о одговорности службеника има и других података који указују да је лична одговорност службеника била правило које се и у пракси спроводило. Вук даје податке да је Правительствујушчи совјет 1807. године разаслао „нахијама кратке уредбе како ваља судити" и одредио „да се у свакој нахији постави прави суд од три судије" с тим да је овом суду могао „сваки човјек тужити и војводу, и он је морао доћи на суд да се одговара" (8).

Из Деловодног протокола Карађорђевог види се да Карађорђе опомиње Војводу Вељка да се опходи „пристојно с народом", „да народ не

(8) Вук, Грађа, стр. 67.

угњетава и да се повинуе своему магистрату" (9). У Протоколу има још података из којих се види да војводе одговарају пред судом (10).

Према томе, у овом првом периоду развоја одговорности у Србији, и начелно и у пракси, било је личне одговорности службеника па чак и старешина. Ова се одговорност решавала пред редовним судовима по општим а не посебним правилима о одговорности. Нема одговорности за другог али држава плаћа накнаду у случају реквизиције. Уколико ова накнада не би била исплаћена, може се претпоставити да је држава начелно одговарала за неизвршење своје обавезе али нема посебних правила о овој одговорности.

3. *Други период (од 1815. до Устава 1838).* — За време прве владавине Кнеза Милоша у Србији није било прописа о службеницима јер није било прописа уопште, пошто је то одговарало Милошевом схватању „да је боље владати и управљати по својој вољи, него се везати за хартију" (11). Према томе, нигде нису прописане ни дужности ни права службеника. То је потпуно одговарало не само личној владавини Милошевој већ и његовом схватању службеника (12). Милош је своје чиновнике сматрао нешто мало више од обичних слугу (13). У потврду овог мишљења већ је са разлогом истакнуто да се „поред редовне службе сваки... чиновник могао употребити и на други посао или чак да врши послове који би припадали слугама и слушкињама: да потрчи за неку ствар, да обрне и навуче Милошу јеменије, да занима његову децу, да сноси све њихове испаде, да привија болесницима облоге, итд. Алекса Симић, хазнадар и београдски конзул, који је имао ногу као и Милош, носио је његове нове јеменије по један дан да би се мало рашириле и разгазиле, да не би жуљиле Господара" (14).

Кад је такав однос био између кнеза и тадашњих службеника, јасно је да између државе и службеника није било управноправног односа, већ су службеници, без обзира на дужности које су вршили, у ствари били у личној служби Милошевој. Вук Караџић је први указао на овај незавидан положај службеника у свом познатом писму кнезу Милошу од 12. октобра 1832, у којем, поред осталог, истиче да би чиновницима требало да се да „пристојна правица" односно да се законом пропишу њихова права и дужности (стр. 28).

Да ли су ови службеници Милошеви одговарали за штету коју би проузроковали грађанима? Као што нема прописа о статусу службеника у овом периоду, тако нема ни прописа о њиховој одговорности. Међутим, већ је исправно истакнуто да је разлика између Милоша и његових старе-

---

(9) Деловодни протокол Карађорђа Петровића, Београд, 1848, No 724, стр. 23.

(10) Оп. цит. No 722, стр. 22; No 849, стр. 45; No 886, стр. 51; No 1238, стр. 119.

(11) Вук Караџић, О унутрашњој политици кнеза Милоша. Његово писмо кнезу 12 априла 1832. Увод и поговор од Љуб. Стојановића, Београд, 1923, стр. 37, примедба 42.

(12) Слободан Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада, Београд, 1933, стр. 44; др А. Балтић, оп. цит. стр. 114.

(13) Вук, наведено писмо Милошу, стр. 25, примедба 23.

(14) Др Михаило Гавриловић, Милош Обреновић, књ. II, Београд, 1909, стр. 457.

шина била у томе „што су они били ограничени Милошем, а Милош није био ограничен ничим" (15). Има доста података који потврђују да су Милошеве старешине одговарале пред Милошем за штету коју су проузроковали грађанима (16). У једном случају чак је Милош опростио ужичкој нахији један део пореза јер је било немогуће да кнезови који су проузроковали штету исплате народу накнаду из своје имовине (17).

Из Пословника Магистрата од 1829. такође се може видети да и Милош и суд воде бригу о чиновничким злоупотребама. У уводу измена овог Пословника од 3. марта 1829. стоји: „К не малом сожаленију примјетили су Њиово Књажевско Сијатељство и Суд Народни у гди коим судовима више злоупотребленија да су неки од судија пристрастни, неки напрасни, неки пак и глобе себи дозвољавали, неки у извршивању дјела небрижљиви, а неки под именом умножавања кассе Народње, собственне свое приходе умножавали, да се не би овакова злоупотребленија унапредак догађала, согласно с Њиовим Сијатељством за добро судили смо членове маџистрата наши још једанпут дужности свои опоменути, и препоручити им, да ић точно по дужности својој исполњавају; остављајући при том сваком на вољу, који би се позно неспособним за испуњение дужности своје, да одма како се ово настављениje учини, чин свој чесно положи, да потом кад се зло владање његово одкрие, небуде принуђен безчестно пред Народом оставити" (18).

Иако овај Пословник не говори о одговорности за проузроковану штету, може се, с обзиром на осталу наведену праксу, претпоставити да је Пословником и ова одговорност обухваћена, само није извршена диференцијација између кривичне, дисциплинске и грађанске одговорности.

Што се тиче Милоша он није одговарао или како је добро речено против њега „нико није могао добити правицу; напротив могао је добити и батине, као нпр. Гаврило Стефановић из Новог Сада, који је дошао у Србију да тражи некакав дуг од њега, добио је 80 батина, те се због тога и Порти тужио" (19).

Као што се може приметити у овом првом периоду Милошеве владавине, где, како Вук у наведеном писму Милошу каже „у Србији Правитељства у правом смислу ове речи нема, него сте цело правитељство ви сами" (стр. 23) постоји извесна одговорност тадашњих службеника али она није правно регулисана, већ је једино зависило од Милошеве воље хоће ли нагнати своје службенике да одговарају. Наведени случај ослобађања порезе због немогућности наплате накнаде штете од одговорних старешина говорио би да је и у том периоду правне несигурности и држава одговарала за своје службенике. Како је одговорност и службеника и државе за рад њених службеника зависила од Милошеве воље, не може се говорити о правним правилима одговорности из тог времена.

(15) Веселин Маслеша, „Светозар Марковић", Београд, 1945, стр. 21.

(16) Др М. Гавриловић, оп. цит. 465—480.

(17) Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 467.

(18) Мита Петровић, Финансије и установе обновљене Србије до 1842, Београд, 1901, књ. I, стр. 608.

(19) Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 480.

Одговорност која је тада постојала више је била старо друштвено правило да појединци који живе у одређеном друштву одговарају једни другима за поремећаје и штете које су проузроковали (20), па је следствено томе и Милош по својој оцени и вољи с времена на време имао у виду и ово правило. Колико год су ова правила о одговорности била мало у примени, може се и овде рећи да није било посебних правила за одговорност службеника него су и у овом периоду службеници одговарали по општим правилима, јер су и поред установљених судова у ствари и службеници као и сви грађани одговарали пред Милошем пошто он није само обарао и мењао пресуде већ је и сам судио (21).

Овој неограниченој Милошевој власти претила је опасност од примене Хатишерифа од 8. октобра 1830. по којем је Србији признато право на унутрашњу управу. По овом Хатишерифу Милош је имао да управља споразумно са саветом народних старешина (тач. 3). Кнез Милош је избегавао примену одредаба Хатишерифа о оснивању Савета јер му је било јасно да Савет треба да ограничи његову власт пошто чланови Савета нису могли бити смењени сем „ако би учинили тешку кривицу против Порте или земаљских закона или уредаба" (тач. 19). Тек под притиском догађаја, после Милетине буне, он 3. фебруара 1835. издаје такозвани Сретењски устав. То је, како каже Стоја Новаковић, „донекле... био и последњи таласић оног либералног покрета који је Европом провејао од 1830..." (22).

Посебна једна глава Сретењског устава посвећена је службеницима и носи наслов „Права чиновника". Први Устав Србије већ је имао извесне одредбе о одговорности службеника. Пре свега, службеник начелно одговара јер Устав прописује: „Сваки чиновник стоји под одговорима за све, што у кругу своје службе ради, и за точно свршивање свега, што му претпостављене законе власти предпишу да набљудава и изврши" (чл. 132). Устав је и детаљније прописао извесна правила о одговорности. Тако један члан гласи: „Међутим веће власти имају право, уклонити за време од звања чиновника, на кога би пало подозрење какво. Но и ово треба да се извиди најдаље за три месеца, ако се подозријева, да је чиновник учинио што у Сербији, а за шест месеци, ако се подозријева, да је учинио што изван Сербије. А за све време тога извиђања одбија му се половина плаће, коју је у звању имао, за накнаду штете, ако се догодила кому његовом кривицом" (чл. 134).

Из ових одредаба види се да је Устав прописао личну одговорност службеника и да је грађанин имао право да тужи службеника који би му вршењем службене дужности проузроковао штету, без икаквог претходног одобрења надлежног државног органа.

Коме се по овом Уставу подносе тужбе? О томе нема прописа али се из одредаба Устава о Државном Совјету може сматрати да је начелно било могуће обратити се и Државном Совјету. Јер, по Уставу, Државни

(20) M. Lévy-Bruhl, Cours de Pandectes, 1950—1951, Paris, les Cours de droit, стр. 25.
(21) Др М. Гавриловић, оп. цит., стр. 476—477.
(22) Стојан Новаковић, Двадесет година уставне политике у Србији, Београд, 1912, стр. 3.

Совјет није само највиша власт у Србији до књаза (чл. 45), него он „мотри и чува, да се ни најмањему ни највећему Србину не чини каква нибуд неправда; а гди би опазио да се чини, а он ће поитати, и у договору с Књазом уклонити исту неправду" (чл. 47).

С друге стране, Устав је начелно допуштао грађанима да се могу обраћати судовима ако су повређена њихова права. По изричитом пропису Устава „сваки Србин и без сваке разлике једнак је пред законима српским, како у одбрани тако и у казни на свим судовима од најмањег до највећег" (чл. 111).

Устав од 1835. није био дугог века. Кнезу Милошу коме је Устав био више наметнут, добро је дошло незадовољство великих сила против Устава, тако да га је већ марта 1835. укинуо ([23]), те и нема података да ли су његова правила о одговорности службеника уопште била у примени. Овај је Устав још изузетно одобравао експропријацију за „општенародну пользу" али тек пошто се власнику исплати накнада (чл. 120). Као што је већ споменуто ова накнада није резултат одговорности већ давање законом предвиђеног еквивалента.

4. *Трећи период (од Устава 1838. до Устава 1888).* — Под утицајем Русије, која је по питању Савета тражила примену одредаба Хатишерифа од 1830. јер је хтела да ограничи власт Милошеву, Турска је новим Хатишерифом од 10. децембра 1838. дала Србији тзв. Турски устав.

Од Устава 1838. чиновници су престали бити кнежеве слуге већ постају државни службеници ([24]). Устав од 1838. има мање одредаба о службеницима него Устав од 1835. Он поставља само основе службеничког права остављајући детаље каснијим прописима.

У погледу одговорности службеника нема изричитих прописа али се из извесних одредаба јасно може видети да Устав начелно штити права грађана. Тако нпр. у једном члану Устав прописује: „Моја нарочна воља јест, да житељи Србије, поданици моје високе Порте, буду зашчишћени у њинима доброма, њиним лицима, њиовој чесит и њиовом достојинству, и ова иста воља Царска противна је тому, да какво лице, буди које, без суда буде лишено свои права грађански, или да буде изложено каковому гоненију или казнению каковом му драго, и за то је суждено за сходно законима општчествени потреба, и началима правде, устројити у земљи више родова Судова, за казнити кривце, или за дати правицу свакому лицу јавному или приватному, сходно уредбама, имајући призрение на право и оправданије или напротив на погријешке и повиност сваког предварително судом једним доказано" (чл. 27).

Према томе, иако нема изричитих одредаба о одговорности службеника, Устав од 1838. начелно даје право грађанима да могу пред судом штитити сва своја права. У начелу за тужбу против службеника Устав не захтева претходно одобрење надлежног државног органа, али изузетно за тужбу против судија захтева ово претходно одобрење (чл. 21).

([23]) С. Јовановић, Уставно право, Београд, 1907, стр. 1; Јаша Продановић, Уставне борбе у Србији, Београд, 1936, стр. 64.

([24]) С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада, Београд, 1933, стр. 46.

Одговорност службеника за штету проузроковану грађанима добила је своја детаљнија правила у Уредби о чиновницима од 17. марта 1842 ([25]) и уредби о судијама од 22. фебруара 1844 ([26]).

Која су то правила? Према Уредби о чиновницима од 1842. правила су следећа: „Свима се чиновницима дужност налаже, да савјесно и справедљиво своје званичне послове одправљају, и да свако правительствено добро у целости држе и чувају, тако и оно приватни људи ни на какав недозвољен начин за себе не присвајају.

Ако би се какав чиновник нашао, да је од кога у званичном послу мито или поклон узео, да му по томе, а не по дужности, по поретку и справедљивости дело предузме ил оконча, или да је правительство или приватне људе у каквом год добру незаконо на своју корист оштетио; то онакви не само службе лишен, него иначе, по величини и струци учињене њим штете и указане кривице, строго кажњен бити" (чл. 9).

Шта из овог члана видимо? Службеник одговара лично. Устав одговорности службеника је штета коју је он проузроковао грађанину на незаконит и недозвољен начин. Али, одговорност није чисто грађанска већ је спојена са кривичном и дисциплинском. Није извршено диференцирање између грађанске, кривичне и дисциплинске одговорности.

Уредба о чиновницима од 17. марта 1842. донета је пред крај прве владавине Кнеза Михаила под утицајем високих старешина противника Милоша и Михаила, који су, бранећи уставна начела да су чиновници државни службеници а не кнежеве слуге, у ствари настојали да од чиновништва са гарантованим правима и дужностима створе стуб своје владавине. Тако је баш ова Уредба допринела да Уставобранитељи спроведу у пракси своју идеју да чиновници уживају „исту правну заштиту као и приватно имање" ([27]). Уставобранитељи на власти биће први који неће више бити одушевљени тим тако загарантованим статусом државних службеника. Њих је највише тиштало што Уредба о чиновницима није прецизирала дисциплинску одговорност, односно што влади није дато право да отпушта службенике већ је то било искључиво право суда. И поред свих настојања да се ово стање измени, до краја своје владавине Уставобранитељи нису извршили никакве измене ([28]).

У пракси одговорност службеника по Уредби о чиновницима од 1842. није дала нарочите резултате. Уколико је долазило до одговорности она је била само кривична одговорност ([29]).

Посебна Уредба о судијама од 22. фебруара 1844. слично Уредби о чиновницима од 1842. није потпуно издвојила дисциплинску од грађанске одговорности. Иначе за „противзаконо и безсовесно поступање" (тач. 5) судија је, сагласно Уставу (чл. 21) могао одговарати само по претходном одобрењу надлежног државног органа. Сама Уредба о овоме прописује следеће правило: „Но у оваковом случају, где би се стране тога ради на судове и судије тужити имале, свагда ће оне на попечительство правосудија,

([25]) Зборник закона и уредаба, II, Београд, 1880, стр. 122.
([26]) Оп. цит., стр. 229.
([27]) С. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, Београд, 1933, стр. 184.
([28]) С. Јовановић, Уставобранитељи и њихова влада, Београд, 1933, стр. 62—63.
([29]) С. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила, Београд, 1933, стр. 186.

или на самога Књаза са погодном тужбом доказатељствима снабдевеном обратити се, на коју ће после надлежним путем решеније сљедовати, којим ће се судија такове или ослобођавати, или на изследованије редовном суду предавати" (тач. 5 ст. 2).

Ова, у упоредном праву позната, тзв. административна гарантија није штитила само судије већ и судско особље као и службенике који би на захтев суда вршили какве радње, ако би они „својим небреженијем или наваличним самовољством и пристрастијем противзаконо штету причинили" (тач. 7). Ова је мера знатно сузила број службеника против којих се могла подизати тужба без претходног одобрења, јер су поред судија и судског особља и „други полицајне струке званичници" (тач. 7) били заштићени наведеном Уредбом уколико су по налогу суда вршили какву службену дужност.

Без обзира да ли је потребно претходно одобреље за подизање тужбе, сви службеници па и судије одговарали су пред редовним судом и по општим правилима о одговорности за проузроковану штету (чл. 14 Уредбе о чиновницима од 1842. и тач. 5, ст. 2. Уредбе о судијама од 1844).

Друга владавина Милоша измениће статус службеника. Милош би и сам ударио по чиновницима јер признавање права и дужности чиновника није одговарало његовом схватању службеника, али је на борбу против чиновништва био упућен и одлуком Светоандрејске скупштине која га је поново довела на власт. Народна скупштина је 19. јануара 1858. поред осталог, што се чиновништва тиче одлучила „да се само они у звањима задрже о коима ни народ ни књаз немају узрока да ји се гнушају или им не верују, — само што Народна скупштина примећава да има много званичника и чиновника, који су прави злотвори народу, па зато нека се сви такови одма из службе одпуште" (30).

Милош је прихватио одлуку Народне скупштине и приступио чишћењу службеничког апарата, али су и поново постављени службеници били по Милошу само привремени јер их је он увек могао отпуштати (31). Како је незадовољство против чиновника узело шире размере и претворило се у народни покрет против дотадашње бирократије (32), то је Милош 15. априла 1859. издао Закон о комисијама за извиђање и ислеђење тужби против чиновника, свештеника, учитеља и кметова (Зборник закона, XII, Београд, 1859, стр. 32). Комисије нису изрицале пресуде већ су по извиђању злоупотреба предмет слале посебном суду који је имао надлежност да доноси пресуде искључиво по питању чиновничких злоупотреба. Има података да су тужбе углавном захтевале накнаду штете коју су службеници проузроковали а не кривичну одговорност службеника (33).

За време друге владе Кнеза Михаила донета су два закона о чиновницима, један 24. марта 1861 (Зборник закона XIV, Београд, 1862, стр. 38—

(30) Оп. цит., стр. 20.

(31) Оп. цит., стр. 38.

(32) С. Јовановић, оп. цит., стр. 42; др Драгослав Јанковић, Историја државе и права Србије у XIX веку, Београд, 1955, стр. 112.

(33) С. Јовановић, оп. цит., стр. 35.

55), а други 15. фебруара 1864. године (Зборник закона, XVII, Београд, 1865, стр. 4—29).

У погледу одговорности за штету коју би службеници проузроковали грађанима, ови закони нису истоветни. Док Закон од 1861. не издваја потпуно кривичну и дисциплинску одговорност од грађанске, Закон од 1864. први пут то јасно чини. Овај закон од 1864. доноси прве посебне одредбе о одговорности службеника за штету коју проузрокују грађанима. Оно што је заједничко и једном и другом Закону јесте потврђивање правила да грађанин не може тужити службеника без претходног одобрења надлежног државног органа. Раније је ова тзв. административна гарантија штитила само судије и службенике који би на захтев суда вршили какве радње а сад и све остале службенике. Ова административна гарантија штитила је службенике од грађана, али уједно била и оруђе у рукама владе јер је поред права отпуштања службеника сад ова добила и дискрециono право да против чиновника, на захтев оштећених грађана, допушта покретање судског поступка за остварење права на накнаду штете.

Закон о чиновницима грађанског реда од 24. марта 1861, је истим прописом предвидео кривичну и грађанску одговорност. То се најбоље види из одредбе Закона која прописује извесна правила ове одговорности и гласи: „Никакав чиновник неће смети без одобрења надлежне власти удаљити се изван места свое дужности, или, ако је у месту надлежателства у ком ради, престати на дужност долазити без законоопрадателни узрока. Кои би тако урадио, сматраће се да је службу оставио, ако би овако недозвољеним одсуством чиновника каква штета, зло или незгода за државну службу, или за кога другог породила, имаће се чиновник поред казне, коју би према својој кривици по прописима Казнителног законика искусно, још и на накнаду штете осудити" (§ 15).

Као што се из наведене одредбе види одговорност је и кривична и грађанска.

У погледу административне гарантије службеника пропис је следећи: „Злочинство или преступлениje чиновника у званичној дужности због кога би чиновник имао под суд доћи, извиђаће мешовите комисије, састављене из лица оног попечитељства, под кога ведомоством окривљујући се чиновник стоји, и по једног из струке која два друга попечитељства, која Попечитељ, који Комисију захтева, према потреби за сходно наће одредити. Претседател комисије не може имати ниже звање но што га има онај коме се комисија одређује. Учињено тако извиђање одостовериће дотични Окружни суд, и потом спровест' ће се од Комисије оном Попечитељству, које је Комисију саставило, а ово ће, ако га за крива наће, учинити књазу представљениje, да се окривљени званичник или чиновник под суд да и преко Попечитељства правосудија одредити суд (§ 44), који ће речено дело судити" (§ 49).

Према томе, да би службеник био изведен пред суд по Закону од 1861. године потребно је било да на предлог Попечитеља правосудија кнез о томе изда одобрење. По овом закону службеник је за дела извршена изван службене дужности одговарао као и остали грађани (§ 54).

Закон о чиновницима грађанског реда и о постављењу у стање покоја с пензијом свију чиновника уопште од 15. фебруара 1864. године ([34]), у погледу одговорности службеника потпунији је од претходног закона, јер јасно прописује правила о одговорности службеника за штету проузроковану грађанима и потпуно је одваја од кривичне одговорности. Правила су следећа: „Чиновник, који је неправилним вршењем своје дужности кога оштетио, одговара за штету; но у том случају суд неће моћи ни грађанску ни кривичну тужбу против чиновника примити, докле надлежни министар не одобри да се може судити" (§ 66).

За разлику од закона 1861. који је предвидео сложену процедуру око издавања службеника суду, Закон од 1864. је процедуру упростио и право издавања службеника суду пренео са кнеза на надлежног министра.

Овај је закон употпунио правила о одговорности службеника одређивањем рока за подношење тужбе. Пропис који решава питање рока гласи: „Право на тужбу против судије и уобште чиновника за штету, причињену у вршењу званичне дужности, застарева, ако се не тужи оштећени за шест месеци од кад му је штета позната. Но ако је штета из злочинства произишла, онда застарева по Грађанском законику" (§ 67).

Као што се види, службеник није више заштићен само административном гарантијом већ је за подношење тужбе против службеника уведен и посебан краћи рок. Једино ако је штета проузрокована злочином остаје рок из Грађанског законика од 24 године ([35]).

За време владавине Кнеза Михаила издат је још један закон о службеницима и то Закон о допуни § 67. Закона о чиновницима од 15. фебруара 1864. који је донет 15. фебруара 1868 (Зборник закона, XXI, Београд, 1868, стр. 3—4). Овај Закон искључиво говори о одговорности службеника:

„Тужба за казано време има се поднети надлежном министру (§ 66). Ако надлежни Министар жалитељу даде право на тражење накнаде, он ће извештавајући о томе оштећеног уједно известити и Министра правде, који право на тражење накнаде дозвољава и уједно и суд одређује.

Ако оштећени од примљеног дозвољења за тражење накнаде и односно од кад буде извештен који је суд за суђење одређен, за три месеца не поднесе суду тужбу, право ће му ипак застарати.

Но ако би министар дао право да може тражити накнаду од једног чиновника, а судови би нашли да није он одговоран, него други чиновник, оштећеном остаје право за тражење накнаде против овога, ползујући се наново другим роковима од шест и три месеца".

Ова допуна није само прописала надлежност министра правде за одређивање суда који ће судити службенику, већ је увела рок за подношење тужбе по добијању потребног одобрења, који, у ствари, још више штити службеника, јер може смањити раније одређене рокове по закону од 1864. године.

([34]) Зборник закона — књ. XVII, Београд, 1865, стр. 4—29.

([35]) Стојан Марковић, Администрација краљевине Србије, књ. I, Београд, 1893, стр. 358.

Сви службенички закони кнеза Михаила настојали су да што више заштите службеника од одговорности за штету проузроковану грађанима. То је потпуно у складу са потребама Михаилове владавине која се углавном ослањала на војску и бирократију, тако да су се министри и чиновници „уздизали над народом као једна господарска класа" (36). Додуше, службеници су непрестано били изложени опасности да се на њих примени познати § 76. Закона о чиновницима, по којем је влада у општем интересу могла отпуштати службенике. Али, баш зато су службеници, који су у ствари више били службеници владе него службеници државе, имали привилегисани положај у односу према грађанима.

Неколико месеци после погибије Кнеза Михаила, Намесништво је издало још један пропис о одговорности службеника и то Закон о допуни § 67. Закона о чиновницима од 15. фебруара 1864. донетог 13. октобра 1868 (Зборник закона, књ. XXI. Београд, 1868, стр. 52). Овај Закон гласи: „§ 67. Закона о чиновницима грађанског реда односно застарелости, која је истим параграфом прописана, говори само о тужбама приватних лица, као што се то увиђа и из додатака истог параграфа од 15. фебруара тек. године. А што се тиче тражбина правитељства, за ове важи она застарелост, која је Закоником грађанским и другим особеним прописима закона одређена".

Сасвим је природно што је ова допуна Закона о чиновницима одвојила рок за тужбу који је остављен грађанину против службеника, од рока којим се може користити држава према службенику. Док је грађанину остављен краћи рок, држави се признаје редован рок из Грађанског законика. Ова одредба употпуњује тадашњи систем одговорности службеника у Србији и уједно указује на привилегисани положај државе која за себе задржава редован рок из Грађанског законика, а тај исти рок ускраћује грађанима за тужбу против службеника.

Устав од 1869. године није извршио измене у систему одговорности службеника. Он је само потврдио стара правила о одговорности. Начелно, по Уставу „сваки чиновник одговара за своја званична дела. Но судија не може се дати суду док не одобри Касациони суд, а кад овај одобри, онда суде редовни судови" (чл. 105). Поред тога, потврђена је и административна гарантија јер „судови не могу управне чиновнике за њихова званична дела узимати на одговор и судити им док надлежна власт не одобри" (чл. 110). Баш поводом ових одредаба Светозар Марковић у свом чланку „Српске обмане", 1869. године пише: „У апсолутистичкој монархији Русији, где нема никаква Устава, већ је цар власт „по милости божијој" сваки може чиновника, који учини злоупотребу од своје званичне дужности, повући на суд „мировоме судији", а у Уставној Србији то се не може. Ето тако су сви Срби равни пред законом!" (37).

Као што се из наведених уставних и законских текстова види, одговорност службеника за штету проузроковану грађанима и у овом периоду решавају редовни судови по општим правилима о одговорности однос-

(36) С. Јовановић, оп. цит., стр. 276.

(37) Целокупна дела Светозара Марковића, свеска I, Београд, 1911, стр. 66.

но по Грађанском законику, с том разликом, што због заштите бирократског апарата није допуштена тужба против службеника без претходног одобрења надлежног државног органа и што је прописан краћи рок за подношење тужбе против службеника.

Устав од 1869. који је у нас задржао административну гарантију службеника, писан је по узору на чл. 75. француског Устава од VIII године односно од 13. децембра 1799, који је, само по одобрењу Државног савета, допуштао тужбу против службеника за штету коју су проузроковали грађанима у вршењу службене дужности (38).

5. *Четврти период (од Устава 1888. до Устава 1921).* — Административна гарантија службеника која још од Закона о чиновницима од 1861. није допуштала грађанима да туже службеника суду без претходног одобрења надлежног државног органа, укинута је Уставом од 1888. године, који је донет иницијативом краља Милана а стварно био резултат борбе народа за слободу и демократију. По овом Уставу „Сваки Србин има право да непосредно и без ичијег одобрења тужи суду државне чиновнике и званичнике, као и претседнике општина, кметове и општинске званичнике, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За Министра, судије и војнике под заставом важе нарочите одредбе" (чл. 28).

Иако ова одредба Устава у нас понова уводи, по правилу, право грађанина да може тужити службеника за проузроковану штету без икаквог претходног одобрења надлежног државног органа, које је право укинуто Законом о чиновницима од 1861. године, рок за подношење тужбе је ипак остао исти. Тако, као остатак бирократске владавине која је штитила своје чиновништво и даље је грађанима остао краћи рок за подношење тужбе против службеника.

Устав од 1901. је сачувао ово правило о одговорности само другим речима (чл. 39) (39). Устав од 1903. који је нешто измењени Устав од 1888. у погледу одговорности службеника има исти наведени текст Устава од 1888, само док је у ранијем Уставу то био члан 28. сад је члан 29.

У погледу одговорности судија претходно одобрење је остало обавезно и по Закону о судијама од 9. фебруара 1881 (Зборник закона, књ. 36, Београд, 1881, стр. 211) и по законима о судијама од 19. јануара 1901. и од 4. марта 1911. године.

Што се тиче одговорности војних лица, за њих нису постојала посебна правила о одговорности за штету проузроковану грађанима, иако о њима говори чл. 28. Устава од 1888, већ су и војна лица за ову штету одговарала по општим правилима о одговорности (40). Грађанин је могао

(38) Живојин Перић, Границе судске власти поводом једне неправилне праксе код нас, Београд, 1899, стр. 117.

(39) Последњи став чл. 39. Устава од 1901. године гласи:

„Сваки српски грађанин има право, непосредно и без ичијег одобрења, тужити суду државне чиновнике и органе самоуправне власти, ако су они у својем службеном раду повредили његова права. За министре, судије и војнике под заставом важе у том погледу нарочите уставне или законске одредбе".

(40) С. Марковић, оп. цит., стр. 363.

од војних лица тражити накнаду штете и пред војним судом ако је штета била проузрокована кривичним делом за које је надлежан био војни суд. Али и по тим прописима грађанин је могао захтевати накнаду штете и преко редовног суда. По чл. 5. Законика о поступку војних судова у кривичним делима од 15. фебруара 1901. „оштећени или приватни тужилац, који не траже накнаду штете до дана претреса, губе право на тражење накнаде код *војног суда*". Значи, остајала је могућност да ову накнаду грађанин захтева преко редовног суда. По чл. 233. истог закона: „Ако питање о накнади штете није начисто изведено суд ће оштећенога упутити на грађанску парницу. Овако ће суд поступити и у случајевима, кад оптуженог пресудом или решењем ослобођава као невина, или из недостатка доказа пушта" (41). И из ових одредаба види се, да су војна лица у Срна грађанску парницу. Овако ће суд поступити и у случајевима, кад оправилу пред редовним судом и увек по општим правилима о одговорности за штету.

Све до Устава од 1921. није било других важнијих прописа о одговорности службеника.

Др Драгаш Денковић

РЕЗЮМЕ

Ответственность государственных служащих в Сербии в XIX и XX вв.

Автор дает обзор развития ответственности государственных служащих в Сербии. Он различает четыре периода. Первый — во время Первого восстания в Сербии (1804—1813), — когда служащие отвечали по общим положениям об ответственности и таким образом могли обжаловать их действия без получения на то разрешения. Во втором периоде, продолжавшемся с начала Второго восстания в 1815 г. до Конституции 1838 г. служащие являлись скорее слугами князя чем служащими и их ответственность зависила в первую очередь от воли князя. Вплоть до Конституции 1835 г. не существовало положений об ответственности. Конституция предусматривала ответственность служащих по общим положениям об ответственности. В третьем периоде — с Конституции 1838 г. до Конституции 1888 г. — хотя Конституция не содержала четких положений об ответственности служащих, в принципе гражданам было предоставлено право отстаивать свои права перед судом. Однако, в целях защиты бырократического аппарата была введена административная гарантия, по которой для подачи жалобы против служащего необходимо было получить предварительное согласие государственного органа. Указанная административная гарантия была сначала предусмотрена для судей и работников суда, а затем Законом о чиновниках 1861 г. была распространена и на всех госслужащих. Кроме того, для подачи жалобы против служащего был установлен более короткий срок чем по общим положениям об ответственности. Характерной чертой четвертого периода — с Конституции 1888 г. до Конституции 1921 г. — была отмена административной гарантии для служащих, но которая была оставлена в силе для судей. Предусматривался и дальще более короткий срок для подачи жалоб против служащих.

(41) Закон о устројству војних судова, Законик о поступку војних судова у кривичним делима и Војни казнени законик, Београд, 1901, посебно издање.

SUMMARY

Responsibility of state employees in Serbia in 19th and 20 th century

Author describes the development of responsibilities of state employees in Serbia. He distinguishes four periods. First one during the First rebellion in Serbia (1804—1813) during which employees are responsible according to the general regulations about liability, and therefore citizens had the right to present accusations against employees without a special approval. Second period, from the beggining of the Second rebellion in 1915. till the Constitution of 1838. during which employees are more the slaves of the prince, that state employees, their responsibility depended mainly from the will of the prince. Untill the Constitution of 1835. there was no ordinance about responsibility. Constitution introdices responsibility of employees according to the general regulations of liability. In the third period from the Constitution of 1838, untill Constitution of 1888. althought Constitution does not include special ordinances about responsibility of employees, it gave principally the right to citizens to protect their rights in the court. But, because of the protection of bureaucratic apparatus the administrative guarantee is introduced, in other words for the presentation of accusation against an employee it is necessary to get an approval from the competent state organ. This administrative guarantee is first introduced for magistrates and juridical staff, but by the Law about employees of 1861. it was applied to all other state employees. Apart from that, for accusation against employees a shorter time-limit is prescribed than according to the general regu-
jusqu'à Constitution de 1838, les fonctionnaires sont plutôn les serviteurs du 1888. till the Constitution of 1921, is characteristic that administrative garantee for employees is abolished, but it was maintained for megistrates, and the shorter time-limit for the accusation against employees still remained.

RÉSUMÉ

La responsabilité des fonctionnaires publics en Serbie au XIXe et XX siècles

L'auteur a exposé le développement de la responsabilité des fonctionnaires publics en Serbie. Il distingue quatre périodes. La première est celle de la Première insurrection de la Serbie allant de 1804 à 1813 dans laquelle les fonctionnaires sont responsables d'après les prescriptions générales relatives à la responsabilité, de sorte que les citoyens pouvaient présenter les plaintes contre les fonctionnaires sans aucune autorisation. Dans la deuxième période, à partir du commencement de la Deuxième insurrection en 1815 jusqu'à la Constitution de 1838, les fonctionnaires sont plutôt les serviteurs du prince que des fonctionnaires publics, leur responsabilité dépendait à l'origine de la volonté du prince. Jusqu'à la Constitution de 1835 il n'y avait pas de prescriptions relatives à la responsabilité. La Constitution a introduit la responsabilité des fonctionnaires d'après les règles générales relatives à la responsabilité. Dans la troisième période à partir de la Constitution de

1838 jusqu'à la Constitution de 1888, quoique la Constitution ne contient pas de dispositions expresses sur la responsabilité des fonctionnaires, en principe elle donne le droit aux citoyens de pouvoir protéger leur droit devant les tribunaux. Cependant, en raison de la protection de l'appareil bureaucratique la garantie administrative est introduite selon laquelle pour la présentation de la plainte contre un fonctionnaire l'autorisation préalable est nécessaire de la part de l'organe d'Etat compétent. Cette garantie administrative est introduite d'abord pour les juges et le personnel des tribunaux, et par la Loi les fonctionnaires de 1861 cette garantie est élargie sur tous les fonctionnaires publics. En outre pour la plainte contre le fonctionnaire un plus bref délai est prescrit que par les règles générales relatives à la responsabilité. La quatrième période, depuis la Constitution de 1888 jusqu'à la Constitution de 1921, est caractéristique d'après le fait que la garantie administrative pour les fonctionnaires est abolie, mais elle est maintenue pour les juges et le délai reste toujours plus court pour la plainte contre les fonctionnaires.

РАЗОРУЖАЊЕ И БЕЗБЕДНОСТ

Разоружање и ограничење наоружања разматрају се већ скоро један век као средство смањења опасности од рата и као начин да се постигну многи други циљеви, међу којима у последње време највидније место заузима настојање да се спречи потпуно уништење човечанства. Ово је тема којој се у више наврата посвећивао професор Милош Радојковић, започевши своја истраживања још у доба Друштва народа да би их, поучен искуствима другог светског рата, наставио до данас, нарочито у својству главног известиоца Светског удружења за међународно право о питањима активне мирољубиве коегзистенције. Он свакако спада међу оне писце који су најпотпуније образложили став да је после Пакта Друштва народа и Повеље Уједињених нација разоружање дужност сваке државе и да је претерано наоружавање међународни деликт (1). Слажући се с тим ставом и с правним разлозима за њега и користећи као повод узгредна запажања о функцији наоружања у међународним односима, која је проф. Радојковић дао у својим радовима, жеља нам је да се у следећим редовима вратимо неким од основних питања разоружања као средства за постизање националне и међународне безбедности, питањима која нам у извесној мери изгледају замагљена у пребогатој, информативној али и збуњујућој литератури о разоружању.

* * *

Међу једностраним мерама за заштиту националне безбедности одувек је једно од најважнијих места, ако не и прво, заузимало јачање сопствене оружане моћи, која је углавном имала двоструки циљ: застрашивање и обесхрабривање могућег непријатеља и одбијање стварног нападача. Грађење одбрамбене моћи је у ствари припрема за рат, који — што се сразмерно често губи из вида — није само његов екстремни вид, оружана борба, већ систем, стање, време колективно организованог примењивања насиља, с низом пратећих последица по национално и међународно друштво.

Инструменат оружане борбе, па према томе и једно од средстава за примену силе у међународним односима, јесу оружане снаге које обу-

(1) Вид. нарочито М. Радојковић, „Обавеза држава да се разоружају", *Југословенска ревија за међународно право*, 1966, стр. 1. и даље.

хватају потребно људство и његову материјалну опрему, наоружање. Оружјем се способност људи да другима нанесу телесну и материјалну штету увећава. Штавише, док је у много ком погледу потенцијал држава за вођење међународних сукоба природно ограничен бројем становника, изворима, географским положајем и другим околностима, наоружање је, нарочито уз могућности које пружа савремени развој технике, компонента која се у извесној мери може развијати независно од природних могућности, под јачим утицајем субјективног чиниоца. Ову чињеницу наглашава појава нуклеарног оружја, којим се достиже, па и премаша, горња граница рационалне употребе силе у међународним односима, уз изједначење — у крајњем случају — противника који иначе не би могли да буду на равној нози. Употреба таквог оружја прети уништењем оба противника, тако да његово поседовање пружа лажну безбедност, тј. само утеху да ће уз нападнутог, нуклеарно наоружаног противника бити уништен и сам нападач. Тзв. „способност вишеструког уништења" *(overkill capacity)*, о којој се данас говори међу стратегијским мислиоцима и аналитичарима супер сила, показује да се однос снага међу таквим силама већ рачуна у имагинарним величинама: „јачи" је онај који противника може *више пута* да убије, уништи, и ако већ и после прве смрти целокупног становништва не остаје живих људи, да не говоримо о онима који би ушли у други или трећи круг уништавања и имали нешто од победе. Пошто нико неће преживети, на освету и казну мисли се и после смрти: конструишу се тзв. машине за смак света, које би целу нашу планету дигле у ваздух аутоматски, чак и ако ниједан становник нападнуте нуклеарне силе не буде ту да притисне судбоносно дугме.

И поред вртоглавице коју изазива, логика приказана у претходном ставу сведочи о томе да наоружавање у суштини није никада било и не може да буде једностран поступак. И када је једина његова побуда национална безбедност, а нарочито тада, параметри који га одређују зависиће од других држава. Држава ће се осећати безбедном ако је војно јача од могућег противника и њено наоружавање ићи ће до тако одређене мере. Ово подразумева, као што смо већ другом приликом нагласили, двоструку процену. Пре свега, цело се иностранство по правилу не узима за могућег противника, већ се у том погледу врши избор којим се у ствари одређују и предвиђају правци из којих угрожавање безбедности може да дође. Када се такав избор учини, на реду је процена снаге (значи: и наоружаности) могућег нападача, од које зависе обим и квалитет сопственог наоружања. Напомене које смо малочас дали о нуклеарном оружју не престају да важе. Такво наоружање супер силама омогућава чак и хипотезу рата с остатком света, која само наглашава и води до вртоглавних висина трку у наоружавању, изазвану узајамношћу процеса увећања моћи, коју смо назначили.

Као што су то илузије глорификатора равнотеже снаге најбоље показале, само наоружавање никада не постиже свој безбедносни циљ. Између држава које се узајамно процењују као противници, као извори опасности по безбедност, тежња је ка надјачавању, а не ка изједначавању те је, значи, у сваком тренутку бар једна од њих, она која је свесна заостајања, — несигурна. Чак и када су снаге изједначене, нема логичког

разлога да напада не буде. Може се чак тврдити да су у условима изразите премоћи једне стране изгледи на оружану акцију мањи јер ће слабија страна вољније усклађивати своје понашање с жељама јаче и чинити овој последњој одговарајуће уступке. У тренутку изједначења може, пак, да постоји склоност да се спречи поремећај равнотеже у неповољном правцу, тиме што ће се предузети превентивна дејства, и да се у изненадном нападу потраже предности којих у односу снага нема (2). И, коначно, у односу на државе с којима се не такмичи у наоружавању, безбедност се, следствено, не тражи и не налази у наоружавању него у уверењу да с њихове стране нема опасности, што опет значи да се већина савремених држава за своју безбедност не узда само у своју моћ. Уговор о нераспростирању нуклеарног оружја од 1. јула 1968. године (3) јарко је изнео ову истину на видело савременог света. Он од потписница које у тренутку његовог усвајања нису располагале нуклеарним наоружањем тражи да одустану од жеље да своју безбедност бране од нуклеарних сила оружјем већ да се поуздају у друге околности, у које су дотле и онако полагале наде (4). При том је, иако у то скептици неће да верују, реч о поверењу, чак и онда када се ненуклеарна земља ослања на савезничку нуклеарну силу: она тада очекује да ће јој савезница притећи у помоћ а верује исто тако да се сама савезница неће окористити нуклеарним монополом да би угрозила њену сопствену безбедност. По замисли Уједињених нација, реч је о колективној гаранцији нуклеарних сила, коју оне дају земљама које су се уговором одрекле нуклеарног наоружавања (5).

Према свему томе, највећи број држава је био и остао делимично ненаоружан — чак и онда када своју безбедност није могао да нађе у савезу, систему колективне безбедности или деловању начела равнотеже снага. Стога се одатле може извући полазни закључак о изводљивости разоружања које, дакле, не би било никакво ново стање, чак и када би се предузело једнострано, без тражења да се и други разоружају. Ако држава може да буде безбедна и када се не наоружа, она може да остане таква и када се разоружа.

Мора се, међутим, признати да аргументи поборника једностраног разоружања тешко могу на сваком месту да буду убедљиви. Неповерење према држави или скупу држава због којих се некада наоружавало и против којих наоружање постоји неће се изгубити само зато што ће се

---

(2) Вид. I. Claude, Jr., *Power and International Relations*, New York 1962, str. 57 и даље.

(3) *Спољнополитичка документација*, Београд 1968, бр. 3.

(4) Вид. Д. Бокић, *Распростирање нуклеарног оружја и безбедност држава*, реферат на научном скупу „Међународна безбедност у савременим условима", Нови Сад 1972. (шапирогр.), стр. 3.

(5) Ова гарантија дата је у облику резолуције Савета безбедности (бр. 255. од 19. јуна 1968), којом се обећава акција тога органа и потврђује право на индивидуалну и колективну самоодбрану од нуклеарног напада. И у једном и у другом случају реч је о спремности неке нуклеарне силе да изврши (или не блокира) одлуку Савета безбедности или да одмах притекне у помоћ нападнутоме. Вид. М. Радојковић, »La non-prolifération des armes nucléaires«, *Југословенска ревија за међународно право*, 1968, стр. 30. и даље.

страна која то неповерење осећа разоружати. Страх за безбедност ће, штавише, порасти јер је противник сада у могућности да отворено износи захтеве које раније није могао да поставља без ризика да уђе у сукоб. Отуда би разоружани морали да уведу у дискусију рангирање појединих вредности на којима почива појам националне безбедности и да се, ради основне од њих, опстанка, почну да мире с евентуалним губитком споредних. С друге стране, једнострано разоружавање никада није у потпуности испробано те се зато не може сасвим убедљиво оповрћи тврдња да би оно било успешно јер би улило поверење другој страни, која није „зла" него и сама страхује за своју безбедност. Њему, међутим, највише смета искуство из раздобља пред други светски рат, када додуше није било једностраног разоружања али је исто тако тачно да су будући савезници против Немачке углавном одбијали да учествују у трци у наоружавању и да на немачко увећање војне моћи одговарају својим. Тиме њихова безбедност није била појачана него ослабљена, а националсоцијалистичкој елити није уливено поверење у друге већ само вера у успех агресивних подухвата. Пропагандне пароле којима се хитлеровски режим служио у односу на сопствене масе заснивале су се, у крајњој линији, на одбрани вредности које улазе у безбедност Немачке а одсуство трке у наоружавању није умањивало њихово дејство.

Отуда је разоружање у свести већине људи бар двострани, ако не и вишестрани, процес, који се предузима из три основна разлога. Први од њих је онај на коме смо се до сада највише задржали. Наоружање је, наиме, непотребно јер не постиже своју сврху.

Други разлог проистиче из уверења да је наоружавање штетно јер појачава изгледе да дође до међународног сукоба и да такви сукоби буду разорнији и смртоноснији. Укидањем оружја смањила би се деструктивна моћ држава, које онда не би биле склоне предузимању напада или би они били с мање лоших последица (6). У самом постојању моћних оружаних снага виде се опасности не само за међународни мир, схваћен у традиционалном смислу одсуства рата, него и за задовољавајући положај човека у наоружаној држави: „Наоружање као структурални елеменат је истовремено облик и инструменат силе. Процесом стварања и одржавања оружаних снага ништи се дијалектички однос између личног самоостваривања и социјалне дисциплине те је наоружање облик насиља... Тако наоружавање само по себи представља облик не-мира и уз то омогућава на свим ступњевима људских односа примену насиља у специфичном виду оружане борбе" (7).

Најзад, наоружање — иако нема рационалне сврхе — представља велики терет за заједнице које му прибегавају, имајући пре свега лоше

(6) Вид. Увод у Нацрт уговора о општем и потпуном разоружању, поднет од стране владе СССР 4. фебруара 1964. *Les Nations Unies et le désarmement* 1945—1970, изд. Уједињених нација Ф. 70. IX 1, New York 1970, стр. 397. Вид. V. Trukhanovsky, »The Stages of Disarmament Talks«, У: *ABC Weapons, Disarmament and The Responsibility of Scientists*, Берлин (НДР) 1971, стр. 140.

(7) H. Altmeppen и др., *Abrüstung als ein Beitrag zur konkreten Utopie Frieden*, реферат на семинару Аустријског удружења за политичке науке, посвећен истраживању мира и сукоба, Салзбург 1972. (шапирогр.), стр. 10—11.

економске, социјалне и политичке последице. Напори и средства који се у њега улажу ослободили би се тако за улагања која су корисниja како за националну безбедност тако и за међународни мир (нпр. помоћ земљама у развоју) (8).

Мада су ови аргументи јасни и убедљиви, мада они у овом или оном виду постоје већ веома дуго, (9) мада је разоружање део програма Друштва народа и Уједињених нација, општи је утисак да они до сада нису произвели скоро никакво дејство, да је свет непрестано сведок напора да се квалитет и количина оружја повећају и повисе и да се идеја општег и потпуног разоружања, баш зато што је толико беспрекорна, претворила у део пропагандног ритуала који нема озбиљну садржину. Зашто је то тако? Поред низа конкретних околности које су отежавале разоружање у појединим, историјски датим ривалским паровима — а у које се овде не можемо упуштати — за нас је од значаја следећа опаска опште природе. Пре свега, не може се доказати да је сâмо оружје извор опасности за туђу безбедност, већ да је то намера да се оно на одређен начин употреби. Елиминисањем оружја стање се несумњиво побољшава, али се таква намера поуздано не отклања, те после успешно спроведеног обостраног разоружања ситуација у основи остаје иста: безбедност једне стране (по њеном уверењу) остаје угрожена другим средствима, међу која спада и преостало оружје јер се уништење свих предмета који могу да послуже за међународну примену насиља не може ни теоријски замислити.

Дубљи разлог за сумњу у свемоћ разоружања налази се у поукама које се могу извући из брижљиве анализе узрока супериорнијег наоружања, коју је још *Енгелс* предузео, користећи се Диринговим *(Dühringovim)* детињастим примером Робинзона и Петка, где први покорава другог „с мачем у руци". Енгелс се оправдано пита откуд Робинзону мач и откуд то да се Петко не појављује с пуним револвером и не преокрене однос „силе". Када се та питања разјасне, наставља Енгелс, увиђа се да „сила није пуки акт воље, него да су за њено остварење потребни врло реални предуслови, наиме *оруђа*, међу којима мање савршено бива надвладано савршенијим; даље, да та оруђа морају бити произведена, чиме је укратко речено да произвођач савршенијих оруђа силе, или просто речено оружја, побеђује произвођача несавршенијих, или да се, једном ријечи, побиједа силе темељи на производњи оруђа, а ова опет на производњи уопће, дакле, — на „економској моћи", на „привредном положају,

(8) Вид. резолуцију Генералне скупштине УН бр. 2602 (XXIV) од 16. децембра 1969, став Е, увод. Вид. *Економске и социјалне последице трке у наоружавању и војних издатака*, извештај Генералног секретара УН, изд. Информационог центра УН, Београд б.г. Наивно је, наравно, веровати да се моћни привредни интереси неће одупирати разоружавању. Исто тако није вероватно да ће се средства улагана у наоружавање одмах дати за племените и несебичне циљеве. Група стручњака која је поднела о том питању извештај Генералном секретару УН верује, међутим, да би усмеравањем средстава ослобођених разоружањем на помоћ земљама у развоју дошло до најмањих економских поремећаја у земљама које су до сада издавале много на наоружавање. Вид. *Disarmament and Development, Report of the Group of Experts on the Economic and Social Consequences of Disarmament*, изд. Уједињених нација Е. 73.IX.1, New York 1972.

(9) Вид. М. Радојковић, *нав. дело* (нап. 1), стр. 4. и даље.

на *материјалним средствима* која сили стоје на расположењу" (10). Развијенија држава је боље наоружана, она штавише, како то показују каснији Енгелсови примери, у извесним историјским ситуацијама једина и може да користи неко иначе свима доступно оружје и да ужива и „свари" све последице победе. Тачно је да она оружјем наглашава своју и онако већ постојећу моћ и да супериорно оружје има повратно дејство на њен даљи развитак, али је исто тако тачно да ће се и у разоружаном свету та моћ испољавати на друге начине и мање моћне непосредно излагати моћнијима. Када се, заједно с Енгелсом, има у виду да су „свуда и увијек... економски услови и средства оно што прибавља ‚сили' побједу, без које она престаје да буде сила", и да је „првобитно" код саме силе „економска моћ, располагање средствима крупне индустрије" (11), увиђа се да разоружање не може да разреши неједнакости, експлоатацију и агресију другим средствима, мада се мора признати да економски моћнијим силама одузима једно од ефикасних средстава за спровођење своје воље, средство које доводи у опасност и низ општечовечанских вредности. То је једини разлог што ће се развијеније земље теже разоружати од слабије развијених, али то не значи да ће се онда само због разоружања однос између њих променити, нити изгубити опасности које он носи по националну безбедност.

Ако је уз то однос моћи, заснован на другим околностима (територија, број становника, положај, сировине итд.) био коригован бољим наоружањем слабије стране, која уз то верује да је угрожена, онда она у разоружању с гледишта безбедности види и губитак. Њу би задовољило само разоружање противника и сматрала би га правичним, будући да је сигурна да га неће угрозити. Илузорно је очекивати пристанак друге стране на такав предлог јер она највероватније цело стање опажа с улогама сасвим друкчије подељеним. Као што се види, наилази се одмах на најтеже питање разоружања: може ли се самим разоружавањем стварати и поверење, или оно мора да настане на други начин да би до разоружања дошло?

Дилема поверења прати и спровођење већ договореног разоружања, које — ако је опште и потпуно — мора да иде постепено, при чему је немогуће избећи тренутке у којима ће једна страна бити слабије наоружана од друге. Пошто је висок ступањ наоружања пре свега диктиран високим ступњем подозрења, процес разоружавања треба, дакле, да толико неповерење за кратко време проведе у атмосферу без осећања страха и ризика. Ако је и прихватљива теза да ће коначна разоружаност веома погодовати таквом стању, (12) парадокс разоружања је у томе што пове-

(10) Ф. Енгелс, *Anti-Dühring*, Загреб 1946, стр. 171—172.

(11) *Исто*, стр. 177. и 180.

(12) „Ликвидирање материјалног апарата за вођење рата учиниће крај таквим ружним појавама садашње стварности, као што је ‚хладни рат', који је могућ само у условима неповерења и страха у односима између држава... У разоружаном свету односи међу државама неизбежно ће се градити као односи између равноправних, суверених учесника у међународним везама". В. М. Чхиквадзе, (ур.), *Курс Международного права*, том V. Москва 1969, стр. 231.

рење мора да настане много раније, у процесу разоружавања, како би се он могао одвијати и довести до краја. Поред већ поменуте околности о неједнаком наоружању у појединим одсецима времена и стадијима разоружања, неповерење узима и много прозаичније облике страха од преваре, од тајног задржавања оружја и наоружавања. У ту сврху предвиђају се и предлажу сложени системи надзора, којима се, опет, још у току акутног неповерења тражи од страна што се разоружавају да пристану на присуство и могућу обавештајну делатност потенцијалног непријатеља (13). Уговор о забрани проба нуклеарног оружја у атмосфери, космосу и под водом од 5. августа 1963. године показује да државе пристају на такав надзор само тада и тамо када га и где и онако не могу избећи (14).

Питање безбедности стога не може бити коначно решено самим разоружањем, те сваки план о њему мора да прати, и најчешће прати, визија о изгледу разоружаног света. Разлог који смо поменули — могућности да се безбедност угрози и без наоружања — придружује се овде још и околност да известан апарат за насиље мора да преживи ради обезбеђивања јавне безбедности у разоружаним друштвима. Представе о разоружаном свету можемо, по угледу на Кнора *(Knorra)* (15), поделити на међународне (међудржавне) и наднационалне (наддржавне), с обзиром на то да ли се предвиђа опстанак суверених држава, које задржавају пуну контролу над применом насиља оним средствима која су им преостала (16), или се иде на њихово превазилажење стварањем светских установа које ће играти полицијску улогу (17). И успешно разоружање се, према томе, завршава стварањем система колективне безбедности или светске владе, сада под повољнијим условима.

Нешто ближе остварењу изгледају оне мере разоружања које се не тичу стратегијске националне безбедности него су надахнуте заједничким осећањем да је само постојање извесних оружја и супстанци опасно по међународну безбедност у правом смислу, по општа добра читавог човечанства. Постоји покушај да се такве мере, за разлику од разоружања, назову делимичним разоружањем или контролом наоружања, али ова последња ознака подразумева и мере на које у овом тренутку не мислимо, као што су нпр. одржавање квантитета и квалитета наоружања појединих парова држава или савеза на изједначеном нивоу или, штавише, мере у будућности које треба да спрече поновно наоружавање (18).

---

(13) Вид. *Les Nations Unies et le désarmament*, стр. 95 и даље.

(14) *Сл. лист СФРЈ* 11/63.

(15) K. Knorr, »Supranational versus International Models for General and Complete Disarmament«, у: R. Falk — R. Barnett, *Security in Disarmament*, Princeton 1965, стр. 384. и даље.

(16) Вид. главу X совјетског нацрта (нап. 6), стр. 413. и даље.

(17) Вид. нпр. G. Clark — L. Sohn, *World Peace Through World Law*, Cambridge, Mass., 1964, стр. 468 и даље, као и оштру критику у В. М. Чхиквадзе, *нав. дело*, стр. 231 и даље.

(18) Вид. E. Forndran, *Abrüstung und Rüstungskontrolle*, у: K. D. Bracher — E. Fraenkel (ur.), *Internationale Beziehungen*, Frankfurt a/M 1969, стр. 14 и даље; M. Kumar, *Theoretical Aspects of International Politics*, Agra 1972, стр. 373; R. Falk — S. Mandlovitz, *The Strategy of World Order*, Vol. 4, New York 1966, стр. 4 и даље.

Међународна безбедност, а не само безбедност појединих држава, угрожена је постојањем оружја чије се дејство не може ограничити на изабрани циљ већ прете опасним штетама, па и уништењем, читавом људском роду. У таква оружја спадају, поред нуклеарног, и биолошко и хемијско, тим пре што је производња ових последњих јефтинија и практично доступна ширем кругу субјеката (19). Пошто је употреба таквог оружја ирационална јер се не може спојити ни са каквим стварним, похвалним или покудним, спољнополитичким циљем држава-поседника, изгледа да би и једностране мере у правцу таквог делимичног ограничавања наоружања или разоружавања биле скопчане с мање ризика за оне који их буду предузели, а да не помињемо оне државе које су се, као Југославија, унапред одрекле производње и поседовања таквог оружја. При том, међутим, не треба заборавити да је за сада сврха таквог оружја да буде претња, застрашивач. Тачно је да је претња, ако је скопчана са штетом за самог претиоца, мање убедљива, али је добро познато да и ирационална претња, која иде до претње самоубиством, има своје опасно и парализујуће дејство и да се подражавањем ирационалности могу постићи значајни успеси у психолошком рату.

Како се национална безбедност јасније и присније осећа од међународне, ни делимично разоружање не може се успоставити без поверења, које у овом случају може да се помогне и донекле замени вером у разум. Парадоксално је, међутим, али и истинито да су неки од досадашњих успеха на пољу ограничавања нуклеарног наоружања управо засновани на неповерењу, на подозрењу које велике силе имају према мањим државама и које је до сада доводило дотле да ни своје савезнике не упућују у тајне најмодернијег нуклеарног оружја, да их њиме не снабдевају и да се сразмерно лако споразумеју да то убудуће не чине. *Бокић* је упечатљиво показао да се супер силе понашају тако као да је нуклеарно оружје у њиховим рукама стабилизациони и умирујући чинилац, док то не би било у поседу мањих и „неодговорнијих", мада за то нема никаквих доказа (20). Неповерење, сумња у разум, постоји, дакле, и према савезницима. Део парадокса је, пак, и то што је искуство показало власницима нуклеарног оружја да га супротна страна за више од две и по деценије није употребила па се чак устручавала да га преда и себи блиским државама, што опет значи да велике силе једна другој признају рационалност и осведочују се у њу. Поврх свега, нуклеарно разоружани свет био би нешто даље од самоуништења, али би у себи носио могућности да за скраћено време пређе део пута којим се вратио.

Разоружање не може да постоји самостално. Друге мере треба да му претходе и да га крунишу. Као што је тачно да се безбедност не може наћи у наоружању, испоставља се, на жалост, да ње нема ни у

(19) Вид. J. Moch, *»The History of Disarmament Since 1945«*, у *ABC Weapons* итд. (нап. 6), стр. 128. М. Радојковић, међутим, исправно примећује да и „класично" наоружање све више постаје оружје за масовно уништавање. „Међународна заједница и разоружање", *Међународна политика* бр. 547/1973, стр. 2.

(20) *Нав. дело*, стр. 4 и даље.

самом разоружању. Ако нема поверења, разоружање почиње да бива покушај да се поверење замени низом сложених правила и поступака све дотле док се сасвим не замагли чињеница да и та правила морају да почивају на вери да ће бити поштована. Ако поверења има, разоружање је, ако не једноставан, а оно решив технички проблем. Све док се поверење не стекне, скоро сваки званични предлог за потпуно разоружање крије у себи жељу да га друга страна не прихвати, а она то обично може лако да учини позивајући се на оне детаље који су унети у план зато да би предлагачу у току целог процеса давали онолику премоћ која му је потребна за заштиту своје националне безбедности. Главна нада народа који не могу да учествују у трци у наоружавању јесте у томе да својим понашањем покажу да се никакво оружје не исплати ако постоји решеност да се бране основне вредности друштва и да тако, афирмацијом моралног, најтеже мерљивог чиниоца моћи, ирационалност сваког прекомерног наоружавања разголите до краја.

Разоружање је важан чинилац у јачању стратегијске националне безбедности чланица међународне заједнице, па и међународне безбедности схваћене у смислу збира стратегијских националних безбедности. Оно, чак и непотпуно изведено, смањује изгледе на избијање међународних сукоба, искључујући — што није за потцењивање — велик број ирационалних и случајних повода за катастрофалне оружане сукобе. Међутим, када се имају у виду национална безбедност у пуном обиму и права универзална међународна безбедност, разоружање је лакше сагледати у правим оквирима и одредити му одговарајуће место. Оно није *самостално* средство и апсолутни лек већ је неопходан предуслов неког другог, општијег, свеобухватнијег система мера за остваривање међународне безбедности, који треба да испуњава две функције које и само разоружање појмовно тражи: да разоружању дâ прави циљ и да створи систем трајне *разоружаности*, стање у којем нема разлога и подстрека за поновно наоружавање. Јер, у појам разоружања не улазе само предмети који се могу уништити него и знања и могућности да се они произведу, знања и могућности који се не могу заборавити ни уништити.

Др Војин Димитријевић

РЕЗЮМЕ

Безопасность и разоружение

Вооружение никогда не было абсолютным и зависило от того, как его расценивали другие государства. Ввиду этого процесс вооружения никогда не был ни единственным ни независимым. В результате большинство государств оказывалось всегда частично разоруженными и свою безопасность строило на отношениях доверия к ним, а не на силе оружия. В этом кроется один из аргументов для единственого разоружения, однако не являющийся достаточным, т. к. он не говорит каким образом приобритается доверие к разоружившемуся государству. Разоружие является главным образом двухсторонним или многосторонним процессом, предпринятым из убеждения, что оружие не гарантирует национальную

безопасность, что с ним растет возможность войны и в широких кругах населения вызывает тяготение к применению оружия. Оно также представляет тяжелое бремя для народного хозяйства и мировой экономики. Неуспех существовавших планов разоружения поднимает теоретический вопрос пригодности разоружения для достижения безопасности. Можно утверждать, что источником опасности является не оружие, а желание его употребить, способное пережить разоружение и использовать оставшиеся средства насилия. Уместно заметить, что более мощное вооружение является чаще всего последствием более высокого экономического развития, могущего и после разоружения найти свое выражение и с помощью других средств угрозить безопасность более слабых государств. Минимальное доверие должно быть оказано в начале разоружения и в ходе разоружения оно должно и дальше укрепляться. Проблему безопасности нельзя решить одним лишь разоружением и каждый план разоружения должны сопровождать картины разоруженного мира. Разоружение не является ни независимым методом ни универсальным лекарством. Оно является предварительным условием и частью более широкой системы мероприятий по защите международной безопасности, долженствующей сделать разоружение конечной целью и приводящей к разоруженному миру, в котором не будет побудительных причин к вооружению. Разоружение не ограничивается предметами, могущими быть уничтоженными: оно должно схватывать и знания и возможности, которые нельзя ни забыть ни отменить.

SUMMARY

Security and disarmament

Armament has never been absolute but related to expectations as to the behaviour of other states. The armament process has therefore never been one-sided and independent. As a result, a vast majority of states have always been partially disarmed, relying for their security on trust rather than on armed might. This supplies one of the arguments for unilateral disarmament, which is however not sufficient for because one-sided disarmament cannot create trust in the population of disarming state. Disarmament is generally a bilateral or multilateral process, undertaken in the conviction that arms do not guarantee national security, that they icrease the prospects for war, that they tend to heighten the rate of violence in national societies and that they are a heavy burden for national economies and world economy. The failure of disarmament plans in the past raises some theoretical doubts as to the capability of disarmament as a means for achieving security. It may be argued that arms are not the source of danger, but the will to use them, which may survive disarmament and use the remaining tools of violence. It is also important to note that superior armament is as a rule an outcome of economic superiority, which will remain and be used to threaten national security even in post-disarmament days. A minimum of trust must exist at the beginning of the disarmament process and trust has to be gradually built in its course. The security problem cannot be solved by disarmament alone so that every disarmament plan shall be accompanied by a vision of the disarmed world. Disarmament is neither an independent method nor a universal remedy. It is a prerequisite and a part of a broader system of measures for the protection of international security, a system that shall give disarmament its final goal and bring about a permanently disarmed world, a state of affairs without incentives to armament. Disarmament is not restricted to objects, that can be destroyed: it should cover know-how and capabilities, which cannot be forgotten or abolished.

RÉSUMÉ

La sécurité et le désarmement

De désarmement n'a jamais été absolu, mais il était dépendant de l'estimation du comportement des autres Etats. C'est pourquoi le processus du désarmement n'a jamais été ni unique ni indépendant. En tant que conséquence de ce fait la grande majorité des Etats a été depuis toujours partiellement désarmée, en cherchant la sécurité dans la confiance et non point dans la force armée. Par ce moyen on donne l'un des arguments pour le désarmement unique, qui cependant n'est pas suffisant, car il n'explique pas comment on pourrait créer la confiance dans un Etat qui se désarme. Le désarmement est généralement un processus double ou multiple, auquel on a recours dans la conviction que les armes ne garatissent pas la sécurité nationale, qu'il intensifie les perspective de la guerre, qu'il augmente le degré de la tyrannie dans les sociétés nationales mêmes et que c'est une lourde charge pour les économies nationales et l'économie mondiale. L'insuccès des plans qui ont été appliqués pour le déarmement soulève la question théorique sur les qualités requises du désarmement pour réaliser la sécurité. On peut affirmer que les armes mêmes ne sont pas une source de danger, mais la volonté d'en faire usage, qui peut survivre le déarmement et utiliser les moyens subsistants pour la tyrannie. Il est important de souligner qu'un armement plus intense est le plus souvent la conséquence d'un état de développement plus élevé, qui prendra toute sa portée même après le désarmement et qui par d'autres moyens menacera la sécurité de l'Etat plus faible. Un minimum de confiance doit exister au commencement du désarmement et elle doit se maintenir par la suite au cours de sa realisation. Le problème de la sécurité ne peut pas être pésolu seulement par le désarmement, de sorte que chaque plan de déarmement n'est ni une méthode indépendante ni un aspect universel. Il est la condition préalable et une partie d'un système plus large de mesures pour la protection de la sécurité internationale, qui doit désigner au désarmement le but final et aboutir au monde désarmé, dans lequel il n'y aura pas d'incitation à l'armement. Le désarmement n'est pas limité aux objets qu'on peut détruire, il doit englober les connaissances et les possibilités, qui ne peuvent être ni oubliées ni abolies.

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. Овоме 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 развитка, траже што бољу политичку организацију друштва да би тај циљ остварили. 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 развитка 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 с 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 консултанта 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 нестала 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 стале 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.

б) *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, задовољићемо 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 становишта 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) Л. 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 статути међународних организација, као и другим начинима престанка уговора и ослобађањем од обавеза, признатим у међународном праву.

За потврду међународноправног континуитета државе није потребан изричит пристанак 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 влада 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 субјеката 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 регулисања. 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, ужурбано 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 досадашњем 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 окупиране територије. 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-

више одлучно је устао против комадања територије Југославије и нових граница које је окупатор стварао.

Окупаторске силе желеле су да дају 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 стицатељицама 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 субјективитета окупиране 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 оружаној 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 званичких 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 било 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 ванјским 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 Отачественo-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. једиштвена 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 намеснишгво 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, постављење 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 домашаја 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 измењено поменуту 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 рецепирано 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. међународноправни 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 домашај 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 раније 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. Добијање 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 предратних 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 деблокирању 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 произилазило 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 протеком рока за нотификацију од шест месеци после ступања на снагу Уговора о миру са Бугарском били укинути. Такав је био случај са двема 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 једног 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 двојако: 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, В. 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 санитетским 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. Напоминьемо да су неки од ових аката донети после доношења одлука другог заседања АВНОЈ-а.

д) *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.

ђ) *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 éme 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 статутом 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 предратних 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 структури 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 коренитих 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 Борђевић

РЕЗЮМЕ

Международный континуитет югославского государства до и после Второй мировой войны

Автор излагает 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 субъективитета 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 nutata, 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 Jugoslav state before and after the second world war

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

For the conseption 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 conseption of continuity differs from other similar conseptions such as identity and succession of a state.

The occupation of Jugoslavia 1941—1945. did not influence the further subjectivity of the Jugoslav state. Stressing the particularity of the international recognition of the new Jugoslav government after the decidions taken at the second session of AVNOJ in november 1943. the author quotes fragments and documents which prove that continuity of the Jugoslav 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 Jugoslav 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 Jugoslavia 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 especialy unconal treaties and various privileges of foreign states in other countries, can be the main and justificable 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 especialy 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'identitté 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.

НЕКЕ ПРИМЈЕДБЕ УЗ ЧЛ. 50. БЕЧКЕ КОНВЕНЦИЈЕ О ПРАВУ МЕЂУНАРОДНИХ УГОВОРА

Бечка конвенција о праву међународних уговора (даље у тексту: Конвенција) (1) одређује у свом чл. 50:

> *„Корупција представника државе*
> Ако је пристанак државе да буде везана уговором добивен корумпирањем њезина представника непосредним или посредним дјеловањем неке друге државе која је судјеловала у преговорима, држава се може позвати на ову корупцију која чини ништавим њезин пристанак да буде везана уговором".

Појам и ријеч *корупција* (2) јављају се у пракси и доктрини (3) међународног права размјерно врло ријетко, свакако далеко рјеђе од појмова, *сила, превара, пријетња силом, мијешање у унутрашње послове других држава,* итд. Такође се смије тврдити да се појам *корупција* сусреће чешће у унутрашњим правним порецима (4) него у међународном праву. Чини се да су разлози томе прилично јасни и разумљиви. Међународно право је скуп правних правила која првенствено вриједе између држава. Оне у својим политичким односима, као што је добро познато, нису имуне од понашања које се може довести у везу с појмом корупције (5). Државе, нпр., улазе у рат на страни оних сила које јој то учествовање награђују, у случају побједе, наравно, територијалним проширењима на рачун поражених (6). Државе, такође, дају једна другој

---

(1) Бечка конвенција о праву међународних уговора потписана је 23. 5. 1969. Југославија је ту Конвенцију ратификирала; објављена је у Сл. л. 30/1972.

(2) Појам *корупција* није дефиниран у Конвенцији. Према томе се под корупцијом у Конвенцији има разумијевати оно што се општенито и претежно под тим називом разумијева у свакодневном животу и у унутрашњим правним порецима, наиме сваковрсне злоупотребе службене дужности ради стицања материјалне користи. Корупција обухваћа подмићивање; оно је пасивно (примање мита) и активно (давање мита).

(3) У уџбенику J. Andrassy-a ријеч корупција јавља се само два пута; једном у вези с чл. 50. Конвенције.

(4) Види чл. 325. и 326. КЗ.

(5) Види Иблер, Дипломатска хисторија, Загреб 1960, стр. 4.

(6) Примјер: тајни Лондонски уговор, потписан 26. 4. 1915, којим Италија бива награђена за напуштање својих дотадашњих савезника (Њемачке и Аустро-Угарске) и прелажење на страну њених непријатеља.

подршке и против својих бољих увјерења, да би тиме за узврат добиле неку корист или предност. Но, све се то одиграва на пољу ваљске политике, на пољу *политичких* — а не строго *правних* — односа. Па и ту се ријеч корупција не јавља сувише често, јер методе које смо споменули напросто још спадају у практичну политику (7). Међутим, кад је ријеч о међународном праву, а посебно о склапању двостраних правних послова, међународних уговора, представници држава нису, свакако не редовно, били особито погодни као објект корумпирања у смислу и садржају који предвиђа чл. 50. Конвенције. Кад су такви представници држава одабрани на одговарајући начин, они су редовно (бар у досадашњој хисторији) више тежили да се истакну својим патриотизмом, заслугама за своју државу, амбицијом да их хисторија забиљежи као спретне и успјешне државнике и дипломате него да себи прибаве недопуштену материјалну корист, и то на штету властите државе. А и њихове су их, у највећем броју случајева срећене, а често и врло добре особне материјалне прилике чиниле теже доступнима жељи за недопуштеним материјалним стицањем. Мисао да би их се могло корумпирати представљала је увреду не само за њих особно него и за њихове државе (8). Тим више што се претпоставља, и то претежно оправдано, да државе, односно њени надлежни органи, као опуномоћене представнике за вођење преговора у вези са склапањем међународних уговора и с њиховим потписивањем, бирају особе позната и похвална живота, провјерене у њиховом претходном раду и дјеловању. Претпоставља се да су то особе које су изнад просјечно лојалне према својој влади и држави. Не мислимо тиме рећи да се усљед тога при преговорима и склапању међународних уговора не јављају разноврсни притисци на представнике. Но ти притисци нису, у првом реду, а поготово не једино, уперени против самих представника, него против влада и држава. Ти су притисци суптилнији од корупције. Уцјене и пријетње дио су погађања, увјеравања и указивања на добре или лоше посљедице става једне или друге државе која судјелује у преговорима. Не настоји се при том од представника неке државе исходити пристанак на уговор или на неку његову одредбу корумпирањем његове особе и давањем недопуштене протувриједности (мита) за став који се од њега тражи.

Чл. 50. Конвенције, међутим, предвиђа случај да физичка особа, представник једне од држава-преговарача (које треба да постану државе-уговорнице) буде изравно или неизравно корумпиран од стране друге државе. Надаље, исти члан Конвенције претпоставља да ће до склапања уговора доћи управо захваљујући околности да се представник прве држа-

(7) Види Потемкин, Хисторија дипломације, Трећи свезак, пријевод с руског оригинала, Загреб 1951 (издање Матице Хрватске), стр. 621. и сл. (Поступци и методе рада, организационе форме и техника савремене дипломације).

(8) Управо зато је схватљиво да се случајеви корупције настоје сакрити што је дуље могуће. Но и у случају када представници држава у својој активности не заступају изравно интересе својих држава, него играју улогу посредника између трећих држава, њихово коруптно понашање, разумљиво, заслужује сваку осуду. Talleyrand је, представљајући Француску, од низоземског краља приликом одређивања граница између Низоземске и новостворене Белгије примио мито од десет тисућа фунти стерлинга у злату. В. Потемкин, Хисторија дипломације, Први свезак, Загреб 1951, стр. 367.

ве дао корумпирати (подмитити) од стране друге државе. Зато што је био корумпиран, представник државе је дао и свој пристанак да његова држава буде везана односним уговором. За случај таквог чињеничног стања, Конвенција одређује да се држава која је услијед корумпирања свог представника постала везана уговором, може на ту корупцију — пошто је за њу дознала — позвати као на разлог који обеснажује њен пристанак да буде везана. Њезин пристанак није правоваљан, уговор је ништав. Ово стога што Конвенција очигледно — и неоспорно с добрим разлогом — сматра да је дјеловање државе, која није крзмала употријебити непоштени и нечасни пут корумпирања представника туђе државе, не само морално него и правно недопуштено. Такво је дјеловање противно међународноправном поретку, па стога не смије и не може бити темељ ма каквих правних захтјева. Поготово не захтјева оне државе која корумпира, против државе чији је представник био корумпиран. Конвенција одређује да се ова посљедња држава може позвати на корупцију као на разлог ништавости уговора. Тој држави Конвенција пружа на праву основану могућност да се обрани од посљедица недопуштеног дјеловања државе сууговарача, тј. од дјеловања уговора који би, то ваља претпоставити, био противан њезиним интересима и на који она, стога, не би била дала свој пристанак, да је њен представник био поштен и лојалан. *Ratio* чл. 50. Конвенције је јасан, мотив је прихватљив. Стога се овдје не тврди како би уговор који је настао корумпирањем представника државе требало у сваком случају да буде правоваљан, те како не би смјела да постоји могућност позивања на ништавост уговора. Но и упркос тог основног одобравања и прихватања чл. 50. Конвенције, чини нам се да би његова примјена можда могла постати сумњиве вриједности. Садржај чл. 50. Конвенције је можда сувише радикалан.

Ако се садржај чл. 50. упореди са садржајем т. 1, чл. 46 (9), видјет ће се да се држава не може позивати на повреду неке одредбе њеног унутрашњег права која се тиче надлежности за склапање уговора, као на разлог за ништавост, осим ако је та повреда била очигледна и ако се тиче правила њеног унутрашњег права које је од темељне важности. На сваки начин, постоји ограничење у могућности позивања на ништавост. А у случају корупције, у самом чл. 50, нема никаквих ограничења. Нека би нам се ограничења, међутим, чинила оправданима. И то и поред оних која су садржана у чл. 45. Конвенције (10). Јер правом зајамчена могућност да

(9) Чл. 46. Конвенције гласи:

„Одредбе унутрашњег права које се односе на надлежност за склапање уговора

1. Чињеницу да је пристанак државе да буде везана уговором изражен на начин да је повријеђена одредба њезина унутрашњег права у вези с надлежношћу за склапање уговора, не може та држава наводити као случај да постоји мана уговора осим ако је повреда била очита и ако се односи на неко битно правило унутрашњег права.

2. Повреда је очита ако је објективно јасна за сваку државу, која у том погледу поступа према уобичајеној пракси и добронамјерно".

(10) Чл. 45. Конвенције гласи:

„Губитак права позивања на узрок ништавости уговора или на разлоге за престанак уговора, за повлачење из њега или за обуставу његове примјене

држава може уговор учинити ништавим, наводећи као разлог те ништавости корупцију којој је подлегао њен властити представник — а за што она сноси дио политичке одговорности у сваком случају, а у некима можда и правне одговорности — захтијевао би нека ограничења и мимо оних из чл. 45. Као једно могуће ограничење наводимо протек објективно одређеног времена од потписивања уговора, дакле, независно о времену сазнања за корупцију. Као друга могућност ограничења указује се захтјев да се претходно точно утврди штетна посљедица обвезе из уговора, у чему и колико је држава оштећена; требале би, можда, постојати неке каутеле против објесног позивања на корупцију. Пита се, такође, не би ли било потребно позивање на корупцију увјетовати правомоћном пресудом, донијетом од националних судова државе против бившег представника те државе, тако да чињенице буду утврђене у поступку редовног судовања, а не само од егзекутиве.

Ако примјена чл. 50. Конвенције изазове спор између држава у питању, има се тражити рјешење примјеном чл. 33. Повеље. Ако то не доведе до рјешења спора, применит ће се т. б) чл. 66. Конвенције, тј. Прилог Конвенције, у коме је предвиђен поступак мирења (концилиације).

Тек када у будућности настану ситуације на које се односи чл. 50. Конвенције, показат ће се да ли је тај чланак добитак за истинску афирмацију међународног права. Јер, тај чланак отвара нека питања, и оставља их неријешенима. Одговор на питања која постављамо зависи од тога, на који ће начин у будуће, и у којој мјери, државе трпити посљедице властитих слабости, или ће властите морално-политичке недостатке свог поретка користити за проглашавање неког неугодног уговора ништавим. А затим и од тога, како ће празнине чл. 50. Конвенције бити у пракси попуњаване у поступцима мирног рјешавања спорова (чл. 33. Повеље), у примјени Прилога Конвенције, те, евентуално, и у поступцима међународне арбитраже и судовања у ужем смислу ријечи (т. 4, чл. 65. Конвенције).

Што се Конвенције тиче, она у свом чл. 50. одразује животну стварност. А та стварност нипошто не искључује учин који чл. 50 предвиђа као могућ. Сматрамо да не би требало приговорити реализму Конвенције, која не затвара очи пред чињеницом да је нешто могуће, па зато треба да буде предвиђено надовезивање правних посљедица на ту могућност. У случају који се претпоставља, предвиђа се могућност утврђења ништавости међународног уговора, његово непостојање. С обзиром на то како Конвенција ту могућност конструира, за њено је остварење потребна недопуштена и протуправна „сурадња" представника обију држава. То је једна од разлика између корупције, с једне стране, и силе и преваре, с друге стране. За посљедња два узрока ништавости, за силу и превару, само је једна страна крива и одговорна; друга је недужна.

Држава се не може позивати на узрок ништавости уговора или на разлог за његов престанак, за повлачење из њега или за обуставу његове примјене, према чланцима 46. до 50. или чланцима 60. и 62, ако је та држава након што се упознала с чињеницама:

а) изричито пристала сматрати да, овисно о случају, уговор вриједи, да остаје на снази и да се даље примјењује; или

б) треба због свог става да се сматра као да је пристала, овисно о случају, на важење уговора или на његово остајање на снази или на његову примјену".

Оно што, међутим, спријечава наше безрезервно одобравање садржају чл. 50. Конвенције и отвара питања на која не налазимо посве задовољавајућих одговора, кратко ћемо овдје скицирати.

Држава која се позива на чл. 50. Конвенције, посве отворено сама тврди да је њен представник, дакле по њој самој и њезиним органима и мјерилима слободно изабрана особа, нечасна особа, која се ради својих особних пробитака огријешује о право, морал и лојалност према властитој земљи, особа која ради својих користољубивих мотива наноси штету интересима једне широке заједнице, и то своје државе, према којој је, уз остале ванправне везе, везана и правним обвезама што произилазе из персоналне суверености државе. Питање је, не потиче ли чл. 50. Конвенције тиме можда непожељни развој међудржавних односа. Јер владе тим чланком Конвенције добивају признање од међународноправног поретка да их исти штити, те да оне не морају сносити штетне посљедице кад особе подложне корупцији именују својим представницима. Чл. 50. Конвенције олакшава владама стицање увјерења да се нити морају стидјети својих представника, нити трудити да избјегну погрешке и заблуде, неодговорност и неозбиљност при избору својих представника. Да ли је то у интересу добрих и стабилних међудржавних односа? Могло би се чак и замислити, да би несавјесне владе ту своју неодговорност за неадекватан избор представника могле укључити у своје политичке комбинације, нпр. у стицање већих могућности за ослобађање од уговорних обавеза. Није ли то можда пут који одступа од једне разумне, практичне и морално оправдане (иако, наравно, не и нужно у сваком могућем случају праведне) поставке, наиме да држава треба да сноси и трпи све штетне посљедице властитих пропуста, властитих нездравих прилика, па и од коруптности свог управног апарата. Конвенција као да одступа од провјереног правила да представник државе својим очитовањима, изјавама, чинима, гласањима и потписима своју државу обвезује. Држава мора — а тко би други умјесто ње? — сносити ризико да буде везана посредством својих представника који су дјеловали у оквирима својих овлашћења и пуномоћи. Кад се ради о склапању уговора требало би то да вриједи како у случају оних уговора који морају добити и који су добили интерноправну ратификацију (приволу, одобрење), тако и код оних који то не морају. Потреба за правном сигурношћу и политичком стабилношћу говори томе у прилог.

Разумије се да овакво резонирање не може обезвриједити један други став, који је у складу с позитивним правом. Мислимо на то да се непоштеним средствима, протуправним чинима, злоупотребом права — па и корумпирањем — не смије омогућити заснивање и мијењање права и правних односа између држава. Стога и није кршењем права могао настати правоваљани двострани правни посао. Тај је посао ништав. *Ex maleficio non oritur contractus* — је maxima коју је овдје умјесно навести, јер корупција и *maleficium* заиста нису удаљени појмови.

Овдје се сукобљавају два става, оба оправдана. Вјеројатно је заиста важније не допусти важење уговора који је настао корупцијом, него бити забринут тиме што држава без икаквих правом предвиђених неповољних посљедица може уговор учинити ништавим, иако је у њено име

пристанак на уговор дао њен корумпирани представник. С начелног становишта је то оправдано. Но питање је, да ли добро, ефикасно и по развој међудржавних односа корисно међународно право смије посве мимоићи практичне посљедице које нека норма може имати на понашање држава. За разлику од преваре и силе као разлога ништавости, гдје је за ништавост одговорна само једна уговорна страна, код корупције су представници обију страна судјеловали у недопуштеној трансакцији. Представник једне стране не би могао бити корумпиран (и поред његових негативних карактерних својстава) да представник друге државе није подузео и извршио корумпирање. И обратно, корумпирање не би могло бити извршено да представник прве државе није таква особа коју се може корумпирати. Ми видимо проблем у томе, што прва држава, она која је жртва корумпирања, није, међутим, и посве недужна. Јер та држава посве недостојне особе поставља својим представницима при склапању међународних уговора. При томе ваља имати на уму да држава за склапање међународних уговора треба само ограничени број представника, и да јој не би смјело представљати непремостиву тешкоћу и наћи погодне особе. Карактерна својства представника, кад се ради о поновљеним случајевима њихова корумпирања, донекле говоре и о својствима владајућег слоја у таквој држави, те дају неку слику и о самој држави и приликама које у њој владају.

Требало би се, такође, запитати, зашто би корупција као основ ништавости била ограничена само на представника државе при закључивању и склапању међународних уговора. Ако допустимо да корумпираност представника треба да има ефект предвиђен у чл. 50. Конвенције, зашто да такав ефект не наступи такође и услијед корумпираности низа других органа државе, већ према односним унутрашњим правним порецима. Није представник државе при преговорима и склапању уговора једини орган државе који долази у обзир да буде подмићен. Управо смо свједоци врло грубих оптужби опозиције против владе у Савезној Републици Њемачкој гдје се као једно од тумачења како је дошло до склапања и ступања на снагу споразума склопљених 1973. између Савезне Републике Њемачке и Демократске Републике Њемачке може врло лако појавити и корупција. Стога је оправдана бојазан коју изражава Вероста ([11]), наиме да би чл. 50. Конвенције могао олакшати нападаје влада на владе које су им претходиле.

([11]) »Ebenso blieb Art. 50 (Entw. 47) als eigener Artikel bestehen, obwohl et nur einen Sonderfall des Betruges betrifft und sich in einer Konvention, die von Regierungsvertretern berateп und beschlossen wurde, sonderbar genug ausnimmt. Auf den Hinweis, dass die Geschenkannahme bei Vertagsverhandlungen durch einen Bevollmächtigten auf die Regierung, die ihn bestellt hat, zurückfällt, wurde — ausserhalb der Sitzung — von den Anhängern des Artikels erwidert, es seien schon Regierungen bestochen worden und daher sei es sehr wichtig, einen eigenen Artikel gegen Bestechung bestehen zu lassen. Die Bestimmung erscheint auch deshalb nicht unbedenklich, weil bei einem Regierungswechsel in einzelnen Staaten die neuen Machthaber etwa einen Vertrag anfechten könnten, indem sie ihre Vorgänger und deren Bevollmächtigte der Korruption bezichtigen«. (Die Vertragsrechts-Konferenz der Vereinten Nationen 1968/69 und die Wiener Konvention über das Recht der Verträge, Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht, Band 29, Nr. 4/1969, стр. 691).

Напокон, потребно је такођер утврдити, да садржај, чл. 50. Конвенције представља новоту. Таква норма не постоји као норма општег обичајног међународног права. Чл. 50. Конвенције примјер је *легислације* до које долази истодобно с *кодификацијом* у правом, ужем смислу ријечи (12). Чл. 50. Конвенције (у Нацрту чл. 47) појавио се у раду Комисије за међународно право размјерно врло касно, заправо тек при свршетку Комисијина рада. Ако је чл. 50. Конвенције заиста потребан и користан — што се наравно још није могло показати — он свакако представља једну нову норму у међународном праву. Та је норма у Конвенцију ушла а да посљедице које би она могла имати у међудржавним односима нису претходно биле довољно и темељито проучаване.

Др Владимир Иблер

РЕЗЮМЕ

Замечания к ст. 50 Венской конвенции о договорных нормах

Автор подвергает анализу и объясняет содержание ст. 50 Венской конвенции. Он считает, что хотя причина, по которой в конвенцию была внесена ст. 50 является ясной, понятной и приемлемой (ибо ст. 50 отвечает правовому началу, по которому незаконные деяния и закону противное поведение не могут служить основанием дл возникновения действительного по закону международного обязательства), она все же вызывает некоторые сомнения ввиду возможных последствий. Нельзя считать безусловным, что коррупция, являясь новым основанием для обессиления согласия государства, данного со стороны его коррумпированного представителя, будет только одним из положительных последствий. Данная работа указывает, что развитие международных отношений может пойти по пути их ослабления, поскольку подкуп представителя одного государства другим государством предоставляет возможность первому государству обьявить договор недействительным. Кроме принуждения, ошибки и обмана обычное международное право не включало и коррупцию в качестве основания для расторжения договора. Спецификация коррупции в Венской конвенции 1969 г. является новинкой. Влияние этого нового на эффективность международного права предварительно не было достаточно внимательно изучено и взвешено.

SUMMARY

Some remarks relating to Art. 50 of Viena Convention on the law of treaties

The author analyzes and interprets the content of Art. 50 of the said Convention. Although he finds that the intention of including Art. 50 in the Convention is clear, understandable and acceptable [because Art. 50 is in accordance with the legal maxim that illegal acts and unlawful conducts should not create a correct and binding legal basis for the validity of international transactions], he nevertheless raises some doubts as to its effect. It is not out of doubt that the corruption as a newly introduced ground for invalidating the consent of the state given by its corrupted representative

(12) Чл. 13. Повеље разликује између кодификације међународног права и прогресивног развитка (легислације) међународног права. Садржај чл. 50. Конвенције пружа нам примјер развитка међународног права, а будућност ће показати да ли је тај развитак и прогресиван

will be only of a beneficial effect. The present paper draws attention to the possible bad developments in interstatal relations if corruption of a state's representative by another negotiating state gives to the former state the possibility to invalidate the treaty. In addition to coercion, error and fraud the customary International Law did not include corruption as a ground for invalidating the treaty. The specification of corruption in the 1969 Vienna Convention is a novelty. The effects of this novelty on the efficiency of International Law was previously not carefully enough studied and examined.

RÉSUMÉ

Les remarques sur l'article 50 de la Convention de Vienne sur le droit conventionnel

L'auteur analyse et explique le contenu de l'article 50 de la Convention citée. Quoi qu'il considère que la raison à cause de laquelle l'article 50 est introduite dans la Convention soit claire, compréhensible et acceptable (car l'article 50 est adhéré au principe juridique que les actes illégitimes et la conduite illicite ne fonde pas une base correcte pour une obligation juridique de validité des transactions internationales), il soulève de même quelques soupçons de ses conséquences. Il n'est pas hors de doute que la corruption comme une nouvelle base pour abroger l'acquiescement de l'Etat donné la part du représentant corrompu ne sera qu'une des conséquences utiles. Ce travail indique la possibilité d'un mauvais développement des relations internationales tant que la corruption de représentant d'une Etat de la part de l'autre présente, à la première Etat la possibilité d'anéantir le contrat. A cause de la contrainte, de la faute et de la fraude, le droit conventionnel international n'incluait par la corruption en base pour l'anéantissement du contrat. La spécification de la corruption dans la Convention de Vienne de 1969 c'est une nouveauté. Les influences de cette nouveauté sur l'efficacité du droit international n'étaient pas préalablement suffusament et attentivement etudiées et examinées.

РЕГУЛИСАЊЕ АГРАРНИХ ОДНОСА У БОСНИ И ХЕРЦЕГОВИНИ 1878—1914. ГОДИНЕ

Аграрно питање се налазило у средишту босанско-херцеговачких социјалних, националних и политичких превирања током читавог 19. и прве деценије 20. стољећа. Сва економска и социјална кретања у босанском аграру налазила су свој правни израз у одговарајућим нормативним актима османских и аустро-угарских државних органа. У жељи да осигура сопствене интересе у Босни и Херцеговини, Аустро-Угарска је од првих дана окупације 1878. пазила да при регулисању аграрних односа ничим битно не поремети осјетљиву национално-политичку структуру у запосједнутој покрајини. Полазећи од особних унутрашњих прилика Босне и Херцеговине и међународних околности, Аустро-Угарска је оцијенила, да ће најбоље бити у колико у регулисању аграрних односа прихвати и постепено развија буржоаске тенденције изражене у османском танзиматском (реформном) законодавству. При регулисању аграрних односа, Аустро-Угарска се мање руководила економским критеријумима, а више политичким обзирима и околностима. Аустро-Угарска се, на првом мјесту, плашила да би радикално рјешење аграрног питања довело до крупних економских и демографских помјерања, чиме би се битно нарушила национална структура БиХ, а тиме угрозио положај Монархије у овој покрајини. У овоме је Аустро-Угарској ишла на руку политика националних буржоазија у БиХ, које су своје национално-политичке аспирације стављале испред аграрног питања. Зато је Аустро-Угарска без великих унутрашњих потреса могла своју нормативну дјелатност на регулисању аграрних односа у БиХ почети рецепирањем Саферске наредбе, а завршити након више од три деценије Законом о факултативном откупу кметова.

Сложен и особен развитак османског феудализма у Босни правно је завршен доношењем Уредбе о чифлуцима у Босни, у нашој науци познате као Саферска наредба, од 14. Сафера 1276 (12. IX 1859), која је озаконила аграрне односе створене чифлучењем (1). Саферском наредбом озакоње-

(1) О еволуцији, врстама и карактеру аграрних и чифлучких односа у Босни прије доношења Саферске наредбе, види расправе и студије др Авде Сућеске: *О наслеђивању оџаклук тимара*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву XV/1967, стр. 503—515; *О настанку чифлука у нашим земљама*, Годишњак Друштва историчара БиХ, XVI/1965, стр. 37—57; *Попис чифлука у рогатичком кадилуку из 1835. године*, Прилози за оријенталну филологију (ПОФ), XIV—XV/1964—65, стр. 189—270; *Први покушај регулисања аграрних односа у БиХ у XIX столећу*, Годишњак Правног факултета у Сарајеву, XIV/1966, стр. 249—268; и Ахмед Аличић, *Чифлуци Хусеин капетана Градашчевића*, ПОФ, XIV—XV/1964—65, стр. 311—328.

но је постојеће обичајно аграрно право које је утврђено, посебно за сваки од шест санџака Босанског вилајета, изјавама представника ага и чифчија пред Великим танзиматским мецлисом (реформном комисијом) у Цариграду (2).

Захтијевајући Босну и Херцеговину, Аустро-Угарска је у току источне кризе и на Берлинском конгресу стално истицала, да су аграрни односи основни узрок сукоба који потресају Босну и да је османска управа неспособна да ријеши то питање, него да то може учинити само једна снажна и непристрасна сила. Члан XXV Берлинског уговора није изричито и формално обавезивао Аустро-Угарску да ријеши аграрно питање, али је јасно да је она у том погледу преузела одређену моралну обавезу. Одмах по доласку Аустрије у Босну, наглашавано је да је аграрно питање једно од оних унутрашњих животних питања, које „чином окупације мора наћи своје постепено рјешење" (3).

Основни циљ аустроугарске политике у аграрном питању био је да се што прије уведе ред у аграрне односе и одржи затечено стање у овој области, док се проблем проучава и нађе одговарајуће рјешење. Тако, већ 8. августа 1878. генерал Стеван Јовановић издаје у Херцеговини проглас: „Досадашњи одношаји међу агама и њиховим кметовима за сад остају као и досад, нек нитко не изостаје од своје дужности, колико агам толико и кметовима препоручује се да праведно пристојбине подијеле и тако да ником криво не буде" (4). Слично и генерал Филиповић пише 23. октобра 1878. генералу Беку (Beck), да ће се проблем најбоље ријешити, ако се остане при „чистом и једноставном принципу поновног смјештаја избјеглица на раније кметовске земље уз давање уплаћене трећине". „Кметови, дакле, закупници, као и посједници, бегови, аге и спахије најбоље ће споразумно одлучити ако раније закупничке уговоре продуже до коначног рјешења аграрног питања, и ако у овом односу и једна и друга страна буду правно заштићене" (5).

Како би закључивање 30—40 хиљада уговора могло изазвати конфузију, то је Филиповићу скренута пажња да се при смјештају избјеглица узимају усмене изјаве, којима ће се накнадно дати легална форма (6). Ови закупнички уговори закључили би се на основу поменуте Саферске наредбе, коју су аустро-угарске власти озакониле као основ за регулисање аграрних односа (7). Већ прије тога, издао је цар 12. октобра 1878. телеграфску наредбу генералима Филиповићу и Јовановићу, да се регулисање

---

(2) Владислав Скарић, *Постанак и развитак кметова у БиХ*, Село и сељаштво, Сарајево 1937, стр. 117. Интегрални текст Саферске наредбе на нашем језику види у књизи Васила Поповића, *Аграрно питање у Босни и турски нереди за време реформног режима Абдул Мецида*, Београд 1949, стр. 316—323.

(3) Dr Karl Grünberg, *Die Agrarverfassung und das Grundentlastungsproblem in Bosnien und der Hercegovina*, Leipzig 1914, стр. 51.

(4) Хамдија Качапић, *Херцеговачки устанак 1882. г.*, Сарајево 1958, стр. 37.

(5) *Исто*, стр. 36—37.

(6) *Исто*, стр. 37.

(7) Verordnung vom 14. Safer 1276, betreffend die Reglung der zwischen den Grundherrn und die Pächtern in Bosnien und der Herzegowina bestenden Agrarverhältnisse, *Sammlung der für Bosnien und die Herzegovina erlassenen Gesetze, Verordnungen und Normalweisungen*, I, стр. 507—511. (У даљем тексту цитира се као *Sammlung*.)

аграрних односа између посједника (чифлук сахибија) и закупника (кметова) врши на основу османских закона, посебно Саферске наредбе (8).

По Саферској наредби, посједник земљишта је власник, који то земљиште може уз сагласност државе продати, замијенити, заложити и оставити својим насљедницима. Лице које ту земљу држи у закуп (мустецир, чифчија, Pachter, кмет) нема никаквих права на саму земљу. Међутим, посједник га не може дићи са земље коју држи и обрађује, осим ако кмет (закупник) трајно занемарује земљу, одбија без разлога да плаћа хак и нема наде да ће се у том погледу поправити што се све мора судски доказати. Односи између посједника и кмета регулишу се путем међусобног закупничког уговора, који се звао музареа. Кмет може, међутим, сам напустити земљиште и отказати закупнички уговор, што мора саопштити земљовласнику по завршетку вршидбе, како би овај имао времена побринути се за друго лице које ће преузети обрађивање земље. Ако би закупник напустио земљу прије него што је љетина смирена, морао би надокнадити посједнику сву евентуалну штету. Кмет има право прече куповине, уколико власник продаје чифлук.

Све нове градње на чифлуку (кметовском селишту) изводи земљопосједник, а одржавање и поправке врши кмет. Уколико кмет напушта чифлук, а сам је направио неку зграду, власник је обавезан да му то исплати. Исто важи и за воће које је кмет засадио на чифлуку. Земљопосједник не смије кмета користити за своје различите радове, нити га истјерати из куће да би се сам уселио нити смије тражити од кмета бесплатан смјештај и опскрбу.

Висина различитих давања регулисана је посебно за сваки од шест босанских санџака, на основу поменутих изјава кметовских депутација пред танзиматским мецлисом о томе, колико се чега од старине давало. Саферска је наредба, према томе, као што је већ истакнуто, само потврдила постојеће стање и обичајно право.

Поред Саферске наредбе, Аустро-Угарска је скоро у цијелости рецепирала и османски земљишни закон из 1858, познат као Рамазански закон (9). Овај закон је одговарао новој управи, јер је отварао пут приватној својини и продору капиталистичких односа у пољопривреду. Рамазански закон је повећао опсег приватних (мулковних) имања, а државну (миријску) земљу учинио је мобилном, давањем права посједницима, да ту земљу уз сагласност државе могу отуђити. Закон је задржао основну подјелу земље у Османском царству, на мулковну и миријску, али је унио систем у османско аграрно право, сврставајући све некретнине у пет група.

Прву категорију земљишта чинио је мулк (ерази мемлуке). Посједник мулка је имао сва овлашћења којим располаже приватноправни сопственик. У мулк (у народу познат као „миљаћ") су спадали кућа, кућиште, те пола дунума земље око њих.

(8) Telegraphischer Erlass der Militär-Kanzlei betreffend die Reglung der agrarischen Verhältnisse, *Sammlung*, I, стр. 511—512.

(9) Gesetz über den Grundbesitz, *Sammlung*, II, стр. 275—300.

Другу категорију земљишта чинила је државна земља (ерази мирија), која је обухватала све зиратно земљиште и највећи дио шумског посједа. Врховно право својине припадало је држави, која је са овог земљишта убирали десетину. Међутим, по Рамазанском закону, посједници дијелова ерази мирије (чифлук сахибије и други) могли су ову земљу отуђити, али уз претходну дозволу државе.

Трећу категорију некретнина чиниле су вакуфске земље (ерази мевлуке), а четврту ерази метруке, тј. земљиште намијењено сељацима за опште коришћење (испаше, шуме и сл.). Најзад, пету категорију чиниле су пусте земље (ерази мерат) (10).

Уз рецепирање Рамазанског и Саферског закона донијето је неколико техничких прописа којима се обезбјеђивало спровођење ових аката. Тако, II армијска команда издаје 30. новембра 1878. наређење да се има одржати ред свим законским средствима, јер има знакова да кметови настоје пореметити постојеће аграрне односе. Властима се препоручује избјегавање употребе силе и подвлачи важност Саферске наредбе. Посједници не смију спрјечавати кметове у привредној дјелатности, самовољно их гонити са посједа и преоптерећивати захтјевима на које нису обавезни. Са друге стране, кметовима треба разбијати заблуду, да су окупацијом земљопосједници лишени свог правног положја. У сарадњи са православним и католичким свештенством смиривати народ и објашњавати му ситуацију. Наређења власти енергично спроводити (11). Суштину Саферске наредбе „осјетили су босански кметови тек онда када су је почеле примјењивати аустријске власти". Посљедњих година османске управе у Босни су владале тако несређене прилике, па су наводно „многи кметови за Саферску наредбу први пут чули тек по доласку Аустрије" (12).

Циркуларним наређењем Земаљске владе од 29. августа 1879. одређено је да се трећина (односно у неким сапцацима половина, четвртина или петина) одређује према попису десетине. При попису десетине присуствовао је кмет, земљопосједник, или његов заступник, о чему се састављао записник, који је служио као једина основа за одмјеравање трећине (13). Овај распис допуњен је наредбом Земаљске владе од 10. јуна 1880. године (14).

Аустро-Угарска је задржала у БиХ османски систем непосредних пореза, који је постепено усавршаван законодавним и административним мјерама. Основни непосредни порез била је земљарина, тзв. десетина, узимана од свих производа осим духана, свиле, уља и маслина, посљедни пут регулисана законом од 1871. године. Прије овог закона десетина је

---

(10) Опширно види, Људевит Фаркаш, *Земљишно законодавство у БиХ*, Архив за правне и друштвене науке, књ. XI/1925, стр. 169—182, 266—283, 388—399. Упореди и, др А. Суђеска, *Историја државе и права народа СФРЈ*, Сарајево 1971, стр. 103—104.

(11) Erlass des k. k. II Armee Kommandos betreffend die Wiedereinführung der Flächtlinge in die Pachterverhältnisse, *Sammlung*, I, стр. 512—514.

(12) Анто Бабић, *Босанско село кроз хисторију*, Преглед, св. 195/1940, стр. 144—145.

(13) Circularerlass der Landesregierung betreffend die Bemessung der Tretina und die Zehntbeschreibungen, *Sammlung*, I, стр. 514—515.

(14) Verordnung der Landesregierung Wegen Zuziehung der Grundherrn und ihrer Kmeten zu den Zehntbeschreibung, *Sammlung*, I, стр. 526.

наплаћивана у натури. По овом закону, међутим, десетина је издавана у закуп и износила је 10% бруто прихода. Посљедње године пред окупацију, 1877, износио је порез од земљарине 5,263.442 круне, тј. двије трећине од укупног пореског прихода 7,747.081 круна (15). Већ 6. септембра 1878. командант окупационих трупа генерал Филиповић је издао наредбу о хитном сабирању десетине у сарајевском округу (16). Аустро-Угарска је скоро од почетка наплаћивала десетину у новцу на основу процјене прихода од „десетинских комисија", по цијенама које су се за поједине пољопривредне производе утврђивале сваке године (17). Рад ових „десетинских комисија", тј. десетара и десетинских процјенитеља био је скопчан са многим злоупотребама. Зато су десетари били веома омрзнути у народу. Сељаци у једној жалби упућеној цару, 6. марта 1884, називају десетара „наш крвопија" (18). И сама аустро-угарска управа је налазила, да десетина и начин њеног процјењивања има крупних економских недостатака, јер не узима у обзир трошкове производње, па је интензивнији и рационалнији рад више опорезован. Тиме десетина спрјечава унапређење господарства и конзервира екстензивни начин привређивања (19).

Остали непосредни порези остали су исти као и за вријеме османске управе: земљишна и шумска такса, сулус вергија (верги), кућарина, такса на кућну кирију, доходарина, такса на ситну стоку и точарина (20). Порески притисак и оптерећење у БиХ расли су од почетка аустро-угарске управе. Укупан износ свих пореза достигао је 1904. године 17,095.000 круна (21), што је за 10 милиона више него у посљедњој години османске управе. Највећи део пореза отпадао је на десетину, која је нпр. 1904. године износила 9,198.000 круна (22). Исте године чист приход државног монопола износио је 7,677.680 круна (23), из чега се види да је главни фискални терет у БиХ подносио сељак у виду непосредних пореза.

Земаљска влада је 18. априла 1880. издала наредбу којом се регулишу спорни случајеви, уколико кмет не испуњава аграрне обавезе. Утврђени су рокови у којима кмет мора предати производе или дати накнаду у новцу. Предвиђен је и начин егзекутивног извршења кметовских обавеза (24).

---

(15) Ludwig Dimitz, *Die forstliche Verhältnisse und Einrichtungen Bosnien und der Herzegowina*, Wien 1905, стр. 81.

(16) *Босанско-херцеговачке новине*, бр. 3, 8. IX 1878.

(17) Др Мехмед Спахо, *Финанцијске прилике Босне и Херцеговине од 1878. до 1918*, Календар „Народна узданица", II/1934, стр. 93—94.

(18) T G. Masaryk, *Говор у аустријској делегацији о Калајевом режиму у Босни* (18. и 19. X 1892.). Објављен као додатак књизи Анте Малбаше, *Хрватски и српски национални проблем у Босни за вријеме режима Benjamina Kallaya*, Осијек 1940, стр. 103.

(19) *Извјештај о управи БиХ 1906*, Издало ц. и кр. Заједничко министарство финанција, стр. 387.

(20) Ferdinand Schmid, *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Oesterreich-Ungarns*, Лајпциг 1914, стр. 767—776.

(21) Борђе Крстић, *Аграрне прилике БиХ*, у књизи, *БиХ као привредно подручје*, Сарајево 1938, стр. 127.

(22) *Извјештај о управи БиХ 1906*, стр. 397.

(23) Б. Крстић, *Аграрне прилике БиХ*, стр. 127.

(24) Verordnung der Landesregierung betreffend das Vorgehen der Behörden bei der Abrechnung und Einhebung der rückständigen grundherrlichen Abgaben, *Sammlung*, I, стр. 516—519.

Због великог броја неријешених спорова Земаљска влада је 19. септембра 1881. донијела наредбу о ликвидирању заосталих аграрних обавеза. По овој наредби застаријева право на тужбу за неисплаћени хак до 31. децембра оне године која слиједи иза године доспјећа хака (тј. жетве) ([25]). Посебном наредбом од 8. децембра 1895. Земаљска влада је регулисала аграрни парнични поступак ([26]). Већ прије тога, одређено је да су котарски уреди првостепена власт у аграрним споровима између земљовласника и кмета ([27]). Котарски уреди морају пописати и имати у виду све локалне аграрноправне обичаје. Аграрни поступак води старјешина котарског уреда, односно испоставе. Другостепена власт је сама Земаљска влада, против чијег рјешења нема даљег правног лијека. Владином наредбом 26. јануара 1909. одређено је да аграрним расправама морају присуствовати четири „аграрна присједника", по двојица од стране власника и кметова. Присједници, чије је звање почасно и које на годину дана бира котарско вијеће, имали су одлучујуће право гласа ([28]). Да би се што једноставније вршило давање, утуживање и досуђивање хака, издала је Земаљска влада 31. маја 1905. наредбу о ликвидацији аграрних подавања, којом је регулисан начин одмјеравања и преузимања хака ([29]).

И поред ових мјера, број аграрних спорова био је огроман. Земаљска влада је од 1. августа 1880. водила статистику аграрних спорова, која је први пут објављена 1908. године. Од 1880. до 1904. ријешене су укупно 200.543 аграрне парнице ([30]). Вјероватно да је у овом периоду остало неријешених најмање 50.000 парница, пошто се наводи, да је, нпр. 1905. године заподјенуто 17.995 парница, од којих је 13.160 ријешено док је 4.835 парница (нешто више од четвртине) остало неријешено. У периоду 1895—1904. просјечно је остајало 3.405 неријешених парница ([31]). Истовремено, стално је растао број оврха. Од укупног броја ријешених спорова у времену 1880—1904, скоро једна четвртина је присилно извршавана. Само 1904. године било је 3.508 оврха, што је представљало скоро половину свих ријешених парница. Ауторитет власти показује и чињеница, да је од 1880. до 1904. на 200.543 ријешене парнице, само у 15.062 случаја поднијета жалба на првостепену пресуду ([32]).

Очигледно, да је Аустро-Угарска жељела, бар привремено одржати status quo у аграрним односима. Међутим, вршене су и одређене припреме и студирања за радикалније рјешење аграрног питања. О аграрним односима расправљала је Босанска комисија на неколико својих сједница

([25]) Наредба Зем. владе за БиХ гледе утуживања и ликвидирања заосталих аграрних подавања, *Сборник закона и наредаба*, 1881, стр. 433—434.

([26]) F. Schmid, *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung* Oesterreich-Ungarns, стр. 317.

([27]) Наредба о устројству и дјелокругу котарских уреда и окружних области у БиХ, *Сборник закона и наредаба*, 1882, стр. 426.

([28]) F. Schmid, *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Oesterreich-Ungarns*, стр. 317.

([29]) Наредба о ликвидацији аграрних подавања, *Гласник закона и наредаба за БиХ*, XII/1905, стр. 101—105.

([30]) *Извјештај о управи БиХ 1908*, стр. 11.

([31]) *Исто*, стр. 11—12.

([32]) *Исто*, стр. 11.

крајем 1878. и почетком 1879. године (33). У децембру 1879. одржана је у Сарајеву аграрна конференција, на којој је реферисао владин секретар др Милутин Кукуљевић (34). Конференција се подијелила на већину и мањину, које су поднијеле одвојене промеморије о аграрном питању. Већина је била за обавезни откуп кметова (35), а мањина за факултативни откуп (36).

Марта и септембра 1880. одржана су у Бечу савјетовања, једно и под царевим предсједништвом, о аграрном питању. Посебно је значајан реферат, који је о аграрним односима поднио Васић (Konrad von Wassitsch), бивши аустро-угарски генерални конзул у Сарајеву (37).

Међутим, на овим студирањима се углавном стало и аустро-угарска управа се у пракси оријентисала на добровољни откуп кметова (38). Влада је касније објашњавала да није приступила кодификацији материјалног аграрног права, да га „не претопи из пуког обичајног права у крутү форму непромјењивог легалитета, те да тако отежава будући му развитак". Поред тога, Влада се плашила да би наглим рјешењем аграрног питања, а у недостатку средстава, којима би помогла и сељака и агу, и један и други брзо постали жртве капиталистичке привреде. Из тих разлога она је одбацила сва друга рјешења и користила само једну мјеру, „да подпомогне и подупире кметове да се откупе гдје се то на рационалној основи може извести" (39).

Оваквим стањем, међутим, били су незадовољни и кметови и чифлук сахибије, који су стално подизали тужбе због неспровођења Саферске наредбе.

У циљу добровољног откупа кметова и помоћи сељацима, Влада је обновила среске припомоћне закладе, које су постојале у Босни још за вријеме османске управе. На иницијативу Осман Топал паше основани су у Босни 1866. године тзв. менафи сандуци, кредитне установе за помоћ сељацима. Менафи сандуци су постојали у 29 срезова, добро су пословали и њихов је укупан капитал пред окупацију износио 2,758.401 грош. Капитал се састојао од сакупљене хране која се касније уновчавала (40).

Аустро-Угарска је прихватила ову установу и скоро на истој основи изградила пољопривредне кредитне заводе познате под *Bezirksunterstützungsfonde*, који су основани у свим срезовима. Први такав завод основан

(33) Записник ових сједница објавио је Х. Капидић у књизи, *Аграрни односи у Босни и Херцеговини 1878—1918*, I, Грађа, Сарајево 1969, стр. 16—38.

(34) Referat über die Agrarangelegenheiten in Bosnien und der Herzegowina, *Аграрни односи у БиХ*, стр. 53—60.

(35) Beschlüsse der Regierungs-Conferenz (als Promemoria) Majoritäts Votum, *Аграрни односи у БиХ*, стр. 53—60.

(36) Promemoria über die Agrarfrage in Bosnien und der Herzegowina, *Аграрни односи у БиХ*, стр. 60—73.

(37) Referat des k.u.k. Ministerialrathes C. Wassitsch über die bosnische Agrarfrage, *Аграрни односи у БиХ*, стр. 103—125.

(38) О Калајевом систему факултативног откупа кметова, види F. Schmid, *Bosnien und die Herzegowina unter der Verwaltung Oesterreich-Ungarns*, стр. 324—329.

(39) Извјештај о управи БиХ 1906, стр. 49.

(40) Хамдија Крешевљаковић, *Менафи сандуци — Пољодјелске припомоћне закладе у БиХ 1866—78*, Календар „Народна узданица", IX/1941, стр. 23—41.

је у Гацку 1886. Основни капитал дала је Влада, а повећаван је прилозима Владе и пореских обвезника. Већ 1892. године постојала су 32 оваква завода са укупним капиталом од 542.600 форинти. Када су 1898. основани заводи у свим срезовима, капитал се попео на 2,700.000 форинти (41). Укупан капитал 1914. године износио је 4,5 милиона круна, а сума реализованих зајмова 5,5 милиона круна. Зајмови су давани на обвезнице, а само је 250.000 круна било осигурано хипотеком (42). Циљ завода је био двострук. Прво, да помогне сељацима у невољи зајмом у новцу, сјемену или алату; друго, да гарантује зајмове онима који желе да унаприједе своје посједе. Камата је код првих зајмова била 4, а код других 6%.

Теоријски, ово је била добра установа, али је сељаци нису вољели. Разлог је био што је новцем директно руковао котарски предстојник. Новац је припадао Влади, па га није било онда, када је најпотребнији, у доба слабе жетве, јер је тада и Влада слабо стајала са новцем. Поред тога, зајмови су коришћени у политичке сврхе и могли су га добити само они који су по оцјени власти довољно лојални. Сељачки задругарски покрет, насупрот овим заводима није се све до 1907. године могао јаче развити.

Добровољни откуп кметова био је према томе, основ владине аграрне политике. Од 1879. до 1904. године откупиле су се потпуно или дјелимично 20.193 кметске породице. На име откупа исплаћено је власницима земље 12,953.959 круна (43). Већину од ове суме обезбиједили су сами сељаци (44). Иако је број откупа послије 1903. стално растао, у земљи је још 1910. године било 111.033 породица у већој или мањој мјери оптерећених феудалним обавезама (45). Бечки професор др Карл Гринберг (Karl Grünberg) је израчунао да би уз дотадашњи темпо откупа, који је почивао на „слободној игри снага" (freien Spiels der Kräfte) тек у првој четвртини 21. вијека нестало кметских односа у Босни (46).

Калајева управа је предузимала одређене мјере у циљу просвјећивања босанског села и увођења савремених метода привређивања. Земаљска влада је уложила знатна средства у мелиорационе радове у разним крајевима БиХ, од којих је народ имао очигледне користи. Ради побољшања квалитета пољопривредне и сточне производње Влада је основала четири државне пољопривредне станице, већи број воћарских расадника, успјела је уједначити производњу житарица и увести нове методе у узгоју духана (47). Поред тога, Влада је насељавала њемачке, мађарске и

(41) Peter Sugar, *Industrialization of Bosnia-Herzegowina 1878—1918*, Seatle 1963, стр. 95.

(42) Б. Кристић, *Аграрне прилике БиХ*, стр. 139.

(43) *Извјештај о управи БиХ 1906*, стр. 50.

(44) Нпр. 805 породица које су се откупиле 1904. потрошиле су на то 794.095 круна, од чега 303.274 из сопствених средстава; само 104.374 обезбијеђено је зајмом од Земаљске банке, а преосталих 386.447 из других јавних и приватних извора *(Извјештај о управи БиХ 1906*, стр. 51).

(45) *Резултати пописа житељства у БиХ од 10. X 1910*, Сарајево 1912, стр. LXXXIII.

(46) *Die Agrarverfassung und das Grundentlastungsproblem in Bosnien und Herzegowina*, стр. 67.

(47) Ближе о томе, Никола Јарак, *Пољопривредна политика Аустро-Угарске и земљорадничко задругарство*, Грађа, Сарајево 1956, стр. 288. Упореди и, *БиХ као привредно подручје*, Сарајево 1938, стр. 430.

друге колонисте, не само ради колонизације Босне него и као примјер и подстицај босанском сељаку, да брже прихвата нове методе у пољопривреди (48). Међутим, све ове мјере биле су испод стварних потреба босанског сељака који је у огромној већини вегетирао на ивици егзистенцијалног минимума.

Калајев насљедник на положају заједничког министра финансија, Иштван Буријан је у првим иступима изјавио да не мисли много одступати од политике свог претходника. На приговоре у Делегацијама, да је аграрно питање основни узрок немира и несигурности, па према томе разлог и оправдање окупације Босне и Херцеговине, Буријан је одговарао, да је то истовремено тачно и није тачно. По њему, узрок немира је у рђавој примјени закона, а не у самом закону, у злоупотреби права од стране ага и бегова, а не у самом њиховом праву. Задатак је аустро-угарске управе, према томе, да штити подједнако и господара земље и кмета и спријечи њихову обострану злоупотребу аграрног правног односа. По Буријановој оцјени то је управо постигнуто. Заштићен је кмет, а и бег, што истовремено значи да је и ограничен. Међутим, законска права бегова не могу се окрњити. Радикално ослобођење кметова не може се спровести, јер захтијева огромне суме, 200—300 милиона круна које земља није у стању обезбиједити (49). Према томе, Владина аграрна политика састојаће се и даље у благонаклоном ставу и помоћи при добровољном и постепеном откупу кметова.

Примијетна је тенденција Буријанове управе да зајмовима од Земаљске банке повећа добровољни откуп кметова. За вријеме Калајевог режима удио земаљских зајмова у укупној суми откупа био је незнатан. Већину средстава обезбиједивали су сами сељаци или уз помоћ других јавних и приватних извора. Већ прве године своје управе Буријан је више него удвостручио суму земаљских зајмова кметовима за откуп. Док је Земаљска банка 1903. партиципирала у укупној суми откупа са свега 44.560 круна, тај износ се 1904. повећао на 104.374 круне (50). Од 1907. највећи дио откупне суме обезбјеђује Земаљска банка својим зајмовима. Те године откупиле су се 1354 кметске породице за укупну суму од 1,554.909 круна. Од тога Земаљска банка је обезбиједила 841.780, сами сељаци 547.375, а 165.754 круне отпада на остале изворе (51). И сљедеће, 1908. године Земаљска банка је обезбиједила за откуп 880.442 круне, према 497.494 самог сељачког и 190.367 другог капитала (52).

---

(48) Фердо Хауптман, *Регулисање земљишног посједа у БиХ и почеци насељавања страних сељака у доба аустро-угарске владавине*, Годишњак Друштва историчара БиХ, XVI/1965, стр. 151—171.

(49) Енвер Решић, *Прилози националном питању*, Сарајево 1963, стр. 40. У неким домаћим круговима тврдило се да је укупна вриједност кметовске земље и припадајућих беглучких шума 160 милиона круна. Велики дио те суме влада је могла обезбиједити јер је за изградњу стратегијске источне жељезнице издала 100 милиона круна. *(Српска ријеч*, бр. 61, 1/14. V 1905).

(50) *Извјештај о управи БиХ 1906*, стр. 51.

(51) *Извјештај о управи БиХ 1908*, стр. 13.

(52) *Извјештај о управи БиХ 1909*, стр. 15.

Ову праксу добровољног откупа кметова уз помоћ Владе, санкционисао је најзад Босански сабор Законом од 13. јуна 1911. о давању зајмова за добровољно откупљивање кметовских селишта у Босни и Херцеговини (53). По овом Закону, уколико би се ага и кмет добровољно споразумјели о откупу, Влада је била обавезна да осигура откупну суму у виду зајма, чији рок отплате није смио бити краћи од 30 нити дужи од 50 година. Зајам се враћао у полугодишњим ануитетима.

Поред убрзања откупа кметова, Буријанова администрација је предузела и друге мјере у циљу побољшања положаја сељаштва. Пошто је начин одмјеравања десетине био скопчан са многим злоупотребама, а поред тога погодовао је конзервирању екстензивне пољопривреде, то се сматрало, да се десетина мора замијенити модерним законом о земљарини. Међутим, оцјењивало се да „још нису прилике за ту реформу" (54). Ипак је 1905/6. године десетина претворена у „десетински паушал", што је био један прелазни стадиј између десетине и модерног земљишног пореза. Паушалирањем десетине није промијењена суштина пореза него само начин убирања. Умјесто да се десетина процјењује и мијења сваке године, новим системом одређена је просјечна десетина или десетински паушал за десет година који ће се давати са једног земљишта или једне парцеле. Тиме су онемогућене злоупотребе и стални сукоби између десетара и сељака. Забиљежено је да су сељаци када је уведено паушалирање десетине, тукли, бацали у воду или спаљивали лутке од сламе, које су представљале посљедње процјенитеље (55). Овом реформом сељак је подстакнут на интензивно привређивање, па је његов положај у сваком погледу олакшан и побољшан.

У области шумског посједа, односи су остали скоро потпуно несређени. Продором индустрије и капиталистичке експлоатације веома је порасла вриједност шумског посједа. Три стране, држава, ага и сељак, настоје захватити што више шума. По османском закону из 1869. године, сеоско становништво се могло слободно служити државном шумом за своје кућне потребе и за продају горивог дрвета и грађе у граду. Потребама села служиле су и простране општинске шуме. Аустро-угарска власт је, међутим, лишила сељаке сервитутских права на државним шумама. Поред тога, приликом увођења катастра, власт је знатно сузила границе општинских шума. На исти начин држава је стегла границе сеоских испаша и необрађених ледина (мевата). Захваљујући захватању општинских испаша и шума (тзв. мера и балталика) ерарни посједи су обухватили преко једне половине укупне површине земље (56). То је довело до бројних шумских прекршаја који су строго кажњавани глобом или присилним радом. Незадовољство сељака због одузимања општинских шума било је тако велико, да је и сама Земаљска влада закључила, да ништа није „тако прешно"

(53) *Гласник закона и наредаба за БиХ*, XIX/1911, стр. 171—179.

(54) *Извјештај с управи БиХ 1906*, стр. 388.

(55) Dr H. Lanter, *Die fakultative Kmetenablösung in Bosnien und der Herzegowina*, Oesterreichische Rundschau, XXVI/1911, Heft 1, 1. X 1911, стр. 8.

(56) А. Бабић, *Босанско село кроз хисторију*, стр. 146—147.

него да се што прије учини „генерална диоба међу ераром и народом" (57). Влада је поднијела пројект Закона о мерама и балталицима чија је сврха била да се општински пашњаци издвоје из државне својине, те да се државна шума ослободи свих права службености која су дотад признавана сељацима. Босански сабор је усвојио овај Закон, али како је ускоро избио рат, то он није ступио на снагу, иако су господарске потребе села одавно захтијевале спровођење његових одредби.

Новембра 1913. сарајевски адвокат Данило Димовић је уз подршку заједничког министра финансија Билинског изашао са пројектом снижења каматне стопе за кредите за откуп кметова. Овај пројекат је био тако постављен да се у крајњем циљу постепено пређе на обавезни откуп кметова. Влада је прихватила Димовићев програм, јер је било очигледно, да су резултати двогодишње примјене закона о факултативном откупу доста скромни (58). Поред тога, Влада је цијенила, да су учвршћењем анексије, а посебно након балканских ратова и слома европске Турске промијењене и унутрашње и спољне околности Босне и Херцеговине, и да се, према томе, може ићи нешто одлучније него до тада у расчишћавању аграрних односа. Избијањем рата 1914. године пресјечена је ова еволуција у регулисању и рјешавању аграрног питања.

Др Мустафа Имамовић

РЕЗЮМЕ

Регулирование аграрных отношений в Боснии и Герцеговине в 1878—1914 гг

Австро-Венгрия после прихода в Боснию и Герцеговину в 1878 г. посвятила значительное внимание регулированию аграрных отношений. Хотя аграрный вопрос являлся основной экономическо-социальной проблемой Боснии и Герцеговины и основной причиной волнений в этом крае, Австро-Венгрия однако не предприняла никаких радикальных мер для его разрешения. Новая власть в Боснии и Герцеговине избрала медленный эволюционный путь решения аграрного вопроса. Она опасалась, что чересчур поспешное решение аграрного вопроса повлечет за собой крупные экономические и демографические потрясения в Боснии и Герцеговине и создаст угрозу ее положению в этой провинции. Было задержано османлийское реформированное аграрное право, а капиталистические элементы получили свое дальнейшее развитие. Австро-венгерские власти рядом нормативных мер стремились к сохранению и строгому обеспечению существующих аграрных отношений с указанием помощи в постепенном факультативном выкупе оброчных крестьян. Подобная политика принесла весьма скромные результаты и Австро-Венгрия вступила в Первую мировую войну с несколькими десятками тысяч семейств оброчных крестьян в Боснии и Герцеговине.

---

(57) Б. Крстић, *Аграрне прилике БиХ*, стр. 80.

(58) Dr Georg Grassl, *Zwei Jahre fakultativer Knetenablösung in Bosnien und der Herzegowina*, Wien 1914, стр. 20+XI табела.

SUMMARY

Regulation of the agrarian relations in Bosnia and Herzegovina from 1878 till 1914.

Austro-Hungaria, from the moment of its arrival in Bosnia and Herzegovina, dedicated considerable attention to the regulation of the agrarian relations. Even thoug the agrarian question was the main economic and social problem in Bosnia and Herzegovina, as well as the principal reason for the agitation in this province, Austro-Hungaria did not undertake radical measures to settle this problem. The new government in Bosnia and Herzegovina adopted a slow evolutive way for the settlement of the agrarian question. Austro-Hungaria was fearing that by a sudden settlement of the agrarian question would create big economic and demographic disorders in Bosnia and Herzegovina, and that would harm her position in this province. The reformed Osman agrarian law was receipted and then slowly developed in capitalistic forms. Austro-Hungarian administration, with a number of normative measures, made efforts to ensure severe respect of the existing agrarian relations by aiding a gradual ficultative ransom of villeins. This policy gave very modest results, and immediately before teh first world war Austro-Hungaria had over ten thousand villein families in Bosnia and Herzegovina.

RÉSUMÉ

Le règlement des rapports agraires en Bosnie-Herzégovine de 1878 à 1914

Dès son établissement en Bosnie-Herzégovine en 1878 l'Autriche-Hongrie a consacré une attention soutenue au règlement des rapports agraires. Quoique, cependant, la question agraire était le problème économico-socila principal de la Bosnie-Herzégovine et la cause essentielle des troubles qui ont surgi dans cette province, néanmoins l'Autriche-Hongrie n'a pris aucune mesure radicale pour régler cette question. Le nouveau pouvoir en Bosnie-Herzégovine a choisi la voie évolutive lente pour le règlement de la question agraire. L'Autriche-Hongrie craignait qu'un règlement brusque de la question agraire ne provoque de grands bouleversements économique et démographiques en Bosnie—Herzégovine, ce qui pouvait mettre en danger sa situation dans cette province. Le droit agraire réformé a été adopté et progressivement ses éléments capitalistes se sont développés ultèrieurement. L'administration austro-hogroise s'est efforcée à assurer par une série de mesures le respect rigoureux des rapports agraires existants, en favorisant le rachat facultatif graduel des serfs. Une telle politique a donnée des résultats assez modestes et l'Autriche-Hongrie est entrée dans la Première guerre mondiale avec plusieurs dizaines de milliers de familles serves en Bosnie-Herzégovine.

„ВЕЛИКИ" И „МАЛИ" РАТНИ ПРОГРАМ НИКОЛЕ ПАШИЋА (1914—1918)

Тврђење, које се провлачи кроз нашу историјску литературу, да је током првог светског рата, када се водила акција за стварање Југославије, председник српске владе и шеф Радикалне странке Никола Пашић имао за Србију два различита ратна програма: „мали" (свесрпски или великосрпски) и „велики" (српско-хрватско-словеначки), — то тврђење прва је изнела, иако не тако изречно, чешка историчарка Милада Паулова 1925. године. Паулова је у Пашићевом политичком држању и у његовим поступцима за време рата видела једну еволуцију: првих дана рата, чим се усудио да изиђе пред јавност с позитивним ратним програмом Србије, Пашић је — вели Паулова — помишљао на Велику Србију (тј. на „мало решење"), али није био ни против проширења Србије Хрватском (и, мада мање и ређе, Словенијом), да би на крају рата, пошто се сударио с реалношћу постојања посебности и различности између Срба и Хрвата као и са жељама нарочито хрватских политичких представника, дошао на идеју да Хрватима, после њиховог ослобођења од Аустро-Угарске, треба дати право самоопредељења (то јест „да би — како је то формулисала Паулова — у листопаду г. 1918. дошао онамо, где је био Радић у ожујку год. 1923"). Кроз читаво дело М. Паулове о Југословенском одбору провлачи се, као „лајт-мотив", теза — доста уопштена и упрошћена — о сукобу две идеје и два метода уједињења: српске и југословенске: „'српска' државна мисао и гувернементална политика укрстиле су се с 'југословенском' идејом и револуционарном тактиком Југословенског одбора" (1).

Слично нешто као и Паулова, тврдио је и Пашићев блиски сарадник почетком рата (његов помоћник у Министарству иностраних дела, потом посланик Србије у Лондону, али који се временом све више удаљавао од Пашића, и чак му се супротстављао) Јован М. Јовановић: „Председник српске владе — сведочи Јовановић 1930. године — давао је изјаве и дипломатски радио на ослобођењу и уједињењу свих Срба, Хрвата и Словенаца, али није био убеђен да је то и могуће и да је уопште такво уједињење практично изводљиво. У основи, он се највише надао уједињењу Србије и Црне Горе и српских крајева, са доста морске обале. Што год се рат више ближио крају, то је његово унутарње и право осећање бивало

(1) М. Паулова, *Југословенски одбор*, Загреб 1925, 28, 29, 398—399, 469.

јаче" (²). Другим речима: по Ј. М. Јовановићу, „мали програм" (тј. Велика Србија) био је вазда Пашићев прави програм и његова интимна жеља („његово унутарње и право осећање") и оно је у њега крајем рата бивало све јаче, али је ипак Пашић, без обзира на своје интимно уверење, радио, дипломатски и политички, на остварењу „великог програма", тј. на стварању краљевине Срба, Хрвата и Словенаца.

Е. Оман (Emil Haumant) је 1930, као и пре њега Паулова, мислећи пре свега на Пашића, говорио о уједињењу у етапама, дозираном, као идеалу многих зрелих, већ седих глава у Србији: Велика Србија најпре, Србо-Хрватска потом, Југославија најзад (³).

У новијој, послератној литератури Васа Чубриловић писао је (1958) о југословенском, али вазда хегемонистичко-просрпски усмереном, ратном програму Николе Пашића: „Често се говорило — вели Чубриловић — да је Никола Пашић хтео Велику Србију. Мислимо, уколико се под тим мисли на државу која би обухватала само Србе, да није тачно. Међутим, изван сваке је сумње да је радио да у будућој југословенској држави Србија и Српство имају превагу" (⁴). Десет година касније, 1968, на научном скупу поводом 50-годишњице распада Аустроугарске монархије и стварања југословенске државе, одржаном у ЈАЗУ у Загребу, Чубриловић се вратио на питање Велика Србија или Југославија, тврдећи поново да је српска влада била начелно за уједињење, „али се притом новима у нашим земљама". Том приликом Чубриловић је подсетио на то прилагођавала политици својих великих савезника и њиховим ратним плада је југословенско решење било у извесном смислу нужност за српску владу; њиме је она решавала српско национално питање у целини. „Ако је хтела да око себе окупи у једну државу цео српски народ [тј. Велику Србију], она је неминовно морала ићи стварању једне национално и верски мешане државе [тј. Југославије]. Током векова и својим расељавањем српски народ се измешао са шест других словенских и несловенских народа у југоисточној Европи". Осим тога, за „велико решење" говорила су и „историјска искуства последњих векова [...] да је тешко малим државама на Балкану извојевати и одбранити своју независност. Стога, као први услов за добијање и одбрану своје независности српски народ је морао тражити основу за споразум и сарадњу најпре са другим јужнословенским народима, а после и са осталим народима у југоисточној Европи. А то је тражило напуштање уско српске државне мисли и прелазак на ширу југословенску националну и државну концепцију" (⁴ᵃ).

Најзад, Драгован Шепић, је, углавном у два маха, помињао Пашићево „велико" и „мало решење". У расправи „Српска влада и почеци Југословенског одбора" Шепић је 1960. године сматрао да су и српска влада и Пашић „додуше жељели уједињење свих јужнославенских, не само српских земаља Аустро-Угарске са Србијом, и то у максималним грани-

(²) Ј. М. Јовановић, *Стварање заједничке државе СХС*, III, Београд 1930, 82.

(³) E. Haumant, *La formation de la Yougoslavie*, Paris, 1930, 683.

(⁴) В. Чубриловић, *Историја политичке мисли у Србији XIX века*, Београд 1958, 462.

(⁴ᵃ) *Научни скуп у поводу 50-годишњице распада Аустро-угарске монархије и стварања југословенске државе*, Загреб 1969, 86—87.

цама, али су били спремни да се помире и с дјеломичним рјешењем, и с остварењем 'малог програма', који је обухваћао Босну-Херцеговину, Далмацију, Сријем, Славонију и Војводину. Тај се програм увијек држао у резерви за случај да прилике не дозволе остварење великог програма" (5). Слично је Шепић тврдио и десет година касније, у својој докторској дисертацији, у којој је написао: да је „мало решење" (по коме би се Србији имале прикључити само територије с већином српског становништва и оне у којима живе Срби помешани с Хрватима) за Пашића било основно и минимум од којег се не може одступати; то неодступно „мало решење" Пашић је држао увек у резерви; он „није смео доводити у питање оправданост српских граница из 'малог програма', и због првог (тј. великог) компромитирати други (тј. мали програм)" (6). Шепић, дакле, сматра да је Пашић *увек* имао на уму и увек држао у реверви „мали програм" те да је тај програм за Пашића био основни и неодступни.

Мада, као што се из изложеног може закључити, не постоје битније, суштинске разлике међу ауторима које смо горе, примера ради, навели — чини нам се да би питање Пашићевог тзв. „великог" и „малог" ратног програма ипак заслуживало да се још једном постави и ближе претресе, те да се учини покушај да се нађу одговори на питања: какав је током рата био стварни однос између Пашићевог „малог" и „великог" програма; да ли је „мали" програм доиста увек служио Пашићу као резерва, и када је, у којим ситуацијама, за време рата Пашић доводио у питање владин и свој програм уједињења Србије с хрватским и словеначким земљама? Даље, да ли је Пашићев „мали" програм био само Пашићев; да ли је, и ко још осим Пашића, у Србији био за то решење, тј. за Велику Србију? Најзад, шта се обично тражило одн. које су се све територије подразумевале под Великом Србијом?

Могу, можда, ова питања, или нека од њих, изгледати не тако значајна, или одвећ детаљистичка, а, с друге стране, може се чинити да сењима, везујући их за Пашића, овоме придаје претерано велики значај: као да је он не само спроводио него и одређивао спољну политику Србије, иако су стварно ту политику одређивале и неке међународне политичке снаге као и више других унутрашњих друштвено-политичких фактора. Међутим, и кад се све то држи на памети, не сме се ипак губити из вида нити се може порећи да су ставови Николе Пашића, за све време првог светског рата председника српске владе и истовремено министра иностраних дела, као и његов удео у креирању националне политике српске државе, несумњиво били веома значајни, па вероватно често и одлучујући.

I.

Ако загледамо у прератну, па и ону најранију, политичку прошлост Николе Пашића, ми ћемо га наћи вазда окупираног другим, не југосло-

(5) Д. Шепић, *Српска влада и почеци Југословенског одбора*, *Историјски зборник*, XIII/1960, бр. 1—4, 9.

(6) Д. Шепић, *Италија, савезници и југословенско питање 1914—1918*, Загреб 1970, 102, 105.

венским, национално политичким плановима: од почетака оснивања Радикалне странке осамдесетих година прошлог века па до почетка друге деценије XX века Пашић и његова странка били су стално у спољној, националној политици свесрпски и балкански (а у прво време, посебно, и пробугарски) оријентисани. У спољнополитички програм Радикалне странке од 1881. Пашић и његови другови уносе као циљ странке помагање и подржавање неослобођених делова српства, и савез и братство с балканским народима а пре свега са Црном Гором и Бугарском (7). Петогодишњи Пашићев боравак у Бугарској, која му је пружила политичко уточиште 1883—1888. године, као да је још више учврстио његову пробугарску и балканску, антитурску усмереност. Пошто је већ тада, из Бугарске, успоставио прве везе с панславистичким круговима у Русији, Пашић се временом све више и одлучније окретао према тој великој словенској земљи. У Русији Пашић је видео велику и моћну силу чија је спољна политика одвајкада имала као један од главних својих циљева освајање мореуза и Цариграда, и која је, у склопу те своје империјалистичке политике показивала (више но друге, западне капиталистичке силе — Енглеска и Француска) интересовања за Балкан с његовим путевима за Средоземље (8), као и одређено разумевање и помагање антитурских, национално-ослободилачких тежњи Бугарске, Црне Горе, Србије и других балканских земаља. Боравећи у Русији фебруара 1890. у својству председника српске Народне скупштине и председника београдске општине, па јула 1891. у пратњи краља Александра и његовог намесника Ристића, потом једно време 1893—1894. као посланик Србије у Петрограду, Пашић је проширио и учврстио своје везе и са званичним факторима Русије и добио од њих одређена обећања помоћи за Србију. Његова привржености Русији биће вазда дубока, трајна и скоро безусловна, почев од тада па за све време постојања царистичке Русије. Ослањајући се првенствено на Русију, Пашић ће у релативно дугом раздобљу радикалских влада после мајског преврата 1903. водити балканску политику, политику чији је крајњи циљ за Србију био њено ширење према југу, проширење граница српске државе Старом Србијом (тј. Санџаком и Косовом) и Македонијом; после многих тешкоћа и сметњи та ће политика бити крунисана образовањем балканског савеза и победом балканских држава над Турском.

Укратко: за Пашића се може рећи, да као што је то већ рекао Е. Оман, да је њега његова прошлост лоше припремила за улогу реализатора југословенства (9). Све до балканских ратова Пашић је у основи био и остао балкански човек; политичар, проруски оријентисан, који је у спољној, националној политици Србије решавао балканска питања и тражио балканска решења.

---

(7) *Народна радикална странка. I програм, II статут*, Београд 1882, 9—10.

(8) Ближе о томе: М. Екмечић, *Русија и Балкан 1914*, *Летопис Матице српске*, мај 1971, 542 сс

(9) E. Haumant, н. д., 724: „Чињеница је да је њега (Пашића) његова прошлост лоше припремила за улогу реализатора југословенства, али се не би смело тврдити да су његови противници били припремљени боље од њега: њихов тврдокорни ‚историзам' и њихова вера да су супериорнији у свом ‚европеизму' оптерећивали су их ништа мање него њега његов ‚балканизам' ".

Међутим, у поменутом раздобљу после 1903. године у коме је Пашић најчешће и најдуже био на власти у Србији водећи балканску политику, југословенска идеја добиће значајније у снази и распрострањености у готово свим југословенским земљама Аустро-Угарске; Србија постаје земља која све више привлачи не само готово сву омладину већ и многе друге интелектуалне и остале слојеве и групе југословенског становништва Аустро-Угарске. У исто то време у Србији се била појавила такође једна југословенска струја, чији је центар био клуб, читаоница и лист „Словенски југ" и која је, радећи на узајамном упознавању и зближавању јужних Словена, истакла јавно и захтев за њиховим уједињењем. Како се Н. Пашић односио према том новом таласу југословенства у Србији и ван ње, до балканских ратова и после њих?

У покрету „Словенски југ" главну реч водили су у почетку београдски студенти, а потом (после 1906) млађи интелектуалци страначки неопредељени или страначки ангажовани, претежно самостални радикали. Пашић и његови старорадикали нису се ничим јавно истицали у том покрету нити су се у њему иоле запажено активније ангажовали, свакако првенствено због својих позиција у власти (10).

Однос Пашићев према југословенском покрету почиње се мењати стварно тек 1913. године после ратних победа балканских савезника над Турском као и Србије над Бугарском. Тим догађајима из Пашићеве зграде балканске политике испала су била два битна угаона камена: на противничкој страни Турска, јер је коначно ликвидирана као балканска држава, а на другој Бугарска, јер је после другог балканског рата за дуго отпала као могући пријатељ и сарадник Србије. С друге стране, балкански ратови донели су врло велики углед и ауторитет Србији као и јачање југословнског покрета у југословенским земљама Аустро-Угарске, а у Србији је тада, после балканских ратова — сведочи о томе и Сл. Јовановић као савременик — „цео свет сневао о скором распаду Хабсбуршке монархије и стварању једне велике Југословенске државе" (11). Та изразито пројугословенска атмосфера у Србији и ван ње у време и после балканских ратова свакако је утицала и на Пашића и допринела његовој преоријентацији и извесном његовом приближавању „великом" програму тј. програму уједињења с Хрватима и Словенцима. Јован Цвијић, који је у то време сарађивао с Пашићем, тврдио је касније, после рата, у време кад се већ био разишао с Пашићем и љут на њега, да ни Пашић ни ко од његове партије није јасно разумео мисао јединства са Хрватима и Словенцима; „то су — тврди Цвијић у једној својој послератној забелешци

(10) Један од оснивача клуба „Словенски југ", тада студент а потом архитекта Коста Јов. Јовановић, тврдио је, додуше, 1926. да у време оснивања клуба нико са више трпељивости од Пашића није саслушао жеље југословенских омладинаца у Србији, нити их је ико боље од њега прихватио, те да се клуб „Словенски југ" после 1909. коначно био определио за радикале *(Споменица Николе П. Пашића, 1845—1925,* Београд 1926, 94). Веродостојност тог тврђења, које потиче од једног радикала а објављено у радикалској споменици своме вођи, не би ипак требало доводити у сумњу, јер је Пашић, са својом познатом љубазношћу, могао доиста врло лепо примити југословенске омладинце, нарочито кад су му они саопштили да је њихов програм „уједињење Јужних Словена, али под именом и вођством Србије" (на истом месту).

(11) С. Јовановић, *Моји савременици,* Виндзор, Канада, 1962, 170.

— други спремали, и у Србији и ван ње", а они (радикали) су „у једном моменту пошли за тим идејама, јер су видели да је то јака струја, којој се не може противити онај који жели да остане на власти" (12).

Било како било, изгледа, по свему судећи, да је Пашић доиста 1913. године био кренуо путем југословенских идеја јер је већ јуна 1913. са својим најближим сарадницима стављао у изглед својим друговима у Клубу радикалских посланика као следећи задатак Србије њену „борбу за ослобођење још неслободне браће преко Саве и Дунава" и њихово уједињење са Србијом, а јануара 1914. у аудијенцији у Петрограду обавештавао руског цара о стању југословенског покрета у југословенским земљама Аустро-Угарске наговештавајући му при том могућност евентуалног уједињења Хрвата и Словенаца са Србијом (13). У исто то време, тј. уочи првог светског рата, Пашићева привржености Русији, и руска привржености Пашићу, као да је достигла врхунац, судећи, између осталог, по томе што је, благодарећи углавном само интервенцији Русије, из једног озбиљног унутрашњег политичког спора с краљем и официрима-црноруцима као победник изишао Пашић, који је и даље задржао власт у својим рукама (14).

II

Аустроугарска објава рата Србији јула 1914. била је одлучујући, преломни моменат у Пашићевом југословенском опредељењу, за његов прелаз с „малог" на „велики" програм. Ни српска влада ни Пашић на њеном челу нису у том моменту желели ратни сукоб с Аустријом, јер им је од долазио прерано и у невреме, али кад је сукоб већ избио, за њих је он значио само две могућности у резултату: или пропаст Србије, или — пропаст Аустро-Угарске, а тиме и отворен и углавном трасиран пут за стварање Југославије. Почетак ратних непријатељстава с Аустро-Угарском као да је Пашићу избио из руку могућност да бира између Велике Србије (тј. „малог решења") и Југославије (тј. „великог решења"); почетак ратног стања с Аустро-Угарском њега је неодољиво упућивао на „велико решење". Друго је питање да ли се у том моменту то „велико решење", тј. стварање Југославије, њему (Пашићу) свиђало или није свиђало; изгледа да је у то време он и даље био расположен пре и више за то да настави дотадашњи пут поступног увећавања и ширења Србије: да би се од Србије стигло до велике Југославије требало је — по њему — учинити бар још један или два претходна корака (у правцу ослобођења и потпуног уједињења српског народа), а требало је пустити и да још неко време протекне како би југословенска идеја боље сазрела у свим југословенским земљама. Али управо то Аустро-Угарска није хтела да допусти, пресекавши својим ултиматумом и објавом рата Србији свако евентуално двоумљење и код Пашића. Пашић није могао, ни смео да остави неискоришћеним пропаст Аустро-Угарске, која се могла предвидети како због снаге

(12) Архив Српске академије наука и уметности, 13484/1912(1): хартије Ј. Цвијића.

(13) Ближе о томе: Д. Јанковић, *Нишка декларација, Историја XX века*, зборник X, Београд 1969, 13—14.

(14) С. Јовановић, н. д., 166.

њених спољних, ратних противника (посебно богате Енглеске, „Велико Британске Аждаје", како је он називао (15) и огромне, простране Русије у чију је непобедивост такође дубоко веровао), тако и због снаге њених унутрашњих непријатеља — словенских и других народа у њеним границама. Потенцијална пропаст Хабсбуршке монархије, која се почела помаљати стварно већ с избијањем рата, коначно је и одлучно определила Пашића за „велики" ратни програм. У ствари Аустро-Угарска је својом објавом рата Србији гурнула Пашића на пут „великог решења", и он је кренуо њиме, без обзира на то што му интимно и стварно, из поменутих разлога, није био склон.

Царска Русија, којој је Пашић такорећи одувек био најближи, била је, као и Пашић, више склона Великој Србији, која би требало да произиђе из рата, него Југославији; она, међутим, није била одлучно ни против „великог решења", али је при томе увек и у првом реду настојала, што је била и Пашићева жеља, да у будућој заједничкој југословенској држави њена савезница, православна Србија с Пашићем на челу, задржи доминантне позиције. Још у рану јесен 1914, Русија је, заједно с осталим чланицама Тројног савеза, понудила Србији територијално проширење, чак „несразмерне добитке", као компензацију за Македонију коју је од Србије тражила за Бугарску. На такву неодређену понуду Русије и њених савезника, Пашић је, међутим, 4. септембра 1914. дипломатским путем одговорио одређеним тражењем „великог решења": да се — захтевао је изречно — створи „једна јака југозападна словенска држава, у чији би састав ушли сви Срби и сви Хрвати и сви Словенци".

То рано и одлучно опредељење Пашићево за „велики" ратни програм Србије видљиво је нарочито у првом периоду рата, тј. од избијања рата до слома Србије у јесен 1915, а најјасније и најодлучније изражено је у Нишкој декларацији српске владе од 7. XII 1914. Ауторство Нишке декларације један од енглеских пријатеља Југословенског одбора, вероватно Ситон-Ватсон, још у току рата, а у време све оштријих сукоба између Одбора и Пашића, августа 1918, да би умањио заслуге Пашићеве, приписивао је српској Народној скупштини (иако Нишка декларација није била скупштинска одлука, већ владина изјава и њен програм прихваћен од стране скупштине): „г. Пашић — писао је Ситон-Ватсон у свом листу »New Europe« а у чланку „Србија има да бира" — у име своје нове Владе, придружује се формално јавно програму националног уједињења и самосталности, како га је истакла Скупштина" (16). После рата, М. Паулова је — мислимо, опет погрешно — повезивала ауторство Нишке декларације са самосталцима и, посебно, с М. Драшковићем, одричући га на тај начин Пашићу (17).

---

(15) *Споменица Николе П. Пашића*, 93.

(16) Д. Јанковић, — Б. Кризман (приредили), *Грађа о стварању југословенске државе 1. I — 20. XII 1918*, Београд 1964, 1, 259.

(17) М. Паулова вели да је Нишку декларацију стилизовао Милорад Драшковић и предложио је Министарском савету где је прихваћена и с радикалне стране без отпора. Сам Пашић није преузео иницијативу да се дефанзивни српски програм (тј. одбрана Србије од аустроугарске агресије) замени народним (тј. „великим" програмом) — *Југословенски одбор*, 48.

Међутим, ако би се евентуално и могло говорити о већем или мањем учешћу Н. Пашића у састављању и издавању Нишке декларације (мада о томе не постоје уверљивији подаци), не може се, по нашем мишљењу, уопште доводити у сумњу то да се Пашић у том раздобљу био већ одлучно определио за „велико решење". Он се очигледно није само формално придружио туђим ставовима, већ је сâм био чврсто прешао с предратног „малог" на „велики" ратни програм. То је видљиво не само из његових већ поменутих, дипломатским путем постављених захтева великим савезницима, и из отворених изјава које је почетком 1915. у Нишу дао Ситону-Ватсону ([18]) и Ф. Супилу ([19]) већ и из низа његових акција и поступака у вођењу спољне политике Србије; он је као министар иностраних дела 1914—1915. водио спољну, националну политику Србије имајући ваздa на уму „велики", југословенски програм, њиме инспирисан. Подсетимо се, примера ради, да је низ непријатељских покушаја сондирања терена за сепаратни мир са Србијом током 1914/1915. Пашић одбио не само зато што је непоколебљиво веровао у коначну победу сила Антанте већ највероватније и зато што је тежио Југославији, што је знао да без пуне победе сила Антанте над централним силама и без уништења Аустро-Угарске као државе не може доћи до стварања Југославије ([20]). „Ми смо стали на гледиште — говорио је, касније, Пашић у Народној скупштини Краљевине СХС, јуна 1923. — и имали смо такву политику, да овај рат водимо или за опстанак и уједињење Срба, Хрвата и Словенаца, или да ћемо пропасти. И нисмо хтели никакве друге понуде да примимо, које су ишле на то, да нас одвоје од наше браће Хрвата и од наше браће Словенаца" ([21]). Подсетимо се исто тако да је у истом раздобљу Пашић био стварно и против обнове балканског савеза или бар да није довољно искрено радио на његовом остварењу, највероватније зато, и без обзира на разне тешкоће које су на том путу искрсавале, што се већ био стварно одлучио за „велико" тј. југословенско, а не више балканско, решење ([22]). Даље, разлоге због којих је Пашић инсистирао на задржавању савезничких односа Србије с Црном Гором, и поред многих спорова и често заоштрених међусобних односа, не треба тражити само у саветима Русије него и у томе што је Пашић био свестан да би евентуални разлаз Србије с Црном Гором, као национално најсроднијом и најближом Србији, био вероватно кобан за даљи рад на стварању заједничке државе Србије са Хрватском и Словенијом, у националном погледу знатно различнијим ([23]). И зато, пошто се већ једном био одлучио за стварање Југославије, Пашић је

([18]) Ситон — Ватсон је саопштио А. Трумбићу да је и Пашић „за југословенску идеју, а не за српску у политичком смислу" (вид. Д. Јанковић, *Србија и југословенско питање 1914—1915*, Београд 1973, 257—258).

([19]) Супило је, одушевљен, писао Трумбићу о томе како му је Пашић изјавио да је Србија спремна да се одрекне своје уске прошлости, онако како је то учинио Пијемонт, како је Пашић „сагласан са свима нашим видицима" и тсл. (као горе, 258).

([20]) Ближе о томе вид.: Јанковић, *Србија и југословенско питање* 1914—1915, 178 сс, 188.

([21]) *Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца*, ванредан сазив за 1923. год., I књига, Београд 1923, 396.

([22]) Ближе о томе вид. Јанковић, *Србија и југословенско питање 1914—1915*, 136 сс. 146—147.

([23]) Исто, 147 сс, 163.

у периоду 1914—1915. постајао узнемиреним кад год би чуо гласове о неповерењу или хлађењу односа између Југословенског одбора и представника Србије (зато је, на пример, септембра 1915. послао Ј. М. Жујовића у Лондон да умири чланове Југословенског одбора и стиша њихово незадовољство лондонским послаником Србије), или гласове о наводно сепаратистичким корацима Југословенског одбора, или уопште о неким плановима за тријалистичко преуређење Аустро-Угарске (24). Из истог разлога он је енергично иступио протестним нотама око и у време закључења Лондонског пакта с Италијом (25), а приликом давања начелног пристанка Србије на уступању Македоније Бугарској, Пашићева влада је августа 1915. поновила пред Скупштином Нишку декларацију, тј. поновила решеност Србије „да борбу за ослобођење и уједињење српско-хрватско-словеначког народа продужи уз своје савезнике по цену жртава неопходних за обезбеђење животних интереса нашег троименог народа"; то је, другим речима, значило: жртвовање Македоније ради југословенског уједињења; „великом решењу" тј. решењу југословенског питања у целини српска влада дала је још једном предност над тзв. „малим решењем" (26).

Став сличан Пашићевом имали су и многи други политички и јавни радници Србије; као и Пашић, и они су јавно заступали „велики" ратни програм као најцелисходнији у ситуацији ратом наметнутој, али су, неки од њих више а неки мање, жалили за „малим" програмом, и у току рата, чим би им се учинило да југословенски политичари из Аустро-Угарске „теже за неким издвајањем", предлагали Велику Србију саму за себе или као прву етапу на путу стварања велике јужнословенске државе. Божа Марковић, за време свог боравка у Паризу 1915, у разговору с Ј. М. Жујовићем, саопштио му је да су у земљи „неки — међу њима и Цвијић — хтели да се сада реши само српско питање, не тражећи Хрватску итд. Рекох — записао је Ј. М. Жујовић о том разговору — да бих и ја волео да смо могли провести у миру бар једну деценију, док не сваримо нове крајеве, па после да довршимо уједињење Срба, иза кога би градили унију са Хрватском и Словеначком, па најзад и са Бугарском. Али кад нам је наметнут рат у коме Аустрија пропада, онда је боље решавати цео српско-југословенско-аустријски проблем, као што га је и влада енунцирала" (27). Ј. Цвијић, кога Жујовић помиње (а према саопштењу Б. Марковића) као присталицу „малог" решења, писао је у једном свом извештају Пашићу, из Лондона маја 1915, да, по његовом мишљењу, „ако се учини да ће Хрватска бити одвојена, онда (треба) одмах почети радити за осигурање познате уже линије са Сремом и делом Славоније, поред осталих земаља (28). У Лондону српски посланик М. Бошковић бринуо је о томе да српска влада не призна, ни непосредно ни посредно, да су Далмација и Славонија хрватске земље (29), јер би се у случају ако дође до остварења „малог" програма после рата нашла у неугодној ситуацији да од савезни-

(24) Исто, 501; 504; 522.
(25) Исто, 503.
(26) Исто, 508.
(27) Архив Србије: Дневник Ј. М. Жујовића, стр. 4.
(28) Код Јанковића, *Србија и југословенско питање 1914—1915*, 297.
(29) Исто, 218, 499.

ка тражи за себе, као српске, земље које је пре тога признала Хрватима као њихове. Насупрот томе, Стојан Протић је пред Б. Вошњаком у Нишу говорио о српским и хрватским земљама, али Далмацију није убрајао у српске него у хрватске земље (30). Ни Пашић ни Цвијић, који је Пашићу помињао „познату ужу линију", ни ко други, нису, колико је нама познато, у периоду 1914—1915. *јавно* изнели, ближе ни одређеније, шта тј. које територије подразумевају под „малим" програмом тј. под Великом Србијом. То, разуме се, није случајно; Пашић, опредељен у то време одлучно за „велико решење", није хтео нипошто да јавно изнесе и образложи „мали" програм, он је „више допуштао да се верује, да он има један српски програм, него што је покушавао да га јавно развије" (31), и ту могућност он је само повремено, из политичко-тактичких разлога, наговештавао Југословенском одбору, а и Енглеској, која је тај Одбор подржавала.

III

Фебруарска револуција 1917. у Русији озбиљно је уздрмала Пашићеву концепцију „великог" ратног програма. Та његова концепција заснивала се на уверењу да ће царска Русија одлучујуће подржати и помоћи остварење великог ратног програма Србије, уз обезбеђење водеће улоге Србије у будућој великој држави (32), јер је, као што смо већ поменули, Русија била највише заинтересована за Балкан, више од Француске и од Енглеске, за коју се могло претпоставити да ће (по својим антируским интересима) бити ближа Хрватима и њиховим претензијама. Сада без царске Русије и њене подршке, Пашићу као да је измицало тле под ногама. Смањивањем улоге и, најзад, испадањем Русије из рата растао је истовремено значај Велике Британије и Пашићу је изгледало да јача опасност и од њених симпатија за Југословенски одбор.

То је био разлог што је у мају 1917. Пашић у два маха износио на седници српске владе југословенско питање; на седници Министарског савета Србије 17/4. V 1917. „дискутовано је — како је сасвим кратко забележено у записницима — о гледишту владе на сједињење југословенских народа у једну државу", а на седници 23/10. маја „утврђено је гледиште владе о питању уједињења Јужних Словена " (33).

То је исто тако био један од разлога што је убрзо после тога, у новонасталој сложеној међународној и унутрашње политичкој ситуацији, Пашић, свакако уз претходну сагласност владе, позао А. Трумбића да са још четири члана Југословенског одбора дође на Крф „ради договора о

(30) Исто, 261.

(31) С. Јовановић, н. д., 180.

(32) Иако доста либералних схватања, имајући разумевања и за националну индивидуалност и за националне тежње Хрвата и Словенаца, руски посланик у Србији 1915. Г. Н. Трубецкој је ипак истицао интерес Русије „да у будућој краљевини руководећа улога неоспорно припадне оном српском православном језгру које је и до сада одређивало карактер садашње Србије и њен однос према једноверној Русији" (код Д. Јанковића, *Србија и југословенско питање 1914—1915*, 207—208.

(33) Архив Србије, Записници седница Министарског савета.

свима питањима" (34). На седници Министарског савета Србије 14/1. јуна 1917. Пашић је обавестио владу о доласку чланова Југословенског одбора ради одржавања конференције и навео као „три тачке нашег (српске владе) програма: 1) да се сачува Србија, 2) да се сачувају све српске земље, 3) да се сачувају све југословенске земље" (35). Тако формулисан програм изгледа на први поглед као враћање на стари, предратни Пашићев (и не само Пашићев) идеал поступног, етапног уједињавања односно стварања Југославије. Али он у ствари само подсећа на њ, јер је рат све три тачке програма које је Пашић изложио, стварно био збио у једну. Пашићево набрајање тачака ратног програма Србије није, вероватно, имало другу сврху него да покаже значај и тежину коју је он придавао појединим тачкама, у ствари њихово рангирање по значају који им је Пашић придавао.

Један од разлога због којих је Пашић сазвао конференцију на Крфу био је у томе да се политичким представницима Хрвата и Словенаца пружи прилика да и јавно изложе и да потпишу свој захтев за уједињење са Србијом; пошто је царска Русија отпала, требало је преостале савезнике, а у првом реду Енглеску и Француску, и тим путем убедити да Аустро-Угарску треба разорити, јер је то, ето, и жеља и потреба народа који у њој живе. Другим речима, Пашић је сазвао Крфску конференцију, између осталог, и зато „да би код Енглеске и Француске поколебао веру у могућност одржања Аустрије" (36).

Током саме конференције на Крфу Пашић је, поводом Трумбићевих инсистирања на одређеном степену самосталности појединих делова у будућој држави, на аутономији државних делова која би ишла стварно и до њиховог федеративног односа, а вероватно прибојавајући се подршке коју би у томе Југословенски одбор могао евентуално добити и од републиканске руске владе, — у два-три маха посредно запретио „малим" програмом. Србија — рекао је Пашић, између осталог, Трумбићу на конференцији — „жели јединство. Она жели да ослободи прво Србе, па онда Хрвате и Словенце (...). Савезници су говорили увек: што се тиче Срба ту нема никакве тешкоће. Али треба питати Хрвате и Словенце, да ли хоће да се уједине с вама" (37). И поред многих повремених спорова и неслагања у раду конференције, ипак је на крају побелило, и декларацијом било формулисано, „велико решење" југословенског питања, које су заједнички потписали и Трумбић у име Југословенског одбора и Пашић у име српске владе.

Међутим, после избијања октобарске револуције и доласка бољшевика на власт у Русији, Пашићева сумња у Југословенски одбор као и у могућност пуног остварења великог ратног програма Србије, онаквог каквог га је он био замислио, још више је порасла. Вазда везан за Русију, Пашић је покушао да чак и од бољшевичке Русије добије обећање за своје национално политичке планове, не инсистирајући при томе више на „великом" програму. Једног бившег социјалистичког посланика, а сада соци-

(34) Ближе о томе: Д. Јанковић, *Југословенско питање и Крфска декларација 1917. године*, Београд 1967.

(35) Архив Србије, Записници седница Министарског савета.

(36) С. Јовановић, н. д., 177.

(37) Као нап. 34, стр. 244.

јалшовинисту, М. Маринковића, Пашић је, као свог плаћеног агента, био ангажовао да у бољшевичкој Русији „заступа и брани српски народ и српске земље у првом реду (што претпоставља и сједињење са Црном Гором), а затим Југословенске земље, ако осети могућност, да се оне могу спојити са Србијом. Ми — додао је Пашић у упутству Маринковићу — стојимо на Крфском програму; али ако га није могуће остварити у целини, онда не треба оставити у аустро-угарском ропству оне делове, који се могу ослободити". „Ако се у Русији — писао је (5. XII/20. XI 1917) Н. Пашић — не слажу са тим, да се целом нашем народу тј. Србима, Хрватима и Словенцима призна право, *да се гласањем слободним сједине са Србијом* (*подвукао* — Д. Ј.), онда ни у ком случају не треба да нам се оспорава право на Босну и Херцеговину, Срем, Бачку и Банат и део Славоније (где су у већини Срби), као и на Лику, Хрбаву са далматинским приморјем" (38).

У том истом кругу идеја Пашић је био и после тога када се, почетком 1918, показало да није постигнут ефекат који је он намеравао да постигне Крфском декларацијом, а наиме: да у западних савезника поколеба њихову веру у могућност одржавања Аустро-Угарске. Насупрот томе, неки од водећих западних политичара — председник енглеске владе Д. Лојд Џорџ у говору од 5. I 1918. и председник САД В. Вилсон у говору од 8. I 1918. — уверавали су Аустро-Угарску да њихов ратни циљ није њено распарчавање, већ да траже једино аутономију за њене народе (39).

Те изјаве великих савезника почетком 1918. представљале су тежак ударац, вероватно један од најтежих после револуције у Русији, за Пашића и његову политику „великог" решења. Савременици описују Пашића у то време као крајње депримираног, чак као изгубљеног човека (40). Пошто је изгубио Русију, чинило му се да га и западни савезници не прихватајући његов „велики програм", напуштају а да се истовремено и чланови Југословенског одбора на неки начин удаљавају од њега; у тим околностима, он је (4. II/22. I 1918) упутио посланику Србије у Вашингтону Љ. Михаиловићу налог да код владе САД испита могућност поништаја анексије Босне и Херцеговине, али тако да „о томе нико ништа не чује, јер се наша браћа могу љутити кад чују да се може ослободити Босна и Херцеговина аустријског ропства, а они остају још под Аустријом. Наша браћа стоје сад на том захтеву: све или ништа. Она не раде као што би радио добар отац, који кад не може да ослободи сву своју децу он ослобођава онолико колико може, а за остале мотри кад ће моћи и њих ослободити. Та њихова жеља не потиче из хуманог и узвишеног осећања него је више себична, јер тражи да и други страдају кад и они морају страдати, или да терет ропства деле. А међутим, заборављају да ће се утолико пре ослободити уколико је већи број њихове браће која уживају слободу, и која су готова притећи у помоћ њима кад настане погодан тренутак за њихово ослобођење. Они сад стоје на том гледишту „све или ништа", и

(38) Дипл. архив Секретаријата иностраних послова, Министарство иностраних дела, Полит. одељење, 1917. Ф VII, Пр/б. Пов. No 5564; концепт телеграма Н. Пашића из Париза 20. XI 1917. српском посланству у Берну.

(39) Јанковић, — Кризман, *Грађа* . . . , I, 14, 17.

(40) Код Д. Јанковића, *Југословенско питање и Крфска декларација*, 414.

често се позивају на ослобођење талијанско, немачко итд. а испуштају из вида да је код тих народа ослобођење ишло постепено, према могућности" (41). Одговарајући на овај Пашићев телеграм, Љ. Михаиловић је оценио Пашићев страх од Лојд Џорџове и Вилсонове изјаве преувеличаним и недовољно основаним, а у његовом предлогу о дезанексији Босне и Херцеговине видео је израз Пашићеве опасне малодушности и његовог напуштања Крфске декларације (42). Чланови Југословенског одбора, најпре босански Срби међу њима, а потом и други, такође су сматрали да је Пашићев покушај да покрене једино босанско питање значио у суштини издају југословенске ствари, напуштање Крфске декларације и прелаз с „великог" на „мали" ратни програм Србије (43). „Од Крфске декларације тј. од уједињења троименог народа нема ни помена да одустајем — бранио се Пашић у поновном телеграму Љ. Михаиловићу, узвикујући патетично: — пре бих био готов да жртвујем и свој живот за уједињење српског народа, него да одустанем од свог рада, ако би од тога зависило уједињење. Као што нисам одустао од рада да се Србија уреди демократски и парламентарно, што сам сматрао као претходни услов за ослобођење српског народа, тако не одустајем ни сада од захтева уједињења троименог народа" (44). Пашић је тврдио да га Михаиловић није правилно разумео, а да су исто тако и сви други који су га нападали, погрешно тумачили његов корак у вези с босанским питањем као напуштање „великог решења" и враћање на програм Велике Србије. У ствари, тврдећи да нипошто не одустаје од уједињења, Пашић је говорио истину; његова дилема и његово колебање није се састојало у томе: „велики" или „мали" ратни програм, него: „велики" програм одмах и одједном у целини, или тај програм у етапама, поступно, према могућностима, како се и када оне указују. После октобарске револуције и после говора Лојд Џорџа и Вилсона, Пашић је све више био забринут и несигуран, сумњајући у могућност остварења не само „великог" него чак и „малог" програма, јер су оба западна државника говорила само о рестаурацији Србије, и зато је предузимао кораке најпре у погледу прве етапе.

Чим су се сумње у намере западних савезника углавном разишле, Пашић је опет истицао „велики" програм, од кога стварно никад није ни одустајао. Већ крајем марта 1918. у владиној декларацији Народној скупштини Србије на Крфу Пашић је међу ратним циљевима савезника и Србије истакао захтев за „слободном и уједињеном Југославијом", „слободном и уједињеном државом Срба-Хрвата и Словенаца" (45).

Међутим, међусобно неповерење између Пашића, с једне стране, и Југословенског одбора а нарочито његовог председника Трумбића, с друге стране, које се родило, или ојачало, на Крфској конференцији због разлика у њиховим, том приликом изражених, схватања југословенског питања, — наставило се, и чак стално појачавало током читаве 1918. годи-

(41) Јанковић — Кризман, *Грађа* ..., I, 45.

(42) Исто, 48—49.

(43) Ближе о томе вид.: Јанковић, *Југословенско питање и Крфска декларација*, 414.

(44) Јанковић — Кризман, *Грађа* ..., I, 59.

(45) Исто, I, 151.

не (око сазивања тзв. „опште народне скупштине", око савезничког дипломатског признања Одбора, најзад око и на Женевској конференцији). Али, иако у готово перманентном спору с Одбором и Трумбићем, Пашић није ни у једној од тих прилика доводио у питање „велики" ратни програм. Спорови између српске владе с Пашићем на челу и Југословенског одбора с Трумбићем на челу, који су се низали од Крфске до Женевске конференције (па и после ње), нису били спорови око „великог" или „малог" решења, већ спорови око улоге и места једног и другог фактора у борби за стварање заједничке југословенске државе као и у тој будућој држави. Пашић у тим месецима није се борио за „мало решење" нити га је помињао, него се борио за превласт Србије, за своју сталну концепцију у основи једностраног, а не споразумног и равноправног, уједињавања. Он је преко лета 1918. стално истицао да се „све што се има радити за југословенско питање мора радити преко Србије и са Србијом", да „Југословенски одбор мора радити са српском владом" ([16]). Додуше, у једној свађи с Трумбићем у јесен 1918. Пашић му је у једном моменту запретио и „малим" решењем („ми ослобађамо — рекао је, наводно, према Трумбићевој забелешци — Србе најпре, они хоће с нама, Хрвати и Словенци нека се определе ако хоће с нама, ако не ништа"). Али, та реч, бачена у току оштре, жестоке полемике, није била право Пашићево мишљење нити његов стварни став у том тренутку; он је сâм регенту малтене у исто то време објашњавао какве би све опасности настале и за Србију ако би Југословени из Аустро-Угарске доиста образовали своју државу, која би обухватила и Србе ван Србије, па се појавили на мировној конференцији као конкурент Србији ([17])!

У дискусији поводом већ поменутог чланка „Србија има да бира" у »New Europe«, Пашићев најближи сарадник С. Протић одговорио је, уместо Пашића, Ситону Ватсону, тврдећи му, помало патетично, између осталог: „На уску 'српску' базу Србија може бити само принуђена неодољивом силом; а против ње се она бори свим својим силама и данас, као што се борила и јуче и ономад, и као што ће се борити и сутра и прекосутра" ([18]).

IV

Уместо закључка:

Не би, по нашем мишљењу, требало говорити о два ратна програма Николе Пашића — „великом" и „малом", у том смислу као да их је Пашић имао оба истовремено, држећи стално „мали" програм у резерви, или да је током рата претрчавао од једног програма ка другом, или да „није имао ништа против великог програма", или да је „увек био спреман да се помири и с малим решењем", а најмање би требало веровати да је Пашић био државник жонглерских комбинација које је хватао у лету, спреман кад испусти једну да брзо прихвати другу ([19]).

([16]) Исто, I, 230, 232.
([17]) Исто, II, 449.
([18]) Исто, I, 279.
([19]) М. Димитријевић, у *Споменици Ник. П. Пашића*, 81.

Пашић је од почетка до краја рата имао и *јавно* истицао увек само „велики" ратни програм Србије. Друго је питање: колико је он био стварно убеђен да је „велики" ратни програм у том моменту најбоље, најидеалније а и најреалније решење. По свему судећи, он у то није био убеђен; *интимно*, у себи он је био и остао увек присталица и *знатно више склон „малом" решењу као првој етапи у процесу стварања југословенске државе*, оцењујући и уверен да ни спољнополитичке ни унутрашње прилике, посебно у југословенским земљама Аустро-Угарске али ни у Србији, нису биле још довољно сазреле за уједињење.

То Пашићево право и интимно уверење, и његова склоност ка етапном решавању југословенског питања, дошли су до изражаја, избили су нарочито после револуција у Русији 1917, када је он у царској Русији изгубио најближег савезника и покровитеља, и када је истовремено осетио све изразитију тежњу Југословенског одбора да се осамостали, еманципује од српске владе и да се бори, супротно Пашићевим концепцијама, за равноправност са српском владом. Тада је, углавном почетком 1918, и дошло до колебања Пашићевог, али ни тада не просто између „великог" и „малог" програма, него између „великог" програма и етапног решавања југословенског питања, дакле између „великог" и „малог" програма као прве етапе у остваривању „великог" програма. У то време Пашић као да је све чешће и све више жалио што га општа констелација снага и односа не упућује на етапно решавање југословенског питања које је сматрао реалнијим и за Србију кориснијим.

Није, можда, сувишно на крају истаћи (да би се избегао сваки евентуални неспоразум, мада је о томе већ дато доста података) да „велики" ратни програм Н. Пашића није значио и стварно југословенско решење којим би се истовремено решавало и српско национално питање у целини, али на бази споразумевања и равноправности с другим југословенским народима, већ да се њиме означавало и под њим подразумевало једино укључење и Хрвата и Словенаца у будућу заједничку државу. У вези с тим, чини се да је много битније од питања „великог" или „малог" програма било питање начина уједињења: једностраног или двостраног (споразумног). Пашић је од почетка имао став, и на њему инсистирао, да је Србија та која ослобађа и уједињује те да је отуда *она* у основи позвана и да пропише услове уједињења и заједничког живота, да она даје „уступке" Хрватима и Словенцима. Додуше, у два маха током рата, на Крфу 1917. и у Женеви 1918. он је, стицајем околности, пристајао и на разговоре и споразумевања с Југословенским одбором, али је у суштини и пре као и за време и после тих конференција остајао с истом концепцијом о Србији која, једина, врши ослобађање и уједињавање, бринући увек пре свега о томе да првенство и превласт Србије у току рата као и у будућој држави буду обезбеђени. А као бар два битна елемента за то да првенство и превласт Србије у будућој држави буду обезбеђени, као два conditiones sine quibus non уједињења, Пашић је вазда упорно тражио, инсистирајући на тим условима: унитаристичко уређење будуће државе и задржавање српске династије.

Драгослав Јанковић

РЕЗЮМЕ

„Великая" и „малая" военные программы Николы Пашича (1914—1918)

На вопрос действительно ли у председателя сербского правительства и министра иностранных дел Николы Пашича в время Первой мировой войны (1914—1918) имелись, как обыкновенно утверждают, одновременно две национально-политические военные программы, военная программа для Сербии — т. наз. „большая" (освобождение и объединение с Сербией сербов, хорватов и словенцев) и т. наз. „малая" (Великая Сербия) — автор дает ответ, что с начала и до конца войны у Пашича имелась и он *открыто* высказывался только за „большую" военную программу Сербии. Другой вопрос, насколько был он сам действительно убежден, что „большая" военная программа в то время была наилучшей, идеальной и самым реальным решением. Судя по всему, он сам в этом не был убежден, в душе он был и оставался всегда сторонником „малого" решения, считая его первым этапом в процессе создания югославского государства и находя, что ни внешняя ни внутренняя политическая обстановка в южнославянских краях еще не была достаточно зрелой для объединения.

Это настоящее и глубоко личное убеждение Пашича, а также его склонность к решению югославского вопроса по этапам, получили свое выражение в особенности после революции в России в 1917 г., когда он потерял в царской России самого близкого союзника и покровителя и когда в то же время почувствовал более решительнее выраженное стремление Югославского комитета к вынесению самостоятельных решений и к борьбе, противно концепциям Пашича, за равноправность с сербским правительством. Тогда го, главным образом в начале 1918 г., у Пашича появились колебания, но и тогда они были не между „большой" и „малой" программой а между „большой" программой и решением югославского вопроса па этапам, которое Пашич рассматривал более реальным и выгодным для Сербии.

SUMMARY

The »big« and the »small« war program of Nikola Pašić (1914—1918)

To the question: whether the president of the serbian government and the minister for foreign affairs Nikola Pašić during the first world war (1914—1918) actually had, as it is usualy sustained, simultaneously two national and political war programs for Serbia, the so called »big« one (liberation and union with the Serbia of Serbs of Croats and Slovenes) and the so called »small« one (Great Serbia), the author answers that from the beginning till the end of the war, Pašić had and *publicaly* emphasized always only the »big« war program of Serbia. The second question is: to what extent he was actualy convinced that for the moment the »big« war program was the best, ideal and most realistic solution. According to facts, he was not convinced in that intimately he always remained the sustainer of the »small« solution which was to be the first step in creating the Jugoslav state, as he was estimating that neither foreign nor internal political situation in the Jugoslav states was sufficiently mature for the union.

The real and intimate conviction of Pašić, and his inclination towards the gradual solution of the Jugoslav question, became evident especialy after the revolution in Russia in 1917, when he lost in czar Russia his nearest ally and patron, and at the same time when he felt the rising tendency of the Jugoslav committee to become independent and fight, contrary to the conceptions of Pašić, for the equality with serbian government. At that time,

particularly in the beginning of 1918. Pašić began to doubt, but not even than between the »big« and the »small« programe, but between the »big« programe and the gradual solution of the Jugoslav question, which Pašić considered more realistic and more useful for Serbia.

RÉSUMÉ

Le »grand« et le »petit« programmes de guerre de Nikola Pašić (1914—1918)

A la question: est-ce que le président du gouvernement serbe et ministre des affaires étrangères Nikola Pašić avait en réalité pendant la Première guerre mondiale (1914—1918) en même temps, comme on l'affirme généralement, deux programmes de guerre national-politiques pour la Serbie — le prétendu »grand« programme (la libération et l'unification avec la Serbie des Serbes, Croates et Slovènes) et le prétendu »petit« programme (la Grande Serbie), — l'auteur répond que depuis le commencement jusqu'à la fin de la guerre Pašić n'avait eu qu'un seul »grand« programme de guerre pour la Serbie et qu'il le déclarait hautement toujours à la face de tous. La deuxième question est la suivante: jusqu'à ques point Pašić était-il convaincu que le »grand« programme de guerre à ce moment-là était la meilleure des solutions, la plus idéale et la plus réelle. A en juger d'après tout, il n'en était pas convaincu; imtimement au fond il a été et il est resté toujours partisan de la »petite« solution, en tant que première étape dans la formation de l'Etat yougoslave, en estimant que ni les circonstances de la politique extérieure ni les circonstances de la politique intérieure dans les pays yougoslaves n'étaient pas encore suffisamment mûres pour l'unification.

Cette conviction réelle et intime de Pašić et sa propension à la résolution par étapes de la question yougoslave, ont pris toute leur portée surtout après la révolution en Russie en 1917, quand il a perdu en la Russie tsariste le plus proche de ses alliés et protecteur et quand il a senti en même temps la tendance de plus en plus marquée du Comité yougoslave de devenir indépendant et de lutter, contrairement aux conceptions de Pašić, pour arriver à être égal en droit avec le gouvernement serbe. A cette époque, surtout au début de l'année 1918, Pašić commençait à hésiter, toutefois, même alors il n'hésitait pas entre le »grand« et le »petit« programmes, mais entre le »grand« programme et la solution par étapes de la question yougoslave, que Pašić considérait comme étant plus réelle et plus utile à la Serbie.

МЕТОДОЛОШКЕ ТЕШКОЋЕ ПОЗИТИВНОПРАВНОГ ОДРЕЂЕЊА ПРАВНЕ И ПОЛИТИЧКЕ ЈЕДНАКОСТИ ЉУДИ У СОЦИЈАЛИЗМУ*)

„Човек се у социјализму мора осећати свој, али не као себичан и усамљен појединац. Човек постаје свој, и све више слободан, уколико више учествује у разноврсним облицима заједничке борбе, сарадње и помоћи, који су засновани на осећању и уверењу заједнице да је човек највећа вредност".

Програм Савеза комуниста Југославије

Историја друштвене мисли показује да је идеја једнакости настала веома давно, неодвојива од појма слободе и правде, права и политике. Настанак класа условио је појаву друштвене неједнакости и државе, права и политике, а положај човека у друштву учинио зависним од класне припадности. Поред тога, настанак класа представља једну од најдубљих, од многобројних супротности у животу друштва. Истовремено, њиховом појавом почиње на нови начин да се одржава јединство друштва и да се траже решења за успостављање односа једнакости између људи. Једнакост се различито поимала, а узроци неједнакости различито објашњавали и настојали отклонити. Ипак, хиљадама година, до данашњег дана, одржава се још увек неједнакост и потчињавање већине људи мањини у готово свим друштвеним заједницама.

Највеће богатство друштвене мисли садржано у делима великих мислилаца посвећеним једнакости и слободи људи имало је веома велики утицај на садржину права, организацију државе и политичку активност. Још пре Платона и Аристотела, преко Хегела и Маркса, до наших савременика који покушавају да мењају овај свет, право, држава и политика дају подстицај за развој мисли и сазнања о човеку и друштву. Непрекидно тражење узрока неједнакости и решења за успостављање једнакости и слободе људи, значило је истовремено излагање суштине права, државе и политике. Зато историја неједнакости и борбе за једнакост људи у друштву, или прецизније речено, историја класног друштва, јесте историја

(*) Ова расправа је уводни део докторске тезе „Правна и политичка једнакост људи у социјализму", одбрањене на Правном факултету у Београду 13. 10. 1972. године, пред комисијом: др Јован Борђевић, др Радомир Лукић и др Стеван Врачар.

права и државе у којој политика представља спону и границу између људи, између друштва и државе. Право показује где су постављене те везе и где су покидане нити друштвеног ткива. Садржином права да се објаснити и сазнати механизам којим мањина чланова друштва одлучује и господари већином, односно како помоћу државе и других организација регулише понашање људи у друштву.

Није потребно излагати друштвене чиниоце који су условили настанак неједнакости људи у друштву и различита мишљења која о томе постоје. То би било и немогуће јер би требало обухватити безброј различитих ставова о настанку и суштини права и државе и политике — то би била историја мисли. Приликом опредељења теоријског оквира сваке правне анализе не сме се губити из вида научна поставка да су право и држава творевине класног друштва условљене појавом приватног власништва и имовинске неједнакости људи, која је довела до најдубљег и најоштријег сукоба у друштву — до класног сукоба. Класни сукоб је захтевао да се организује мањина која је концентрисала економска добра и моћ у својим рукама да би већину чланова друштва одржала у потчињености. Та организација мањине — држава — различитим средствима принуде морала је и мора да утиче на готово све токове друштва. Да би усмерила живот друштва и остварила одређене циљеве којима тежи, мањина носилаца моћи мора правом да регулише положај човека као појединца и његов однос према другим члановима друштва и институцијама. Одређивање циљева друштвеног развоја, усмеравање токова друштвеног живота регулисањем положаја и понашања човека и институција представља садржину политике.

Имајући у виду друштвене чиниоце којима је условљена, с разлогом се констатује да је у класном друштву политика привилегија мањине чланова друштва, носилаца моћи. Такође, неоспорно је да су различити облици принуде само једна врста средстава којима мањина може ефикасно да усмерава понашања већине чланова друштва. Међутим, мора се скренути пажња да истовремено мањина настоји да одржи потребно јединство друштва. Чини се да је веома значајно скренути пажњу на овај чинилац из више разлога.

Прво, често се у политичкој теорији држава своди на организацију насиља, а право на систем правила чију примену држава обезбеђује принудом. Политика се поставља у уске оквире делатности државне организације и доношења одређене врсте правних аката.

Друго, приликом анализе друштвених чинилаца утицајних на право, државу и политику, сувише се ставља нагласак на сукобе класа у производњи, док се утицај других сукоба не увиђа довољно или чак потпуно занемарује.

Треће, што је посебно карактеристично за неке теоретичаре у социјалистичким земљама који претендују да верно тумаче класике марксизма и да дају научну анализу односа државе и друштва — не указује се на чињеницу да у сваком друштву у којем због постојања класних и других сукоба мањина носилаца моћи мора да створи државу, постоје и елементи који сједињују чланове друштва. Право, држава и политика условљени су постојањем сукоба и одређених чинилаца који омогућавају повезивање

чланова друштва на основу интереса који су им заједнички, без обзира на класну и другу припадност из које произилазе сукоби. Ову чињеницу треба нагласити посебно кад је реч о појму политике и положају и улози сваког члана друштва у њој. Политика се једним делом одвија у оквиру државе и у основи је правом регулисана. Положај и улога човека у политици тесно су повезани са његовим положајем у друштву уопште, и зависни су од низа чинилаца и односа.

Са становишта правне науке не би било могуће доћи до потпуних сазнања и оценити степен утицаја тих многобројних чинилаца на положај и улогу човека у друштву и политици. Међутим, метод правне науке даје сазнање о садржини овлашћења и обавеза човека као појединца и члана друштвене заједнице уопште, као и о садржини овлашћења и обавеза човека у политици, која је један од основних процеса у друштву. Чињеница је да у систему права и појмова правне науке не постоји општи појам који означава субјективитет човека као укупност његових својстава, овлашћења и обавеза и односа према другим појединцима и институцијама. Истовремено, у праву и у правној науци после буржоаских револуција најочигледније је дошла до изражаја та општост која је израз сложености елемената, чију је укупност веома тешко правно регулисати и теоријски одредити. Зато се чини да упоредноправно разматрање положаја и улоге човека у социјализму може да укаже:

прво, на нове елементе правне и политичке једнакости људи у социјализму, односно нови начин уставног регулисања положаја и улоге човека у друштву и политици, и

друго, на изузетан значај политичке једнакости за обезбеђење зависности државе од друштва, односно, на могућности утицаја друштва на формирање, организацију и начин рада државних органа.

Данас је за развој социјализма значајно из више разлога скренути пажњу правне науке на ова питања, иако она не може дати потпуне одговоре на њих, као, на пример, политичка социологија или друге друштвене науке. Неоспорно је, да демократизација друштава која граде социјализам, није изашла из класичних државноправних оквира буржоаског друштва. Може се рећи да неки облици организације и односа друштва и државе нису ни на степену који је остварен у буржоаском друштву.

Чини се да је један од значајних разлога заостајања демократске организације друштва у социјализму, недограђеност идејнополитичког става о положају човека у друштву и његовој улози у различитим институцијама које стварају друштво и држава као његова основна организација.

Правни метод показује да у свим уставима постоје одредбе о власти радничке класе и о друштвеној својини, укидању експлоатације људи и о награђивању према раду. Са становишта методологије права то се може сматрати показатељем нових елемената легитимности државне власти у социјализму. То не значи да исписивање ових реченица у текстове устава може да отклони реалну опасност од бирократије која у социјализму има могућности да освоји монопол економске и политичке моћи. Таква спрега представља својеврсну опасност за развој демократије и власти радничке класе.

Анализа садржине одредаба устава, посебно права и слободе, јасно показује идејнополитички став владајућих снага о положају и улози човека у друштву.

Регулисање положаја и улоге човека у друштву представља средишни елемент идејнополитичког програма сваког политичког система, па и политичког система социјализма. Овај елемент опредељује ставове о суштини па према томе и о улози државе радничке класе у изградњи социјализма. Идејну скицу својинских односа, тј. друштвеног власништва на средствима за производњу, структуру организације, начин рада државе и њен положај и улогу у политичком систему социјализма — изражавају уставне одредбе које регулишу положај и улогу човека у друштву, односно одредбе о правима и слободама човека.

Сазнање стечено правним методом указује да је општа карактеристика политичког система социјализма недограђеност идејнополитичког става о положају и улоги човека и радничке класе и других друштвених снага у социјализму. Коректна егзегеза уставних одредби показује постављене везе и прекинуте нити у односима друштва, односно његових одређених делова са државом. Правни систем има своју логику која открива неусклађености његових елемената. Хијерархија правних аката и државне организације представља израз повезаности различитих друштвених чинилаца и има свој дубоки смисао све док постоји држава. У том односу, где је одређено ко је виши и ко је нижи, тј. како ради и шта ради, прецизирано је и ко коме одговара, зашто се позива и кад се позива на одговорност. Хијерархија је начело које представља оквир у којем се садржи законитост рада државних органа, одговорност нижег државног органа вишем и одговорност највишег државног органа народу. Народ чине људи — сви чланови друштвене заједнице. С друге стране, организација државе треба да обезбеди да сваки човек, појединац, као члан друштва, има одређена овлашћења којима утиче на састав, организацију и начин рада државних органа. Сваки појединац треба да се изјасни о овлашћењима највишег државног органа јер, како се каже језиком правних наука, од буржоаских револуција у држави је суверен народ. Велики политички мислиоци, од Платона, преко Макијавелија и Монтескија, до Маркса, давали су предлоге различитих решења односа државе и народа, односно друштва и државе.

Од краја XVIII до друге деценије нашег столећа уставима се регулише однос друштва и државе, односно положај човека у друштву, полазећи од идеје суверености народа. Уставност социјализма је почела 1917. године прокламовањем суверености радног народа, односно радничке класе, у држави која је требало да обезбеди да „слободан развитак сваког појединца буде услов слободног развитка за све". Идејни основи и пројекти за решење односа радничке класе, односно друштва и државе, на којима се темељи уставност социјализма, садржани су у делима класика марксизма. Међутим, анализа садржине политичких и правних аката којима је регулисана та нова организација државе, која је требало да ослободи и човека и друштво потчињености мањини управљача, показује да још увек нису на одговарајући начин идејно-политички постављени основи новог односа друштва и државе, па према томе и положаја и улоге чо-

века у њима. Посебно, анализа садржине уставних одредби које регулишу напред наведене односе, полазећи од одређених теоријских поставки, омогућава да се сазнају идејнополитички ставови владајућих снага о положају и улози човека у друштву. Поред тога, ова анализа донекле омогућава сазнање о разлици између правом постављених и реалних могућности које човек и институције имају у политици и другим друштвеним делатностима.

Зато је могуће правним методом позитивноправно одредити појам правне и политичке једнакости људи у социјализму и показати значај политичке једнакости за постављање зависног односа државе од друштва и заштиту правом одређеног положаја и улоге човека у друштву. Полазећи од теоријског одређења правне и политичке једнакости, са становишта правне науке, егзегеза одговарајућих правних норми пружа могућност сазнања о нормативном поретку, о томе шта „треба" да се оствари понашањем одговарајућих субјеката. То сазнање истовремено показује идејну оријентацију владајућих снага и њихову доследност у остваривању постављених циљева друштвеног развоја. Зато је очигледно непотпуност сазнања о положају и улози човека у социјализму до којих се може доћи упоредноправном анализом. Без обзира на ову констатацију, вредни су пажње и овакви резултати истраживања; они показују идејнополитичке ставове владајућих снага о положају и улози човека у друштву, о односу друштва и државе.

Садржина устава социјалистичких земаља показује да је у социјалистичким државама Европе настао низ значајних промена, како односа у друштвеним заједницама ових држава, тако и у њиховом субјективитету у међународном праву. Садржина одредаба устава указује на постојање нових елемената који су значајни не само са становишта одређења положаја и улоге у друштву човека и државе него и природе субјективитета државе и других организација. Сазнање о новим својствима субјективитета човека и државе подразумева претходно сазнање и о својствима политичких организација и других субјеката које устави предвиђају као носиоце суверености или друштвене снаге чији је репрезентант држава.

Методолошке тешкоће и опасности од површности и нетачности сазнања, условљене су управо противречностима садржине ових нових елемената. Правни метод показује да се социјалистички правни системи заснивају на:

— друштвеној својини или општенародној имовини, битној претпоставци правне једнакости људи и новог положаја и улоге човека у друштву;

— награђивању према раду и укидању експлоатације као основном начелу правног поретка које је неодвојиво од претходног елемента;

— суверености радног народа или народа која се остварује непосредно референдумом или представљањем у законодавним органима као највишим органима државне власти.

Истовремено, правни метод открива да:

— друштвена или општенародна својина постављена је углавном, сем Устава Југославије, као државна својина, институт јавног права који изричито наглашава и институционализује доминацију и монопол државне

организације, тако да се доводи у питање значење одредаба о награђивању према раду и укидању експлоатације;

— радничка класа или трудбеници града и села или радници, сељаци и интелигенција чија је држава, према констатацијама устава, нису стекли правни субјективитет, већ комунистичке и радничке партије, синдикалне и друге друштвене организације,

— изричито наглашавање авангардног карактера и премоћи ових организација ставља знак питања иза одредаба и о суверености радног народа или народа и о правној и политичкој једнакости људи у социјализму.

Противречности идејнополитичких ставова изражене у одредбама устава које конституишу нове елементе правног система социјалистичких земаља Европе, очигледне су и запажају се површним читањем текстова устава. Неусклађеност садржине ових нових елемената подстиче на размишљање о основаности става да је настанком и развојем уставности социјализма својина остала основни институт правног система и основ супротности политичког система као и у претходном буржоаском друштву. Ма колико да је уочљиво да су друштвена својина и остали елементи новина социјалистичког правног система, неусклађеност садржине одредаба којима су они регулисани стара је појава, законитост развоја уставности уопште. Приватна својина и правна једнакост људи као основни институт и начело буржоаског правног поретка у првој етапи развоја уставности представљају неусклађене елементе, а истовремено и темеље буржоаског друштва до краја првог светског рата.

Зато се чини да има основа да се постави питање, да ли су државна својина као облик друштвене својине и награђивање према раду као битан елемент садржине појма правне једнакости људи у социјализму — основни институт и начело његовог правног поретка — нужно и законито неусклађени? На жалост, одговор правне науке не може да буде ни одречан, ни потврдан. Како је већ напред речено, правни метод има могућности да констатује наведену неусклађеност, а узроке треба да објасне друге друштвене науке. Међутим, сама констатација може да буде основ за претпоставку о одређеном стању друштвених и политичких односа. Човек, држава, партија, синдикати и друге друштвене организације као субјекти права са становишта правне науке, у таквом су међусобном односу и у односу према друштву да очигледно превласт има држава и нарочито политичке партије.

Правни метод очигледно показује да институционализовање и начин вршења државне власти, преузети из буржоаског државноправног поретка, условљавају недограђеност механизма који треба да обезбеди суверености радног народа и друштвену својину. Велики број овлашћења државе проширио је област јавног, „државног" права, а човек, као појединац, није истовремено стицао нове могућности за остваривање правног ни политичког субјективитета. Другим речима, човек није стекао нове слободе и права, што није изменило садржински ни елементе правне одговорности, пре свега, политичке одговорности државних органа.

Зато се поставља питање: да ли има више основа упоредноправно разматрање положаја и улоге човека у социјализму поставити у теоријски оквир који би се означио као правна и политичка неједнакост људи у со-

цијализму? Овако појмовно и терминолошко опредељење не би било прихватљиво ни методолошки ни садржински, из два разлога:

Прво, нова начела правног поретка социјализма, посебно награђивање према раду, и нови облик својине — друштвена својина, представљају значајне претпоставке за остваривање друштвене и правне једнакости људи у социјализму.

Друго, треба имати у виду да је неусклађеност својине са осталим елементима правног поретка, па и правном једнакошћу људи општа карактеристика развоја уставности.

Без обзира на ограничене могућности сазнања, добијени резултати, ма колико да су непотпуни, могу да буду корисни. Покушај њихове систематизације треба да дâ преглед ставова садржаних у уставима социјалистичких земаља:

— о правној једнакости људи као изразу правом постављеног положаја и улоге човека у друштву,

— о идејнополитичким претпоставкама које су уставима постављене као основи конституисања политичког система ових друштвених заједница,

— о промени садржине елемената правне једнакости, и

— о општим елементима појма политичке једнакости људи у социјализму.

Садржина и редослед излагања показује да упоредноправном анализом може само делимично да се сазна како је позитивноправно регулисана правна и политичка једнакост људи у социјализму. Без обзира на непотпуност, резултати истраживања имају значаја за сазнање положаја и улоге човека у друштву социјализма које могу да користе друге науке, а посебно политичка социологија.

Др Бранислава Јојић

РЕЗЮМЕ

Методологические затруднения позитивно-правового определения правового и политического равенства людей при социализме

Методологические затруднения позитивно-правового определения правового и политического равенства людей при социализме вытекают из сложености и противоречивости общественной действительности, в которой право регулировало положение и роль человека в обществе и политике. Познания юридической науки в этом случае не могут быть полными, но они указывают на новые элементы правового и политического равенства людей при социализме или же на новый порядок конституционного регулирования положения и роли человека в обществе и политике. С другой стороны, юридическая наука говорит об исключительном значении политического равенства для обеспечения зависимого положения государства от общества.

Новые элементы конституционности социализма, существенно влияющие на содержание правового и политического равенства людей, следующие: положения о власти рабочего класса и об общественной собственности, об отмене эксплуатации человека и об оплате труда. В то же

время юридическая наука констатирует противоречности содержания этих новых элементов:

— общественная или общенародная собственность главным образом рассматривается, кроме Конституции Югославии, в качестве государственной собственности;

— рабочий класс или трудящиеся города и деревни или рабочие, крестьяне и интеллигенция, чье государство, согласно констатации Конституции, не получили правовой субъективитет, его получили коммунистические и рабочие партии, профсоюзные и остальные общественные организации;

— особое подчеркивание авангардного характера и преимуществ данных организаций ставит знак вопроса после положений о суверенности трудового народа или народа, а также правового и политического равенства людей при социализме.

Несогласованность новых элементов конституционности социализма является законностью в развитии конституционности вообще. Ибо частная сообственность и правовое равенство людей, основные институты и начала буржоазного правопорядка на первом этапе развития конституционности, представляют собой несоглассванные элементы, а одновременно и основы буржуазного общества до конца Первой мировой войны. Точно также, общественная собственность, вернее государственная собственность, над средствами производства и оплата труда представляют собой несогласованные элементы правопорядка социализма и одновременно существенные предпосылки для осуществления общественного и правового равенства людей при социализме.

SUMMARY

Methodological difficulties in positive juridical determination of legal and political equality of people in socialism

Methodological difficulties in positive juridical determination of legal and political equality of people in socialism emerge from the complexity and the controversy of the social reality in which is juridicaly regulated the position and the role of a person in the society and in politics. Knowledge of the juridical science on this matter can not be complete, but it indicates new elements of a juridical and political equality of people in socialism, in other words, a new way of Constitutional regulation of position and role of a person in the society and in politics. On the other hand, juridical science indicates exceptional importance of political equality for the provision of dependant relations of the state from the society.

New elements of the constitutionality of socialism that have essential influence on the contents of juridical and political equality of people are: ordinance about power of the working class and of social property, abolition of exploitation of people and remuneration according to the work. Contemporary, juridical science indicates the controvercy of these new elements:

— social or public property is generally set up, except by the Jugoslav Constitution, as state property;

— working class or workers from cities and villages or workers, peasants and intelligentsia of whom the state is, according to the constats of Constitutions, have not obtained juridical sujectivity, but the communist or working class parties, syndicate or other social organizations, have:

— explicit accentuation of the avantgarde character and predominance of these organizations puts a question on the ordinance about souvereignty of the working people or of people and about juridical and political equality of people in socialism.

Discordance of new elements of constitutionality of socialism rappresents a legality in the developement of constitutionality in general. Because, private property and juridical equality of people, the basic institution and principle of bourgeois juridical order in the first phase of developement of constitutionality rappresent discordant elements, but at the same time the basis of bourgeois society till the end of the first world war. In the same way, social property, or in fact state property over instruments for production, and remuneration according to the work, rappresent the discordant elements of juridical order in socialism and at the same time basic presumtion for the realization of social and juridical equality of people in socialism.

RÉSUMÉ

Les difficultés méthologiques de la détermination de droit positif de l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme

Les difficultés méthodologiques de la détermination de droit positif de l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme résultent de la complexité et des contradictions de la réalité sociale dans laquelle sont réglés par le droit la condition et le rôle de l'homme dans la société et la politique. Les connaissances de la science juridique sur le sujet mentionné ne peuvent pas être complètes, mais elles attirent l'attention sur de nouveaux éléments de l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme, c'est-à-dire sur un nouveau procédé de réglementation constitutionnelle de la condition et du rôle de l'homme dans la société et la politique. D'autre part, la science juridique fait ressortir l'importance exceptionnelle de l'égalité politique pour la garantie du rapport dépendant de l'Etat de la société.

Les nouveaux éléments de la constitutionnalité du socialisme qui sont d'une influence essentielle sur le contenu de l'égalité juridique et politique sont les suivants: les dispositions relatives au pouvoir de la classe ouvrière et à la propriété sociale, l'abolition de l'exploitation des hommes et la rétribution d'après le travail. En même temps la science juridique constate les contradictions du contenu de ces nouveaux éléments:

— la propriété sociale ou la propriété du peuple tout entier est établie généralement, à l'exeption de la Constitution de Yougoslavie, en tant que propriété d'Etat;

— la classe ouvrière ou les travailleurs des villes et des villages ou les travailleurs paysans et les intellectuels à qui est l'Etat d'après les constatations de la constitution n'ont pas acquis la subjectivité juridique, mais les partis communistes et ouvriers, les organisations syndicales et les autres organisations sociales;

— l'accentuation expresse du caractère d'avant-garde et de la suprématie de ces organisations met un point d'interrogation après les dispositions relatives à la souveraineté du peuple travailleur ou du peuple et sur l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme.

La discordance des nouveaux éléments de la constitutionnalité du socialisme représente la légalité du développement de la constitutionnalité en général. Car la propriété privée et l'égalité juridique des hommes, institution et principe fondamentaux de l'ordre juridique bourgeois dans la première étape du développement de la constitutionnalité représentent des éléments discordants et, en même temps, les fondements de la société bourgeoise jusqu'à la fin de la Première guerre mondiale. De même, la propriété sociale, en réalité la propriété sociale sur les moyens de production et la retribution d'après le travail représentent des éléments discordants de l'ordre juridique du socialisme et en même temps les hypothèses essentielles pour la réalisation de l'égalité sociale et juridique des hommes dans le socialisme.

О ДЕМОКРАТИЗАЦИЈИ СПОЉНЕ ПОЛИТИКЕ У ЈУГОСЛАВИЈИ

1. — Савезни уставни амандмани од 1968. и уставни амандмани република и аутономних покрајина од 1969. године регулисали су и односе који спадају у област демократизације спољне политике у југословенском политичком и правном систему, на основама и у оквирима социјалистичке самоуправне демократије као фундаменталног и опредељујућег односа федеративно уређеног и вишенационалног југословенског глобалног друштва. Овај концептуалан приступ разрађен је убрзо у новим савезним уставним амандманима од 1971. и одговарајућим уставним амандманима република и аутономних покрајина од 1972. године. Разлог томе је, између осталог, што неки, чак и битни аспекти југословенске федералне уставности и уставности република и аутономних покрајина нису били свеобухватно и до краја сагледани и расправљени не толико у теорији колико у друштвеној пракси у времену доношења уставних амандмана од 1968. и 1969. године (1). Уставноправно регулисање подручја спољне политике на нивоу федерације уобличава се данас у релевантним одредбама о међународним односима Нацрта Устава СФРЈ (Нацрт) који треба целовито и трајније да уреди ово подручје на „јединственим социјалистичким самоуправним основама".

Опште је обележје свих ових уставних акандмана и Нацрта да уносе одређене промене и новине и у уређење међународних односа Југославије као федерације и вишенационалне социјалистичке самоуправне заједнице. Оне су нормативан израз како социјалистичког и самоуправног концептуалног приступа политичке и правне теорије југословенског федерализма у овој области друштвених односа, тако и нове друштвене праксе остваривања спољне политике у оквиру југословенске федерације.

У овом раду се излажу у најопштијим цртама и првенствено са становишта међународних односа и међународног права, одабрана питања

(1) Поближе: С. Борђевић, Устав СФРЈ, Савезна и републичка скупштина и спољна политика, Архив за правне и друштвене науке (АПДН), 4 (1969). Магарашевић, О демократизацији спољне политике, Зборник Правног факултета у Новом Саду IV (1970); Шаховић, Уставни амандмани и међународно право, у зборнику *Федерализам и национално питање*, Београд 1971; Ј. Борђевић, Положај и улога република у југословенској федерацији и у међународним односима, Међународна политика, 522 (1972); Паџен-Бакотић, Ванјски послови Југославије, Чаковец 1972; Магарашевић, О међународноправним обележјима савезних уставних амандмана од 1971. године са посебним осврном на Уставни амандман XXXV Устава СФРЈ, Зборник Правног факултета у Новом Саду, VII (1973).

која могу да буду од значаја за појмовно одређивање и проучавање демократизације спољне политике, схваћене као *дијалектички* друштвени процес, пре свега у светлу концептуалног приступа подруштвљењу спољне политике у Југославији и релевантних одредаба Нацрта (2). При томе, треба имати у виду и то да се у текућој терминологији, као и у политиколошким и правним делима, користе разни изрази (на пример: креирање спољне политике, демократизација вођења ваљских послова, подруштвљење спољнополитичких делатности) (3). Ови изрази захтевају не само ближе правно него и социолошко-политичко одређење у изучавању и праћењу правних и посебно међународноправних видова, одвијање процеса демократизације спољне политике у нашој земљи, поготову њеног реалног остваривања као проглашеног друштвеног циља који треба да се оживотвори у друштвеној стварности.

У оваквом приступу демократизацији спољне политике, пошто је реч о друштвеном кретању, односима и делатностима у једној социјалистичкој земљи, неопходно је да се води рачуна: а) о конкретним условима и особеностима развоја социјализма у Југославији; б) о фундаменталним и начелним ставовима марксистичке теоријске мисли, посебно од дела и праксе њених оснивача. Њихово теоријско дело и пракса, наиме, и поред свих коренитих преображаја и нових тенденција развоја у савременом свету и посебно у социјализму, пружају основу и за доношење вредносних судова о теорији и пракси социјализма, иако не искључују различита тумачења и разлике, па и размимоилажења у схватању демократизације спољне политике унутар једне социјалистичке земље и у међународним односима уопште, као што то искуство развоја савременог социјализма убедљиво показује.

2. — Оснивачи марксизма из општепознатих разлога нису јединствено и целовито обрадили теорију међународних односа. Међутим, у свом теоријском опусу, једнако као и у практичној делатности, поставили су и изучавали како теоријске аспекте тако и врло конкретна, понекад и на изглед „ситна" питања међународних односа. Све ово служило им је као повод за теоријска уопштавања и заузимање ставова од важности за општу праксу међународног радничког покрета, као и за доношење вредносних судова са становишта националне и светске прогресивне друштвене функције радничке класе. Ови судови релевантни су и за савремену доктрину међународног права и поготову марксистичку теорију међународних односа (4).

---

(2) Није случајност, према томе, иако није уобичајено да социјалистички устави садрже овакву врсту одредаба, што је у Нацрт укључена и ова формулација: „Друштвено-економски и политички систем и други односи који су утврђени овим Уставом усмерени су на проширење услова за даљи развитак социјалистичког друштва, *за превазилажење његових противречности* . . . " (Нацрт Устава СФРЈ, Уводни део, Основна начела под IX, ст. 1. — Подвукао А. М.).

(3) Вид.: Магарашевић, Међународно право и међународни односи I, Нови Сад 1968, стр. 175—176; Паџен-Бакотић, цит. дело у бел. 1, стр. 20; Рибичић, Основи и тежње спољне политике Југославије, Борба, 4. маја 1973, стр. 12 и Међународна политика, 554 (1973).

(4) Вид.: Милошевић, Марксово и Енгелсово схватање међународних односа и његов значај за савремене међународне односе (Правни факултет у Београду — докторска дисертација), Београд, марта 1971.

а) Суштину опште и класно-прогресивне друштвене улоге спољне политике Маркс је нарочито упечатљиво одредио у Инаугуралној адреси Међународног радничког удружења од 1864. године, која се с правом и често наводи као Credo и руководство за политичку акцију пролетаријата, пре свега као негација у теорији и друштвеној пракси спољне политике буржоазије. Већ у условима капитализма — то је тежиште Марксове мисли у Инаугуралној адреси — борба за демократизацију и демократско остваривање спољне политике чини саставни и неодвојиви чинилац опште и универзалне борбе за ослобођење радничке класе у националним и светским размерама; нужно је да пролетаријат, већ у тим условима, води своју самосталну, на новим класним и политичким, чак и етичким основама и начелима засновану спољну политику, да се политичком акцијом супротставља назадним испољавањима спољне политике владајућих класа у властитој држави и у свету, као и да радничка класа „сама овлада тајнама међународне политике" (5).

б) У концептуалном приступу оснивача марксизма опредељењу општедруштвене и класне улоге спољне политике не мање значајан конститутиван елеменат чинило је схватање да она треба да буде теоријски и у друштвеној пракси израз демократије и путем остварења слободе, самоопредељења и равноправности држава и народа, негација не само класног него и сваког националног угњетавања. И данас, је актуелна теза, коју је Енгелс заступао бурне и револуционарне 1848. године, да „Немачка чини себе у тој мери слободном у којој суседне народе оставља слободним", односно да је „успостављање демократске Пољске први предуслов успостављања демократске Немачке". Маркс је, заправо, уопштио ово сазнање о друштвено-прогресивној функцији спољне политике пролетаријата у 1870. години, када је формулисао добро познату мисао: „Народ који угњетава друге народе кује своје властите ланце". Нимало случајно, у новим међународним околностима стварања прве социјалистичке државе, и Лењин се позивао на ову Марксову мисао као теоријску поставку и руководство за акцију унутар социјалистичке државе и у њеним међународним односима (6).

ц) Битан елеменат марксистичког поимања демократизације и демократског остваривања спољне политике чини и схватање да су друштвена улога и циљеви спољне политике држава, у њиховом својству основних учесника и носилаца економских, политичких и других делатности у међународним односима, повезани и преовлађујући производ њихове друштвено-економске структуре и посебно политичког уређења, да су појавни

(5) Поближе: Магарашевић, О демократизацији спољне политике, нав. у бел. 1, стр. 201—202. — У излагању које непосредно следи коришћен је и текст уводних разматрања тог рада, прилагођен предмету овог чланка.

(6) Вид. за појединости: Милошевић, цит. дело у бел. 3, особито стр. 41, 44—49, 63 и сл. — О значају државних и националних различитости и особености после успостављања диктатуре пролетаријата: Лењин, Дечја болест „левичарства" у комунизму, Изабрана дела, том II, књига прва, Београд 1950, особито стр. 319—320. — Поближе о спољнополитичкој пракси РСФСР. Историја дипломатије, у ред. Потемкина, Београд 1951, стр. 106—110; Duroselle, Histoire diplomatique de 1919 à nos jours, Paris 1962, стр. 38—55; Чичерин, Чланци и говори о питањима међународне политике, Београд 1967, стр. 143—146, 171—178.

израз интереса владајућих класа у њима (7). Ова мисао, ако се не схвати једнострано и упрошћено, има и данас општу важност за теорију и праксу међународних односа, у условима постојања и општења држава различите друштвене структуре, када је социјализам постао светски систем друштвених, па и међународних односа. Другим речима и поједностављено речено, демократизација друштвеног живота унутар земље нужно се испољава или треба да се испољи и у њеној спољној политици, а поготово треба да се изражава у међународним односима социјалистичке државе.

д) Супротстављање недемократској друштвеној суштини тајне дипломатије и њено укидање у пракси, јер је начин остваривања спољне политике буржоаских држава, посебно хегемонијалне спољне политике и дипломатије империјализма и ондашњих великих сила, представља исто тако битан саставни елеменат новог социјалистичког приступа остваривању спољне политике у националним и светским мерилима. Љењинове идеје о спољној политици нове социјалистичке државе и о објављивању тајних и експлоататорских међународних уговора царске Русије биле су повод да Троцки, већ 22. новембра 1917. године, тајну дипломатију окарактерише као својство сваке империјалистичке политике, а њено укидање као неопходан услов сваке „поштене, народне и стварно демократске спољне политике", да би се изричито позивао на „суд јавног мњења" као критеријум њеног политичког вредновања у друштвеној пракси (8).

И ово је теоријски став односно и начело политичке акције који имају општу вредност у савременом свету, без обзира на све његове сложености и противречности, поготову у условима када су стари и нови облици тајне дипломатије, више или мање, прихваћена средства међународног општења, и то не само међу „великим" и „највећим". Има симболике, али је и реалан одраз стварности ондашњих међународних односа, која је још обележје света у којем живимо, што је тајност преговора председника Вилсона (Wilson) који се, под утицајем и после Љењиновог Декрета о миру изјаснио против тајне дипломатије, са Лојд Џорџом (Lloyd George) и Клемансо-ом (Clemançeau) обезбеђивао амерички стражар са исуканим бајонетом на пушци, да би онемогућио приступ чланова делегација осталих савезничких и удружених сила разговорима „велике тројице". (9) У том светлу сагледан, изложени став према тајној дипломатији, чију је класну функцију Љењин определио имајући првенствено у

(7) У чланку *О једној карикатури марксизма* (1916) Љењин је истицао узајамну повезаност и утицај унутрашње друштвене структуре и спољне политике држава, наглашавајући да је „из основа погрешно, немарксистички, ненаучно политику делити од 'спољне политике' или, чак, спољну политику супротстављати унутрашњој политици". — Вид. Магарашевић, цит. дело у бел. 4, стр. 203—204; Р. Стојановић, Савремени значај Љењинових метода у проучавању међународних односа, Научни скуп *Октобарска револуција и народи Југославије*, Котор, 1967.

(8) Carr, A History of the Soviet Russia, The Bolshevik Revolution 1917—1923, Vol. 3, London 1957, особито стр. 10.

(9) Nicholson, Diplomatie, Берн 1947, стр. 64. и сл. — Поближе: Магарашевић, нав. дело из Зборника Правног факултета у Новом Саду у бел. 1 и тамо наведена литература.

виду да је својствена буржоазији и буржоаским државама, (10) треба да буде и чини један од елемената концептуалног приступа процесу демократизације спољне политике у Југославији (11).

С друге стране, укидање тајне дипломатије је исто тако процес условљен како степеном демократизације унутар земље тако и општим склопом међународних односа, без обзира на то што одлучивање и о међународним односима треба да постане све значајнија функција опште демократизације друштва и посебно уставног и политичког система, нарочито у једној социјалистичкој земљи. Све ово и ради тога што то одлучивање добија посебну важност у савременој међународној заједници, у којој су основна питања мира и свеобухватне међународне сарадње истовремено и егзистенцијална питања развоја, чак и опстанка држава и народа, па и целог човечанства. При томе, дејство спољних чинилаца у зависности од конкретних услова, што исто тако не треба сметнути с ума када је реч о општој друштвеној и прогресивној функцији демократизације спољне политике са становишта социјализма, може да има повремено преовлађујући, иако не одлучујући утицај на егзистенцију и слободан развој држава и народа (12).

3. — Полазећи од схватања о повезаности спољне политике и унутрашње структуре држава (13), демократизација спољне политике у социјалистичкој држави теоријски посматрано подразумева и то да једно од битних обележја социјализма и социјалистичке демократије чини њихова друштвена функција негације отуђености човека од политике као „силе изнад друштва" и подруштвљења сваке политике, па тако и спољне политике. Демократизација спољне политике отуда треба да се испољава у друштвеној пракси као један од облика подруштвљавања политике уопште. То поготову треба да буде историјска улога и задатак социјализма и социјалистичке демократије у једном самоуправљачком друштву као што је југословенско. На тај начин и у том смислу, демократизација

(10) Лењин развија ову мисао: тајна дипломатија сачувана је у капиталистичким земљама, а најбоље у демократским републикама. Та тајна састоји се у томе што се најважнија питања: рат, мир и дипломатска питања решавају од стране ништавне групе капиталиста, који обмањују не само масе него често обмањују и парламент". — Вид.: Полн. собр. сочињениа, т. 32, стр. 335 и т. 40, стр. 285).

(11) „Спољна политика Југославије произилази из федералног карактера вишенационалне заједнице и развоја непосредне социјалистичке демократије, а темеље се на удруженом интересу радних људи, народа и народности, социјалистичких република и покрајина и афирмише се према свим тим субјектима јавно не признајући тајне споразуме нити договоре на рачун трећих. Поред Лењиновог начела да комунистичка држава не сме да зна за тајну дипломатију, уградили смо у наше спољне односе и принципе отворености према свету за економске, културне и научне везе..." (Рибичич, цит. дело у бел. 3).

(12) „...социјалистичко друштво, и само још недовољно развијено и противречно, живи и развија се у сложеном, противречном па и непријатељском свету. То све утиче на још увек „класично" организовање, извршавање па и припрему и формулисање функције међународних односа у социјалистичким земљама. Она још увек не може бити јавна, а још мање самоуправна и кад постоје тежње и жеље у том правцу" (Ј. Борђевић, Уставно право, треће допуњено издање, Београд 1972, стр. 374).

(13) О друштвеном систему социјалистичке Југославије као детерминанти спољне политике: Гавранов-Стојковић, Међународни односи и спољна политика Југославије, Београд 1972. стр. 276. и сл.

спољне политике обухвата подруштвљавање спољнополитичких делатности како оних у земљи, а нарочито процес доношења одлука, одлучивања и остваривања одлука у држави, тако и оних који су појавни израз општења које прелази државне границе.

У крајњој анализи, према томе, демократизација спољне политике испољава се и као један од битних елемената процеса одумирања државе и деетатизације функција социјалистичке државе у општем и самоуправном подруштвљавању друштвених делатности и политике. У обиму и степену у којима се то подруштвљавање одиста остварује у друштвеној пракси, оно је чинилац превазилажења отуђености човека у основним и суштаственим облицима његовог живљења и као појединца и као друштвеног бића, тј. у отуђеном раду и људском начину његовог постојања, а посебно отуђења у политичкој држави. У овом концептуалном приступу, демократизација спољне политике се појављује као један од битних елемената остваривања процеса одумирања државе, подруштвљавања друштвених делатности и политике уопште, значи и као чинилац оживотворења Марксове идеје о асоцијацији слободних произвођача и у спољнополитичким делатностима односно спољној политици. Друштвена природа, садржај и домашај друштвено-економских и политичких права „радних људи и грађана" и „народа и народности", према томе, чине фундаменталну основу и остваривања демократизације спољне политике у Југославији, њеног поступног претварања у реалност, опредељују њену класну улогу у нашој земљи. Овај приступ испољио се нарочито у „радничким амандманима", а у овом часу још одређеније и свеобухватније у низу релевантних одредаба Нацрта (14).

Изложени приступ није без значаја и са становишта опште теорије и друштвене праксе социјализма у савременом свету. Очигледно је, наиме, да постоје чак и битне разлике у схватању друштвене функције социјализма ако се пође од гледишта да су проблеми одумирања државе или отуђења неактуелни или превазиђени у социјализму односно комунизму, да је, штавише, примена појма отуђења на услове социјализма бесмислена (15). Све ово се одражава на теорију и став у друштвеној пракси према бирократизму и технократизму.

Ово концептуално сагледавање изражава и схватање, посебно када је реч о Југославији као социјалистичкој самоуправној држави, да је демократизација политике, па тако и спољне политике, друштвено кретање и процес који се не остварује одједном, самом чињеницом подруш-

(14) Овде имамо у виду целину одредаба Уводног дела (Основна начела) Нацрта, а нарочито одредбе о томе да се социјалистичко друштвено уређење у Југославији заснива „на односима међу људима као слободним и равноправним произвођачима", да у „циљу изградње друштва као слободне заједнице произвођача, радничка класа и сви радни људи развијају самоуправну социјалистичку демократију као посебан облик диктатуре пролетаријата у коме се остварује подруштвљавање политичке власти", као и поготову одредбе о друштвено-економском положају човека у удруженом раду, односно о удруживању рада и средстава друштвене репродукције (чл. 10 и сл. Нацрта).

(15) Вид., на пример критику у ДДР Блохове филозофије отуђења као ревизије марксизма: Враницки, Историја марксизма, друго прерађено и допуњено издање, друга књига, Загреб 1971, стр. 224—225. — Упор.: Blischtschenko, Sovjetische Menschenrechtspraxis und ihre internationale Bedeutung, Берлин (ДДР) 1973, стр. 4. и сл., особито стр. 14—15.

тврђавања средстава за производњу и успостављањем диктатуре пролетаријата. То је друштвени однос у којем се демократизација политике и посебно спољне политике остварује као друштвена могућност, а друштвена стварност постаје поступно и свесном делатношћу најпрогресивнијих друштвених снага социјалистичког друштва. Демократизација спољне политике, значи, подразумева и обухвата, слично као и у другим областима друштвеног живота и егзистенције човека у оквирима једне социјалистичке глобалне друштвене групе, свесну политичку активност и њој одговарајуће акције и мере. Њихова општа друштвена сврха треба да буде успостављање таквих општедруштвених оквира и услова, пре свега друштвено-економских и политичких у уставном систему, који омогућавају и доприносе стварању активног, стварног утицаја и учешћа непосредних произвођача и у процесу одлучивања у спољној политици, а нарочито у извршавању и надзору над остваривањем спољне политике ([16]).

Свесна политичка активност, акције и мере нужно морају да имају и институционално обележје; оне могу првенствено да се остварују на основама и у општим оквирима политичког и посебно уставног система социјалистичке државе. Оне могу да се остварују и у институционализованим оквирима делатности друштвено-политичких организација, па и појединаца, тј. њиховим учешћем у реализацији процеса демократизације спољне политике. Све су то, заправо, општи уставноправни и основни политички видови испољавања демократизације спољне политике, посебно у Југославији као социјалистичкој самоуправној држави.

У историјској перспективи сагледано, у Југославији је процес подруштвљавања политике и борбе против тенденција изопачавања социјалистичког друштва „коровом бирократизма" (Лењин) обухватао разне области друштвеног живота, нарочито после раздобља „државног", „административног" социјализма. Реч је о друштвеној могућности, која може да постане стварност друштвених односа у социјалистичкој земљи. Ту могућност и опасност по одржање и развој социјалистичке демократије, чак власт радничке класе, далековидо су предвидели оснивачи марксизма ([17]).

Демократизација спољне политике у овом друштвеном кретању упадљиво је заостајала у поређењу са општом усмереношћу и развојем југословенског самоуправљачког друштва. Истина, нарочито од доношења Устава СФРЈ од 1963. године могла се запазити не само у нормативним прописима него и у пракси, посебно у настојањима да се преобрази и

([16]) Привредна и друштвена реформа је и у области спољне политике била један од чинилаца, који је допринео томе да се на основама дотадашњег општег друштвеног развоја социјалистичке демократије у Југославији, али у новом светлу, постави и питање демократизације спољне политике као актуелан проблем даљег унапређења самоуправљачке и социјалистичке демократије. — Поближе: Магарашевић, О демократизацији спољне политике, нав. дело у бел. 1, стр. 206—207.

([17]) Енгелс, у уводу Марксовог дела *Грађански рат у Француској*, да наведемо један добро познат пример, теоријски је уопштио на основу праксе Париске комуне ту опасност, изразивши мисао да се радничка класа „да не би *изгубила своју тек извојевану власт*... мора осигурати против својих властитих представника и чиновника, проглашујући да сви они, без икаквог изузетка, могу бити у свако доба смењени" (Маркс-Енгелс, Изабрана дела, том I, Београд 1949, стр. 460. — Подвукао А. М.).

учини делотворним скупштински систем снажењем утицаја представничких органа и тела у Савезној скупштини, тенденција њиховог непосреднијег и стварнијег учешћа у утврђивању основа и смерница спољне политике и дипломатије Југославије, као и у надзору над њеним спровођењем (18). Уставни амандмани од 1968. и 1969. односно од 1971. и 1972. године представљају развојне фазе и у регулисању демократизације спољне политике, са посебним нагласком на учешћу и одговорности република и аутономних покрајина у утврђивању и остваривању спољне политике федерације (19). У овом развоју и са становишта демократизације спољне политике посебну друштвену улогу и значај имају нове одредбе Нацрта о увођењу делегатског система, као једног од битних чинилаца самоуправног остваривања подруштвљене политике и посебно спољне политике у друштвеној пракси.

Не спада у замишљени предмет овог рада да се шире и у појединостима изложе ова питања. Начелно и уопштено речено, нарочито ако се пође од у претходним излагањима изнетог става да је и демократизација спољне политике дијалектички друштвени однос, процес који треба не само да се правно регулише него и реално остварује у друштвеној пракси, тада не треба сметнути с ума неколико ствари. Подруштвљене политике и спољне политике у социјалистичкој самоуправној демократији и делегатском систему јесу појавни облик деетатизације, дебирократизације и детехнократизације, дакле, превазилажења отуђења. Међутим, они носе у себи и могућност испољавања нових облика отуђења у разним облицима и на разним нивоима. Због тога, у праћењу и проучавању одвијања процеса демократизације спољне политике, њеном вредновању и остваривању у друштвеној пракси, неопходно је да се имају у виду стварна друштвена кретања, посебно друштвено-економски односи и карактер односно степен њиховог подруштвљавања, који су предуслов ефективног остваривања демократизације разних облика надградње, укључујући и спољну политику (20).

---

(18) Поближе: Магарашевић, цит. дело у бел. 16, стр. 205—206; С. Борђевић, цит. дело у бел. 1, особито стр. 558—563.

(19) Вид. за појединости: Ј. Борђевић, цит. дело у бел. 1: Ј. Борђевић, цит. дело у бел. 12, особито стр. 137—141; 374—375, 556—557; Магарашевић, цит. дело у Зборнику Правног факултета у Новом Саду, нав. у бел. 1, passim.

Сажет и врло добар историјски преглед и анализу уставноправних решења у спољној политици и међународним односима у југословенској федералној уставности даје: Паџен-Бакотић, цит. дело у бел. 1, passim. — Вид.: Ристић, Развој идеје федерализма у уставним текстовима од 1946. до 1969, у Зборнику *Федерализам и национално питање*, Београд 1971, стр. 247. и сл.

(20) При томе, на пример, за такво вредновање значајно је да се утврди у којој мери радни људи у основним организацијама удруженог рада и њиховим асоцијацијама стварно одлучују о дохотку и проширеној репродукцији, о општим друштвеним потребама и друштвеној акумулацији у целини, да ли се проглашена политика „растерећења привреде" као материјална основа самоуправне социјалистичке демократије ефективно остварује, или како се одвија процес демократизације у кадровској политици, посебно у светлу сузбијања тенденција бирократизма и етатизма, или, чак, да ли се мења социјални састав СКЈ као водеће политичке организације, какав је утицај непосредних произвођача на политику СКЈ односно како дејствује делегатски систем на делатност извршно-управних органа на свим нивоима.

4. — Досадашња разматрања могу да послуже као основа и путоказ за ближе одређивање демократизације спољне политике као особеног друштвеног односа. Демократизација спољне политике, према томе и најопштије појмовно одређено, подразумева историјски условљену и класну категорију коју, у садашње време, опредељују нарочито ови битни елементи.

Један је друштвена структура и систем држава, нарочито њихово друштвено-економско и политичко уређење, њима одговарајуће уставноправно и институционално регулисање области спољне политике и међународних односа уопште, укључујући и начела спољне политике, као и посебно начина одлучивања о спољној политици и надзора над њеним остваривањем унутар земље и у међународним односима, те права и дужности носилаца спољнополитичких делатности.

Друго је одређивање класне суштине и друштвене функције спољне политике, пре свега држава, али и других учесника у међународним односима у националним и светским размерама, а посебно друштвене улоге спољне политике социјалистичких држава и других напредних друштвених снага, првенствено на основу утврђених циљева и начела њихове спољне политике; ту је основни и најопштији критеријум следеће: борба за демократизацију и демократско остваривање спољне политике, чији носилац треба да буде радничка класа у националним и светским размерама, саставни је и неодвојиви чинилац опште и универзалне борбе остваривања историјске функције радничке класе и њеног ослобођења у националним и светским размерама.

Треће је остваривање утврђених циљева и начела спољне политике, пре свега у непосредном међудржавном општењу и у оквиру међународних организација, али и другим начинима међународног комуницирања класних, професионалних и других друштвених група и организација, првенствено у светлу проглашених циљева и начела спољне политике држава и других субјективних чинилаца међународних односа, тј. критеријум друштвене праксе у остваривању проглашене спољне политике у њеном научном изучавању, када се остварује као друштвена реалност (21).

Сви ови елементи, заједно и у узајамној повезаности, успостављају и опредељују могућности, услове и посебно *опште политичке и правне оквире* напредне друштвене улоге спољне политике држава и других уче-

(21) Критичка оцена Војина Димитријевића нашег појмовног разликовања између спољне политике и дипломатије има одређену тежину. Ипак, по свему изгледа да је оно неопходно и за систематско изучавање праксе остваривања демократизације спољне политике. Поготову је нужно за научну оцену односа прокламованих начела и циљева спољне политике и њихове примене у реалној пракси, јер се они остварују првенствено дипломатијом. Општа друштвена функција спољне политике је, наиме, да одреди основна начела међународних односа, опште смернице, најопштије и дугорочне спољнополитичке циљеве и интересе и евентуално основне начине њиховог оживотворења, тј. да утврди стратегију међународних односа њених носилаца, пре свега држава. Друштвена је функција дипломатије, пак, да њој својственим начинима међународног општења обезбеди остваривање спољне политике у зависности од конкретних околности и у краћим временским раздобљима; у том смислу је тактика међународних односа. Тенденција формулисања начела спољне политике у савременим уставима, укључујући и Устав СФРЈ, упућује на овакав концептуалан приступ. — Поближе: Магарашевић, Дипломатија као начин и средство међународног општења, Зборник Правног факултета у Загребу, 3—4 (1966), стр. 286. и сл. и тамо наведена литература.

сника међународних односа како у националним тако и у светским мерилима. Демократизација спољне политике, отуда, теоријски и у пракси обухвата првенствено *унутрашње и међународне политичке и правне аспекте*, а посебно међународноправне видове њеног остваривања од стране учесника у међународним односима, данас особито држава, групација држава, међународних организација и осталих актера међународних односа и спољнополитичких делатности.

Појам демократизације спољне политике и, поготову, проучавање њеног остваривања у друштвеној пракси, обухвата према томе веома сложену социолошку, економску, политичку и правну проблематику, и не само њу; ова проблематика захтева, између осталог, свестрано и упоредно изучавање и регулисање материје спољне политике и међународних односа у земљи и у међународним размерама, и то у условима међународног комуницирања држава које имају различито, па и супротно друштвено уређење. У томе, посебно када је реч о концептуалном приступу демократизацији спољне политике са становишта опште друштвене и класне улоге социјализма, релевантно је и то да се сложености и противречности савременог света у усредсређеном виду испољавају и нај тај начин што се, поред истоветности у спољној политици и дипломатији социјалистичких држава и напредних друштвених снага, јављају различита теоријска схватања и пракса у односу на нека битна питања савремених међународних односа. То је нарочито случај, на пример, у погледу опште друштвене и класне функције начела социјалистичког интернационализма у националним и светским размерама или универзалности примене начела политике мирољубиве коегзистенције ([22]).

5. — Одредбе о начелима спољне политике Југославије у Нацрту, посебно о „мирољубивој коегзистенцији и активној сарадњи држава и народа" као основном и руководећем начелу њених међународних односа, значи, изражавају одређени социјалистички концепт и приступ битним питањима савремених међународних односа, њихове даље демократизације, али и визију њиховог развоја у будућности. Због тога, ова начела нису само „саставни део" савезног Устава и „основа и правац тумачења устава и закона, као и за деловање свих и сваког" (Уводни део, Основна начела под X), него и уставноправно формулисање идејно-политичког схватања друштвене улоге спољне политике и дипломатије једне социјалистичке самоуправне државе која је, опет нимало случајно, као једно од начела своје спољне политике записала у уставу и принцип свестране међународне сарадње са „другим државама и народима" и стварање „демократских облика повезивања држава, народа и људи", у ком погледу је „отворена заједница" (Уводни део, Основна начела под VIII, ст. 3) ([23]).

([22]) Поближе: Милошевић, цит. дело у бел. 4, стр. 225—228; Гавранов—Стојковић, цит. дело у бел. 13, стр. 343—348; Матес, Несврстаност — теорија и савремена пракса, Београд 1970, особито стр. 183. и сл.; Прибићевић, Односи између социјалистичких снага, Међународни раднички покрет, 5—6 (1968); Вукадиновић, Пролетерски интернационализам у теорији и пракси односа између социјалистичких држава, Политичка мисао, 4 (1968); Магарашевић, Начело неинтервенције у међународним односима и међународном праву, Зборник радова Правног факултета у Новом Саду, III (1969), стр. 174—178, и тамо наведена литература.

([23]) Поближе о начелима спољне политике Југославије: Борђевић, цит. дело у бел. 12, стр. 137—141 и 375; Гавранов—Стојковић, цит. дело у бел. 13, стр. 327—343.

Обележје отворене заједнице је, отуда, једна од карактеристика поступног одвијања демократизације спољне политике у Југославији; социјалистички самоуправни демократизам унутар земље, наиме, опредељује и отвореност југословенског глобалног друштва према иностранству и демократизам у уставноправном утврђивању начела спољне политике, као и праксу остваривања спољнополитичких и дипломатских делатности, без обзира на то да ли их остварују федерација или неко други унутар земље и у иностранству (24). Ова отвореност изражава се и у одредбама чл. 251, ст. 2. и 3. Нацрта, које најопштије регулишу права и дужности република, аутономних покрајина, општина, организација удруженог рада и других организација и заједница у остваривању спољне политике федерације као *субјеката међународних односа по унутрашњем праву Југославије*, али не субјеката међународног права јер је то једино и искључиво федерација (25).

У овом контексту политички и правно је релевантна једна од новина у одредбама Нацрта о начелима спољне политике Југославије, којима се као један од начина њиховог остваривања утврђује и „поштовање општеприхваћених норми међународног права" (26). С друге стране, коликогод разлози целисходности и процене реалног стања упућују на опрез у формулисању уставних одредаба ове врсте, чини нам се, ипак, да је у чл. 187. Нацрта требало ићи даље од напред поменуте одредбе основних начела Уводног дела савезног Устава. У чл. 187. Нацрта могла би се унети одредба, слична оној из Преднацрта Устава СФРЈ од 1963. године, којом би се одређеније утврдила начелна обавеза федерације, република и аутономних покрајина да бар њихови закони морају да буду у сагласности са закљученим међународним уговорима федерације. Баш у условима уставноправног регулисања новог општег положаја, права и дужности односно одговорности република и аутономних покрајина и у међународним односима у Југославији као отвореној заједници, за овакво решење говори и то што су у општем међународном праву у генералном положају, правима и дужностима односно међународној одговорности начелно изједначене унитарне државе и федерације. То је поготову случај са федерацијом у општем међународном уговорном праву, па и са Југославијом, у њеном својству јединственог, искључивог и федеративно уређеног субјекта међународног права. Поред тога, за ово решење говори и то што је Југославија преузела у своје унутрашње право Бечку конвенцију о уговорном праву од 1969. године (Бечка конвенција). На основу одредаба ове

(24) Појам „отвореног" друштва или заједнице има различита појмовна значења која зависе од схватања и праксе њених носилаца. Бергсон, на пример, везује га за демократију и супротставља природном као затвореном друштву (Deux sources de la morale et de la religion, Paris, 1932). — Поближе о појму и друштвеној природи „отвореног" друштва и заједнице: Popper, The Open Society and its Enemies, Лондон 1945, passim; Ј. Борђевић, Политички систем, Београд 1967, стр. 308 и сл.

(25) Вид. за појединости: Магарашевић, цит. дело из Зборника радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), нав. у бел. 1, стр. 217—218.

(26) Ово без обзира на то што у пракси, како искуство неких савезних држава које имају сличне одредбе у својим уставима показује, могу да настану нејасноће у погледу домашаја у унутрашњем праву оваквих општих одредаба. То је посебно случај у СР Немачкој.

Конвенције проистичу за федерацију низ процесно- и материјалноправних обавеза и у погледу примене у унутрашњем праву *sui generis међународних уговора федерације* из чл. 251, ст. 1. Нацрта, тј. уговора „који захтевају доношење нових или измену важећих републичких односно покрајинских закона или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више република или аутономних покрајина". Ту се постављају са становишта односа међународног и унутрашњег права и примене свих уговора у унутрашњем праву у теорији и пракси низ сложених, па и отворених питања, на што је већ указано у њиховом проучавању ([27]). У овом случају правно је релевантно и то што се у Нацрту међународни субјективитет федерације одређује и на тај начин што је генерално утврђена *федерална материја од заједничког интереса и* у оквиру овог уставноправног института и *општа надлежност федерације у међународним односима*, дакле, и по унутрашњем праву Југославије ([28]). Тако, чл. 222, ст. 1. Нацрта одређује „међународни положај и односе земље са другим државама и међудржавним организацијама" као федералну материју од заједничког интереса, што значи да односи са невладиним међународним организацијама не спадају у ову материју ([29]). По чл. 253, ст. 1. и 6. преко савезних органа и организација, између осталог, федерација „закључује, ратификује и обезбеђује извршавање међународних уговора", односно „обезбеђује извршавање међународних обавеза СФРЈ", а Председништво односно Председник СФРЈ представљају федерацију према иностранству и обављају у њено име уставом утврђене спољнополитичке и дипломатске делатности ([30]).

6. — Уводна излагања овог рада почивају на схватању да основне компоненте одвијања и проучавања демократизације спољне политике у Југославији чине марксистичка теоријска мисао и пракса, као и конкретни услови и особености развоја самоуправног социјализма у нашој земљи. Теоријски и нарочито у друштвеној пракси није могуће строго одвојити ове компоненте, као што то показују и досадашња разматрања о концептуалном приступу и уставноправним решењима у Југославији у области спољне политике и међународних односа уопште. То важи и за право на самоопредељење и решавање националног питања који су били у средишту марксистичке теоријске мисли и праксе и у светским размерама, поготову од Лењиновог приступа овом проблему, укључујући и њихово решавање у социјалистичкој Југославији.

([27]) Текст Бечке конвенције: Службени лист СФРЈ, 30 (1972). — Вид. за појединости: Паћен — Бакотић, цит. дело у бел. 1, особито стр. 75—77; Магарашевић, цит. дело у Зборнику радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), нав. у бел. 1, стр. 210—217.

([28]) Надлежност федерације у међународним односима испољава се и кроз институт *посебне надлежности федерације* у овој области путем утврђивања појединих питања која исто тако спадају у федералну материју од заједничког интереса. У чл. 253. Нацрта набрајају се низ односа који се регулишу и правилима међународног уговорног права, а не само унутрашњег права Југославије. Ово питање захтева посебно проучавање и прелази ограничени предмет овог рада.

([29]) Слично и СР Немачка. — Поближе: Bernhardt, Der Abschluss völkerrechtlicher Verträge im Bundesstaat, Köln — Berlin 1957, особито стр. 121. и тамо наведена литература.

([30]) Чл.: 287, ст. 1; 289, т. 5; 310, ст. 1; 312, т 3. и 5. Нацрта.

Вишенационалност, као друштвена стварност и једно од изразитих обележја и особености југословенског глобалног друштва, определивала је развој и облике југословенског федерализма и федералне уставности. При томе, треба истаћи да је посебно теоријска мисао у Југославији национално питање сматрала у основи и начелно, али не и коначно решеним и да није искључивала могућност „акутног отварања овог или оног аспекта националног питања", првенствено као производа деловања остатака буржоаског национализма, државног бирократског централизма и постојећих економских, културних и других неједнакости међу народима, народностима и регионима Југославије; истовремено је истицала улогу заједничких интереса и јединства народа и народности Југославије како за остваривање њихових интереса, тако и за општи друштвени напредак (31). У овом смислу, вишенационалност се испољавала како у идејно-политичким основама тако и у уставноправном приступу федерализму и у ранијим текстовима Устава и уставних амандмана и поготову у Нацрту. Нацрт, наиме, полази од општег схватања да је самоуправно одлучивање о вишку рада друштвено-економска основа, нужан предуслов и националне еманципације, а посебно у погледу спољне политике и међународних односа као материје од заједничког федералног интереса, да је одлучивање о њој битан чинилац обезбеђења равноправности народа и народности и радних људи и грађана у оквирима федералног уређења и уставности (32). И једно и друго су истовремено чиниоци превазилажења отуђења и подруштвљавања политике не само у процесу демократизације спољне политике него и генерално, у односима који спадају у област решавања националног питања на социјалистичким самоуправним основама (33). Према томе, новине у уставноправном решавању националног питања у Југославији јесу и елеменат постепеног остваривања демократизације спољне политике у југословенском глобалном друштву као отвореној заједници (34).

Не улазећи на овом месту у појединости решења у Нацрту, битно је уочити да су спољна политика и посебно „међународни положај и односи земље са другим државама и међудржавним организацијама" уређени као федерална материја од заједничког интереса. У томе се првенствено пошло од разраде начела равноправности народа и народности, равноправног учешћа и одговорности република у органима и организацијама федерације, њиховог споразумевања и усаглашавања ставова у

(31) Вид.: Кардељ, Развој словеначког националног питања, Београд 1958, особито стр. 43.

(32) Политичка концепција функције унутар земље спољнополитичких делатности ради обезбеђења стварне равноправности посебно је одређено изложена у одговарајућим резолуцијама републичких партијских конгреса у 1968. години. — Вид.: Југословенски преглед 1968, особито стр. 420, 448, 468 и 483.

(33) Поближе: Ристић, цит. дело у бел. 19, passim; Блажевић, Однос класног и националног у савременом социјализму с обзиром на функције федерације и република у нашем систему, Наше теме, 5 (1970); Пашић, Нације, наднационална интеграција и социјалистички федерализам, Социјализам, 4 (1973); Ј. Борђевић, Смисао и идејне основе новог Устава СФРЈ, Међународна политика, 556 (1973).

(34) За разлику од Устава СФРЈ од 1963. и његових амандмана од 1968. и 1971. године Нацрт садржи разрађеније одредбе о начелу равноправности народа и народности, укључујући и остваривање права народности у општини. — Вид. особито чл. 223—225 Нацрта.

остваривању функција федерације и у спољној политици, и то генерално, у *утврђивању* и *спровођењу* политике федерације у овој материји, па тако и њене политике међународних односа у уставом утврђеном садржају ([25]).

Са становишта остваривања спољнополитичке функције федерације као материје од заједничког интереса даљу особеност уставноправног регулисања у Нацрту представља то што, слично новинама по уставним амандманима од 1971. године у поређењу са одредбама Устава СФРЈ од 1963. године, *надлежност федерације* у овој области по унутрашњем праву више *није искључива*. То је нови однос у федерацији који је производ учешћа република и аутономних покрајина и њихове одговорности у утврђивању и спровођењу спољне политике у федерацији. Ова надлежност се остварује механизмом узајамне сарадње и споразумевања између федерације и република односно аутономних покрајина ([26]). С друге стране, пак, Нацрт задржава новину по уставним амандманима од 1971. године и утврђује *непосредну одговорност* и њој одговарајућу *непосредну надлежност* органа федерације у федералној материји од заједничког интереса, укључујући спољну политику и међународне односе Југославије, али и у овом случају на особен начин и у сагласности са новим уставним положајем и улогом република и аутономних покрајина, тј. у *оквиру* и *границама* утврђеним у *савезном Уставу* и имајући у виду права и дужности република и аутономних покрајина и механизам споразумевања у федерацији ([37]).

У ово подручје спадају и нова уставна решења у погледу *sui generis* међународних уговора федерације од интереса за републике и аутономне покрајине. Нацрт текстуално преузима одредбе Уставног амандмана XXXV, т. 1. и у складу са новом организацијом и функцијама Скупштине СФРЈ ставља у делокруг Већа република и покрајина да одлучује, на основу сагласности скупштина република и аутономних покрајина, „о закључивању међународних уговора који захтевају доношење нових или измену важећих републичких и покрајинских закона, или из којих проистичу посебне обавезе за једну или више аутономних покрајина". Нацрт, исто тако, преузима одредбе Уставног амандмана XXXV, т. 1, по којима се поступак закључивања ових међународних уговора утврђује савезним законом, уз сагласност републичких и покрајинских скупштина ([38]).

У примени ових одредаба, речено је већ у претходним разматрањима, појављује се низ питања и проблема — посебно у светлу преузетих обавеза федерације по Бечкој конвенцији, садржине будућег савезног закона о овом питању и упрошћавања процедуре, који мора да садржи и материјалноправна правила — у поступку уставноправне ратификације *sui generis* међународних уговора федерације. Сви ови разлози упућују на закључак да би одредбе чл. 251, ст. 1. и чл. 259. ст. 2. т. 6. требало

([25]) Вид. Нацрт: Уводни део, Основна начела под I, ст. 3; чл. 222, ст. 2; чл. 253, нарочито т. 1 и 6; чл. 256, ст. 1; чл. 258, т. 2, 6, 7 и 8; чл. 259.

([36]) Вид. чл. 222, ст. 2 Нацрта. — Поближе: Борђевић, цит. дело из Међународне политике 522 (1972), наведено у бел. 1, особито стр. 32; Магарашевић, цит. дело из Зборника радова Правног факултета у Новом Саду, VII (1973), стр. 204—205.

([37]) Вид. за појединости: Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 206—207.

([38]) Чл. 251, ст. 1. и чл. 259, ст. 2. т. 5. Нацрта.

одређеније формулисати у том правцу да одлучивање о уставноправној ратификацији већ закљученог међународног уговора спада у надлежност републичких односно покрајинских скупштина односно већа република и покрајина, док би сагласност за отпочињање преговора о овим уговорима давала републичка односно покрајинска извршна већа, сагласно већ постојећој међународној уговорној пракси федерације (39). За ово решење говоре и прва искуства у примени Уставног амандмана XXXV t. 1. (40).

7. — Одредбе чл. 251, ст. 2. и 3. Нацрта, са небитном редакцијском изменом, преузете су из Уставног амандмана XXXV, т. 2, ст. 1. и 2. Њима су, по први пут у југословенској федералној уставности и уставном регулисању демократизације спољне политике, успостављени *општи уставноправни оквири* али и *границе* остваривања међународних односа у тим одредбама набројаних *субјеката међународних односа по унутрашњем праву Југославије* (републике, аутономне покрајине, општине, организације удруженог рада и друге организације и заједнице), које нису субјекти међународног права јер је то искључиво федерација. Реч је о субјектима међународних односа по унутрашњем праву и новој категорији савезног Устава од доношења уставних амандмана од 1971. године јер имају уставом утврђена основна права и дужности у спољној политици (субјекти међународних односа).

Овим одредбама се начелно и најопштије уређују спољнополитичке делатности субјеката међународних односа: нижих друштвено-политичких заједница, организација удруженог рада и њихових организација, интересних заједница, друштвено-политичких и других организација и сл. (41). Те одредбе почивају делом и на постојећој пракси међународног општења ових субјеката и пре уставних амандмана од 1971. године, а уставноправни оквир и граница њиховог остваривања су „утврђена спољна политика СФРЈ" и међународни уговори федерације. Генерално регулисање права и

(39) Према одредбама чл. 21, ст. 2. Закона о Савезном извршном већу, овај орган „даје сагласност савезним органима управе и савезним организацијама за вођење преговора и закључивање уговора са страним земљама и међународним организацијама" и, између осталог, „утврђује ставове за вођење преговора односно закључивање уговора". Текст закона објављен је у Службеном листу СФРЈ, 32 (1971).

(40) Пракса надлежних савезних органа је, сасвим правилно и у складу са механизмом самоуправног споразумевања у федерацији, да не одлучују о томе да ли је реч о предмету sui generis међународног уговора, који захтева примену Амандмана XXXV, т. 1. Тако се у пракси, заправо, сви закључени уговори федерације, као и нацрти уговора односно материјали за отпочињање преговора, достављају извршним већима република и покрајина. Ако би се строго примењивале одредбе овог Амандмана и у складу са Бечком конвенцијом, тада би скупштине република и аутономних покрајина морале да дају сагласност и за отпочињање преговора. Последица би била да би надлежна тела скупштина била загушена питањима текуће политике и дипломатије уместо да се баве општим питањима и смерницама спољне политике који спадају у њихову надлежност и надзором над њеним извршавањем. Тако се развија пракса, према којој извршна већа дају сагласност за отпочињање преговора, иако она, по нашем мишљењу, није у складу са одредбама Уставног амандмана XXXV, т. 1. и чл. 251, ст. 1. Нацрта и Бечком конвенцијом. — Поближе: Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 209 и сл.

(41) Заједнички интереси остварују се и „делатношћу друштвено-политичких и других организација и удружења грађана" и у спољнополитичким делатностима (чл. 222, ст. 2. Нацрта).

дужности ових субјеката међународних односа, иако је из разумљивих разлога уопштено у једном тексту као што је савезни Устав, већ и ради тога што уређује нове односе и особеност југословенске федералне уставности у спољној политици као специфичном друштвеном односу, баш на основама и у условима социјалистичке самоуправне демократије захтева даље законско и самоуправно регулисање (42). Све ово и ради тога што уопштена садржина ових одредаба оставља отвореним или недовољно одређеним нека важна питања у унутрашњем праву Југославије и у међународном праву. То, пак, може да утиче на стварно самоуправно и ефикасно одвијање спољнополитичких делатности субјеката међународних односа и њихово усклађивање, уклањање могућности стварања политичких и правних преседана у међународним односима и међународном праву у остваривању општих и заједничких интереса Југославије као целине, а тиме и на стварно самоуправно и ефикасно одвијање демократизације спољне политике као општег друштвеног процеса (43).

С тим у вези, у садашњој етапи развоја демократизације спољне политике у нашој земљи од посебне је важности још једна друштвена функција остваривања Уставом утврђених надлежности у спољнополитичким делатностима скупштинских тела, извршно-управних органа, органа и организација, нарочито у федерацији. То је да се обезбеди благовремена и што је реално могуће потпунија обавештеност не само ових тела и органа него и форума и чланства друштвено-политичких организација, основних организација удруженог рада и њихових асоцијација, других организација и грађана, једном речи јавног мњења уопште, о конкретним међународним делатностима Југославије које, у суштини, имају дипломатско обележје јер су Уставом СФРЈ утврђени начела и циљеви њене спољне политике. У демократизацији овог вида спољне политике, чак ако се имају на уму реалности савремених међународних односа и деликатна природа дипломатије, много тога остаје у нас да се учини и развије. То је, уосталом, чинилац и поступног укидања тајне дипломатије што је, узгред буди речено, још и буржоаска мисао постављала као политички циљ (44).

---

(42) Чл. 222, ст. 2. Нацрта начелно одређује да се спољна политика, као федерална материја од заједничког интереса остварује не само непосредном сарадњом и одговорношћу друштвено-политичких заједница, него и механизмом самоуправног споразумевања и друштвеног договарања организација удруженог рада, других организација и интересних заједница, као и делатношћу друштвено-политичких и других организација, те и „слободним и свестраним активностима грађана".

(43) На изглед терминолошка питања (на пример: правни садржај и домашај израза „утврђена спољна политика" СФРЈ или међународни уговори федерације) могу да буду од значаја у овом погледу. Илустрован је податак, како са становишта одвијања демократизације спољне политике тако и у светлу да се самоуправно регулишу спољнополитичке делатности, да само у САП Војводини има преко 3000 субјеката међународних односа који су обавезни да примењују опште одредбе чл. 251, ст. 3. Нацрта. — Вид. за појединости: Паџен — Бакотић, цит. дело у бел. 1, стр. 85—90; Магарашевић, цит. дело у бел. 36, стр. 208. и сл.

(44) Иако је Бентам (Bentham), тај „геније буржоаске глупости" (Маркс) полазно од ненаучних утилитаристичких схватања истоветности појединачног и општег интереса, не може се порећи да је међу првима уочио значај јавног мњења за остваривање „општег интереса". Штавише, у делу *Међународно право* (писао га је 1787/1788, објављено 1843) захтевао је укидање тајне дипломатије. — Вид.: Mill on Bentham and Coleridge, ed. Leavis, Лондон 1950, посебно стр. 22—23.

Обавештеност јавног мњења је данас више него икад значајан чинилац демократизације спољне политике као „друштвене могућности" у стварности и друштвеној пракси. Са стварним стањем и проблемима, могућим дилемама, споровима и чињеницама упознато јавно мњење је предуслов свесног и активног учешћа субјеката међународних односа, грађана и њихових организација у поступном остваривању демократизације спољне политике. Тај процес се и због тога у нас налази у почетној фази успостављања и развијања институционалних, посебно уставних и политичких основа и оквира његовог даљег одвијања и еволуције, посебно ако се имају у виду његови унутрашњи аспекти остваривања. Развијање овог вида демократизације спољне политике утолико је нужније што су у савременим међународним односима понекад, чак и социјалистичке државе носиоци нових облика тајне дипломатије (45).

Најзад, иако не последње по важности, широко демократски постављен механизам утврђивања и остваривања спољне политике по Нацрту у оквиру федерације на разним нивоима и уз учешће бројних субјеката међународних односа, што се уставноправно испољава нарочито у особеном уређењу надлежности федерације у спољној политици и међународним односима која више није искључива иако је у уставом утврђеном обиму и границама ипак непосредна, неоспорно може да утиче на ефикасно остваривање спољнополитичких делатности Југославије. Ово поготову, ако се под ефикасношћу подразумева уско гледање о брзом реаговању у међународним односима и нарочито дипломатским активностима државе са етатистичко-централистичке тачке гледишта. Није случајност, због тога, што је у политичкој и правној теорији доста проширено мишљење да демократија отежава вођење спољне политике, која захтева брзину, дискрецију, упорност и усмереност ка утврђеним спољнополитичким циљевима (46).

Вероватно није претеривање ако се каже да је овде у питању један од „вечитих" проблема остваривања демократије и у међународним односима, који су запазили и стари Грци (47). То је проблем који се у савре-

(45) И у овом погледу је индикативна пракса коју је инаугурирао Љењин већ од првих дана постојања Совјетске државе, пракса што потпунијег обавештавања совјетске, чак и стране јавности о врло осетљивим и спорним питањима међународних односа нове совјетске власти. Упознавање јавног мњења са проблемима закључења Брест-Литовског мира је изразит пример новог приступа спољној политици и дипломатији и у погледу обавештавања домаће јавности.

(46) Поближе: Duroselle, L'Opinion publique et la politique étrangère, у збирци *Les affaires étrangères*, Paris 1959, стр. 213—234; Visscher, Théories et réalités en droit international publique, 3. изд., Paris 1960, стр. 52—53; Roseanu, Public Opinion and Foreign Policy, New York, особито стр. 19—73; Treviranus, Aussenpolitik im demokratischen Staat, Tübingen 1966, и тамо наведена литература.

(47) Демостен говори у *Филипикама:* „Амбасадори немају ратне бродове на располагању или тешку пешадију и тврђаве. Њихово оружје су речи и повољне прилике. У важним преговорима повољне прилике се мењају; ако се пропусте не могу се надокнадити. Већа је штета лишити демократију повољних прилика него олигархију или аутархију. По њиховим системима акција се може предузети одмах и по команди. Код нас прво мора да се обавести Савет који прихвата привремену резолуцију... Тада Савет сазива Скупштину, али само на законом утврђен дан ... када је овај бесконачан поступак завршен, још се времена губи да

мено време поставља као питање обезбеђења надзора законодавне власти над спољном политиком, утицаја јавног мњења на спољну политику и дипломатију у буржоаским парламентарним демократијама, односно као проблем демократизације спољне политике у социјалистичким земљама у смислу како смо у досадашњим излагањима покушали да покажемо. Шире разматрање ове проблематике прелазило би предмет и обим овог рада. То је и разлог што се ограничавамо само на једну констатацију. Још је Токвиј (Toqueville) схватања о оргранічавајућем дејству демократије на остваривање политике са правом оценом да представља паушалну осуду демократије коју историја није потврдила. Историјско искуство, посебно негативне последице тајне дипломатије, пре упућују на закључак да је у сукобу „демократије" и „ефикасности", ако је уско схваћена ефикасност преовладала, демократија редовно губила битку и била поражена и у времену у којем живимо.

Крајњи је наш закључак отуда: и поред тога што се процес демократизације спољне политике у Југославији још налази у почетној фази његове еволуције, путеви који се већ сада отварају и концептуална решења која треба да се остваре могу да имају уставни, политички и општедруштвени значај који прелази границе Југославије, значај и за одређивање теорије и праксе социјализма и функција социјалистичке државе у спољној политици и међународним односима уопште.

А. Магарашевић

РЕЗЮМЕ

О демократизации внешней политики в Югославии

Исходным положением статьи являются теоретические концепции и практика основоположников марксизма и Ленина о функции внешней политики пролетариата взамен внешней политики буржоазии. Данный разбор служит основой для общего понятийного определения „демократизации внешней политики", рассматриваемой как классовая и историческая категории. Ее составляют главным образом следующие элементы: а) демократия и демократическое осуществление внешней политики являются основным и неотделимым фактором общей и универсальной борьбы за освобождение рабочего класса в национальных и мировых масштабах; б) внешняя политика в теории и на практике должна быть отказом не только от классового, но и от национального угнетения; в) общественная роль и цели внешней политики, в частности государств, являются выражением интересов господствующего класса в нем, вследствие чего внутренняя структура государства является фактором, влияющим на развитие процесса демократизации внешней политики; г) уничтожение и отмена тайной дипломатии.

Общественная структура Югославии является и в дальнейшем основой для изучения основных характеристик общественного преобразова-

---

се донесе одговарајућа финансијска резолуција. Тако поступак амбасадора, који делује оклевајући по уставу као што је наш, доводи до тога да губимо наше повољне прилике". — Цит. према: Duhacek-Thompson, Conflict and Cooperation among Nations, New York 1960, стр. 508.

ния в Югославии, в частности, в свете развития общего процесса демократизации, деэтатизации и преодоления отчуждения путем обобществления политики на социалистических самоуправляющихся основах, включая и многонациональность как одну из особенностей югославского глобального общества. В этом развитии демократизация внешней политики является одним из основных факторов самоуправляющегося обобществления общественной деятельности, в частности внешнеполитической и дипломатической деятельности. С исторической точки зрения демократизация внешней политики в Югославии отстает в сравнении с процессами обобществления политики в других областях общественной жизни.

В данной работе даются изложение и оценка решений по Проекту Конституции СФРЮ, указывается на особенности федерализма по Конституции при самоуправляемом регулировании внешней политики и международных отношений в качестве федеральной материи, представляющей интерес для всей Югославии. Точно также указывается на сложенность, на открытые вопросы и проблемы, ждущие своего разрешения, чтобы демократизация внешней политики стала общественной возможностью и общественной действительностью и вносятся предложения для окончательной формулировки Проекта, при чем приняты во внимание элементи в вступительном изложении теоретически определенного понятия демократизации внешней политики.

Заключительный вывод автора сводится к следующему: хотя процесс демократизации внешней политики в Югославии еще находится в начальной фазе своей эволюции, пути, уже теперь открывающиеся, и соответствующие концептуальные решения, которые необходимо последовательно осуществить в общественной действительности, могут иметь конституционное, политическое и всеобщественное значение, выходящее за пределы Югославии, а также иметь значение для определения теории и практики социализма и функций социалистического государства во внешней политике и международных отношениях вообще.

SUMMARY

About democratization of foreign policy in Jugoslavia

Theorical conception and practice of the founders of marxism and of Lenin, about function of proletarian foreign policy which is a negation of bourgeois foreign policy, rappresent the basis for the work. These considerations serve also as basis for determination of the general conception of »demokratization of foreing policy«, which is determined as class and historical category. It especially consists of the following elements: a) democracy and democratical realization of foreign policy is essential and indivisible factor of the general and universal struggle for liberation of working classes on the national and international level: b) foreign policy in theory and practice has to be a negation of not only class but also national oppression: c) social role and object of foreign policy, especially of states, are the expressions of interests of ruling classes in them, and because of that, inner structure of a state is a factor of influence on the development of the process of democratization of foreign policy; d) overcoming and abolition of secret diplomacy.

Social structure of Jugoslavia serves also, as the basis for the study of essential characteristics of social transformations in Jugoslavia, especially in the light of development of the general process of democratization, of deetatism and of overcaming the alienation throught socialization of politics on the basis of socialis self-government including multinationalism as one of characteristics of global Jugoslav society. In this development democratization of foreign policy is one of essential factors of the self-governing

socialization of social activity, especially of foreign policy and of diplomatic activities. Historically analyzed, democratization of foreign policy in Jugoslavia is beakward in relationship with the process of socialisation of politics in other fields of social life.

With this approach are exposed and estimated the resolutions of the Draft of the Constitutions of SFRJ, and are indicated the particularities of the federal constitutionality in the self-governing regulation of foreign policy and international relations as federal suject of common interest in Jugoslavia. In the same way, it indicates the complexity as well as the open questions and problems that ought to be solved so that democratization of foreign policy would become socially possible, and the suggestions are given fort the final formulation of the Draft, and are taken in consideration elements in the introductory theorically defined conception of democratisation of foreign policy.

The final conclusion of the author is: althought the process of democratization of foreign policy in Jugoslavia is still in the initiative phase of its evolution, the ways that are being already open, and the adequate conceptional solutions which should be gradually applied, can have for the social reality constitutional, political and generally social importance that surpasses Jugoslav frontiers, importance for theorical and practical determination of socialism and of function of socialist state in foreign policy and international relations in general.

RÉSUMÉ

De la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslave

La base de départ de ce travail sont les conceptions théoriques et la pratique des fondateurs du marxisme et de Lénine sur la fonction de la politique étrangère du prolétariat en tant que négation de la politique étrangère de la bourgeoisie. Ces observations servent aussi de base à la définition de la notion générale de la »démocratisation de la politique étrangère«, qui est déterminée en tant que catégorie de classe et historique. Elle est constituée par les éléments suivants: a) la democratie et la realisation démocratique de la politique étrangère est partie intégrante et le facteur inséparable de la lutte générale et universelle pour la libération de la classe ouvrière dans les proportions nationales et mondiales; b) la politique étrangère dans la théorie et dans la pratique doit être la négation non seulement de l'oppression de classe mais aussi de l'oppression nationale; c) le rôle social et les buts de la politique étrangère, en particulier des Etats, sont l'expression des intérêts de la classe gouvernante dans ceux-ci, à cause de quoi la structure interne de l'Etat est un facteur qui exerce de l'influence sur le développement du processus de la démocratisation de la politique étrangère; d) la prédominance et l'abolition de la diplomatie secrète.

La structure sociale de la Yougoslavie sert, ensuite comme base pour l'étude des caractères fondamentaux de la transformation sociale en Yougoslavie, en particulier à la lumière du développement du processus général de la démocratisation, de la déétatisation et du dépassement de l'aliénation par la voie de la socialisation de la politique sur les bases d'autogestion socialistes, l'existence de plusieurs nationalités y comprise en tant que l'une des caractéristiques de la société globale yougoslave. Dans ce développement la démocratisation de la politique étrangère est un des facteurs le plus important de la socialisation d'autogestion des activités sociales et en particulier des activités dans la politique étrangère et diplomatiques. Considéré du point de vue historique, la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie était en retard en comparaison avec les processus de socialisation dans les autres domaines de la vie sociale.

Dans cet exposé sont indiquées et analysées les solutions d'après le Projet de Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, les caractéristiques sont signalées des particularités de la constitutionnalité fédérative dans le règlement de la politique étrangère et des rapports internationaux en tant que matière fédérale d'un intérêt commun en Yougoslavie. De même, l'attention est attirée sur les complexités, les questions et les problèmes ouverts qu'il faut résoudre pour que la démocratisation de la politique étrangère puisse devenir d'une possibilité sociale une réalité sociale et les propositions sont formulées pour la rédaction définitive du Projet, et à se propos sont pris en considération les éléments dans l'exposé introductif de la notion théoriquement définie de la démocratisation de la politique étrangère.

La conclusion finale de l'auteur est la suivante: quoique le processus de la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie se trouve toujours dans la phase initiale de son évolution, les voies qui sont ouvertes dès maintenant et les solutions de concept qui leur correspondent, et qu'il faut progressivement réaliser dans la réalité sociale, peuvent avoir une importance constitutionnelle, politique et sociale générale qui dépasse les frontières de la Yougoslavie, importance pour la détermination de la théorie et de la pratique du socialisme et de la fonction de l'Etat socialiste dans la politique étrangère et dans les relations internationales en général.

ЈЕДНАКОСТ И РАВНОПРАВНОСТ ДРЖАВА У МЕЂУНАРОДНОЈ ЗАЈЕДНИЦИ

1. У време када се Европа спрема да закорачи у ново доба у којем ће односи између држава почивати и развијати се на давно прихваћеним, али често мимоилаженим начелима, која су свој модерни израз добила у Повељи УН, поново оживљавају расправе о садржини тих начела, или бар неких од њих. То је разумљиво ако се има у виду, с једне стране, да су сва правила међународног права компромис опречних схватања и да због тога нису од свих искрено примењивана, а, с друге стране, да је развој друштва превазишао многа предвиђања и ставио на дневни ред некад занемариване видове старих проблема. Тако је било и са начелима садржаним у Повељи УН, којима нико није оспоравао обавезност за све већи број чланова Уједињених нација, па има и оних који са озбиљним разлозима сматрају да су она обавезна и за нечланове те Организације. Најважнија од њих, чије је поштовање *conditio sine qua non* данашње међународне заједнице, морала су чак да буду поново потврђена у Декларацији начела међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава у складу са Повељом, коју је усвојила Генерална скупштина УН четврт века после оснивања Уједињених нација (1). Припреме за конференцију о европској безбедности показују да ова начела треба да буду и практично примењена у односима између европских држава, што ће бити несумњив допринос не само унапређењу односа на старом континенту већ и свету уопште. Југословени имају пуно разлога да буду горди на признање важности начела за која су се залагали скоро две деценије и која су тада називана начелима коегзистенције. И то не само на политичком већ и на правном терену. Тек ће будуће генерације боље сагледати и оценити пионирску улогу коју су одиграли у том мукотрпном послу како светско Удружење за међународно право *(International Law Association)* тако и Југословенско удружење за међународно право, односно југословенски интернационалисти. Историји припада податак да је само после три године од свога обнављања Југословенско удружење за међународно право успело да се на дневном реду 47. конференције Удружења за међународно право, одржане 1956. у Дубровнику, нађе и питање правних ви-

(1) Усвојена 24. октобра 1970. резолуцијом бр. 2625 (XXV). Assemblée générale, Documents officiels: vingtcinquième session, Supplément No 28 (A/8028), p. 131 et suiv.

дова мирољубиве коегзистенције (2). Био је то велики успех у време хладнога рата и стога је било потребно још неколико година упорног рада југословенских правника, известиоца професора Милоша Радојковића (3) и читавог Удружења да се ово питање нађе на дневном реду најшире светске организације — Уједињених нација (1962). Историчари међународних односа ће испитивати колико је ово допринело попуштању у међународним односима, или, пак, било омогућено постигнутим побољшањем у односима између држава. За нас је најважније да је створена солидна основа, и правна и политичка, за садање и будуће међународне односе. То не значи да су у питању увек нова начела. Напротив, највећим делом напори су усмерени на поштовање често грубо кршених начела која су била признавана још у неорганизованој међународној заједници, али и данас задржавају свој значај. Тиме се олакшава поборницима њиховог поштовања јер постоји велика уздржаност према свему што личи на ново. Тако је било и са начелима коегзистенције, која су у почетку проглашавана за пропагандни маневар па их је и Генерална скупштина УН (1961) назвала начелима међународног права. Колико год то изгледало као разводњавање, добро је што су овим призната и као правно обавезна за све чланове међународне заједнице (4). Такав је случај, на пример, са начелом једнакости, које има свој извор у неким основним постулатима међународног права, често сврставаним у категорију тзв. основних права и дужности држава.

2. Настало у пракси држава и развијано у доктрини, нарочито школе природног права, ово начело је нашло видно место не само у политичким већ и правним документима, посебно онима којима су стваране међународне организације и који су постали њихови устави. Док га Пакт Друштва народа изричито не помиње, дотле Декларација о општој безбедности, усвојена на Московској конференцији шефова држава и влада великих сила, говори о потреби стварања опште међународне организације, „засноване на начелу суверене једнакости свих мирољубивих држава" (5). Та формула је преузета у нацрт Повеље УН који су израдиле велике силе, с тим што је реч о мирољубивим нацијама а не државама.

На оснивачкој конференцији УН у Сан Франциску овај предлог је наишао на оштру критику, нарочито малих и средњих држава. Међутим, нацрт је усвојен са малом изменом, тј. уместо мирољубивих нација помињу се чланови УН. Тако је у члану 2, т. 1. истакнуто да „Организација почива на начелу суверене једнакости свих њених чланова". У једном другачијем склопу то је поновљено у члану 78. Повеље. Наравно, како

(2) М. Бартош, *Правни аспект мирне активне коегзистенције држава*, *Југословенска ревија за међународно право*, 1955, бр. 3, стр. 321—335.

(3) Објављени у званичним документима ИЛА и *Југословенској ревији за међународно право: L'aspect juridique de la coexistence pacifique active*, 1958, No 1, pp. 13—29; — *La coexistence*, 1960, No 2, pp. 205—216; *La codification des principes de la coexistence pacifique*, 1962, No 2, pp. 161—185; — *Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique devant l'International Law Association*, 1964, No, 1, pp. 1—11.

(4) М. Радојковић, *La codification des principes de la coexistence pacifique*, p. 166.

(5) Усвојена 30. октобра 1943. *Уједињене нације. Збирка докумената 1941—1945*, друго издање, Београд 1947, стр. 15.

примећује један писац, идеја једнакости далеко превазилази оквире церемонијала и првенства, чак и међународног права у целини, и улази у све друштвене области (6). Зато њене елементе нужно налазимо у низу других начела (нпр. забране употребе силе и претње, самоопредељења, савесног испуњавања обавеза, мирног решавања спорова) као и многобројних права и обавеза чланова УН. У том смислу ће се касније говорити о развијању пријатељских односа заснованих на поштовању одређених начела, међу којима и начела једнакости (7), чиме је недвосмислено потврђено да је поштовање основних начела међународног права неопходно за очување највећих вредности међународне заједнице — међународног мира и безбедности.

Значај ових начела поново ће се показати у току вишегодишњег рада на кодификацији начела коегзистенције, како у току доктринарне припреме тако и у току рада Специјалног комитета Генералне скупштине. Не случајно начело једнакости налазимо и у рефератима професора Радојковића (8), односно радовима ИЛА, и у документима органа УН који су се бавили овим питањем. Поред тога једнакост је неопходна при поштовању неких других начела (9).

Специјални комитет је 22. априла 1966. једногласно усвојио нацрт, претходно консензусом прихваћен у Редакционом комитету, по којем

> „1. Све државе уживају суверену једнакост. Оне имају једнака права и дужности и равноправни су чланови међународне заједнице, без обзира на разлике економске, социјалне, политичке или друге природе".

Затим се наводи да суверена једнакост обухвата ове елементе: а) државе су правно једнаке; б) свака држава ужива права на основу пуне суверености; в) свака држава је дужна да поштује личност других држава; г) територијална целокупност и политичка независност су неповредиви; д) свака држава има право да слободно бира и развија свој политички, друштвени, привредни и културни систем; ђ) свака држава је дужна да у потпуности и савесно испуњава своје међународне обавезе и да живи

---

(6) Р. Падирац, *L'égalité des Etats et l'organisation internationale*, Paris 1953, p. 9.

(7) Нпр. у резолуцији Генералне скупштине о мирољубивим и добросуседским односима, бр. 1236 (XII), од 14. децембра 1957.

(8) *L'aspect juridique de la coexistence pacifique active*, p. 19; — *La coexistence*, p. 207; — *La codification des principes de la coexistence pacifique*, p. 167; — *Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique*, p. 6.

(9) Међу 16 начела професор Радојковић је уврстио не само начело равноправности и самоопредељења, које је тако предвиђено и у Повељи УН, већ и начело међусобног ненападања, којем ће касније дати формулацију из Повеље, али истичући елеменат узајамности у коментару (*Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique*, p. 2), затим начело узајамног немешања у унутрашње ствари (*La codification des principes de la coexistence pacifique*, p. 177; *Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique*, p. 7); као и начело узајамних повластица (*La codification des principes de la coexistence pacifique*, p. 183; — *Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique*, p. 10). Тако је поступљено и приликом разраде 7 начела од стране органа УН.

у миру са другим државама (10). У самом Комитету било је још много предлога за допуну, који указују на сву сложеност проблема чак и када је реч о нечему што због своје дуговечности изгледа довољно испитано и не захтева коментар.

Генерална скупштина је на својој 1883. пленарној седници, посвећеној двадесетпетогодишњици УН, без икаквих измена усвојила текст Декларације о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи држава онако како је утврђен у Специјалном комитету. У њој се изражава уверење да је важно одржати и учврстити међународни мир заснован, између осталога, на начелу једнакости. Посебно је потврђен значај суверене једнакости и подвучено да се циљеви УН могу остварити само ако државе уживају суверену једнакост и у међународним односима се потпуно соображавају захтевима овога начела. Затим следи текст који је напред наведен. Декларација наглашава да је реч о основним начелима међународног права и позива све државе да се њима надахњују у међународном општењу и да међусобне односе развијају на бази строгог поштовања овог начела (т. 3). Једнакост или узајамност уграђене су и у друга начела која су том приликом усвојена, а такође је истакнуто да су у тумачењу и примени ова начела међусобно повезана и да свако начело мора да се тумачи у вези са осталим начелима (т. 2).

Начело једнакости садржано је и у уставима неких регионалних организација. У члану 6. Повеље Организације америчких држава се каже да су државе правно једнаке, да имају једнака права и дужности. Та права не зависе од моћи држава да обезбеде њихово вршење већ од самог постојања као личности у међународном праву. У Повељи Организације афричког јединства се међу начелима на првом месту (као и у Повељи УН) наводи начело суверене једнакости (чл. III), а у посебној одредби да све државе чланице имају иста права и дужности (чл. V). Најзад, овај документ садржи и изричиту обавезу држава да строго поштују начела изражена у члану III (чл. VI). У погледу осталих регионалних организација та се обавеза изводи посредно, на основу члана 52, став 1. Повеље, по којем сви регионални споразуми и установе и њихово деловање морају да буду у складу са циљевима и начелима УН (11).

На тај начин је и у организованој међународној заједници, оличеној у међународним организацијама, потврђена важност начела једнакости. Већ на први поглед наведене одредбе показују, међутим, не само да му се даје различита садржина већ и да постоји разлика у самом при-

(10) *Rapport du Comité spécial (1967) des principes du droit international touchant les relations amicales et la coopération entre les Etats*, A/6799, 26. септембра 1967, п. 198. Конференција у Сан Франциску усвојила је тумачење начела суверене једнакости које је дао Комитет I/1, према којем оно значи: а) државе су правно једнаке; б) оне уживају сва права која проистичу из суверености; в) поштоваће се личност државе као и њена територијална целокупност и политичка независност; г) државе су дужне да савесно испуњавају своје међународне дужности и обавезе. Нав. према L. M. Goodrich — E. Hambro, *Commentaire de la Charte des Nations Unies*, Neuchâtel 1946, p. 128. Као што се види не само да је у питању уже тумачење него што ће се усвојити 1970. већ се оно не налази у тексту у којем се наводи поменуто начело. Разлика у погледу правне природе свакако није једини разлог.

(11) Р. Падирац, op. cit., p. 189.

ступу, што свакако одражава различита схватања која о томе постоје. То најбоље показује пракса, у којој је само начело ретко одбацивано али толико различито примењивано да се може говорити о озбиљним одступањима од њега. Слично је стање и у доктрини.

3. У пракси примена начела једнакости је била различита, са понекад отвореним истицањем да је она немогућа услед фактичке неједнакости између држава у погледу моћи, која је произлазила из различитих чинилаца: величине територије, броја становника, привредне и војне снаге итд. На тај начин је створено разликовање између једнакости и равноправности, при чему је прва одбацивана као немогућа због наведених околности а другој даван ограничени правни домашај. Многе појаве и правне установе то показују.

а) Ако се пође од тога да су државе једнаке у правима која проистичу из њихове суверености, онда несумњиво значајно место заузима право држава на учешће у стварању правила међународног права. Историја даје супротне примере. Довољно је имати у виду последњих 150 година. После пада Наполеона сва међународна питања је решавао концерт сила, па и она која се нису тицала тих држава већ других, којима су наметана (12). То је долазило до изражаја и на конференцијама на којима су учествовале и мале државе, формално једнаке са великима. Најбољи пример су Хашке конференције (1899, 1907) и мировне конференције, па и оснивачка конференција УН у Сан Франциску. На II хашкој конференцији 1907. мале јужноамеричке државе тражиле су једнакост са великим. Не поричући правну једнакост свих, велике силе су истицале да је немогућа политичка једнакост због неједнаке одговорности пред историјом. На конференцијама мира велике силе су користиле водећу улогу коју су имале у рату, а оне су се појавиле и као главни творци УН. У свим тим случајевима велике државе су припремале текстове које су мале државе морале да прихвате (13). Оне су пристајале на измене само када нису били угрожени њихови интереси.

б) У вези с тим треба поменути још један вид једнакости — једнако представљање држава учесница. Париска конференција мира (1919) показује неједнакост држава у том погледу. Пет водећих сила имало је по 5 представника, три државе по 3, осам држава по 2, а све остале по 1 представника! Иако је свака држава имала по један глас, највећи број њих био је онемогућен да учествује у раду свих или већине радних тела. И у помоћним телима су велике силе имале највише представника. Нпр. у Редакционом одбору су биле заступљене само велике силе, у Комисији за репарације велике силе су имале по 3 представника, Белгија, Грчка, Пољска, Румунија и Србија по 2 представника. У комисијама за Друштво народа, одговорност, радно законодавство и контролу лука велике силе су имале по 2 представника, а све остале државе укупно 5! Протести малих

(12) Тако су, нпр., утврђене одредбе уговора од 19. априла 1839. којим је санкционисано одвајање Белгије од Холандије.

(13) На основу одлуке Потсдамске конференције (1945) о овлашћењима Савета министара спољних послова великих сила СССР је израдио нацрт уговора о миру са Финском. САД су израдиле нацрт уговора о миру са Јапаном (1951).

држава, нарочито Белгије, остали су узалудни (14). Каквог је ово имало утицаја на доношење одлука показује чињеница да се о предлозима комисија најчешће расправљало учетворо (САД, Енглеска, Француска, Италија) или петоро (са Јапаном), као и број одржаних седница: четворице 72, петорице 145, пленарних 6! Мале земље су могле да износе своје ставове али су велике силе одлучивале (15).

в) Усвојени текстови су и формално носили печат неравноправности, иако је равноправност бар у уговорном праву била поштована. Наиме, како на конференцијама тако је и у уговорним текстовима направљена разлика између великих сила и осталих држава победница у толико што су створене две групе држава у оквиру којих је важио азбучни ред (16). Такву праксу следили су и оснивачи УН. То је одговарало тадањим схватањима о различитим затвореним заједницама (концерт сила, хришћанске државе). У савременим организацијама ће доћи до изражаја подела на основу привредне моћи.

4. Све ово је у извесној мери пренето и у организовану међународну заједницу и поред тога што најважнији правни документи проглашавају начело једнакости. При томе ваља приметити да се о једнакости из политичких разлога много више води рачуна у регионалним него универзалним организацијама. То не значи да највеће државе немају у њима већи или претежни утицај. Уколико су везе чвршће тај утицај је јачи и обрнуто — уколико су везе слабије државе су слободније и за једнакост има више места (17). То је уочљиво у организацијама које теже уједињавању својих чланова. Најјача држава намеће своје вођство упркос формалном проглашавању једнакости (18) јер до изражаја долази фактичка неједнакост држава. Зато се излаз из ћорсокака види у стварању организација које окупљају државе са приближно једнаким материјалним могућностима, што је могуће само код уско регионалних организагија (19). То није решење јер се управо тежи најширем могућем окупљању које намеће општа међузависност, а тада се нужно појављују разлике. Приликом стварања универзалних организација компромис је нађен у нешто већем наглашавању једнакости (понекад додавањем атрибута „суверене") са одступањима када је то водећим творцима организације изгледало по-

(14) M. Sibert, *Quelques aspects de l'organisation et de la technique des conférence internationales, Recueil des Cours,* 1934, t. 48, p. 428.

(15) Р. Падирац, *op. cit.,* p. 141.

(16) На Другој конференцији 1907. САД су захтевале и постигле да буду наведене под словом „А" а не „Е" *(Etats) Unis . . .)* јер представљају Америку!

(17) D. Schindler, *Contribution à l'étude des facteurs sociologiques et psychologiques du droit international, Recueil des Cours,* 1933, t. 46, p. 264; — Р. Падирац, *op. cit.,* p. 190.

(18) B. Boutros — Ghali, *Contribution à l'étude des ententes régionales,* Paris 1949, p. 75; — Р. Падирац, *op. cit.,* p. 191. По некима Арапска лига је слаба зато што су слабе везе и нема вођства већ постоји сукоб некада најважнијих држава — Египта, Саудијске Арабије и Јордана (Р. Падирац, *op. cit.,* p. 191), али Boutros-Ghali то пориче, истичући управо положај Египта у тој организацији са којим је сличност положаја САД у Атлантском и СССР у Варшавском пакту више него случајна. B. Boutros—Ghali, *Le principe d'égalité des Etats et les organisations internationales, Recueil des Cours,* 1960, t. 100, p. 18.

(19) Као пример се наводи Мала Антанта (Р. Падирац, *op. cit.,* p. 191), која је за Бутрос—Галија била „најсавршенија формула регионалног споразума" *(Contribution à l'étude des ententes régionales,* p. 80).

требно. При томе је обилато коришћено правило уговорног права (пошто су и устави организација донети у облику уговора) да се слободно могу чинити разна одступања од утврђеног правила. Она се углавном огледају у следећем.

а) У појединим организацијама постоје органи са сталним и несталним члановима. Први су унапред одређени док се други периодично смењују. Својевремено је указивано да постојање сталних чланова Савета Друштва народа представља изузетак од начела једнакости (20). То се поновило и у Уједињеним нацијама, правно у још тежем облику јер су пет сталних чланова Савета безбедности поименично наведени у Повељи. По Пакту ДН и друге државе су могле да буду изабране за сталне чланове Савета (чл. 4, ст. 2) док је по Повељи то могуће само њеном ревизијом. Поред тога стални чланови Савета безбедности су аутоматски чланови и других тела, као Комитета војног штаба (чл. 47, ст. 2) и Старатељског савета (чл. 86, ст. 1, т. б). Исто тако они су фактички стални чланови тела у којима нема забране поновног избора, као у Економском и социјалном савету и његовим помоћним телима, или када се мора водити рачуна о представљању различитих географских подручја, цивилизација или правних система.

Без обзира како се ово правдало, чињеница је да су велике силе биле главни носиоци ратних напора у последњем светском рату и да су оне одлучиле да створе организацију за очување мира. Логично је да задрже своје место у организацији која израста из ратне коалиције у којој оне воде главну реч, посебно у органу коме се поверава главна одговорност за одржавање мира и безбедности и који је овлашћен да у вршењу те дужности иступа у име свих чланова УН (чл. 24, ст. 1). Значај овога биће јаснији када се имају у виду овлашћења овог органа, а посебно начин доношења одлука у њему, о чему ће бити помена касније.

б) У неким организацијама државе нису једнако представљене у појединим органима. У неким специјализованим установама државе су груписане према привредној снази, а у најважније органе улази највише држава из групе најразвијенијих (21). То је касније прихваћено и у УН приликом стварања посебних органа за давање помоћи неразвијеним земљама, у којима има највише развијених држава.

в) Много већа неједнакост је у различитом броју гласова које имају поједине државе. То је нарочито у финансијским организацијама, затим онима у области трговине, па је то примењено и у Европским заједницама. Понекад се овај резултат желео постићи давањем различитог броја места представницима држава-чланица (нпр. скупштине европских организација) али то није сигурно због вишепартијског система, а нарочито што у тим државама нису на власти исте партије (22), па долази до изјашњавања и груписања на политичкој а не националној основи.

---

(20) М. Новаковић, *Основи међународнога јавнога права*, I, Београд 1936, 89.

(21) Нпр. у Међународној организацији рада, Међународној организацији за цивилно ваздухопловство, Међувладиној саветодавној поморској организацији и др.

(22) То се најбоље види на примеру земаља чланица Европског савета и Европских заједница. У некима су, на пример, социјалистичке партије у опозицији, у некима деле

г) Још већу критику изазвало је давање различите вредности гласовима појединих чланова, иако сви имају исти број гласова. Обично се за доношење одлуке захтевају гласови одређене групе држава. Најдаље се отишло у Савету безбедности УН, где је за доношење свих одлука, сем о питањима поступка, потребна сагласност сталних чланова (чл. 27, ст. 3). Тако се дошло до начела једногласности, које је по многима највише у складу са једнакошћу јер онемогућава наметање одлуке против воље неког члана. Оно се јавља као најбоље средство за заштиту малих, а велики у њему виде заштиту од бројчане надмоћности осталих, што је јасно истакнуто за време преговора у Јалти 1945. Међутим, у теорији ово се правда одговорношћу за одржање мира и безбедности ([23]), односно да су повластице дате великим државама не у њиховом интересу већ у интересу свих држава, глобалне међународне заједнице ([24]). Други сматрају да већинско одлучивање није противно једнакости јер се унапред предвиђа начин доношења одлука. То су акти организација а не оних који су за њих гласали. Овде није реч о обавезности одлука већ о најмањем броју гласова потребном да се одлука донесе (неке од њих не обавезују). Сасвим је друга ствар вето у корист одређених држава ([25]), тј. могућност да се спречи доношење одлука ([26]). Томе у прилог може се навести да су државе које се залажу за једногласност прихватиле већинско одлучивање у питањима поступка. Зашто је оно у овом случају у складу са једнакошћу? У питању су посебни интереси држава а не начелан став. То се потврђује чињеницом да у Генералној скупштини нема једногласности, али њене одлуке су најчешће препоруке.

Ово показује да се међународне организације од неких још увек посматрају као некада повремени скупови држава, а донете одлуке изједначују са уговорима, у чијој је природи сагласност воља. На тај начин се и једнострани акти (у које долазе и акти међународних организација) изједначују са уговорима. Да је теоријски погрешно све правне акте сврставати у уговоре показује баш пракса међународних организација, у којима су поједина важна питања регулисана уговорима (нпр. УН) или се регулишу најчешће уговорима (нпр. МОР). Па и са становишта уговорног права не може се одузимати слобода државама да пропишу начине доношења одлука у организацијама које стварају, па и такве који неће захтевати сагласност свих у сваком поједином случају. Чињеница да све нове државе, којима је несумњиво стало до једнакости, траже да буду примљене у УН сведочи такође да не сматрају одсуство једногла-

---

власт, а у некима су саме на власти, па се то одражава и на састав скупштина тих организација.

([22]) То се нарочито наглашава код совјетских писаца. S. Krylov, *Les notions principales du droit des gens, Recueil des Cours*, 1947, t. 70, p. 454; — Н. Ушаков, *К вопросу о праве „вето" в ООН, Советский жегодник международного права*, 1959, стр. 220.

([24]) E. Korovine, *The Second World War and International Law, American Journal of International Law*, Oct. 1946, p. 476.

([25]) W. Koo, *Voting procedure in international political organizations*, New York 1947, p. 11.

([26]) Ни Повеља не говори о вету већ о потреби једногласности сталних чланова Савета безбедности. Негативан глас има исту снагу као вето (како је касније протумачено).

сности као неко ограничење једнакости, једног од основних права сваке државе. Уосталом, пракса а за њом и теорија учинили су корак даље од правила о неопходној сагласности за обавезивање држава.

д) То се нпр. запажа код деловања уговора према трећима. Правило *pacta tertii nec nocent nec prosunt* нема више апсолутно значење у време када многострани уговори добијају нове функције ([27]). Ово се нарочито истиче поводом одредбе члана 2, т. 6. Повеље, која каже да ће УН настојати да државе које нису њихове чланице поступају у складу са начелима Повеље (садржаним у чл. 2) „уколико је то потребно ради одржања међународног мира и безбедности". Гудрич и Хамбро сматрају да УН овим преузимају овлашћења „која се не заснивају на пристанку оних на које се односе" ([28]). Прихватајући овај став, Нинчић сматра да је реч о правним обавезама нечланица ([29]) и да то није у противречности са суверeном једнакошћу јер поменуте одредбе имају за циљ очување међународноправног поретка који установљава Повеља, а чији је камен темељац начело суверене једнакости ([30]). Каваре (Cavaré) ово ограничава на примену принудних мера када органи УН сматрају да је неопходно активно учешће трећих. Не може се трпети злонамерна неутралност или равнодушност која би ометала акцију. За жаљење је што Повеља није јаснија да би се знало шта се може захтевати од трећих ([31]).

ђ) Одступање од једногласности је усвојено у пракси резерви, тј. довољна је сагласност најмањег броја држава да се држава која ставља резерву сматра уговорницом. Бечка конвенција о уговорном праву (1969) стала је на становиште да ни противљење резерви не мора да има аутоматски за последицу непостојање уговорних односа између државе која ставља резерву и државе која приговара већ само ако тако изјави држава која ставља приговор (чл. 20, ст. 4, т. б).

е) Једногласност није потребна ни за настанак обичаја, иако не мали број писаца у њима види прећутни пристанак, макар у виду непротивљења одређеној пракси. Из одредбе члана 38, ст. 1, т. б) Статута Међународног суда правде јасно се види да је реч о општој пракси која не мора да буде прихваћена од свих ([32]). Ни у овом случају се одсуство једногласности приликом стварања правних правила не сматра повредом једнакости субјеката међународног права.

5. Ова одступања од начела једнакости добила су у науци различита објашњења. Док су једни порицали једнакости сваку правну вредност,

---

([27]) На пример стварање посебних режима међународних путева је у надлежности држава на чијим се територијама налазе, али тако створена правила не само да признају права свима већ им намећу и неке обавезе. M. Lachs, *Le développement et les fonctions des traités multilatéraux, Recucil des Cours*, 1957, t. 92, pp. 318—319.

([28]) L. Goodrich — E. Hambro, *op. cit.*, p. 134.

([29]) Б. Нинчић, *Проблем суверености у Повељи и пракси Уједињених нација*, Београд 1967. стр. 365.

([30]) *Исто*, стр. 365, 380—381.

([31]) L. Cavaré, *Le droit international public positif, t. II, Paris 1969*, p. 196.

([32]) Не може се прихватити схватање да је важно да буду укључене државе „које су од посебног значаја по својој моћи или култури". Х. Келсен, *Théorie du droit international public, Recueil des Cours*, 1953, t. 84, p. 127.

имајући пред очима само постојеће неједнакости (32), дотле су други били њени ватрени поборници (34), сврставајући је у основна права држава, основна начела међународног права (25), све до њеног проглашавања за „угаони камен међународног права" (36). То не значи да се ови други слажу у погледу њене садржине.

а) Већ смо напоменули основно разликовање које се чини између једнакости (фактичке) и равноправности, која је правна категорија. Међутим, и у погледу ове друге постоје различита схватања. Једни разликују једнакост пред правом, коју називају правна једнакост *(égalité en droit, égalité đe droit, égalité juridique)* и једнакост у правима *(égalité des droits)* (37). Прва се своди на једнаку правну заштиту и једнакост пред судом, а друга значи једнака права и обавезе за све чланове једне заједнице. Други не праве ово разликовање и за њих правна једнакост или равноправност значи како једнакост пред законом тако и једнакост у правима и дужностима и испољава се у разноврсним међународним односима (38).

б) Ова подела је значајна због тога што је класична доктрина углавном заступала гледиште да су државе једнаке пред правом, али не и у погледу права и обавеза. То значи да не постоји једнакост у праву учествовања у стварању правила међународног права (39) нити у управљању међународним организацијама (40). Практично, то је значило оправдавање, с једне стране, покушаја да се умање обавезе које проистичу из чланства

---

(33) Међу њима су били познати писци, као Oppenheim, Функ-Брентано, Сорел,, Лоример, Pillet.

(34) Међу њима су били Bluntschli, Calvo, Dudley-Field, Carnazza-Amari, Heffter, Klüber, G.—F. de Martens, Pradier—Fodéré, Vattel, у нас нарочито Гершић.

(25) М. Новаковић, *нав. дело*, стр. 87; — G. Andrassy, *La souveraineté et la Société des Nations, Recueil des Cours*, 1937, t. 61, p. 685; — В. Иблер, *Рјечник међународног јавног права*, Загреб 1972, стр. 110.

(36) W. Friedmann, *De l'efficacité des institutions internationales*, Paris 1970, p. 58

(37) L. Le Fur, *La théorie du droit naturel depuis XVIIe siècle et la doctrine moderne, Recueil des Cours*, 1927, t. 18, pp. 426—427; — A. Verdross, *Règles générales du droit international de la paix, Recueil des Cours*, 1929, t. 30, p. 415; — J. W. Garner, *Le développement et les tendances récentes du droit international, Recueil des Cours*, 1931, t. 35, p. 704; — H. Kelsen, *op. cit.*, p. 104; — M. Korowicz, *Organisations internationales et souveraineté des Etats membres*, Paris 1961, p. 86; — А. Борђевић, *Начело суверене једнакости држава, Годишњак Института за међународну политику и привреду*, 1963, стр. 740; — Б. Ничић, *Проблеми суверености*, стр. 51; — А. Магарашевић, *Суверена једнакост држава, Кодификација принципа миролубиве и активне коегзистенције*, Београд 1969, стр. 178.

(38) Углавном наши писци, а од страних P. Fauchille, *Traité de droit international public*, tome I, première partie, Paris 1922, pp. 461, 462—463; — M. Sibert, *Traité de droit international public*, t. I, Paris, 1951, pp. 264, 267, 268; — G. Schwarzenberger, *A Manual of International Law*, I, fourth etidion, London 1960, p. 58.

(39) Полази се од тога да има држава које нису заинтересоване за нека правила, нпр. поморског права. Ј. Гарднер, *op. cit.*, p. 704.

(40) То је посебно разрадио Fauchille, који разликује уживање и вршење права. У првом случају постоји једнакост, а у другом не мора, што зависи од фактичких околности. Правна једнакост значи једнако учешће у стварању и уређењу међународних установа, али не и њиховом функционисању, што такође зависи од околности. Признаје да има писаца који сматрају да су све државе заинтересоване за добро функционисање међународних установа. P. Fauchille, *op. cit.*, p. 465.

у организацији (случај Швајцарске у Друштву народа) а, с друге стране, водеће улоге великих држава у међународним организацијама. У основи овога схватања лежи старо разликовање на мале и велике државе, чије се последице осећају и у данашњој међународној заједници.

Наши правници су заступали, почев од Гершића до наших дана, став да начело једнакости значи пуну једнакост како пред правом тако и у погледу права и обавеза јер су ове две групе тесно међусобно повезане и условљене.

в) Дигијеви следбеници сматрају да једнакост произлази из слободе, при чему изједначују положај државе и појединца. Како државу чине удружени појединци, природно је да и односи између држава треба да почивају на једнакости јер то одговара природи и достојанству људских бића (41).

г) Како се повећава економска неједнакост упоредо са све већим признавањем политичке и правне једнакости, у доктрини се долази до закључка да суверена једнакост има и свој економски вид. У име једнакости се захтева да привредно јаке земље не претендују на оно што им не припада (42). Из тога се изводи начело помоћи земљама у развоју као једно од начела коегзистенције јер од решавања привредних и социјалних питања зависе међународни мир и безбедност (43), што је истакнуто у самој Повељи УН (чл. 1, т. 3, чл. 55). Међутим, већ у Комитету ИЛА за коегзистенцију веће расположење је било за двострано давање помоћи и њено међународно усклађивање (44), па то није ни обухваћено кодификацијом начела коегзистенције.

Мора се рећи да је и у доктрини право на помоћ од међународне заједнице постављено *de lege ferenda*, вероватно имајући у виду став најразвијенијих држава. Али, мора се такође рећи да у овом случају није јасно да ли право на једнакост садржи у себи и право на помоћ или је та помоћ неопходан предуслов једнакости. Нама је прихватљивији други закључак (45), јер полази од давно сагледане потребе да се превазиђу наслеђене разлике које су биле анахронизам у време када су Маркс и Енгелс писали да је буржоазија, експлоатацијом светског тржишта, учинила производњу и потрошњу космополитским (46), што је довело до

---

(41) J. B. Scott, *Le principe de l'égalité juridique dans les rapports internationaux, Recueil des Cours*, 1932, t. 42, pp. 581, 583. — *Опширније о доктринарним схватањима* Р. Падирац, *op. cit.*, pp. 28—101; — А. Борђевић, *Начело суверене једнакости*, стр. 738—740; — *The principle of the sovereign equality of States, Југословенска ревија за међународно право*, 1964, No, 1, pp. 43—50.

(42) М. Радојковић, *La codification des principes de la coexistence pacifique*, p. 184.

(43) *Исто*, стр. 184; — *Lel principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique devant l'International Law Association*, p. 10.

(44) *Les principes ou règles juridiques de la coexistence pacifique*, p. 11.

(45) Зато се у Програму СКЈ исправно истиче да је привредни развитак „материјални услов стварне једнакости у међународним економским и политичким односима". *Програм СКЈ*, Београд 1958, стр. 86.

(46) К. Маркс — Ф. Енгелс, *Manifeste du Parti communiste*, trad, J. Molitor, Paris 1947, pp. 60—61.

нових односа, свеопште међузависности (47). Упорно несхватање ове чињенице или невођење рачуна о њој довело је до сукоба између проглашене формалне једнакости и стварне неједнакости. Право на помоћ и дужност помагања јесте начин да се та противречност ублажи односно отклони (48). Колико је међународна заједница у томе успела?

6. Суд о томе је могућ ако се имају у виду правне и стварне промене до којих је дошло у међународним односима.

а) Досадашњи приказ овог проблема показао је да се о једнакости више говорило у науци и текстовима него што је била присутна у пракси. Исти закључак се намеће и у погледу извршених промена.

Пре свега, у организованој међународној заједници је усвојено више текстова у којима је на видном месту начело једнакости. То није познавало класично међународно право. С друге стране, и ти текстови су прилагођавани новим потребама. Указаћемо само на пример Повеље УН.

Пријем скоро свих нових држава у УН је доказ признавања права свим државама на чланство у најширој међународној организацији. Тај прилив нових чланова довео је до проширења најважнијих органа у којима нису представљене све државе — Савета безбедности и Економског и социјалног савета. Друге измене Повеље нису биле могуће, али је у пракси нешто постигнуто.

На пример, улога великих сила је умањена еластичним тумачењем члана 27, ст. 2, по којем уздржавање није вето, иако је то, строго узев, противно слову Повеље. Улога великих сила је умањена сталним проширивањем питања поступка (за која није потребна једногласност), затим веома уским формулисањем суштинских питања да би се оставило што више простора Генералној скупштини без формалне одлуке Савета безбедности. Мимо тога су многа питања непосредно разматрана у Генералној скупштини иако је за њих био надлежан Савет безбедности. Он је, дакле, заобилажен и без примене резолуције „Уједињени за мир", чије је доношење било критиковано од једних а од других брањено као очување духа Повеље и корак ка демократизацији међународних односа. На тај начин су УН губиле „олигархијска" а добијале све више демократска обележја, што више одговара поставкама на којима су основане (49).

Домашај је умањен тиме што су се оснивачи УН потрудили да Генерална скупштина доноси углавном препоруке. Велике силе и даље могу посредно и непосредно да утичу на одлучивање у Генералној скупштини. Без гласачке машине могућ је притисак преко регионалних организација или економски. Финансијским бојкотом може се укочити свака акција а Организација довести у кризу и у њој остати све док то желе велике силе. Такође је истина да се УН заобилазе приликом разматрања питања која велике силе прогласе нарочито важним за своје интересе. Уговор о делимичној забрани нуклеарних опита (1963) донет је ван УН,

(47) *Исто*, стр. 61.

(48) С. Аврамов, Међународно јавно право, II изд., Београд 1959, стр. 66.

(49) Б. Нинчић, *Еволуција Организације уједињених нација, Нове тенденције у развоју међународног права*, Београд 1961, стр. 26.

Уговор о нешириењу нуклеарног оружја (1968) само је разматран у оквиру УН али је израђен и усвојен ван њих. Тада су се први пут јасно чули протести због неједнакости у правима и обавезама између поседника нуклеарног оружја и осталих држава. Неједнакост је свим добила нови вид.

б) У пракси изгледа да је остварен мањи напредак, у првом реду услед све већег јаза између привредно развијених и неразвијених, на шта се надовезује нуклеарни монопол најразвијенијих. То је присутно упркос све већем ослобађању зависних земаља и народа и њиховом формалном укључењу у заједницу равноправних. Проширење међународне заједнице новим члановима није довољно да ублажи неједнакост јер се међу њима налазе неразвијене и углавном мале државе. С тим у вези се поставило питање да ли су у стању да испуњавају обавезе које проистичу из чланства у УН (50). Проблем је ту, а решења нема. Међутим, анализа обавеза из Повеље показује да је мало обавеза које мале државе не би могле да испуне (51). Али, оне могу да испуњавају друге обавезе које се тичу мирнодопских односа и да сарађују у многим међународним организацијама. У погледу обавеза из чланова 55. и 56. Повеље УН оне су пре примаоци него даваоци помоћи. Ако нису окупиране могу да се уздржавају од помагања држава против којих УН спроводе принудне мере. Питање економских санкција је сложеније јер многе афричке земље не могу да прекину трговину са Јужном Африком и Родезијом иако осуђују расну дискриминацију. Иза разлога против пријема малих држава у међународне организације крије се страх од њихове бројчане премоћи, иако она није праћена стварном снагом. У којој мери њихова морална снага може то да замени? Велике силе морају да воде рачуна да највећи број ових држава припада несврстаним земљама (52). То је навело Курта Валдхајма да изјави да се судбина УН налази у рукама малих и средњих држава и да ће то пре или касније схватити и велике силе (53). То су показале и припреме за конференцију о европској безбедности. Док се велике силе нису могле да споразумеју да ли ће преговарати само о узајамном или и о уравнотеженом разоружању (54), Југославија је на припремном састанку предложила да на будућој конференцији сви учесници иступају „на основи суверене једнакости, као независне државе и у условима пуне једнакости". као и да се конференција одржи ван оквира војних савеза" (55). То је прихваћено. Може да изгледа чудно позивање на

(50) О томе годишњи извештаји Генералног секретара УН 1965; 1967: — P. Wohlgemuth Blair, *Le problème des micro- Etats, Lausanne* 1968; — *Status and problems of very small States and territories*, UNITAR, New York 1969; — В. Бабовић, *Проблем тзв. микродржава у Уједињеним нацијама, Међународни проблеми*, 1971, бр. 1, стр. 97—105.

(51) Нпр. из чл. 2, т. 5, чл. 43, 45, 48. и 49. P. Wolgemuth Blair, *op. cit.*, pp. 27—28.

(52) Б. Јовановић, *Велике и мале силе у међународним односима*, САНУ, Београд 1964, стр. 7.

(53) *Политика*, 16. фебруар 1973, стр. 2.

(54) Б. Дикић, *Хофбург и 19 столица*, *Политика*, 17. март 1973, стр. 2.

(55) *Политика*, 24. март 1973, стр. 1.

начела Повеље које не оспоравају ни нечланице УН, али помињање блокова показује где леже опасности од потчињавања.

Међутим, и у односима великих сила према малим државама запажају се извесне промене. Без обзира на своју моћ, мале државе се не осећају усамљене и све више успевају да на равној нози разговарају са великима. Остављајући довољно познате случајеве односа САД са Вијетнамом и Северном Корејом, указаћемо да се констатује да велики имају све веће муке са својим мањим савезницима (то се примећује у оба блока) него са „противницима". Влада у Сајгону чини све да докаже да није марионета, макар ометањем споразумног решавања вијетнамског проблема. То је још један доказ да у време мира има мање организованог делања него у рату, против заједничког непријатеља. У првом случају има више једнакости а у другом више потчињавања нечијем вођству. Савремене међународне организације то показују. Сувереност је дошла у сукоб са овлашћењима организација. Једни излаз виде у јачању суверености односно једнакости, залажући се за једногласност или усаглашавање. Други указују да баш то доводи до парализе, због чега је и вето критикован. Једнакост је била корисна када се све решавало на уговорној основи, пре сталне организоване делатности какву намећу садање потребе. Решење се види у одвајању једнакости од суверености, независности, једногласности и у стварању нових појмова ([56]). И између два светска рата је истицано да је догма о једнакости и суверености озбиљна препрека развоју међународног права и међународне заједнице ([57]). После рата имамо такође покушај да се укаже на дужност сарадње великих и малих, при чему постоји једнакост у правима али већа одговорност великих. Неједнакост је последица позитивистичког погледа и немогуће је доћи до минимума правних правила ако се тражи пристанак свих ([58]). Супротно мисли Нинчић, који указује да се у разликовању на правну и фактичку једнакост „раскидала веза коју су ранији теоретичари били успоставили између суверености и једнакости" ([59]). Из тога би произлазило да Повеља УН даје потпуно задовољавајуће решење.

Међутим, ствар није у проглашавању већ у садржини која ће се дати одређеним појмовима. Највећа је погрешка у апсолутизовању значења суверености и једнакости без уочавања њихове улоге. По нашем мишљењу, решење није на правном него на политичком плану. На основу јасно сагледаних потреба морају се одредити циљеви. Правна решења и организација ће се лако наћи. Ако су проблеми заједнички онда се јасно намећу једнаке дужности. То, пак, значи једнакост у границама могућности, што нарочито има значаја у области материјалног помагања и безбедности. С друге стране, једнакост значи једнакост у правима. Не пори-

---

([56]) B. Boutros—Ghali, *Le principe d'égalité*, p. 14.

([57]) J. Garner, *op. cit.*, pp. 704—705; — G. Gidel, *Droits et devoirs de nations. La théorie classique des droits fondamentaux de l'Etat, Recueils des Cours*, 1925, t. 10, p. 597.

([58]) Л. Серб, *Неки основни проблеми међународног права, Југословенска ревија за међународно право*, 1957, бр. 3, стр. 349.

([59]) Б. Нинчић, *Проблем суверености*, стр. 50.

чуђи разне видове неједнакости право изједначује оно што је правно могуће, занемарујући разлике које су правно безначајне. У томе је „формализам" права, али он омогућава да се истакне оно што је заједничко. У толико је равноправност средство за смањивање разлика, што се постиже минимумом економске једнакости и минимумом демократије у оквиру једне заједнице (60). Демократија значи власт већине а не свих. Пошто је једногласност скоро немогућа у међународној заједници она је више средство да се уведе тиранија мањине. То је својеврсна неједнакост у којој мањина или чак појединац практично вреди више него сви остали. Невоља је у томе, како каже Ј. Б. Скот (J. B. Scott), што су се писци позивали на једнакост када је била у интересу њихових земаља, а мање када је она била супротна овом интересу (61). Она треба свима да пружи једнаку сигурност. То од конференције о европској безбедности и сарадњи очекују народи Европе. И не само они.

М. Б. Милојевић

РЕЗЮМЕ

Равенство и равноправность государств в международном сообществе

Равенство является одним из основных прав государств и одним из основных начал международного права. Свое полное применение оно могло иметь во время самодовлеющего характера народных хозяйств, когда государства могли существовать совершенно независимо одно от другого. Однако, более сильные государства в течении XIX века открыто навязывали свою волю другим и тем самым равенство наблюдалось лишь в их взаимоотношениях.

Когда вследствии взаимозависимости возросла актуальность вопроса, появилась необходимость в международных организациях, в которые государства вступали со всеми своими особенностями и пониманием равенства, что наблюдается и в Организации Объединенных Наций. Уставы международных организаций провозглашают равенство в качестве одного из основных начал и содержат ряд положений, имеющих целью обеспечение равенства в правах и обязанностях всех их членов. Они также содержат и значительные отступления от этого начала, находя оправдание в необходимости большей эффективности, что в конечном счете сводится на ведущую роль небольшого числа держав.

Одним из способов обеспечения равенства принято считать единогласие в принятии решений. Однако оно является невозможным в универсальных организациях и практически представляет собой помеху для их работы. Поэтому оно предусмотрено в ООН лишь в Совете Безопасности для его постоянных членов, но и такой выход затруднял работу ООН. Во имя общих интересов допускаются отступления от единогласного принятия решений по договорным нормым и существует все больше договоров, действие которых распространяется и на третьи стороны.

Выход заключается не в строгом придерживании принципа единогласия, а в создании демократических отношений в международном сообществе, что возможно лишь в случае, если будет признано, что оказание

(60) У том смислу и B. Boutros—Ghali, *Le principe d'égalité*, p. 69.

(61) J. Scott, *op. cit.*, p. 559.

помощи развивающимся странам является обязанностью всех держав. Уменьшение различий между развитими и недостаточно развитыми странами является путем к укреплению дружеских отношений между народами, без чего немыслимы ни прочный мир ни безопасность в мире.

SUMMARY

Sovereign equality of the states in the international community

Equality is one of the essential rights that the states have and one of the basic principles of international law. It could have had its full application in the times of selfsufficency of national economys, when the states could have lived completely independent from each other. But, during the 19th centary the stronger states openly imposed their will to the weaker ones, so that equality was present only in their mutual relations.

The question became actual, when the inter dependence between the states created the necessity for the establishment of international organisations. Each state became member bringing her characteristics and her own conception of equality. At the same time, the old conceptions of great powers were preserved, and that can be seen in the United Nations. The constitutions of international organisations declare equality as one of the basic principles, and they include a series of instructions on how to assure the equality of rights and dutys of all the members. They also contain considerable recedings from these principles, justifying that by the necessity for greater expeditivnes, but that as consequance creates leading roles for a small number of states.

For one of the means by which equality can be acheeved is taken the unanimity in bringing a decidion. But, that is made imposible in the universal organisations and practicaly it becomes an obstruction for the functioning of the organisation. Because of that, in the United Nations this is provided only for the Security council and even than only for the permanent members. But that also was an obstacle for the work of OUN. It is in general interest to recede from in the law of treaties and today there are more and more treaties that have influence over the third side also.

The solution of this problem does not lie in the strict respecting of the unanimity but in the creation of democratic relations within the international community. That will be made possible only if helping the underdeveloped countries is understood as a duty in the general interest. Diminution of difference between the developed and underdeveloped countries is the way for the strengthening of friendly relations between nations and without that there will be no permanent peace and security in the world.

RÉSUMÉ

L'égalité et l'égalité des droits des états dans la communauté internationale

L'égalité est un des droits fondamentaux des Etats et un des principes fondamentaux du droit international. Son application intégrale a pu être réalisée à l'époque de l'autosuffisance des économies nationales, quand les Etats pouvaient vivre entièrement indépendants les une des autres. Cependant, les Etats les plus puissants au cours du XIXe siècle imposaient ouvertement leur volonté aux autres, de sorte que l'égalité était représentée seulement dans leurs rapports mutuels.

La question est devenu actuelle quand par suite de l'interdépendance les organisations internationales étaient devenues nécessaires. Les Etats sont entrés dans ces organisations avec toutes leurs qualités spécifiques, donc aussi avec leurs conceptions relatives à l'égalité. En même temps les anciennes formes se sont maintenues du concert des grandes puissances, ce qui se reflète, par ailleurs, dans les Nations Unies. Les constitutions des organisations internationales proclament l'égalité comme un des principes fondamentaux et elles contiennent une série de dispositions qui ont pour but d'assurer l'égalité des droits et des devoirs du tous les membres. Elles contiennent aussi d'importantes dérogations à ce principe en les justifiant par la nécessité d'une plus grande efficacité, ce qui se réduit au rôle dirigeant d'un petit nombre d'Etats.

Dans l'adoption des décisions on a recours à l'unanimité comme l'un des procédés pour assurer l'égalité. Cependant l'unanimité n'est pas possible dans les organisations universelles et pratiquement elle se transforme en obstacle pour le fonctionnement de l'organisation. C'est pourquoi cette disposition est prévue seulement dans le Conseil de sécurité et, de plus en ce qui concerne les membres permanents. Or, cette disposition aussi entrave le travail des Nations Unies. Dans l'intérêt général on s'écarte de l'unanimité dans le droit contractuel, de sorte qu'il y a de plus en plus de contrats qui produisent des effets aussi à l'égard des tiers.

La solution ne se trouve pas dans le respect rigoureux de l'unanimité mais dans la création des rapports démocratiques dans la communauté internationale. Cela est possible seulement si on comprend le devoir de prêter secours aux pays en voie de développement, qui est dans l'intérêt général. La diminution des différences entre les pays développés et les pays sous-développés est la voie qui conduit à la consolidation des relations amicales entre les peuples, sans quoi il n'y a ni paix durable ni sécurité dans le monde.

УЛОГА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА У КРИЗАМА НА СРЕДЊЕМ ИСТОКУ, 1956. I 1967. ГОДИНЕ

Као што је познато, ноћу, између 29. и 30. октобра 1956. године, без повода и претходне опомене, Израел је извршио оружани напад против Арапске Републике Египта и дубоко продро на египатску територију.

Сутрадан, 30. октобра, британска и француска влада упутиле су ултиматум Египту и Израелу са следећим захтевима: 1) да прекину све војне акције на суву, на мору и у ваздуху; 2) да повуку своје трупе на отстојање од 10 миља од Суецког Канала; 3) Египат да се сагласи са привременим стационирањем британско-француских трупа на кључним положајима Порт Саида, Исмаилије и Суеца. Уколико Египат и Израел не усвоје у ултиматуму постављене захтеве у року од 12 часова, Британија и Француска ће предузети мере које сматрају потребним да би остариле своје захтеве.

Египат је одбацио овај ултиматум, док га је Израел прихватио.

У ствари, ултиматум је био упућен Египту, а не Израелу, што ће се видети из каснијег излагања.

Истога дана, 30. октобра, по предлогу САД, а на основу члана 39. Повеље, био је сазван Савет безбедности, са циљем да утврди постојање агресије и да одлучи какве ће мере предузети, сагласно члановима 41. и 42. Повеље, ради успостављања међународног мира и безбедности. Том приликом, САД су поднеле предлог резолуције у којем, пошто се констатује да су оружане снаге Израела дубоко продрле на египатску територију кршећи споразум о примирју између Египта и Израела, Савет безбедности је позвао Израел да одмах повуче своје оружане снаге иза линије утврђене примирјем. Савет безбедности је, исто тако, позвао остале чланове да се уздрже од употребе силе или претње силом у овој области и да помогну УН да би се очувала неповредивост споразума о примирју и да се уздрже од давања било какве војне, економске и финансијске помоћи Израелу све док се овај не повинује наведеној резолуцији (1)

Дан касније, 31. октобра, Велика Британија и Француска започеле су оружани напад против Египта и тиме се придружиле израелској агресији.

Ова тројна агресија, како је већ утврђено, била је претходно договорена и испланирана. Мохамед Хасанеин Хејкал, познати египатски но-

(1) Предлог резолуције објављен је ЈРМП, бр. 3/56.

винар и јавни радник, у својој књизи „Насеров тестамент" износи да је Антони Ијн, тадашњи британски премијер, започео тајне преговоре са Израелом у циљу заједничког напада против Египта. Преговори су били вођени у Севру (близу Париза); у њима су учествовали: у име Британије Селвин Лојд, у име Француске, Христијан Пино и у име Израела његов премијер Бен Гурион, Симон Перез и Моше Дајан. Том приликом био је постигнут споразум о нападу против Египта. Споразум је био потписан, и 5 дана после тога, Израел је извршио оружани напад против Египта (2).

Агресија Израела, Велике Британије и Француске, при постојању Повеље УН, чији су потписници све три државе, представља злочин којим је повређен међународни мир и безбедност. Сви чланови УН дужни су своје спорове да решавају мирним путем и на такав начин да међународни мир и безбедност не буду угрожени (чл. 2, т. 3). Они ће се у својим међународним односима уздржавати од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности ма које државе (чл. 2, т. 4 Повеље).

Велика Британија, Француска и Израел, према томе, својом агресијом повредили су основне одредбе Повеље, а да се и не наводе повреде осталих међународноправних аката.

На тројну агресију, Египат је користио своје право на самоодбрану у смислу чл. 51. Повеље.

Пошто Савет безбедности, коме су по Повељи (чл. 24), чланови УН поверили „главну одговорност за одржање међународног мира и безбедности" и овластили га да „при вршењу својих дужности на основу ове одговорности поступа у њихово име" није успео да предузме мере у циљу ликвидирања тројне агресије, појавила се идеја да се сазове Генерална скупштина УН на ванредно заседање на основу Резолуције „Уједињени за мир" од 1950. (3).

Југославија је у вези с тим поднела предлог и Савет безбедности је 31. X усвојио одлуку о сазиву Генералне скупштине на ванредно заседање. Између осталих за југословенски предлог гласао је и Совјетски савез и тиме је, накнадно, признао пуноважност Резолуције „Уједињени за мир", против које је, у своје време, одлучно устао. Велика Британија и Француска, обратно, биле су међу предлагачима ове резолуције, а нису очекивале да ће једног дана саме себе довести у ситуацију, да буду осуђене као агресори од стране Генералне скупштине, и то на основу ове резолуције.

Генерална скупштина је на свом ванредном заседању усвојила резолуцију 997 (РС-Л) којом је захтевала да се хитно повуку све инвазионе снаге из Египта. Тада, 1956, на челу већине Генералне скупштине, при усвајању наведене резолуције, нашле су се и две суперсиле, Совјетски савез и Сједињене Државе. Оне су истовремено извршиле снажан притисак на Британију и Француску и преко својих дипломатских канала. Несврстане земље су такође одлучно осудиле агресоре. На овај начин, Резолуција

(2) НИН је објавио делове Хејкалове књиге „Насеров тестамент", бр. 1083 од 10. X. 1971.
(3) Juraj Andrassy, Заједничка акција за мир. Међународни проблеми, бр. 4/1951.

Генералне скупштине брзо и ефикасно је била спроведена у живот: сва три агресора су била принуђена да повуку своје трупе са египатске територије.

Поставља се питање каквог је карактера ова резолуција.

По мишљењу које преовлађује у међународном праву, Генерална скупштина доноси две врсте резолуција: једне, које се односе на државе, и друге, које се тичу структуре Организације УН. Прве су препоруке и правно нису обавезне. Оне имају само моралну снагу, али су без санкција. Друге су резолуције правно обавезне, као што су оне о избору генералног секретара, о пријему нових чланова у Организацију и друге.

Проф. Магарашевић се донекле разликује по свом мишљењу. Он сматра да је правна обавезност резолуција Генералне скупштине у томе што оне представљају обавезу за државе чланице да ове резолуције размотре и да их спроведу у живот у доброј вери. По Магарашевићу, ова обавеза постоји и за оне државе чланице које нису гласале за ове резолуције. Ово је, по њему, неспорно за резолуције које су усвојене двотрећинском већином. Међутим, проблематична је правна обавезност резолуција које су донете обичном већином. У сваком случају, чланице УН немају право да игноришу резолуције УН (4).

Међутим, у конкретном случају реч је о резолуцији Генералне скупштине 997 (РС-I) која је донета на основу Резолуције Уједињени за мир. Она се несумњиво разликује од резолуција које Генерална скупштина доноси у својој редовној активности на основу Повеље. Да ли су ове друге правно обавезне? И овде су мишљења подељена у теорији. Проф. Смиља Аврамов сматра да су ове резолуције правно обавезне, аналогно одредби члана 25. Повеље.

Без обзира на различна схватања о природи наведене резолуције Генералне скупштине, она је била брзо и ефикасно спроведена у живот. Ово је, нема сумње, један од најсветлијих догађаја у историји УН од њиховог оснивања до данас. Тиме је била брзо ликвидирана једна од највећих послератних криза, коју су изазвале својом агресијом две велике силе, са статусом сталних чланова Савета безбедности.

Иначе, Савет безбедности донео је, у својој делатности, доста резолуција правно обавезних које су остале без свога дејства. Отуда, при оцени аката било Генералне скупштине било Савета безбедности, треба увек имати на уму да је овде реч, пре свега, о политичким актима једне међународне организације. Њихова правна обавезност ће увек зависити од ефективне снаге која стоји иза њих. Уколико је та снага јединственија и снажнија, утолико постоји већа сигурност да ће акти међународне организације бити брже спроведени у живот. Нажалост, Међународна организација увек не располаже таквом снагом.

Резолуција Генералне скупштине 997/56. била је брзо спроведена у живот, јер је иза ње, заиста, стајала ефикасна снага.

Британски премијер Антони Идн, у својим мемоарима, износи да су Велика Британија и Француска, 1956, биле изложене великом притиску

(4) Д-р А. Магарашевић, О правној обавезности резолуција Генералне скупштине, Међународни проблеми, бр. 2/1957.

САД и СССР у циљу обустављања агресије и повлачења агресорских снага са египатске територије. Он је од председника Ајзенхауера добио телеграм у којем му је овај изразио своје нерасположење због тона који је био садржан у британском ултиматуму и истакао да и даље даје апсолутну предност мирољубивом решењу.

Да би се регулисала ова питања, Идн је предложио Ајзенхауеру да он и француски премијер Ги Моле посете Вашинглон. Ајзенхауер је прво прихватио, а потом одбио ову посету. Касније, пристао је да их прими, али под условом да се претходно повуку британске и француске трупе из Египта. Без тога нема састанка. Истовремено, амерички министар финансија телефонирао је британском министру финансија Батлеру да уколико се Британци не повуку из Египта, Британија неће моћи да рачуна на даљу америчку финансијску помоћ у одбрани фунте стерлинга.

Совјетски савез је такође одлучно устао против агресора. Антони Идн цитира писмо које је добио од тадашњег совјетског премијера Булганина. У овом писму, Булганин упозорава Идна да се рат против Египта може претворити у светски рат и запретио да ће Совјетски савез бити принуђен да употреби силу. „Ми смо спремни — каже Булганин — да употребимо силу и сломимо агресоре, ако је то потребно ради очувања мира на Средњем истоку. Надамо се да ћете бити у стању да из овога извучете паметне и конструктивне закључке (5).

На овај начин, две суперсиле — САД и СССР нашле су се на истој позицији по питању тројне агресије против Египта. САД су тада први пут устале против Израела, из чега очигледно произилази да је Израел ушао у ратну авантуру без знања и одобрења америчких званичних органа.

Као последица агресије главни архитект средњеисточне кризе Антони Идн неславно је завршио своју, иначе, бриљантну политичку каријеру, када је 9. јануара 1957. поднео оставку на функцију британског премијера и заувек напустио политичку сцену. Својом кратковидошћу он је нанео толико несрећа народима и Египта и Британије. Само 10 година касније он је доживео да се увери да и Британија и Европа, истина са материјалним губицима, ипак, могу да живе без Суецког канала, због којег је он ушао у рат. Ништа боље није прошао ни његов савезник Ги Моле, који је увалио Француску у један глупи рат због фикције да је Алжир француски. И он је доживео да види Француску, без Алжира, у таквом благостању, у каквом она, можда, никада раније није била.

Једанаест година касније. дошло је до нове кризе на Средњем истоку. И овога пута Израел је извршио агресију, када је 5. јуна 1967. године започео оружани напад против Египта, Сирије и Јордана.

Рат је кратко трајао — само 6 дана. Израел је успео да извојује једну од највећих победа у својој не дугој историји. Он је заузео Акапски залив, окупирао Синај и стигао до обала Суецког канала. Исто тако, освојио је територију Јордана до западне обале реке Јордана, као и јорданski део Јерусалима и мањи део територије Сирије.

---

(5) Политика је објавила делове Иднових мемоара, 27 и 29. јула 1971.

Према изјави Израелског статистичког бироа од 21. фебруара 1968. године, после јунског рата од 1967, под контролом Израела нашло се преко један милион Арапа и то: 600 хиљада на западној обали, 66 хиљада у Јерусалиму, 356 хиљада у области Газе, 33 хиљаде на Синају и 6.400 на висоравни Голан (у Сирији). Од раније, у Израелу живи око 300 хиљада Арапа. Према истом извору, моментално, Израел броји 2.371.000 Јевреја и 1,361.400 Арапа (6).

Истога дана када је започела израелска агресија, састао се Савет безбедности на седницу и после дуге и мучне дискусије, тек сутрадан, 6. јуна, успео је да донесе једну бледу, бескрвну резолуцију којом се „моле заинтересоване владе да као први корак одмах предузму све мере за неодложни прекид ватре и обуставу свих војних активности у том региону" (С Рес 233/67).

Тиме су и агресор и жртве агресије били стављени у исту позицију, што, у ствари, представља један од првих и најтежих промашаја Савета безбедности у овој кризи. Уместо да тражи повлачење агресора са туђих територија, он препоручује само прекид ватре.

Наведена резолуција није довела до прекида ватре. Зато је уследила нова (С Рес 234/67) којом је поновљен исти захтев; тек 9. јуна 1967. године дошло је до прекида ватре.

Савет безбедности, према томе, услед несагласности његових сталних чланова, а у првом реду услед несагласности двеју суперсила, није био у стању да реши питање израелске агресије. Услед тога он није био у могућности да наложи агресору да напусти туђе територије, а ако то не учини, да пропише санкције против њега.

За разлику од 1956. овога пута Сједињене Државе нису дозволиле осуду Израела. Из тога несумњиво произлази, да Израел није сам пошао у овај рат; он је, више него сигурно, имао одобрење, ако не најодговорнијих, а оно веома утицајних америчких кругова. Тиме се једино може објаснити овако дијаметрално различан став Сједињених Држава у 1967. од онога у 1956. години.

Пошто Савет безбедности није успео да предузме никакве мере за ликвидацију израелске агресије, опет се појавила идеја, као и 1956, да се сазове Генерална скупштина на основу резолуције „Уједињени за мир". Совјетски савез је покренуо иницијативу и предложио сазив Генералне скупштине на ванредно заседање. Већина чланова Уједињених нација прихватила је Совјетски предлог и тако је дошло до заседања Генералне скупштине.

На заседању Генералне скупштине од 17. јуна до 14. јула 1967. године било је поднето четири предлога резолуција: први је потекао од Совјетског савеза, други од Сједињених Држава, трећи су поднеле несврстане земље и четврти 18 латинско-америчких земаља. Међутим, ниједан предлог није био усвојен. До тога је дошло услед поцепаности снага у Уједињеним нацијама. Сједињене Државе су својим утицајем успеле да спрече усвајање било које резолуције која би осудила израелску агресију.

(6) Хроника међународних догађаја, 1968, стр. 5558.

Ипак треба подвући да су сви предлози резолуција били засновани на принципу да је у међународном праву недопуштено освајање туђих територија путем силе.

После неуспеха Генералне скупштине, питање израелске агресије било је поново враћено у Савет безбедности, који је после дуге дискусије, најзад, 22. новембра 1967, на предлог британског представника лорда Карадона, једногласно, усвојио познату резолуцију С Рес 242 (1967), која по својим решењима представља најзначајнији акт Уједињених нација у средњеисточној кризи од 1967. године.

Ево основних тачака ове резолуције:

1) Тражи се повлачење израелских оружаних снага са окупираних арапских територија;

2) поштовање суверенитета и територијалног интегритета сваке државе из ове области као и њиховог права да живе у миру и безбедним и признатим границама, које би биле заштићене од претњи и аката силе;

3) да се обезбеди слобода пловидбе у међународним водама у овој области и

4) да се пронађе правилно решење за палестинске избеглице (7).

Ову резолуцију су прихватиле све три ратујуће стране: Арапска Република Египат, Јордан и Израел. Једино је Сирија одбила да прихвати ову резолуцију. Међутим, при спровођењу резолуције у живот дошло је до великих потешкоћа. Израел, иако је прихватио ову резолуцију, одбија да је изврши и тражи да се претходно дискутује о безбедним и признатим границама. То значи, да Израел не признаје границе које су постојале до 5. јуна 1967. године. Ту лежи главни узрок неспоразума. Осим тога, Израел захтева директне преговоре са арапским земљама, што ове енергично одбијају. Египат и Јордан траже да Израел прво повуче своје трупе са окупираних територија, а потом да се приступи преговорима о осталим питањима.

Има мишљења да је до неспоразума око примене ове резолуције дошло зато што она представља препоруку и да према томе правно није обавезна. Осим тога, истиче се да је она нејасна и дефектна као правни акт.

У вези са применом ове резолуције, нема никакве сумње у то на који би начин она требало да се изврши. Пре свега, на прво место долази повлачење израелских трупа са окупираних арапских територија, како је, уосталом, и наведено у самој резолуцији. То је у пуној сагласности са Повељом УН која забрањује освајање туђих територија путем силе. А и Генерална скупштина на своме ванредном заседању изјаснила се у том смислу.

Дискусија о безбедним границама долази на друго место. Колико је нама познато, историја не познаје апсолутно безбедне границе. Сви покушаји у прошлости у том правцу показују супротно (пример: Мажиновљева линија). Границе су безбедније уколико постоји сигурнији и праведнији међународноправни поредак, а и уколико постоји јача снага која

(7) СПД, бр. 6/67.

је готова да их брани. Ако се, пак, говори, конкретно, о безбедним границама на Средњем истоку, онда се то питање може поставити, у првом реду, за Арапе, а не за Израел. Јер, Арапи су они који су, за последњих 20 година, три пута узастопце били тучени од Израела. Не само то. Руководиоци Израела стално понављају да ће Израел бити јачи од свих Арапа заједно још за идућих десет година.

При разматрању карактера резолуције бр. 242/67, треба, по нашем мишљењу, истаћи неколико момената.

Пре свега, ова резолуција била је усвојена једногласно од свих чланова Савета безбедности. Из тога је нормално закључити да она има посебан значај. Чланови Савета безбедности, а у првом реду његови стални чланови, због посебног положаја који имају, дужни су да се постарају о њеној примени. Нема сумње, да је ова резолуција у тренутку њеног усвајања у Савету безбедности имала карактер препоруке. Међутим, онога тренутка када је била усвојена од стране Израела, Египта и Јордана, она је за све њих постала правно обавезна, ако они признају међународноправни поредак заснован на Повељи Уједињених нација.

Резолуција Савета безбедности, према томе, није била спроведена у живот не зато што је она нејасна, нити, пак, зато што има карактер препоруке, већ само зато што није било снаге која би је наметнула.

Иначе, свака резолуција било Савета безбедности, било Генералне скупштине, у крајњем случају, претвориће се у обичну политичку декларацију, без обзира на њен карактер, ако не постоји ефикасна сила која ће се постарати о њеном извршењу. У одсуству те силе, многе резолуције Уједињених нација остале су без дејства. Слична је ситуација, донекле, и са правним прописима из унутрашњег права, иза којих, додуше, стоји држава са својим апаратом принуде, али ако она из било којих разлога не жели да се послужи тим апаратом против оних који их не поштују, ти прописи ће исто тако остати без правног дејства.

Одбијање Израела да изврши резолуцију бр. 242. од 22. новембра 1967. представља свакако један од највећих пораза Уједињених нација од њиховог оснивања до данас. До тога је, очигледно, дошло зато што су Сједињене Државе дале пуну подршку Израелу у његовом ставу против ове резолуције.

Отуда, несагласност до које је дошло у средњеисточној кризи између двеју савремених суперсила довела је до парализовања Уједињених нација. Због тога оне до сада нису успеле да ликвидирају израелску агресију од 1967. године.

Петар Л. Манговски

РЕЗЮМЕ

Роль Объединенных Наций в кризисах на Близком востоке в 1956 и 1957 гг.

Автор в своей статье рассматривает вопрос активности Объединенных Наций в решении средне-восточных кризисов в 1956 и 1957 гг.

Как известно, Израиль в 1956 г. совершил акт агрессии против Египта. Сейчас же последовал британско-французский ультиматум Израилю

и Египту, по существу направленный одному лишь Египту, ибо об агрессии была достигнута предварительная договоренность между Британией, Францией и Израилем.

Совету Безопасности, обязанному принять меры против агрессии, не удалось принять никакого решения из-за наложения Британией и Францией вето.

После неуспеха Совета Безопасности на основании резолюции „Объединены для мира" была созвана Чрезвычайная сессия Генеральной ассамблеи, где большинством двух третей голосов была принята резолюция 997 (РС-I) требовавшая вывода из Египта вооруженных сил захватчиков.

Резолюция была проведена в жизнь и тем самым был положен конец агрессии трех государств. Это было одно из самых блестящих событий в истории ООН.

Немедленному осуществлению резолюции много способствовало обстоятельство, что за резолюцией стояла действенная сила международной организации, обеспечившая ее применение. Кроме того, две сверхдержавы — США и СССР — оказали сильное дипломатическое давление на Францию и Британию, требуя ухода агрессоров с оккупированной территории. Точно также сыграла тут роль и позиция, занятая неопределившимися странами, решительно осудившими агрессию.

Одиннадцать лет позже, в 1967 году, Израиль, на этот раз сам, совершил новую агрессию против Египта, Сирии и Йордана.

Совет Безопасности немедленно собрался, но ему едва удалось потребовать прекращения вооруженных действий. В отличие от 1956 г. на этот раз США не допустили осуждения Израиля, что приводит к выводу, что Израиль решился на войну с благословения, если на самых ответственных, то во всяком случае весьма влиятельных кругов США.

После неуспеха Совета Безопасности была созвана Чрезвычайная сессия Генеральной ассамблеи, но которой не удалось вынести никакой резолюции, осуждающий агрессию Израиля. В силу этого вопрос израильской агрессии был снова возвращен в Совет Безопасности, которому наконец-то 22 ноября 1967 г. удалось принять известную резолюцию 242, требующую, в числе остального, вывода израильских войск из оккупированной территории.

Резолюция в момент ее принятия имела характер рекомендации, но поскольку с ней согласились Израиль, Египет и Йордан, она получила и юридическую силу. Отказ Израиля выполнить резолюцию является одним из самых крупных поражений Объединенных Наций со дня ее основания, а оно наступило вследствии оказания США полной поддержки Израилю. Отсюда расхождения, наступившие между двумя сверхдержавами по вопросу среднеевропейского кризиса, парализовали Объединенные Нации, в силу чего они до наших дней не смогли успешно ликвидировать израильскую агрессию 1967 года.

SUMMARY

The role of United Nations in the crisis in Middle Eeast during 1956. and 1967.

The author, in his work, analyses the question of the activitys of United Nations in solving the Middle East crisis during the periods of 1956. and of 1967.

As it is well known, in 1956, Israel commited aggression against Egypt. This was immediately fallowed by the British and French ultimatum to Israel and Egypt, which in fact was adressed only to Egypt as this aggression was previasely planed between Britain, France and Israel.

The Security counsel, which was asked to undertake actions against this aggression, could not come to any decision because of the use of veto by Great Britain and France.

After the unsuccess of Security counsel, General assembly was called to an extraordinary session based on the Resolution »United for peace«. The General assembly managed, with the majority of two thirds, to adopt the resolution 997 (RS—I) by which it was demanded that invaders troups should withdraw from the Egyptian territory.

By the application of this resolution the triple aggression was liquidated. This is one of the brightest moments in the history of OUN.

This resolution was rapidly carried out because it was supported by efficent force of the international organisation which assured its application. Apart from that, two super powers, USA and SSSR used great diplomatic pressure on Britain and France, demanding withdrawal of the aggressor from the occupied territory. A contribution was also given by the nonallient countries which had severely condemned the aggression.

Eleven years later, in 1967, Israel commited another aggression, this time alone, against Egypt, Syria and Jordan.

Security counsel met immediately, but hardly managed to obtain the cease of fire. With a difference from 1956. this time USA did not permit the condemnetion of Israel, from what we can deduce that Israel started the war with the approval, if not of the most responsable, than certanly of very influent american groups.

After the failure of the Security counsel, General assembly was called to an extraordinary session, but did not manage to bring a resolution condemning the Israelian aggression. Because of that, the question of the Israelian aggression was sent back to the Security counsel, which on the 22nd of november 1967, finally managed to bring the well known resolution number 242, in which was asked, among other things, the withdrawal of Israelian forces from occupied territorys.

This resolution, at the moment of its proclamation, had the character of a reccommendation. But, when it was accepted by Israel, Egypt and Jordan it became a legal bond. The refusal of Israel to carry out this resolution rappresents one of the greatest defeats of the United Nations, from its establishment till now. This became possible only because USA fully supported Isreal. Therefore, the disagreements between two super powers paralised the functioning of United Nations. Because of that, they have remained incapable unitill now to liquidate the Israelian aggression of 1967.

RÉSUMÉ

Le rôle des Nations Unies dans les crises au Moyen-Orient, en 1956 et 1967

L'auteur a traité dans son étude la question de l'activité des Nations Unies dans le règlement des crises au Moyen-Orient en 1956 et 1967.

Comme on le sait, l'Israël a commis l'agression contre l'Egypte et 1956. Immédiatement après s'est ensuivi l'ultimatum franco-britanique, qui en réalité n'a été envoyé qu'à l'Egypte, car au préalable la Grande Bretagne, la France et l'Israël s'étaimis d'accord sur cette agression.

Le Conseil de sécurité, qui a été appelé à prendre des mesures contre cette agression, n'a pu adopter aucune décision, parce que la résolution proposée a été rejetée par le véto de la Grande Bretagne et de la France.

Après l'insuccès du Conseil de sécurité, l'Assemblée générale a été convoquée en session extraordinaire en vertu de la Résolution »Unis pour la paix«. L'Assemblée générale a réussi à adopter par la majorite des deux tiers la résolution 997 (RS—I) par laquelle elle exigeait que les troupes d'invasion se retirent du teritoire égyptien.

Cette résolution a été mise à exécution et de cette manière la triple agression a été liquidée. C'est l'un des plus brillants événements dans l'histoire des Nations Unies.

Cette résolution a été vite mise à exécution parce que derrière elle s'est trouvée la force efficace de l'organisation internationale qui a assuré son application. En outre, deux superpuissances — les Etats-Unis et l.U.R.S.S. ont effectué une forte pression sur la France et la Grande Bretagne par l'intermédiaire de leurs voies diplomatiques en exigeant que les agresseurs quittent la territoire occupé. A une telle issue avaient contribué, de même, les pays non-allignés qui ont énérgiquement condamné l'agression.

Onze ans plus tard, en 1967, l'Israël a commis une nouvelle agression, cette fois-là, seul contre l'Egypte, la Syrie et la Jordanie.

Le Conseil de sécurité s'est réuni immédiatement, mais c'est à peine s'il a réussi à ordonner seulement la suspension des hostilités. A la différence de l'année 1956 les Etats-Unis n'ont pas permis dans cette circonstance la condamnation de l'Israël, d'où il s'ensuit que l'Israël a déclenché la guerre avec l'approbation sinon des cercles américains les plus responsables, du moins des cercles les plus influents.

Après l'insuccès du Conseil de sécurité l'Assemblée Générale a été convoquée en session extraordinaire, mais elle n'est pas arrivée à adopter une résolution sur la condamnation de l'agression israëlienne. Pour cette raison la question de l'agression israëlienne a été renvoyée au Conseil de sécurité, qui a, enfin, adopté, le 22 novembre 1967, la resolution bien connue No. 242, par laquelle elle réclamait, entre autres, le retrait des troupes israëliennes des territoires occupés.

Cette résolution avait, au moment de son adoption, le caractère d'une recommandation. Cependant, par son adoption de la part de l'Israël, de l'Egypte et de la Jordanie elle est devenue juridiquement obligatoire. Le refus de l'Israël d'exécuter cette obligation représente l'une des plus grandes défaite de l'Organisation des Nations Unies depuis sa fondation jusqu'à nos jours. Il en est arrivé ainsi seulement parce que les Etats-Unis ont prêté tout leur appui à l'Israël. D'où la mésentente qui s'est produite dans la crise du Moyen-Orient entre deux superpuissances contemporaines a eu pour conséquence de provoquer la paralysie de l'Organisation des Nations Unies. C'est pourquoi elle n"a pas réussi à liquider jusqu'à présent l'agression israëlienne de 1967.

ЕЛЕМЕНТИ ЕВРОПСКЕ БЕЗБЕДНОСТИ У ЧЕТВОРНОМ СПОРАЗУМУ О БЕРЛИНУ

У периоду попуштања напетости и слабљења хладног рата прихваћено је после 1970. године у европском подручју неколико веома значајних међународних аката, а у складу са побољшавањем међудржавних односа како у Европи тако исто и у целом свету. Они су дошли, према томе, као последица напуштања отворене политике силе, трке у наоружању, војних притисака, ситнијих или крупнијих оружаних сукоба, нерешених граничних проблема, итд. На тај начин они се могу убројати у онај круг међународноправних инструмената за успостављање нове структуре међудржавних односа у Европи. Због тога су ови акти од посебног значаја како за европске међународне односе, европску безбедност држава, тако исто и за глобална померања и политичку и међународноправну структуру општег система безбедности Уједињених нација. То су Московски уговор између Совјетског савеза и СР Немачке, Варшавски уговор о нормализацији односа између НР Пољске и СР Немачке, Берлински уговор о основама односа између СР Немачке и ДР Немачке и, најзад, Четворни споразум о Берлину између четири државе — бивше окупационе силе у Немачкој после другог светског рата (1). Овај Споразум биће предмет овог написа у светлу његовог односа према проблему европске безбедности.

* * *

Специфична природа европске безбедности

Повеља Уједињених нација предвидела је универзални систем колективне безбедности у свету. Мир је постао недељив, што је већ постало јасно у време другог светског рата. Нагомилани војни и материјални потенцијали, у првом реду великих сила, омогућили су јачање глобалне војне стратегије, идеолошку, политичку и међудржавну конфронтацију (2).

---

(1) За текстове видети: Спољнополитичка документација, издање ИМПП, 2/1970, 3/1970, 6/1970, 6/1971; Von Moskauer bis zum Berliner Vetrag, Staatsverlag der DDR, Berlin, 1973.

(2) Љ. Радовановић, Велике силе у систему колективне безбедности. Међун. политика, 521/1971; Милорад Пешић, Актуелна питања европске сарадње и безбедности, Међун. политика, 479/1970.

Доминирајућа улога глобалних сила настала је скоро истовремено са глобалном колективном безбедношћу Уједињених нација. Елементи блоковске политике и војно-политичке структуре показали су се доминатнији над легалним правним системом колективне безбедности светске организације и довели до њеног потискивања и девијације (3).

Европски поредак колективне безбедности, под таквим околностима, показао је неколико специфичких обележја који су га разликовали од других облика безбедности у осталим деловима света. *Прво,* европска безбедност је била саставни део универзалне колективне безбедности Уједињених нација која се формалноправно одржавала у европском подручју. Мада су одредбе Повеље биле *jus cogens* природе у односу на све друге међународне акте о колективној безбедности у било ком делу света па и у Европи. *Друго,* четири државе — Француска, Совјетски савез, Велика Британија и Сједињене Државе — захваљујући њиховој првостепеној улози у окончању другог светског рата, у низу заједничких аката присвојили су за себе посебна права и одговорности у циљу окончања другог светског рата (4). Суштина тих овлашћења сводила се на коначно и дефинитивно решење немачког питања. Немачка је била, и данас остала, у центру интересовања тих сила и сваки систем европске безбедности зависио је и зависи од решења тог основног европског проблема. Одлуке Московске, Техеранске, Јалтске и Потсдамске конференције уз одговарајуће споразуме о успостављању заједничке окупације у Немачкој. Сви ови акти прихваћени су од скоро свих држава, јер ни у време њиховог прихватања ни касније нико им није приговарао, тако да се они морају ценити и раније а и данас као важеће норме за решавање неких међународних проблема, што свакако не може да буде без утицаја за одржање мира и колективне безбедности у Европи. Истовремено са универзалним системом колективне безбедности у свету дејствовале су одредбе у виду посебних овлашћења групе великих сила у европском подручју. *Треће,* четири бивше савезничке силе су после завршетка рата и краткотрајне сарадње у погледу Немачке постепено, после 1946. године, прелазиле на линију сукобљавања, чији је основни повод за то — поред неких других — идеолошке, политичке и друге природе општег значаја — био и заузимање што јачих позиција у центру Европе, односно у самој Немачкој. Географско-политички и стратегијски положај Немачке у Европи, омогућавао је једној или другој супарничкој страни у време хладног рата, доминацију у Европи а самим тим и у свету. Основни садржај хладног рата и конфронтације великих сила, односно блокова, чији су они били главни протагонисти, сводио се на гложење око Немачке, што је довело до појаве две немачке државе уместо јединствене миљубиве Немачке, како је то било предвиђено њиховим заједничким актима. На тај начин, немачки проблем се уклопио не само у ок-

(3) Max Jacobsen, Die kunftige Rolle der Vereinten Nationen, EA, 17/1971. S. 589—599; Klaus Ritter, Europäische Friedensordnung als Entwicklungsproblem der weltpolitischen Infrastruktur, EA, 15—16/1970. S. 541—558.

(4) Видети о томе ближе Alfons Klafkowski, Les conséquences juridiques de la seconde guerre mondiale et le problème allemand, Varsovie, 1968, p. 336.

вире европске безбедности већ и у блоковску структуру и наравно у глобални систем безбедности. Свака промена постојећих позиција у овом подручју која је могла да угрози успостављену равнотежу, могла је врло лако да доведе до новог светског сукоба. Европско подручје у систему универзалне колективне безбедности имало је инфраструктурални карактер (5). У свим осталим деловима света могли су да се јављају с времена на време, сходно променама друштвено-политичке и националноослободилачке природе, оружани локални и нешто шири сукоби, али у простору Европе до таквих није могло да дође ако се није желело отпочињање трећег светског рата.

Три периода европске безбедности и њени међународноправни основни елементи

Развој основних политичких, правних и војностратегијских елемената европске безбедности текао је кроз три сукцесивна периода. Колективна безбедност у Европи никада није до сада била остварена у виду конкретне регионалне организације инструмената. О њој се може говорити као о растегљивој, флуидној и неоформљеној појави, која се као и сваки други облик колективне безбедности испољава у динамичном и статичном виду. Под првим би требало подразумевати оне елементе који у току њеног постојања нестају или се мењају и на тај начин утичу на њену садржину и форму, али под условом да се она ипак и даље одржава. У другом би требало подразумевати оне елементе који постоје и стално су природе и чине основну суштину њене структуре у одређеном периоду развоја колективне безбедности — било универзалне било регионалне. То исто важи и за европску безбедност, уколико се под њом подразумева постојање мира, напори за његово одржање и промене које су до сада настале и које ће вероватно наступити у ближој или даљој будућности.

Први период, настао одмах после другог светског рата, био је значајан у два правца: а) у погледу окончања последица другог светског рата и успостављања стања мира путем мировних уговора између зараћених држава и б) у погледу мера за очување тада постојећег мира. Основни међународноправни елементи колективне безбедности у Европи, на првом месту, су били тада међусавезнички споразуми на основу којих су четири државе предузимале низ конкретних акција. На основу њих је дошло до конкретних резултата у правцу окончања последица другог светског рата. На мировној конференцији у Паризу 1947. године закључени су мировни уговори победничких држава из другог светског рата са бившим савезницима Трећег Рајха — Италијом, Мађарском, Бугарском, Румунијом и Финском. — Други конкретан резултат био је Основни уговор са Аустријом 1955. године, којим је окончано нередовно стање између ове земље и четири велике силе, када је успостављена њена неутралност специфичне природе под гаранцијом великих сила.

(5) Stefan Doernberg, Die beiden deutschen Staaten und die Sicherheit Europas, Deutsche Aussenpolitik, 2/1968, S. 207—271; исто тако цит. чланак Klaus Ritter-a.

Напори четири државе да нешто конкретно учине са Немачком били су безуспешни, због изнетих разлога. Институционализована је форма сталне сарадње четири силе за окончање ратног стања са Немачком — Савет министара одржао је у периоду 1946. године до 1949. године низ својих конференција, али до споразума између њих није могло да дође (6). Показало се да је немачко питање најуже повезано са европском безбедношћу и да ни један ни други проблем не може одвојено да се решава (7). Велике силе су биле све немоћније да на основу својих четворних аката реше један од основних међународних проблема у Европи.

Други период настао је негде око 1950-тих година. Већ 1946. и 1947. године западноевропске државе приступиле су мерама за сепаратно решавање горућих европских питања. Бриселски пакт пет држава — Енглеска, Француска, Белгија, Холандија и Луксембург — Лондонски споразум о обнови западнонемачке сепаратне државе, стварање НАТО-пакта 1949. године и оснивање СР Немачке итд., све су то били акти у западноевропском подручју путем којих је стварана субрегионална структура колективне безбедности у Европи. Скоро истовремено, билатералним споразумима Совјетског Савеза са источноевропским земљама, стварање ДР Немачке и Варшавског споразума 1955. године настајали су елементи субрегионалне безбедности у Источној Европи. Европска безбедност на основу међусавезничких аката постепено је на тај начин замењивана инструментима колективне безбедности. Они нису били заједнички инструменти свих европских држава, већ је то била форма субрегионалне колективне безбедности, заснована на равнотежи снага два војно-политичка савеза. Њихови основни конститутитивни акти били су главни међународноправни основ такве субрегионалне безбедности. Такви међународноправни инструменти — мада су се формалноправно позивали на члан 51. Повеље УН — слабили су универзални систем колективне безбедности.

Трећи период (8). Политика хладног рата, идеолошка-конфронтација, војна равнотежа, атомско застрашивање доживели су на општем плану свој крај, мада су се они и касније манифестовали у појединим случајевима. Она је била усмерена на насилно решавање међународних проблема и када је дошло до нуклеарне пат позиције, постало је јасно да нови светски рат није могућ а да се при том не ризикује егзистенција глобалних сила у свету. Тада се и почело размишљати о ери попуштања у свету, путем постепеног све толерантнијег и интензивнијег преговарања и предузимања конкретних мера да се у појединим деловима света приступи конкретном мирном решавању ужих и ширих међународних проблема. Промене су утицале и на развој немачког питања. Средином 1960-тих година наступила је криза западнонемачке спољне политике. Владина

(6) Jean Laloy, Europa zwischen dem. Osten und dem Westen, EA/15—16/1970. S. 559—568.

(7) Ј. Краљић — Б. Талић, Развој немачког питања, 1959, Издање ИМПП.

(8) Проф. др Е. Мензел, Friedensvertrag mit Deutschland oder Europäisches Sicherheitssystem. Jahrbuch des Internationales Recht, 13 Band. S. 11—82; Stefano Silvestri, Hypothesen zur europäischen Sicherheit, EA, 18/1970 S. 685—691.

коалиција социјал-демократа и либерала почев од краја 1969. године спровела је коренити заокрет у спољнополитичкој делатности и прилагођавању новоизмењеним околностима у свету (9). „Источни уговори" Бона су резултанта такве измењене политике и представљају остварење попуштања и нормализације у Европи. Они стога чине нове међународноправне инструменте европске безбедности. Посебан значај у оквиру њих за европску безбедност и за њен међународноправни основ има Четворни споразум о Берлину, у којем су садржани елементи сва три периода у развоју европске безбедности. У томе је његов посебан значај за европску безбедност и сарадњу (10).

Међусавезнички акти и Четворни споразум

Треба подсетити да данас постоје само још два заостатка заједничке окупације четири државе у Немачкој: Четворна ваздушна комисија у Западном Берлину и тројни окупациони режим у Западном Берлину. Четири државе су већ давно престале да доносе заједничке акте спроводећи праксу сепаратних мера како у целој Немачкој тако исто и у Берлину. Резултат такве политике је добро познат. Прихватање Четворног споразума о Берлину 3. септембра 1971. године (11) представља наставак заједничке сарадње и поновно оживљавање њихових заједничких овлашћења у односу на Немачку као целину. У случају Берлина то се најбоље показало. Четири државе су самостално и независно од било кога прихватиле акт о даљој судбини бившег немачког главног града. Текст Споразума указује на чврсту одлуку очувања заједничких овлашћења. Позивање на њихове раније заједничке одлуке је веома изричито и безрезервно. Ако се подсетимо да су ти акти били основни правни инструменти за стабилизацију и нормализацију међународних односа у Европи после другог светског рата, онда не може бити сумње у то да поновно оживљавање ових аката у Четворном споразуму мора да представља њихову даљу потврду, а елементи овога Споразума се на тај начин уклапају у нову структуру европске безбедности у садашњем моменту њеног развоја.

Одредбе о овоме су садржане, пре свега, у преамбули Споразума и у његовом I делу — Опште одредбе. У преамбули се на пример истиче да су састанци амбасадора одржавани у „згради коју је пре користио Савезнички контролни савет у америчком сектору Берлина". Ова реченица свакако мора да има и неко друго изузев очевидног симболичног значења. Други део преамбуле је још изричитији. У њему се констатује да су оне „делујући на основу својих четворних права и одговорности и у складу са споразумима и одлукама четири силе, донетим у току и после рата, у

(9) Љубомир Радовановић, Криза једне политике, Међун. политика, 400/1966.

(10) Wolfgang Wagner, Das Berlinproblem als Angelpunkt eines Ausgleiches zwischen West und Ost im Europa, EA, 11/1971, S. 375—383; Томислав Митровић, Берлински проблем на дневном реду, Међун. политика, 494/1970.

(11) Gerhard Wetig, Die Berlin Krise, 1969, Osteuropa, 9/1969, S. 685—700; Г. Тункин, Берлинский вопрос в свете международного права, Международная жизнь, 2/1959, стр. 46—56; H. Bramson, Zu den Fragen des Abschlusses eines Friedensvetrages mit Deutschland und zur West-berlinfrage, Staat und Recht, 9/1962, S. 1463—1479.

које се овим Споразумом не дира" — приступиле регулисању западноберлинског проблема. Позивање на раније заједничке одлуке се вршило у даљем тексту преамбуле где се на пример каже: „не прејудицирајући овим правни положај сваке од њих". Речи су веома јасне и не треба им никакав коментар. Четири државе задржавају своја права и одговорности у најосетљивијем делу Европе. У вези с тим треба нагласити да та њихова права није оспорила ни једна држава раније, нити је то учињено приликом закључивања овог последњег заједничког Споразума. Она су опште усвојена не само у Европи већ у целом свету, што је свакако од посебног значаја за нове елементе европске безбедности и сарадње. То је скуп норми о посебним овлашћењима групе држава, које им придају одлучујућу улогу у решавању конкретних проблема. Остаје за сада отворено питање како ће се оне довести у склад са неким другим одредбама о европској безбедности.

Међународноправно дејство ових одредаба појачано је у тачки 3, Дела I Споразума у којем се истиче да ће оне „узајамно поштовати права и одговорности сваке од њих, а, исто тако, заједничка права и одговорности, која сва остају непромењена". На овај начин створени су оквири домашаја Споразума. Исто тако његова конструкција је својеврсна. Неједнак третман и овлашћења заинтересованих држава су веома рељефно изражени. Без обзира на то, одредбе Споразума се морају прихватити као нови правни елементи безбедности у Европи, који своју правну снагу изводе из ранијих заједничких међусавезничких аката. Споразум о Берлину је због тога и значајан што после 30 година оживљава ове правне инструменте безбедности. Тиме је манифестована одлучност четири државе да сачувају своје позиције у настајућем систему европске безбедности. Четири државе су овога пута показале компактну и значајну узајамну солидарност у одлучивању и за узајамно поштовање њихових права и одговорности, што свакако говори о непревазиђености међусавезничких аката и њиховом уклапању у пакет норми новог потенцијалног поретка европске безбедности, у којем се, као што се види, и даље задржавају елементи првог периода европске безбедности.

Четворни споразум и остали акти субрегионалне колективне безбедности у Европи

У Четворном споразуму се налазе елементи субрегионалне колективне безбедности из другог периода њеног развоја ([12]). То исто тако потврђује текст преамбуле у којем уговорнице констатују да оне делају „водећи рачуна о постојећој ситуацији у одређеној области". Таква „постојећа ситуација" свакако се не може ускладити са оним што је било предвиђено њиховим заједничким актима. То су оне de facto ситуације које су настале у периоду хладног рата и блоковског конфронтирања, а у којем

(12) Uwe Nerlich, Zur Struktur und Dynamik europäischer Sicherheists politik, EA, 14/1971, S. 481—494; Der Wandel des europäischen Systems, und die Idee einer gesamteuropäischen Konferenz, EA, 12/1970. S. 415—424.

су периоду четири државе политиком fait accomplit заузеле свака за себе одређене позиције у односу на поједине делове бивше Немачке. То су оне вероватно и имале у виду када су приступиле формулисању Четворног споразума, водећи рачуна да узајамно признају постојећу ситуацију „не прејудицирајући овим правни положај сваке од њих". Овде је посебно значајан елемената „сваке од њих", што указује да су се оне сложиле да поштују и заједничке и посебне позиције у Немачкој. То значи да је сваки положај било које од четири државе текстом Споразума легализован и санкционисан. Четири државе су на тај начин одустале од ранијег приговора на de facto ситуације у једном или у другом делу Немачке и на политику fait accomplit, коришћену у току дугог временског периода. De facto стању признаје се на тај начин правни квалитет.

У вези с тим у тачки 3. се истиче да ће оне „узајамно поштовати права и одговорности сваке од њих", што се потврђује у даљем тексту, где се наводи да ће оне поред наведеног, тј. сепаратно стечених права поштовати и „заједничка права и одговорности". Из овога произилази да се у првом делу текста није мислило на „заједничка права и одговорности". Овакво тумачење поткрепљује се завршним текстом, где се истиче да сва та права — и заједничка и посебна — „остају непромењена".

У истом правцу је усмерена одредба у тачки 4. Споразума. На овом месту се на пример, истиче да су се уговорнице споразумеле да „стање које се успоставило у овој области, онако како је оно утврђено овим Споразумом и другим споразумима који се у њему не помињу, не треба да буде једнострано мењано". Акти који се у Споразуму не помињу, а односе се на Берлин, могу да буду, изузев међусавезничких, само акти које је свака од две немачке државе закључила са једном или више поменутих држава (акти ДР Немачке са Совјетским Савезом и другим земљама и акти СР Немачке са западноевропским земљама). На тај начин међународноправни акти и елементи субрегионалне колективне безбедности у Европи су и овде признати и потврђени.

При изради Четворног споразума пошло се од признања постојећег status quo-a у Европи па и у Немачкој, па пошто се тај status quo заснива и ослања на блоковску структуру безбедности, то су и њени елементи морали да буду признати у Четворном споразуму. На тај начин се ови елементи уносе у групу норми потенцијалног јединственог система европске безбедности. Стварање квалитетно новог поретка безбедности у Европи захтева решавање низа проблема, насталих у периоду хладног рата.

Четворни споразум и Повеља УН

Повеља УН поменута је у тексту Споразума само на једном месту и то у тачки 4. Општег дела на следећи начин: „Водећи рачуна о својим обавезама сагласно Повељи Уједињених нација, четири владе су се споразумеле да у тој области не сме бити прибегавања претњи силом или употреби силе и да спорови треба да буду решавани искључиво мирним средствима". Четворни споразум је први међусавезнички акт донет после коначног прихватања Повеље УН. Сви остали акти су били закључени пре

него што је Повеља ступила на снагу. Међутим, из ове одредбе се не види коме се даје предност — Повељи или Четворном споразуму. Ово је проблем који захтева посебну анализу и тиче се хијерархије норми о колективној безбедности у Европи (12).

Овде је, међутим, једна друга ствар много значајнија. Наиме, познато је да је постојећа ситуација у Берлину и око Берлина створена политиком једностраних и сепаратних мера било једне или друге стране. После дужег периода хладног рата и сукобљавања четири државе у Немачкој, ово се може тумачити, као њихов споразум и договор да се у будућности више неће прибегавати било каквим једностраним мерама, те су се оне и обавезале да ће постојеће стање чврсто поштовати. Таквих обавеза су се оне држале у почетку послератног периода. Међутим, садашње одрицање од једностраних аката има своје посебно значење. Ако се, наиме, процес попуштања у Европи настави ова одредба би представљала гаранцију да се у овом простору неће више ништа једнострано мењати. У области немачког питања, које релативно остаје и даље отворено, четири државе ће радити заједнички на линији њихових заједничких права и одговорности, што опет јача њихове посебне позиције и овлашћења која не припадају другим државама, па ни немачким постојећим државама. И овде се на овај начин показује, манифестује наставак институционализиране сарадње четири државе, што у погледу европске безбедности може да буде од значаја.

С тим у вези треба навести да се у преамбули указује да се Споразумом жели само да „допринесе практичном побољшању ове ситуације". Овде, према томе, није реч о коначном решењу берлинског проблема. Он је везан за решење целог немачког питања и с обзиром на ту чињеницу треба ценити наведену одредбу преамбуле. На то указује положај немачких држава приликом преговора и закључења Четворног споразума, које су биле одстрањене са директних преговора. Њима је била остављена надлежност да донесу неке допунске аранжмане чисто техничког карактера — што је и учињено децембра 1971. године — па су ти аранжмани ступили на снагу тек 3. јуна 1972. године, тј. када је потписан Четворни закључни протокол, који је као цео пакет споразума о Берлину ступио на снагу. Међунемачки аранжмани нису имали самосталну правну снагу и њихово важење је зависило од важења Четворног оквирног споразума (14).

Четворни споразум о Берлину је, према томе, један провизорни акт, који је у време доношења био веома користан и једино могућ, без обзира што не решава берлински проблем у целини и коначно. Овакав карактер не умањује његов значај за садашњи развој европске безбедности. Идеја европске безбедности се налази у развоју и овакво привремено „регулисање" берлинског проблема одговара њеној садашњој еволуцији. Берлински проблем се, према томе, уклапа у акције око европске безбедности и оба питања ће бити вероватно у будућности предмет даљег преговарања и

(13) Max Jacobsen, цит. чланак; Видети опширније о проблему односа Повеље и међун. одлука: A. Klafkowski, L'accord de Potsdam, Варшава, 1964, p. 374.

(14) Видети о проблему суверенитета немачких држава: Otto Kimminich, Die Souveränität der BRD, Hamburg, 1970, S. 135.

споразумевања, чији исход, бар што се тиче берлинског проблема у многоме зависи од даље судбине и трансформације међусавезничких права и одговорности (15).

Обновљена сарадња четири бивше савезничке силе у немачком питању, садашњи напори за даље попуштање у Европи, покушаји за стварање новог система европске безбедности — који би свакако требало да значе ликвидирање војно-политичких групација и пријем две немачке државе у Уједињене нације, после узајамног прихватања потпуне равноправности — све су то чињенице од највећег значаја и за даљу судбину берлинског проблема. Ако у овом или неком догледном времену треба очекивати јачу примену Повеље УН у европском подручју без икаквих ограничења у виду посебних права неких држава, онда се под таквим околностима намеће проблем судбине међусавезничких одлука о Немачкој као целини и Берлину посебно. Због тога је за берлинско питање од посебног значаја то докле ће далеко отићи садашњи напори за стварање новог квалитетног поретка европске колективне безбедности.

Др Томислав Митровић

РЕЗЮМЕ

Элементы европейской безопасности в Соглашении четырех держав о Берлине

Соглашение четырех держав о Берлине было постигнуто в годы, когда уменьшение напряженности в международных отношениях чувствовалось и в Европе, желавшей тогда конкретными мерами добиться нормализации взаимоотношений между государствами. В то же время были предприняты конкретные меры по созданию нового порядка коллективной безопасности в Европе, имеющие конечной целью укрепление безопасности, развитие всестороннего сотрудничества всех европейских государств и, наконец, постепенную ликвидацию разделения Европы на блоки.

Потписание Соглашения четырех держав о Берлине, а также других актов нормализации, как напр. Варшавский, Берлинский и другие договоры, представляют собой построение элементов нового международного правопорядка безопасности и сотрудничества в Европе. В этом отношении Соглашение четырех держав приобретает особое значение тем, что оно содержит международно-правовые элементы всех периодов развития европейской безопасности после Второй мировой войны. Оно в то же время говорит о намерении четырех держав, ссылаясь на Соглашение, задержать свои позиции в Берлине, а тем самым и во всей Германии, что, конечно, должно оказать влияние на содержание и структуру европейской безопасности и сотрудничества.

В Соглашении четырех держав, выработанном в духе прежних международных решений и существующего статус кво, содержатся элементы международно-правовых инструментов из первого периода развития европейской безопасности и сотрудничества. Четыре державы, потписавшие

(15) Herbert Kroger, Die Prinzipien des Potsdammer Abkommens verbindliche Grundsätze fur eine dauerhäfte Friedensordnung in Europa, Staat und Recht, 8/1970; S. 1220—1229; Wolfgang Wagner, Aussichten der Ostpolitik nach dem Abschluss, der Berlin Verhandlungen, EA, 5/1971, S. 151—159; E. Menzel, cit. delo.

Соглашение, весьма решительно ссилаются на свои ранние права и обязанности и констатируют их нерушимость. В Соглашении содержатся также элементы субрегиональной структуры европейской коллективной безопасности. Принятие их является доказательством того, что в новый европейский порядок коллективной безопасности вводятся элементы существующего статус кво, позволяющие великим державам задержать в новом порядке свои особые позиции. Остается открытым вопрос каким образом будет регулирована проблема отношений решений союзников и Устава Организации Объединенных Наций, которому должна быть дана неограниченная и полная возможность применения в Европе.

SUMMARY

Elements of European security in the quadrible agreement of Berlin

Quadrible agreement about Berlin was adopted when the loosening of tension in international relations was strongly felt in Europe, where recently concrete measures for the normalization of relations between states were undertaken. Contemporary, concrete measures were undertaken for the creation of a new system of collective security in Europe, that ought to have for final object the strengthening of security, developement of multilateral collaboration of all European countries, and finaly the gradual elimination of the division in blocks of Europe.

Signing of the quadrible agreements about Berlin and other acts of normalization such as: Moscow, Warsaw, Berlin and other pacts — rappresent the elements of construction of a new international and juridical order of security and collaboration in Europe. Quadrible agreement has special importance in this, because its text includes international and juridical elements of the periods of evolution of European sicurity after the second world war. It also indicates, that four states, decided througt the Quadriple agreement, to maintain certain positions in Berlin, and authomaticaly in the whole Germany, and that most certainly has to have influence on the contents and on the structure of European security and collaboration.

In the quadible agreement — elaborated on the basis of the former decidions of allies and the existing status quo — are included the elements of international and juridical instruments from the first period of development of European security and collaboration. The four stipulating parts, very distinctly call upon their former rights and dutys, and conclude that they remain unclanged. The agreement also includes the elements of sub-regional structure of European collective security. Acceptance of this confirm that the new European order of collective sicurity includes the elements of the existing status quo which enables the maintainement of especial position of great powers in this order. Remains an open question on how will be regulated the relation between decidions of allies and the Charter of United Nations, for which should be provided unlimited and complete application in Europe.

RÉSUMÉ

Les éléments de la sécurite européenne dans l'accord quadripartite relatif à Berlin

L'accord quadripartite relatif à Berlin était adopté à l'époque quand la détente dans les relations internationales a été fortement ressentie en Europe, où on a entrepris tout dernièrement des mesures concrètes de normalisation des rapports entre les Etats, dont ils en avaient besoin. En même

temps des mesures concrètes ont été prises pour la création d'un nouvel ordre de la sécurité collective en Europe, qui devaient avoir pour but final le renforcement de la sécurité, le développement de la collaboration universelle entre tous les Etats européens et, enfin, la liquidation progressive de la divison de l'Europe par blocs.

La signature de l'accord quadripartite relatif à Berlin et des autres actes de normalisation, tels que: les conventions de Varsovie, de Berlin et des autres conventions — représente la formation des éléments du nouvel ordre de droit international de la sécurité et de la collaboration en Europe. L'accord quadripartite a une importance particulière à ce point de vue parce que dans son texte se trouvent contenus les éléments du droit international de toutes les périodes de développement de la sécurité européenne après la Deuxième guerre mondiale. De même il fait ressortir que les quatre Etats ont décidé de conserver, par l'accord quadripartite, les positions déterminées à Berlin, et de ce fait dans l'Allemagne tout entière, ce qui doit certainement avoir de l'influence sur le contenu et la structure de la sécurité et de la collaboration européenne.

Dans l'Accord quadripartite — qui a été élaboré sur la base des décisions interalliées antérieures et le status quo existant — sont contenus les éléments des instruments de droit international de la première période de développement de la sécurité et de la collaboration européenne. Les quatre puissances contractantes se réfèrent très fermement à leurs droits et devoirs antérieurs et elles constatent que ces droits et devoirs restent toujours inchangés. Dans l'Accord se trouvent contenus, de même les éléments de la structure subrégionale de la sécurité collective européenne. Leur acceptation confirme que dans le nouvel ordre européen de la sécurité collective sont introduits les éléments du statu quo existant, ce qui permet aux grandes puisances de conserver une position particulière dans ce nouvel ordre. La question reste toujours ouverte comment sera réglé le problème des rapports des décisions interalliées et de la Charte des Nations Unies, à laquelle il faut assurer la possibilité de l'application illimitée et entière dans la région européenne.

ТЕОРИЈА О ИЗВОРИМА ОБЛИГАЦИЈА

Да би облигација, као правни однос између две одређене стране на основу којег је једна овлашћена да од друге захтева одређено давање, чињење или уздржавање, настала у правном поретку, потребно је да се у практичном животу стекну такве околности које су, према нормама објективног права, подобне да створе одговарајућа права и обавезе. Уопште говорећи, све чињенице које изазивају настанак, престанак или промену грађанскоправног односа, називају се грађанскоправним чињеницама, али изворима облигација називају се само оне правне чињенице односно скупови правних чињеница из којих ничу облигације. Већ сам појам ових чињеница исказује њихову непосредну повезаност са законом односно нормама објективног права, тако да се може рећи да сви правни односи, па и облигационоправни, добијају своју правну снагу из норми објективног права. Отуда, и све чињенице, да би постале извори облигација, морају бити на један општи начин законом предвиђене и правно организоване, јер ако закон не предвиђа или не допушта да једна чињеница произведе настанак облигационог односа, онда она и није извор облигација. Може се, дакле, рећи да се извор облигација налази у мноштву чињеница и животних околности за које закон односно норме објективног права везују настанак облигација. Али, то не значи да се питање извора облигација може решити једноставном констатацијом да је закон извор облигација. Напротив, иако закон пружа одговарајућу правну заштиту везујући за одређене чињенице настанак права и обавеза, он се, сам за себе, не сматра извором облигација, већ извором облигационог права. Исто тако, и саме чињенице које нису праћене одговарајућом правном заштитом, не представљају извор облигација. Као што се види, реч је о једној симбиози чињеничног и правног стања из које ничу облигације или, другим речима, изворима облигација не сматрају се било које чињенице, већ само правне чињенице које рађају облигације. По својој природи, те чињенице могу бити веома хетерогене (нпр. изјава воље, проузроковање штете), због чега се, у теоријском, као и у практично законодавном смислу, врши њихово груписање према одређеним критеријумима и заједничким особинама. С обзиром на то груписање, појам извора облигација претпоставља, не поједине и изоловане правне чињенице, већ чињеничне скупове прожете основним заједничким својствима, нпр. сагласност воља два или више лица којом се постиже облигационоправно дејство.

Мноштво правних чињеница из којих извиру облигације, било је још од римског права предмет једне систематске поделе која има теоријски и практични значај. Од карактера извора односно правних чињеница из којих се облигација рађа, зависи и карактер саме облигације, њен садржај и правни режим који се на њу примењује. Тако, уколико облигација има за извор сагласност воља, онда већ та чињеница условљава примену правила која су карактеристична за такву облигацију, а не и за облигацију која извире из неке друге чињенице. Прва подела извора облигација потиче још од Гајевих Институција (1) у којима је стајало да све облигације настају или из уговора (ex contractu) или из деликта (ex delicto). Ова подела, која је од самог аутора названа главном поделом (summa divisio), задржала је ту особину све до нашег времена. Доцније, многе поделе које су касније чињене предвиђају већи број извора или на други начин изражавају критеријум поделе, али уговор и деликт увек остају као „неспорни" извори облигација. Тако, већ на измаку доба класичног римског права, „главна подела" добија и трећу групу сачињену од свих оних облигација чији се извор није могао сврстати у постојећа два (уговор и деликт), јер су те облигације настајале из неких других различитих основа — ex variis causarum figuris. Овој трећој групи било је заједничко само то, што се разликовала од прве две групе извора. Али, у тој разлици било је и пуно сличности, како са уговорима (quasi ex contractu teneri videntur), тако и са деликтима (quasi ex maleficio teneri). На основу те сличности, Јустинијаново право (2) овај трећи извор дели на два, тако да предвиђа четворну поделу: све облигације настају из уговора, квазиуговора, деликта и квазиделикта (3). Ова подела, са појмовима квазиуговор и квазиделикт, биће репродукована од многих аутора каснијих векова (4), али и с правом критикована да је, поред уговора и деликта, увела нове категорије извора (квазиуговор и квазиделикт) који су, и поред напора да се схвате и објасне, остали неодређени и некорисни појмови (5).

Теорија извора облигација, нарочито се развила у прошлом веку, да би и у нашем времену са несмањеним интересом привукла пажњу многих аутора. Пре излагања основних поставки и праваца ове теорије, задржимо се укратко на схватањима присталица школе природног права из 17. и 18. века, чији су радови утицали на многа решења грађанских законика донесених почетком 19. века, а посебно на француски Грађански законик. Француски теоретичар 17. века Дома (Domat) поделио је све изворе облигација на две велике групе: облигације које настају на основу воље и облигације које не настају на основу воље. Прву групу тзв. вољних облигација поделио је на две категорије: облигације које настају

(1) Gaius, Inst. 3, 88

(2) Iust. Inst. 3, 13, 2

(3) Хорват: Римско право, Загреб, 1967, стр. 207; Стојчевић: Римско облигационо право, Београд, 1960, стр. 51; Girard: Manuel élémentaire de droit romain, Paris, 1918, str. 398.

(4) Pothier: Traité des obligations, t. I, Paris, 1764, No 2; Domat: Les lois civiles dans leur ordre naturel, t. I, Paris, 1745, chap. IV, p. VI.

(5) Gomaa: Théorie des sources de l'obligation, Paris, 1968; Јакшић: Облигационо право, Сарајево, 1962, стр. 83; Константиновић: Облигационо право (скрипта), Београд, 1957, стр. 15.

на основу сагласности воља два или више лица (уговор) и облигације које настају само изјавом воље дужника. Другу групу, према овом аутору, сачињавају све остале облигације „које су независне од наше воље", као што су нпр. обавеза старатеља, обавеза из незваног вршења туђих послова, обавезе које се стварају услед случаја, и друге. Као што се види, овај аутор није прихватио неодређене појмове квазиуговора и квазиделикта из Јустинијанове класификације извора, већ је, путем волунтаристичког критеријума, све изворе облигација поделио на две групе. Његов допринос теорији извора облигација јесте, без сумње, у томе што није пошао путем Јустинијанове поделе, али, док је његова прва група извора (уговор и једнострана изјава воље) целовита и доследно изведена, дотле је друга група остала сасвим уопштена и сачињена од веома хетерогених извора, што све подсећа на »variis causarum figuris« римског права (6). Други представник школе природног права Потије (Pothier) из 18. века, чији су радови имали необично велики утицај на француски Грађански законик у многим питањима, па и у питању извора облигација, прихватио је поделу извора облигација по Јустинијановом праву, додајући још закон као посебан извор облигација. Тако, према овом аутору, све облигације настају из уговора, квазиуговора, деликта, квазиделикта и закона или „саме правичности". Закон, као извор облигација у овој подели, треба да „сакупи" све облигације које се не могу сврстати у прве четири групе извора, чиме се приближава »variis causarum figuris« римског права односно категорији „недовољних облигација" установљене у радовима претходног аутора (7).

Теорија о изворима облигација окупила је, у прошлом и нашем веку, велики број аутора. Изражена су врло различита мишљења, почев од простог репродуковања већ реченог, па преко извесних модификација постојећих подела, све до извесних нових закључака, а у радовима извесних аутора цело питање се посматра и са правно социолошког становишта (8). При томе, треба приметити да се у различитом начину излагања и различитим изразима употребљеним од различитих аутора, често крије у суштини иста идеја и иста подела извора. Ипак, могуће је издвојити основне тенденције у мноштву предложених решења и груписати ауторе по следећим критеријумима: аутори који са мање или више верности прихватају поделу извора облигација по Јустинијановом праву; аутори који у закону виде посредни извор свих облигација, а непосредни извор само неких облигација; аутори према којима су извори облигација уговор и закон; аутори који изворе облигација виде у правним пословима и другим правним чињеницама; аутори према којима облигације настају из уговора или из других основа законом предвиђених.

Подела извора облигација на уговор, квазиуговор, деликт и квазиделикт, настала Јустинијановим Институцијама, репродукована у радовима „претеча" модерних кодификација с почетка 19. века и прихваћена

(6) Domat: ibidem; Гомаа: наведено дело, стр. 184.

(7) Pothier: ibidem; Гомаа: наведено дело, стр. 185.

(8) Lévy-Bruhl: Aspects sociologiques du droit, Paris, 1955, стр. 111; Savatier: Cours de droit civil, t. II, Paris, 1949, No 84, 85.

од стране француског Грађанског законика, успела је да окупи известан број аутора прошлог и нашег века, који су, са више или мање спремности испољили своју наклоност према овој древној подели. Међу њима, један број потпуно прихвата ову поделу, додајући још и закон као извор облигација (9), док други аутори у суштини то исто чине употребљавајући само друге изразе или додајући још неке нове изразе. За њих, извори облигација јесу: забрањени акти (деликт, квазиделикт) и дозвољени акти (уговор, квазиуговор) (10); правни послови (уговор и једнострана изјава воље), забрањени акти (деликт, квазиделикт), обогаћење без основа и закон (11); уговор, воља дужника (деликт и квазиделикт), воља повериоца (квазиуговор) и закон (законске облигације) односно уговор, једнострана изјава воље, забрањен акт (деликт и квазиделикт), квазиуговор и социјални интерес (обавеза издржавања) (12). Као што се види, ови аутори, поред других извора облигација, углавном прихватају и квазиуговоре и квазиделикте, али без њиховог ближег одређења. По једнима, за уговор и деликт карактеристична је намера, док су квазиуговори и квазиделикти извори облигација који настају без намере, мада има облигација (незвано вршење туђих послова, обавеза издржавања) које се не могу сврстати у постојеће четири групе извора (13). По другима, квазиуговор подразумева једностраву изјаву воље предузету са намером да се облигација створи (незвано вршење туђих послова, обећање награде, издавање хартија од вредности на доносиоца) односно дозвољен једностран поступак који може да створи облигацију (исплата недугованог). По трећима, квазиуговор обухвата само незвано вршење туђих послова и исплату недугованог (14). Све ово указује на потпуно неслагање аутора у погледу појма квазиуговора и квазиделикта, тако да се не може са сигурношћу рећи шта би они требало да представљају на плану извора облигација. Може се само рећи, да ови појмови, преузети из Јустинијановог права, и поред напора извесних аутора да их објасне и прихвате, тешко могу наћи места у савременом праву, не само због своје неодређености већ, пре свега, због своје некорисности. Када савремено право познаје једностраву изјаву воље, неосновано обогаћење, незвано вршење туђих послова, и др. као посебне изворе облигација, не види се оправдан разлог да се ови извори обухватају оквиром једног неодређеног појма као што је квазиуговор. Исто се може рећи и за квазиделикт, чији појам, уколико се уопште може одредити, постаје беспредметан у присуству правила да је свако лице дужно да накнади штету коју је другоме проузроковало неком својом радњом или пропуштањем, као и других правила савременог права у материји проузроковања штете.

---

(9) Gaudemet: Théorie générale des obligations, Paris, 1965, стр. 19; Beudant: Cours de droit civil français, Les contrats et les obligations, Paris, 1906, стр. 7.

(10) Carbonnier: Théorie des obligations, Paris, 1963, стр. 62.

(11) Josserand: Cours de droit civil positif français, t. II, Paris, 1939. No 9—12.

(12) Demogue: De la classification des sources des obligations, Mélanges Chironi, t. I, 1915, стр. 107; Traité des obligations en général, Paris, 1923, t. I, стр. 42.

(13) Carbonnier: ibidem.

(14) Константиновић: наведено дело, стр. 15.

За разлику од схватања према којем квазиуговор и квазиделикт представљају изворе облигација, известан број аутора, поричући значај и потребу постојања ових извора, истиче закон као посредни извор свих облигација односно као непосредни извор извесних облигација. Једна чињеница или скуп чињеница, према овом схватању, не може се уврстити у изворе облигација без законског предвиђања и регулисања, тако да се закон јавља као посредни извор сваке облигације. Узалуд ће се неко позивати на извесну чињеницу саму за себе, јер она, уколико није законом предвиђена, не ствара ни права ни обавезе (15). Али, према овом схватању, закон није увек само посредни извор облигација, као што је то случај са уговором, проузроковањем штете или неоснованим обогаћењем, већ је, у извесним случајевима, непосредни извор. Тако, настанак облигација некада је везан непосредно за законско наређење (нпр. обавеза издржавања одређених сродника или брачног друга), због чега ове облигације треба називати законским облигацијама. Оне, за разлику од других облигација, имају свој најближи заједнички именитељ непосредно у закону и то заједничко обележје довољно је да их сврста у посебну групу облигација (16). Схватање о постојању законских облигација односно схватање да се закон у једном случају јавља као посредни, а у другом као непосредни извор облигација, чини се, не може бити успешно бранено. Ако облигације настају из чињеница које су према нормама објективног права подобне да створе облигацију, онда то важи за све изворе, без обзира на карактер појединих чињеница. Када се каже да облигација има за извор уговор или деликт, то значи да у практичном животу треба да се стекне чињеница сагласности воља или проузроковања штете за коју закон везује настанак одговарајућих права и обавеза. Облигације извиру из тих чињеница, али на основу закона којим су обухваћени сви извори, јер нема настанка права и обавеза без закона нити има настанка права и обавеза на основу закона, а без присуства одређених чињеница. Већ је речено да је ту у питању једна симбиоза правног и чињеничног стања, према којој се извори облигација дефинишу као правне чињенице из којих извиру облигације. Ако се, дакле, одређене чињенице из којих извиру облигације истакну у први план, онда се може рећи да је закон посредни извор облигација, али само у смислу да он даје правну снагу одређеном чињеничном стању. То значи, да се не може рећи како је закон непосредни извор облигација, јер би то значило да извесне облигације настају ex lege без присуства потребних чињеница. Отуда, и „законске облигације" извиру из одређених чињеница, а на основу закона, као што је то случај и са осталим изворима. Зашто би се нпр. чињеница проузроковања штете сматрала засебним извором, а не и чињеница издржавања блиског сродника? У оба случаја облигација извире из одређених чињеница којима закон пружа правну снагу. Када се, дакле, зна да облигација не може настати без присуства одређених чињеница, онда се не може рећи да је закон у једном случају посредни, а у другом случају

(15) Laurent: Principes de droit civil français, t. XX, Paris, 1878, No 309.

(16) Константиновић: наведено дело, стр. 198; Борђевић: Проблем еквивалентности у облигационом праву, Београд, 1958, стр. 92.

непосредни извор облигација. Додуше, треба рећи да извесне правне чињенице нису у практичном животу тако честе и типичне као што су изјава воље, проузроковање штете или неосновано обогаћење, али то не значи да им због тога треба порећи својство извора облигација односно сврстати их у групу облигација чији је закон непосредни извор.

Према једном схватању које има бројне присталице (17) све изворе облигација треба сврстати у две групе: уговор и закон. Облигације настају из уговора, независно од закона, што значи да овај извор карактерише индивидуална воља, а не воља законодавца. Индивидуална воља овде има креативну снагу и она пресудно утиче на одређивање предмета, домашаја и модалитета облигације. Једно лице уговором стиче својство повериоца односно дужника зато што то хоће, а не зато што му то закон прописује. Воља, дакле, има сопствену снагу извора, и она је независна од закона. Закон може да интервенише само у случају непоштовања обавеза преузетих сагласношћу воља, тј. у смислу санкције ради обезбеђења уредног испуњења уговора, али не и у смислу његовог настанка, садржине или модалитета, што је домен аутономије воље. У одсуству сагласности воља, према овом схватању, нема другог извора облигација осим закона, воље законодавца. Али, закон као извор подразумева присуство одређених околности које се односе на личност или имовину повериоца, као што је проузроковање штете, неосновано обогаћење или обавеза издржавања. На овај начин, ово схватање издваја уговор као посебан извор, у којем снага индивидуалне воље добија креативну улогу, а све остале вануговорне облигације сврстава у другу групу у којој се закон јавља као извор облигација. Ова подела, заснована на теорији аутономије воље у њеном најширем значењу, чини се, не би одговарала данашњем стању ствари, како са гледишта теорије, тако и са гледишта практичних потреба. Нарочито развијена у прошлом веку, ова подела полази од поставке да се странке уговором обавезују зато што то хоће, да је њихова слободна воља увек у првом плану, тј. да је изнад закона, а да закон само „накнађа вољу и наредбу човечију" (18). Полазећи, дакле, од идеја индивидуалистичке школе и аутономије воље у најширем значењу, ово схватање додељује уговору, као посебном извору облигације, место испред закона, који има задатак само да обезбеди поштовање индивидуалне воље, а свим осталим облигацијама пружа „уточиште" у закону, као изразу „воље законодавца". Међутим, овакво схватање уговора и индивидуалне воље, већ почетком нашег века озбиљно је критиковано истицањем друштвених циљева у први план (19). Али, поред теоријског изгледа ствари, ово схватање се сукобљава и са постојећим стањем законодавства и практичним

(17) Planiol: Classification des sources des obligations, Revue critique de législation et de jurisprudence, 1904, стр. 225; Traité élémentaire de droit civil, Paris, 1912, t. II, No 807; Mazeaud: Essai de classification des obligations, Revue trimestrielle de droit civil, 1936, стр. 13; Leçons de droit civil, t. II, Paris, 1962, No 50; Morandière: Cours de droit civil approtondi, Paris, 1945, стр. 128 (цит. према Гомаа: наведено дело, стр. 197); Le Balle: Cours de droit civil, Paris, 1951, стр. 31; Toullier et Duverger: Le droit civil français suivant l'ordre du code, vol III, 2 partie, No 3, 4; Larombiere: Théorie et pratique des obligations, t. VII, Paris, 1885, стр. 390.

(18) Српски грађански законик (§ 13).

(19) Перовић: Облигационо право, I, Општа теорија уговора, Београд, 1968, стр. 6.

потребама живота. Наиме, сва законодавства, у већој или мањој мери, принудним путем ограничавају индивидуалну вољу, која кроз уговор постаје извор права и обавеза, не само у акту испуњења него и у акту закључења уговора ([20]). Стога се, дакле, данас не може рећи да је уговор извор облигација који је независан од закона односно који је постављен изнад закона. Сва реалност савременог права је ту да нас увери у супротно. С друге стране, свођење свих других извора облигација на закон као једини заједнички именитељ, изгледа, не би се могло успешно бранити. Пре свега, као што је већ речено, извор облигација не чини закон сам за себе, већ одређене чињенице, које су, према нормама објективног права, подобне да произведу одговарајућа права и обавезе. Отуда, не може се рећи да је закон извор свих вануговорних облигација, као што је нпр. обавеза накнаде штете или обавеза повраћаја ствари услед неоснованог обогаћења. Али, ова друга група извора, поред поменутог разлога, не би могла бити прихваћена и стога што својим оквиром обухвата веома различите изворе (нпр. проузроковање штете, обавеза издржавања) за које важе различита правила.

Известан број аутора заступа становиште о подели извора облигација на правне послове и правне чињенице ([21]). Ово схватање, за које се каже да предлаже једну „модерну класификацију" ([22]), супротставља се свим ранијим поделама. Пре свега, оно истиче да су све поделе извора облигација које подразумевају квазиуговоре и квазиделикте нетачне и некорисне, пошто ови појмови не производе никакве практичне последице. С друге стране, према овом схватању, не може се прихватити ни гледиште да је закон за извесне облигације непосредан извор, јер се све облигације могу посматрати као законске у том смислу што закон свим облигацијама даје правну снагу. Аутори који бране поделу извора на правне послове и правне чињенице одбацују, такође, и класификацију извора на уговор и закон. Изједначење уговора са законом, па чак стављање уговора изнад закона, не одговара стварности и пружа једну погрешну слику о целој ствари. Индивидуална воља у домену права има само ону улогу и дејство које јој закон одреди; она се може кретати и производити правна дејства само у границама закона — истичу присталице схватања поделе извора на правне послове и правне чињенице. По њима, питање извора облигација у суштини је само један посебан вид опште теорије извора субјективних права. Ако се субјективно право заснива на објективном односно ако из њега произилази, онда је за његов настанак, у сваком конкретном случају, потребно да се стекну извесне чињенице, које се, без обзира на њихову различитост, могу сврстати у две категорије: правни послови и правне чињенице. У прву категорију улазе све изјаве воља, једностране или двостране, које, према нормама објективног

([20]) Перовић: наведено дело, стр. 8 и сл.

([21]) Marty et Raynaud: Droit civil, II, Les obligations, Paris, 1962, стр. 22; Bonnecase: Précis de droit civil, t. II, Paris, 1934, No 135; Capitant: Introduction a l'étude du droit civil, Paris, 1912, стр. 245; Tuhr: Partie générale du code fédérale des obligations, Paris, 1933, стр. 122; Al Sanhoury: L'acte juridique et le fait juridique, Cours de droit civil approfondi, 1953, str. 3 (цит. према Гомаа: наведено дело, стр. 202).

([22]) Гомаа: наведено дело, стр. 199.

права, производе одређене правне последице (уговор, једностран правни посао). У другу категорију долазе све остале правне чињенице из којих ничу облигације, а које није могуће све унапред предвидети и одредити, пошто их има безброј. То су, пре свега, извесни догађаји који су углавном изван моћи индивидуалне воље (нпр. рођење, смрт, малолетство, виша сила, промена цена и трошкова живота уопште, и сл.) или чињенице односно радње које зависе од воље странака, а нису уговори или једностране изјаве воље (нпр. незвано вршење туђих послова, намерно проузрокована штета, ступање у суседски однос, и сл.). Као што се види, ово схватање, које у извесном смислу прелази границе теорије извора облигација, упуштајући се у општу теорију настанка субјективних грађанских права, дели изворе облигација на две велике групе, од којих једна обухвата све правне послове, а друга све многобројне чињенице које могу бити релевантне за настанак облигација. Већ из овога произилази, као да правни послови односно изјаве воље нису правне чињенице, пошто су оне „резервисане" за другу групу извора. Али, без обзира на то, треба рећи да је допринос овог схватања општој теорији извора облигација, пре свега, у томе што је оно успело да се ослободи тезе о уговору као акту изнад закона, а поред тога, ово схватање, с правом убраја у изворе облигација и једнострану изјаву воље. Међутим, када је реч о другом извору, којег сачињавају све правне чињенице, изузев правних послова, онда ово схватање не чини неопходно разликовање појединих чињеничних скупова, већ све чињенице које нису изјаве воља, ставља у једну категорију, што се, са гледишта једне доследне класификације, не може успешно бранити.

Најзад, теорији извора облигација познато је и схватање да све облигације настају из уговора или из других основа предвиђених у закону (23). За разлику од изложеног схватања, према којем изворе облигација треба видети у уговору или закону, али тако да је уговор као извор облигација независан од закона, ово схватање предвиђа да је уговор, као и остале чињенице, извор облигација само ако је предвиђен законом односно ако се не противи закону. Поред уговора, према овом схватању, у извор облигација долазе и једнострани правни послови, проузроковање штете, административни акти и друге радње или догађаји из којих ничу облигације. Као што се види, ово схватање се заснива на подели извора облигација према чињеницама које су законом предвиђене међу којима уговор односно правни послови уопште, заузимају прво место. Међутим, подела других извора, иако доследно спроведена, не обухвата све чињеничне скупове из којих облигације могу настати, а садржи административни акт, који није општеприхваћен извор облигација, пошто се јавља само у извесним правним системима.

Подела извора облигација није само у теорији вршена на различите начине, већ и поједини грађански законици не познају јединствену

(23) Иоффе, Толстой: Новый гражданский кодекс РСФСР, Ленинград, 1965, стр. 181; Иоффе: Советское гражданское право, Москва 1967, стр. 143; Флейшиц. Научно-практический комментарий к ГК РСФСР, Москва, 1965, стр. 175; Советское гражданское право (ответственный редактор Рясенцев), Москва, 1965, стр. 433.

поделу извора. Неки од њих, на један општи начин предвиђају и набрајају изворе (24), док други постављају правила за поједине изворе, без опште одредбе којом би се, путем набрајања, обухватили сви поједини извори. Ипак, ако се посматрају грађански законици европских земаља донесени у прошлом и нашем веку, и поред свих различитости, они у суштини познају исте основне изворе, као што је нпр. уговор или проузроковање штете. Додуше, неки законици, сходно основним принципима на којима је заснован одговарајући друштвени и правни поредак, познају неке изворе облигација, које други законици не познају, с обзиром на природу друштвеног и правног система у којем ти законици постоје. Тако нпр. Грађански законик РСФСР, између осталих извора, познаје и акта планирања, што није случај са законицима западноевропских земаља донесених у прошлом или овом веку. С друге стране, треба приметити да је на изглед поделе извора прихваћене од овог или оног законика, често утицао и став правне теорије, који је, као што смо видели, веома различито испољен. Тај утицај се нарочито опажа у подели извора коју је прихватио француски Грађански законик. Он је све облигације, најпре, поделио на уговорне и вануговорне (чл. 1101, 1370). У групу вануговорних облигација сврстао је оне које проистичу из деликта, квазиделикта, квазиуговора (незвано вршење туђих послова; исплата недугованог) и закона (суседски однос; издржавање). Овој класпфикацији упућена је, као што смо видели, критика од стране извесног броја аутора (25). Италијански грађански законик (чл. 1173) предвиђа да облигације настају из уговора, из недозвољене радње или из било којег другог дела или радње подобне да их произведу сагласно правном поретку, док Аустријски грађански законик (§ 859) предвиђа да се облигације непосредно заснивају на закону или на неком правном послу или на претрпљеном оштећењу. Грађански законик РСФСР (чл. 58) предвиђа да облигације настају из уговора или из других основа наведених у закону, а то јесу: правни послови предвиђени законом, као и послови који законом нису предвиђени, али који му не противурече; административни акти, а за државне, задружне и друштвене организације — акти планирања; проузроковање штете, као и стицање или уштеда имовине на рачун средстава другог лица без довољних основа; радње и догађаји за које закон везује настанак грађанско-правних последица. За разлику од ових, швајцарски Законик о облигацијама не врши набрајање извора облигација, већ поставља правила за облигације које настају из уговора, недопуштених радњи и неоснованог обогаћења. Слично решење познају и пољски и немачки грађански законик (26).

(24) Тако нпр. француски Грађански законик (чл. 1101, 1370); италијански Грађански законик (чл. 1173); Аустријски Грађански законик (§ 859); Грађански законик РСФСР (чл. 4, 158).

(25) Marty et Raynaud: наведено дело, стр. 19; Planiol: ibidem; Гомаа: наведено дело, стр. 197.

(26) Вид.: Константиновић: Облигације и уговори. Скица за Законик о облигацијама и уговорима, Београд, 1969, где су постављена правила за облигације које настају из уговора, проузроковања штете, неоснованог обогаћења, незваног вршења туђих послова и једностране изјаве воље.

Ако се хоће, на крају, једним погледом да обухвати читава теорија извора облигација, могло би се закључити да су различита схватања о подели извора облигација испољена у правној теорији и законодавству последица или различитог схватања самог појма извора облигација или различитог степена уопштавања појединих извора и њиховог сврставања у поједине групе. Ако извор облигација подразумева одређене правне чињенице из којих настају облигације, онда се поставља питање њихове поделе према одређеним критеријумима, о чему је до сада било речи. Међутим, ако се под извором облигација схвати закон, онда и подела извора добија другу слику, у којој више није реч о систематизовању појединих чињеничних скупова, пошто је законом све обухваћено. Ипак, видели смо да се појам извора облигације не може свести на закон, већ на одређене чињенице, које су, према нормама објективног права, подобне да створе облигацију. Отуда, подела извора облигација треба да се сведе на грушисање одговарајућих правних чињеница које чине једну целину у смислу примене истих основних правила. Додуше, сваки такав чињенични скуп обухвата известан број различитих правних чињеница (нпр. продаја, поклон, зајам), али је за посебност извора довољно да их повезује једна основна чињеница која се представља као заједнички именитељ (нпр. чињеница сагласности воља или проузроковања штете). Управо према томе критеријуму вршене су и многе поделе о којима је било речи. Али, разлике међу појединим поделама, у ствари, произилазе из већег или мањег степена уопштавања одређених чињеница из којих ничу облигације. Тако, највећи степен уопштавања у суштини представља сама дефиниција извора облигација према којој су извори облигација све правне чињенице из којих настају облигације. Затим, долазе схватања која све изворе деле на две или три групе, где је уговор односно правни посао увек засебан извор облигација. Када се још конкретније класирају одговарајуће правне чињенице, онда се долази до још бројније поделе. Према томе, питање се поставља да ли подела извора облигација треба да се задржи на веома уопштеним категоријама (нпр. правни посао као једна категорија и све остале чињенице, као друга категорија) или она треба рељефније да покаже поједине изворе. Изгледа, да треба поћи пре свега од појма извора облигације у горе изнетом смислу, јер он представља најшири оквир којим се обухватају све правне чињенице из којих настају облигације. Међутим, када се постави питање ближег одређења тих чињеница и њиховог систематизовања, онда одговарајућа класификација извора облигација треба да пружи места појединим чињеничним скуповима који су повезани заједничким особинама и заједничким основним правилима, а који се, у правном животу, јављају као најчешћи извори облигација. Тако, чини се, све облигације према њиховом извору треба поделити на оне које произилазе из уговора, проузроковања штете, неоснованог обогаћења, незваног вршења туђих послова, једностране изјаве воље и других правних чињеница (нпр. сродство, брачна веза, суседски однос) из којих могу настати облигације. Ова подела, за коју се може рећи да је, бар једним делом, традиционална, води рачуна о потребном степену уопштавања већег броја разноврсних чињеница, али и о нужном разликовању конкретних чињеничних скупова, који, не само по својој природи,

већ и по заједничким основним правилима која их прате, „заслужују" да добију посебно место у општој класификацији извора. Поред типичних и најважнијих извора, општа подела извора облигација треба да обухвати и оне чињенице које су од мањег значаја за облигационо право, а које се могу јавити као извори у одређеном правном поретку. На тај начин, поделу извора не треба схватити као „затворену" схему у којој нема места и за друге изворе. Напротив, у одређеном времену неке чињенице не представљају извор облигација, да би у другом времену добиле снагу извора (нпр. акти планирања). При томе, облигације које извиру из таквих чињеница које не представљају традиционалне и типичне изворе, не треба звати законским облигацијама, јер је и њима, као и осталим, извор у одређеној чињеници, која је, према нормама објективног права, подобна да створи облигацију. С друге стране, треба нагласити да горе поменута подела не познаје квазиуговоре и квазиделикте, из разлога о којима је већ било речи, а, посебно, зато што су ови појмови у савременом праву некорисни и непотребни. Поред тога, уговор у овој подели не треба схватити као извор независан од закона, како то чини теорија аутономије боље у њеном најширем значењу, већ као законом предвиђену чињеницу из које ничу облигације. Најзад, што се тиче редоследа појединих извора, треба рећи, да је он у поменутој подели, изведен према критеријуму практичног значаја и теоријске изграђености појединих извора.

Др Слободан Перовић

РЕЗЮМЕ

Теория источников обязательств

Множество юридических фактов, влекущих за собой возникновение обязательств, еще со времен римского права разбивалось по известной системе, имеющей теоретическое и практическое значения. От характера источников или же юридических фактов, влекущих за собой возникновение обязательства, зависит и характер самого обязательства, его содержание и правовой режим, на него применяемый. Теория источников обязательств в особенности получила свое развитие в прошлом веке, но и в наши дни с неменьшим интересом привлекает к себе внимание многих авторов. Появилось очень много различных мнений, начиная с простого воспроизведения уже сказанного, затем известных модификаций существующего разделения и кончая новыми заключениями. В работах некоторых авторов весь вопрос рассматривается и с точки зрения правового социологического аспекта. При этом следует заметить, что в разных подходах к изложению и в разных выражениях, употребленных отдельнымь авторами, часто в сушности кроются сходные идеи и одинаковое разделение источников. Все же можно выделить основные тенденции из большого числа предложенных решений и сгруппировать авторов по следующему критерию: на тех, кто с большей или меньшей точностью принимает разделение обязательств по гражданскому праву имп. Юстиниана с его понятиями квазидоговоров и квазипреступлений; на авторов, усматривающих в законе непосредственный источник некоторых обязательств; на авторов, по которым источником обязательств являются договоры и закон; на авторов, видящих источники обязательств в оделках и других юридических фактах; На авторов, по которым обязательства возникают из догово-

ров или по другим, предусмотренным законом, основаниям. В статье автор исходит из убеждения, что нельзя считать, что источник обязательств должен покоиться на законе, а следует считать, что он покоиться на определенных фактах по нормам объективного права, достаточных для возникновения обязательства. С другой стороны, договор не следует понимать в качестве источника обязательства, независимого от закона в смысле теории автономии воли, а в качестве законом предусмотренного факта, из которого возникает обязательство. Наконец, в статье автор отстаивает точку зрения, по которой в современное разделение источников обязательств не следовало бы включать квазидоговоры и квазипреступления, ибо данные понятия в современном праве являются бесполезными и ненужными.

SUMMARY

Theory of sources of contracts

Multitude of juridical facts from which contracts origin, was since the time of roman law, subject for the systematic division which has theorical and practical importance. From the character of sources, or in other words, from juridical facts from which a contract origins, depends the character of a contract as well as the contents and the juridical regime applied to it. Theory of sources of contracts, was especialy developed during the last centary, but in our times it attracts in undiminished wac the attention of many authors. Very different oppinions were expressed, starting from a simple reproduction of what has already been said, throught some modifications of existing divisions, and up to some new conclusions, and according to some authors the whole question is anaysed from a juridical and sociological poin of view. But in saying so, it is necessary to notice that behind different ways of exposing a subject and behind different use of expressions by various authors, lies the same idea common to them and the same division of sources. Nevertheless from the multitude of suggested solutions, we can isolate the basic tendency and classify the authors according to the following standards: these who with more or lesse faithfulness accept the division of the sources of contracts according to the Justinian law with notions of quasi contracts and quasi delicts: authors that see in the law the immediate source of some contracts: authors according to which the sources of contracts are in treaties and in law: authors that see the sources of contracts in the juridical acts and other juridical facts: authors according to which contracts origin from treaties or other basis anticipated by law. In the article is sustained the oppinion that the source of contracts can not be reduced to law, but to determined facts, that according to norms of objective law, are apt to create contracts. On the other hand, treaty should not be understood as the source of contract independently from the law, in the sence of the theory of autonomy of will, but as a fact anticipated by law from which contracts origin. Finaly, the sustained position in the article is, that the current division of the sources of contracts should not include the quasi contracts and quasi delicts, as these concepts in the contemporary law became useless and unnecessary.

RÉSUMÉ

Théorie relative aux sources des obligations

La multitude des faits juridiques dont découlent les obligations était encore depuis le droit romain l'objet d'une division systématique qui est d'une importance théorique et pratique. Du caractere des sources c'est-à-dire

des faits juridiques desquelles l'obligation prend naissance, dépend aussi le caractère de l'obligation même, son contenu et le régime juridique qui lui est apliqué. La théorie relative aux sources des obligations s'est développée surtout au cours de siècle dernier, et l'intérêt qu'on lui prête actuellement n'attire pas moins l'attention de nombreux auteurs De très différentes opinions sont exprimées, à partir de la simple reproduction de ce qui a été déjà dit jusqu'à présent, en passant par certaines modifications des divisions existantes, pour aboutir à certaines nouvelles conclusions, d'autre part dans les travaux d'un certain nombre d'auteurs toute la question est considérée aussi sous l'aspect juridico-sociologique. Cependant, il faut remarquer que dans le différent mode de présentation et dans les différentes expressions employées par les divers auteurs se dissimulent souvent dans le fond la même idée et la même division des sources. Néanmoins, il est posible de séparer les tendances fondamentales dans la multitude des solutions proposées et de grouper les auteurs d'après les critères suivants: ceux qui avec plus ou moins d'objectivité acceptent la division des sources des obligations d'après le droit de Justinien avec les notions de quasi-contrats et de quasi-délits; les auteurs qui voient dans la loi la source directe de certaines obligations; les auteurs d'après lesquels les sources des obligations sont le contrat et la loi; les auteurs qui voient les sources des obligations dans les transactions juridiques et dans les autres faits juridiques; les auteurs selon lesquels les obligations prennent naissance des contrats ou des autres fondements prévus par la loi. Dans l'article l'opinion est soutenue que la source des obligations ne peut se réduire à la loi, mais à des faits déterminés qui sont, conformément aux normes du droit objectif, propres à créer l'obligation. D'autre part, le contrat ne doit pas être conçu en tant que source de l'obligation indépendante de la loi dans le sens de l'autonomie de la volonté, mais comme un fait prévu par la loi duquel découlent les obligations. Enfin, selon l'opinion soutenue dans cette article la division contemporaine des sources des obligations ne devrait pas comprendre les quasi-contrats et les quasi-délits, car ces notions sont dans le droit contemporains inutiles et superfluers.

ПРАВНИ СТАТУС РАЗЛИЧИТ ОД НЕУТРАЛНОСТИ И ЗАРАЂЕНОСТИ

Колективна сигурност и неутралност. — Дубока антиномија карактеризује однос између неутралности и колективне сигурности.

Неутралност налаже непристрасност и уздржавање у односу спрам обадвије зараћене стране, а колективна сигурност пристрасност и интервенцију у корист оне стране у сукобу која је жртва нападаја. Неутралност по својој суштини претпоставља легалност рата као средства националне политике и право сваке државе да интервенира или не интервенира у рату. Колективна сигурност, насупрот томе, ослања се на разликовање правно дозвољеног рата од забрањеног рата и правно обавезује државе да помогну оној страни у сукобу која води правно дозвољен рат. Неутралност и колективна сигурност не могу коегзистирати, „што је више једне мање је друге" (1).

У међународноправној знаности та је инкомпатибилност подијелила знанственике: једни енергично негирају могућност постојања права неутралности у суставу колективне сигурности, други инсистирају на промјенама у тој грани права које је изазвао развој међународне заједнице, а трећи, једако уважени стручњаци, истовремено бране гледишта о ваљаности класичног права неутралности садржаног у међународноправним обичајима и хашким конвенцијама од 1907. године.

Негирање неутралности. — Гледишта о инкомпатибилности неутралности и колективне сигурности изражена су захваљујући промјенама и новинама које су у међународне односе унијели Повеља Уједињених народа, Пакт Лиге народа и неки други значајни међународни уговори (особито Briand-Kelloggov пакт и Saavedra-Lamas). Након ступања на снагу Повеље Уједињених народа чинило се да ће негирање права неутралности сасвим превладати. На конференцији у Сан Франциску, приликом утврђивања коначног текста Повеље УН, Француска је предлагала да се у текст унесу ријечи: „учешће у Организацији садржи обавезе инкомпатибилне са статусом неутралности", али је амандман одбијен јер су делегати сматрали да је смисао француске допуне implicite већ садржан у предложеном нацрту Повеље. На сличан се начин реагирало и у доктрини. На првом послијератном засједању International Law Association-a, 1946, британ-

(1) Morgenthau: Neutrality and Neutralism, The Year Book of World Affairs 1957, Vol. 11, p. 56.

ски правник C. G. Dehn је истакао како су ишчезли и „суверено право држава на рат" и „неутралност као правни статус". Големе обавезе према заraћенима које неутралност садржи и голема права која им признаје, тврдио је он, „у цијелости су у нескладу с позитивним обавезама које су чланице преузеле на темељу Повеље ... (2).

„Чланица Уједињених народа моћи ће убудуће остати неутралном — писао је 1946. године совјетски правник Е. Коровин — једино у изнимном случају кад рат избије између двију држава нечланица и ако Уједињени народи не буду сматрали нужним подузети мјере да зауставе тај рат. У свим другим случајевима чланице ће пружати Уједињеним народима сваку помоћ у свим превентивним и принудним акцијама које подузму против евентуалног нападача (чл. 2. т. 5). Будући да је агресија међународни злочин, неутралност бива начин прешутног пристанка на тај злочин. (3)

Ако су обавезе из чл. 2, т. 5. Повеље УН наметнуте и државама нечланицама Уједињених народа на темељу чл. 2, т. 6. Повеље УН, сматрао је Келсен, „држава нечланица не може, позивајући се на њене обавезе из неутралности или њен статус трајне неутралности, одбити пружање помоћи принудној акцији које су Уједињени народи подузели против чланице или државе нечланице" (4). Другим ријечима, ако Повеља има карактер општег међународног права онда „она у начелу дерогира правну установу неутралности" јер није могуће поступати у складу с једним од темељних начела неутралности — непристрасно (5).

И у нашој међународноправној литератури заступљено је гледиште да је неутралност инкомпатибилна с чланством у Уједињеним народима и уставом колективне сигурности. „Право Повеље наставља само тенденцију која се очитовала већ и прије и на правном и на међународнополитичком пољу", пише J. Andrassy. „Будући да су потписници Briand-Kelloggova пакта и пакта Saavedra Lamas прогласили недопуштеним служење ратом као средством државне политике, сваки прекршитељ тих уговора долази у сукоб према свим осталим потписницима, и они не могу према њему и према појави навалнога рата остати у ставу потпуне непристрасности (6). Стога и „у уставу колективне сигурности, како се жели остварити Уједињеним народима, нема мјеста неутралности (7).

Анализирајући правни систем Уједињених народа С. Аврамов је засебно указала на начелну одредбу садржану у чл. 43. Повеље УН на темељу које „у колективним мерама, предузетим по налогу Савета безбедности морају узети учешћа све државе чланице које Савет позове" (8). Пре-

(2) International Law Association, Cambridge, 1946, pp. 39 et seq.

(3) The Second World War and International Law, AJIL, 1946, No. 40, p. 754. Коровин је касније своје гледиште измијенио (исп. његов чланак: „Проблемма неутралитета на современном етапе, Международнаја жизнь, 1958, No. 3).

(4) The Law of the United Nations, New York, 1951, p. 94.

(5) Kelsen: Théorie du Droit International Public, Recueil des Cours, 1953, III, t. 84, pp. 59—60.

(6) Међународно право, Загреб, 1971, стр. 567.

(7) Ibid., стр. 566.

(8) С. Аврамов: Међународно јавно право, друго измењ. и доп. издање, „Савремена администрација" Београд, стр. 91. Тако и Перазић, Међународно ратно право, Београд, 1966, стр. 259.

ма томе „установа неутралности неспојива је са системом колективне безбедности, или да проблем поставимо шире, са правним системом који забрањује рат као средство политике. У ситуацији када рат представља међународни злочин, не може се у начелу толерисати непристрасан став у односу на агресора и жртву агресије." (9)

Гледишта о ваљаности класичне неутралности. — Насупрот таквим гледиштима један број теоретичара држи да је класична неутралност и даље дио позитивног међународног права, упркос промјенама које је унијела Повеља Уједињених народа. Прве помне анализе Повеље указивале су, наиме, и на мјеста која омогућавају државама чланицама свјетске организације да у односу на неки оружани сукоб заузму положај неутралности. Указано је, на примјер, на чл. 39. Повеље УН: чак и при уредном дјеловању механизма колективне сигурности у пракси је неизбјежан временски размак од почетка оружаног сукоба до одлуке у Вијећу сигурности о утврђивању пријетње миру, нарушења мира или чина нападаја. Какав ће положај о том раздобљу заузети државе изван сукоба осим положаја неутралности? (10)

Швицарски правник Ј. Ф. Лаливе је нарочито истицао како је начело једногласности сталних чланица Вијећа сигурности у великој мјери омогућило да неутралност преживи и у новом уставу. Што се тиче одредбе у чл. 48. Повеље УН он је сматрао како „ништа не би могло спријечити Вијеће сигурности да, уколико сматра прикладним, овласти државу на усвајање положаја апсолутне неутралности". (11) То ће гледиште касније допунити, развити и заступати, ослањајући се нарочито на праксу свјетске организације, савремена бечка школа међународног права на челу с професором А. Фердросом (A. Verdross-ом) (12).

Гледишта о модификацијама у праву неутралности. — Чини се да је најбројнија група писаца који држе да је ступањем на снагу Повеље Уједињених народа, затим Пакта Лиге народа и неких других значајнијих међународних уговора садржај класичног права неутралности модифициран, нарочито начело непристрасности. Тако је Лаутерпахт (Lauterpacht), анализирајући промјене у праву неутралности између два рата, образлагао теорију квалификиране неутралности: (а) држава се може уговором о колективној сигурности или уговором о забрани рата одрећи, уколико се нађе, као нападач, у неком будућем рату, права на непристрасни третман и унапријед овластити неутралне државе да је дискриминирају у границама предвиђеним у том уговору и (б) одређене дјелатности и понашање држава изван сукоба, у складу с одредбама уговора који је за-

(9) Ibid., стр. 351.

(10) Guggenheim је упозорио на такву ситуацију још за прве послијератне расправе у International Law Association-u, 1946. године. V. International Law Association, Cambridge, 1946, p. 48.

(11) Lalive: International Organization and Neutrality, The British Year Book of International Law 1947, p. 83.

(12) Види: Verdross: Völkerrecht, Wien, 1955, S. 524—525, те од истог аутора: Трајна неутралност Аустрије и Организација Уједињених нација, ЈРМП, 1955, бр. 2, стр. 168—169. О практичној и теоријској компатибилности трајне неутралности и Повеље УН у нашој литератури в. Бартош: Стална неутралност Аустрије, Међународна политика, 1955, бр. 137, стр. 8.

кључен прије избијања рата, држава — нападач не може третирати као кршење обвеза из неутралности. (13) Уговори о забрани рата су „уништили повијесне и правне темеље доктрине неутралности схваћене као положај потпуне непристрасности у односу на нападачке ратове", истицао је Attorney General SAD Џексон (Jackson) у ожујку 1941. године правдајући анеутралне поступке Сједињених Држава (које су у то вријеме још увијек биле изван рата). Државе уговорнице су овлаштене да дискриминирају агресора који, ушавши у рат кршећи своје обвезе „не стјече право да га друге државе третирају на исти начин као и државу жртву агресије" (14).

Гледиште о одређеном преображају института неутралности након ступања на снагу Повеље УН нарочито је изражено у суврменој совјетској литератури међународног права. Повеља је оставила на снази право неутралности у вријеме рата, али на новим темељима, каже се у књизи „Курс международного права", 1969, који је припремила група угледних совјетских знанственика. Неутралност (у смислу неучествовања у рату) не значи више и обвезатно једнако третирање агресора и нападнуте државе. Забрана рата и проглашење рата најтежим међународним злочином „елиминирају пуну непристрасност у сукобу у којем једна страна води злочиначки рат а друга је њена жртва". (15)

У нашој послијератној међународноправној литератури професор Милош Радојковић је први упозорио на становиште промјене у праву неутралности. Преображај у појму неутралности, писао је он, настао је утемељењем прве политичке организације суврмене међународне заједнице, Лиге (Друштва) народа. Док је „пре првог светског рата подједнако право поступања према ратујућим странама представљало једно од основних правила неутралности, то више није случај према Пакту Друштву народа". У случају рата који је могао избити између држава нечланица Лиге народа или у оквиру правног сустава Лиге народа или између држава потписница Briand-Kelloggovog пакта (обрамбени рат) „право неутралности се могло применити, али ипак — и у томе се састоји настала еволуција у појму неутралности — не у истој мери у сваком од тих случајева. Потребно је, према томе, правити разликовање између самих ратова да би се добила одређена слика ових могућности примене права неутралности". (16)

Након усвајања Повеље УН појам неутралности је „претрпео још значајније промене него ли у Пакту Друштва народа", пише даље проф. Радојковић. Указујући на надлежност Вијећа сигурности на темељу чл. 39, 41, 42. и 43. Повеље УН он закључује „да у *колективним мерама*, предузетим по налогу Савета безбедности, *морају узети учешћа све државе чла-*

(13) Oppenheim: International Law, ed. by Lauterpacht. Vol. II, Seventh ed., pp. 645—646 et seq.

(14) Address of Robert H. Jackson, AJIL, 1941, Vol. 35, No. 2, p. 354.

(15) Курс международного права, Том V, Москва, 1969, стр. 400, 402. Исп. у нашој литератури Јанковић (Међународно јавно право, Београд, 1970, стр. 60): „Показало се да и у правном и у политичком смислу Уједињених нација, институт неутралности може да нађе своје оправдање, само, наравно, у трансформисаном облику".

(16) Рат и међународно право, Београд, 1947, стр. 164.

нице које Савет буде позвао да му ставе на расположење своје оружане снаге." То истовремено „значи да положај вољне или сталне неутралности није више у складу с дужностима које су на себе узели чланови организације." (17)

Да ли је неутралност ишчезла? — Колективна сигурност, начелно инкомпатибилна с неутралношћу, несумњиво је умањила значај неутралности. Међутим, неутралност није и елиминирана. Анализе Повеље УН потврђују такав закључак (18), а и пракса након другог свјетског рата (постојање неутралних држава за вријеме рата у Кореји, израелско-арапских и других ратова, затим пријем трајно неутралне Аустрије у Уједињене народе и др.) (19). Неутралност је, дакле, „далеко од тога да буде мртва, а проблем неутралности далеко од свог ишчезнућа" (20).

Да ли је, у међувремену, битно измијењен садржај неутралности? Да ли је темељна значајка неутралности — непристрасност — модифицирана или замијењена правом дискриминирања нападача и пристрасношћу неутралне државе према држави жртви агресије? По нашем мишљењу, до таквих фундаменталних промјена у праву неутралности није дошло. Никакви документи не говоре изричито у том смислу, нити се на такав начин може тумачити пракса држава за вријеме оружаних сукоба послије другог свјетског рата. Неутралност и даље почива на темељима непристрасности и уздржавања створеним у међународном обичајном праву и хашким конвенцијама 1907. године. (21).

Посебан статус држава који се разликује и од неутралности и од зараћености. — Истовремено ваља имати на уму да систав колективне си-

---

(17) Ibid., стр. 169. Мјеста у цитату подвукао је аутор.

(18) Види напријед наведена дјела Lalive и Verdrossa. Исп. такођер Chaumont: Nations Unies et Neutralité, Recueil des Cours, 1956, I, pp. 1—59. И неки писци који држе колективну сигурност и неутралност инкомпатибилнима сматрају да и унутар система Уједињених народа државе могу бити и остати неутралнима. Тако, на примјер, Andrassy: o.c., стр. 564.

(19) Приликом разматрања француског приједлога на конференцији у Сан Франциску да се у тексту Повеље УН додају ријечи »sans qu'un Etât puisse, pour s'y soustraire, invoquer un statut de neutralité« француски је представник објаснио да он под „статусом неутралности" (statut de neutralité) подразумијева трајну неутралност. УНЦИО Сан Франциско, 1945, VI, Report of Rapporteur of Subcommittee I/1/A to Committee I/1, Doc. 739, p. 722. Касније, с развојем правног система Уједињених народа обогаћени су облици трајне неутралности (трајна неутралност аустријског типа).

(20) Kunz: The Laws of War, AJIL, 1956, No. 2, p. 326. Наравно, и неоперативност главе VII. Повеље УН и модификације у практичној примјени колективних мјера у оквиру свјетске организације, којима у овоме напису нисмо поклонили потребну пажњу, имајући одређени утјецај на неутралност у систаву колективне сигурности.

(21) „. . . Ми знамо само један правни статус неутралности који је кодифициран у Хагу 1907. године и у Лондону 1909. Упркос помањкању ратификација Лондонске декларације и ограниченом броју ратификација хашких конвенција као и неизвјесности у којој ће мјери хашке конвенције везивати оне државе које су их ратификирале, с обзиром на клаузулу »si omnes«, могуће је узети као готову чињеницу да су те конвенције утемељиле нека опћа правила у складу с обичајима прихваћеним у односу на неутралност. Истина, неке одредбе тих конвенција постале су застарјеле, међутим, треба имати на уму да су се хашке конвенције сматрале ваљанима тијеком два посљедња велика рата, служећи као узорак за интерно законодавство готово свих цивилизираних земаља и као основа за све међународне конвенције и нацрте конвенција које су се односиле на права и обвезе неутралних држава и зараћених". — Комарницки, The Place of Neutrality in the Modern System of International Law, Recueil des Cours, I, 1952, p. 402.

гурности Уједињених народа, садржан у Повељи УН, налаже државама активно дјеловање у сврху одржања или успостављања међународног мира и сигурности. Државе су правно обавезне узети учешћа и у реализацији принудних мјера против државе која прије миру, нарушава га или већ врши нападачке чине, које одређује и проводи Вијеће сигурности (односно, под неким околностима Генерална скупштина) у складу с Повељом УН. Такво учешће може бити разноврсно и комбинирано: од помагања држави жртви нападаја па до дискриминирања и ангажирања оружане снаге против државе-нападача. Другим ријечима, држава која није у рату, ангажира се против једне стране у оружаном сукобу на начин који није у складу с правима и обвезама из неутралности, заузимајући истовремено, у оквиру једног универзалног система колективне сигурности положај сукладан и с врхунским циљевима међународне заједнице (очување мира и сигурности) и с темељним правним начелима на којима почивају суврсмени међународни односи. Чини се, стога, да је пред нама један нови, засебни статус држава изван рата који се разликује и од зараћености и од неутралности, чији се правни темељ налази у Повељи Уједињених народа.

У доктрини је такав правни положај антиципиран још у вријеме стварања Лиге народа. Кавањери (Cavaglieri) је 1919. године указивао на крутост и недовољност класичне подјеле на зараћене и неутралне, сматрајући да државе могу заузети и правни положај који се по својим значајкама налази негдје у средини између зараћености и неутралности (22). Посебно су, затим, занимљиве и расправе у International Law Association-u и харвардском Research in International Law. У тим је стручним тијелима темељито и дуготрајно проучаван утјецај Пакта Лиге народа и касније Briand-Kelloggovog пакта на међународно ратно право и право неутралности, па су израђени и нацрти конвенција којима би се на нов начин регулирао однос између зараћених држава и осталих држава чланица система колективне сигурности, као и однос између зараћених држава и неутралних (23).

---

(22) Види Cavaglieri: Belligeranza, Neutralità e Posizioni Giuridiche Intermedie, Rivista di Diritto Internazionale, Serie II, Vol. VIII, 1919, p. 345 et seq.

(23) У јулу 1939. године Research је објавио нацрт конвенције о правима и дужностима неутралних држава у поморском и зрачном рату, а у октобру исте године нацрт конвенције о правима и дужностима држава у случају агресије. Нацрт конвенције о неутралности темељи се на претпоставци да сви ратови, без обзира на коријење њихова настанка, изазивају исте правне посљедице за све учеснике у рату (зараћене) а исто тако и за неучеснике (неутралне). У нацрту се истиче обавеза неутралне државе да поступа непристрасно и да се уздржава од дискриминирања зараћених. Међутим, нацрт конвенције о правима и дужностима држава у случају агресије налаже дискриминацију државе која је насилна дјеловања започела кршећи уговорне обавезе (на примјер: уговорну обавезу о одрицању од рата или обавезу да неће прибјећи рату прије окончања поступка мирног рјешавања спора). Након започињања непријатељстава, све док се не утврди кршење уговорне обавезе примјењивала би се конвенција о правима и дужностима неутралних држава. Када се, пак, утврди да је прибјегавање рату супротно уговорној обавези, почела би примјена конвенције о правима и дужностима држава у случају агресије. Види: Draft Convention on Rights and Duties of Neutral States in Naval and Aerial War prepared by the Research in International Law of the Harvard Law School, AJIL, Suppl, 1939, Vol. 33, No. 3, pp. 175—203 (с коментаром pp. 204—817); Draft Convention on Rights and Duties in Case of Aggression, loc. cit., No. 4, pp. 827—830 (с коментаром pp. 844—909).

На састанку ИЛА у Будимпешти, 1934, на примјер, након расправе о утјецају Briand-Kelloggovog пакта на међународно право и о правним посљедицама кршења тог пакта прихваћено је гледиште да државе-потписнице пакта (у случају кршења пакта прибјегавањем оружаној сили или рату једне стране уговорнице против друге) могу подузимати све или неке од слиједећих мјера не нарушавајући при томе пакт или било које правило међународног права:

(а) могу одбити држави прекршитељици пакта вршење права зараћене стране, као што су право прегледа или блокаде и др;

(б) ускратит ће у односу на државу прекршитељицу пакта испуњавање обавеза које међународно право, неовисно од пакта, налаже неутралној држави у односу према зараћеноме;

в) намицат ће нападнутој држави новчану или материјалну помоћ, укључујући ратне залихе;

г) помоћи ће оружаним снагама нападнуту државу ([24]).

Што се тиче праксе, поступци држава још за првог свјетског рата упозоравали су на тенденцију заузимања положаја који се разликовао и од зараћености и од неутралности. Након уласка Сједињених Држава у рат, почетком априла 1917. године, на примјер, низ неутралних латиноамеричких држава је на разне начине манифестирао подршку САД (Уругвај и Салвадор су одлучили да САД не третирају као зараћену страну). У другом свјетском рату Сједињене су Државе, још док су биле изван рата, отворено помагале савезнике супротно обавезама из неутралности (испорука оружја Уједињеном Краљевству након повлачења код Денкерка а у септембру 1940. испорука 50 разарача, дјеловање САД на темељу закона о зајму и најму и сл.), а неколико је држава (Италија, Шпањолска, Аргентина, Турска, Египат и др.) покламовало незараћеност или употријебило тај термин за означавање свог политичког положаја и наклоности према једној зараћеној страни.

Послије другог свјетског рата општенито је занемарено шире истраживање и систематизирање права у оружаним сукобима па тако и оног дијела права које регулира односе између зараћене државе и осталих држава. Значајан је изузетак Женевска конференција која је довела до склапања четири конвенције о побољшању судбине жртава рата од 12. августа 1949. године. У једној од тих конвенција, Конвенцији о побољшању судбине рањеника и болесника у оружаним снагама на копну каже се, да ће се поступањем које Конвенција осигурава ратним заробљеницима

([24]) International Law Association, Budapest Conference, 1934, The effect of the Briand-Kellogg Pact of Paris on International Law, Articles of Interpretation proposed by the Committee, pp. 4—6. Четири године касније, на састанку ИЛА у Амстердаму, у меморандуму њемачког огранка Друштва биле су садржане слиједеће двије дефиниције:

1. Незараћеност: став према зараћенима на темељу Пакта Лиге народа (чл. 16). Незараћеност не садржи исте дужности према свима зараћенима. Такав став, према томе, није стриктно непристрасан.

2. Неутралност: став према зараћенима на темељу традиционалних правила неутралности. Будући да неутралност налаже стриктну непристрасност, исте су дужности према свима зараћенима, без обзира да ли се ради о агресорима или државама које нису агресори. International Law Association, Amsterdam, 1938, p. 300.

користити и особе одређених категорија које су „неутралне или незараћене силе" (la Puissance neutre ou non belligérante) примиле на свој териториј и које су оне дужне да интернирају на темељу међународног права (чл. 4. Б/2). Што ваља подразумијевати под називом „незараћене државе"? По нашем мишљењу, тај термин, употребљен у наведеној Конвенцији, може се односити једино на статус државе која је изван сукоба и која учествује у провођењу принудних колективних мјера организације колективне сигурности, Уједињених народа, са сврхом одржавања међународног мира и сигурности.

Примјер, када су у пракси стварно примијењене принудне колективне мјере у којима је употребљена оружана сила против једне стране у сукобу, пружио је рат у Кореји (1950—1953), мада том приликом, због низа специфичности, није примијењен систав колективне сигурности онакав какав је предвиђен у Повељи УН (25). Међутим, уколико бисмо апстрахирали специфичности акције и правне контроверзе, државе које су се одазвале препоруци Вијећа сигурности и учествовале у провођењу акције имале су правни статус различит и од статуса неутралности и од статуса зараћености (26).

Опће значајке статуса различитог од неутралности и зараћености. — Општенито говорећи, међународноправни статус држава изван оружаног сукоба који се разликује и од неутралности и од зараћености, карактеризира учешће државе у дјелотворним колективним мјерама које подузимају Уједињени народи ради спречавања и отклањања пријетња миру, сузбијања чина нападаја или других нарушења мира. За разлику од неутралности, која почива на начелима непристрасности и уздржавања у односу спрам обадвије зараћене стране, нови међународноправни статус има обиљежје пристрасности у корист једне стране у сукобу — државе жртве нападаја, дискриминирања и уздржавања од помагања такође једне стране у сукобу — државе нападача. С друге стрне, за разлику од зараћености, тај нови статус не укључује изравно ангажирање оружаних снага држава на темељу њихових индивидуалних одлука. Нови је међународноправни положај, наиме, ваљан тек након одговарајуће одлуке у надлеж-

(25) Због тога један дио држава није подржавао акцију УН нити је понудио било какву помоћ, неке су државе помагале Сјеверну Кореју, а неке су се чланице УН прогласиле неутралнима. Индонезија бијаше изјавила да ће задржати своју неутралност и забранити ратним бродовима зараћених држава улазак у индонезијске луке. Неке су арапске државе, барем у почетку, изразиле мишљење да би дозвола пролаза трупа, превоз оружја или војне опреме намијењен Кореји нарушио њихову неутралност. Када су у новембру 1950. године у сукобу интервенирали кинески добровољци, НР Кина се позивала на чл. 6. Хашке конвенције о правима и дужностима неутралних сила и особа у копненом рату. Види: Schindler, Aspects Contemporains de la Neutralité, Recueil des Cours, II, 1967, pp. 291—292.

Приликом преговора о прекиду непријатељстава, почетком децембра 1951. године, представници С. Кореје и Кине предлагали су да особе из држава „неутралних у корејском рату" буду у тијелима за надгледање прекида ватре. Заједничка команда је употребила другачију дефиницију: „особље нација чије оружане снаге нису биле ангажиране у Кореји". Касније, у Споразуму о примирју (27. јула 1953) термин „неутралне државе" дефиниран је као назив за државе „чије оружане снаге нису учествовале у ратним операцијама у Кореји".

(26) Препоруци Вијећа сигурности о пружању помоћи у војним снагама (задатак оружаних снага био је описан као „пружање помоћи Републици Кореји у одбијању нападаја") одазвало се 16 држава чланица УН.

ним органима УН, Вијећу сигурности или Генералној скупштини, у складу с Повељом Уједињених народа.

Нови се положај не би могао правноваљано заузети у оквиру регионалних споразума о сигурности и колективној обрани, јер су такви системи сигурности неуниверзални и ексклузивни.

Што се, пак, зараћених тиче, они не би могли сматрати ратним чинима акте пристрасности, дискриминације или учешће у реализацији колективних мјера Уједињених народа оних држава које су изван оружаног сукоба и имају статус различит и од неутралности и од зараћености.

Др Даворин Рудолф

РЕЗЮМЕ

Правовой статус отличный от нейтралитета и состояния войны

Классическому международному праву известны две категории государств во время войны: участвующие в ней и соблюдающие нейтралитет. Автор считает, что после вступления в силу Устава ООН, юридического запрещения войны и создания системы коллективной безопасности был заложен правовой фундамент еще одного нового статуса государств, отличающегося и от состояния войны и от соблюдения нейтралитета. Для этого статуса характерно участие, невключенного в вооруженное столкновение, государства в благотворных коллективных мерах, предпринимаемых Объединенными Нациями и целях пресечения и отклонения угроз миру, обуздания акта нападения или других нарушений мира. В отличие от нейтралитета, покоящегося на основах непристрастности и воздержания, новый международный статус содержит признаки пристрастности в пользу одной из участвующих в войне сторон — в пользу жертвы нападения, и дискриминации и воздержания от оказания помощи также одной из воюющих сторон — государству агрессору. С другой стороны, в отличие от состояния войны, новый статус не исключает непосредственное участие вооруженных сил государств по их собственному решению.

Новое положение нельзя было бы юридически уложить в рамки региональных соглашений о безопасности и коллективной обороне, т. к. такие системы безопасности не являются универсальными и эксклюзивными.

Государства, находящиеся в состоянии войны, не могли бы рассматривать военными актами меры пристрастности или дискриминации, принимаемые государствами, находящимися вне вооруженного столкновения и имеющими статус, отличный от нейтралитета и состояния войны, а также и их участие в реализации коллективных мероприятий ООН.

SUMMARY

The legal status which differs from neutrality and from belligerence

The classical international law, during the periods of armed conflicts, acknowledges two categorys of states: belligerent and neutral. The author, beleives, that by the application of the Charter of United Nations, by legal prohibition of war and by establishment of the system of collective security, the actual basis was given for another status of the states, the one that differs from belligerence and from neutrality. This status is characteristic for the states which are out od the conflict but take part in the collective measu-

res undertaken by the United Nations in order to prevent treats for the peace, suppress acts of aggression or other acts that are of danger for the peace. Differing from neutrality which is based on impartiality and restraining, the new legal international status has the characteristics of partiality, in favour of one of the sides in the conflict — state victime of the aggression, as well as of discrimination and restraining from helping another side in the conflict — the aggressor. But it also differs from the state of belligerence because it does not necessarily include the use, based on their individual decision, of armed forces.

The new position could not be undertaken for the accomplishment of regional agreement of security and collective defence, because such systems are partial and exclusive.

The belligerent side, could not consider as war actions, these acts of discrimination and of participation in the realisation of the collective actions of United Nations, of these states that are out of the conflict, and have a status different from neutrality and from belligerence.

RÉSUMÉ

Le statut juridique différent de la neutralité et de la belligérance

Le droit international classique connaît deux catégories d'Etats pendant les conflits armés: les Etats belligérants et les Estats neutres. L'auteur considère que depuis l'entrée en vigueur de la Charte des Nations Unies, par l'interdiction juridique de la guerre et la création du système de la sécurité collective les fondements juridiques sont posés d'un nouveau systéme d'Etats, outre les deux autres, qui diffère de la belligérance et de la neutralité. Un tel statut est caractérisé par la participation de l'Etat hors du conflit et par les mesures collectives efficaces des Nations Unies aux fins d'empêcher et de conjurer les menaces dirigées contre la paix, de réprimer les actes d'agression ou les autres actes qui troublent la paix. A la différence de la neutralité qui repose sur les fondements de l'impartialité et de l'abstention, le nouveau statut de droit international a un caractère de partialité au profit d'un parti dans le conflit — l'Etat qui a été victime de l'agression, de la discrimination et de l'abstension de l'assistance d'un parti, de même, dans le conflit — l'Etat agresseur. D'autre part, à la différence de la belligérance, le nouveau statut n'implique pas directement l'engagement des forces armées des Etats sur la base de leurs décisions individuelles.

La nouvelle position ne pourrait être juridiquement valable si elle est prise dans le cadre des accords régionaux sur la sécurité et la défense collective, vu que de tels systèmes de sécurité sont universels et exlusifs.

L'Etat belligérant ne pourrait pas considérer comme actes de guerre les faits de partialité ou de discrimination, ni la participation dans la réalisation des mesures collectives des Nations Unies des Etats qui sont hors du conflit et qui ont un statut différent tant de la neutralité que de la belligérance.

ОДНОС ИЗМЕЂУ ПРАВА НА НАКНАДУ ШТЕТЕ ЗА ИЗГУБЉЕНО ИЗДРЖАВАЊЕ У СЛУЧАЈУ СМРТИ ДАВАОЦА ИЗДРЖАВАЊА И ЗАКОНСКОГ ПРАВА НА ИЗДРЖАВАЊЕ

1. Прво питање о којем ћемо говорити односи се на случај када је погинуо законски давалац издржавања, на кога је био дошао ред да даје издржавање, а иза њега је остао макар још један, даљи законски давалац, који је уз то у могућности да издржавање даје (јер без тога законска обавеза издржавања не може ни настати, не може бити акитвирана). Које право има у овој хипотези оштећени прималац издржавања: право на накнаду штете од лица одговорног за штету или законско право на издржавање према следећем по реду законском даваоцу?

2. Одговор на ово питање одређен је правном природом права на накнаду штете уопште, као и права на накнаду штете за губитак издржавања посебно.

Према општим правилима грађанске одговорности, онај коме је повредом неког правног интереса или субјективног права проузрокована штета има право на накнаду те штете. Настанак овог права не зависи од тога који је конкретно интерес односно право повређено, ни какве су имовинске прилике оштећеног (1), ни да ли је штетом угрожено оштећениково издржавање, ни да ли он има неког даваоца издржавања који би могао бити обавезан по закону. Оштећениково право на накнаду штете није условљено немогућношћу обезбеђења издржавања на други начин, пошто накнада има одштетни карактер — довођење оштећеникове имовине у оно стање у којем би се налазила да је штетни акт изостао. Тако је у случају оштећења односно уништења неке ствари, у случају изгубљене зараде услед неспособности за рад а тако је и у случају губитка издржавања услед смрти даваоца издржавања. Не види се никакав прихватљив разлог да у случају губитка издржавања услед смрти даваоца издржавања буде другачије, пошто изгубљено издржавање представља штету а рента која се досуђује као накнада за губитак издржавања може имати само одштетни карактер. Етиопски грађански законик у свом чл. 2095, ст. 3. изричито прописује да обавеза накнаде за губитак издржа-

(1) Али имовинске прилике оштећеног могу утицати на одмеравање износа накнаде. Ближе о томе: Обрен Станковић, Накнада имовинске штете, Износ накнаде код деликтне одговорности, Савез удружења правника Југославије, Београд, 1968, стр. 105. и сл.

зања постоји „чак и ако тужиоци имају сроднике од којих би могли захтевати издржавање."

Разуме се, уколико из неког разлога оштећеник не би могао да реализује своје право на накнаду штете, он би, као необезбеђен, могао по општим правилима да активира право на издржавање према законском даваоцу који је на реду да даје издржавање.

3. Шта би све значило и чему би водило оно друго могуће схватање, по којем би оштећени прималац издржавања (при непромењеном чињеничном стању у погледу грађанске одговорности) имао право на накнаду штете тек ако нема даљих законских давалаца издржавања или ови нису у могућности да дају издржавање? То би у крајњој линији водило закључку да је право на накнаду штете уопште (дакле свако право на накнаду штете) условљено немогућношћу да се издржавање оштећеника обезбеди на неки други начин (из средстава самог оштећеника). Другим речима, оштећеник би имао право на накнаду штете ако би то био једини начин да му се обезбеди издржавање. Јер, већ условљавање права на накнаду штете за губитак законског права на издржавање немогућношћу да се издржавање добије од неког даљег даваоца значи у ствари много шире условљавање тога права: немогућношћу да се издржавање обезбеди на било који начин, ни из средстава самог оштећеника, пошто се питање активирања законске обавезе издржавања поставља тек ако је тражилац необезбеђен (и сам убијени давалац постао је обавезан зато што оштећеник нема сопствених средстава, што је необезбеђен; да је у време пресуде обезбеђен он не би имао право на законско издржавање од убијеног даваоца да је овај сада жив, ни на накнаду штете у хипотези кад није жив, ни на законско право на издржавање према даљим законским даваоцима). С друге стране, пошто право на накнаду штете за губитак издржавања несумњиво има одштетни карактер, као и свако друго право на накнаду штете, онда би се морало поступити на исти начин са сваким другим правом на накнаду штете: условили га немогућношћу обезбеђења издржавања на други начин (ни из средстава самог оштећеника ни издржавањем од неког законског даваоца). Не види се зашто би се у истим случајевима поступало различито. И тако, оштећеник коме је уништена нека ствар или проузрокован губитак зараде услед неспособности за рад не би имао право на накнаду штете ако би његово издржавање било обезбеђено на други начин: преосталом зарадом у случају делимичног губитка радне способности, приходима од имовине, од продаје покретних и непокретних ствари, издржавањем од законског даваоца. То би био поредак ствари потпуно различит од оног који данас влада у материји грађанске одговорности и право на накнаду штете променило би своју природу: уместо одштетног добило би алиментациони карактер.

4. Дакле, да још једном поновимо: оштећениково право на накнаду штете за губитак издржавања настаје по општим правилима грађанске одговорности, без обзира што евентуално има даљих законских давалаца који би с обзиром на своје имовинске прилике могли давати издржавање. Додајмо да се овако настало право на накнаду штете не може кумулирати са законским правом на издржавање према даљим законским даваоцима. Једном настало, оно као и свако друго субјективно грађанско

(имовинско) право улази у имовину оштећеника, утапа се у њу. Са наше тачке гледања — издржавање оштећеника и остваривање његовог законског права на издржавање — имовина је недељива. Све док је лице у питању обезбеђено, док има сопствених средстава — без обзира од којег елемента имовине — не постоји битна претпоставка за настанак законског права на издржавање (ни према првом по реду ни према даљим даваоцима издржавања).

5. Да се сада позабавимо хипотезом у којој постоје дужници — даваоци издржавања истог ранга. Иако се између лица која сачињавају листу законских давалаца успоставља редослед по којем дају издржавање, постоје дужници-даваоци који у обавезу ступају истовремено, као дужници истог ранга. Тако су дужници истог ранга родитељи према детету, деца према родитељима, унучад према деди односно баби, бабе и деде према унучету, браћа и сестре према брату односно сестри. Кад погине један од више дужника истог ранга који су давали издржавање, какав је положај оштећеника и преосталих (преосталог) дужника истог ранга: да ли обавеза погинулог даваоца прелази на остале дужнике истог ранга (који би у том случају имали право на накнаду штете према лицу одговорном за смрт погинулог даваоца, за износ онога што би давао погинули) или обавеза преживелих давалаца остаје у свему иста као раније, с тим што прималац издржавања има право на накнаду штете према одговорном лицу?

6. Одговор зависи од правне природе обавезе дужника истог ранга, од тога да ли је она подељена или солидарна. Ако је подељена, судбина обавезе сваког дужника је независна у односу на друге и не утиче на њих а то на нашем плану значи да у случају смрти једног од давалаца оштећеник нема право да део издржавања који је он давао сада тражи од осталих давалаца, него само може да тражи накнаду штете од одговорног лица.

Наши правни писци праве разлику: кад се као даваоци појављују родитељи, обавеза је (према мишљењу које неки прихватају) солидарна (2), што је за повериоца (дете) повољније; у осталим случајевима обавеза поверилаца истог ранга је подељена (свако може бити тужен само за део сразмеран његовим могућностима). Што се тиче наше судске праксе, у пресудама до којих смо могли доћи, тужиоцу (оштећеном примаоцу издржавања) се досуђује накнада штете од лица одговорног за штету. Нисмо наишли на случајеве у којима преостали дужник, који је истог ранга са погинулим, остварује регресни захтев према штетнику.

Примера ради ево једне пресуде Окружног суда у Сремској Митровици, донете у случају у којем је погинуло једно од четворо деце давалалаца издржавања:

---

(2) Војислав Бакић: Породично право, пето, измењено и допуњено издање, Савремена администрација, Београд, 1971, стр. 323—324 (No 324); Андрија Гамс: Брачно и породично имовинско право, Научна књига, Београд, 1966, стр. 117 (No 399). По Бакићу солидарност се може извести из израза „заједно" и „споразумно" (чл. 2, 6. и 12. ОЗОРД) а такође и из специфичности ове обавезе у односу на друге законске даваоце. Гамс се ослања на чл. 8. Закона о имовинским односима брачних другова НР Србије.

„Како тужитељи немају средства за живот а неспособни су за рад, то према чл. 32, 33. и 36. Основног закона о односима родитеља и деце, деца су дужна издржавати своје родитеље, па би и покојни С. био дужан доприносити за издржавање својих родитеља. У конкретном случају штета се огледа у изгубљеном издржавању од стране покојног С., па је суд имајући све то у виду усвојио захтев за издржавање у целости и туженог обвезао да тужитељима на име издржавања плаћа месечно за сваког по четрдесет нових динара. Како тужени имају четворо одрасле деце а сва деца су дужна да доприносе за издржавање својих родитеља, то износ од четрдесет нових динара колико тужитељи сматрају да су оштећени смрћу сина С. је минималан износ и свакако да би њихов покојни син морао толико давати за издржавање својих родитеља, обзиром на садашње економске прилике" (3).

У истом смислу формирана је судска пракса у хипотези кад се као даваоци издржавања појављују родитељи. Разуме се, питање се поставља само кад су издржавање давали и отац и мајка а не и у случају кад је издржавање давао само покојни родитељ (у којем случају други родитељ често и сам тражи накнаду за губитак издржавања, паралелно са дететом). Ево илустрације ради једне пресуде Врховног суда Србије:

„При одмеравању висине издржавања Врховни суд је у смислу чл. 212. Закона о парничном поступку нашао да би сума од 100 нових динара сваком детету била одговарајућа претрпљеној штети, с тим што је суд имао у виду да и отац одваја одговарајући део прихода за њихово издржавање" (4).

7. Једно могуће објашњење за овакву праксу било би у томе да по схватању судова ни обавеза родитеља да издржавају децу није солидарна. Та солидарност уосталом није нигде изричито прописана законом, што је иначе потребно за солидарност. Извесну подршку, уз ослонац на штуре и неодређене текстове, има међу правним писцима (мада се и код њих често сливају у једно) интерпретације текстова и расправљање de lege ferenda. Друго могуће објашњење за праксу судова било би у томе што и по правилима о солидарној одговорности оштећени може да бира: или накнаду штете за издржавање које је давао погинули родитељ (у ком случају се положај другог солидарног дужника не мења), или извршење целе обавезе од другог солидарног дужника, у којем случају овај има право да тражи накнаду од штетника за износ који би у међусобном коначном обрачуну долазио на погинулог, даваоца издржавања. Па како се овде као оштећеник редовно појављује малолетно лице које своје право на накнаду штете остварује преко законског заступника — другог родитеља, законски заступник у вршењу права оштећеног бира пут који је

(3) Пресуда Окружног суда у Сремској Митровици П 880/65 од 18. јануара 1966. године. — Из архиве Окружног суда у Сремској Митровици.

(4) Пресуда Врховног суда Србије Гж 55/71. од 10. новембра 1971. године. — Из архиве Врховног суда Србије.

У истом смислу може се навести и пресуда Врховног суда Босне и Херцеговине Гж 1470/66. од 29. маја 1967. године, донета у случају у којем је отац био у радном односу а погинула мајка домаћица, која је за издржавање доприносила радом у кући (Збирка судских одлука, Књига XII, Свеска 3, одлука бр. 333).

за њега самог крађи: накнада штете од лица одговорног за смрт другог родитеља. Тиме се уосталом интереси детета ништа не крње, јер по основу накнаде добија оно што губи изостанком доприноса за издржавање који је давао погинули родитељ, а ако се право на накнаду штете не би могло остварити, цело издржавање пада на терет другог родитеља (као што на један општи начин бива активирано право на издржавање према даљем даваоцу ако је због инсолвентности штетника неостварљиво право на накнаду штете за изгубљено издржавање, пошто је оштећеник сада необезбеђен).

8. Најзад, остаје да расправимо и трећу хипотезу: ону у којој је издржавање давао неко ко по закону није био на то обавезан. Овде остављамо по страни случај кад је фактички давалац био на основу уговора обавезан да даје издржавање. Ако на фактичком даваоцу лежи уговорна обавеза издржавања, онда прималац издржавања нема право на накнаду штете у случају смрти онога ко би у одсуству ове уговорне обавезе био дужан да издржавање даје по закону, јер (пошто је био обезбеђен на другој страни) није испуњавао услове да по закону тражи издржавање. Али ако на фактичком даваоцу није лежала уговорна обавеза, да ли у случају смрти номиналног законског даваоца (оног на кога би по закону био ред да даје издржавање) поверилац издржавања има право на накнаду штете?

Овде ваља разликовати у зависности од тога због чега је овакво лице давало издржавање, из каквих односа произилази то издржавање Могуће је да је законски обавезно лице занемарило своју обавезу и да фактички давалац иступа као незвани вршилац туђих послова, у којем случају он има право на накнаду трошкова по чл. 40. ОЗОРД. Овде право на накнаду штете постоји. А може бити да трећи иступа без намере да врши регрес према законски обавезном лицу: чини поклон или њему или примаоцу издржавања. Ако је поклон чињен законски обавезном лицу, онда ће у случају његове смрти постојати право издржаваног на накнаду штете, пошто ће поклон изостати за будућност те се враћамо општим правилима (која постоје за случај кад је издржавање давао онај ко је по закону био обавезан). Ако је издржавање давао као поклон примаоцу издржавања, онда решење питања зависи од тога да ли ће се издржавање продужити и у будућности или неће. Ако ће се издржавање продужити и у будућности, право на накнаду штете према одговорном лицу не постоји, јер оштећеник као обезбеђен не би имао ни право на законско издржавање према погинулом. А о томе да ли ће се издржавање продужити и у будућности не могу се у присуству живог даваоца правити претпоставке на основу тога како је издржавање давано у прошлости, ма како редовно и ма како дуго (5). На основу фактичког давања, без намере правног обвезивања не може се стећи право на издржавање: прималац не може издржа-

(5) Другачије је у хипотези кад се тражи накнада штете за губитак издржавања услед смрти самог фактичког даваоца, оног који је издржавање фактички давао али на то није био правно обавезан. Овде фактичког даваоца више нема, фактичко издржавање је већ изостало и то дефинитивно и о томе да ли би се издржавање продужило у будућности може се судити

вање изнудити против воље фактичког даваоца, који издржавање може ускратити у сваком тренутку. Из свега тога произилази закључак да ће примаоцу издржавања бити ускраћено право на накнаду штете према одговорном лицу само ако фактички давалац изричито и у форми која се тражи за поклон, изјави да ће издржавање давати и даље, другим речима ако се правно обвеже.

Др Обрен Д. Станковић

РЕЗЮМЕ

Отношение между правом на возмещение убытков вследствие прекращения получения содержания после смерти лица, уплачивавшего содержание, и законным правом на получение содержания

Автор отдельно рассматривает три гипотезы.

Первая — при которой по вине причинителя вреда наступила смерть лица, уплачивавшего содержание, после которого осталось хотя бы еще одно лицо, обязанное по закону и обладающие достаточными средствами выдавать содержание. По этой гипотезе потерпевшее лицо, получавшее содержание, не располагает правом предъявить требование о выплате ему содержания от другого лица, также обязанного по закону уплачивать содержание. Он имеет право на возмещение убытков вследствие прекращения выплаты содержания. В то же время возникшее в таком порядке право на возмещение убытков (за возникновение которых действительны общие положения о гражданской ответственности) не может быть кумулировано с правом предъявления лицам; уплачивающим содержание по закону, требования о доставлении ими содержания.

Второй является гипотеза, по которой было лишено жизни одно из нескольких лиц, уплачивающих содержание по одному и тому же основанию (обязанных по закону одновременно выплачивать содержание). С точки зрения югославской теории и практики потерпевший в данном случае не имеет право долю содержания, раннее получаемую от погибшего лица, требовать от остальных лиц, уплачивающих содержание. Ему принадлежит лишь право требовать возмещение убытков от виновного лица. В теории господствует точка зрения, по которой второе правило применимо в случае, если лицами, обязанными по одному и таму же основанию уплачивать содержание, являются родители, так как их обязательство является солидарным.

Третья гипотеза — по которой было лишено жизни лицо, которое по закону уплачивало содержание, в то время как фактически содержание уплачивало другое лицо, которое юридически не было обязано (ни по закону ни по договору) выдавать содержание. В данном случае лицо, получающее содержание, меет право на возмещение убытков, кроме случаев, когда лицо, фактически уплачивающее содержание, специально и в форме, установленно для дарения, заявит о желании и в дельнейшем уплачивать содержание, другими словами, если юридически обязуется выдавать содержание.

само на основу прошлости (односно на основу познатих чињеница до дана смрти даваоца издржавања). Иначе, начелно говорећи, накнаду штете могуће је досудити и у овој хипотези, јер је за настанак права на накнаду штете довољна и повреда легитимног интереса (другим речима није неопходно да је штета последица повреде субјективног права).

SUMMARY

The relation between the right to amends of damages for lost maintenance in the case of death of the donor of maintenance and the juridical right to maintenance

The author separately examines three hypothesis.

The first is the one in which the death of the juridical donor of maintenance was caused by culpability of the damaged part, but was left behind at least one other juridical donor which is capable of giving maintenance. In this case, the damaged receiver of maintenance does not have the right to demand maintenance from the next juridical donor, but has the right to amends of damages for the lost maintenance. At the same time, the right to amends originated in this way (general regulations of civil responsibility are valid for such cases) can not be cumulated with the right to maintenance towards the juridical doners of maintenance.

The second hypothesis concernes the case in which one of few debtors of the same level (who according to law pay maintenance simultaneously) gets killed. According to the point of view of the Jugoslav theory and experience, in such cases, damaged part does not have the right to demand from other debtors of the same level, the part of maintenance that was given by the killed donor, but can only ask for the amends of damage from the responsible part. In theory the general oppinion was that the second regulation is valid for a case in which the debtors of the same level are parents, as according to this oppinion parents duty is solidary.

The third hypothesis is the one in which the nominal juridical donor gets killed, but the maintenance in fact was given by another person, who does not have legal (nor juridical nor stipulated) duty of giving maintenance. In this case the receiver of maintenance has the right to the compensation of damage, except if the effective donor explicitly and in the form or a gift declares that he will continue giving maintenance, in other words if he juridicaly binds himself to giving maintenance.

RÉSUMÉ

Le rapport entre le droit à la reparation des dommages pour cause de perte de la pension alimentaire en cas de décès de la personne qui fournit les aliments et le droit légal a la pension alimentaire

L'auteur étudie séparément trois hypothèses.

La première hypothèse est celle dans laquelle c'est par la faute de l'auteur du dommage que la mort de la personne qui fournit les aliments s'est ensuivie, même si après sa disparition une personne est encore restée qui est tenue par la loi à l'obligation alimentaire et qui a la possibilité de fournir les aliments. Dans cette hypothèse la personne qui a subi le dommage et qui reçoit les aliments n'a pas le droit de demander les aliments à la personne légale qui sournit les aliments suivante, mais elle a le droit à la réparation des dommages pour la perte de la pension alimentaire. En même temps le droit à la réparation des dommages qui a ainsi pris naissance (pour la réalïsation duquel sont valables les règles générales relatives à la responsabilité civile) ne peut pas être cumulé avec le droit à la pension alimentaire à l'égard des personnes qui sont tenues par la loi à fournir les aliments.

La dexième hypothèese est celle d'après laquelle une ou plusieurs personnes on été tuées qui sont tenues à fournir les aliments et qui étaient débiteurs dans la même proportion (qui d'après la loi fornissent les aliments simultanément). D'après le point de vue sur lequel se son placées la théorie et la pratique yougoslaves das un teh cas la personne qui a subi

le dommage n'a pas le droit de demander la part de la pension alimentaire qu'elle recevait de la personne qui a été tuée aux autres personnes qui fournissent les aliments dans la même proportion, mais elle peut seulement demander la réparation du dommage subi de la personne responsable. Dans la théorie l'opinion est soutenue selon laquelle la deuxième règle est valable lorsque les parents appraissent comme débiteurs dans la même proportion, parce que d'après cette opinion l'obligation des parents est solidaire.

La troisième hypothèse est celle dans laquelle la personne légale nominale qui fournit les aliments a été tuée et que c'est une autre personne qui fournit effectivement les aliments, cette personne n'étant pas obligée juridiquement (ni par la loi ni par contrat) à fournir les aliments. Dans ce cas la personne qui reçoit les aliments a droit à la réparation des dommages, excepté si la personne qui fournit effectivement les aliments a déclaré expressément et dans la forme requisse pour le don qu'elle continuera à fournir les aliments, en d'autres termes si elle s'oblige juridiquement qu'elle fournira la pension alimentaire.

О ЈЕДНОМ МЕТОДУ ПРОУЧАВАЊА МЕЂУНАРОДНИХ ОДНОСА

На свом развојном путу од историјске науке ка теоријској, Наука о међународним односима веома дуго остаје на дескриптивном нивоу, што је и разумљиво с обзиром да су међународни односи у целини били скоро искључиво историјски проучавани. Међутим, како се међународни живот све више развијао и постајао значајнији у животу народа, историја је све мање била у стању да задовољи потребе за сазнањем савремених процеса који су настајали у међународним односима а који су утицали на живот друштва уопште. Та прекретница у научном проучавању међународних односа наступа већ после првог светског рата. Ово свакако није случајно временско поклапање већ би се пре могло рећи да први светски рат указује на значај међународних односа у друштвеном животу уопште. Ова чињеница је указала на потребу ефикаснијег научног проучавања јер је друштвени развој захтевао брже и непосредније сазнање процеса који се одвијају у савремености како би примена научних сазнања била ефикасија у служби задатака које је међународни живот стављао пред његове учеснике.

Сурова разарања у светским размерама, која је са собом донео први светски рат, навео је људе да се преданије позабаве проучавањем појава међународног живота те се непосредно после рата појављују прве студије теоријског карактера, стварају одговарајући институти и универзитетске катедре. Ипак, може се рећи да је између два рата створена само основа за пуни развој науке о међународним односима до којег долази тек после другог светског рата. Историјом незабележена разарања, монструозност и масовност злочина добијају на крају потпуну извесност савршеног уништења, на коју могућност је указала експлозија прве атомске бомбе над Хирошимом. Свест о томе, и реалност такве извесности у односима који настају после другог светског рата, доводе на пољу политичких наука до наглог успона интереса за проучавање међународних односа.

Неопходно је рећи да је међународни живот и пре првог светског рата привлачио пажњу науке. Највећи умови човечанства одувек су поклањали пажњу и међународном животу. Са развојем социологије и политичких наука у XIX веку појављују се и студије о најзначајнијим питањима међународних односа а нарочито о рату и миру. У нашој земљи ту се мора поменути „Србија на истоку" Светозара Марковића и „Србија и Албанија" Димитрија Туцовића. У марксистичкој литератури „Комунистички манифест", као и Енгелсови радови о војној сили и о улози силе у истори-

ји, дају теоријску основу за примену историјско-материјалистичког метода у проучавању међународних односа. Допринос Лењина на овом пољу је велики а нарочито његово дело „Империјализам као највиши стадиј капитализма" и многе расправе о рату и миру уопште.

Међутим, систематска обрада међународних односа почиње да се развија тек између два рата, а нарочито после другог светског рата. Данас се студије, монографије, уџбеници и систематска дела из ове области броје на хиљаде. Међународна сарадња у одговарајућим научним удружењима омогућује размену искустава која на овом пољу често не познаје блоковске и друге поделе света.

Развојни пут Науке о међународним односима није могао бити ни лак ни праволинијски. Неслагање око дефинисања ове науке, одређивања њеног предмета и метода и тешкоће у изградњи одговарајућег методског поступка и средстава за прикупљање грађе, нужно су изазвала велике разлике у схватањима која су често и потпуно противуречна. Једна од првих дефиниција предмета Науке о међународним односима настала је 1936. године у оквиру Међународног института за интелектуалну сарадњу Друштва народа. Она гласи: „Наука о међународним односима је пре свега дескриптивног карактера. Она донекле припада врсти савремене историје народа, и као таква, она обухвата све области као што су економија, трговина, размена производње, добара, новца, као и области политике и културе." (1) Ова дефиниција учинила је велики утицај на развој науке о међународним односима тако да је створена читава школа која је ову науку ограничила на дескриптивни метод. Овакав став према предмету и методу ове науке преовлађује у Европи све до педесетих година када се под утицајем развоја теорије међународних односа у САД и Великој Британији, појављују у Француској и другим европским земљама први радови теоријског карактера у области међународних односа.

Ако бисмо хтели да у садашњем тренутку утврдимо који методски поступак преовлађује у Науци о међународним односима, мислимо да се може рећи да су присутна готово подједнако оба метода: теоријски и дескриптивни. Унутар теоријског можемо запазити два основна правца: један, који иде за стварањем теоријског система који би обухватио у целини међународне односе, и други, који поклања пажњу неким најзначајнијим питањима међународног живота, теоријски их обрађује и уклапа у један општи теоријски став. Дескриптивни метод такође садржи два вида: историјско проучавање које може бити усмерено само на проучавање дипломатске историје, или, проучавање укупности односа који се појављују у историји међународних односа; други вид дескриптивног проучавања нема историјски карактер јер се бави „савременим" збивањима у међународном животу за која историјски метод није подобан.

Овај други вид дескриптивног метода најчешће се примењује у проучавању међународне или спољне политике држава (2) али налази доста

(1) Нав. по: L. Ledermann, Considération épistémologiques sur l'étude de relations internationales, Mélange Séfériadès, Athènes 1961, p. 391.

(2) У нас нарочито успешно примењен у уџбенику: В. Гавранов и М. Стојковић, Међународни односи и спољна политика Југославије, Београд 1972.

примене и у проучавању међународних односа. Његове добре стране су свакако у томе што нам пружа опис појава међународног живота и на тај начин указује на везе између њих, што само по себи има велики значај за науку. Његове, пак, слабе стране јесу у томе што у опису ових појава нема тако поузданих извора као што их има историја, јер се бави описом појава савременог живота, а познато је да је подручје међународне политике увек у већој или мањој мери покривено тајном коју државе чувају, руковођене својим интересима. Зато и везе између ових појава могу често да буду погрешно виђене, што свакако води опасности погрешног закључивања. Зато сам дескриптивни метод без примене теоријског метода има ограничен домашај. Научно посматрање захтева стално довођење у везу појава са већ откривеним законитостима, или општим друштвеним законитостима, како би се умањила опасност погрешног закључивања из описа чињеница онаквим каквим их види њихов савремени истраживач.

Многи проблеми у вези с напред изложеним постоје и у педагошком раду у настави међународних односа. Чини се да дескриптивни метод проучавања може користити настави јер је погодан за увођење у знања из ове области. Поготову, ако се упоредо с међународним односима не изводи настава предмета који проучавају поједине појаве или институционалне облике међународних односа, као што су међународно право и међународне организације. У том случају, дескриптивни метод је неопходан јер би било тешко замислити педагошки успех непосредним излагањем теорије међународних односа ако слушаоци не знају основне појмове о институцијама и појавним облицима међународних односа.

Складно и успешно проведен дескриптивни метод, с неким општим ставовима уз анализу обимне грађе међународног живота није лако наћи. Зато би било корисно изнети и анализирати овај метод примењен у једном уџбенику међународних односа који је професор правног факултета у Паризу Марсел Мерле написао под насловом „Међународни живот". (La vie internationale, Paris, 3e ed 1970).

Писац већ у уводу указује на своје опредељење за дискриптивни метод уз напомену да је за многе случајеве нужна синтеза коју гради на интеракцији различитих појава међународног живота: међународног права, међународних организација, међународне економије, политике и др. Исто тако, у уводном делу, анализирајући међународну средину, писац поставља неке опште ставове који га опредељују у избору и научном објашњењу грађе коју у овој књизи излаже.

Велике су промене у међународној заједници које настају после првог светског рата, промене које у бити мењају међународне односе јер они сада обухватају читаву земљину куглу. Европа, као њихов дотадањи центар, постаје само један од учесника сада универзалних међународних односа. И сама концентрација силе одвија се назависно од Западне Европе и дојучерашње западно-европске силе само удруживањем могу постићи одговарајући капацитет силе с којим би могле ући у утакмицу са новонасталим светским силама. Та универзализација међународне заједнице и „демократизација" међународних односа, наметнула је и низ нових крупних проблема у међународном животу. Ту су разлике у цивили-

зацијама, идеологији, затим, огроман је јаз између индустријски развијених земаља и дојучерашњих колонија које су у послератну међународну заједницу врло брзо ступиле као независне државе. Све ово Мерле узима као основ за постављање својих полазних ставова и хипотеза чију проверу жели да нађе описом појава и облика међународног живота и веза које настају међу њима. Да ли ове промене имају такав домашај да би могле да измене досадашњи традиционални карактер међународних односа? Да ли ове промене структуре међународне заједнице могу саме по себи да измене и досадашњи међународни живот? Да ли се досадашња правила игре могу адаптирати у новом простору и у односима сасвим нових учесника међународних односа? Постављање ових хипотеза само по себи обавезује аутора да превазиђе дескриптивни метод, што он и чини када се нађе пред немоћи овога метода.

Немогуће је проучавати друштвене односе а да се претходно не одреде учесници и оквири у којим они настају и развијају се. Мерле зато почиње са описом државе. У овом опису он следи већ традиционалан пут који је утрла наука о међународном праву с тим што свим питањима, као што су елементи државе, признање држава и врсте држава, посвећује више политичких анализа но правних. Истовремено, путем описа ових елемената, он указује на промене које настају на овом пољу после другог светског рата а нарочито са стварањем нових држава на азијском и афричком континенту. Будући да су државе главни актери међународних односа, овај опис је неопходан јер би се без њега тешко могао разумети правни статус или диференцијација држава по политичким критеријумима. Поред држава, као главних учесника међународних односа, данас све већу улогу играју међународне организације без којих није могуће замислити и саме односе између држава. Ово је, такође, једна од савремених тековина у међународним односима и Мерле нам кратким историјским приказом развоја међународних организација од европског концерта сила и Свете алијансе указује на пут и детерминанте међународног организовања који данас често има и наднационалне форме. До 1849. године било је само 5 међународних и то невладиних организација и само једна међувладина да би данас било 1170 невладиних и 132 међувладине организације. Излагање о међународним организацијама садржи све што је нужно да се о њима зна за успешно разумевање међународних односа. Прво, чланство, начин пријема и права и обавезе чланова. Затим, односи чланства у погледу права и обавеза и у процесу доношења одлука. Постоје организације са истим формалним правима у том погледу и организације унутар којих чланице немају једнака права. Велике силе задржавају нека права само за себе, било путем права вета (УН) било задржавањем веће вредности свога гласа у односу на друге чланице организације (ЕЕЗ). Затим, начин организовања, јер већ и он сам указује на домашај те организације у међународним односима. Најзад, надлежност међународних организација у различитим видовима међународног живота почев од техничког регулисања саобраћаја, ПТТ и др. па преко међународне економске и финансијске равнотеже у свету до одржања међународног мира и безбедности.

Читаоцу уопште није тешко да из ових излагања схвати прве наговештаје деловања основних детерминанти међународног живота, улоге силе

у међународним односима, економског положаја земаља, геополитичку слику света и регионалне интересе, било блоковске било чисто географски регионалне. Из тих наговештених сазнања о детерминантама међународног живота, нужно следи опис и синтеза низа појава који омогућује сагледавање целине међународних односа. Мерле нам излагањем „Снага у акцији' 'даје изванредан опис процеса који се одвијају путем концентрације силе, њене деобе и њеног деловања како на положај сваке поједине државе тако и на развој међународних односа уопште. Све то је постигнуто готово искључивом применом дескриптивног метода сем основних ставова и хипотеза које имају опште теоријски карактер.

Моћ једне државе одређена је низом чинилаца од којих Мерле истиче следеће: простор у географском, геополитичком и стратегијском смислу, затим, демографски чинилац где број становника и однос броја и моћи често није у истој сразмери. Материјални и природни извори којима располаже једна држава јесу прворазредни чинилац али и он се може сасвим различито изражавати и имати према томе различит домашај: да ли је реч само о потенцијалним изворима или су они већ у експлоатацији, да ли ти извори пружају могућности за развој стратегијске, индустријске или сировинске економске снаге итд. Уколико држава располаже свим тим облицима извора може се сматрати земљом чија се моћ налази у пропорционалном односу са економском снагом. На тим материјалним чиниоцима изграђује се и спољна политика сваке земље. Међутим, сам процес припрема и доношења одлука у спољној политици има нешто заједничко за све земље. Свака држава има одговарајуће органе надлежне за вођење спољне политике. Међутим, облик политичког система битно утиче на тај процес тако да се разлике у том погледу могу класификовати према облицима политичког система. Данас се у том погледу могу запазити неке промене у овом процесу које се могу сматрати заједничким за све земље. Поред традиционалне улоге министарства иностраних послова, све већу улогу на овом послу имају министарства војске. С друге стране, спољни послови су све више и све чешће домен у коме шеф државе преузима највеће прерогативе и његов утицај постаје све значајнији. То је нарочито случај са великим силама чији шефови држава све чешће потпуно самостално одлучују о спољној политици држава којој су на челу. У том погледу запажа се и опадање улоге парламената чији удео у елаборацији спољне политике најчешће не прелази значај коректора који то може бити само post factum. Сличну улогу, али мањег домашаја има и јавно мњење које се често и сондира само зато да би се у страначким борбама извојевао који поен више.

Одређивање циљева у спољној политици Мерле види у зависности од места и улоге државе у међународним односима. „У свим временима неједнакост и сила рађали су појаву доминације и одбранбене реакције". Полазећи од овог општег става он анализира савремени империјализам. Он свакако није могао да изостави критику марксистичког схватања империјализма и у том погледу се придружује бројним теоретичарима међународних односа на западу с тим што покушава да својој критици да више научни него идеолошки тон. Међутим, и у њега као и у многих других аутора на западу има више неразумевања марксистичких ставова а

мање њихове стварне анализе. Марксизам се третира догматски без покушаја да се схвати у његовој суштини. Узима се, на пример, став из Комунистичког манифеста о будућим односима између социјалистичких земаља, па се тај став примењује на савремену праксу односа између социјалистичких земаља, не водећи рачуна о томе да је Комунистички манифест имао у виду односе између земаља у којима је социјализам већ изграђен а не у којима се тек изграђује. Затим, када се анализира економска подлога империјализма, онда се ставови који су вредели за период 1870—1930. пореде са савременим стањем. Каже се да је очигледно да САД у Вијетнаму не брани интересе приватних капиталиста већ неке опште националне интересе. Шта то уопште значи приватни интерес? Капиталистичка држава штити свој систем производње а да ли је реч о извозу приватног или државног капитала не мења у суштини империјализма готово ништа. Међутим, веома је добра анализа улоге традиционалних европских великих сила које су изгубиле свој некадашњи значај па је чак тешко говорити о њима као великим силама. Међутим, оне се упорно боре да очувају у свету, или неким регионима света, своје традиционалне интересе и утицај и то нарочито у новим државама које су биле бивше колоније ових сила. Све остале земље, по мишљењу аутора, имају само два избора: један је да се вежу за неки постојећи блоковски систем или да одаберу политику „систематске дезангажованости".

Најбоље стране дескриптивног метода али и његове слабости, Мерле нам је показао у четвртој глави у којој обрађује односе снага. Полазећи од општег става да односи снага настају увек када државе желе да учврсте своје интересе или одбране свој међународни положај у случају да су они угрожени од друге државе или других држава, Мерле извлачи свој закључак да након ратова, у којима долази до победе једне коалиције држава, долази до диференцирања силе у самој коалицији. Развој односа после другог светског рата није изузетак од овог општег правила. Постављајући тако полазну хипотезу, аутор нам самим описом груписања држава после другог светског рата намеће закључке који имају теоријску вредност. Концентрацијом силе долази се до биполаризма у равнотежи снага после другог светског рата. За саму пак равнотежу силе било је битно успоставити равнотежу атомског наоружања. Тек након успостављене нуклеарне равнотеже оштрица хладног рата се тупи, долази до смањења затегнутости у међународним односима а то доводи до кризе и лабављења блоковских групација и блоковске политике уопште. За разлику од многих аутора на западу, Мерле износи једно занимљиво тумачење опадања хладноратовске тензије након Стаљинове смрти. Он не мисли да је та смрт сама по себи битна за смањење затегнутости већ да она временски коинцидира са успостављањем нуклеарне равнотеже између СССР и САД, што је прву ослободило притиска опасности од нуклеарног напада на који не би могла одвратити на одговарајући начин. У ери владавине биполаризма у светским односима долази до појаве несврстаних држава (Le Tiers Monde), чија појава најављује прву пукотину у систему равнотеже силе. Мада им Мерле не придаје велики значај у светској политици, држећи се доследно дескриптивних метода, он износи њихов допринос развоју међународних односа, историјат организовања тако да се

ипак не може избећи закључак да је ова политика учинила много у разбијању затворене блоковске структуре међународне заједнице.

Као што нам је описом настајања и организовања блокова показао процес биполаризације, тако нам исто описом процеса дезинтеграције блокова указује на настајање полицентричке равнотеже снага. Основни чиниоци по њему су проширење круга земаља са нуклеарним оружјем, затим, немоћ савеза да пружи заштиту сваком члану и диференцијација моћи унутар насталих блокова. Осамостаљење Западне Европе и економски и политички, створило је основу за њену самосталну политику у односу на САД, што се слично догодило и у односима СССР—Кина. Мада у овом другом случају идеологија игра већу улогу него у првом, Мерле види нешто заједничко у оба ова примера.

Поред држава и њихове моћи, значајну улогу у међународним односима имају и различите интересне групе међународног карактера. То су интернационалне политичке партије, међународни синдикати, цркве, приватне компаније и међународно јавно мњење.

Од политичких партија описан је и обрађен утицај Комунистичке интернационале, Социјалистичке интернационале, Светске уније демохришћана и неке друге. Блиско деловању политичких партија је и деловање међународно организованих синдиката од којих су најзначајнији Светска синдикална федерација створена 1945. године. Међународна конфедерација слободних синдиката. Мада су ове организације интернационалне по своме саставу, често се дешава да се њихово деловање поклапа са међународном политиком неке групације држава, што је нарочито било карактеристично у периоду хладног рата.

Улога цркве у међународној политици, онако како је описана уз дату историјску перспективу, није никако за потцењивање с обзиром на интернационалну раширеност утицаја појединих цркава јер се религиозна подела никако не поклапа са државним границама. Међутим, овде дескриптивни метод показује своје слабости. Наиме, његова примена у историјској анализи је задовољавајућа али за разумевање ближе прошлости и садашњости он не пружа много. То је свакако и због тога што се делатност многих цркава у међународној политици одвија под велом тајне која има своје специфичности у односу на тајне државне политике.

У групе приватних интереса Мерле убраја како невладине међународне организације тако и приватне међународне компаније. И једне и друге делују свака на свој начин на међународне односе. Прве карактерише то што њихова делатност најчешће нема лукративне циљеве док друге делују искључиво у том циљу. И овим другим, конкуренција на тржишту је значајан чинилац њиховог ангажовања у међународној политици коју оне користе у конкурентској борби било да утичу преко својих влада било пак на владе земаља у којима економски делују.

Међународно јавно мњење као чинилац у разради спољне политике држава, описано је на један интересантан начин. Дати су примери испитивања јавног мњења по разним питањима међународних односа па су поређени резултати испитивања са предузетом политиком од стране држава у којима је то испитивање вршено. И овде је закључак дошао као природна последица примене овога метода: најчешће, владе доносе одлу-

ке које немају много везе са ставовима јавног мњења. Чак и онда када се подударе резултати испитивања јавног мњења и одлуке влада и тада су ове одлуке донете пре због владиних процена ситуације а не зато што су у складу са јавним мњењем.

Завршивши овако опис облика и појава међународног, живота аутор се сусрео с тешкоћама које дескриптивни метод није у стању да отклони. То су проблеми који настају у међународном животу интеракцијом ових појава у њему и решења која су сагледива као излаз из ових проблема. Да би ипак остао на дескриптивном нивоу, јер му претходна грађа не пружа могућности стварања теоријског система, аутор се опредељује за нормативни метод примењиван у међународном праву. Наиме, он покушава да нађе решења на тај начин што истражује оно што би требало да се учини како би се проблеми међународног живота лакше решили. Путеве за решење ових проблема он види тако што би се, прво, учврстила правила понашања у међународним односима развојем међународног права, затим друго, што би се тежило задовољењу интереса свих актера ових односа и најзад, треће, успостављањем поретка у коме би било могуће прибећи и сили за његово очување.

Примена дескриптивног метода у проучавању међународних односа је несумњиво корисна али се може запазити да и у најуспешнијим примерима његове примене, он показује недостатке који могу бити отклоњени само применом теоријског метода. Не може се пак рећи да дескриптивни метод може бити примењен у потпуности без основних полазних теоријских ставова, што показује и књига Марсел-а Мерле-а. Међутим, оно што њему недостаје јесте истраживање законитости или правилности у међународном животу тако да се искључиво његовом применом не могу остварити задаци које наука има као облик људске делатности. Његов значај за науку је ипак велики јер описујући појаве може доћи и до појединачних законитости о њима а то је већ полазна тачка ка откривању научних закона.

Наука о међународним односима као млада друштвена наука мора и даље неговати дескриптивни метод јер јој недостају многи општи теоријски ставови који научно објашњавају појаве међународног живота. Он је нужан јер би иначе многе појаве међународног живота остале ван домашаја науке. Сам опис ових појава је у неком смислу претходна радња научног поступка проучавања међународних односа. Овако сакупљени и описани подаци из међународних односа могу корисно послужити у каснијим теоријским обрадама, што се уосталом ради и у другим наукама које имају знатно дужу традицију и много боље прилагођене и разрађене методске поступке.

У настави међународних односа овај метод може бити такође веома користан, поготову у практичном раду који прати наставу, вежбама, научно-истраживачкој пракси па и изради семинарских радова. На овај начин студенти могу много лакше да савладају почетне препреке у научном истраживању а то нарочито зато што на овај начин могу да дођу до неопходних претходних знања без којих се тешко може спровести научно истраживање.

Радослав Стојановић

РЕЗЮМЕ

Об одном методе изучения международных отношений

В современной науке о международных отношениях в настоящее время преобладают два метода есследований: один из них теоретический, другой — дескрибтивный. Второй из указанных методов применяется чаще всего при изучении международной или внешней политики государства. Положительные стороны данного метода заключаются в том, что, излагая явления международной жизни, он дает возможность установить известную общность между ними, что само по себе имеет большое значение для науки. Его же слабые стороны заключаются в том, что изложение данных явлений не располагает такими достоверными источниками, какими располагает история.

В статье особо подвергается анализу дескрибтивный метод, с большим успехом примененный проф. Марселем Мерле в книге La vie internationale (Paris X 3⁰ cd. 1970).

Он уже в вступлении говорит о себе как о стороннике дескрибтивного метода с синтезой интеракции различных явлений международной жизни: международного права, международных организаций, международной экономики, политики и др. Точно также в вступительной части автор, анализирую международную среду, выдвигает некоторые общие положения, повлиявшие на него при выборе и научном объяснении материала, изложенного в книге.

Говоря об явлениях международной жизни, автору удалось объяснить многие из них, при чем способом, который бы удовлетворил и требования теоретического метода. Это в особенности можно сказать за ту часть книги, в которой дается разбор соотношения сил. Исходя из общего положения, что соотношение сил возникает всегда в случаях, когда государства желают укрепить свои интересы или отстоять свое международное положение в случаях угрозы со стороны других государств, Мерле приходит к собственному выводу, что после войн, окончившихся победой одной коалиции государств, наступает дифференциация сил внутри самой коалиции. Пользуясь данной гипотезой, он, говоря о делении держав после Второй мировой войны, указывает на закономерности, к ней приводящие во всех схожих случаях.

Наука о международных отношениях, являясь молодой общественной наукой, должна и в дальнейшем посвящать большое внимание дескрибтивному методу, ибо у нее отсутствует общая теоретическая система. Поэтому книга Марселя Мерле может явиться прекрасным примером применения двух методов при изучении международных отношений.

SUMMARY

About a method for the study of international relations

In the contemporary science of international relations, two methodological proceedings predominate today: a theorical one and a descriptive one. The second method is generally used for the study of international or foreign policy of states. A good side of this method is that description of the events of international life enables the comprehention of the connections between events, and that in itself has great importance for the science. On the other hand its weak side lies in the fact that for description of these events it does not have such reliable sources as the history has.

Particularly well in this article is analysed the descriptive method applied in the book of professor Marcel Merle, La vie internationale (Paris K 3e ed. 1970.)

The author, already in the intoduction, indicates his own designation for the descriptive method with the syntesis of interaction of different events of international law, international organisations, international economy, politics and others. Also in the introduction, analysing the international circum-

stances the author sets up some general principles which designate him for this choice as welle as for the scientific explanations of constructions exposed in this book.

By the description of the events of international life, author managed to explain many of them in a way which would also satisfy demands of the theorical method. That can especialy be said for the part of the book that deals with the relation of force. Starting from the general position that the relation of force always takes place when states desire to strengthen their interests or defend their international position, in the case that they are threatened by other states. Morle concludes that after a war in which a coalition of states has won, differentialisation of forces appears within the coalition itself. Describing the division of forces after the second world war, he used this hypothesis to indicate the lawfulness which appears in all equal cases.

The science of international relations as a young science has to continue using the descriptive method because of lack the general theorical system. That is why Marcele Merles book can serve as a good example of the application of this method for the study of international relations.

RÉSUMÉ

Une méthode de l'étude des relations internationales

Dans la science contemporaine des relations internationales prédominent deux méthodes: l'une est théorique et l'autre descriptive. Cette deuxième méthode est appliquée le plus souvent dans l'étude de la politique internationale ou de la politique étrangère des Etats. Les avantages de cette méthode consistent dans le fait qu'il est rendu possible par la voie de la description des phénomènes de la vie internationale d'apercevoir certains liens entre les phénomènes ce qui par soi-même est d'une grande importance pour la science. Quant à ses faiblesses elles consistent en ce que dans la description de ces phénomènes il n'y a pas de sources sûres comme en possède l'histoire.

Dans cet article est analysée en particulier la méthode descriptive appliquée avec beaucoup de succès dans le livre du professeur Marcel Merle, La vie internationale (Paris K 3e éd. 1970).

Le professeur Merle a signalé déjà dans l'introduction qu'il a pris position pour la méthode descriptive et en même temps la synthèse de l'interaction des phénomènes différents du droit international, des organisations internationales, de l'économie internationale, de la politique etc. De même dans l'introduction en analysant le milieu international l'auteur établit certaines notions générales qui l'ont déterminées dans le choix et l'explication scientifique des matériaux qu'il a exposés dans ce livre.

Par la description des phénomènes de la vie internationale l'auteur est arrivé à expliquer un grand nombre de ces phénomènes d'une telle manière qui pourrait satisfaire aux exigeances de la méthode théorique. Cette affirmation est surtout valable pour la deuxième partie du livre, dans laquelle est élaboré le rapport des forces. En partant de l'attitude générale que les rapports de forces prennent naissance toutes les fois que les Etats désirent consolider leurs intérêts ou protéger leur situation internationale dans le cas qu'ils sont menacés de la part des autres Etats. Merle tire la conclusion qu'après les guerres qui se terminent par la victoire d'une coalition d'Etats, la différènciation des forces se produit au sein de cette coalition même. Il s'est basé sur cette hypothèse pour signaler — par la description de la division des puissances après la deuxième guerre mondiale — les normes qui contribuent à un tel état de choses dans tous les cas identiques.

La science des relations internationales en tant que jeune science sociale doit continuer à perfectionner la méthode descriptive, car un système théorique général lui fait défaut. C'est pourquoi le livre de Marcel Merle peut servir comme un bon exemple de l'application de cette méthode dans l'étude des relations internationales.

КРИЗА МЕЂУНАРОДНОГ ВАЗДУХОПЛОВНОГ ПРАВА

Неуспех Римских конференција о отмицама ваздухоплова

У времену од 28. августа до 21. септембра у Риму је одржана међународна (дипломатска) конференција ваздухопловног права и ванредна скупштина Међународне организације цивилног ваздухопловства са задатком да донесу нову конвенцију или допуне постојеће конвенције у борби против отмица и других видова напада на цивилне ваздухоплове. Обе конференције су се завршиле безуспешно, јер ниједан од предложених нацрта за нови инструмент или за побољшање старих докумената није добио двотрећинску већину, иако се на њима радило више од годину дана. Неуспех овакве врсте, у основи редак у међународном јавном праву, овога пута је, поред практичних проблема безбедности у међународном ваздушном саобраћају, поставио и једно шире и принципијелније питање — о улози и ефикасности међународног ваздухопловног права уопште.

Историјат проблема

Непосредни разлог за сазивање двеју конференција на нивоу владиних представника била је досадашња неефикасност међународне заједнице у борби против отмица, саботажа и других облика напада на авионе у међународном цивилном ваздухопловству. У анализама, које су претходиле конференцијама, Међународна организација цивилног ваздухопловства (ICAO) је дошла до закључка да се три постојеће конвенције о кривичним делима у међународном ваздухопловном праву — Токијска из 1963, Хашка из 1970. и Монтреалска из 1971. године, споро ратификују или недоследно примењују у пракси (1). У свакој од ових конвенција фигурира иста и заједничка санкција против учиниоца отмица и других кривичних дела угрожавања безбедности ваздухоплова — кажњавање криваца према националним законима земље у којој се затекну или њихова екстрадиција. Само пак, тумачење ових одредаба, најчешће ускраћивање екстрадиције или примена благих и неефикасних санкција из националних закона, довели су до неуједначености у примени конвенција,

(1) Видети Резолуцију Савета ICAO-а документу LC/SC CR из 1972.

која се није могла предвидети у тренутку доношења ових докумената. На једној страни пажњу привлачио проблем недовољног броја ратификација Монтреалске конвенције, која до данас није ступила на снагу, док су на другој страни били евидентни непоштовање и недоследна примена Токијске и Хашке конвенције. Оба разлога су имала за последицу повећани број отмица авиона и других кривичних дела, што је у крајњој линији довело у питање ефикасност и опстанак међународног цивилног ваздухопловства уопште.

Сазивању ванредне скупштине и посебне дипломатске конференције претходио је рад специјалног подкомитета ICAO-a у Вашингтону 1972. године, који је светској ваздухопловној организацији препоручио усавршавање постојећих конвенција или доношење једне нове конвенције, у којој би се предвиделе и неке санкције против држава које не поштују Токијску, Хашку и Монтреалску конвенцију. На основу препоруке Подкомитета, у јануару 1973. године у Монтреалу је заседао Правни комитет ICAO-a са задатком да припреми конкретне нацрте нових правних докумената, које ће усвојити дипломатска конференција и Скупштина ICAO-a (2).

Правни комитет ICAO-a, нажалост није успео да олакша посао највишим скуповима представника влада, јер је због непомирљивих интереса појединих земаља, уместо једног, припремио три нацрта за нове документе (совјетски предлог, француско-швајцарски-британски предлог и предлог скандинавских земаља). Правни комитет је после дуге и безуспешне дискусије практично само проследио Савету ICAO-a све поднете предлоге, а једино је већином одлучио да је неприхватљив амерички нацрт о бојкоту ваздушног саобраћаја према земљама, које крше раније конвенције (оваква колективна санкција је супротна Повељи Уједињених Нација, јер је у искључивој надлежности Савета безбедности; такав начин реаговања групе држава је у супротности и са Бечком конвенцијом о уговорном праву, јер би се односио и на државе које нису чланице нове конвенције; бојкот саобраћаја је, најзад, неприхватљив и из техничких разлога, јер би због јединства светског саобраћаја погађао и земље које нису криве, итд. (3).

Савет ICAO-a је прихватио препоруку Правног комитета да сви предлози, осим америчког, дођу до завршне фазе и заказао поменуте конференције у Риму (4). Због садржине предлога морала су да буду предвиђена

---

(2) Комплетан материјал са седница специјалног подкомитета и Правног комитета ICAO-a налази се у књизи Comité juridique, 20ème session special, volume I i volume II, 1973, Montreal.

(3) На одбацивање америчког предлога одлучујући утицај су имале примедбе ILA-e (International Law Asossiation), која је својим правничким ауторитетом скренула пажњу на проблем очувања основних принципа међународног јавног права. Видети члан 34 Бечке конвенције о уговорном праву.

(4) Седница Правног комитета је сваког дана ризиковала да се прекине без икаквог резултата. У последњем тренутку је нађено једино могуће заједничко решење да се препоручи Савету ICAO-a да све предлоге упути на скуп владиних представника. Такав компромисни предлог у Правном комитету поднела је аустријска делегација LC/Doc. n. 839). У жељи да очува иницијативу великог броја држава и компромис са Правног комитета, Савет ICAO је са задовољством примио и спровео поменуту препоруку.

два скупа — дипломатска конференција, која је надлежна за нову конвенцију и протоколе старих конвенција — и ванредна скупштина Међународне организације цивилног ваздухопловства, која је надлежна да мења и допуњује своју Повељу — Чикашку конвенцију из 1944 године. Одлучено је да конференције, састављене углавном од истих делегата, раде наизменично, дан за даном. Уочи римских састанака појавио се и четврти предлог, који је поднела Белгија (5), док је на самој дипломатској конференцији Грчка припремила и пети нацрт за измену Монтреалске конвенције.

Треба поменути да је на сазивање конференција у Риму велики утицај имала дискусија, односно Резолуција Уједињених Нација о тероризму, као и рад специјалног комитета УН о ширим проблемима тероризма.

Најзад треба рећи да су на атмосферу уочи конференција утицале отмице авиона, које је тих дана извршио Израел над територијом друге суверене државе. Општи протести у свету и реаговања међународне заједнице, који су уследили после ових аката „државног" пиратства, тражили су од римских конференција да предвиде санкције, и то не само против појединаца — отмичара и других учинилаца кривичних дела из међународног ваздухопловног права, него и против држава, које организовано предузимају такве или сличне акте. У данима пред конференцију владао је оптимизам за рад ових скупова и веровање да ће, бар у правном погледу, проблем отмица и других напада на цивилне ваздухоплове, бити скинут са дневног реда.

Садржина неприхваћених предлога

Обе конференције, као што је речено на почетку, завршиле су се потпуним неуспехом, јер ниједан од нацрта није добио двотрећинску већину.

Основна замисао првобитног француског предлога, коме су се уочи ванредне скупштине ICAO-а придружиле и Швајцарска и Велика Британија, била је измена Чикашке конвенције, коју као Повељу прихватају све чланице Међународне организације цивилног ваздухопловства (6). Полазећи од опште прихватљивости овог документа, аутори нацрта су сматрали да би било корисно и ефикасно да се у Чикашку конвенцију унесу одговарајући делови Хашке и Монтреалске конвенције, који говоре о кривичним делима против цивилног ваздухопловства и предвиђају кажњавање криваца по националним законима или њихово изручење. У првој варијанти је предложено да се посредством члана 94б Чикашке конвенције захтева обавезна ратификација новог амандмана, у конвенцији, што би практично значило да земља која не ратификује амандман ни после годину дана од његовог ступања на снагу, престаје да буде чланица ICAO-а. Пошто је овакав начин искључења из Међународне организације цивилног ваздухопловства за многе земље био неприхватљив,

(5) CAS Doc. n. 12 и

(6) A20—WP/2 i A20—WP/3 у документацији ванредне скупштине ICAO-а у Риму.

аутори нацрта су у току скупштине ублажавали свој предлог. Крајњи компромис било је избацивање санкција из амандмана и искључиво инсистирање на уношењу у Чикашку конвенцију одредаба Хашке и Монтреалске конвенције о кривичним делима и кажњавању по националним законима или изручењу криваца, док би се на одредбе амандмана односиле само опште и не много ефикасне санкције, које већ постоје у Чикашкој конвенцији (нпр., интервенција Савета ICAO-а код тумачења Конвенције, ускраћивање права гласа одређеној земљи итд. — мере, које практично ни до сада нису коришћене (7). Међутим, чак ни овако разводњен предлог није успео да добије потребну већину.

Совјетски предлог (касније се у току рада дипломатске конференције као званични подносилац овог нацрта појавила Бугарска) је инсистирао на протоколима Хашке и Монтреалске конвенције (8). Суштину измена двају конвенција требало је да представљају одредбе о безусловној екстрадицији учиниоца отмица и других кривичних дела у корист државе у којој је ваздухоплов регистрован, са једним јединим изузетком да се то не односи на случај када је учинилац дела угрожавања безбедности ваздухоплова припадник државе на чијој се територији налази. Пошто је безусловна екстрадиција наишла на општи отпор учесника конференције (сви су је оцењивали као теоријски ефикасну, али истовремено и као нереалну меру која би због азила остала мртво слово на папиру у политички подељеном свету), Совјети су ублажили прву варијанту и као компромис понудили тзв. преференцијалну екстрадицију, односно давање предности екстрадицији над кажњавањем криваца по националном закону, уколико то није у супротности са самим националним законом или са уобичајеном праксом једне земље. Тиме је и совјетски оригинални предлог изгубио у својој оштрини, али му ни то није било довољно да обезбеди двотрећинску већину (9).

Предлог скандинавских земаља је полазио од потребе да се донесе нова конвенција, која би била независна од евентуалних измена у Чикашкој конвенцији. Према њиховом нацрту, о непоштовању ранијих конвенција расправља Савет ICAO-а, испитујући, пре свега, чињенице, а његовој седници може присуствовати, без права гласа и земља о којој се расправља (10). Ако је потребно Савет може да именује Комисију, састављену од експерата, са задатком да испита чињенице и да у одређеном року поднесе извештај са закључцима, који ће се доставити свим чланицама ICAO-а, укључујући и државу у питању. У наставку поступка Савет ICAO-а може да упути препоруку поменутој држави о томе како треба да

(7) Члан 87 и чл. 88 Чикашке конвенције из 1944 године (пуни назив — Convention relative à l'Aviation civile internationale).

(8) CAS Doc. n. 5 у документацији дипломатске конференције о ваздухопловном праву у РИМУ.

(9) У последњој фази рада дипломатске конференције сва три протокола, два оригинална совјетска за Хашку и Монтреалску конвенцију, и трећи — грчки за Монтреалску конвенцију, појавили су се у једном заједничком документу, као предлог саме Конференције. О протоколима се гласало два пута, али је резултат остао негативан.

(10) Прва варијанта здруженог скандинавског предлога се може наћи у радном папиру LC n. 831.

се понаша у вези са угрожавањем безбедности међународног ваздушног транспорта. Ако држава не прихвати препоруку и у одређеном року не предузме предложене мере, генерални секретар ICAO-а, на захтев било које земље чланице нове Конвенције, сазива хитну конференцију свих држава-чланица Конвенције, којој присуствује и држава о којој је реч. Конференција такође може препоручити држави у питању да предузме одговарајуће мере да би се отклониле претње безбедности у међународном ваздушном саобраћају (11). Скандинавски предлог, иако је за санкцију имао само моралну осуду земље која не поштује Токијску, Хашку и Монтреалску конвенцију, није у другом делу конференције ни расправљан, нити је стављен на гласање, јер се у претходном гласању о принципима новог документа већина делегација изјаснила против политизације ICAO-а, предложеног начина испитивања чињеница на територији једне суверене земље и рада самосталне комисије експерата.

Четврти предлог — Белгије, замишљен такође као нацрт нове самосталне конвенције, превиђао је једино Комисију од девет чланова, који би били независни од својих влада, са надлежношћу да испитују чињенице у вези са кршењем постојећих конвенција и упућују препоруке државама о томе како ове треба да се понашају. Предлог је такође отпао у фази дискусије и гласања о принципима новог документа, јер је велика већина делегација била против идеје да овако значајна овлашћења буду у рукама комисије изван Међународне организације цивилног ваздухопловства.

Најзад, дипломатска конференција је доста времена провела у обради оригиналног грчког предлога Протокола Монтреалске конвенције, којим би се кривична дела саботаже и напада на ваздухоплове допунила и кривичним делом угрожавања безбедности путника и особља на аеродрому у фази укрцавања у авион или искрцавања из авиона (повод за ову допуну био је познати случај масакра на Атинском аеродрому у августу ове године). Приликом коначног гласања ни овај Протокол није добио две трећине гласова (12).

Слабљење међународног ваздухопловног права

Обе римске конференције су, као ретко који међународни скуп, биле неефикасне и стерилне од самог почетка. Стално присуство политике у дебати, а посебно сукоб интереса појединих земаља или боље речено појединих група земаља, нису дозволили ниједном предложеном концепту да буде разрађен до краја и прихваћен двотрећинском већином. Аутори предлога су, опет, са своје стране, и поред формалног доприноса кроз

(11) Основна замерка, коју су многе делегације упућивале нордијском предлогу, односила се на могућност упућивања препорука о понашању у међународним односима једној држави која није потписница нове Конвенције, као и давање велике надлежности Комисији експерата, што је веома много личило на одбачени амерички предлог и могло да значи његово поновно уношење у дневни ред, само под другим именом и „на мала врата". Видети члан 3, став 3 и члан 5 поменутог нацрта

нацрте, практично и сами допринели неуспеху, јер су показали отсуство флексибилности за компромис и сарадњу на међународној трибини, залажући се само за своје предлоге или, чак и саботирајући предлоге других.

Убеђеност једног броја делегација да је на неефикасност римских конференција битно утицала процедура, која је на почетку рада прихваћена, брзо је демантована, јер се ни после накнадног поједностављивања процедуре није постигао никакав резултат. Наиме, првог дана рада је простом већином одлучено да ће се на дипломатској конференцији уобичајена двотрећинска већина за усвајање коначног документа рачунати на начин који је Чикашком конвенцијом предвиђен за рад скупштине ICAO-а, а то значи да ће се две трећине позитивних гласова формирати од укупног броја делегација пријављених на конференцији, а не од делегација које су фактички присутне на гласању (13). На крају конференције када се запало у кризу и веровало да овакав начин пребројавања гласова отежава доношење протокола, посебним гласањем је одлучено да се две трећине рачунају од делегација које су фактички присутне и гласале, како је то раније био случај на дипломатским конференцијама ваздухопловног права (нпр., Хашка 1970. и Монтреалска 1971. године). Нажалост, иако је за овакву двотрећинску већину био потребан мањи број позитивних гласова (код оваквог гласања се уздржани рачунају као да нису гласали, док су код процедуре, која је на почетку одређена, њихови гласови улазили у негативне гласове), крајњи резултат је остао исти.

Идеја овог написа није била да детаљно анализира саме конференције, ставове појединих држава или активност југословенске делегације. Шири закључак који намеће римски неуспех не односи се само на признање међународне заједнице да у једном тренутку политичких превирања није била у стању да учини нови корак у борби за безбедност цивилног ваздухопловства. Пажњу аутора је нарочито привукла чињеница да међународно ваздухопловно право, иако у сталном порасту и развоју, почиње да се губи и бледи у кошмару међународних политичких односа. Такав се утисак, вероватно, не може стећи или не може показати код шире правне гране — међународног јавног права, коме својим највећим делом припада и само ваздухопловно право. Код овог последњег, међутим, када је реч о отмицама и нападима на ваздухоплове такав је закључак могућ, поготову што се не може оспоравати доскорашња ефикасност, богатство конвенцијама и општа прихватљивост ове гране права.

Др Миодраг Трајковић

---

(12) За грчки предлог је било симпатија код готово свих земаља, јер се односио на један неспоран и од политике независан проблем у међународном ваздушном саобраћају. То што је и овај предлог на крају доживео судбину свих осталих предлога, вероватно треба тумачити резигнацијом и разочарањем, које је, после четири недеље рада и безуспешног гласања о главним протоколима, захватило већину делегација.

(13) О другачијем одређивању двотрећинске већине одлучено је на предлог Француске, Велике Британије и Швајцарске (поднесак CAS Doc. n. 11), које су измену у пословнику правдале потребом да се о истим или сличним проблемима на дипломатској конференцији и ванредној скупштини ICAO-а одлучује на исти начин.

РЕЗЮМЕ

Кризис международного воздушного права

Автор статьи объясняет неуспех дипломатической конференции о воздушном праве и внеочередного заседания Международной организации гражданской авиации (ICAO), посвященных проблемам незаконных актов против безопасности гражданской авиации.

Кроме анализа отлоненных проектов, автор указывает и на причины неуспеха этих двух международных заседаний.

SUMMARY

Crisis of International Air Law

The author of this article explaines the failure of Diplomatic Air Law Conference and Extraordinary Assembly of International Civil Aviation Organisation (ICAO) on the problems of unlawful the acts against the safety of civil aviation (Rome, August 28 — September 21, 1973).

Together with analysis of the drafts not adapted, the author gives his comments of reasons for such a failure.

RÉSUMÉ

La crise du droit aérien international

L'auteur de l'article explique l'échec de la Conférence diplomatique du droit aérien et de l'Assemblée extraordinaire de l'Organisation internationale de l'Aviation civile (OACI), relatives aux problèmes d'actes illicites dirigés contre la sécurité de l'Aviation civile (Rome, 28 août — 21 septembre 1973).

En faisant une analyse des différents projets, qui n'étaient pas acceptés, l'auteur nous donne également son commentaire des raisons de cet échec.

ПОСЕБНА МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ЗАШТИТА ЖЕНА У ОРУЖАНИМ СУКОБИМА

1. Данас се увелико ради на реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права о оружаним сукобима. Те међународне акције имају за циљ да се човек заштити потпуније, у сваком оружаном сукобу, а полазе од постојеће кодификације међународног хуманитарног права, односно од четири Женевске конвенције за заштиту жртава рата, од 12. августа 1949. године (1). Такве акције никада нису престајале, јер иако правно забрањени, ратови су стварност савременог света и они се воде окрутније него икада. У послу на реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права предњачио је Међународни комитет Црвеног крста (МКЦК), а од 1968. године даље, тј. од Међународне конференције за људска права, одржане у Техерану, у томе активно сарађује и Организација Уједињених нација. Од тада се многе акције МКЦК и Уједињених нација допуњују.

Са становишта посебне међународноправне заштите жена у оружаним сукобима значајна је чињеница да је управо појачана улога УН у раду на реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права о оружаним сукобима, а посебно координација рада УН и МКЦК довела је до „Резолуције о заштити жена и деце у изузетним приликама и оружаном сукобу у борби за мир, самоопредељење, национално ослобођење и независност (2). Тој посебној заштити жене посвећена је нарочита пажња и у три извештаја Генералног секретара УН „О поштовању људских права у

---

(1) То су: Женевска конвенција за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату; (ЖК I)

Женевска конвенција за побољшање положја рањеника, болесника и бродолома оружаних снага на мору; (ЖК II)

Женевска конвенција о поступању са ратним заробљеницима; (ЖК III)

Женевска конвенција о заштити грађанских лица за време рата, (ЖК IV). Све четири Конвенције донете су 12. VIII 1949. године.

(2) Резолуцију је усвојила Комисија за положај жене (Уједињених нација) на свом XXIV заседању, марта 1972. године (E/ЦН. 6/Л. 657). Комисија је на том заседању, под тачком 8. свог дневног реда разматрала питање заштите жена и деце у изузетним приликама и оружаном сукобу у борби за мир, самоопредељење, национално ослобођење и независност. Делегације Египта, Мађарске, Ирака и Мауританије су поднеле нацрт резолуције о том питању. Предлогу се придружила делегација СР Белорусије, а после гласања о амандманима делегације САД (одбијен) и Француске и Румуније (усвојени). Резолуција је усвојена са 20 гласова за, ниједан против и 6 уздржаних. Као главно, Резолуцијом се моле владе, органи

оружаном сукобу" (3). Прва два извештаја поднета су у вези са наведеном општом акцијом за заштиту права човека у оружаном сукобу, а трећи у вези са Конференцијом експерата влада за реафирмацију и развој међународног хуманитарног права о оружаним сукобима, која је одржана, на позив МКЦК, у Женеви, од 24. маја до 12. јуна 1971. године.

Друга Конференција владиних експерата, о истом питању, одржана је такође у Женеви, од 3. маја до 3. јуна 1972. године. Предмет разматрања били су нацрти два додатна Протокола уз поменуте Женевске конвенције за заштиту жртава рата. Један, који се додаје уз све четири Женевске конвенције, тиче се међународних оружаних сукоба, а други Протокол члана 3, заједничког за све четири Женевске конвенције, којим се државе позивају да хуманитарна правила о оружаним сукобима примењују и у тзв. сукобима који немају међународни карактер. С обзиром на оно што се догађа у савременим оружаним сукобима од којих се многи воде за самоопредељене народа, за национално ослобођење и независност, показало се да би заштита жена и деце требало да буде потпуније регулисана у оба поменута правна инструмента (4).

2. Када се говори о раду на реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права о оружаним сукобима, са становишта посебне заштите жене, треба поћи од онога што је на томе већ било учињено и прихваћено Женевским конвенцијама.

У Конвенцији за побољшање положаја рањеника и болесника у оружаним снагама у рату и у Конвенцији за побољшање положаја рањеника, болесника и бродоломника оружаних снага на мору, када се говори о заштити, поступању и нези рањеника, болесника односно бродоломника, и о забрани мучења и вршења медицинских огита усвојена је, у односу на жене, оваква формулација:

„Према женама ће се поступати са свим посебним обзирима који се дугују њиховом полу" (члан 12, став 4, ЖК I, ЖК II).

У Конвенцији о поступању са ратним заробљеницима, став 2, члана 14, гласи:

„Према женама се мора поступати са свим обзирима који се дугују њиховом полу и оне у сваком случају морају уживати исто тако повољно поступање које се признаје мушкарцима".

У истој Конвенцији, кад се говори о једнаком поступању са ратним заробљеницима, посредно се поново говори о заштити жене, јер се захтева вођење рачуна о оним одредбама Конвенције „које се односе на чин као и на *пол* (подвукао аутор) (члан 16, ЖК III).

ОУН и специјализованих установа и невладиних организација да мобилишу светско јавно мнење у корит жена и деце кад постану жртве било којег оружаног сукоба. Затим, да траже средства и начина како да им се пружи свака хуманитарна помоћ у таквим приликама.

(3) A/7720 од 20. новембра 1969, A/8062 од 18. септембра 1971. године и A/8370 од 2. септембра 1971. године.

(4) Обично се питање заштите жена и деце повезује, а понегде и заједно регулише. Без намере да такав приступ решавању тог питања сматрамо погрешним, у овом прилогу, излагања су намерно ограничена на посебну заштиту жене којој таква, посебна заштита треба да буде призната и обезбеђена као жени, као потенцијалној мајци и као мајци.

О посебном третману жене заробљеника говори се и у делу којим су регулисана питања услова смештаја заробљеника. Став 4, члана 25, ЖК III гласи:

„У свим логорима у којима жене ратни заробљеници бораве истовремено кад и ратни заробљеници мушкарци, њима се имају обезбедити одвојене спаваонице".

Слично, постоји обавеза да се у логорима у којима бораве жене ратни заробљеници обезбеде посебни хигијенски уређаји (5).

У оквиру главе III исте Конвенције, којом су регулисана питања кривичних и дисциплинских санкција, неколико одредаба тиче се посебно жена заробљеника. Тако, у вези са извршењем казни,

„жене ратни заробљеници не могу се кажњавати строжијим казнама, нити се с њима, док издржавају казну сме поступати строжије него са женама које припадају оружаним снагама Силе која држи ратне заробљенике а које су кажњене за исто дело." (6).

У погледу места издржавања дисциплинске казне постоји обавеза да се жене ратни заробљеници држе „у просторијама одвојеним од оних у којима су мушкарци", као и обавеза да буду стављене „под непосредни надзор жена" (7). Иста обавеза постоји и за случај када жена ратни заробљеник издржава казну која јој је изречена на основу пресуде и која је на редован начин постала извршна (8).

У вези са чланом 110. ЖК III који се тиче случајева репатрирања и смештаја, у Прилогу I овој Конвенцији, дат је образац споразума о непосредном репатрирању и смештају у неутралној земљи рањеника и болесника ратних заробљеника. Посебно, за смештај у болнице у неутралној земљи, једна од категорија заробљеника су и

„све трудне жене ратни заробљеници и жене заробљеници мајке, са својом одојчади и малом децом" (9).

За разлику од наведене три Женевске конвенције према којима жена треба да ужива посебан третман као борац (односно болесник, рањеник, бродоломник) и као ратни заробљеник, по основу свог пола, у Конвенцији о заштити грађанских лица за време рата (ЖК IV), највећа пажња је посвећена заштити трудне жене и жене на порођају, односно мајке са малом децом.

Тако, на пример, бремените жене и мајке са децом испод седам година живота јесу једна од категорија грађанских лица која се могу склонити ван домашаја рата (санитетске зоне и места, и зоне и места безбедности) (10). Конвенцијом је предвиђена и посебна заштита рањених, немоћних и угрожених лица, међу која су сврстане и бремените жене (11). Стране-уговорнице се, затим, обавезују да ће

(5) Члан 29, став 2, ЖК III.
(6) Члан 88, став 2, ЖК III.
(7) Члан 97, став 4, ЖК III.
(8) Члан 108, став 2, ЖК III.
(9) Прилог I Б, тачка 7.
(10) Члан 14, став 1, ЖК IV.
(11) „Рањеници и болесници... и бремените жене биће предмет нарочите заштите и обзира" (Члан 16, став 1, ЖК IV).

„допустити слободан пролаз сваке пошиљке са неопходним животним намирницама, оделом и средствима за јачање намењеним... бременитим женама или породиљама" (12).

У вези са регулисањем статуса странаца који остану на територији једне стране у сукобу, изричито је прописано да бремените жене и мајке са децом млађом од седам година имају право на уживање посебних повластица у истој мери у којој такве повластице уживају и држављани заинтересоване државе (13).

На окупираној територији, окупирајућа Сила „не сме да спречава примену мера погодности усвојених, пре окупације, у корист... бременитих жена и мајки с децом млађом од седам година, уколико су у питању храна, лекарска нега и заштита против последица рата" (14).

За интернирана лица, односно бремените жене и породиље са таквим статусом, предвиђени су додаци хране, сразмерно њиховим физиолошким потребама. (15). Као једна од категорија интернираних лица која могу примати новчану помоћ „од Силе чији су држављани, од Сила заштитница, од сваке организације која им притекне у помоћ или од својих породица као и приходе од своје имовине, сагласно законодавству Силе која их држи", (16) наведене су и бремените жене. Ослобађање интернираних лица, односно њихово репатрирање или смештање у неутралну земљу такође је предмет посебног регулисања. Односно, за посебну категорију лица, међу којима су и бремените жене, мајке са одојчади и малом децом, препоручује се странама у сукобу да закључују посебне споразуме (17).

Та Женевска конвенција садржи и неколико одредаба које се тичу само жена породиља, поред наведених које треба да им обезбеде једнак третман као и бременитим женама (наведени члан 23, став 1 и члан 89, став 5). Те одредбе регулишу питање евакуисања из опседнуте или опкољене зоне зежа на пороћају, затим обавезу да се породиље — интернирана лица приме у сваку стручну установу, као и да се породиље — интернирана лица не смеју премештати све док путовање може рђаво да утиче на њихово здравље, „осим ако њихова безбедност то неодложно захтева". (18)

У четвртој Женевској конвенцији налазимо и две одредбе које се тичу свих жена као припадника категорије заштићених лица сходно дефиницији Конвенције (члан 4). Једна од тих одредаба тиче се посебних услова издржавања казне (слично као и у III ЖК), односно захтева се да жене буду смештене у посебне просторије и стављене под непосредан надзор жена (19).

---

(12) Члан 23, став 1, ЖК IV.
(13) Члан 38, тач. 5, ЖК IV.
(14) Члан 50, став 5, ЖК IV.
(15) Члан 89, став 5, ЖК IV.
(16) Члан 98, став 2, ЖК IV.
(17) Члан 132, став 2, ЖК IV.
(18) Члан 17; члан 91, став 2, ЖК IV.
(19 Члан 76, став 4, ЖК IV.

Друга, по нашем мишљењу веома значајна одредба говори о основним правима заштићених лица, односно о поступању према њима, с тим што се за жене предвиђа и оваква, посебна заштита:

„Жене ће посебно бити заштићене против сваког напада на њихову част, а нарочито против силовања, принуђавања на проституцију и против сваког напада на њихову стидљивост." (20)

Најзад, треба навести и одредбу члана 3. заједничког за све четири Конвенције, који се тиче сукоба који немају међународни карактер, а у чијој се тачки 1. забрањује дискриминација у поступању према одређеним категоријама лица која би се заснивала, између осталог, на полу (21).

3. Ако за тренутак „заборавимо" фактичко стање у савременим условима ратовања, морамо констатовати, на основу изложених података о међународноправној заштити жене у оружаном сукобу, de lege lata, да таква заштита постоји и да су творци Женевских конвенција у приличној мери разрадили ситуације у којима је жени потребно обезбедити посебну заштиту и узимали у обзир различита биолошка стања жене у којима је посебна заштита неопходна. На пример, жена у оружаним снагама своје земље, као борац, има исти третман са осталим борцима, али од тренутка рањавања, болести или падања у заробљеништво, нужно се постављају и питања њене посебне заштите или, боље речено, стварања услова које захтева њена природа са становишта биолошких својстава жене.

Још је изразитија „категоризација" у Женевској конвенцији о заштити грађанских лица за време рата. Што се тиче ситуација у које жене могу доћи (потреба евакуисања, услови живота као интернираних лица, исхрана, смештај, нега оболеле жене, итд.), оне су, чини се, заиста разрађене. Таква тенденција је, вероватно, постојала и у „категоризацији" жена које треба да уживају посебну заштиту у разним ситуацијама. На основу анализе све четири Женевске конвенције, долази се до закључка да се у Конвенцијама говори о *жени*, односно о жени која се од мушкарца разликује само по полу; затим о *бременитим женама, породиљама* (женама на порођају); *женама са одојчади; женама са малом децом* и о *женама са децом испод 7 година живота.*

Ако оставимо по страни познате и вечно присутне расправе о значењу појма „жена са малом децом", односно одређивања појма (тачније границе доба живота „мало дете", ,одојче" и слично, остаје питање критеријума зашто је један вид заштите признат бременитој жени, а не и породиљи, или обрнуто. Свакако да ту може бити објективних разлога, али анализирајући раније изнете одредбе Женевских конвенција чини се да постављени критеријуми нису увек и свуда доследно спроведени. Вероватно би садашњи и предстојећи рад на Женевским конвенцијама могао до-

(20) Члан 27, став 2, ЖК IV.

(21) Члан 3, тачка 1, ЖК I, II, III, IV:

„1) Према лицима која не учествују непосредно у непријатељствима, подразумевајући ту и припаднике оружаних снага који су положили оружје и лица онеспособљена за борбу услед болести, ране, лишења слободе или из било којег другог узрока, поступаће се, у свакој прилици, човечно, без икакве неповољне дискриминације засноване на ... полу ...".

принети доследнијој примени критеријума за посебну заштиту жене, односно свих жена или посебне категорије жена, у одређеним ситуацијама.

Ако посебну заштиту жене посматрамо са становишта врсте и садржине те заштите, утврдићемо да је она само на први поглед задовољавајућа. Недостаци те посебне заштите могли би се, у великој мери, избећи на два начина. Први јесте, да се постојећи видови посебне заштите прошире на нове ситуације, а други, да се предвиде и нове врсте (облици) заштите. Оба ова начина деловала би комплементарно, а циљ би им био потпунија заштита жене.

Најзад, у вези са стањем de lege lata, чини нам се да у самим Женевским конвенцијама постоји извесна противуречност. Заједнички члан 3. за све четири Женевске конвенције садржи једну одредбу, често сусретану у другим међународним документима о правима човека, у којој се забрањује дискриминација (у овом случају „неповољна") ([22]) по разним основама, међу којима се наводи и пол. Рађене у психози великог одјека управо донете Универзалне декларације о људским правима, Женевске конвенције и саме део опуса заштите човека и његових права, преузеле су готово неизмењену одредбу члана 2. став 1. поменуте Декларације. Поставља се, међутим, питање какав смисао има набрајање пола, као једног од основа могуће „неповољне дискриминације", када се Женевске конвенције имају примењивати на све оне категорије лица због којих су Женевске конвенције донете (борци, неборци, рањеници, болесници, цивили). Посебна заштита жене (мајке и осталих категорија) долази само као надградња на ту општу, свеобухватну заштиту човека.

Да су и творци Женевских конвенција полазили од таквог схватања може се закључити из одредбе члана 27. Женевске конвенције о заштити грађанских лица за време рата, чији став 3. гласи:

> „Водећи рачуна о одредбама које се односе на стање здравља, на године живота и *на пол* (подвукао аутор), Стране у сукобу у чијој се власти налазе заштићена лица поступаће према свима њима с истим обзирима, без икакве *неповољне дискриминације* (подвукао аутор), засноване нарочито на раси, вероисповести или политичким убеђењима".

Из цитиране одредбе произилази да је статус заштићених лица једнак, односно да у поступању према заштићеним лицима не сме да буде дискриминације, с тим што се овде *пол не појављује* као један од основа могуће, а забрањене дискриминације, већ напротив као једна од чињеница о којима је Страна у сукобу *дужна да води рачуна*, односно да остварује ону „додатну", „посебну" заштиту човека на коју жена има право по основу пола, као посебног биолошког својства.

Још изричитије је то исто речено у раније наведеним одредбама члана 12, став 4, прве и друге Женевске конвенције ([23]) и у одредби члана

([22]) За рад на овом прилогу коришћен је превод Женевских конвенција о заштити жртава рата, службено издање Државног секретаријата за иностране послове, Београд 1962.

([23]) „Према женама ће се поступати са свим посебним обзирима који се дугују њиховом полу".

14, став 2, треће Женевске конвенције ([24]). Ако се међународноправна заштита жене у оружаним сукобима не би схватала на овај начин, онда би део цитиране одредбе заједничког члана 3. био противуречан суштини заштите жене у оружаном сукобу.

4. Нека од наведених питања била су предмет разматрања друге Конференције експерата влада за реафирмацију и развој међународног хуманитарног права о оружаним сукобима, одржане у Женеви, у пролеће 1972. године. Предмет дебате су била два, раније поменута нацрта Протокола.

У нацрту првог Протокола, новине које се тичу заштите жене, своде се на три питања. Један од предлога је да се санитетска заштита која сада обухвата породиље, прошири и на труднице (члан 12, Протокол I). Други и трећи предлог штите жену посредно, односно такође као мајку, али заједно са дететом. Предлог је да се забрани изрицање смртне казне мајкама са малом децом и мајкама које се фактички старају о деци (члан 59, Протокол I). Предлог је да се смртна казна неће извршити над трудним женама (члан 60, Протокол I).

Дебата је показала да су термини употребљени у формулацији тих предлога сувише неодређени. На пример, шта треба подразумевати под појмом „мало дете", а шта под појмом „жене које се фактички старају о деци". Један од учесника дебате је предложио да се заштите мајке деце до 15 година живота (мада има мишљења да се термином „мало дете" обухватају деца до 7 година живота), а у погледу друге нејасноће, експерт МКЦК је дао допунско објашњење да се мисли на мајке које су родиле децу, на мајке које су усвојиле децу, или чак на рођаке или суседе који су прихватили неко дете, иако између њих не постоји никаква правна (родбинска) веза. Према другом израженом мишљењу, нагласак је на заштити детета, те би уместо термина „жена која фактички чува децу", требало ставити: „лица одговорна за бригу о деци".

Под насловом „мере у корист деце", исте предлоге у погледу неизрицања и неизвршења смртне казне садржи и нацрт Протокола II (члан 6) који се тиче члана 3, заједничког за све четири Женевске конвенције, односно регулисања заштите у тзв. сукобима који немају међународни карактер.

Можда је најзначајнији део дебате у односу на посебну заштиту жене вођен у вези са заштитом жене од поступања које представља напад на њену част, принуђавање на проституцију и слично. У нацрту Протокола II, предлог за заштиту од таквих поступања налазио се у члану 5. који говори о забрани тероризма, репресалија и пљачке, с тим што су у тачки 3. истог члана, као посебно заштићена лица, издвојени жене и деца. Резултат дебате је тај да је у нацрт Протокола II (предлог Редакционог комитета) унет нови члан 5а. који се тиче непосредно и искључиво жена. Према тексту тог члана, „жене треба да буду посебно поштоване и замти-

---

([24]) „Према женама се мора поступати са свим обзирима који се дугују њиховом полу и оне у сваком случају морају уживати исто тако повољно поступање које се признаје мушкарцима".

ћене, нарочито од силовања и сваког другог облика напада на стидљивост". (25).

Ако се та одредба схвати као израз настојања да се свакој жени обезбеди шира заштита, шира од појма „заштићено становништво", онда је њен значај очигледан.

5. Искуство савремених оружаних сукоба показује да је главни проблем правног положаја човека у оружаном сукобу, посебно жене, у томе што агресор не поштује постојећа правила хуманитарног права о оружаним сукобима. Поштовање тих правила остаје први проблем хуманитарног права о оружаним сукобима. Међутим, данас је потребно заоштравати мерила о томе шта је све незаконито у оружаном сукобу кад је у питању третман човека. На тај начин, заоштрава се и став против агресије и њена осуда добија потпунија правна мерила. Стога, досадашњи рад на реафирмацији и развоју међународног хуманитарног права о оружаним сукобима, у чијој целокупности посебна заштита жене представља сразмерно мали део, показује да би пре коначног усвајања Протокола било потребно да се са становишта заштите жене још једанпут преиспитају решења све четири Женевске конвенције, полазећи од ових питања: ко се штити; средства и начини (облици, врсте) заштите, и за какве ситуације треба предвидети и обезбедити заштиту.

Код првог питања мора се поћи од тога да жена ужива сву „општу" заштиту коју ужива и мушкарац. Ирелевантно је да ли је у питању жена борац или жена интернирац, или жена становник на окупираној територији. Следећи корак ка категоризацији жена као уживалаца посебне заштите јесте вођење рачуна о њеним биолошким особеностима које добијају посебан квалитет у случају материнства. Значи, за жене, интерниране у логорима треба да буде обезбеђен и посебан режим (смештај нарочито, медицинска помоћ, и тсл.). Мајке, нарочито трудннце и породиље, треба да представљају посебну категорију жена са правом на посебну заштиту, с тим што њихов статус треба регулисати водећи рачуна и о интересима и правима детета.

Средства и начини посебне заштите зависе у великој мери од средстава и начина ратовања. Будући да се управо она стално мењају и усавршавају, оправдано је када се увек понавља и истиче да постојећа заштита није потпуна. Тешко је замислити да је могућно постићи много више, имајући у виду пре свега незамисливо богату злочиначку машту извршилаца окрутних недела, нарочито над женама и децом. То, међутим, може да значи да треба тражити и усвајати нове мере заштите, повезано са пооштравањем санкција за оне који их не поштују, односно не примењују или их крше.

За какве ситуације треба предвидети и обезбедити заштиту не би требало да, са становишта жене, представља посебан проблем. Оне ситуа-

---

(25) Comité International de la Croix-Rouge, Conférence d'experts gouvernementaux sur la réaffirmation et le développement du droit international humanitaire applicable dans les conflits armés, Seconde Session, 3 mai — 3 juin 1972. — Rapport sur les travaux de la Conference. Vol. I. Genève, Juillet, 1972, p. 77.

ције у којима ужива заштиту мушкарац, треба да буду прихваћене и као ситуације у којима ужива заштиту жена. Међутим, у дискусијама (посебно у Комисији за положај жене, УН) појавило се мишљење да жена која све чешће учествује непосредно у оружаном сукобу (примери савремене оружане борбе за ослобођење од колонијализма, нарочито) не треба да тражи посебну заштиту. Другим речима, њен статус борца је лишава права на посебну заштиту.

Сматрамо да је такав став у основи погрешан. Имајући у виду југословенску праксу народноослободилачког рата, а и савремени систем општенародне одбране (сличне системе, са већим или мањим модификацијама и под другим називима познају или стварају и многе друге савремене земље), неприхватљиво је сводити питање посебне заштите жене у оружаном сукобу на питање права жене-борца. Заправо, док жена учествује у оружаној борби као борац, питање њене посебне заштите које треба да признаје, односно примењује непријатељ се и не поставља. Али ако таква жена-борац падне у руке непријатељу, она као његов заробљеник треба да ужива осим опште и посебну заштиту. У вези са тим, питање ситуација у којима жена треба да ужива посебну заштиту добија свој пуни смисао.

Наведена три питања свакако треба посматрати у њиховој међусобној повезаности, с тим што се увек када је реч о жени-мајци, као комплементарно питање поставља и питање посебне заштите детета.

др Вида Чок

РЕЗЮМЕ

Особая международная защита женщин во время войны

Вопрос особой международной защиты женщин во время войны рассматривается на основании проведенных до сих пор работ по реафирмации и развитии международного гуманитарного права о войнах, ибо работы еще не закончени. Исходя из решений, принятых 12 августа 1949 г. в четырех Женевских конвенциях о защите жертв войны, установлено, что женщина по позитивному международному праву пользуется особой защитой в силу особенностей своего пола, но что меры защиты главным образом связаны с ее материнством и заботами о неродившемся или уже рожденном ребенке.

Почин Международного комитета Красного Креста, координированный с инициативой Организации Объединенных Наций (в рамках которой и Комиссии по вопросам юридического положения женщин), привели к созыву двух конференций правительственных экспертов (в 1971 и 1972 г.), на которых рассматривались проекты двух дополнительных Протоколов к Женевским конвенциям. Первый Протокол относится к международным войнам и находится в связи со всеми четырьмя Конвенциями. Второй касается общей для всех четырех Конвенций ст. 3, по которой все государства призываются распространить применение гуманных правил ведения войны и на т. наз. столкновения, неимеющие международный характер.

В обоих Протоколах предусматривается и более подробная особая защита женщин. Самыми значительными являются предложения о распространении медицинской защиты на рожениц и беременных женщин, о более полной защите женщин от актов насилия, о запрещении приведения в исполнение смертной казни над беременными женщинами и запрещения выношения такого наказания женщине с малыми детьми. Ввиду того, что работы по пересмотру Женевских Конвенций еще не закончены, следует ожидать, что правительственные экперты персемотрят как положения, в которых женщине следовало бы обеспечить особую защиту, так и меры самой защиты.

SUMMARY

Special international legal protection of wimen during armed conflicts

The question of special international legal protection of wimen during armed conflicts was examined in the context of the works that are still in act, for the reaffirmation and developement of the international humanitarian law in the armed conflicts. Strating from the solutions adopted on the 12th of august 1949. as the Four conventions of Geneva for the protection of victimes of war, it was concluded that wimen, according to the international positive law, are titled to special protections as persons with particular characteristics of sex, but that means that the protection is conserned mainly with maternity and care for either yet unhorn, or with small children.

Actions of the International commetee of Red Cross, coordinated with the actions of United Nations (within which also The Comitions for the legal position of wimen) brought to the organisation of two conferences of experts of governments (in 1971. and 1972.) where two supplementary drafts of two Protocols to go along with the Geneva conventions, vere examined. The first Protocole regards the international armed conflicts, therefore it consernes all four Conventions, and the second Protocole consernes article 3 common also to all four Conventions, by them the states are asked to apply the humanitarian regulations of armed conflicts also in the conflicts that do not have international character. In both Protocols the more complete particular protection for wimen is anticipated. The most important suggestions are for the extention of sanitary protection for wimen in delivering and ot pregnant wimen, to full protection of wimens personality from acts of violence and of prohibition of sentencing to death pregnant wimen and wimen with small children. The works on the revision of the Geneva Conventions are not yet completed, therefore it can be expected that government experts will requestion the situations in which special protection should be provided for wimen as well as the measures to be undertaken for such protection.

RÉSUMÉ

La protection de droit international spéciale des femmes dans les conflits armés

La question de la protection de droit international spéciales des femmes dans les conflits armés est traitée sous l'aspect du travail à la réaffirmation et au développement du droit humanitaire international relatif aux conflits armés, cor on est en train de poursuivre actuellement ce travail. En partant des résolutions adoptées dans quatre Conventions de Genève sur la protection des victimes de la guerre, du 12 août 1949, il a été constaté que la femme, d'après le droit international positif, bénéficie d'une protection spéciale en tant que personne qui a des caratères distinctifs de sexe,

mais que les mesures protectrices se rapportent dans la plupart des cas à sa maternité et aux soins qu'elle doit prodiguer à l'enfant, soit que l'enfant n'est pas encore né soit qu'il est né.

Les actions du Comité international de la Croix-Rouge coordonnées aux actions de l'Organisation des Nations Unies (dans le cadre de laquelle, de même, de la Commission de la condition juridique de la femme), ont abouti à la réunion de deux conférences des experts gouvernementaux (en 1971 et 1792) dans lesquelles ont été examinés les projets de deux Protocoles additionnels à la Convention de Genève. Le premier Protocole se rapporte aux conflits armés internationaux, c'est-à-dire il a trait à toutes les quatre Conventions, tandis que le deuxième Protocole se rapporte à l'article 3 qui est commun à toutes les quatre Conventions, par lequel les Etats sont invités à appliquer les règles humanitaires relatives aux conflits armés même dans les prétendus conflits qui n'ont pas un caractère international. Dans les deux Protocoles est prévue, de même, la protection plus complète de la femme. Les propositions les plus importantes sont celles qui se rapportent à l'élargissement de la protection sanitaire des accouchées et des femmes enceintes, ensuite à la protection plus complète de la personne de la femme contre les actes de violence, et enfin celles concernant l'interdiction de l'exécution à la peine de mort d'une femme enceinte ou l'interdiction de prononcer cette peine aux femmes qui sont mères de petits enfants. En prenant en considération que le travail de révision des Conventions de Genève n'est pas encore terminé, on pourrait s'y attendre à ce que les experts gouvernementaux réexaminent toutes les situations dans lesquelles il faudrait assurer à la femme une protection spéciale, ainsi que les mesures mêmes de la protection.

BIBLIOGRAFIJA RADOVA PROF. DR M. RADOJKOVIĆA

LA REVISION DES TRAITES ET LE PACTE DE LA SOCIÉTÉ DES NATIONS. These pour le doctorat. — Paris, A. Pédone, 1930, pp. 349, 8°

LOUIS LE FUR: „МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО". Превод с француског. Заједно са др Б. Н. Димићем и др Б. Марковићем. — Београд, Издавачка књижарница Геце Кона, 1934, стр. 750, 8°

ДЕФИНИЦИЈА НАПАДАЧА. — Архив за правне и друштвене науке, 1934, XXIV, Друго коло, књ. XXVIII (XLV), 2, стр. 190—209.

ДЕФИНИЦИЈА НАПАДАЧА. — Београд, Шт. „Привредник", 1934, стр. 21, 8°

ФАШИСТИЧКА ИТАЛИЈА И ДРУШТВО НАРОДА. — Српски књижевни гласник, 1935, Нова серија XLV, 1, стр. 528—540.

L'OPINION FRANÇAISE ET LE MOUVEMENT ILLYRIEN DE 1840 A 1848. — Le Monde Slave, juin 1935, XII, T. II, pp. 323—352.

СРБИЈА И МЕЂУНАРОДНИ ПОЛОЖАЈ БЕРДАПА ОД ПАРИСКОГ КОНГРЕСА ДО СВЕТСКОГ РАТА. — Архив за правне и друштвене науке, 1935, XXV, Друго коло, књ. XXXI (XLVIII) 5, стр. 482—503; 6, стр. 561—581.

СРБИЈА И МЕЂУНАРОДНИ ПОЛОЖАЈ ЂЕРДАПА ОД ПАРИСКОГ КОНГРЕСА ДО СВЕТСКОГ РАТА. — Београд, Шт. „Привредник", 1935, стр. 68, 8°

ИЛИРСКИ ПОКРЕТ. — Београд, Шт. „Соко", 1937, стр. 77, 8°

КАКО СЕ ПОСТАВЉА КОЛОНИЈАЛНИ ПРОБЛЕМ. — Правна мисао, 1937, III, 5—6, стр. 189—208.

ПОГЛЕД НА ВАЗДУХОПЛОВНО ПРАВО. — Београд, Шт. Драг. Поповић, 1937, стр. 16, 8°

МЕЂУНАРОДНИ ПОЛОЖАЈ БЕЛГИЈЕ. — Архив за правне и друштвене науке, 1938, XXVIII, Друго коло, књ. XXXVI (LII), 1—2, стр. 185—192

ФРАНЦУСКА И НАРОДНИ ПОКРЕТИ У АУСТРИЈИ 1848. — Архив за правне и друштвене науке, 1939, XXIX, Друго коло, књ. XXXVIII (LV), 5—6, стр. 478—484.

РАТ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО. — Београд. Одбор за уџбенике Стручног удружења студената права, 1947, стр. 184, 8°

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО (Скрипта). — Београд, Савез студената Правног факултета, 1957, стр. 277, 4°

МЕЂУНАРОДНО ПРАВО И НУКЛЕАРНИ ЕКСПЕРИМЕНТИ. — Међународна политика, 1957, VIII, 174—175, стр. 3—5. Са издањима на страним језицима.

ПОСЛЕДИЦЕ ЕКСПЕРИМЕНТАЛНИХ ЕКСПЛОЗИЈА АТОМСКИХ И ХИДРОГЕНСКИХ БОМБИ ПОСМАТРАНЕ СА СТАНОВИШТА МЕЂУНАРОДНОГ ПРАВА. — Анали Правног факултета у Београду, 1957, V, 2, стр. 142—146.

L'ASPECT JURIDIQUE DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE ACTIVE. — Југословенска ревија за међународно право, 1958, V, 1, стр. 13—29; The International Law Association. Report of the Forthy — Eighth Conference held at New York, September 1st to September 7th, 1958. — London, ILA, 1958, pp. 447—467.

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО, I—II (Скрипта). Заједно са др Смиљом Аврамов. — Београд, Савез студената Правног факултета, 1959, стр. 399, 4°

МЕЂУНАРОДНО ЈАВНО ПРАВО (Скрипта). — с.л., с.а., с.е., стр. 235, 4°

LA COEXISTENCE. — Југословенска ревија за међународно право, 1960, VII, 2, стр. 205—216; The International Law Association. Report of the Forthy — Ninth Conference held at Hamburg, August 8th to August 12th, 1960. — London, ILA, 1960, pp. 371—384.

LA CODIFICATION DES PRINCIPES DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE ACTIVE. — Nouvelles tendances en droit international. — Београд, Institut de politique et d'economie internationales, 1961, pp. 67—77.

CODIFICATION OF THE PRINCIPLES OF ACTIVE PEACEFUL CO-EXISTENCE. — New Trends in International Law. — Београд, Institut of International Politics and Economy, 1961, pp. 65—73.

КОДИФИКАЦИЈА НАЧЕЛА МИРОЉУБИВЕ АКТИВНЕ КОЕГЗИСТЕНЦИЈЕ. — Нове тенденције у развоју међународног права. — Београд, Институт за међународну политику и привреду, 1961, стр. 37—43.

LES ARMES NUCLÉAIRES ET LE DROIT INTERNATIONAL. — Year Book of World Affairs 1962. — London, Stevens and Sons Limited, 1962, pp. 197—215.

LES ASPECTS JURIDIQUES DU DÉSARMEMENT. — Југословенска ревија за међународно право, 1962, IX, 2, стр. 258—267; The International Law Association. Report of the Fiftieth Conference held at Brussels, August 19th to August 20th, 1962. — London, ILA, 1962, pp. 364—374.

LA CODIFICATION DES PRINCIPES DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE. — Југословенска ревија за међународно право, 1962, IX, 2, стр. 161—185; The International Law Association. Report of the Fiftieth Conference held at Brussels, August 19th to August 26th, 1962. — London, ILA, 1962, pp. 310—339.

НУКЛЕАРНО ОРУЖЈЕ И МЕЂУНАРОДНО ПРАВО. — Архив за правне и друштвене науке, 1962, XLIX Новог (III) кола, 1—2, стр. 8—20. с

LES PRINCIPES OU RÈGLES JURIDIQUES DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE DEVANT L'INTERNATIONAL LAW ASSOCIATION. — Југословенска ревија за међународно право, 1964, XI, 1, стр. 1—11; The International Law Association. Report of the Fifthy-First Conference held at Tokyo, August 16th to August 22nd, 1964. — London, ILA, 1964, pp. 808—821.

ОБАВЕЗА ДРЖАВА ДА СЕ РАЗОРУЖАЈУ. — Југословенска ревија за међународно право, 1966, XIII, 1—3, стр. 1—22; The International Law Association. Report of the Fifty-Second Conference held at Helsinki, August 14th to August 20th, 1966. — London, ILA, 1966, pp. 614—644.

LA NON-PROLIFÉRATION DES ARMES NUCLÉAIRES. — Југословенска ревија за међународно право, 1968, XV, 1—2, стр. 20—39; The International Law Association. Report of the Fifty-Third Conference held at Buenos Aires, August 25th to August 31st, 1968. — London, ILA 1968, pp. 472—487.

LA NON-RECONNAISSANCE DES ACTES CONTRAIRES AU DROIT. — Mélanges offerts à Juraj Andrassy. — La Haye, Martinus Nijhoff, 1968, pp. 225—236.

КОЛЕКТИВНА БЕЗБЕДНОСТ И РЕГИОНАЛНИ СПОРАЗУМИ ЗА ВРЕМЕ ДРУШТВА НАРОДА И УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА. — Југословенска ревија за међународно право, 1969, XVI, 2, стр. 245—249.

ЗАШТИТА МАЊИНА У МЕЂУНАРОДНОМ ПРАВУ. — Међународна политика, 1969, XX, 453, стр. 25—27; 454, стр. 22—24, 455, стр. 26—27. Са издањима на страним језицима.

THE DANUBE RIVER: YESTERDAY AND TODAY. — The Diplomatic Corps of belgrade. — Belgrade, Међународна политика, 1970, pp. 25—30.

L'INTERDICTION DE L'EMPLOI DES ARMES NUCLÉAIRES. — The International Law Association. Report of the Fifty-Fourth Conference held at the Hague, August 23rd to August 29th, 1970. — London, ILA, 1970, pp. 673—693.

ПИТАЊЕ РАЗОРУЖАЊА У ПОВЕЉИ И ПРАКСИ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА. — Уједињене нације и савремени свет. Зборник радова. — Београд, Савез удружења за Уједињене нације, 1970, стр. 89—98.

IMPLICATIONS ET ASPECTS JURIDIQUES DE LA COEXISTENCE PACIFIQUE. — Заједно са Cochaux Henri. — The Present State of International Law and Other Essays. — Deventer — The Netherlands, Kluner, 1973, pp. 61—74.

МЕЂУНАРОДНА ЗАЈЕДНИЦА И РАЗОРУЖАЊЕ. — Међународна политика, 1973, XXIV, 547, стр. 1—5. Са издањима на страним језицима.

(Саставио Д. Филиповић)

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

Dr Juraj Andrassy: Оглушна пресуда о надлежности Међународног суда — — — — — — — — — — — — — — — — 7
Др Богдан Бабовић: Допунска правила о заштити и неприкосновености дипломатских представника — — — — — — — — — — 19
Др Мехмед Беговић: Односи и везе Дубровачке републике са арапским земљама Северне Африке — — — — — — — — — 33
Др Владан Василијевић: Нова међународна кривична дела у југословенском кривичном законодавству — — — — — — — — 39
Др Ружица Гузина: Општине у Србији XIX века као упоришта политичких странака у борби за власт — — — — — — — — 53
Др Вуко Гоззе Гучетић: Забрана капитулације и прихватања окупације — — — — — — — — — — — — — — — — — 65
Др Драгаш Денковић: Одговорност државних службеника у Србији XIX и XX века — — — — — — — — — — — — — — 77
Др Војин Димитријевић: Разоружање и безбедност — — — — — 93
Др Стеван Борђевић: Међународноправни континуитет југословенске државе пре и после другог светског рата — — — — — — 105
Др Владимир Иблер: Неке примједбе уз чл. 50. Бечке конвенције о праву међународних уговора — — — — — — — — — — 131
Др Мустафа Имамовић: Регулисање аграрних односа у Босни и Херцеговини — — — — — — — — — — — — — — — 139
Др Драгослав Јанковић: „Велики" и „Мали" ратни програм Николе Пашића — — — — — — — — — — — — — — — 151
Др Бранислава Јојић: Методолошке тешкоће позитивноправног одређења правне и политичке једнакости људи у социјализму — 169
Др Александар Магарашевић: О демократизацији спољне политике у Југославији — — — — — — — — — — — — — — 179
Др Момир Милојевић: Једнакост и равноправност држава у међународној заједници — — — — — — — — — — — — — 201
Др Петар Манговски: Улога Уједињених нација у кризама на Средњем истоку — — — — — — — — — — — — — — — 219
Др Томислав Митровић: Елементи европске безбедности у четворном споразуму о Берлину — — — — — — — — — — — 229
Др Слободан Перовић: Теорија о изворима облигација — — — — 241
Др Даворин Рудолф: Правни статус различит од неутралности и зараћености — — — — — — — — — — — — — — — 255
Др Обрен Станковић: Однос између права на накнаду штете за изгубљено издржавање у случају смрти даваоца издржавања и законског права на издржавање — — — — — — — — — — 265
Др Радослав Стојановић: О једном методу проучавања међународних односа — — — — — — — — — — — — — — — 273
Др Миодраг Трајковић: Криза међународног ваздухопловног права 283
Др Вида Чок: Посебна међународноправна заштита жена у оружаним сукобима — — — — — — — — — — — — — — 291

БИБЛИОГРАФИЈА — — — — — — — — — — — — — — — — 303

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ

Dr Juraj Andrassy: Решение, вынесенное в отсутствие неявившейся стороны, относящееся к компетенции Международного суда правды — — — — — — — — — — — — — — — — — — 7
Др Богдан Бабовић: Дополнительные правила о защите неприкосновенности дипломатических представителей — — — — — — 19
Др Мехмед Беговић: Отношения и связи Дубровницкой Республики с арабскими странами Сев. Африки — — — — — — — — 33
Др Владан Василијевић: Новые международные уголовные деяния в югославском уголовном законодательстве — — — — — — 39
Др Ружица Гузина: Общины в Сербии XIX в. — опора политических партий в борьбе за власть — — — — — — — — — — — 53
Др Вуко Гоззе Гучетић: Запрещение капитуляции и принятие капитуляции, определение понятия военнослужащего по проекту Конституции СФРЮ — — — — — — — — — — — — — 65
Др Драгаш Денковић: Ответственность госслужащих в Сербии в XIX и XX вв — — — — — — — — — — — — — — — — — 77
Др Војин Димитријевић: Безопасность и разоружение — — — 93
Др Стеван Борђевић: Междунар. континуитет югославского государства до и после Второй мировой войны — — — — — — — 105
Др Владимир Иблер: Замечания к ст. 50 Венской конвенции о договорных нормах — — — — — — — — — — — — — — — 131
Др Мустафа Имамовић: Регулирование аграрных отношений в Боснии и Герцеговине в 1878—1914 гг. — — — — — — — — 139
Др Драгослав Јанковић: „Великая" и „малая" военные программы Николы Пашича — — — — — — — — — — — — — — 151
Др Бранислава Јојић: Методологические затруднения позитивноправового определения правового и политического равенства людей при социализме — — — — — — — — — — — — — 169
Др Александар Магарашевић: О демократизации внешней политики в Югославии — — — — — — — — — — — — — — — 179
Др Момир Милојевић: Равенство и равноправность государств в международном сообществе — — — — — — — — — — — 201
Др Петар Манговски: Роль Объединенных Наций на Близком Востоке в 1956 и 1967 гг. — — — — — — — — — — — — — 219
Др Томислав Митровић: Элементы европейской безопасности в Соглашении четырех держав о Берлине — — — — — — — — 229
Др Слободан Перовић: Теория источников обязательств — — — 241
Др Даворин Рудолф: Правовой статус отличный от нейтралитета и состояния войны — — — — — — — — — — — — — — 255
Др Обрен Станковић: Отношения между правом на возмещение убытков вследствие прекращения получения содержания после смерти лица, уплачивавшего содержание, и зак. правом на получение содержания — — — — — — — — — — — — — — 265
Др Радослав Стојановић: Об одном методе изучения междун. отношений — — — — — — — — — — — — — — — — — — 273
Др Миодраг Трајковић: Кризис международного воздушного права 283
Др Вида Чок: Особая международная защита женщин во время войны — — — — — — — — — — — — — — — — — — — 291

БИБЛИОГРАФИИ — — — — — — — — — — — — — — — 303

CONTENTS

ARTICLES

Dr Juraj Andrassy: Judgement in Default concerning the Jurisdiction of the International Court of Justice — — — — — — — — 7
Dr Bogdan Babović: Supplementary regulations about protection and inviolability of diplomatic representatives — — — — — — — 19
Dr Mehmed Begović: Relations and connections between the Republic of Dubrovnik and Arab states of North Africa — — — — — 33
Dr Vladan Vasilijević: The international criminal acts in the Jugoslav criminal code — — — — — — — — — — — — — — 39
Dr Ružica Guzina: Communes in Serbia of the XIXth as fulcrumes of political parties in the struggle for power — — — — — — — 53
Dr Vuko Gozze Gučetić: Prohibiton of capitulation and capitualiton, the status of members of armed forces — according to the Draft of the Constitutions of SFRJ — — — — — — — — — 65
Dr Dragaš Denković: Responsibility of state employees in Serbia in 19th and 20th centary — — — — — — — — — — — — — 77
Dr Vojin Dimitrijević: Security and disarmament — — — — — — 93
Dr Stevan Đorđević: International legal continuity of the Jugoslav state before ond after the second world war — — — — — 105
Dr Vladimir Ibler: Some Remarks relating to art. 50 of the Vienna Convention on the Law of Treaties — — — — — — — — — 131
Dr Mustafa Imamović: Regulation of the agrarian relations in Bosnia and Herzegovina from 1878 till 1914. — — — — — — — 139
Dr Dragoslav Janković: The »big« and the »small« war program of Nikola Pašić — — — — — — — — — — — — — — 151
Dr Branislava Jojić: Methodological and political equality of people in socialism — — — — — — — — — — — — — — — 169
Dr Aleksandar Magarašević: About democratization of foreign policy in Jugoslavia — — — — — — — — — — — — — — 179
Dr Momir Milojević: Sovereign equality of the states in the international community — — — — — — — — — — — — — — 201
Dr Petar Mangovski: The role of United Nations in the crisis in Middle East during 1956. and 1967. — — — — — — — — — — 219
Dr Tomislav Mitrović: Elements of European security in the quadrible agreement of Berlin — — — — — — — — — — — — 229
Dr Slobodan Perović: Theory of sources of contracts — — — — — 241
Dr Davorin Rudolf: The legal status which differs from neutrality and from belligerence — — — — — — — — — — — — — 255
Dr Obren Stanković: The reletion between the right to amends of damages for lost maintenance in the case of death of the donor of maintenance and the juridical right to maintenance — — 265
Dr Radoslav Stojanović: About a method for the study of international relations — — — — — — — — — — — — — — — 273
Dr Miodrag Trajković: Crisis of international Air Law — — — — — 283
Dr Vida Čok: Special international legal protection of wimen during armed conflicts — — — — — — — — — — — — — 291

BIBLIOGRAPHIC — — — — — — — — — — — — — — 303

SOMMAIRE

ARTICLES

Dr Juraj Andrassy: Un jugement par défaut concernant la commpétence de la Cour Internacionale de Justice — — — — — — — 7
Dr Bogdan Babović: Les règles complémentaires relatives à la protection et à l'immunité des représentants diplomatiques — — — 19
Dr Mehmed Begović: Les rapports et les relations de la Republique de Dubrovnik avec les pays arabes de l'Afrique du Nord. — — — 33
Dr Vladan Vasilijević: Les nouveaux délits criminels dans la législation pénale yougoslave — — — — — — — — — — — — 39
Dr Ružica Guzina: Les communes en Serbie au XIXe siècle en tant que points d'appui des partis politiques dans la lutte pour le pouvoir 53
Dr Vuko Gozze Gučetić: L'interdiction de la capitulation et de l'acceptation de la capitulation, caractère particulier de participant des force armées — d'après le projet de constitution de la SFRJ — 65
Dragaš Denković: La responsabilité des fronctionnaires publics en Serbie au XIXe et XXe siècles — — — — — — — — — 77
Dr Vojin Dimitrijević: La sécurité et le désarmement — — — — 93
Dr Stevan Đorđević: La continuité de droit international de l'Etat yougoslave avant et arpès la Deuxième guerre mondiale — — — 105
Dr Vladimir Ibler: Les remarques sur l'article 50 de la Convention de Vienne sur le droit conventionnel — — — — — — — — 131
Dr Mustafa Imamović: Le réglement des rapports agraires en Bosnie-Herzégovine de 1878 à 1914 — — — — — — — — — — 139
Dr Dragoslav Janković: Le »grand« et le »petit« programmes de Nikola Pašić — — — — — — — — — — — — — — — — 151
Dr Branislava Jojić: Les difficultés méthodologiques de la détarmination de droit positif de l'égalité juridique et politique des hommes dans le socialisme — — — — — — — — — — — — 169
Dr Aleksandar Magarašević: De la démocratisation de la politique étrangère en Yougoslavie — — — — — — — — — — 179
Dr Momir Milojević: L'égalité et l'égalité des drits des états dans la communauté internationale — — — — — — — — — 201
Dr Petar Mangovski: Le rôle des Nations Unies dans les crises au moyen-orient, en 1956 et 1967 — — — — — — — — — 219
Dr Tomislav Mitrović: Les éléments de la sécurité europénne dans l'accord quadripartite — — — — — — — — — — — 229
Dr Slobodan Perović: Théorie relative aux sources des obligations — 241
Dr Davorin Rudolf: Le stut juridique différent de la neutralité et de la belligérance — — — — — — — — — — — — — 255
Dr Obren Stanković: Le rapport entre le droit à la réparation des dommages pour cause de perte de la pension alimentaire en cas de décès de la personne qui fournit les aliments et le droit légal à la pension alimentaire — — — — — — — — — — 265
Dr Radoslav Stojanović: Une méthode de l'étude des relations internationales — — — — — — — — — — — — — — — 273
Dr Miodrag Trajković: La crise du droit aérien international — — — 283
Dr Vida Čok: La protection de droit international spéciale des femmes dans les conflits armés — — — — — — — — — — 291
BIBLIOGRAPHIQUE — — — — — — — — — — — — — — 303

ИЗДАЊЕ ЦЕНТРА ЗА ДОКУМЕНТАЦИЈУ И ПУБЛИКАЦИЈЕ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА

ДР МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ

ОБЛИГАЦИЈЕ И УГОВОРИ

ЦЕНА 40.—

ДР ВОЈИН ДИМИТРИЈЕВИЋ

ПРАВО УТОЧИШТА НА ТЕРИТОРИЈИ СТРАНЕ ДРЖАВЕ (ТЕРИТОРИЈАЛНИ АЗИЛ)

ЦЕНА 40.—

ДР ДУШАН ЈАКОВЉЕВИЋ

КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ СЛОБОДА И ПРАВА ГРАЂАНА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ КРИВИЧНОМ ПРАВУ

ЦЕНА 35.—

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду" у 1973. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	60.—
2. За један примерак	„ „	12.—
3. За појединце	„ „	40.—
4. За један примерак	„ „	8.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	„ „	20.—
6. За један примерак	„ „	4.—

Претплата за иностранство износи н. д. 90,00 (USA $ 6).

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број 60803-740/2-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501