

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

UDK 34/35

YU ISSN 003-2565

АПФ



5

БЕОГРАД, 1993.

АПФ, година ХLI, Београд, бр. 5, септембар-октобар 1993, стр. 485-620

Најстарији југословенски живи часопис из области права „Архив за правне и друштвене науке” од свог покретања 1906. године до краја 1945. године био је гласило Правног факултета у Београду. У том периоду његови уредници били су: Коста Кумануди и Драгољуб Аранђеловић (1906-1911), Коста Кумануди (1911-1912), Чедомиљ Митровић и Коста Кумануди (1912-1914), Чедомиљ Митровић (1920-1933), Михаило Илић (1933-1940), Ђорђе Тасић (1940-1941) и Јован Ђорђевић (1945). Почев од 1946. „Архив” је наставио да излази као орган Савеза удружења правника Југославије, а његово место на Правном факултету у Београду попунили су „Анали”, настављајући тако један континуитет започет 1906. год.

**ДОСАДАШЊИ ГЛАВНИ И ОДГОВОРНИ УРЕДНИЦИ „Ана-
ла”:** др Михаило Константиновић (1953-1960), др Милан
Бартош, заменик др Борислав Т. Благојевић (1960-1966),
др Војислав Бакић (1966-1978), др Војислав Симовић
(1978-1982).

УРЕЂИВАЧКИ ОДБОР

Главни и одговорни уредник: др Обрен Станковић. Заменик
главног и одговорног уредника: др Владимир В. Водинелић.
Чланови: др Стеван Врачар, др Предраг Шулејић, др Дејан
Поповић, др Сима Аврамовић, др Драгољуб Поповић, др
Боривоје Шундерић, др Мирјана Тодоровић, др Ђорђе Иг-
њатовић (секретар Уређивачког одбора), др Љиљана Радуло-
вић, др Милан Пауновић и Војислав Станимировић.

ИЗДАВАЧКИ САВЕТ

Председник: Радосав Ћосић. Заменик председника: др Обрад Ста-
нојевић. Чланови: Драгослав Ђекић, Радивоје Јевтић, др Љубиша Лаза-
ревић, Драгутин Милићевић, Михаило Младеновић, Гордана Симе-
уновић и др Обрен Станковић.

ИЗДАВАЧ: Правни факултет у Београду

Технички уредник, лектор и коректор: Лидија Павловић Ценић
Слог: Небојша Владисављевић, Г. Жданова 58, Београд, тел. 681-703
Штампа: Завод за графичку технику Технолошко-металуршког факултета,
Карнегијева 4, Београд

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

АПФ, Година XLI, Београд, бр. 5, септембар-октобар 1993, стр. 485-620

UDK 34/35

YU-ISSN 0003-2565

ЧЛАНЦИ

UDK-341.123.323(497.1)

Прегледни чланак

*др Војин Димитријевић,
редовни професор Правног факултета у Београду;
мр Јелена Пејић,
асистент Правног факултета у Београду*

ЕФИКАСНОСТ САНКЦИЈА УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА ПРОТИВ ЈУГОСЛАВИЈЕ - теоријске претпоставке и стварност -

У раду се, полазећи од досад познатих теоријских истраживања о ефекту економских санкција, утврђују последице њихове примене на Савезну Републику Југославију. Разматрање је ограничено на раздобље од увођења санкција Савета безбедности Уједињених нација у мају 1992, до општих избора одржаних децембра исте године.

Супротно уобичајеним теоријским налазима, полугодишња примена санкција није довела до наглог пораста националне солидарности, односно до "окупљања око заставе", већ до поларизовања јавности, исказаног и кроз изборне резултате. Санкције су, несумњиво, озбиљно погодиле привреду, али је њихов тачан ефекат тешко установити не само због сразмерно кратког времена деловања, већ и стога што је југословенска економија била у огромним тешкоћама и пре изгласавања Резолуције 757.

Примарни циљ санкција, дефинисан као покушај да се утиче на Југославију, односно Србију, да промени политику у односу на збивања у Босни и Херцеговини, како се оцењује, није постигнут. Ни секундарни циљ: персоналне и програмске промене режима на власти у Србији такође није остварен. Напротив, политичка ситуација, како показују изборни резултати, сложенија је него пре увођења санкција.

Кључне речи: Санкције. - Дејство. - Циљ.

1. Увод

1.1. Природа санкција против Југославије - Крајем маја 1992. Савет безбедности Уједињених нација увео је санкције против Југославије (Србије и Црне Горе), полазећи од оцене да "ситуација у Босни и Херцеговини и другим деловима бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије представља претњу међународном миру и безбедности (1). Намера нам је да у овом раду покушамо да, кроз анализу југословенског случаја, установимо да ли су - и у којој мери - досад потврђене углавном општеприхваћене теоријске хипотезе о делотворности санкција. Ради прегледности и целовитости ограничићемо се на период од њиховог увођења до избора 20. децембра 1992. Нећемо се, при том, упуштати у изјашњавање о политичким и правним разлозима наведеним приликом изгласавања Резолуције 757.

Треба одмах напоменути да се већина писаца који су обрађивали ефекте санкција бавила првенствено санкцијама економске природе, без обзира на то да ли су оне биле колективно или појединачно примењене. Када је о Југославији реч, санкције су, као што је познато, колективне, и нису само економске. Резолуцијом 757 уведен је готово потпун трговински ембарго (уз изузетак хране и лекова) (2), забрањене су финансијске трансакције са Југославијом, прекинут је ваздушни саобраћај и суспендована је званична научна, техничка и културна сарадња. Међународна такмичења затворена су за југословенске спортисте, а чланицама Уједињених нација наложено је да смање ниво југословенских дипломатских и конзуларних представништава.

Превоз иностране робе преко југословенске територије није одмах обустављен. Међутим, услед очигледног кршења ембарга, захваљујући управо том "каналу", Савет безбедности је накнадно усвојио нову резолуцију којом се забрањује транзит извесних стратешких производа кроз Југославију (3). На списку су, поред осталог, нафта, нафтини деривати, угаљ итд. Ради пооштрења контроле примене санкција одобрена је и акција надзора саобраћаја дуж јадранске обале и Дунава, усмерена на спречавање могућих прекршаја. У поређењу са другим случајевима, санкције уведене против Југославије свеобухватније су од било којих досад примењених према некој земљи.

1.2. Правна и политичка позадина санкција: тројна мета - Ради потпунијег сагледавања најважнијих елемената санкција против Југославије, као средства за остваривање политичких циљева, нужно је укратко подсетити на ситуацију у земљи и ван ње уочи њиховог увођења.

Формално, санкције су управљене против Савезне Републике Југославије, државе у чији су састав, на основу Устава усвојеног 27. априла 1992, ушле Србија и Црна Гора, бивше републике СФРЈ (4). Као пос-

(1) Резолуција Савета безбедности 757, од 30. маја 1992.

(2) Лош неки производи су касније изузети из ембарга, али то није умањило његову свеобухватност.

(3) Резолуција Савета безбедности 787, од 16. новембра 1992.

(4) Нова држава досад није добила значајније међународно признање. Септембра 1992, Уједињене нације суспендовале су учешће нове Југославије у раду Генералне скупштине. Руководство Србије тврди да је нова држава у континуитету са претходном и да СРЈ стога не треба да тражи пријем у светску организацију. За потребе овог прегледа питање континуитета није од значаја.

ледица дубоке политичке кризе, заоштрене нарочито 1990, неколико федералних јединица у саставу претходне државе изразило је жељу за независношћу. Не упуштајући се у то да ли догађаје који су уследили треба оквалификовати као сецесију или распад, ваља приметити да је њихов исход био рат који је почетно и формално вођен између јединица под командом савезних органа и снага под контролом републичких руководстава. Трајање ратних дејстава, прво у Словенији, а затим и у Хрватској, пратило је персонално осипање највиших савезних органа, нарочито Председништва СФРЈ, у којем су остали само представници Србије, њених двеју покрајина и Црне Горе. Тај државни орган "прихватио" је фактички губитак Словеније, Хрватске и Македоније, док је однос његових чланова према независности Босне и Херцеговине остао до краја двосмислен. Дакле, правно гледано, бивша Југославија, иако територијално битно умањена, наставила је да постоји као СФРЈ до доношења Устава од 27. априла 1992, упркос томе што њени највиши органи одавно нису функционисали у складу са одредбама Устава СФРЈ из 1974.

Политичка стварност која је определила формалну мету санкција била је, међутим, другачија. Мада Србија, за разлику од других република бивше Југославије, није тражила или објавила независност, и она је још 1990. предузела низ мера које ће јој дати атрибуте суверености. Најважнија међу њима је усвајање новог републичког Устава, на основу којег је државност дотадашње федералне јединице битно заокружена, а у случају потребе и сасвим обезбеђена. Уставом је уведена и функција председника републике са изузетно јаким овлашћењима, на коју је исте године изабран Слободан Милошевић. Сувишно је подсећати на то да је шеф српске државе различитим политичким потезима успео да преко чланова своје партије обезбеди одлучујући утицај на рад савезних органа и да је, такође посредством својих људи окупљених у партијама различитог назива, имао знатног утицаја на збивања у другим републикама. У очима већине посматрача Југославија и њена армија поистовећене су са режимом у Србији. Он је, пак, сматран одговорним за проблеме у Босни и Херцеговини који су попримили облик оружаног конфликта почетком априла 1992, што је и био разлог увођења санкција. "Нова" Југославија кажњена је, тако, за оно што је починила "стара", заправо за оно што је, према готово неподељеном мишљењу у иностранству и у делу јавности код куће, била последица политике званичне Србије, односно самог Милошевића.

Прави "кривац" и мета постали су још више замагљени после увођења санкција. На чело новостворене савезне државе дошао је Добрица Ћосић, док је за савезног премијера изабран Милан Панић. У почетку, сагласност српског режима са избором Панића тумачена је као покушај ублажавања непопустљивог и комунистичког "имица" Југославије на Западу. Свету је понуђен саговорник који ће, како се веровало, умети боље да објасни "истину" о Србима и да њихове интересе брани на прихватљив начин. Стога није чудно што је и домаћим и иностраним политичким чиниоцима требало времена да направе разлику између савезне владе и владе у Србији: сматрало се, у ствари, да је прва пион у рукама друге. Антимилошевићевска опозиција у

Србији дочекала је Панића резервисано, док притисак на њега споља није јењавао.

Протеком времена постало је јасно да је Панићу запао тежак задатак да покуша да поправи међународно расположење према Србији, као предуслов укидања санкција, а да истовремено није имао снагу да стварно утиче на збивања у Босни и Херцеговини. Таквом моћи располагао је и даље Милошевић, чија је спремност да толерише Панића зависила од тога колико је овај био у стању да омекша светско јавно мњење, без стварних уступака са његове стране.

Из разлога које тек ваља детаљно проучити, савезна влада је постепено преузимала међународне обавезе које су Милошевићеве присталице оцениле неприхватљивим: он сам био је посебно иритиран залагањем Панића и његовог тима да се Босна и Херцеговина третира као страна држава и да се помоћ тамошњим Србима сведе на моралну и хуманитарну. Стање духова постало је сасвим очигледно у јесен 1992. Отворена критика Милошевићеве унутрашње и спољне политике довела је до жестоке кампање против Панића, како од стране челника СПС, тако и од званичних медија у републици. Врхунац је достигнут у децембру, када је Панић објавио да улази у изборну трку за место председника Србије.

Догађаји се нису на исти начин одвијали у Црној Гори. Људи на челу те републике, и поред тога што су на власт дошли углавном као Милошевићеви штићеници, све су израженије исказивали склоност ка самосталности. Услед паритета у броју посланика Србије и Црне Горе у Већу република савезног парламента, црногорски представници у том дому успели су чак у два наврата да осујете изгласавање неповерења савезном премијеру од стране Милошевићеве коалиције.

Санкције против Савезне Републике Југославије биле су, дакле, усмерене против три политичка чиниоца. Два су савезна и црногорска власт, које су показивале спремност да сарађују у решавању југословенске кризе, а трећи и најмоћнији је режим у Србији, који се по увођењу санкција опирао уступцима и отворено подржавао различите владе Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини. Оне су, са своје стране, изражавале верност искључиво Милошевићу, укључујући се повремено у кампању против "издајничке" савезне владе.

1.3. Нејасни циљеви и немуште поруке. - Несумњиво је да је од самог почетка главни циљ санкција био да се СРЈ приволи да престане да подржава једну (српску) страну у босанскохерцеговачком рату, како би се он на тај начин зауставио. И даље је, међутим, непознаница да ли су аутори санкција истовремено желели да уклоне Милошевића с власти. Вероватније је да су хтели да утичу на њега као најјачег, независног, актера кризе, односно да нису одмах настојали да га замене неком пријемчивијом личношћу. У сваком случају, пропратна порука принудних мера против Југославије била је у почетку нејасна: чинило се да међународна заједница сагледава СРЈ као монолитну целину над којом Милошевић има искључиву власт и да њега, као одлучујућу и најважнију фигуру, треба убеђивати и принудити, а не заменити. Такву поруку потврђивали су и западни медији, упорним понављањем да је опозиција у Србији националистичка и да се од Милошевића разликује само по одбацивању комунизма, али не и по плановима о стварању

"велике Србије" (5). Ако је ово тачно, разумљиво је што санкције нису успеле да делују на Милошевића; оне се, у том погледу, уопште и не могу сматрати неуспешним. Санкције само нису успеле да га натерају да промени политику. Други актери, будући по дефиницији неспособни да се држе својих обећања, испали су још слабији.

Као и у многим сличним случајевима мањкања информација, јавност у Србији знала је за мере предузете против Југославије и за тешкоће које ће оне изазвати, али не и за разлоге који су их произвели. Санкције су остале без јасно схваћене поруке; боље речено, она намеравана замењена је поруком коју је понудио режим у Србији. Званични медији ослонили су се на две теме добро познате у пропаганди свих земаља које су дошле под удар међународних санкција. Као прво, свет је необавештен о Србима и њиховој судбини, услед чега свет, а не Срби, треба да "прогледа" и да се промени (6). Ширење "истине" је наводно био задатак који савезна влада није успела да испуни. Као друго, непрестано се понављало да санкције нису уведене због било какве кривице Србије или органа бивше СФРЈ под Милошевићевом контролом, већ као етапа у светској завери против Срба.

Савезној влади се пребацивало то што је наводно погрешно претпоставила да ће уступци изменити те неправедне ставове међународне заједнице и што је издајнички признала макар део одговорности Србије за рат у Босни. Правилно понашање, према схватању власти у Србији, састојало се у упорном одбијању, јер само тако ће свет разумети да се Срби не могу заплашити, а Уједињене нације бити натеране да одустану од планираног уништења Срба. Милан Панић, доведен управо да би покушао да скине санкције, временом је од стране државних медија означен као страни агент послат баш да би их спровео. С обзиром на осведочену националистичку прошлост и на неспорну ситуацију с држављанством, шефу савезне државе Ћосићу није могла да се припише иста "намера". Он је под удар доспео због позива на реализам: без подлегања теорији о завери против Срба, сматрао је да их светско јавно мњење неправедно осуђује, али се истовремено залагао за опрез, компромис и прилагођавање. Када је Ћосић у једном од својих говора рекао да би Срби требало да се "сагну, али не и да клекну", Милошевићев брз и посредан одговор гласио је да се Срби "никада сагињати неће" (7).

(5) Види, на пример, Б. Милошевић, *"Serbia Short of a Miracle"*, The Guardian, 12. децембар 1992. (2), стр. 14. Имајући на уму проницљиво Болдвиново (Baldwin 1985, стр. 157.) запажање о томе да велике силе у Друштву народа нису желеле да уклоне Мусолинија приликом увођења санкција против Италије због страха да ће комунисти доћи на место фашиста, чини нам се такође могућним да су водеће земље у УН сматрале да је Милошевић одговорнији државник, да је у стању да контролише српске војне и паравојне снаге у Босни и да стога представља мању опасност од неког другог, чак и некомунистичког, националистички оријентисаног лидера.

(6) Текст Резолуције 757 стално се погрешно тумачи. Наводи се да је Савет безбедности "лагао" и "неправедно" осудио Србију како агресора, иако се агресија у том документу уопште не помиње.

(7) "Борба", 5-6. децембар 1992, стр. 1. У једном претходном ТВ интервјуу, Милошевић је, упитан да ли савезни двојац Ћосић-Панић има кормилара, одговорио: "...прича се да је једноме кормилар у Вашингтону, а за другог ћемо видети". "Борба", 12. октобар 1992, стр. 6.

Утисак да стране нису имале намеру да уклоне Милошевића углавном није оповргнут њиховим понашањем на дипломатском плану. Шеф српске државе свео је контакте са иностранством на "пријатељски" настројене личности (нпр. из Грчке, или чланове група у Русији супротстављених Јељцину), остављајући Панићу да излази на крај са "непријатним" саговорницима. Истовремено, инострани званичници који су посећивали савезну владу у Београду готово никад нису пропустили да се сусретну са Милошевићем, јачајући на тај начин његов легитимитет лидера свих Срба у бившој Југославији. Слично је поступила и Европска заједница, настојећи да ублажи и реши југословенску кризу: признала га је као свесрпског представника, потписујући с њим споразуме који су се односили на положај Срба и њихових територија изван Србије.

Да се санкције користе и као средство за рушење Милошевића постало је јасно тек касније, почетком октобра 1992, када су високи представници појединих земаља то јасно ставили до знања (8). У међувремену је тумачење санкција као самовољне, антисрпске мере, у домаћој јавности већ било ухватило дубоког корена: постало је распрострањено да ће оне потрајати и без Милошевића и да од његовог уклањања не би било користи. Чак је и део опозиције захватила обесхрабреност која се понекад граничила са некрофилијом: говорило се о наводном крају "српства", о којем су одлучиле некакве трансценденталне силе и о томе да се треба припремити за умирање.

У сваком случају, чини се да је циљ санкција био да се утиче на власти у Србији како би промениле своје понашање у односу на Босну и Херцеговину; тек када то није постигнуто, намера је, вероватно, била да се Милошевић уклони (9). У првој фази, савезна и црногорска влада третиране су као његове испоставе; тек се касније увидело да савезна влада има вољу али не и моћ да промени политику која је произвела санкције, те је разлика између ње и републичке власти направљена. То је, пак, међународну заједницу ставило пред осетљив проблем - како истовремено казнити српску владу, која није међународна личност и наградити савезну, и даље формално одговорну за оно што се чинило у Босни и Херцеговини.

(8) Савезном премијеру је управо то рекао белгијски министар иностраних послова приликом његове посете Бриселу. Према извештајима југословенске штампе, Панићу је поручено да "... не може да рачуна ни на какво, па ни на делимично укидање санкција, све док садашњи српски председник Слободан Милошевић буде на власти". "Политика", 7. новембар 1992, стр. 2.

(9) Таква намера није, разуме се, била општеприхваћена. Подељеност у сагледавану могуће Милошевићеве улоге у заустављању сукоба у Босни и Херцеговини добро илуструју речи једног од копредседника жневске конференције о бившој Југославији, Лорда Овена: "... (Слободан Милошевић) је крајње добро обавештен, политичар од главе до пете, способан да схвати сваку нијансу проблема... "Међутим, све док није добио недавне председничке изборе г. Милошевић није био спреман да стане иза босанског договора. "Сада има стварну базу моћи", рекао је Лорд Овен. "Сада је спреман да крене против тврде деснице, спреман је да се позабави проблемом (Босном) и спрема се да поведе Србију натраг у европску породицу. У то не сумњам". Financial Times, 1. фебруар 1993, стр. 5.

2. Теоријске претпоставке

У пракси је прилично тешко утврдити политичке и економске последице принудних мера међународног карактера по једно друштво. У теорији је то нешто лакше: досадашња истраживања произвела су посебне закључке и о политичком и о економском дејству санкција, али ни једни ни други нису много охрабрујући када је реч о њиховој делотворности. Према увреженом мишљењу, на политичком плану санкције најчешће произведу управо супротно од онога што се желело: уместо стварања или јачања притиска изнутра, како би влада погођене земље променила политику, оне неретко доводе до "окупљања (народа) око заставе" (*Galtung* 1967, стр. 409; *Wallensteen* 1968, стр. 258; *Doxey* 1971, стр. 131; *Димитријевић* 1980). Сматра се да на економском плану, због могућности примене различитих врста контрамера, државе такође релативно успешно одолевају притиску, умањујући њихову ефикасност. Пре детаљнијег разматрања оба поменута аспекта, ваља приметити да се универзалност примене, готово без изузетка, наводи као најважнији предуслов за успех било ког типа колективних санкција (*Galtung* 1967, стр. 411). Не оспоравајући ту хипотезу и примењујући је на југословенски случај, можемо само да констатујемо да је у овој фази још рано за коначне судове о универзалности примене санкција против Југославије, будући да се надзор над њиховим спровођењем и даље поопштрава.

Теоретичари се углавном слажу у томе да санкције политички израђају супротно од намеравањег, јачајући подршку народа режиму кажњене земље, уместо да га ослабе. Будући да "... услед своје колективне природе економске санкције, осим криваца, нужно погађају и невине..." (*Galtung* 1967, стр. 390), није чудно што се "...напад споља доживљава као напад на групу као целину, а не само на један њен део". Ако је, уз то, "...идентификација са нападачем слаба..." и постоји "...уверење о вредности сопствених циљева, у том смислу да се ниједна алтернатива не сагледава као боља..." (*Galtung* 1967, стр. 389), велика је вероватноћа да ће се развити осећање групне солидарности. Влада против које су санкције уперене то ће, пак, искористити како би пропагандом и медијском манипулацијом пробудила национална осећања. Спољни свет биће представљен као црно-бели, подељен, с једне стране, на неколицину великих пријатеља и, с друге, на велики број непријатеља који су се уротили против опстанка самог народа. Проблеми ће бити замагљени, па најважније питање више неће бити - шта је довело до санкција, већ због чега међународна заједница одбија да схвати "истину" и одговорност сразмерно одмери. Уколико се кривица за међународну изолацију не може искључиво приписати "једностраном" извештавању иностраних медија, онда ће у ту сврху добро послужити и подсећање на историјске нерашчишћене рачуне са припадницима других народа или држава који сада, ето, користе прилику за освету.

Када је земља суочена са санкцијама, опозиционе партије или групе налазе се у посебно тешком положају. Ако се сагласе са званичном политиком, из страха од губљења потенцијалних бирача, прети опасност да се стопе са својим политичким противницима. С друге стране, недвосмислена критика власти може да их изложи званичним

оптужбама за издајство или за додворавање страним силама. Неспорно је једино да досадашња истраживања последица санкција на активност опозиције нису довољна да би се са сигурношћу тврдило који ће тип опозиционог понашања превагнати.

Утврђивање економских последица санкција подразумева анализу сваког конкретног случаја, како би се утврдила рањивост "мете" на ту врсту принуде. Оно што завређује пажњу није, међутим, степен непосредне привредне штете нанете некој земљи, већ - да ли су санкције произвеле жељену промену у политичком понашању. Кратак и јасан одговор на то питање гласи: углавном нису. Према досад нај-свеобухватнијем истраживању, у којем је обрађено 116 случајева примене економских санкција - и колективних и једностраних - економска принуда показала се "... успешном ... у укупно 34 одсто случајева" (*Hufbauer, Schott, Elliott* 1991, стр. 93). "У најбољем случају постоји слаба корелација између економског ускраћивања и политичке воље за променом. Економска дејства санкција могу да буду врло значајна и по пошљаоца и по мету, али их други чиниоци који утичу на ситуацију често баце у засенак приликом утврђивања политичког исхода" (*Hufbauer, Schott, Elliott* 1991, стр. 94).

Познато је да земље суочене са санкцијама покушавају да ублаже њихов планирани ефекат било предузимањем "превентивне акције", било "постсанкцијском одбраном привреде" (*Doxey* 1971, стр. 120, 125). Ова последња обухвата низ мера: од једноставног одрицања од појединих производа (жртвовање) и замене увозне робе домаћом (преструктурирање економије), до набављања дефицитарних артикала "испод жита" (шверц) (*Galtung* 1967, стр. 387). Погођена држава ће се, уколико је то могуће, ослонити, наравно, и на оне чланице међународне заједнице које не учествују у колективној акцији. Санкције, коначно, пружају владама погођених држава савршен изговор за слабе привредне резултате, без обзира на то да ли су они стварно последица економске изолације или не (*Doxey* 1971, стр. 133).

Дејвид Болдвин (*Baldwin*) не оспорава сасвим закључак већине аутора о "ограниченој корисности" санкција (*Hufbauer, Schott, Elliott* 1991, стр. 92), али га ставља у нешто другачију перспективу. Према схватању овог теоретичара, што прецизније утврђивање циљева једног "покушаја утицаја" (*influence attempt*) - како примарних, тако и секундарних - од изузетне је важности приликом процене делотворности употребљених средстава (*Baldwin* 1985, стр. 149). Пре него што се економске санкције прогласе неефикасним, ваља упитати какав је избор "пошљалац" имао. Треба, такође, имати у виду да друга средства, као што су дипломатија, пропаганда и војна сила, пате од мање-више истих недостатака као економске санкције. Рат, како Болдвин истиче, може да делује исто тако споро; при том је обично много скупљи, док су његови трошкови понекад чак и неправедније распоређени од оних које изискује примена економске принуде. На крају, ваља посебно истаћи закључак до којег је Болдвин дошао после испитивања случајева санкција примењених против Јужне Родезије, да - "појава 'окупљања око заставе' није 'гвоздени закон' политике" (*Baldwin* 1985, стр. 204).

3. Политичко и психолошко дејство санкција

3.1. Разликовање примарних и секундарних циљева. - Мада раздобље од шест месеци, обухваћено овим прегледом, није довољно дуго за доношење поузданијих судова о политичким последицама санкција против Југославије, чини нам се да њихово увођење, барем у почетној фази, није изазвало "окупљање око заставе". Штавише, развој догађаја после 30. маја 1992. више упућује на то да су санкције продубиле постојеће политичке разлике, чак једно време ослабиле званичну Србију и подстакле опозицију на енергичнију осуду и акцију против власти. Питање које, користећи Болдвинову методологију, овде ваља поставити, јесте - који су били примарни и секундарни циљеви санкција против Југославије? На њега смо већ покушали да одговоримо у претходном одељку. Према нашем мишљењу, примарни циљ био је заустављање сукоба у Босни и Херцеговини, за који се Србија сматра првенствено одговорном, или притисак на њу како би престала да помаже Србима у тој бившој југословенској републици. Верујемо да је промена власти у Србији, као секундарни циљ, постала очигледна тек касније. Због противречних сигнала и искривљавања од стране званичне пропаганде, југословенска јавност их није јасно схватила.

3.2. Изјаве званичне Србије. - Упркос многобројним знацима упозорења, рекло би се да српске власти нису одмах схватиле размере несреће која се сручила на грађане Србије. То потврђују прва званична реаговања на увођење санкција, у којима су углавном преовлађивале следеће поруке:

- санкције су неправедне
- неће нам превише наштетити
- неће дуго трајати
- управљене су против народа
- последица су (светске) завере
- могу се отклонити ширењем истине
- најбоље је супротставити им се непопустљивошћу, јер ће то скршити вољу оних који су их увели.

И данас, месецима по увођењу санкција, званична владина и медијска тумачења ситуације заснивају се на оваквим или сличним оценама. Једини став који је у међувремену знатно ублажен јесте онај да нам "санкције неће превише наштетити" (10).

Вреди навести једну од првих изјава тадашњег српског премијера Радомана Божовића о санкцијама, јер је типична за врсту реторике којом се представници власти непрекидно служе. Називајући санкције "неправедним", он је истакао: "Национално достојанство једног народа не може бити купљено никаквим таксама или ембаргом", а затим додао: "... о колапсу (привреде) у време санкција не може бити ни говора" (11). Представљање санкција као последице светске завере против народа (а не режима) у Србији такође је стална тема званичних јавних изјава. Илустративне су речи тадашњег генералног секретара СПС, Петра

(10) Црногорско руководство никада није делило "званични оптимизам" српског, ни када су санкције уведене, нити касније. Види изјаву тадашњег председника Председништва Црне Горе, Момира Булатовића, од 5. јуна 1992. "Борба", 6. јун 1992, стр. 3.

(11) "Борба", 3. јун 1992, стр. 3.

Шкундрића, изговорене неколико дана после увођења санкција: "Ми нисмо пристали ни на једну заверу против српског народа и стога нас моћници желе казнити у овом тренутку". Наглашавајући да је Србија "... увек остајала усправна..." када се налазила на "... историјским и судбоносним раскрсницама...", закључио је да "... нема те снаге која може да покори и победи сложен народ" (12). И други функционери владајуће партије понављали су сличне ставове. Тадашњи председник Извршног одбора Главног одбора СПС, Томица Раичевић, тврдио је да мере Уједињених нација "... првенствено служе стварању новог поретка, који у западноевропској и америчкој варијанти није ништа друго до нови облик хегемоније и колонизације економски недовољно развијених земаља". Изразио је и уверење да ће домаћа привреда показати "... још већу виталност и отпорност..." због "изазова" са којим је суочена (13).

Суштина већине изјава председника Србије Слободана Милошевића је да ће санкције бити укинуте када међународна заједница коначно схвати праву природу конфликта у Босни и Херцеговини и став Србије према рату који се тамо води. У интервјуу једној британској ТВ станици, релативно брзо по усвајању Резолуције 757, он није порицао да ће санкције лоше утицати на привреду, али је изразио наду да ће бити укинуте "... пошто се разјасни ситуација у Југославији, пошто истина избије на видело". Према његовим речима: "... сада се на светској политичкој сцени налазе интереси и моћ, а не истина и правда" (14). Неколико месеци касније његови јавни искази су мање-више непромењени, ако не и тврђи. Шеф државе најчешће описује санкције као "изазов" који се "... не догађа Србији први пут у њеној историји" (15); вероватно стога није случајно што је и партија, чији је председник, у децембру 1992. за свој предизборни слоган одабрала "Србија се сагињати неће". Милошевић уверава да ће "... санкције ускоро постати беспредметне..." и да ће се они који су их увели "... стидети својих одлука према једном народу и земљи који желе да остану своји на своме". Свестан своје непожељности на међународном плану, он упозорава и да одлучиоци у иностранству "... желе да доведу марионетску владу која ће радити по диктату великих сила" (16).

Сличан став према санкцијама заузела је и Социјалистичкој партији блиска, екстремно десна, Српска радикална странка. Њен лидер, Војислав Шешељ окарактерисао је њихово увођење као "... почетак краја Уједињених нација..." и "... америчке империје...", јер "... оно што је засновано на неправди не може бити дугог века" (17). Шешељ је такође добро сажео разочарање многих српских националиста због руског гласа у прилог санкцијама у Савету безбедности Уједињених нација. Изјавио је да га "... нису изненадиле Америка и Немачка...", већ понашање Русије и њеног "... издајничког председника Јељцина" (18).

(12) "Борба", 8. јун 1992, стр. 4.

(13) "Политика", 2. јун 1992, стр. 9.

(14) "Политика", 4. јун 1992, стр. 1.

(15) "Борба", 7. октобар 1992, стр. 9.

(16) "Борба", 16. децембар 1992, стр. 3.

(17) "Борба", 1. јун 1992, стр. 8. Шешеља је сажето описао Tony Barber, "Serbia's Right Shows Its Face", The Independent, 22. децембар 1992, стр. 8.

(18) "Борба", 1. јун 1992, стр. 8.

Ваља приметити да званична Србија и даље убраја Русију у групу "малобројних пријатеља" и прећутно рачуна на то да ће је Русија заштитити од "кампање завере" коју је против Срба повео већи део света. Изјаве представника Русије и Грчке (још једног замишљеног савезника) о кризи у бившој Југославији добијају истакнут пласман у државним медијима. Наде се полажу и у то да ће Русија некако одлучујуће допринети избављењу Србије из њене тренутне изолације (19).

3.3. Ставови и деловање опозиције. - Мимо теоријских очекивања, увођење санкција против Југославије није ућуткало опозицију. Напротив, могло би се рећи да су оне доживљене као коначна потврда исправности њеног противљења политици српских власти. У круговима Милошевићевих неистомишљеника "казна" међународне заједнице схваћена је такође као неправедна, али из других разлога. Готово једнодушно се указивало на то да ће принудне мере светске организације, иако управљене против званичне политике, првенствено погодити недужне. Опозиционе партије и лидери истицали су, без изузетка, да ће санкције тешко наудити југословенској привреди и да неће бити кратког века. Највећим кривцем за санкције проглашен је српски режим који би, према мишљењу опозиције, требало и морао да се повуче ради добробити нације. Опозициони прваци упозоравали су и на опасност од избијања грађанског рата у Србији, као последице подела у друштву, чијем су продубљењу санкције посредно допринеле.

Ту поделу, исказану и на децембарским изборима 1992, прокоментаришамо нешто касније. У овом одељку усредсредимо се на активности демократске опозиције, усмерене на промену политике и власти у Србији пре и после увођења санкција, како бисмо указали на то да оне, барем у почетној фази, нису произвеле "окупљање око заставе".

Подсећамо, најпре, на то да су сукоби у Хрватској и Босни и Херцеговини довели не само до масовног одласка из Србије младих који нису желели да учествују у грађанском рату, већ и до стварања мировног покрета какав није забележен ни у једној бившој југословенској републици (*Breakdown*, 1992, стр. 75). Сасвим случајно, дан после увођења санкција, на улицама Београда десетине хиљада људи протествовало је против рата у Босни, а посебно против бомбардовања Сарајева.

Приближно у исто време, на иницијативу истакнутих интелектуалаца, формиран је Демократски покрет Србије (Депос), као коалиција политичких странака, удружења, синдиката и појединаца окупљених око Српског покрета обнове. Убрзо потом, неколико мањих странака објавило је стварање Грађанског савеза Србије (ГСС). Обе групе, заједно са другим опозиционим партијама, бојкотовале су савезне изборе, организоване у складу са Уставом нове Савезне Републике Југославије, а одржане дан после усвајања санкција. Припрема и увођење санкција поклопили су се, дакле, са опозиционом кампањом усмереном на смањење броја оних који ће изаћи на биралишта.

Већ из овог кратког прегледа види се да су санкцијама претходиле активности које би опозиција предузела и да није било принудних мера

(19) Тадашњи потпредседник СПС и партијски идеолог Михајло Марковић, био је један од ретких политичара у свету који је поздравио пуч против Горбачова у августу 1991. године. *The Guardian*, 15. децембар 1992, стр. 8.

међународне заједнице. Чињеница је, међутим, да је ембарго био додатан подстицај превирањима која су уследила после 30. маја 1992, што потврђују и стална позивања, у негативном контексту, наравно, на изолацију у коју је Србија стављена (20). След догађаја којима ћемо се бавити завршава се општим изборима одржаним 20. децембра 1992. Није без значаја и то што су сами избори заказани две године раније од планираног на републичком нивоу и свега седам месеци пошто је конституисан савезни парламент, који су бојкотовали представници опозиције.

Београдски студенти су први отворили поступак преиспитивања легитимности режима чија их је политика, како су истicali, изоловала од остатка света. Своје захтеве су, после два "протеста ћутањем", објавили на масовном збору одржаном 15. јуна 1992: формирање владе националног спаса, распуштање српске владе и парламента, оставка Слободана Милошевића и вишестраначки избори за Уставотворну скупштину. Студенти су заузели зграде три факултета, укључујући Ректорат београдског Универзитета. Током двадесетшестодневне "окупације" проглашен је и штрајк београдског Универзитета, док се протест ширио и другим универзитетским центрима у Србији. Улицама Београда организована су три протестна марша: један од њих завршио се вишечасовном блокадом најважнијих саобраћајница, због тога што учесницима поворке није дозвољено да прођу поред резиденције председника државе. Власти нису покушале да штрајк спрече или га разбију. Међутим, Скупштина Србије искористила је летњи распуст на високошколским установама за брзопотезно усвајање новог Закона о Универзитету, којим је знатно ограничена његова аутономија.

Готово у исто време, група чланова Српске академије наука и уметности јавно је затражила оставку Слободана Милошевића. У петицији коју је потписало више од половине чланова Академије, наглашено је да би Милошевићево "... повлачење из политичког живота..." био "... гест највишег патриотизма". Тражено је, такође, формирање привремене владе која би "... руководила свим пословима земље до расписивања и спровођења општих избора за Уставотворну скупштину..." и "... најенергичније, свим средствима обуздавајући ратно деловање, ступила у преговоре са институцијама које су донеле санкције према Србији" (21). Стварни значај петиције далеко је надмашио број потписника, јер је захтев за Милошевићевим повлачењем поделио Академију, установу у којој је, по општем мишљењу, и сачињен национални програм званичне Србије. Та подела и даље траје. Поједини истакнути чланови Академије, иницијатори и потписници апела, постали су у међувремену оснивачи или чланови Депоса, док је један број академика остао или се сврстао уз власт.

Изгласавање санкција против Југославије довело је, средином јуна, до поплаве јавних захтева за Милошевићевом оставком. Независни

(20) Непосредно уочи увођења санкција, Српска православна црква објавила је Меморандум у којем се "отворено дистанцирала" од "овакве власти и њених носилаца". Позвала је, поред осталог, на стварање владе "свенационалног спаса" и упозорила да "ничија столица није важнија од судбине и слободе целог народа". "Политика", 29. мај 1992, стр. 10.

(21) "Борба", 5. јун 1992, стр. 16.

медији били су просто "затрпани" изјавама и саопштењима професионалних удружења, научника, новинара, чланова независних синдиката, истакнутих јавних личности и појединаца. Притисак је био толико јак да је ТВ Београд била принуђена да организује контракампању, мада сама није посвећивала пажњу захтевима за повлачење Милошевића. Сваке вечери знатан део ударног термина најгледанијег ТВ Дневника коришћен је за читање "телеграма подршке", који су српском председнику углавном стизали од локалних организација СПС, удружења бораца НОР и запослених у радним колективима.

Преглед завршавамо подсећањем на Видовдански сабор као врхунац масовних протеста на којима је оспоравана легитимност српског режима (22). Од 28. јуна до 5. јула 1992, стотине хиљада људи тражило је на улицама Београда Милошевићеву оставку, формирање привремене владе националног спаса, организовање "округлог стола" власти и опозиције, одржавање избора за Уставотворну скупштину и ослобађање електронских медија. Санкције се изричито помињу у једном од Депосових саопштења објављених уочи Сабора: "... само ће прелазна, демократска власт, која би заменила постојећи режим, компромитован и у земљи и у свету, моћи успешно да преговара са међународним чиниоцима о укидању санкција. Терет ових неправедних санкција сноси, и даље ће сносити, пре свега недужни народ, а не они који су својом безумном политиком претворили Србију у кажњеника целог света и који за погубне последице те политике једини треба да одговарају (23). Власти нису покушавале да учеснике Сабора растуре силом, али су разместили знатне полицијске снаге око ТВ Београд. Сабор је био највеће опозиционо окупљање од мартовских догађаја претходне године. Произвео је слабе политичке ефекте, јер ниједан од захтева није непосредно испуњен. Председник Србије Слободан Милошевић изјавио је, међутим, на једном састанку с представницима Сабора, да би био спреман на још једно изборно одмеравање сопствене популарности.

Ако прихватимо тезу да су санкције биле додатан подстицај јавним манифестацијама незадовољства Милошевићевом политиком, могло би се рећи да су оне посредно допринеле повећању притиска ка променама, што је, са своје стране, коначно довело до заказивања привремених избора на свим нивоима.

3.4. Јавно мњење. - Без обзира на то што су избори показали несавршеност метода, односно средстава истраживања јавног мњења у Југославији, чини нам се да су нека кретања, исказана у анкетама спроведеним уочи избора, у основи потврђена. Поменућемо, стога, одговоре на неколико карактеристичних питања значајних за разумевање механизма деловања санкција.

(22) Процене о броју учесника Сабора драстично се разликују. Док су поједине иностране новинске агенције јавиле да се првог саборског дана окупило око 100.000 људи, организатори су говорили о 250.000 до 300.000 демонстраната. Према званичној процени београдске полиције присутних је било око 23.000. СПС је у свом саопштењу оценила да је први дан Сабора "пропао", јер "грађани не прихватају жртвовање државних и националних интереса и ударање моћницима из иностранства да би се тзв. демократска опозиција дочекала власти". "Политика", 29. јун 1992, стр. 6-8.

(23) "Политика", 26. јун 1993, стр. 5.

Насупрот оптимизму званичних институција о последицама санкција по Србију, већина грађана Србије, обухваћена анкетом центра "Medium" (24), почетком јула 1992. године била је прилично песимистички настројена. На питање колико дуго Србија може да издржи санкције, 70 процената одговорило је - до краја године, док је више од половине у тој групи чак скратило поменути рок на почетак септембра. Свега једанаест одсто анкетираних тврдило је да Србија може да живи са санкцијама неограничено време, док 17 одсто није имало став. О стању духа, боље речено о јачању осећања групне солидарности услед санкција много више, говори, међутим, одговор на питање да ли Србија треба да испуни захтеве Уједињених нација. Незнатна већина, 43,4 одсто анкетираних, одговорила је потврдно, а 38,9 одсто одрично. После испитивања објављеног у октобру исте године, распоред одговора на ово питање био је још уједначенији јер се број оних који су сматрали да треба остати непопустљив повећао за три поена - на 42 одсто. Овакав резултат тешко би се могао протумачити као успех у деловању санкција: одбојност испитаника према захтевима међународне заједнице била је готово једнака званичној, само је процена тешкоћа била мање оптимистичка. Поменуте податке не треба потценити - из њих произлази да је скоро половина грађана била потпуно свесна огромних проблема који предстоје и, упркос томе, неспремна на компромис. По њиховом схватању, "испуњење захтева УН" би, вероватно, било једнако потпуној предаји.

У анкети Центра, обављеној почетком октобра 1992 (25), најважније померање у ставовима испитаника забележено је у односу на захтеве за Милошевићевом оставком. Први пут за скоро две године, од избора за председника Србије 1990, број оних који су били за Милошевићев одлазак превазишао је за чак десет поена број оних који су се томе противили - 43,2 према 33,7 одсто. Истраживачи су закључили да је "... практично све до стављања наше земље под међународне санкције, однос бирачког тела Србије према Милошевићу био једна од ретких константи у политичком животу наше републике - проценат његових присталица (изузимајући Косово) готово да се није спуштао испод половине бирачког тела. Први озбиљан пад ... забележен је почетком јула, месец дана после увођења санкција. Овај тренд је настављен и данас је проценат Милошевићевих присталица пао на 33,7 одсто" (26).

Имајући у виду да је однос Србије према Србима изван територије СРЈ једна од кључних тачака кризе у бившој Југославији, вреди забележити и промену ставова према том проблему. Упитани какав би став Србија и Југославија требало да заузму према Србима изван Србије, 51 одсто испитаних у октобру одговорило је да их треба "политички подржавати и материјално помагати у границама могућности". Свега 2,6 процената сматрало је да им треба помоћи "у оружју и људству". Мање од годину дана пре тога, новембра 1991, број присталица ове последње

(24) Центар је део београдског Института за политичке студије. Анкета је спроведена међу 1.000 грађана из свих крајева Србије, са изузетком Косова.

(25) Косово није обухваћено анкетом. Испитано је укупно 1.320 грађана из различитих крајева Србије.

(26) Странацка опредељења грађана Србије, Београд: Институт за политичке студије, Центар за јавно мњење и маркетинг "Medium", 1992, стр. 5.

опције био је далеко већи - 32,4 одсто. Истраживачи су, стога, закључили да је на делу "значајна пацификација јавности" (27).

3.5. Медији. - Улога медија у формирању ставова о природи и последицама санкција против Југославије - као и у распиривању рата који је до њих довео - заслуживала би посебну анализу. Ограничићемо се на кратак опис стања у медијима и несумњиво огроман утицај који је оно имало на начин на који су санкције биле примљене и на који се још увек доживљавају.

Не може се тврдити да је слобода штампе досад била на општи начин ограничена у Србији, будући да независне медијске организације, наклоњене различитим политичким опредељењима, упркос свему, опстају. Грубо речено, исте разлике у начину на који независни и државни медији представљају актуелна збивања уочљиве су и у њиховом тумачењу узрока и последица санкција. Проблем је, међутим, у неједнаком приступу једних и других стварним и потенцијалним корисницима, односно јавности. Радио-телевизија Србије (РТС), којом управља држава, будући да је и поседује, није само технолошки најмоћније "средство јавног информисања", већ и једина домаћа ТВ кућа која се може видети и чути на целој територији Републике. Захваљујући таквом положају, постала је незаменљиво оруђе у преношењу званичних ставова, које се максимално и користи. Сталне, ако не увек и експлицитне, поруке ТВ Београд гласе: санкције су последица светске завере; "истина" о Србији ће превагнути. Дихотомије у представљању стварности су тоталне, баш као и амалгамације. Мешају се, тако, грађански ратови из 1941. и 1991, на исти начин на који се "спајају" недавни сукоби у Хрватској и Босни и Херцеговини, упркос томе што су санкције уведене због овог последњег. ТВ Београд се понекад не устеже да пренесе домаће и иностране критике на рачун званичне политике или изјаве о Милошевићевој одговорности за увођење санкција. Међутим, коментари који служе "тумачењу" таквих ставова најчешће их сасвим искриве, поготово када се зна да "коментатори" једино грађане Србије представљају као мету међународне принуде.

Независне радио и ТВ станице досежу тек приближно трећину територије Србије, како због недостатка средстава за проширење преносних капацитета, тако и због познатих проблема са доделом фреквенција. Будући да се њихови програми виде и чују углавном у Београду и околини, није чудно што је на изборима децембра 1990. као и 1992. опозиција најбоље прошла у главном граду. Што се штампе тиче, већина дневних листова, барем до прошлих избора, није била под непосредном државном контролом. Њихов утицај на формирање јавног мњења, међутим, постепено опада и то из финансијских разлога: све је мање оних који себи могу да приуште свакодневно читање новина. Недељни и месечни часописи су, пак, постали недоступни и једном броју образованих људи. С обзиром на стање у медијима, својевремена одлука Комитета за спровођење санкција о подизању забране на увоз опреме за независне ТВ станице није представљала превелико изненађење. Ипак, као што се и могло очекивати, послужила је као

(27) *Ibid.*, стр. 10.

повод за нове оптужбе на рачун независних медија због наводног издајства и подилажења иностранству (28).

3.6. Развој догађаја после увођења санкција - Подела јавности у односу на политику српског режима и његов став према санкцијама, јасно изражена током протеста одржаних у јуну и јулу 1992, од тада не престаје. Најважнија промена која је потом уследила на домаћој политичкој сцени је већ поменуто неслагање између савезне и републичке владе.

Према нашем мишљењу, јавна, то јест масовна окупљања на улицама у знак противљења званичној политици, утихнула су од јула из најмање два разлога. С једне стране, нису добила убрзање неопходно да би се издејствовала мирна промена власти, а опозиција је више пута истицала да неће прибећи сили. С друге стране, савезна влада је у великој мери постала представник делова друштва који су тражили промене, у нади да би оне могле да доведу до укидања санкција. Вероватно је и да је активиран трећи механизам - да је, коначно, почело да делује осећање групне солидарности, у теорији познато под називом "окупљање око заставе". Званична пропаганда је, уосталом, на томе радила, усредсређујући се на судбину Срба изван Србије, која би наводно била запечаћена било каквим компромисним решењем сукоба у Босни и Херцеговини. Настојала је, такође, да створи осећање кривице код припадника програмски национално усмерених опозиционих партија, ослањајући се на вође локалних Срба који су заузели јасан став у прилог Милошевићу, а против савезне владе. Њима је, у те сврхе, уступљен неограничен медијски простор.

3.7. Децембарски избори 1992. - Избори одржани децембра 1992. - за локалне, републичке и једно веће Савезне скупштине, као и за председнике двеју република - били су у великој мери обележени атмосфером коју смо укратко описали. Будући да је наш циљ да утврдимо како су прошле главне мете санкција, задржаћемо се на резултатима избора за савезни и српски парламент, односно на исходу изборне трке за председника Србије. Ослањамо се, при том, на званичне резултате из два разлога: прво, опозиција није успела да издејствује поништење избора; друго, резултати несумњиво изражавају основне промене политичких ставова бирачког тела.

Предвиђања да Слободан Милошевић неће бити изабран за председника Србије у првом кругу гласања нису се обистинили. Већ 20. децембра добио је 56 одсто гласова оних који су изашли на биралишта, док је његов главни конкурент, тадашњи савезни премијер Милан Панић, освојио 34,02 одсто гласова. У поређењу са децембарским изборима 1990, подршка Милошевићу, изражена у процентима, опала је за око седам одсто (29).

(28) Управо је тако био интониран коментар Стефана Грубача на вест да је Комитет за спровођење санкција дозволио увоз опреме намењене НТВ "Студио Б" и ТВ "Политика". Погрешно тумачећи Резолуцију 757. Савета безбедности, која изузима храну и лекове из ембарга, објаснио је: "Они (странци) нам ускраћују храну, а нуде вести, ускраћују лекове, а нуде коментаре". ТВ Београд, Дневник 2, 20. новембар 1992. Видети коментар у "Борби" од 23. новембра 1992, стр. 27. Треба подсетити и на отмицу опреме "Студија Б" у ноћи између 18. и 19. децембра 1992. Случај још није расветљен. "Политика", 28. децембар 1992, стр. 9.

(29) Децембра 1990. Милошевић је добио 63,34 одсто гласова оних који су изашли

Још су занимљивији резултати избора за Скупштину Србије који, с једне стране, указују на пад популарности Милошевићеве Социјалистичке партије Србије, а с друге на пораст утицаја (за многе неочекиван) Шешељеве екстремно националистичке Српске радикалне странке и то управо на рачун социјалиста. Опозиција је у целини боље прошла него на претходним изборима, али не треба заборавити да подршка децембра 1990. и није била у правој мери исказана због тада важећег већинског изборног система, који је у међувремену замењен пропорционалним.

Подсећамо на изборне резултате:

Скупштина Србије

	Децембар 1990.	Децембар 1992.
СПС	195 места	101 место
СРС		73 места
Опозиција	55 места	76 места (30)

Када је реч о резултатима избора за Веће грађана Савезне скупштине, подсећамо на то да је опозиција у Србији и Црној Гори бојкотовала мајске изборе за федерални парламент 1992. у знак протеста због начина на који је створена Савезна Република Југославија. Из исхода децембарских избора 1992. стога произлази да су радикали у Савезној скупштини задржали позиције стечене у мају, док је СПС изгубила знатан број посланичких места у корист опозиције.

Савезна Скупштина - Веће грађана

	Мај 1992.	Децембар 1992.
СПС	75 места	47 места
СРС	33 места	34 места
ДПСЦГ	23 места	17 места
Опозиција	7 места	40 места

Изборни резултати за обе скупштине показују, као прво, да је Социјалистичка партија Србије изгубила знатан број посланичких места, услед чега више није у могућности да, као досад, самостално формира владу на републичком нивоу. То, пак, говори да ће будућа политичка збивања у Србији добрим делом зависити од отворених, прећутних или тајних (привремених или трајних) коалиција, што ће свакако даље отежати правилне процене односа снага на ионако нетранспарентној домаћој политичкој сцени. С обзиром на брз и буран след догађаја у Југославији и сталан притисак из иностранства, могуће коалицијске комбинације не би требало да представљају изненађење.

на биралишта. Према коначним резултатима на изборима у децембру 1992. освојио је 56 процената. На биралишта је изашло 69,04 одсто уписаних бирача. Милошевић је, дакле, добио подршку 39,67 одсто бирачког тела. "Борба", 26-27. децембар 1992, стр. 3.

(30) Пет посланичких места које је освојила група грађана (Жељко Ражњатовић Аркан) убројили смо у опозициони блок, водећи се искључиво формалним и нумеричким разлозима.

Очигледно је, као друго, да је бирачко тело скренуло удесно, што потврђује и подршка Српској радикалној странци. Ово померање би се, пак, тешко могло приписати деловању санкција, јер је СРС била у успону још у мају 1992, дакле пре њиховог увођења. Коначно, демократска опозиција добила је нову, мада недовољну, снагу, из чега се може закључити да је уистину дошло до поларизације бирачког тела.

4. Економско дејство санкција

4.1. Погоршање економске ситуације: колико су за то криве санкције? - Сваки покушај утврђивања економских последица принудних мера међународне заједнице може, у најбољем случају, да буде привременог карактера. Санкције не само што су и даље на снази, већ се контрола њихове примене непрекидно поопштрава. Осим тога, досад није било свеобухватне и поуздане процене штете коју су југословенској привреди санкције нанеле. Стога је већи део прегледа који следи заснован на расположивим, али истовремено непотпуним подацима, мање или више уверљивим предвиђањима и на личном увиду.

Важно је, при том, још једном поновити да циљ економских санкција није уништење привреде или осиромашење становништва. Ако се то и деси, рано је прогласити санкције "успешним": оне само "гризу". О позитивном дејству може се говорити тек ако и када, услед привредних тешкоћа непосредно или посредно проузрокованих санкцијама, дође до промене политичких ставова и понашања, односно до прихватања захтева "пошиљаоца". У југословенском случају то су Уједињене нације.

Деловање санкција тешко је проценити и због тога што је југословенска економија била у лошем стању и пре него што су оне уведене. Галопирајућа инфлација (31), пад вредности динара, платнобилансни проблеми, опадање обима спољне трговине и висока стопа незапослености, била су обележја југословенске привреде независно од санкција. Према оценама економиста, кидање привредних веза између бивших југословенских република погодило је нову Југославију чак теже од принудних мера, јер је обим трговине између делова некадашње СФРЈ премашивао ниво њихове спољнотрговинске активности. Домаћа економија је, уз то, била у процесу својинске трансформације. Будући да је економске последице санкција тешко утврдити и када је реч о тржишној привреди, извесно је да је тај посао још тежи када је у питању систем заснован претежно на "друштвеном капиталу" какав је југословенски.

Ако би, на први поглед, мерило успеха у деловању санкција било да се становништво буквално принуди на гладовање, мора се констатовати да се то у Југославији засад не дешава због релативне самодовољности у основним прехранбеним производима и енергији. Нешто дубљи поглед, пак, открива да је југословенска привреда изузетно тешко погођена санкцијама и да се све шири слојеви становништва

(31) Неспорно је да и месечна стопа која премашује десет одсто обезвређује сваки покушај рационалног књиговодства или финансијске анализе, односно да податке чини непоузданим.

приближавају граници беде. Готово да је сувишно подсећати на то да су се процене власти и независних економиста о могућем ефекту санкција разликовале од самог почетка.

Републички функционери су се трудили да очекивана дејства или ублаже или их представе као "изазов" за привреду. Ако се изузме повећани увоз нафте и њених деривата непосредно пре изгласавања Резолуције 757, могло би се рећи да су власти биле сасвим неефикасне у предузимању мера "антиципаторне" природе, како би се предупредио удар на привреду. У анкетама објављеним убрзо по увођењу санкција, директори већине југословенских предузећа тврдили су да имају залиха сировина и репроматеријала највише за три месеца. Почетна самоувереност власти темељила се на процени да санкције неће деловати јер ће их "интереси капитала" некако пробити. Изјаве сличне оној да "... о колапсу (економије) у време санкција не може бити ни говора..." карактеристичне су за прву фазу јавних реаговања. Касније је, нешто умереније, почело да се тврди да "... санкције неће моћи да трају још дуго" (32).

Упозорења независних економиста и директора фирми гласила су другачије: не само да ће санкције трајати, већ ће и најкраћи период примене бити предуг с обзиром на увозну зависност југословенске привреде. Указивали су на то да ће отказивање сарадње са партнерима из иностранства парализати економију и довести до губитка тржишта са дугорочно несагледивим последицама. Суочени са толико различитим проценама, "обични људи" реаговали су инстинктивно. Одмах по увођењу санкција улагали су вишкове новца или уштећевину у стварање кућних залиха основних прехранбених производа. Испред бензинских пумпи формирали су се бесконачни редови, будући да зависност Југославије од увоза нафте и природног гаса не спада у категорију стручног знања. У складу са предвиђањима иностраних експерата, ембарго на увоз нафте се и показао најефикаснијом појединачном санкцијском мером. Србија из домаћих извора добија тек око милион тона нафте, док је планирана потрошња у 1992. години износила између шест и шест и по милиона тона (33). Рационисано снабдевање возача горивом је, стога, брзо уведено - 9. јуна 1992. Индустрије зависне од увоза нафте болно су осетиле ембарго. Југословенска петрохемијска производња готово је потпуно заустављена.

Тешко је спорити да је нафтни ембарго временом све драстичније кршен и да су београдске улице, после почетног пада у обиму саобраћаја, крајем октобра опет биле загушене. Пробијање ембарга је, уосталом, изричито поменуто као главни разлог усвајања Резолуције 787 о пооштравању контроле примене санкција. Стварни значај тог кршења ипак је релативан. Јер, док се аутомобилски саобраћај како-тако одвија, илегални увоз нафте није довољан да обезбеди оживљавање индустријске производње, која је крајем 1992. била за око 40 одсто нижа него претходне године (34). "Приватни" посредници су несумњиво

(32) Изјаве тадашњег премијера Србије, Радомана Божовића, и председника Републике, Слободана Милошевића, "Борба", 3. јун 1992, стр. 3; 7. октобар 1992, стр. 9.

(33) Подаци се разликују у зависности од извора. Домаћа производња задовољава између 20 и 28 одсто годишњих потреба. "НИН", 5. јун 1992, стр. 11.

(34) "Економска политика", 8. март 1993, стр. 6.

успели да подмире ограничену личну потражњу; не могу, међутим, да осигурају нафту неопходну за грејање или уобичајено функционисање јавног саобраћаја.

Према независним проценама, свега 18 одсто привредних организација може нормално да ради у условима санкција, а око 25 процената у стању је да их некако преживи. Сматра се да је крајем 1992. од 2,3 милиона укупно запослених у Србији, ефективно радило пола милиона људи. Још се не зна тачан број радника упућених на "принудне" - али још увек плаћене - "одморе" (35), који би се могли претворити у неплаћене уколико би прилив новоштампаних динара пресушио. Машински комплекс, на који отпада трећина индустријске производње у Републици, претрпео је јак ударац. Илустративан је положај јединог домаћег произвођача аутомобила, "Заставе", која је готово сасвим обуставила испоруку возила (36).

Највидљивија последица пропадања привреде ипак је енормна инфлација, која се делимично може приписати паду производње и, самим тим, деловању санкција. Највећим делом проузрокована је неконтролисаним штампањем новца, којем се прибегава ради попуњавања фискалног дефицита. Ситуација почиње да наликује немачкој из двадесетих година овог века: Југославија је у 1992. убедљиво била светски рекордер, са годишњом стопом инфлације од 19.810 процената (37). Од увођења санкција, динар је једном деноминован и двапут девалвиран - у јулу и новембру 1992. Обезвређивање домаће валуте, као непосредна последица разарајуће инфлације, довело је, са своје стране, до паничног претварања динара у девизе путем полулегалног тржишта страног новца, на којем се српска држава посредно појављује као главни купац. Сувишно је указивати на то да је банкарско пословање, услед хаоса, сведено на шпекулисање на црном тржишту девиза и то како на уличном нивоу тако и на папиру. Будући да се наш преглед и политичких и економских ефеката санкција завршава изборима 1992, нећемо даље улазити у хронолошку анализу привредних токова. Поменућемо само да је месечна стопа инфлације у фебруару 1993, према званичним подацима, достигла фантастичних 211,8 одсто (38).

Суочене са претњом тоталног привредног краха, власти у Србији нису настојале да ванредним мерама оживе или одрже производњу која, и у условима санкција може да функционише, већ су пажњу усмериле на дириговање привредом како би се одржао социјални мир. Нису успориле активности усмерене на централизацију привреде, већ су их понегде и "заокружиле". Одавно је, међутим, утврђено да је централизована привреда недовољно флексибилна, поготово у ванредним околностима. Југословенски пример то прилично убедљиво потврђује, јер се приватни сектор показао знатно прилагођивијим на санкције од оног "друштвеног". Пошто држава није предузела мере

(35) Према незваничним подацима, око 60 одсто запослених у Србији било је већ крајем октобра 1992. на "принудном одмору". "Борба", 20. октобар 1992, стр. 4.

(36) "Заставу" је, ваља подсетити, тешко погодио распад југословенског тржишта и пре увођења санкција због великог броја коопераната. "НИН", 12. јун 1992, стр. 11. У фабрици је у новембру 1992. "још једино радило одељење за производњу наоружања". Time International, 30. новембар 1992, стр. 30.

(37) Подаци Савезног завода за статистику. "Борба", 29. децембар 1992, стр. 5.

(38) "Економска политика", 8. март 1992, стр. 6.

"антиципаторног" карактера, нити системски услови омогућавају значајније реструктурирање привреде, није чудно што је црно тржиште постало кичма економског живота земље. Шверц и са њим повезане малверзације у којима, како се испоставља, учествују и истакнути представници власти, узеле су таквог маха да економисти упозоравају на то да је Југославију захватио "колумбијски синдром". На делу је "... све снажније срастање врхова политичке моћи са разним видовима економског подземља и мафије. Овакав систем устоличен је много пре увођења међународне економске блокаде. У последњих неколико месеци такав начин 'привређивања' само је заокружен мерама државе, што заправо доказује да је то стратешко опредељење владајуће странке, а не њен изнуђени одговор на санкције" (39).

Подземни послови су, поред осталог, довели до наглог раслојавања друштва на мали број добростојећих и већину све сиромашнијег становништва, што је, наравно, феномен својствен приликама какве сада владају у Југославији. О нарастајућој беди говори и податак да је приликом поштравања контроле примене санкција, у новембру 1992, изостала уобичајена реакција потрошача. У продавницама није било масовне јагме за прехранбеним и другим производима, јер је већина артикала, обичном човеку постала недоступна (40).

4.2. Одржавање социјалног мира - Након летимичног упознавања са мрачном економском ситуацијом у Србији, неминовно се намеће питање захваљујући чему се одржава социјални мир? Кратак одговор гласи - купује се на рачун привредног опоравка штампањем свежег новца кад год се, практично, за тим укаже потреба. Немогуће је прецизно утврдити колико се нових динарских новчаница сваког месеца емитује како би се исплатиле плате и пензије, односно подмирили трошкови јавног сектора и, наравно, војске. Посредством, поред осталог, Фонда за исплату најнижих зарада и накнада, радници на "принудном одмору" примају између 65 и 75 одсто најниже цене рада, без обзира на сталан пад обима индустријске производње. Уочи децембарских избора, неконтролисано штампање новца било је сталан предмет расправа између савезне и српске владе, при чему се федерална влада залагала за рестриктивнију монетарну политику. Захваљујући обиљу нових новчаница, републичке власти успеле су да спрече већину најављених штрајкова у Србији или да, бар по њиховом избијању, онемогуће изливање незадовољства на улицу. У раздобљу обухваћеном овим прегледом, најозбиљнија претња био је генерални штрајк свих запослених у Републици, који је званични синдикат био заказао за 1. децембар 1992. Отказан је пошто је већина захтева испуњена.

Експлозија незадовољства све сиромашнијег становништва одлагана је и захваљујући феномену тзв. приватних банака. Док су државне одавно обуставиле исплате са штедних улога у девизама, неколико приватних банака успевало је не само да испоручи ефективу, већ и да

(39) Дејан Поповић, "Подземље на државном нивоу", "Борба", 7-8. новембар 1992, стр. VI.

(40) Мада санкције нису једини узрок, вреди поменути да су реални лични доходи у Југославији у октобру 1992. били за 60 одсто нижи него у јануару 1990. Привреда Југославије у 1992. години, Београд: Влада СРЈ, 10. новембар 1992.

понути фантастичне камате на штедне улоге од 14 одсто (41). Њихово пословање у највећој мери зависи од самог система штедње, тзв. "ланца Светог Антуна", који почива на сталном отварању нових штедних партија из којих се затим исплаћују камате на постојеће. Систем је инфлаторан јер се нови улози могу привући само подизањем каматних стопа; истовремено је изванредно средство за очување социјалног мира јер милионима грађана обезбеђује допунски или сталан извор прихода.

У тражењу одговора на питање шта у почетној фази санкција одржава социјални мир, не треба previdети ни пољопривреду, чија је улога у амортизовању беде, посебно у Југославији, одувек била велика.

Конечно, ваља указати на то да се одсуство социјалних немира у првих пола године трајања санкција не може објаснити само чиниоцима економске природе, већ се мора прибећи и истраживању политичких ставова према приликама у земљи. Слично радницима државних фирми у бившој источној Европи, већина запослених у друштвеном сектору у Југославији чини једну, у основи конзервативну, групу, уплашену од могућих последица корених друштвених промена. Дуже од 45 година они су били имуни на деловање тржишта рада (и тржишта уопште), те ни сада нису спремни да експериментишу ако би то потенцијално повлачило губитак социјалне сигурности или других стечених погодности. Распад бивших државних и партијских структура оставио их је отвореним за националистичку манипулацију, јер им је неопходан нови колективни "идентитет", ново уточиште. Имајући у виду већ поменути механизам групне солидарности који се у условима санкција рађа, није тешко закључити у чему су то уточиште нашли.

5. Закључци

Због релативно кратког времена трајања санкција, обухваћеног овим прегледом, не можемо претендовати на давање коначних закључака о њиховим последицама по Југославију (Србију и Црну Гору). Сваки покушај анализе досадашњег учинка, пак, налаже раздвајање "примарних" и "секундарних" циљева принудних мера међународне заједнице.

Ако је примарни циљ био заустављање сукоба у Босни и Херцеговини, јасно је да он није остварен упркос томе што су борбе крајем 1992. биле нешто слабијег интензитета него у мају када су санкције уведене. Такав развој догађаја не може се, међутим, приписати деловању санкција: довољно је подсетити на то да су снаге Републике Српске од тада заузеле нове територије, међу којима и град Јајце. Ако се примарни циљ скромније одреди, као притисак на центре моћи у

(41) Каматна стопа порасла је са 12,5 на 14 одсто непосредно уочи децембарских избора, како би се на тај начин подигао и политички рејтинг њихових власника Дафине Милановић и Јездимира Васиљевића, који су били у изборној трци: Милановићка за место у републичкој скупштини, а Васиљевић за председника Републике. "Борба", 5-6. децембар 1992, стр. 5. Дафини Милановић је мало недостајало да уђе у републички парламент; њена листа прикупила је скоро пет одсто гласова, што је више него што су многе мале партије успеле да освоје.

Србији и Југославији како би престали да помажу српску страну у Босни и Херцеговини и утицали на њу да прихвати мирно решење конфликта, исход је такође негативан. Поузданих података о природи и врсти те подршке, разуме се, нема, али се званични ставови у земљи и иностране процене њеног значаја нису промениле од увођења санкција. Тада, као и сада, југословенске и српске власти поричу да је помоћ и војне природе; тада, као и сада, већина иностраних посматрача верује да Срби из Босне управо без те врсте подршке не би могли да воде рат великих размера на терену.

Очигледно је да су резултати изостали и када је реч о секундарном циљу санкција - промени политике и људи на власти у Србији. Ситуација је, на неки начин, чак сложенија него у време усвајања Резолуције 757, јер су децембарски избори показали да је смањена подршка српском режиму надомештена већим степеном отпора иностраним притисцима. Имајући у виду поларизацију јавности, намеће се питање шта међународна заједница може да учини како се не би догодило - као влади Милана Панића - да будући потези у вези с југословенском кризом науде нежељеној мети.

Ово питање није само од академског значаја, већ може да има и сасвим конкретне политичке последице. Може се, на пример, тврдити да су Резолуција Савета безбедности 787. о пооштравању контроле примене санкција и сталне претње војном интервенцијом уочи 20. децембра постигли супротан ефекат. У званичним круговима Србије коришћени су као доказ да ће међународна заједница остати глува за све помирљиве тонове (тадашње) савезне владе и да ће Србија бити "кажњена" без обзира на врсту корака које предузме у односу на Босну. У овом контексту чини се разумним питање - да ли би жељене политичке учинке у неким околностима било лакше постићи применом позитивних уместо негативних санкција? Каква би се реакција од државе (мете) могла очекивати ако би одређено политичко понашање доносило награду? Искуства стечена у југословенском случају, поготово с обзиром на двојну, односно тројну мету, заслужују посебну пажњу.

Досадашњи ефекти санкција најјасније су испољени на политичкој и симболичкој равни. Последице су биле готово моменталне - док економска дејства још нису ни почела да се осећају. Увођење санкција је, заједно са непризнавањем СРЈ, одласком већине шефова дипломатских мисија и смањењем броја њиховог особља, представљало снажан и понижавајући морални ударац. Југославија се нашла међународно изолована, а традиционални "пријатељи" и савезници Србије и Југославије нису се довољано заузели за српску ствар (42). Не треба

(42) Ти "пријатељи зависе од политичке оријентације. Српски националисти били су растужени одсуством подршке из Русије, Француске и Међународне јеврејске заједнице. "Титоисти" су жалили због дезертерства Русије, Кине и већине несврстаних земаља. Дobar пример схватања "пријатељства" изложен је у "Писму о намерама" Републике Српске. У њему се, поред осталог, најављује апел америчком народу који је наводно необавештен, као и руском народу "који се буди и поново успоставља своју величину". Република такође најављује да ће се обратити још неким народима који се називају "пријатељским", без квалификација: Грцима, Индијцима, Кинезим, Румунима, Шпанцима и другима. Текст садржи и став да су се "земље НАТО пакта декларисале као нације које су непријатељске према српском народу". Није сасвим јасно да ли се овим

међутим, заборавити да изопштавање из међународне заједнице није у свим круговима дочекано као знак за узбуну. Пример су присталице Српске радикалне странке, која и не покушава да успостави било какве међународне контакте и чији вођа заговара потпуно повлачење Југославије из Уједињених нација.

Објављивање санкција, у целини гледано, подударило се са политичким очекивањима и поклопило са поларизацијом на домаћој политичкој сцени. Пре њиховог увођења политички фронтови нису били тако јасно обележени. Основни, комунистичко-антикомунистички фронт, није у потпуности одговарао и подели на екстремно националистичку, умерено националистичку и ненационалистичку струју у Србији. Милошевић је почетно уживао широку подршку због наде да је он у ствари националиста који се само представља као комуниста, услед чега је доживљаван као корисно оруђе за остварење идеје о "великој Србији" (Јањић 1992, стр. 23). Значајне опозиционе политичке партије зато су и сматрале да је ризично осудити рат као средство националне политике. До коначног разочарања у Милошевића дошло је пре увођења санкција. Убрзала га је не само представа о неспособности бивше ЈНА на терену, већ и очигледно одсуство дипломатске вештине представника "старе (комунистичке) гарде" на међународном плану. Рушењу илузија допринело је, вероватно, и Милошевићево савезништво са Српском радикалном странком и разним "босовима" криминалног подземља.

Изборни резултати, упркос многобројним могућим резервама, указују на то да је бирачко тело остало подељено између екстремно националистичких и ауторитарних струја с једне, и умерено националистичких и ненационалистичких демократских снага, с друге стране. То је било јасно већ после савезних избора у мају 1992. на које представници опозиције нису изашли, а када о деловању санкција није могло бити ни говора. Пораст утицаја Српске радикалне странке, углавном на рачун СПС, био је очекиван, мада не у том степену. Имајући у виду да су најоштрији напади на санкције и позиви на стварање нове "српске" или "православне" светске асоцијације потицали углавном од радикала, као и њихов знатан утицај на званичне медије, може се закључити да су санкције допринеле учвршћењу ксенофобичних ставова и спремности на отпор иностраним захтевима приближно у трећини бирачког тела. Председник Милошевић остао је на власти захваљујући подршци већине, додуше мање него 1990. године, али радикалније у оба смисла те речи. Политички, симболички и психолошки ефекти санкција нису били довољно јаки да би се он померио и на место председника дошао неко спремнији да ради на испуњењу њиховог примарног циља.

Ако се у доносу на секундарни циљ, промену политике у Србији, може сматрати да су санкције и биле делимично успешне, то је само зато што су оснажиле постојећи правац. Остаје, истовремено, нејасно да ли би биле ефикасније да су уведене пошто је разлика између савезне и српске владе постала јасна. С једне стране, може се тврдити да су оне

исказом баца сумња на пријатељство са једним делом Грка и Шпанаца, чије су земље, као што је познато, у том пакту. "Борба", 24. децембар 1992, стр. 9.

биле подршка умерености Панићеве политике и његовом настојању да се дистанцира од српског режима. С друге стране, очигледно је да би се без њих Панић лакше представио свету као веродостојан партнер и да на домаћем плану не би морао са себе да скида кривицу за пад животног стандарда, коју му је званична пропаганда стално набацивала. С обзиром на изузетно кратку предизборну кампању и на све оно што се против њега удружило, Панић је добро прошао; утолико пре што му је у завршници знатно нашкодила представа да је његов избор цена коју међународна заједница тражи за укидање санкција. Упозорења појединих иностраних званичника о томе шта ће се догодити ако Панић пропадне била су толико неспретна да званични медији нису ни морали да их посебно "обрађују" како би постигла супротан ефекат. Јединство социјалистичко-радикалског тора несумњиво су учврстиле и претње да ће Милошевићу, Шешељу и српским лидерима у Босни и Херцеговини бити суђено за ратне злочине (43).

Коначно, чак се и релативан "успех" санкција може довести у питање. Ако бисмо били сасвим прецизни, "успех" је у томе да оне нису произвеле баш све нежељене политичке последице које су се могле очекивати на основу ранијих искустава у примени таквих мера (44). Нису оснажиле режим, али га, осим у почетној фази, нису ни ослабиле. Санкције би, евентуално, могле да буду успешне у односу на примарни циљ - мир у Босни и Херцеговини - ако Милошевић закључи да се његов ослонац у бирачком телу осипа, да подршка радикала и фашиста постаје неугодна и да би свет био спреман да се одрекне снова о његовом уклањању, директно му нудећи уступке.

Преовлађујуће мишљење да санкције нису допринеле слабљењу режима добро је изразио директор београдског Економског института, Дарко Џунић:

"Санкције делују и тешко нас погађају. Наш проблем је у томе што ми нисмо рационалан народ. Ми смо емотивци. Због поноса мислимо да санкције можемо да преживимо, иако то не можемо. На ивици смо. Питање је дана када ћемо бити као Албанија..." "Ако је Запад намеравао да нас због политичког руководства казни уништењем привреде, санкције су успеле. Али, ако је њихов циљ омогућавање вишепартијске централне демократије, онда су контрапродуктивне. Избори су показали да се са санкцијама све померило крајње удесно" (45).

Бележимо и речи једног британског посматрача:

"... међу многим прозападно настројеним интелектуалцима у Београду влада уверење да би укидање санкција био најбољи начин да Запад уклони националистичке вође у Србији. Бес усмерен против САД, Немачке и Велике Британије који чврсторукаши

(43) Види изјаву државног секретара САД Лоренса Иглбергера, "Борба", 14. децембар 1992, стр. 6. Г.М. Томас, вођа мађарске Слободне демократске партије, изнео је после избора следеће запажање: "Опозиција је оптужена да је непатриотска и да се ујединила са Западом у настојању да уништи Србију; она сада исправно верује да је Запад изневерео на глуп начин", "Политика", 28. децембар 1992, стр. 2.

(44) На економски ефекат санкција, односно на штету коју су нанеле југословенској привреди, указали смо у одговарајућем одељку. Остаје зато само да констатујемо да у првих пола године примене, санкције јесу биле економски ефикасне, али недовољно да би произвеле жељене промене на политичком плану. Тешко је, истовремено, предвидети шта се може догодити уколико се обистине невесела предвиђања економиста. Ако режим буде успео кривицу да пребаци на странце који су санкције увели, као што је то чинио уочи децембарских избора, није немогуће да ће њихово економско дејство ићи у прилог непопусливости власти у Србији и Југославији.

(45) The Independent, 4. јануар 1993, стр. 6.

сада експлоатишу, окренуо би се против власти када би људи схватили да их је изневерило сопствено руководство, а не Запад" (46).

Мада се ове речи сасвим уклапају у "конвенционалну мудрост", поставља се питање да ли је једино српски народ поносан и пркосан и да ли велике силе могу да признају да су санкције неуспешне и да прибегну готово перверзном покушају да њиховим укидањем постигну исти циљ који су увођењем почетно хтеле да остваре?

(Примљено 20. јануара 1994)

ЛИТЕРАТУРА

- Baldwin David A. (1985), *Economic Statecraft*, Princeton: Princeton University Press.
- Breakdown, *War and Reconstruction in Yugoslavia* (1992), London: Institute for War and Peace Reporting.
- Димитријевић Војин (1980), "Делотворност међународних санкција", Међународна политика, 726 - 7, 31 - 33.
- Doxey Margaret P. (1971), *Economic Sanctions an International Enforcement*, Oxford: Oxford University Press.
- Galtung Johan (1967), "On the Effects of International Economic Sanctions", World Politics, 3, 378 - 416.
- Hufbauer, Gary, Schott, Jeffrey, and Elliott, Kimberly (1991), *Economic Sanctions Reconsidered*, Washington, DC: Institute for International Economics.
- Јањић Душан (1992), *The Milošević Phenomenon*, Breakdown, 22 - 23.
- Wallenstein, Peter (1968), "Characteristics of Economic Sanctions", Journal of Peace Research, 3, 248 - 265

Dr. Vojin Dimitrijević,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade;
Mr. Jelena Pejić,
Assistant at the Faculty of Law in Belgrade

EFFICIENCY OF THE UNITED NATIONS SANCTIONS AGAINST YUGOSLAVIA

Summary

The sanctions of the Security Council of the United Nations, imposed against the Federal Republic of Yugoslavia by the Resolution 757 had a two-fold aim. The immediate one was to influence Yugoslavia, namely Serbia, to change the policy regarding the war in Bosnia and Herzegovina. The indirect aim was to cause leadership and program changes of the regime in power in the larger of the two federal units of the newly-created state. None of these aims was realized during the initial six months of applying the sanctions. The effect of collective measures of international community in the period mentioned above has been primarily of a political nature, and symbolic, while economic consequences, although serious, were not expressed in full measure.

(46) Robert Block, "Serbs Fail to Hide Pain of UN Sanctions", The Independent, 4. јануар 1993, стр. 6.

The example of Yugoslavia does not fit into former results of theory of political effects of sanctions - in spite of expectations, during the first six-month period there were a series of actions against the policy of the authorities, which were accused to be a principal culprit for international isolation of the country. Official Serbia, however, followed the theoretically established model of conduct, calling, through state-controlled media, for national solidarity because of the alleged world conspiracy against people and not against regime. The results of December 1992 elections have confirmed the new distribution of forces in the political scene caused in great part by the sanctions, too. Support of the regime declined, while the number of those supporting opposition increased, but at the same time there was a growth of extremely nationalistic groups, which suggested that the mechanism of "gathering around the flag" began to manifest itself.

Economic consequences, which are only a means to realize the political aim, are undoubtedly serious, although their full effect is hard to evaluate due to short time but also the state of Yugoslav economy before the sanctions were introduced. It is characteristic that the authorities have tried to undermine publicly the potential damage to the economy, while independent economists have warned that it would be very serious and of a long-term character. The official policy during the sanctions was not primarily aimed at the attenuation of their effect through adequate economic measures, but rather at maintaining, namely buying of the social peace.

Key words: *Sanctions. - Effect. - Aim.*

*Vojin Dimitrijević,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade;
Jelena Pejić,
assistente à la Faculté de droit de Belgrade*

L'EFFICACITÉ DES SANCTIONS DES NATIONS-UNIES CONTRE LA YUGOSLAVIE

Les sanctions du Conseil de sécurité des Nations-Unies introduites contre la Yougoslavie par la Résolution 757 avaient un objectif double. L'objectif direct a été d'influer sur la République Fédérale de Yougoslavie, c'est-à-dire sur la Serbie pour qu'elle change sa politique par rapport à la guerre en Bosnie-Herzégovine et l'objectif indirect a été: les revirements personnels et les changements de programme du régime au pouvoir dans l'unité fédérée plus grande de l'Etat nouvellement créé. Aucun de ces buts n'a été réalisé au cours des six premiers mois de l'application des sanctions. L'effet des mesures collectives de la communauté internationale au cours de cette période a été avant tout politique et symbolique, alors que les conséquences économiques, bien que graves, ne s'étaient toujours pas pleinement manifestées.

L'exemple de la République Fédérale de Yougoslavie ne s'insère pas dans les cadres des résultats auxquels la théorie avait abouti jusqu'à présent dans l'analyse des effets politiques des sanctions - contrairement aux prévisions, au cours des six premiers mois nous avons assisté à une série d'actions en signe d'opposition à la politique au pouvoir, qui était accusée publiquement comme principal coupable de l'isolement international dans lequel le pays s'était retrouvé. La Serbie officielle se comportait, quant à elle,

conformément au modèle établi théoriquement, conviant, avant tout à travers les médias officiels, à la solidarité nationale en raison d'un prétendu complot mondial visant le peuple et non pas le régime. Les résultats des élections du mois de décembre 1992 par lesquels la présente analyse se termine ont confirmé que nous avons assisté à une nouvelle répartition des forces sur la scène politique provoquée dans une grande mesure par les sanctions aussi. Le soutien au régime s'est affaibli, alors que le nombre des partisans de l'opposition démocratique a augmenté, mais on a assisté en même temps au renforcement des groupes nationalistes extrémistes, ce qui peut amener à la conclusion que le mécanisme du "rassemblement autour de la bannière" avait commencé à se manifester.

Les conséquences économiques qui ne sont qu'un moyen dans la réalisation du résultat politique voulu sont incontestablement graves, bien qu'il soit impossible d'établir avec précision leur pleine portée en raison de leur durée toujours courte et de la grave situation de l'économie yougoslave qui existait déjà avant l'introduction des sanctions. Il est caractéristique de noter qu'au début les autorités au pouvoir minimisaient le dégât économique potentiel, alors que les économistes indépendants avertissaient qu'il serait grave et de longue portée. La politique officielle dans les conditions des sanctions n'a pas été orientée avant tout vers les efforts en vue d'atténuer leur effet par des mesures économiques adéquates, mais au maintien de la paix sociale, c'est-à-dire à son l'achat.

Mots clé: *Sanctions. - Effet. - Objectif.*

мр Радоња Дубљевић,
заменик јавног правобраниоца Општине Палилула, Београд

РАЗЛОЗИ КОЈИ ИСКЉУЧУЈУ ПРОТИВПРАВНОСТ КРИВИЧНИХ ДЕЛА ПРОТИВ ЧАСТИ И УГЛЕДА

У једном тренутку наше друштвене стварности снажно је истакнут захтев за укидањем вербалног деликта и јачањем правне државе. Тада је, међутим, посебно у лаичкој јавности, дошло до неадекватне употребе кривичноправних појмова. Није се, наиме, правила разлика између појмова "вербални деликт", "деликт мишљења", "политички деликт", "идеолошки деликт" и сл., иако у стручној јавности око значења ових појмова нема никаквих дилема. Настале су тим поводом одређене импликације. Скоро да се захтев за укидањем вербалног деликта сводио на слободу да се јавна власт не само подвргне оправданој контроли и критици, већ и да се извргне руглу и понижењу. Тако је оправдани захтев за демократским друштвеним односом добијао и своје наличје. Поставља се, дакле, питање где је граница цивилизованог понашања. Оправдана критика јавне власти друштву је потребна и нужна, али се мора зауставити на одређеној граници. У овом раду дат је одговор да је та граница част и углед носилаца јавних функција.

Кључне речи: *Част и углед - Увреда - Противправност - Намера вређања*

УВОД

Част и углед су моралне вредности. Моралне вредности су иманентне правним државама и хармоничним међуљудским односима. Савремена друштва морају почивати на етичким принципима и моралној хијерархији.

Наше кривично законодавство штити част и углед као нематеријалне вредности. Закон познаје увреду и клевету као класична кривична дела против части и угледа, затим посебне облике увреде и клевете као што су индискрециони деликт и пребацивање кривичног дела, али и посебна кривична дела којима се штити углед државе, највиших државних органа и њихових преставника.

Ипак, јесу ли сва законска решења на линији потребне заштите части и угледа као моралних вредности.

Проблем у том смислу представља одредба садржана у члановима 96, ст. 1. и 98. ст. 2. КЗ Србије и 157. ст. 2. КЗ Југославије, где је прописан посебан основ некажњавања који се састоји у разлозима који искључују

противправност дела. Суштина прописаног решења је у томе да под одређеним условима треба толерисати увредљиво изражавање.

Управо је ова одредба предмет анализе у овом раду. Треба одговорити на питање да ли је ово решење на линији захтева да се част и углед заштите у потпуности.

Пре него што се да правна анализа ове одредбе, треба рећи неколико основних напомена о појму и значају части и угледа и начину њихове заштите у нашем праву.

I. КРИВИЧНОПРАВНА ЗАШТИТА ЧАСТИ И УГЛЕДА

1. О појму части и угледа

Појмови части и угледа пре свега су етички, филозофски, социолошки, али и правни. Поставља се питање јесу ли појмови части и угледа два садржински различита појма. Ова два појма не могу се оштро разграничити, нити прецизно одредити. И у свакодневном говору ови се појмови користе у различитим ситуацијама. У кривичноправној литератури преовладава став да су појмови част и углед "две категорије исте садржине" (1), "два аспекта јединственог заштитног добра" (2). Истиче се и то да је реч о изразу, употребљеном у закону, чији је основни смисао да се свеобухватније заштите моралне вредности (3).

Ови су појмови имали дуг и специфичан еволутивни развој. Некада се размишљало да деца, душевни болесници, умрли и правна лица не могу имати част, јер не могу осећати сопствене вредности. Поред тога, носиоци части могли су бити само одређени кругови у друштву. Говорило се, нпр., о витешкој, трговачкој, војничкој и др. части. Такође је и степен кривичноправне заштите био различит. Посебно су тешко кажњавана дела против части и угледа државног поглавара, некад и тако да су уздизана на степен злочина. Модеран појам части почео се изграђивати тек од француске револуције.

У објашњењу појма части полази се од схватања да је човек као биће двојаке природе; унутрашње и спољне и да из такве његове природе произлазе и две врсте права која му припадају: право на живот и здравље, која су одраз његове спољне природе, и право на част, које припада правима која су одраз унутрашње човекове природе (4).

Зато је част лично добро. У науци се обично истиче да је част скуп вредности које су потребне за испуњење одређених задатака, или које се састоје у притежању одређених средстава (5). Постоје различита гледишта о томе које вредности улазе у појам части. Обично се говори о људском достојанству, културној, правној, позивној, националној и др. вредностима, тј. посебним врстама части. Вредности се, даље, групишу у опште и посебне; опште које су карактеристичне за све људе,

(1) Љ. Јовановић, *Кривично право, посебни део*, Београд, 1983, стр. 241.

(2) Б. Златарић и М. Дамашка, *Рјечник кривичног права и поступка*, Загреб, 1966, стр. 45.

(3) Љ. Лазаревић, *Кривично право, посебни део*, Београд, 1988, стр. 263.

(4) М.Б. Духовској, *Поњатије клевети как преступленија против части частных лиц, по руском праву*, Јарослав, 1873, стр. 2.

(5) Т. Живановић, *О увреди и клевети*, Београд, 1927, стр. 10.

као што је, нпр., људско достојанство, и посебне, које се стичу у посебним областима људског стваралаштва, као што је, нпр., научна част.

Част је и друштвено добро, јер се о части може говорити само у друштвеној заједници. Ову димензију части посебно је нагласио Франк. Друштво је као целина заинтересовано да има способне и часне чланове, па оно својим мерама овај процес поспешује. Част је процес, а не стање; појединац је у друштву стиче и губи. Друштво је заинтересовано да овај процес заштити, па у одређеним тренуцима репресивно реагује (6).

Поред општег појма части настао је и кривичноправни појам части. У кривичном праву је требало одговорити на питања: 1' треба ли част и углед као нематеријалне вредности штитити мерама кривичног права; 2' ко могу бити носиоци ових добара; 3' које модалитете и интензитет кривичноправне заштите применити и; 4' као централно питање, шта је заштитни објект кривичних дела против части и угледа.

Једна група писаца сматра да је част добро које се може повредити забрањеним радњама. Част се може смањити или поништити како унутра према личности, тако и споља, јер се "одузима поверење у сопствену снагу и потпору других лица (7)". Присталице овог гледишта сматрају да је заштитни објект част као скуп вредности и то унутрашња субјективна част, док се спољна част, уважање, повређује само посредно, јер је спољна част само рефлексија унутрашње (8), односно и унутрашња и спољна част (9), тј. част као поседовање и осећање вредности и као уважање (10).

Друга група писаца сматра да се част не може одузети и да је неповредива, "због њене чисте унутрашњости која не припада правној области", иако је основ целокупне спољне части (11).

Присталице другог гледишта опет различито разумеју шта је заштитни објект кривичних дела против части и угледа.

Тако је, према једнима, заштитни објект спољна част, као скуп вредности, тј. уважање, поштовање од стране других (12), јер је човеку од интереса да буде поштован и част као таква може бити повређена (13), а према другима заштитни објект кривичних дела против части и угледа је воља која захтева поштовање части (14), док је према трећима заштитни објект части право или захтев на поштовање које припада сваком лицу, па је част тако нормативни а не фактички појам, јер постоји у форми захтева и њена се повреда утврђује по објективном

(6) С. Франк, *Казнено право, посебни дио*, II св., Загреб, 1936, стр. 54-55.

(7) Liepmann, н.по Т. Живановићу, *op. cit.*, стр. 13.

(8) Т. Живановић, *op. cit.*

(9) Ј. Таховић, *Коментар Кривичног законика*, Београд, 1957, стр. 38.

(10) М. Радовановић и М. Ђорђевић, *Кривично право, посебни део*, Београд, 1976, стр. 112-113.

(11) A.F. Berner, *Немачко казнено право, посебни део*, књ. II, превео Д. Суботић, Београд, 1906, стр. 119.

(12) Liszt, Frank, Merkel, Olshausen, н.по Т. Живановићу, *op. cit.*, стр. 11; М. Доленц и А. Маклецов, *Систем целокупног кривичног права Краљевине Југославије*, Београд, 1935, стр. 177; Ј. Урошевић, *Кривични законик за Краљевину СХС, са коментаром*, Београд, 1929, стр. 427; А. Мунда, *Kazniva dejanja zoper časť po našem Kazenskom zakoniku*, Сл. Правник, бр. 1-3/53, стр. 73.

(13) Ј. Урошевић, *op. cit.*

(14) Binding, н.по Т. Живановићу, *op. cit.*, стр. 11-12.

критеријуму, тј. према признатом друштвеном схватању части и угледа (15).

На недостацима појединих гледишта није се потребно задржавати, јер би се тиме удаљило од основног проблема и циља рада.

2. За и против кривичноправне заштите части и угледа

Човек људско достојанство стиче рођењем и носи га кроз живот без обзира на пол, националну или сталешку припадност, верска и идеолошка опредељења, доба старости и сл. Људско достојанство, као основна лична вредност, улази у појам части и претпоставка је за стицање свих осталих вредности. О значају ове вредности говори и чињеница да је право на људско достојанство као вредност уграђено у текст *Опште декларације о правима човека* из 1948. год. У чл. 1. стоји записано "Сва људска бића рађају се слободна и једнака у достојанству и правима. Она су обдарена разумом и свешћу и треба једни према другима да поступају у духу братства". Људско достојанство, као једна од најважнијих компонената личности, обезбеђено је као право и у Уставу Републике Србије. "Људско достојанство и право на приватни живот човека су неповредиви" (чл. 18).

Ако је људско достојанство основна вредност у појму части и услов за стицање свих осталих вредности, може се поставити питање заштите ове вредности мерама кривичног права. Скоро да је општеприхваћен став у литератури да се част и углед као лична добра морају штитити овим мерама. Оно што може бити спорно су одређени модалитети у дефинисању самих дела са аспекта заштитног објекта, пасивног субјекта, објекта радње, гоњења, интензитета кривичне санкције и других питања.

Основи за одређивање кривичних дела против части и угледа налазе се у потребама друштва да се заштити личност човека, његово људско достојанство или, општије речено, његова част и углед. Хумано и демократско друштво може да се изгради само преко истинске и целовите афирмације достојанства и основних личних вредности човека. Нема истинских међуљудских односа, хармоничног и стабилног социјалног живота, без уважавања човекове личности и његовог достојанства (16). То, међутим, не значи да се кажњавање за кривична дела против части и угледа треба заснивати на интересима појединца као индивидуе, јер, нпр., може бити реч и о претераној осетљивости (17). То опет не значи да и ове интересе не треба узети у обзир.

Законско регулисање дела против части и угледа занодавцима доноси велике тешкоће, јер се, с једне стране, мора пазити на културни ниво народних маса, а, с друге, на потребу озбиљне репресије. Зато Чубински истиче да част сме остати на нивоу нижем од имовинских објеката који су увек уживали посебну заштиту државе, често далеко већу од части (18).

(15) М. Чубински, *Научни и практични коментар Кривичног законика Краљевине Југославије*, Београд, 1934, стр. 504; Б. Златарић, *Кривични законик у практичној примени*, св II, Загреб, 1958, стр. 180 и Љ. Лазаревић, *op. cit.*

(16) В. Камбовски, *Кривично право, посебан дел*, Скопје, 1982, стр. 253.

(17) Н. Срзентић, *Посебни део кривичног права*, Скрипта, Н. Сад, 1965, стр. 84.

(18) М. Чубински, *op. cit.*, стр. 505.

Проблем декриминације деликата против части и угледа скоро да се и не поставља. Овом доприноси специфичност кривичноправне заштите части и угледа, јер се, за разлику од других слобода и права где постоје и други механизми заштите, ова репресија јавља као прва и истовремено последња инстанца (19).

У нашем праву заштићена је част и углед деце, душевних болесника, осуђених лица, умрлих и правних лица.

3. Облици кривичних дела против части и угледа

Класична дела против части и угледа предвиђена су у републичком кривичном законодавству. Тако је у глави XI КЗС, која носи назив - Кривична дела против части и угледа, у чл. 92. прописана клевета, а у чл. 93. увреда.

Наше кривично законодавство познаје и посебне облике увреде и клевете. То су изношење личних и породичних прилика (индискрециони деликт) (чл. 94.) и омаловажавање пребацивањем за кривично дело (чл. 95.).

Познати су и посебни облици кривичних дела против части и угледа по пасивном субјекту којем се пружа заштита.

Тако су кривична дела против угледа државе или државног суверена обично прописивана као посебна дела, док су у систематизици кривичних дела некад заузимала место у групи дела против части и угледа, као што је то случај са решењима у послератном југословенском законодавству, а некад су прописивана у групи дела против државне власти (као што је то случај са неким решењима у старом српском кривичном праву или кривичном праву Краљевине Југославије). Опредељења законодавца одраз су схватања значаја части и угледа ових субјеката у датом историјском тренутку и тежње да им се пружи нарочита кривичноправна заштита.

У литератури је истицано да је нпр. "у стварном погледу последица (је) повређивања части ових лица да је повређена и цијела заједница, повређивањем друштвене способности ових лица биће повређена и способност друштва уопће да остварује своје циљеве (20).

Посебан значај придаван је заштити части и угледа државног суверена. Обично је истицано да је увреда величанства повреда поштовања која се дугује владоцу и да се од обичне увреде разликује утолико уколико се поштовање које се дугује према владоцу истиче над поштовањем које припада држављанима (21), односно да је част владаочева квантитативно различита од части поданика и заштита његове части је захтев општег интереса и зато напад на част владоца спада у групу кривичних дела против државе (22).

Историјски развој наметнуо је савремена схватања која су имала за резултат разумније сагледавање кривичноправне репресије и схватање да се овим делима, ипак, напада само част и углед, а не систем државне власти, што је опет за резултат имало прописивање ових дела

(19) В. Камбовски, *op. cit.*

(20) С. Франк, *op. cit.*, стр. 122.

(21) F. Liszt, *Немачко кривично право*, превео М. Веснић, Београд, 1902, стр. 650.

(22) Т. Живановић, *op. cit.*, стр. 65.

у групи кривичних дела против части и угледа са нешто блажим кривичним санкцијама.

Тако је у глави XVII КЗЈ предвиђена посебна група кривичних дела која носи назив - Кривична дела против угледа СРЈ, стране државе и међународне организације, где је у чл. 157. прописано дело - Повреда угледа СРЈ, у чл. 158. - Повреда угледа стране државе и у чл. 159. - Повреда угледа међународне организације (23).

И републичко законодавство познаје кривична дела против части и угледа државе. Тако је у чл. 98. КЗС прописано дело - Повреда угледа републике и аутономне покрајине (24), а у чл. 100. - Излагање порузи народа и народности Југославије. И ова су дела предвиђена у групи кривичних дела против части и угледа. Због тога су ова решења савремена.

Из свега изнетог може се закључити да је у нашем кривичном законодавству пружена потребна заштита моралним вредностима као што су част и углед. У овом раду су само наведени облици кривичних дела против части и угледа, без осврта на модалитете конкретних решења и друга правила која на овај или онај начин основну интенцију законодавца, да се част и углед заштите, учвршћују, или је пак доводе у питање.

Предмет даље анализе је одредба која ипак није на линији потребне заштите части и угледа. У питању су већ поменути разлози који искључују противправност дела, а који су прописани у чл. 96. ст. 1. и 98. ст. 2. КЗС и чл. 157. ст. 2. КЗЈ.

II. ПРАВНА АНАЛИЗА ЧЛ. 96. СТ. 1. КЗС

1. Уопште о разлозима који искључују противправност дела

”Неће се казнити ко се увредљиво изрази у научном, књижевном или уметничком делу, озбиљној критици, вршењу службене дужности, новинарског позива, политичке, самоуправне и друге друштвене делатности, одбрани неког права или у заштити оправданог интереса, ако се из начина изражавања или из других околности види да то није учињено у намери омаловажавања” (чл. 96. ст. 1. КЗС).

Поставља се питање откуд оваква одредба у закону и колико је оправдана. Одредба је изазвала различите реакције научника. Основно је питање је ли ова одредба деклараторног или диспозитивног значаја, тј. да ли је овде реч о општим разлозима који искључују противправност код кривичних дела против части.

За једне је ово решење деклараторног значаја, јер је овим само изричито формулисан један општи основ искључења противправно-

(23) КЗЈ је усклађен са Уставом СРЈ, у односу на име државе, а затим и у делу одредбе чл. 157 где су набројани највиши органи и представници, пошто нови Устав на другачији начин регулише назив, права и дужности највиших државних органа.

(24) КЗС није усклађен са Уставом Републике Србије, по којем је аутономна покрајина изгубила елементе државности, а затим су на другачији начин регулисани назив, права и дужности највиших државних органа.

сти (25), а који се састоји у овлашћењу на радњу која је средство за постизање признатог циља (26).

Тако Франк истиче да је прописивање ових разлога само изричито признато у закону, да је нпр. због опште функције критике искључен деликтни смисао изјаве и да би критика вршила своју функцију и кад је закон не би помињао. Франк, међутим, наглашава да је разлог заштите оправданог интереса диспозитивне природе (27).

За друге је ово решење диспозитивног значаја, јер је реч о посебном основу противправности, без којег би се вршење многих друштвено корисних делатности довело у питање због страха да одређена изјава може повући одговорност за повреду части и угледа (28). Без ове одредбе "овлашћење на научну омаловажавајућу критику не постоји, нити би без те одредбе она искључивала противправност (29)".

У нашој предатној и послератној литератури и пракси прихваћено је решење да је реч о посебним основима искључења противправности који су диспозитивног значаја.

Ни наука, ни уметност, ни политички рад, нити било која грана друштвеног живота, не би се могле правилно развијати ако би законодавац прекомерно излазио у сусрет индивидуалној осетљивости. Због тога законодавац мора чинити све да, на једној страни, заштити част појединца и да, на другој, у друштвеном интересу омогући слободну оцену рада појединца (30). Закон води рачуна о одређеним ситуацијама у којима је дозвољено, а каткад и корисно, да се изнесе на видело туђа дела, или да се да неповољна оцена о другом, без обзира што то може шкодити угледу друге особе, јер се дозвољеност таквих изјава заснива на принципу претежнијег интереса, било да је општи или индивидуални (31). У извесним областима друштвене делатности потребно је дозволити општију критику, чак толику да се под одређеним условима може толерисати увредљиво изражавање (32). Стваралачка слобода у научном и књижевном раду, затим критика, правилно вршење службене дужности и другог позива, као и одбрана права, били би спутани стриктном применом законских одредби о кривичним делима против части и угледа (33). Оваквим начином прописивања решава се питање од значаја за развој поменутих делатности, али и спречава неодговоран однос појединца према части и угледу неког лица (34).

Ово су само неки од аргумената које су научници износили у прилог постојању једног оваквог решења.

Гледишта друге групе писаца своде се на став да је потребно заштитити претежнији интерес, било да је реч о општем или појединачном. Општи интерес би се састојао у подстицању развоја науке,

(25) Halschner, Liszt, Olshausen, н. по Т. Живановићу, *op. cit.*, стр. 93.

(26) Liszt, н. по Т. Живановићу, *op. cit.*

(27) С. Франк, *op. cit.*, стр. 150.

(28) Meyer-Allfeld, Frank, Binding, н. по Т. Живановићу, *op. cit.*

(29) Т. Живановић, *op. cit.*

(30) М. Чубински, *op. cit.*, стр. 522.

(31) Б. Златарић и М. Дамашка, *op. cit.*, стр. 177.

(32) Љ. Лазаревић и О. Перић, *Кривично право, посебни део*, св. II, Нови Сад, 1979, стр. 111.

(33) *Коментар КЗ Србије*, група аутора, Београд, 1981, стр. 296.

(34) М. Радовановић и М. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 120.

уметности, правилног вршења позива и сл., а појединачни у одбрани права или заштити оправданих интереса. Овим се, међутим, један интерес штити на рачун другог, па се одмах може поставити питање како изнаћи критеријуме за утврђивање претежнијег интереса. Даље се може питати да ли је, нпр., друштвени интерес нешто друго од заштите појединачног интереса. Ова гледишта доводе у питање проблем потпуне заштите части и угледа као личних добара, која су управо претпоставка за развој поменутих делатности.

Било је писаца који су истицали да се овакав пропис не може односити на кривична дела против домаће и стране државе, владара или представника стране државе, јер је интерес заштите угледа ових субјеката претежнији од било ког другог интереса (35).

Овде је реч о идеологизираном гледишту, које диференцира добро части према носиоцу, те га треба одбацити.

Суштина прописане одредбе је у томе да увредљива изјава неће бити противправна ако постоје посебни разлози који ову противправност искључују, али под условом да није дата у намери омаловажавања.

2. Претпоставке примене одредбе чл. 96, ст. 1. КЗС

Посебан основ некажњавања постојаће ако се испуне одређени услови. Потребно је, наиме, да је учињено увредљиво изражавање, затим да је увредљиво изражавање учињено у одређеним областима људског стваралаштва које је законодавац таксативно навео, или у одбрани права и заштити оправданих интереса и, на крају, да увредљиво изражавање није учињено у намери да се неко увреди.

Потребно је осврнути се на сваки од ових услова.

а. Увредљиво изражавање

Да је у питању увреда произлази из самог текста закона, где је употребљен појам "увредљиво", а да би се могло говорити о искључењу противправности одређеног дела то дело мора, најпре, бити остварено у свим својим законским елементима.

У чему се, у конкретном случају, састоји "увредљивост" изражавања?

Живановић тврди да омаловажавајуће научне и уметничке критике нпр. "не могу по себи бити увреде, али их форма изјављивања и околности под којима је учињено могу таквим начинити (36)".

Франк сматра да је увреда садржана у непотребном начину изражавања. Наиме, начин изражавања је "извања чулна форма" у којој се изјава јавља, јер без форме нема изјаве. Међутим, постоји неопходно потребна форма и форма која прелази ову потребу, па речи поред потребног смисла могу, одређеној изјави, дати и неки други непотребни, сувишни, увредљиви смисао (37).

Одређена изјава може бити увредљива и по околностима под којима је дата. Околности морају бити не само у унутрашњој вези с

(35) С. Франк, *op. cit.*, стр. 150; Б. Краус, *Некажњавање за критику друштвене делатности - Опсег деловања одредбе чл. 173. КЗ*, Наша законитост бр. 3-4/52, стр. 132.

(36) Т. Живановић, *op. cit.*, стр. 95.

(37) С. Франк, *op. cit.*, стр. 163.

изјавом, већ и у вези с временом и местом. Довољно је да ове околности изјави непосредно претходе или је следеју. Касније околности могу бити једино од значаја за тумачење околности које су се десиле истовремено са изјавом (38).

Иако се увреда не може извести из садржине, није потребно захтевати да увреда излази из форме изражавања, без икаквог обзира на садржину, јер је могуће да форма изражавања тек у вези са садржином чини одређену изјаву увредљивом (39).

Живановић исправно тврди да научна критика, нпр., не може бити увредљива по садржини, али неправилно изводи закључак да њен омаловажавајући карактер треба, ако постоји увредљива изјава, тражити ван садржине, у форми и околностима под којима је дата. Научна критика није омаловажавајућа по садржини управо због општег друштвеног овлашћења и захтева да је ова делатност потребна и корисна, али ако је дата у омаловажавајућој форми или околностима онда је то, мора се признати, увреда, као самостално кривично дело чији конститутивни елемент није намера вређања. Наиме, у науци је усвојено, као претежно гледиште, да увреда постоји и без намере вређања, ако се изјава омаловажавања састоји у потцењивању или порицању вредности који улазе у појам части или изношењу неистинитих чињеница које не чине дело клевете, пошто су изнете у заблуди или су дате у "четири ока".

Увреда постоји или не, њена противправност се не може поништити. Намера вређања може бити од значаја за утврђивање степена умишљаја.

Зато поменута гледишта трпе примедбу која доводи у питање смисао саме одредбе.

б. Облици друштвених делатности у којима је увредљиво изражавање остварено

Законодавац је таксативно навео области људског стваралаштва и интереса где увредљиво изражавање мора бити учињено. Увредљиво изражавање мора постојати у:

- 1' научном, књижевном или уметничком делу,
- 2' озбиљној критици,
- 3' вршењу службене дужности, новинарског позива, политичке, самоуправне и друге друштвене делатности,
- 4' одбрани права и
- 5' заштити оправданих интереса.

1) Научно, књижевно или уметничко дело

Научно дело је систематско и методско истраживање и знање, чија су тврдјења заснована на релевантним, рационалним разлозима, а потврђена или применљивишћу, или веродостојним документима или експерименталним поступцима.

Уметничко дело је естетско уобличавање мисли и осећања помоћу говора, писане речи, боје, линије, инструмента, покрета тела и сл.

(38) Т. Живановић, *op. cit.*

(39) Olshausen, Sczhwartz, н. по Т. Живановићу, *op. cit.*

Уметничко дело обухвата и књижевно, па је сувишно користити и овај појам.

Увредљиво изражавање је могуће у свим областима друштвених делатности (40).

Мислим да је ова тврдња нетачна, јер дело би тада престало бити научно, одн. уметничко. Дело само по себи не може бити увредљиво. То ипак не значи да се не може дати у увредљивој форми и околностима. Тада имамо увредљиво изван самог дела, изван његове суштине. Имамо, дакле, увреду као деликт против части и угледа.

2) Озбиљна критика

У најширем смислу речи критика је изражавање властитог става према одређеним друштвеним појавама и процесима који се састоје у просуђивању вредности, а у ужем смислу речи под критиком се обично разуме научна или уметничка критика, дакле стручно просуђивање по правилима која важе у одређеној научној дисциплини или уметничкој грани, научне, одн. уметничке вредности односног дела. Значај критике је несумњив, јер подстиче развој у одређеној области. По својој суштини може бити позитивна или негативна.

Мислим да је реч озбиљна сувишна, јер се просто не може замислити неозбиљна критика са претензијом да буде заснована на правилима којима мора да удовољи. Критика је одређени стандард. У судској пракси заузет је став да се под озбиљном критиком првенствено разуме стручна критика дата по одређеним правилима (*Одлука Врховног суда Хрватске Кж 1628/66*) (41).

Франк сматра да је критика у кривичноправном значењу речи могућа само у делатностима које захтевају натпросечну способност, а да би се у обичним животним функцијама исцрпљивала у сфери личног, због чега не бисмо имали појам објективне критике, тј. критике засноване на одређеним правилима и стандардима (42).

У литератури је истицано да се под критиком има сматрати не само критика дела, већ и критика творца дела уколико је заснована на критици самог дела. Увреде не би било када би се изјава омаловажавања тичала само дела или посредно и творца дела. Увреда би постојала у случају када би критика садржавала изјаву омаловажавања за творца дела, која нема никакве везе са критиком самог дела (43).

Има и друкчијих мишљења. Критика није увреда само онда када се ограничава на само дело, не омаловажавајући истовремено и творца дела (44). Недостатак овог мишљења је у томе што је тешко одвојити дело од личности творца дела, а поред тога слобода критике се тиме ограничава.

Мислим да се и у случају критике не може говорити о увреди, јер критика сама по себи не може бити увредљива због друштвеног овлашћења и потребе да се чини. Љ. Јовановић исправно закључује "да циљ

(40) Коментар КЗ Србије, *op. cit.*, стр. 297.

(41) Н. по Коментару КЗ Србије, *op. cit.*, стр. 279.

(42) С. Франк, *op. cit.*, стр. 150.

(43) Т. Живановић, *op. cit.*, стр. 94.

(44) Kohler, Oppenhof, н. по Т. Живановићу, *op. cit.*

критике није да омаловажи, потцени или понизи човека, већ да му помогне да исправи грешку... Критика боли, али не понижава, а увреда боли и понижава, а не доприноси повећању угледа личности, већ његовом поткопавању” (45).

Зато су претходна гледишта погрешна. Све што је речено код научних и уметничких дела, у вези са изјавом омаловажавања, важи и овде.

3) Извршавање службене дужности, новинарског позива, политичке, самоуправне и друге друштвене делатности.

Законодавац је у овом случају набројао само типичне позиве који су карактеристични по томе да њихов носилац, чешће од других, долази у ситуацију да, вршећи свој посао, даје критички осврт на одређене друштвене појаве и процесе. Посебно је у том смислу карактеристична новинарска делатност.

”Закон само изнимно ускраћује заштиту лицу које је у части нападнуто, он не кажњава само ону повреду части која је нужна за извршење дужности и уколико је била нужна” (46).

Да ли је овај став оправдан?

Истина је да новинари, нпр., играју значајну улогу у обавештавању јавности о одређеним појавама и процесима, а тиме утичу и на формирање јавног мњења. Јавност, с друге стране, жели да буде објективно и истинито информисана. Зато је и одговорност новинара нешто већа. На жалост, понекад новинарски осврт на одређене појаве бива пропраћен увредљивим изјавама или клеветничким тврдњама. У том тренутку повређени су интереси, било да су општи или посебни, заштите части и угледа одређених субјеката. У неким случајевима, када је, нпр., предмет новинарског извештаја кривично дело, угрожена је и претпоставка невиности, јер улогу арбитра, пре суда, преузима јавност. Реч је, ипак, само наизглед о супротстављеним захтевима.

Исто тако и у политичким борбама носиоци политичких функција, неретко страначки прваци, потежу прејакe речи, често са увредљивом и клеветничком садржином.

Свака дужност се зато мора вршити по правилима струке и кодексу који важи у тој области. Ако су ови услови испуњени не можемо говорити о увредљивом изражавању. Ако се, пак, учини увредљива или клеветничка изјава, она онда мора повући и одговорност за повреду части и угледа. Тиме је поменута противречност и разјашњена.

4) Одбрана права

Одбрана права врши се првенствено у оквиру судског, управног, прекршајног и дисциплинског поступка. Лице о којем се учинилац увредљиво изразио у одбрани неког свог права не мора бити странка у поступку, већ то могу бити и други учесници (нпр. сведоци, вештаци и др.), као и лица која немају непосредне везе са спором (Одлука Врховног суда Хрватске Кж. 1230/64) (47).

(45) Љ. Јовановић, *op. cit.*, стр. 250.

(46) С. Франк, *op. cit.*, стр. 153.

(47) Н. по Коментару КЗ Србије, *op. cit.*, стр. 297.

Може ли неко бранити своје право угрожавањем права на част и углед другог?

Заиста се и ово питање може оправдано поставити. Посебно, и највише због тога што се повреда части и угледа не може јавити као адекватна радња за постизање једног таквог циља.

5) Заштита оправданих интереса

Појам "оправданих интереса" доста је неодређен. Једни под тим подразумевају "интерес који се са друштвеног или моралног гледишта прихвата као основан" (48), а други, "сваки интерес који се код правилног и паметног процењивања конкретних околности, са њим везаних, мора признати као битан и користан и који због тога има право на заштиту и егзистенцију" (49). Франк истиче да оправдани интерес мора бити: конкретан, тј. мора се разликовати од општих жеља, нада и ишчекивања, а може се налазити и ван подручја нормираног правом, тј. као политички, занатски, привредни, материјални или идеални (50).

Друго је питање да ли под оправданим интересом треба подвести "сопствени" или само "општи" интерес.

Редактори Пројекта и мотива сматрају да је реч о сопственом интересу, тј. интересу оног који се јавља као његов чувар. Није довољно кад неко брани туђе интересе просто из моралних мотива, али без овлашћења (51).

Чубински истиче да не треба постављати никаква ограничења између "сопствених" и "туђих" интереса из разлога целисходности, али не објашњава ближе свој став (52).

Кривичноправни појам оправданог интереса даје Франк. Према његовом мишљењу овај разлог искључује противправност кривичних дела против части и угледа и диспозитивне је природе, за разлику од других разлога који су деклараторни, јер се њихов смисао изводи из друштвене потребе да се одређене делатности врше и њихов је претежнији интерес законом одређен. Код "оправданог интереса" потребан је и посебан услов, јер закон допушта заштићивање само оних оправданих интереса који су претежнији од заштићивања части, па се овај услов мора утврђивати у сваком конкретном случају (53).

Оправдани интерес мора бити реализован изјавом као радњом кривичног дела против части. Између садржаја изјаве и оправданог интереса треба да постоји и стварна веза. Потребно је да постоји објективна могућност да учинилац увредљивом изјавом заштити свој оправдани интерес. Ова могућност постоји ако је кривично дело против части, као средство, било објективно подесно за заштићивање овог интереса. Како правни ред допушта заштићивање оправданих интереса кривичним делима против части, на једној страни, а на другој штити

(48) *Op. cit.*, стр. 298.

(49) М. Чубински, *op. cit.*, стр. 523.

(50) С. Франк, *op. cit.*, стр. 155.

(51) *Пројект и мотиви Казненог законика Краљевине Србије*, Београд, 1910, стр. 541.

(52) М. Чубински, *op. cit.*

(53) С. Франк, *op. cit.*, стр. 154.

част као правно добро, имамо сукоб интереса, па ће се као фактичко питање решавати који је интерес важнији и претежнији (54).

Као и у случају одбране права и овде се може поставити питање може ли се оправдани интерес реализовати изјавом као радњом кривичног дела против части?

ц. Непостојање намере вређања

Да би таксативно наведени разлози искључили противправност увреде, која произлази из форме изјаве, или околности под којима је дата, потребно је да на страни изјављивача није постојала намера вређања. Спорно је питање какав значај има намера вређања у овом случају.

Живановић сматра да је намера вређања само услов за кривичну одговорност, због увреде која произлази из форме или околности (55).

Франк сматра да увреда овде не постаје увредом због намере вређања, јер ова намера не успоставља увреду, већ само поништава дејство разлога који отклањају противправност. Намера за вређање успоставља противправност кривичног дела против части (56).

Други сматрају да намера вређања у овом случају има конститутивни значај за увреду (57).

Ако се узме у обзир чињеница да већина писаца сматра да намера вређања није битно обележје увреде, може се извести закључак да то није ни у овом случају. Увреда једноставно постоји или због форме у којој је одређена изјава изражена, или због околности под којима је дата, а састоји се у порицању или потцењивању вредности које улазе у појам части или у изношењу увредљивих чињеница које могу бити истините или неистините, под условом да не чине дело клевете. Тако је, нпр., у старом немачком к.з. (чл. 193) било прописано да "Покудне оцене о научним, уметничким... пословима... кажњиве су само утолико, кад постојање увреде излази из облика изјаве, или из околности под којима се десила". Намера вређања заиста не може имати никакав посебан значај. Ова чињеница указује на противречност прописаног решења.

3. На која се кривична дела ова одредба односи?

Ово је питање било предмет интересовања у нашој предратној и послератној литератури. Мишљења су подељена. Једни сматрају да се овај пропис односи само на кривично дело увреде (58), а други да се односи и на клевету, одн. на сва кривична дела против части и угледа (59).

(54) *Op. cit.*, стр. 155-157.

(55) Т. Живановић, *op. cit.*, стр. 96.

(56) С. Франк, *op. cit.*, стр. 163.

(57) Ф. Бачић и З. Шепаровић, *Кривично право, посебни део*, Загреб, 1982, стр. 192.

(58) М. Чубински, *op. cit.*, стр. 522; М. Доленц, *Тумач Кривичног законика Краљевине Југославије*, Загреб, 1930, стр. 387; Ј. Таховић, *op. cit.*, стр. 391; С. Межнарић, *Опсег деловања одредбе из чл. 173. КЗ*, Наша законитост, бр. 3-4/52, стр. 136; М. Перовић, *О односу одредбе чл. 173. КЗ и кривичног дела клевете из чл. 169. КЗ*, Правни живот, бр. 5-6/58, стр. 21; М. Лазић, *Када је кажњиво, а када не кривично дело увреде из чл. 170. КЗ*, АКВ, бр. 4/57, стр. 26.

(59) С. Франк, *op. cit.*, стр. 150-151; С. Бранковић, *Границе кажњавања за увреду и*

Присталице схватања да се овакав пропис односи само на кривично дело увреде полазе од питања до које мере и границе одређено друштво има интереса да штити слободу критиковања.

Тако Межнарић истиче да слобода критиковања има своје границе и да изјаве морају бити сериозне и културне, па би могућност увођења клеветања у критиковање била противна основном принципу слободе деловања, па чак и онда када би такав клеветник био и у скривљеној заблуди, у коју је дошао ма и својом непажњом (нехатом) (60).

Перовић истиче да је граница критиковања управо клевета. Друштво има разлога да штити за увредљиво изражавање и то под одређеним условима, али не може себи узети за право да такву слободу штити и кад прелази у клеветање. Друштво тада има други интерес који се састоји у заштити својих чланова од клеветања (61).

Присталице схватања да се овакав пропис односи и на клевету дају различиту аргументацију.

Бранковић анализира одредбу чл. 306. КЗЈ из 1929. год. где је употребљен термин "оклеветаног" и изводи закључак да се ова одредба односи и на клевету, јер када би се тичала само увреде стало би се на "половини пута" и законодавац не би остварио свој циљ који се састоји у "слободи говора (усмене и писане речи у споровима)" (62).

Франк сматра да се овакав пропис односи и на сва кривична дела против части, али не даје адекватне аргументе, јер се позива на употребу термина "оклеветаног" у поменутом чл. 306. и чињеницу да је ова одредба у систематици дела смештена после свих дела против части и угледа (63).

Краус полази од сврхе овакве одредбе која се по њему састоји у омогућавању пуне и широке слободе критике, које су "корисне и нужне за правилан развој социјалистичког друштва". Не сме свака, макар и најмања, неопрезност повући кажњавање. Зато је потребно омогућити да "принципијелна, стварна и објективна критика може и треба да одигра прогресивну улогу од највеће важности у развоју целокупног нашег друштвеног живота". Међутим, овај се пропис не би могао односити на случајеве типичне клевете, где је учинилац свестан онога што износи или проноси, где, дакле, иступа злонамерно у намери вређања, а то би морало да важи и код умишљајне клевете "јер се умишљајно изношење неистине не може уопште сматрати критиком". Зато би заштита требало да се односи само на оне учиниоце кривичног дела клевете "који поступају добронамерно, тј. који се износећи, додуше, неку објективну неистину која може шкодити части и угледу неке друге особе, налазе од тога у погледу елемента неистинитости тврђења у скривљеној заблуди, услед које држе да је истина оно што изнесе или проносе, дакле у заблуди која није извињавајућа, тј. услед које су дошли услијед свог нехата" (64).

клевету, Правосуђе бр. 9/34, стр. 715; Б. Златарић, *оп. cit.*, стр. 200-204; Б. Краус, *оп. cit.*, стр. 130-134.

(60) С. Межнарић, *оп. cit.*

(61) М. Перовић, *оп. cit.*

(62) С. Бранковић, *оп. cit.*

(63) С. Франк, *оп. cit.*

(64) Б. Краус, *оп. cit.*

И у судској пракси било је заступљено мишљење да се ова одредба не односи на случајеве типичне клевете, где је учинилац свестан неистинитости оног што износи или проноси (*Одлука Врховног суда Хрватске Кж. 265/53 и Кж. 304/53*), али да се тиче нехатних клевета и да је њихова противправност искључена (*Одлука Врховног суда Хрватске Кж. 1089/52 и Кж. 1295/53*) (65).

Међутим, Савезни врховни суд заузима став да је основни услов за примену ове одредбе "утврђена истинитост онога што је окривљени изнио за приватног тужиоца, или извињавајућа заблуда у погледу истинитости тих чињеница" (*Одлука КЗ 42/55*) (66).

Став из ове одлуке прихвата и Златарић, поткрепљујући га одговарајућим аргументима. Закон, наиме, полази од претпоставке да је у одређеним ситуацијама претежнији интерес давања одређених критичких изјава од чувања части и угледа појединца. Претежнији интерес искључује противправност таквих изјава. Међутим, иако појам критике као претежнијег интереса претпоставља истинита тврђења, треба рачунати и на могућност заблуда. Критика не сме бити скучена претераним захтевом за истинитошћу. Довољно је да критичар може основано веровати у истинитост своје изјаве, а заблуда му се може опростити ако није поступао несавесно, тј. сувише лаковерно и неопрезно у изношењу својих тврдњи. Зато изјаве засноване на скривљеној (нехатној, неизвињавајућој) заблуди не улазе у појам претежнијег интереса. Одредба се због тога може односити само на нескривљену заблуду (67).

Законодавац не може заштиту части и угледа толико подредити слободи критике да би се клеветатама, макар и када су нескривљене, ове вредности могле нападати. Сваки носилац одређене јавне функције, сваки стваралац научног или уметничког дела, као и сваки онај који штити своје право или брани неки свој или туђи (општи) интерес, мора водити рачуна о чињеницама које износи на видело. Мора се поступати тако да се у сваком случају може, одговарајућим доказима, поткрепити одређено тврђење. Само таква понашања могу бити оправдана. Све остало било би неозбиљно и произвољно, па се ниједном одредбом закона такво понашање не може штитити.

4. Критичке примедбе

Разлози који искључују противправност дела настали су као последица једног интересантног схватања. Наиме, иако је друштво увек желело да мерама кривичног права штити част и углед као моралне категорије, понекад је ову заштиту подређивало једном другом циљу. Стајало се на становишту да, ако би се прекомерно штитила част и углед и излазило у сусрет индивидуалној преосетљивости, одређене друштвене дисциплине и делатности кочиле би се у свом развоју. Зато је постављено питање како ова два супротстављена захтева помирити; на једној страни заштитити част и углед, а на другој омогућити слободан развој одређених друштвених дисциплина. Излаз је нађен у одредби која је била предмет претходне анализе.

(65) Н. по Б. Златарићу, *op. cit.*, стр. 200.

(66) *Op. cit.*

(67) *Op. cit.*, стр. 202-204.

Али, да ли је циљ и постигнут?

Ако је законодавац овом одредбом хтео да штити развој науке, уметности и критике, омогући правилно вршење одређених дужности или одбрану права, одн. да у сукобу два интереса заштити претежнији, може се рећи да није постигао тај циљ. Овим решењем се чак оправдавају понашања којима се напада част и углед, а која управо зато што су остварена у овим областима стваралаштва, а често се и врше јавно, имају већи степен друштвене опасности. Ни у једној области друштвеног стваралаштва и деловања не може се толерисати увредљиво понашање према другоме, нити такво понашање може бити претпоставка за развој одређених облика стваралаштва. Ништа се не може створити на рачун части и угледа, али част и углед могу бити важни постулати за креативно деловање.

Зато би законодавац овој одредби морао дати деклараторни смисао. Реч је једноставно о формулисању једног општег друштвеног захтева, без којег би одређене друштвене активности биле спутане.

Ипак, ако критика, нпр., по својој суштини не може бити увредљива, јер је заснована на правилима која је чине а која су утврђена у свакој области стваралаштва, не значи да се не може дати у увредљивој форми или околностима. Међутим, тада имамо самостално дело увреде. Намера вређања није конститутивни елемент ове увреде. Намера вређања, као субјективно обележје дела, одн. као једна неодређена категорија, ни у случају ове увреде не може имати другу улогу осим за утврђивање виности као субјективног елемента дела. Форма у којој је критика, нпр., изнета, или околности под којима је изнета, говоре управо о томе да се са критике прешло на терен вређања.

Критика се, нпр., као друштвена потреба не може доживети и као увреда. У томе јесте основни смисао деклараторности овог решења. Општи друштвени интерес искључује противправност критике по њеној садржини. Да је реч о одредби деклараторног значаја потврђује и чињеница да се увредљивост одређене критике процењује по објективном критеријуму и да су посебни основни искључења противправности непотребни. Ови основни могу искључивати противправност у погледу садржине, а никако у погледу форме или околности. Треба изгласити да вршење одређених делатности није увредљиво. И то је довољно. Ако критика, нпр., по форми постане увредљива, онда је то дело против части и угледа. Исти је случај и са осталим облицима друштвених делатности.

Изјавом која се јавља као радња кривичног дела против части и угледа не може се бранити право или штитити оправдани интерес, јер једноставно нису адекватна радња за постизање таквих циљева и да би за дело повреде части и угледа учињено у таквим околностима требало казнити, с тим што би се ове околности могле узети као олакшавајуће.

Што се тиче питања на која се кривична дела ова одредба односи, мишљења су, као што је већ речено, подељена. Представници гледишта да се ова одредба односи само на дело увреде нешто су ближи истини, али не и у потпуности. Наиме, слобода критиковања, научног или уметничког изражавања, слобода вршења оправданог интереса, мора се зауставити на одређеној граници. Зашто та граница не би била увреда?

(Примљено 20. јануара 1993)

*Mr. Radonja Dubljević,
Deputy Public Attorney of the Palilula Municipality in Belgrade*

GROUND FOR EXCLUSION OF UNLAWFULNESS OF CRIMINAL OFFENCES AGAINST HONOUR AND REPUTATION

Summary

Honour and reputation are moral categories having a non-material value. They are both personal and social well-being. The term "honour" should be understood as an aggregate of values consisting of fulfilment of one's duties or possessing particular characteristics. Values included in the notion of honour may be general and particular. The former pertain to all people, for instance, human dignity, while the latter are acquired in specific fields of human creativity, such as scholar's honour and the like.

Foundations for determining these criminal offences are found in the needs of society to build up harmonious relations through the recognition of moral values.

All legislative solutions are not, however, along the lines of necessary protection of honour and reputation. Such is also the case with grounds for exclusion of unlawfulness of the offence, since, under prescribed conditions, an insulting conduct has to be tolerated. This is the case with insults expressed in a scientific or artistic work, in course of critical reviewing of one's creation, in carrying out particular social activities, such as journalist's or politician's, as well as in defending the rights or justified interests.

One such provision even introduces the right to an insulting expression of views. It is not true that specific social activities would be hindered if there were no grounds of excluding the unlawfulness of the offence. Such alleged contradiction may be settled by civilized conduct. Every creative activity has to be carried out according to the rules of profession, while honour and reputation may, in that respect, be only important postulates.

Key words: *Honour and reputation. - Insult. - Slander. - Unlawfulness.*

*Radonja Dubljević,
suppléant du procureur public de la Mairie de Palilula à Belgrade*

LES RAISONS QUI EXCLUENT L'ILLICÉITÉ DES ACTES CRIMINELS CONTRE L'HONNEUR ET LA RÉPUTATION

L'honneur et la réputation sont des catégories morales qui ont une valeur non-matérielle. Il s'agit de biens personnels et sociaux. L'honneur doit être compris comme un ensemble de valeurs qui consistent à honorer certaines obligations et à détenir certaines qualités. Les valeurs qui entrent dans le concept de l'honneur peuvent être générales et particulières. Les valeurs générales sont caractéristiques pour tous les hommes, et ce sont par exemple, la dignité humaine, alors que les valeurs particulières sont acquises dans les domaines particuliers de la créativité humaine, et ce sont des valeurs telles que, par exemple, l'honneur scientifique.

Les bases pour la définition de ces actes criminels résident dans les besoins de la société d'édifier, à travers l'affirmation des valeurs morales, des rapports harmonieux entre les gens.

Toutes les solution légales ne sont certainement pas toujours sur la ligne du besoin de la protection de l'honneur et de la réputation. C'est aussi le cas des raisons qui excluent l'illicéité de l'acte car, dans certaines conditions, que le législateur avait définies, le comportement outrageux doit être toléré. C'est le cas des offenses apparues dans les oeuvres scientifiques et artistiques, dans les critiques, dans l'exercice de certaines activités sociales, telles le journalisme ou la politique, ou de celles apparues lors de la défense des droits ou de la protection des intérêts légitimes.

Une telle disposition introduit même dans la vie publique le droit à l'expression outrageuse. On ne peut pas accepter l'argument que certaines activités sociales seraient entravées si les raisons qui excluent l'illicéité de l'acte n'existaient pas. Cette contradiction apparente est réglée par le comportement civilisé. Toute activité créatrice doit être exercée en respectant les règles de la profession, et dans ce sens l'honneur et la réputation ne peuvent être que des postulats importants.

Mots clé: *Honneur et réputation. - Offense. - Calomnie. - Illicéité.*

др Драган Милков,
редовни професор Правног факултета у Новом Саду

О ПОЈМУ УПРАВНОГ СПОРА

Управни спор представља вид судске контроле управе. Појам управног спора се у правној теорији различито одређује, у зависности од потреба одређене земље, времена у којем је схватање настало и схватања појединих аутора. Код нас је управни спор законодавно дефинисан на материјалан начин, а у југословенској правној доктрини нема суштинских размимоилажења, већ само у погледу истицања појединих аспеката овог појма.

Кључне речи: *Управни спор. - Југословенско право. - Упоредно право.*

1. Уводне напомене

Управни спор се у теорији различито одређује, а његов појам се у законодавству ретко дефинише на прецизан начин. Оно у чему се сви аутори слажу и где не постоје никакве разлике јесте да је у питању вид судске контроле управе. Међутим, када треба одредити о којој врсти судске контроле управе је реч, настају бројне разлике. При томе, треба имати у виду да појам управног спора увек одговара потребама одређене земље, тако да апстрактне теоријске расправе најчешће немају практичну вредност. Оне једино могу да укажу на различите аспекте овог питања. С друге стране, различита схватања о појму управног спора имају и своју историјску димензију.

Пре одређења појма управног спора, потребно је најпре указати на сам појам спора, без обзира на то какав је спор у питању. Ово је неопходно стога што се појам управног спора састоји од појма спора и онога што овом спору даје специфична обележја на основу којих добија атрибут "управни".

2. Појам спора

"Према класичној концепцији, спор који се износи пред суд произлази из супротстављања две стране које, у немогућности да помире своје одговарајуће захтеве, траже од суда да то разреши: спор се, дакле, дефинише као конфликт између два субјекта права, "*Parteistritigkeit*" (1).

(1) J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, LGDJ, Paris, 1962, стр. 3.

Тако је Hauriou сматрао да је постојање оспоравања ("*contestation*") битан елемент спора и случајеви у којима суд интервенише без његовог постојања представљају само "поступак који се води пред судом". То, међутим, не значи, истицао је Hauriou, да контрадикторна расправа која се води пред судом мора бити у сваком случају уз присуство странака у строгом смислу речи. Hauriou је сматрао да је појам спора ("*contentieux*") много шири од оног што се уобичајено прихвата, те да правну природу спора треба одредити према социјалним елементима који га чине, а то су три елемента: оспоравање; прихватање од стране странака да одређена инстанца мирно регулише тај спор; и јавни суд пре којим се поступак одвија (2). Према схватању овог аутора, нема судства ако не постоји оспоравање ("*contestation*"). "Оспоравање призива суд, без обзира на то какав му је предмет (...). Према томе, има места судовању тамо где постоји контестација, независно од тога какав је предмет тог оспоравања" (3). Овакво схватање било је предмет критике чији је најизраженији аутор био Léon Duguit. Тако се, уз признање да се у пракси пред судом најчешће јављају овакви спорови (са међусобно супротстављеним странкама), истицало да се у спору једнако могу појавити питања која нису везана за супротстављене захтеве странака и која се јављају једноставно у форми једностране претензије или захтева. "Треба, кажем, потврдити да постоји повреда права, али не кажем, то треба добро запазити, да мора постојати спор (*litige*). Реч спор имплицира да постоје две контрадикторне претензије у погледу једног правног питања. Без сумње, суд често интервенише због тога што постоје две претензије и што треба разрешити конфликт између две стране у спору. Такође се, међутим, често поставља правно питање а да не постоји спор; нема ни контрадикције ни контрарних страна. То и није важно, јер постоји надлежност судства ако било која воља, појединца или јавног службеника, претендује да постоји један акт, једно понашање, ситуација супротна праву и тражи од надлежног јавног органа да разреши то правно питање" (4). Најбитније је, сматрао је Duguit, да постоји једно правно питање које треба разрешити.

Уску концепцију спора критиковао је и Roger Bonnard. "Може се сматрати да постоји спор чим једна претензија наиђе на одређени отпор или опозицију, а то не значи да мора постојати друга страна која би се појавила пред судом у својству странке ради заштите своје претензије" (5). Тако је шира концепција спора, по којој није неопходно да постоје две директно супротстављене странке, постала скоро опште-прихваћена.

(2) M. Hauriou, *Les éléments du contentieux*, Recueil de législation de Toulouse, 1905, стр. 13.

(3) *Ibid.*, стр. 41.

(4) Léon Duguit, *Traité de droit constitutionnel*, II, треће издање, E. de Boccard, Paris, 1928, стр. 423-424.

(5) R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, стр. 22.

3. Појам управног спора у правној теорији

3.1. Страна доктрина

Појам управног спора дефинише се уз помоћ различитих критеријума, а понекад се врши и њихова комбинација. При томе треба истаћи да су се овим проблемом највише бавили француски аутори (аутори из земље која је прва створила управни спор), док се у германским земљама овом питању није посвећивала већа пажња. У аустријској и немачкој теорији појам управног спора одређује се у односу на предмет, при чему је општеприхваћено да је то законитост управног акта (6).

Правна доктрина није успела да пронађе јединствен критеријум помоћу којег би се одредио појам управног спора. Једно од најстаријих и раније доминантних схватања је схватање групе аутора који одређују управни спор према *карактеру органа* надлежног за решавање. Тако се истиче да је управни спор - спор који се решава пред *управним судом* (7). "Управни спор обухвата укупност захтева заснованих на праву или закону против акта јавне власти издатог од стране органа управе или акта управљања јавне службе стављених у надлежност управног судства општом или посебном одредбом закона" (8). Ово схватање није нетачно, али је непрецизно и, сматрам, постављено тако да се улази у зачарани круг. Тачно је да у неким земљама управне спорове решава управни суд, али такви спорови стижу пред овај суд због тога што испуњавају неке друге критеријуме који им дају атрибут "управни". Управни суд се, иначе, одређује као суд који решава управне спорове! Према томе, није суд тај који даје карактер спору, већ је посебна врста спорова та која одређује посебан карактер суда.

Према другој концепцији, критеријум за одређивање управног спора тиче се *странака* у спору, па се као управни спор одређује сваки спор у којем је једна од странака управа или, понекад и шире, јавни орган (9). "(...) Редовни судови одлучују о споровима између појединаца и о кривичном кажњавању; управни судови одлучују о споровима између појединаца и јавне власти" (10). Ово је непоуздано и непрецизно схватање из више разлога. Прво, спорови у којима се управа јавља као странка могу бити и приватноправног карактера. "Таква дефиниција даје управном спору веома широк домен, тако да се под њега могу подвести и спорови који би, с обзиром на правно питање, спадали у надлежност редовних судова" (11). Органи управе не врше само управну делатност, већ и друге делатности, од којих нису све подвргнуте режиму управног права, па се ни њихова контрола не врши у управном спору. С друге стране, има управних спорова у којима се као странка не

(6) B. W. Antonioli, *Allgemeines Verwaltungsrecht*, Manz., Wien, 1954, стр. 292.

(7) M. Waline, *Cours de droit administratif* 1946-1947, Paris, стр. 83.

(8) E. Laffèrère, *Traité de la juridiction administrative et des recours contentieux*, прво издање, Paris, 1887, стр. 13 - према: J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, стр. 5.

(9) B. A. de Laubadère, *Traité élémentaire de droit administratif*, треће издање, ЛГДЈ, Paris, 1963, стр. 321.

(10) F. P. Bénéot, *Droit administratif français*, Dalloz, Paris, 1968, стр. 387.

(11) Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 6.

јавља управа, односно када управни акт донесе субјекат који не припада државним органима али има овлашћење да ауторитативно иступа. Овакво формално опредељивање појма управног спора због своје непрецизности не може имати већу практичну вредност.

Следеће схватање управног спора везује се за његов предмет. Велики број аутора под управним спором подразумева спор који се тиче вршења јавне службе (12). Овакво теоријско схватање имало је и своју подлогу у јуриспруденцији, односно у одлукама француског Државног савета. "Домен управног спора може се дефинисати скоро дословним преузимањем формуле председника Romieu, у свом чувеном закључку из решења од 6. фебруара 1903 (...): 'у управни спор спадају сви спорови, без обзира на карактер, који су везани за организацију и функционисање управних јавних служби'" (13). Неки аутори то чине још шире, тако што спор везују за делатност управе (14). Тако је Hauriou управни спор дефинисао као "укупност правила која се односе на спорове изазване делатношћу јавне управе, без обзира на то каквог карактера је суд пред који се спор износи" (15). "Израз управни спор, узет у свом ширем и етимолошком смислу, означава спорове који настају из делатности управе, као и поступак који омогућава да се такви спорови реше" (16). "Може се оценити да све што ради управа спада у надлежност управних судова, те да тада надлежност постоји на основу чињенице да је у питању управа. То је органски критеријум по којем подела надлежности између две категорије судова (редовних и управних - Д.М.) почива само на појмовима управног субјекта и приватног лица" (17).

Овако широко и непрецизно одређивање појма управног спора релативно брзо је наишло на супротстављена схватања, али и на покушаје да се оваква дефиниција бар сузи. Размишљања су се кретала, пре свега, у правцу истицања да контроли у управном спору нису подвргнуте све јавне службе, као и да предмет контроле не представља све што се односи на јавне службе. "Иста идеја се може изразити и другачије, констатујући да у надлежност управног судства спадају спорови који се односе на јавне службе уређене јавним правом" (18). "Или се може оценити да треба разликовати акте и операције управе, шта је од тога управног карактера, а шта није, при чему се подразумева да ово разликовање не зависи (...) од волунтаристичке процене управе, већ почива на идеји да постоје акти и радње управе који имају управни карактер и други који имају идентичан карактер актима и радњама појединаца, дакле приватноправни карактер" (19). Остаје, међутим,

(12) J. Appleton, *Traité élémentaire de contentieux administratif*. Paris, 1927, стр. 1. "(...) Под управним спором се подразумевају сви спорови проистекли из функционисања јавних служби" (R. Odent, *Contentieux administratif*, I, Les cours de droit, Institut D'Études politiques, Paris, 1965/66, стр. 31).

(13) R. Odent, *Contentieux administratif*, I, стр. 285-286.

(14) Duez et Debeyre, *Traité de droit administratif*, Paris, 1952, стр. 233; R. Bonnard, *Le contrôle juridictionnel de l'administration*, Paris, 1934, стр. 138.

(15) Hauriou, M., *Précis de droit administratif et de droit public*, 12. издање, Paris 1933 (према Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 7). И Laubadère сматра да је најважнији критеријум за одређивање управног спора везаност за вршење јавне службе (*Traité*, I, стр. 382 ff).

(16) J. M. Auby, R. Drago, *Traité de contentieux administratif*, I, стр. 2.

(17) Bénait, *op. cit.*, стр. 388.

(18) Odent, *op. cit.*, стр. 286.

(19) Bénait, *op. cit.*, стр. 389.

проблем како разликовати и одвојити ове две категорије аката, да бисмо знали шта потпада под контролу коју врше управни судови. Но, и ту су настајали бројни проблеми и разлике у приступу. Формални приступи у дефинисању управног спора једнако су и у овом погледу имали свога одраза. "Тако је када се позива на ауторитативне акте, затим на критеријум јавне службе: све што је било ауторитативног карактера било је управно и ништа осим тога; затим је било да све што је јавна служба јесте управно. (...) Сваки пут када су ови критеријуми коришћени такав метод је произвео дискутабилне симплификације (...); акти и радње немају сами по себи правну природу, већ то произлази из њиховог правног режима" (20).

Један број аутора управни спор одређује и према карактеру права о чијој примени је реч, тј. према томе "да ли је спор везан за питање које спада у јавно или приватно право" (21), односно да ли су правна правила која су везана за спор питања која спадају у управно право. У том оквиру, истиче се да целокупна делатност јавних служби није битна за управни спор, већ се мора правити разлика између јавних и приватноправних активности јавних служби. Спорови поводом овог другог не спадају у управни спор. "Остаје, дакле, други метод: отклонити сваку а ргіогі класификацију и размотрити сваку врсту акта или радње да би се одредило да ли имплицира примену правила управног или приватног права. (...) Дакле, акти и радње могу се класирати у односу на режим који им је одређен позитивним правом" (22). Овакав метод "води, у принципу, томе да управни суд одлучује о актима и радњама управе који су подвргнути режиму управног права, а редовни судови о актима и радњама подвргнутим режиму приватног права" (23).

Jean Rivero сматра да су за одређење управног спора (надлежности управних судова) битна два критеријума. "1° Надлежност управних судова се, по дефиницији, ограничава на спорове настале из управне делатности. (...) 2° Међутим, сви спорови проистекли из управне делатности не спадају у надлежност управних судова. (...) Њихова надлежност је оправдана само када је спор везан за питање које је регулисано правилима управног права" (24). Под управним спором се подразумева "укупност спорова проистеклих из делатности управе која се врши по правилима управног права" (25).

У целини посматрано, може се рећи да је француско "позитивно право формирано клизањем критеријума са јавне службе ка новом критеријуму који се заснива на разликовању између јавног и приватног управљања (26). Отприлике до почетка другог светског рата у француској јуриспруденцији доминирао је критеријум јавних служби, а тада је полако напуштен да би се формулисало разликовање између јавног и приватног управљања. Под контролу управних судова не потпада све што раде јавне службе. "Под управно судство спадају, у ствари, само оне

(20) *Ibid.*

(21) J. Aubadère, *Traité*, I, стр. 390.; G. Vedel, *Droit administratif*, друго издање, PUF, Paris, 1961, стр. 312.

(22) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 390.

(23) *Ibid.*

(24) J. Rivero, *Droit administratif*, осмо издање, Dalloz, Paris, 1977, стр. 151.

(25) *Ibid.*, стр. 133.

(26) Bénéoit, *op. cit.*, стр. 403.

јавне службе које функционишу по правилима јавног права и под условом да предмет спора није акт донет по правилима приватног права" (27). (...) Предмет управног спора су, дакле, само акти и радње донети у домену примене правила управног права. То значи да треба разликовати активности јавних органа, како то Vénoit истиче, с једне стране, "јавног управљања" и, с друге стране, "приватног управљања". Овај аутор под јавним управљањем подразумева акте и материјалне радње који се врше по правилима управног права. "Јавно управљање, као оно које је уређено правилима управног права и које спада у надлежност управних судова, чине: а) једностране одлуке управних субјеката, што подразумева одлуке које се односе на организацију и функционисање јавних служби, одлуке које се односе на појединце, посебно полицијске одлуке, општи статус јавних службеника, појединачне одлуке које се односе на функционере; б) управни уговори (...); ц) одговорност за штету управних јавних служби" (28).

Auby и Drago сматрају да ниједна искључиво употребљена концепција није довољна да се дефинише управни спор, па дају широку дефиницију која обухвата и формалне и материјалне елементе, уз комбинацију позитивног и негативног приступа. "Под управним спором подразумева се, с једне стране у органском смислу, онај спор у којем је с једне стране јавни орган, осим у случају ако се спор тиче неуправне активности тог органа и, с друге стране, у материјалном смислу управни спор је онај који се тиче управне делатности, без обзира на то ко су странке у спору" (29).

Најзад, има аутора који на појам управног спора гледају са техничког аспекта, са аспекта процедуре. Тако Odent истиче да је спор "укупност метода и техничких поступака, захваљујући којима суд врши своју мисију" (30).

3.2. Схватања домаћих аутора

Југословенски аутори су проблему управног спора прилазили углавном на сличан начин, при чему постоје и одређене разлике. Тако је Лазо М. Костић истицао да управни спор представља правну контролу управних аката (31). "Питање законитости једног управног акта, то је предмет административног спора" (32).

Никола Стјепановић је, и поред напомене да "нека општа дефиниција управног спора не би овде била од непосредне практичне користи" (33), то ипак учинио, мада уз позив на Закон о управним споровима. У том смислу, он је дао два појма управног спора: ужи и шири. "Управни спор по Закону о управним споровима (...) је такав спор који се води о законитости донетог или претпостављеног управног акта код

(27) *Ibid.*, стр. 407.

(28) *Ibid.*, стр. 416.

(29) Auby, Drago, *op. cit.*, стр. 8.

(30) Odent, *op. cit.*, стр. 29-30.

(31) Л. М. Костић, *Административно право Краљевине Југославије*, II, Геца Кон. Београд, 1939, стр. 56.

(32) *Ibid.*, стр. 87.

(33) Н. Стјепановић, *Управно право у СФРЈ*, Привредни преглед, Београд, 1978, стр. 786.

надлежног суда, без обзира на то чији је акт оспорен и ко покреће тај спор. Ово је ужи појам управног спора у нас, спор који се једино тако назива, иако би се могао квалификовати као управни спор сваки спор у вези са управноправним односом, поводом управног акта, пред судом ма које врсте и степена” (34).

Славољуб Поповић је, полазећи од теоријског разликовања појма управног спора у формалном и материјалном смислу, одредио управни спор као спор у којем се решава о питању које спада у управно право. ”Нашем праву стога је ближе друго гледиште, по коме постоји управни спор ако је правно питање које је у спору - питање управног права. Наиме, Закон о управним споровима везује појам управног спора за *појам управне ствари* (35).

Павле Димитријевић је у складу са својим схватањем појма управе одређивао и појам управног спора. Он је, наиме, сматрао да је управни спор ”спор о законитости вршења управе” (36). Овај аутор је сматрао да је управни спор спор у ”коме се решава о законитости рада органа који је донео управни акт (односно вршио управу)” (37), док је судску одлуку у управном спору посматрао као одређивање ”секундарне диспозиције” за доносиоца незаконитог акта, одн. као констатацију да није било незаконитости. Тиме судски орган учествује ”у коначном обликовању ’примарне диспозиције’ коју је одредио издавалац управног акта за лице на које се акт односи” (38).

Најзад, треба навести и једног од млађих југословенских аутора управног права, који је настојао да одреди појам управног спора на нешто другачији начин од уобичајеног. Он је пошао од тога да управни спор мора имати ”особен *управни супстрат*”, тако да се појам управног спора може исправно одредити ”кроз прецизирање *предмета тог спора и разлога покретања, односно његове сврхе*” (39). Тако Томић сматра да се управни спор може дефинисати ”као *правно респектујућа (призната) ситуација, настала подношењем тужбе против одређеног конкретног резултата управног рада - управног акта (правне појединачне ауторитативне одлуке донесене у тзв. управној ствари кроз управни поступак)*, за који легитимисани тужилац налази да је незаконит и тражи његово дефинитивно елиминисање из правног поретка. Управним спором (према нашем ЗУС-у), *сматра се и ситуација наступила подношењем тужбе усмерене на тражење од суда да нареди предузимање управног рада (управног акта) за који тужилац тврди да је том приликом незаконито изостао од стране надлежног органа*” (40).

(34) *Ibid.*, стр. 788.

(35) С. Поповић, Б. Марковић, М. Петровић, *Управно право*, општи део, прво издање, Савремена администрација, Београд, 1992, стр. 762.

(36) П. Димитријевић, *Основи управног права*, Правни факултет у Београду, 1983, стр. 339.

(37) *Ibid.*, стр. 340.

(38) *Ibid.*

(39) З. Томић, *Управно право*, Номос, Београд, 1991, стр. 525.

(40) *Ibid.*, стр. 525-526.

4. Управни спор у законодавству

4.1. Страно законодавство

Као и многи други појмови у управном праву, тако и управни спор спада у појмове који су ретко дефинисани прописима појединих земаља (41). Таква дефиниција не постоји ни у Француској, нити у германским и англосаксонским земљама. Међутим, као што се код нас закључак о појму управног спора изводи кроз анализу норми о предмету спора и надлежности, исто се може учинити и у одређеним страним земљама. Тако је немачким Законом о управном судству предвиђено да се управни спор може водити "у свим јавноправним споровима који нису уставног карактера, уколико спор није савезним законом изричито стављен у надлежност неког другог суда" (42). Слично је и у Аустрији, где је чланом 131. аустријског устава предвиђено да се против одлуке органа управе, донете у последњој инстанци, може поднети тужба због незаконитости од стране онога ко сматра да су му повређена права, као што се тужба може поднети и зато што никакав акт није донет (чл. 132). Тако је предмет управног спора у Аустрији сличан нашем, јер се под "одлуком" у аустријском праву подразумевају само појединачни акти, док се против општих аката управе, као и код нас, може покренути поступак пред уставним судом. Оно у чему је Аустрија другачија је да се управни спор може водити и против управних радњи. Наиме, према члану 131а аустријског устава, "против вршења непосредне наредбодавне власти и принуде у односу на одређено лице то лице може поднети тужбу ако сматра да су му тим мерама повређена права".

Што се Француске тиче, у овој земљи не постоје никакви законодавни текстови који би могли послужити као полазиште за одређивање управног спора. Оно што у одређеном смислу представља замену, јесу одлуке Државног савета. Међутим, одлукама Државног савета предмет управног спора различито је регулисан, у зависности од времена када је конкретна одлука настала. Тако се на најопштији начин може рећи да се управни спор у Француској може водити против једностранних аката управе, управних уговора и у вези с одговорношћу управе за штету.

4.2. Југословенско законодавство

Југословенски позитивно-правни појам управног спора предвиђен је у Закону о управним споровима. Наш законодавац се определио за материјално одређење појма управног спора. Наиме, већ у првом члану закона предвиђено је да је управни спор - спор о законитости управних аката државних органа и недржавних субјеката који врше јавна овлашћења, којима се решава о правима и обавезама у појединачним управним стварима (43). Истим прописом (чл. 6) дата је и дефиниција управног акта по којој је управни акт сваки акт којим државни орган или недржавни субјекат у вршењу јавних овлашћења

(41) "Управни спор никада није дефинисан законом, нити су набројане материје које га чине" (*R. Oden, op. cit.*, стр. 63).

(42) Закон о управном судству Немачке, од 21. јануара 1960, § 40.

(43) Закон о управним споровима, "Службени лист СФРЈ", бр. 4/77, чл. 1.

решава о праву или обавези одређеног појединца или организације у каквој управној ствари (44).

Према томе, предмет управног спора код нас је законитост управног акта, при чему се управни акт везује за управну ствар. На жалост, законодавац није одредио овај материјални критеријум за разликовање управних аката од других правних аката, па је то остало као задатак правне доктрине.

Управна ствар се код нас различито дефинише, односно овом проблему се приступа са различитих аспеката (45). Један део југословенских аутора управну ствар дефинише уз помоћ делатности органа управе, а често се одређује и као ствар која спада у управну материју. Исто тако, постоје покушаји да се управна ствар одреди и уз помоћ прописа - као ствар која је регулисана управноправним прописима, а често се дефинише и као ствар за коју је надлежна управа.

Управна ствар представља несумњиво најсложеније и најспорније обележје управног акта. То је ситуација у стварности у којој, на основу правних прописа, треба донети управни акт. Да би се та ситуација могла разликовати од других ситуација (у којима се доносе други правни акти), потребно је уочити њена обележја.

Прво обележје јесте да је то *појединачна* ситуација и тиме се управна ствар једноставно разликује од нормативне ствари, ствари у којој се доносе општи правни акти. Како управна ствар није, међутим, једина појединачна ситуација у којој се доносе правни акти, потребно је уочити и остала обележја.

Друго обележје омогућава нам разликовање управне од судске ствари. Наиме, управна ствар је појединачна ситуација у којој постоји потреба да се понашање одређених субјеката регулише *диспозицијом* а не санкцијом. Управна ствар увек је окренута будућности, јер појединци само на основу закона још не знају прецизно како могу, односно морају, да се понашају. Њихово понашање тек треба регулисати утврђивањем једне примарне диспозиције у управном акту. Обрнуто, у судским стварима постоји потреба да се понашање регулише секундарном диспозицијом, санкцијом, зато што је неко претходно повредио примарну диспозицију садржану у општем правном акту.

Треће обележје омогућава нам разграничење у односу на уговорне ствари које су, такође, појединачне ствари у којима тек треба утврдити примарну диспозицију. Ово разграничење може се учинити само уз помоћ метода, јер се у управним стварима, због заштите јавног интереса, јавља потреба да диспозиција буде уређена *на ауторитативан начин*. Уговорне ствари су, обрнуто, ствари у којима постоји потреба да се правило понашања за уговорне стране уреди споразумом.

У односу на интерне ствари, у којима се такође доносе појединачни акти ради уређивања унутрашних односа, управна ствар се разликује по томе што потреба за регулисањем одређеног понашања

(44) Изворна законска терминологија ("организације удруженог рада и друге самоуправне организације или заједнице") измењена је у складу са променама које су од 1976. године до данас наступиле у нашем правном систему, мада Закон о управним споровима још увек, у часу писања овог текста, није формално измењен.

(45) Опширније о овом проблему Д. Милков, "Управна ствар", Анали Правног факултета у Београду, бр. 5/1986.

настаје на основу *општих правних аката*, а не на основу припадности некој заједници за коју је везан одређени статус.

Према томе, управна ствар може се одредити као појединачна ствар у којој из правних прописа произлази потреба да се понашање на ауторитативан начин уреди примарном диспозицијом.

Поред управног акта, предмет управног спора може бити и ћутање управе. Наиме, управни спор се може покренути и када надлежни орган о захтеву, односно о жалби странке, није донео одговарајући управни акт (46). У том случају претпоставља се да је жалба странке одбијена (ЗУС, чл. 26), односно настаје ситуација као да је донет негативан управни акт. Суд, међутим, фактички не расправља о фиктивном негативном управном акту, већ о разлозима недоношења управног акта и оправданости тужбе, те ако нађе да је тужба оправдана, пресудом ће уважити тужбу и одредити у којем ће смислу надлежни орган донети решење (чл. 42, став 5).

5. Закључак

Управни спор представља вид судске контроле управе. Појам управног спора у правној доктрини одређује се на различите начине, уз употребу различитих критеријума, док су ретке земље које имају законодавну дефиницију овог појма. Различита схватања условљена су првенствено различитим потребама појединих земаља, као што се поимање управног спора мењало кроз историју. То значи да је немогуће дати универзалну дефиницију управног спора која би била прихватљива за све земље и у било које време.

Највећи допринос расветљавању појма управног спора дала је француска правна теорија, што није необично јер је Француска земља у којој је први пут створен управни спор. Сва различита схватања француских аутора одражавају, у ствари, само различите аспекте исте појаве. Тако се и управни спор дефинише у зависности од угла посматрања појединих аутора. Данас је у овој земљи углавном прихваћено да се управни спор одређује по свом предмету, тако што се везује за јавне службе, при чему се активности јавних служби које се врше по правилима приватног права изузимају.

Германска теорија није ни изблиза показивала такву различитост у поимању управног спора као што је то случај у Француској. Појам управног спора се, скоро без изузетка, одређује у односу на свој предмет, односно као спор у којем суд одлучује о законитости управног акта.

Југословенској теорији је посао око одређивања појма управног спора у великој мери олакшан постојањем квалитетне законодавне дефиниције. Наиме, према Закону о управним споровима, управни спор је спор који се води о законитости управног акта државног органа или недржавног субјекта који врши јавна овлашћења, којим се одлучује о правима или обавезама у управној ствари. Стога у југословенској правној доктрини не постоје већа размимоилажења око одређивања појма управног спора, али се зато веома различито одређује управна ствар.

(46) Закон о управним споровима, чл. 8.

Управни спор се код нас може одредити као *спор о законитости управног акта о којем одлучује суд*. У дефиницију се не мора уносити доносилац управног акта, као ни то да се управни акт доноси у управној ствари. Изостављање доносиоца из дефиниције могуће је стога што је доносилац управног акта увек одредив на основу правних прописа, док се управна ствар подразумева и произлази из саме дефиниције управног акта.

(Примљено 10. фебруара 1993)

*Dr. Dragan Milkov,
Professor of the Faculty of Law in Novi Sad*

THE NOTION OF ADMINISTRATIVE LITIGATION

Summary

Administrative litigation is a kind of judicial control of administration. Its notion is determined in various ways in legal theory, so that it is not possible to provide an abstract and universal definition, which would be valid for all national systems. Differences in defining this notion stem out of various needs of individual countries, of different times and prevailing ideas in this matter, as well as out of attitude of specific authorities in legal literature.

Greatest contribution in defining administrative litigation is effected by the authors of a country which has created this legal institute - France. They define it primarily in terms of public service. German authors, on the other hand, did not engage much in that problem, while general conception in that country involved referring to its subject matter, namely, administrative act.

In Yugoslavia there is a statutory definition, according to which administrative litigation is a judicial procedure to settle the legality of and administrative act of a state agency, or a non-state subject carrying out public powers, and the one to decide on rights and duties in an administrative matter. Yugoslav theory of law has only attempted, while using the same elements of the above statutory definition, to determine the notion of administrative litigation in a simpler way (with some exceptions). Thus, administrative litigation may be defined in the simplest and most concise manner as a litigation concerning the legality of an administrative act before a court.

Key words: *Administrative litigation. - Yugoslav law. - Administrative law.*

*Dragan Milkov,
professeur à la Faculté de droit de Novi Sad*

SUR LE CONCEPT DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

Le contentieux administratif est une forme du contrôle judiciaire de l'administration. Son concept est défini de diverses manières et il est même impossible d'en donner une définition abstraite universelle qui serait applicable dans tous les pays. Les divergences dans la définition de ce concept découlent de la diversité des besoins de certains pays depuis l'époque de la création de ce concept et aussi de la diversité des vues de certains auteurs.

La plus grande contribution à la définition du concept du contentieux administratif a été fournie par les auteurs du pays qui a créé ce concept, la France, où, à l'heure actuelle, le contentieux administratif est défini généralement en termes du service public. Les auteurs germaniques ne se sont pas préoccupés de manière détaillée de ce problème et dans ces pays le contentieux administratif est généralement lié à l'objet: à l'acte administratif.

En Yougoslavie, il existe la définition légale du contentieux administratif selon laquelle il s'agit d'un contentieux ayant pour objet la légalité de l'acte administratif d'un organe de l'Etat ou d'un sujet non-étatique qui exerce les pleins pouvoirs publics, par lesquels on décide des droits ou des obligations dans une affaire administrative. La théorie juridique yougoslave n'a fait que des tentatives de définir, en utilisant les mêmes éléments, le concept du contentieux administratif d'une manière plus simple (sauf quelques rares exceptions). C'est ainsi que le contentieux administratif peut être défini de manière la plus simple et la plus brève comme contentieux concernant la légalité d'un acte administratif dont décide le tribunal.

Mots clé: *Contentieux administratif. - Droit comparé.*

др Миодраг Симић,
редовни професор Правног факултета у Београду

ЈАВНА РЕЧ ВИЂЕНА КРОЗ УСТАВНЕ ОДРЕДБЕ

Слобода штампе (као и слобода говора) једна је од грађанских слобода којој се придаје велики значај због њеног односа са низом других права и слобода. Како је јавна реч основни постулат стварања и одражавања јавног мњења, њен третман морао је наћи место првенствено у основном закону било које правно уређене људске заједнице, дакле у уставу. Под слободом ширења јавних информација подразумева се слобода свих субјеката информационог процеса, свих учесника у систему јавног информисања. Како човек тежи не само да буде информисан, већ и да сам буде преносилац информација, неопходна је слобода и преносилаца и прималаца информација. У том сложеном међуодносу, значајна је слобода приступа и коришћења извора јавних информација, али и слобода ширења и селектирања примљених информација. Јавно мњење увек настоји да посредством масовних медија изражава своје ставове о битним проблемима друштвеног живота.

Кључне речи: *Јавна реч. - Цензура. - Устав. - Јавно мњење.*

Информисање је настало из људске потребе за разменом мисли и из користи коју је доносило и доноси. Што је више коришћено то је теже злоупотребљавано. Слобода штампе, као основног средства информисања, схваћена је и као свака друга могућност употребе било којег средства којим се човек служи у разне сврхе, па је, уз коришћење, и злоупотребљавана. Јер, свако, свакад и свуда не поштује подједнако правило садржано у максими "*Uti, non abuti!*" ("Употребљавати не злоупотребљавати!"). Због тога је давно увиђена потреба да се коришћење јавно изговорене речи регулише законом. Уколико је, током времена, повећан број средстава информисања и расла њихова разноврсност, утолико је та потреба постајала неопходнија.

Следећи текст посвећен је тој теми.

Законодавство о штампи настало је у току проналажења и усавршавања средстава помоћу којих је писана информација постајала предмет ширег друштвеног интересовања. Развијало се као део општих појава друштвених и, ближе, као део тежњи својевољнијег човековог поступања изражаваног и слободнијем мишљењу и његовог неометаног саопштавања преко штампе, а касније и преко других тзв. средстава за јавно информисање. Зачеци тог законодавства налазе се у

Повељи о правима (Bill of Rights) државе Вирџинија (1776) сматраној првим правним документом који је гарантовао слободу штампе (1).

Правних прописа о неспутаности јавно изражаване речи било је и раније, али они се односе на цензуру штампе као општег обележја правног режима штампе у XVI, XVII и већем делу XVIII века. Цензура у Енглеској уведена је Наредбом од 14. јуна 1643. године. У Француској је слобода штампе прокламована Декларацијом права човека и грађанина од 26. августа 1789. године, чији члан IX гласи: "Слободна размена мисли и мишљења је једно од најважнијих човекових права. Сваки грађанин може, дакле, слободно говорити, писати, штампати, с тим што одговара за злоупотребе ове слободе у случајевима означеним законом".

Декларација права човека и грађанина је акт у којем је идеја слободе штампе добила прави правни израз, али се у њој први пут непосредно говори о одговорности у случају злоупотребе проглашене слободе штампе. Тако се законодавство о штампи у свету од тада до данашњих дана гради на два темеља правног режима штампе - на слободи јавног информисања и на законској одговорности за евентуалну злоупотребу те слободе.

Декларација права човека и грађанина је историјски документ и представља један од темељних ослонаца човековог битисања у, колико-толико, релативно сношљивим условима живљења. Декларација је политички манифест велике француске револуције из 1789. године. Израз је револуционарног либерализма онога времена - оружаном реаковању на владарски апсолутизам, римокатолички клерикализам и феудално експлоататорско угњетавање народа. Идејна инспирација Декларације је просветитељска, филозофска и политичка мисао знаменитих француских енциклопедиста. Међу њима понајвише: Дидроа, Монтескјеа, Волтера, Жан Жак Русоа и др. Декларација је снажно одјекнула по свету. Најпре у европским земљама, а касније у Сједињеним Америчким Државама и остала је у свету и историји - незаменљива.

Спомињући цензуру покушаћемо да пружимо основна обавештења о њој. Под цензуром се подразумева контрола над средствима обавештавања и информисања: новинама, часописима, књигама, приватној кореспонденцији, јавним иступањима и предавањима, позоришним и филмским делима, телевизијским и радио емисијама, да би се спречило ширење нежељених података или схватања која државна власт забрањује или делатности које су уперене против постојећег друштвеног поретка и државних интереса. Цензуру врше за то задужени органи државе, а у неким земљама и црква, политичке организације, војни органи итд. То је облик јавне цензуре. Она је видљива и према њој се односи као при сметњи са којом се рачуна. Осим ње, постоји и невидљива цензура, односно цензура коју нико тако не назива, нити се пак сматра правом цензуром. То је, међутим, унутрашња цензура, за разлику од оне прве, спољне. Унутрашњу цензуру спонтано обавља сваки уредник, сваки писац, чланови редакцијског колегијума или уређивачких одбора. Цензура се спроводи и телефонским јављањем и на друге начине. И тако - цензура званично не постоји; цен-

(1) *Лексикон новинарства*, Савезна администрација, Београд, 1979, стр. 360-361.

зори званично не одобравају шта се може објавити, али увек остане необјављено оно што "није за објављивање". Унутрашња цензура је много суптилнија од јавне, званичне цензуре. Уредништва у јавној цензури гледају директног непријатеља и брину како да јој доскоче. Супротно томе, у унутрашњој цензури учествују сви - и они који текстове пишу и они који уређују гласила.

Цензура увек стоји насупрот слободи речи и штампе. Једно друго не подноси. Цензура је увек буднија према новинарима, односно новинама, него према књигама или према часописима, магазинима, алманасима... Зато су чак и двострукој цензури у царској Русији могла промаћи ненадмашна дела сада већ руских класика, али је штампа била спутана.

Кроз историју штампе, цензура је била стални пратилац начела о слободи информисања и индикатор остваривања те слободе. Анализом кроз историју штампе можемо констатовати да је први цензор била црква, да би касније ову улогу преузели недемократски режими тамо где су заоштрени унутрашњи и класни односи. Иако је формално укинута, цензура се у појединим земљама јавља у прикривеном виду као облик контроле применом низа мера: финансијским притиском, супспензијом новинара, поткупљивањем власника итд.

Назив потиче од латинске речи *sensor* која је означавала службенике у старом Риму који су се, поред осталог, старали о моралу грађана. Тако је у Римској империји и Грчким државама робовласничка класа спречавала објављивање радова који су угрожавали њене друштвене и економске позиције, а уколико су се и појавили били су спаљивани. Тако су у Атини спаљена дела Протагоре (Protagoras, 415. пре н.е.) из Абдере из Тракије, једног од најзначајнијих хеленских филозофа - софиста, због изражавања сумње у постојање богова. Основна поставка његовог учења била је да је "човек мера свих ствари - постојећих да постоје и непостојећих да не постоје", заступајући крајњи спознајно-теоретски релативизам.

С почетка развоја хришћанства, књижевну и духовну цензуру уводе концили (латински - *Concilium* - црквена скупштина, сабор), забрањујући сва дела која су непожељна цркви, попут Првог сабора у Никеји 325. године, да би у средњем веку имала доминантну улогу у признавању своје догме и учења, сурово се обрачунавајући са противницима. Тако су свака слободна мисао и дело стављени под контролу цркве и владајуће класе, што је оставило негативан печат на ондашњи духовни и интелектуални живот.

У Француској је цензура уведена од стране краља Филипа III Смелог 1274. године. Његова наредба давала је право да универзитети врше цензуру свих рукописа.

Папа Александар VI Борција је булом од 1501. године успоставио цензуру тамо где је досезала његова јурисдикција, а папа Павле IV издао је 1589. године Индекс забрањених књига (*Index librorum prohibitorum*), који је католичка црква задржала све до данас, допуњујући га сваке године новим књигама.

У апсолутистичким државама феудалног периода цензуру је вршила полиција, а негде и посебни комесаријати за штампу.

Цензура може бити: превентивна, суспензивна и војна. Превентивна цензура обухвата преглед књига, новина, списа и других материјала у рукопису или у првим штампаним отисцима да би се, по потреби, могли забранити пре објављивања. Суспензивна цензура обухвата одлагање или задржавање штампања новина, књига, списа и друго. Војна цензура јавља се тек у првом светском рату. Међутим, и пре тога у многим државама цензурисана су обавештења која су имала војне податке. Тако за време кримског рата (1853-1856.) када је лондонски "Тајмс" ("Times") од 22. X 1854. године објавио неколико војних података у извештају свог дописника са фронта код Севастопоља, британска влада, на основу жалбе свог команданта на Криму, упутила је циркуларно писмо уредништвима свих листова са захтевом да се слични извештаји убудуће избегавају.

У првом светском рату цензуру су увеле све зарађене стране у циљу спречавања "достављања шпијунских извештаја". Од не мањег значаја била је и цензура у јединицама које су контролисале сву приватну преписку војних лица и извештаје ратних извештача. Тамо где није било посебних органа за цензуру исту су обављале старешине, а дописе штампи одобравао је најстарији командант код којег је дописник био акредитован.

У српској војсци, према Уредби о војној цензури за време рата од 28. априла 1915. године, цензура је на војишној територији била у надлежности Врховне команде, а у позадини министра војске и главних војних цензора.

Савремено законодавство о штампи у свету није јединствена правна категорија. Са становишта врсте правних аката чине га устави, закони, подзаконски прописи и судска пракса. С обзиром на разнородност предмета регулисања, и само законодавство о штампи је скуп норми ширих од оних које су садржане само у законима о штампи. Осим Устава и Закона о штампи, ту спадају и одговарајуће одредбе кривичног закона, одредбе прописа о недозвољеној реклами, прописи о заштити оmlадине, прописи о заштити права личности, прописи о заштити и изузетним мерама у односу на штампу у време рата или непосредне ратне опасности и друго.

Штампа се прво развила као средство информисања и то нешто више од 300 година пре радија и телевизије. Отуда је и законодавство о штампи - у односу на регулисање рада осталих средстава јавног информисања - сразмерно и најпотпуније.

У југословенским земљама штампа се јавља касније и спорије се шири него у другим земљама Европе. Разлог можемо наћи у следећем: југословенски народи су живели под влашћу Турске, Аустрије и Венеције, које су спутавале њихов национални, економски и културни развитак. Треба нагласити да су у другој половини XIX века само Србија и Црна Гора имале своју потпуну државну самосталност (Србија без Косова и Војводине), а Хрватска, Словенија, Македонија и Босна и Херцеговина остале су у склопу других држава све до уједињења Југославије 1918. године. Због тога се и штампа југословенских народа појавила знатно касније него у независним европским земљама. То су и били разлози што су први српски и први македонски листови покренути изван територије бивше Југославије.

За први покушај издавања новина у јужних Словена сматра се излазак "Славено-сербског магазина" 1768. године у Венецији. Издао га је познати књижевник и гравер Захарије Стефановић Орфелин, један од најпросвећенијих Срба XVIII века, школован у западним центрима културе - Бечу, Будиму и Венецији.

Када говоримо о развоју духовних тековина српског народа, а с тим у вези и о развоју српске штампе, ваља рећи да је средиште ове штампе све до седамдесетих година XIX века било међу Србима у Јужној Угарској. Међутим, и поред неповољних политичких прилика тог доба, у Србији су се развијале националне слободе, а духовни и културни напредак растао је из године у годину. Тако почетком седамдесетих година Београд постаје центар српске штампе. У овом периоду београдска штампа морала је да се бори са изузетно јаком цензуром и да јој се одупре. Овај период српске штампе, односно њеног развоја, карактерише настојање да листови добијају информативни садржај. Такву тенденцију усваја лист за политику и право "Говорница", покренут 1870. године.

Упоредо са појавом штампе у Србији, као самосталној држави јужних Словена, јављају се и прописи о штампи. Уредба о цензури штампе, усвојена 1832. године у Србији, регулише "шта се у Србији може штампати". "Сретењски устав", донет после Милетине буне од стране Милоша Обреновића, на Сретење, 3/15. фебруара 1835. године у Крагујевцу, па се из тих разлога и назива "Сретењским" уставом, ни у једној одредби свој 142 члана не спомиње штампу. Уставом из 1869. године створене су знатно повољније могућности за развој политичког живота и стварни услови за излагање политичких листова. Већ од 1859. године у Србији се може говорити о два политичким странкама, иако оне нису биле формално организоване: режимској - конзервативној и опозиционој - либералној. Као и све политичке организације и оне су се бориле за власт и утицај, служећи се у томе "као важним средством - штампом" (2).

У праћењу развоја штампе у Србији морамо се задржати на припреми за издавање првих прaviх новина. Оне су у Србији почеле да излазе 5. јануара 1834. године у Крагујевцу, под називом "Новине Српске". Биле су политички лист и уједно службено гласило, а покренуте су са задатком да помажу у општим напорима на образовању и културном уздицању народа, како је наглашено већ у првом броју. Излазак првих новина обележен је великим одушевљењем читалаца, уз истицање још једног успеха државе. Пресељење Државне штампарије у Београд 1835. године означавало је и пребацивање штампања овог листа у Београд, што је било условљено са више елемената: већи број становника, с тим и више читалаца, боље саобраћајне везе са унутрашњошћу, лакше слање листа у суседне земље, где су Срби били жељни штампаних ствари из Србије.

Либерални политичари су преко својих листова критиковали рад владе, што је за собом повлачило честе забране тих листова и прогоне уредника. Либерална опозиција, која је оштрим забранама листа онемогућавана да критикује режим и износи своја становишта и мишљења,

(2) Др Миодраг Симић, "С народом 'Политика' 1904-1915", Београд, 1989, "Научна књига", стр. 17.

била је приморана да их износи ван Србије. Тако је "Дневник" у Новом Саду постао главно стедиште либералне опозиције из Србије. Либерална опозиција користила је и друге листове - "Слободу" и "Заставу". У тој борби користила је и услуге Змајевог шаљивог листа "Змај".

Проблем слободе штампе, који се јавио већ у другој половини XIX века, да би се јавно испољио 1848. године, био је за Србију један од најактуелнијих проблема. Од тада безмало није било заседања Народне скупштине на којој питање штампе није било постављено у свој својој оштрини. Да је овом питању поклањана пуна пажња види се и из чињенице да је у раздобљу од 1870. године, када је донет први закон о штампи, од 1900. године у Србији девет пута мењан или укидан закон о штампи (3).

Између 1839. и 1869. године сменила су се два суштински различита уставна поретка. Први је био период владавине уставобранитеља, а други се поклапа са другом владом кнеза Михаила и обележен је важним променама уставног система у Србији.

Убиство кнеза Михаила у Топчидеру, 29. VI 1868. године, изненада је поново променило политичку ситуацију у Србији. После убиства државним ударом за кнеза је проглашен Милан, малолетни унук Јеврема Обреновића. Велика скупштина је за намеснике одредила Миливоја Блазнавца, Јована Ристића и Јована Гавриловића.

Уставом Кнежевине Србије из 1869. године у одељку II. - *О правима и дужностима грађана*, слобода изражавања мисли дефинисана је у члану 32. на следећи начин.

"Сваки Србин има право да каже своју мисао: речима, писмено, средством печатње или у виду ликова, саображавајући се у томе прописима закона.

О печатњи издаће се нарочити закон" (4).

После ступања на снагу Устава од 1869. године, Либерална странка, која је једина могла да створи озбиљну опозицију, постала је владајућа странка. Новостворене странке: напредњаци и радикали, незадовољни постојећим стањем, у свој политички програм унели су промену устава.

Устав Краљевине Србије из 1888. године прокламовао је слободу штампе на следећи начин у члану 22.

"Сваки Србин има право да у границама закона искаже своју мисао: говором, писмено, штампом или у сликама.

Штампа је слободна.

Не може се установити ни цензура ни каква друга превентивна мера која спречава излазак, продају или растурање списа и новина.

За издавање новина није потребно претходно одобрење власти.

Од писца, уредника, издаваоца или штампара неће се тражити никакво јемство (кауција).

Новине и друге штампане ствари могу се забранити (узаптити) само ако садрже: увреду Краља и Краљевског дома, или увреду страних владалаца и њихових домова или позив грађана да устају на оружје...

Писац је одговоран за спис. Кад је писац непознат, или кад не станује у Србији, или је неспособан за одговорност, одговорни су уредник, или штампар, или растурач" (5).

(3) Др Миодраг Симић: "Улога и значај професора Слободана Јовановића у развоју научне публицистике у нас", Београд, 1991, Правни факултет, стр. 359-363.

(4) *Устави и владе Кнежевине Србије, Краљевине Србије, Краљевине СХС и Краљевине Југославије (1835-1941)*, Београд, 1988, стр. 77.

(5) *Ibid.*, стр. 109.

Александар Обреновић био је познат као владалац који је извршио три државна удара: први, 1. априла 1893. године када се прогласио пунолетним; прокламацијом од 9. маја 1894. године укинуо је Устав из 1888. године и вратио на снагу Намеснички устав из 1869. године и противуставним актом октроисао Устав од 6. априла 1901. године.

Међународно окружење Србије с почетка XX века карактерисало је следеће: притисак Русије, којој се све више окреће Александар после захлађења односа са Аустријом, притисак радикала који заузимају све оштрији курс према владавини Александра, као и његова жеља да смири страсти због своје женидбе са Драгом Машин. Све то били су разлози за проглашење октроисаног Устава 1901. године.

Устав Краљевине Србије од 1901. године у члану 34. о штампи говори следеће:

"Исказивање и предавање јавности својих мисли сваком се грађанину српском ујемчава. Ограничења у томе могу се чинити само законом; али се цензура не може завести ни законом" (6).

Закон о штампи из 1904. године о томе каже:

"Сваки Србин има право да, у границама закона, исказе своју мисао писмено, штампом и у сликама" (7).

Закон је садржавао критеријуме о тежини кривице учињене штампом; за кривице учињене против одредаба овог закона одговорни су:

"1. Писац, уредник, власник, штампар, сликар, резач и разносач; 2. Уредник је одговоран за све што је без пуног потписа у листу изашло, као и онда када је потписник измишљена личност или је ван домашаја српских власти; 3. Кад се не зна за одговорног уредника одговоран је штампар; кад се не зна штампар, онај који растура, продаје, разноси" (8).

Закон о штампи из 1904. године донет је у време насталих политичких слобода, па и повољнијих услова за развој штампе; у периоду када је Србија ступала путевима западноевропске грађанске демократије, што представља уједно и период процвата демократије и у Србији. "Тако се раздобље од 1903-1912. године сматра златним добом Србије, будући да представља у суштини завршетак једног бурног периода у развоју Србије, српског друштва, доба које је трајало и испунило цео један век" (9).

У току првог светског рата у Краљевини Србији уведена је војна цензура 1915. године, с правом забране вести војног карактера. Седиште њених органа увек се налазило при Врховној команди, а пресељено је у Београд почетком 1919. године. Војна цензура престала је почетком априла 1920. године.

Међутим, влада Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца завела је превентивну цензуру фебруара 1919. године, којом је у штампи и другим облицима изражавања гушена свака смела мисао и писана реч. Тежак и веома несрећен период провизоријума (привремене организације државне управе) испољавао се у разликама гледишта на државно уређење између српске владе и Југословенског одбора. Тек после две и

(6) *Ibid.*, стр. 151.

(7) Чл. 1. Закона о штампи од 12. јануара 1904. године са изменама и допунама од 9. фебруара 1904. године.

(8) *Ibid.*, стр. 152.

(9) Интервју проф. др Димитрија Ђорђевића, "Књижевна реч", број 291, 25. XII 1986, стр. 1, 22-23.

по године по уједињењу, на Видовдан, 28. јуна 1921. године, донет је први устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, којим је уређено централизовано управљање државом. Устав Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца од 1921. године, донет на Видовдан 28. јуна (познат као Видовдански устав) у члану 13. слободу штампе дефинише:

"Штампа је слободна.

Не може се установити никаква превентивна мера која спречава излагање, продају и растурање списа и новина. Цензура се може установити само за време рата или мобилизације и то за ствари законом унапред предвиђене. Забрањује се растурање и продавање новина или штампаних списа који садрже: увреду Владаоца или чланова Краљевског дома, страних државних поглавара, Народне скупштине, непосредно позвање грађана да силом мењају Устав или земаљске законе, или садрже тешку повреду јавног морала. Али у тим случајевима власт је дужна за 24 часа по извршењу забране спровести дело суду, а овај је дужан такође за 24 часа оснажити или поништити забрану. У противном случају сматра се да је забрана дигнута. Редовни судови одлучују о накнади штете независно од судске одлуке о поништењу забране.

За кривце штампом учињене одговарају: писац, уредник, штампар, издавач и растурач. Нарочитим законом о штампи одредиће се кад ће и у којим случајевима које од напред побројаних лица на који начин одговарати за кривце штампом учињене. Све кривце штампом учињене судиће редовни судови" (10).

Доношењем Закона о заштити јавне безбедности и поретка у држави, 2. августа 1921. године, забрањена је свака комунистичка делатност. Овај Закон измењен је и допуњен 6. јануара 1929. године. "Иза овог другог текста следио је Закон о Државном суду за заштиту државе од 24. октобра 1930. године који је са њим чинио једну целину" (11). Законом о Државном суду за заштиту државе суђење о свим делима из Закона о заштити (државе) јавне безбедности и поретка у држави било је предато у надлежност том специјалном суду, познатом због своје строгости према екстремним покретима - левичарским и демократским: Комунистичкој партији, усташкој организацији, ВМРО и др. Оба поменута закона остала су, са мањим изменама, на снази све до почетка другог светског рата.

Закон о штампи од 6. августа 1925. године о слободи штампе садржи:

"Штампа је слободна.

Слобода штампе састоји се у неспреченом исказивању мисли у новинама или другим штампаним предметима или у сликама, цртежима или у другим предметима, механичким или хемијским путем направљеним за умножавање, који су намењени јавности или у тако умноженим и растурици предметима, у границама Устава и држаним законима одредити" (12).

У Закону о штампи пише о забранама:

"1. У време рата и мобилизације може се забранити даље излагање свих новина као и њихово растурање и других штампаних ствари, кад садрже оно што је цензура забранила да се штампа (измена Закона од 6. јануара 1929. године).

Министар унутрашњих дела може посве забранити даље излагање новина:

1. ако су новине у месец дана бар три пута биле забрањиване;

2. ако новине не штампају у наредном броју исправке;

3. ако се новчане глобе на које је одговорно лице осуђено не плате у року од три дана" (13).

(10) *Устави и владе...*, стр. 211.

(11) *Правна енциклопедија*, "Савремена администрација", Београд, 1979, стр. 1649-1650.

(12) Чл. 1. *Закона о штампи* од 6. августа 1925. године са изменама и допунама и Уредбом о односима између новинара и великих листова.

(13) *Ibid.*, стр. 11.

Под забраном излагања подразумева се стварна забрана излагања новина, тј. забрана и када новине под прикритим обликом спољно другачије изгледају него првобитне којима је излагање забрањено.

Завођењем шестојануарске диктатуре 1929. године држава је лишена много чега: укинут је устав; распуштена је Народна скупштина; укинута је више закона, па и Закон о штампи. Уведена је обавезна цензура за све штампане ствари. Распуштене су све политичке странке. Забрањено је било одржавање зборова и јавних договора.

Краљ Александар I Карађорђевић је објавио проглас којим се обратио народу и у њему рекао "да уклања све посреднике и сметње између њега (краља) и народа". Тиме је ставио до знања да се ослања непосредно на народ, али му је главни ослонац била војска, из чијих је редова именована и председника владе лично њему одговорног.

Узрок увођења те врсте политичке диктатуре је политичко стање у држави: услед спољног притиска реакционарних клерикалних, као и сепаратистичких снага из западних крајева државе (насељених римокатолничким становништвом), а и терористичких дејстава усташких и македонствујушћих организација, снабдеваних и подстрекаваних из реваншистичких европских држава, чланица некадашњих централних сила и скоро свих суседних држава, с територијалним претензијама према Југославији и услед отвореног антидржавног дејствовања главних политичких снага (и странака) из Хрватске, а делом и из Словеније и Македоније. Терористичке групе, усташке и македонствујушче, непрестано су вршили саботаже и уморства. Обезбеђења јавних објеката и личности била су недовољна. Парламентарне опструкције постале су редовне, а цео политички живот личио је на хаос. И краљ је, с пристанком влада "савезничких" држава, укинуо постојећи устав, распустио Парламент и укинуо парламентарни систем и - завео диктатуру.

Влада састављена 6. јануара 1929. године одмах је увела цензуру штампе: све што би било штампано обавезно је одношено на цензуру у окружно државно тужилаштво. Тиме је првенствено била погођена дневна штампа. Зато су се власници дневних листова (прво у Београду, а после и у другим градовима) договорили с новом владом о завођењу још једног облика цензуре. То је била превентивна цензура. Обављали су је ранији новинари професионалци, а новопостављени чиновници новооснованог Централног пресбириа при влади. Пресбирио био је основан да "командује" јавношћу у Југославији. Шеф му је постао познати публицист др Милан Марјановић. Још приликом оснивања, у крилу Централног пресбириа основано је одељење превентивне цензуре, али је нису звали "превентивна", већ само - цензура. У њему су радили прави цензори: читали су донесене им текстове још у "шифовима". Дакле, увек пре објављивања. Редакције листова, часописа и других публикација, имале су подобне људе, обично "сигурне", али не и своје боље сараднике, задужене да цензорима у Централном пресбириу односе тек отиснуте "шифове", сачекају док буду прочитани, па телефоном јаве редакцији шта не може бити објављено; било да је то цео текст или неки његов део. Цензор би обавезно потписао сваки прочитани текст на сваком "шифу" и ударио печат Централног пресбириа. Било је то важно и за редакције и за превентивну цензуру, јер је свака редакција те цензурисане "шифове", силом законских прописа,

слала у окружно јавно тужилаштво заједно с првим отиском односног броја листа. Државни тужилац би редовно сравњивао, од прве до последње стране листа, текстове објављене у броју, са текстовима на цензурисаним "шифовима". Од њихове подударности зависило је хоће ли државни тужилац одобрити пуштање броја листа у промет или неће. Али не само од тога: државни тужилац је имао законско (право) овлашћење да забрани чак и на превентивној цензури одобрени текст, односно цео број, због само једног прилога. То би била и последња реч цензуре - за односни број неког листа, али је због таквих случајева много листова и трајно забрањивано.

Две године после завођења шестојануарске диктатуре краљ Александар је увео ограничену уставност.

Нови октроисани (даровани) устав, краљ је дао 3. септембра 1931. године. У Уставу Краљевине Југославије од 1931. године о слободи штампе говори се у неколико речи:

"Свакоме је слободно, у границама закона, изразити своје мишљење путем речи, живе или писане, сликама и другим средствима" (14).

Међутим, у пракси, ништа није мењано. Пракса двоструке цензуре у Југославији трајала је све до 6. априла 1941. године.

Штампа је гушена, али су листови излазили, што је увелико зависило од вештине прилагођавања постојању цензуре и од располагања довољним средствима за издавање листова или којих других публикација. Осим цензуром, власти су утицале на јавна гласила и захтевима од власника листова да отпусте сараднике "непоћудне" за режим. У таквим условима у редакцијама се развио манир писања текстова подешених да измакну цензури, односно цензоровом оку. Листови су били пуни езоповски писаних текстова, мада највећи број њихових аутора није читао Езопове басне, пуне вештине писања и мудрости.

У време окупације Југославије и њене поделе на окупационе зоне, излазило је много листова. У Београду су излазила три дневна листа: у штампарији и кући "Политика" излазила је "Обнова", коју је потписивао тадашњи директор "Политике" Владислав Рибникар. У штампарији "Времена" излазило је "Ново време", чији је главни и одговорни уредник био дугогодишњи највиђенији новинар "Политике", а последњи шеф Централног пресбиороа, Предраг Милојевић. У тој штампарији штампан је на немачком језику "Donau Zeitung".

Новинари, сарадници и уредници, у "Обнови" и у "Новом времену" били су новинари из "Политике" и "Времена", који су после 6. априла 1941. године формално престали да излазе, осим једног, који није био из наведених листова.

Временом је мењан састав и уредника и сарадника у тим листовима.

Морамо, међутим, нагласити да су поједини новинари долазили у окупационе листове по специјалном задатку Комунистичке партије и престајали са радом када им је то било наложено. Поједини су радили, али су били политички неопредељени. Мали број је прихватао "нови поредак" који је диктирао окупатор.

У време окупације Југославије, у њеним распарчаним деловима излазило је много листова попут "Обнове" и "Новог времена": у

(14) *Ibid.*, стр. 250.

Загребу, Љубљани, Новом Саду, Пљевљима, Сарајеву итд. Без застоја су функционисале и радио станице тамо где их је било. У свима су главни уредници, уредници и сарадници били људи из домаће средине. Гласила и радио станице под окупацијом функционисали су све до повлачења непријатеља из земље.

С друге стране, партијски комитети и одбори НОФ редовно и стално су издавали листове, билтене, летке и слично, када је то било изводљиво. Орган КПЈ "Борба" излазила је у Ужицу октобра и новембра 1941. године. Одштампано је 19 бројева. Излажење је настављено 1. октобра 1942. године и до 27. фебруара 1943. у босанском градићу Дринићи изашло је 20 бројева. У Београду је од августа 1942. године, све до ослобођења главног града, илегално излазио орган НОФ Србије "Глас", да би легално излажење наставио од 1951. године (тада већ одавном дневни лист). НФ Црне Горе и Боке издавао је једно време "Побједу". "Глас Славоније и Барање", орган НОФ, илегално је излазио од 1943. године до краја рата. Од 1944. године излазио је "Глас Босанске крајине", орган НОФ. Од новембра 1941. у Срему је илегално излазио, прво као партијски орган, касније као орган НФ, лист "Истина". До краја рата изашло је 113 бројева тог листа. Ту нису поменути сви листови и сл. који су излазили ту и тамо на ослобођеној (или неослобођеној) територији.

Сва та, условно названа штампа, и са једне и са друге стране имала је политичко-ратни садржај. Она није зависила ни од каквих прописа, нити се држала уставних одредаба. Све је у овим листовима било вануставно. Примерено времену - неуставном, ратном.

У жеку борби у другом светском рату, 5. новембра 1943. године основана је Телеграфска агенција нове Југославије (Танјуг), чији је први директор био Владислав Рибникар, сувласник и директор листа "Политика" у међуратном периоду.

"Новоформирана агенција имала је веома важан задатак; да домаћој и страниј јавности емитује истините податке о збивању у Југославији, а нашој јавности о догађајима у иностранству, односно о ситуацији на другим бојиштима широм света" (15).

Југославија је у другом светском рату, борећи се у саставу снага антихитлеровске коалиције, под вођством снага социјалистичке провeнијенције, извела и револуцију. Нова државна власт, увела је и нови режим.

Један од првих закона који је усвојен и објављен био је Закон о штампи. Усвојила га је Привремена народна скупштина 24. августа 1945. године, што значи да је усвојен само три месеца по завршетку рата на југословенским просторима (16). То нам казује колики је значај нова држава придавала законитости у развоју земље.

Закон о штампи у члану 1. каже:

"У Демократској Федеративној Југославији штампа је слободна. Нико не може бити спречен у слободном изражавању својих мисли путем штампе, осим у случајевима које овај Закон предвиђа" (17).

(15) Мр Миодраг Симић, *Породица Рибникар и њена улога у штампи*, Годишњак града Београда, књ. XXIII-1976, стр. 243.

(16) Службени лист, број 65. од 31. августа 1945.

(17) *Закон о штампи*, члан 1.

Закон о штампи јасно дефинише кад штампа може бити подвргнута мери судске забране и то у члану 11:

- "забрањује штампање ствари које изазивају или распирују националну, расну или верску мржњу и раздор;
- које позивају на побуну, диверзије и саботаже;
- увреде и клевете пријатељских земаља;
- ширење лажних и алармантних вести;
- издавање војних тајни;
- које вређају и клевету представничка тела, написе који врше тешку повреду морала и подстићу на криминал" (18).

После Другог светског рата прва је донела свој устав Федеративна Народна Република Југославија 31. јануара 1946. године, захваљујући већ успостављаним односима на основу уставних одлука АВНОЈ-а од 29. новембра 1943. године у Јајцу.

Устав ФНРЈ, донет 31. јануара 1946. године, у Глави V - Права и дужности грађана, о слободи штампе говори у члану 27:

"Грађанима се зајемчује слобода штампе, говора, удруживања, зборов, јавних скупова и манифестација" (19).

Устав не разрађује ове слободе појединачно.

У периоду од 1945-1950. године усвојено је више прописа о информисању, односно о штампи и радио-дифузији. Циљ тих прописа био је да средства информисања играју културно-васпитну улогу и да подстићу учешће маса у друштвеном и политичком животу. Овај, у ствари, први период југословенског новинарства поклапа се са централизованом државном управом и одговорношћу штампе државним и партијским органима.

"Уставни закон о основама друштвеног и политичког уређења ФНРЈ и савезним органима власти" донела је Народна скупштина ФНРЈ 13. јануара 1953. године. Он формално не ставља ван снаге Устав од 1946. године, али га стварно замењује изузев делова главе I до V. Он нормира ново и друкчије друштвено и политичко уређење које је засновано на друштвеној својини средстава за производњу, на самоуправљању произвођача у привреди и самоуправљању радног народа у општини, граду и срезу (20). Уставни закон од 1953. године преузима одредбе Устава из 1946. године о слободи штампе.

У новом Закону о штампи и другим видовима информисања, донетом 1960. године, говори се први пут у историји штампе у нас о регулисању рада, циљевима и задацима филма, радио-дифузије и телевизије. Ове промене говоре нам о значајним променама у југословенском друштву тог периода. Наведеним законом искључен је сваки облик контроле или ограничења у раду средстава јавног информисања.

Настанком самоуправне фазе развоја југословенског друштва, долази до знатног ослобађања редакција зависности од политичких форума. Редакције се више нису морале ослањати, у мери као до тада, на форуме, као што је то било у фази етатизма. Овај период означава постепену демократизацију штампе и осталих средстава информисања. Међутим, како у том периоду, тако и касније, рецидиви дотадашњег рада редакција и појединаца још ће се дуго осећати.

(18) *Ibid.*, члан 11.

(19) Службени лист ФНРЈ, Регистар за прво (I) полугође 1946, број 10, страна 78.

(20) *Политичка енциклопедија*, "Савремена администрација", Београд, 1975, страна 1117.

Нови Устав из 1963. године прокламовао је неколико нових начела која се односе на јавно информисање - штампу и друге медије из те области. У њему пише:

"Зајемчена је слобода говора и јавног иступања, слобода збора и другог јавног окупљања.

Грађани имају право да путем средстава јавног информисања изражавају и објављују своја мишљења, да се користе средствима информација за своје обавештавање, да издају новине и друге ствари..." (21).

Прокламовање јавности у раду и права грађана да буду обавештени о свим пословима друштвено-политичких фактора условило је и улогу јавног информисања, које је постало сегментом ондашњег система друштвеног самоуправљања.

Упоредивањем уставних одредаба о слободи јавног информисања у уставима бројних држава у свету и у југословенском Уставу из 1963. године, види се да Устав СФРЈ из 1963. године шире обрађује слободу информисања него друге државе.

Новинама уведеним Уставом из 1963. године у јавно информисање проширена су права субјекта, тј. грађанина. Грађанин је добио право да буде обавештен много потпуније него раније. Истинито и објективно информисање јавности подиже се на степен уставног принципа.

У временском раздобљу од доношења Устава из 1963. године до доношења Устава из 1974. године није било битних законских прописа који би одређивали друкчији положај или улогу средстава јавног информисања. У наведеном периоду долази до децентрализације и у самој области информисања. До уставних амандмана и њиховог усвајања 1971. године за целу Југославију важио је један Закон о јавном информисању. Усвајањем уставних амандмана коју су 1974. године ушли у нови Устав СФРЈ, највећи део материје из области јавног информисања пренесен је у надлежност република и покрајина, које су добиле право да самостално доносе законе и о јавном информисању.

Нови Устав из 1974. године, са становишта слободе информисања, проширио је и доградио одредбе о слободама грађана. Од свих облика слободе, прописаних Уставом 1974. године, најдаље се отишло у слободи информисања. Испољена је у два сегмента: пошилићаца и прималоца. Пошилићалац је дужан да прикупља и шири информације, а грађанин-прималац да буде обавештен о догађајима у земљи и у свету. Устав садржи (у том смислу) више начела и принципа као што су: јавност рада, принцип универзалности, начело релевантности, принцип личне одговорности и принцип отворености извора информисања. - *Јавност рада*. Јавност рада представља основни услов информисања и основно начело слободе информисања. Разрађивањем материје од јавности рада нови Устав из 1974. године то шире чини у IV, VII и VIII делу основних начела, као и у чл. Устава 4, 97, 128, 166, 167, 169. и 281. Нарочито је наглашено начело јавности у обављању друштвених послова, тј. обавеза државних органа да обавештавају јавност о ономе шта раде. - *Принцип универзалности*. Принцип универзалности обрађен је у члану 168. Устава из 1974. године. Он гласи: "Зајемчује се право грађанина да буде обавештен о догађајима у земљи и у свету који су од

(21) Устав СФРЈ 1963, члан 40.

интереса за његов живот и рад, као и о питањима од интереса за заједницу. Штампарадио и телевизија и друга средства јавног информисања и комуницирања дужни су да истинито и објективно обавештавају јавност, као и да објављују мишљења и информације органа, организација и грађана који су од интереса за јавност. Зајемчено је право на исправку објављене информације којом се наноси повреда права или интереса човека, организације или органа” (22). - *Начело релевантности*. То је обавеза коју Устав прописује да се грађанин информисе о свим питањима од значаја за остварење његовог друштвеног и економског положаја. Постоји, наравно, изузетак, а то су информације које имају карактер тајне. Међутим, поставља се питање - ко треба да одреди која је то информација од интереса за грађане и јавност, а ко садржај информације треба да прогласи тајним. - *Принцип личне одговорности*. Као нова институција уведена је лична одговорност одговорног лица за истинито, благовремено и потпуно информисање органа управљања, као и радника. Остало је отворено питање: како то спровести у живот! - *Принцип отворености извора информисања*. Новим Уставом из 1974. године афирмише се принцип отворености извора информација према грађанима који су добили пуно право на информацију, а уз назначење да се тајном проглашава само оно што је неопходно. И ту је остало неодређено ко је надлежан да утврди шта је тајна! Уставом је загарантовано право грађана на информацију, што нас упућује да је реч о уношењу у Устав новог права за све грађане. Али не упућује на то и како га остварити. И слобода информисања постала је уставно начело, јер је информисање дефинисано као делатност од посебног значаја.

Уставом из 1974. године нарушена је јединственост система информисања тиме што су републике, па чак и покрајине, добиле самосталност у односу на федерацију. Републике и покрајине добиле су значајно право надлежности и у правном регулисању информисања. Питања од заједничког интереса за све федералне јединице регулисала је федерација, а то су: ”уношење и растурање иностраних средстава за информисање и иностраног информативног поступања у Југославији, иностране информативне установе и активност иностраних дописника и дописништава у нашој земљи, спречавање злоупотребе штампе и других облика информисања, прописи у области радио-веза када је у интересу земље” (23).

Нови Устав Републике Србије из 1990. године проширио је њеним грађанима простор слобода и права, уносећи неке потпуно нове облике, као што су: ”тајност података о личности, право напуштања и повратка у земљу - право на пасош, неплаћање школарине у свим ’јавним’ школама, неплаћање здравствене заштите за децу и старе, право на политички плуралистичке изборе, слобода политичког организовања и рада, забрана цензуре и забрана спречавања растурања штампе, право на правичну накнаду за рад итд.” (24). Код личних и политичких слобода, како наводе приређивачи новог Устава, које су веће него до сада, уставно обезбеђење постигнуто је: ”искључивањем других органа

(22) Устав Социјалистичке Федеративне Републике Југославије из 1974, Београд, ”Савремена администрација”, члан 168, страна 132.

(23) Лексикон новинарства..., стр. 359.

(24) Устав Републике Србије 1990, Београд, 1990, стр. 112.

сем суда при ограничавању неких слобода - лична слобода, тајност писма, неповредивост стана; непосредним уставним утврђивањем режима пријаве, а не одобрење за уживање слободе збора и других јавних окупљања, политичког организовања и рада, слободе штампе и других видова јавног обавештавања (25). Закључак који би се могао извести био би: новим Уставом појачана је реалност слобода и права човека и грађанина.

Нови Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године, и поред умањења државне територије, као и умањења становника Југославије, представља континуитет Југославије као државе. У II одељку чији је наслов "Слобода, права и дужности човека и грађанина", нови Устав Савезне Републике Југославије из 1992. године представља, у ствари, уставну декларацију људских слобода и права. Поред осталих слобода, о слободи штампе говоре чланови Устава СРЈ бр. 35, 36, 37, 38. и 39 (26). У члану 35. каже се: "Јамчи се слобода убеђења, савести, мисли и јавног изражавања мишљења.

(Примљено 22. јуна 1993)

*Dr. Miodrag Simić,
Professor of the Faculty of Law in Belgrade*

EXPRESSION OF VIEWS IN PUBLIC AND RELEVANT CONSTITUTIONAL PROVISIONS

Summary

Expression of views in public has been used both properly and without justification - while frequently proclaimed as free, but secretly usurped. Depending on the general climate in society and environment, as well as on the subjects involved, various attitudes have been characteristic regarding that phenomenon. Since the word pronounced in public is the basic postulate of creating and changing public opinion, there was a need to find a position for it in legislation, namely in the highest act - constitution. Thus, legislation on the press has been developing as a part of the struggle for freedom of individual, for free expression of opinion, including the possibility of free expressing of views in the press and other mass media.

Beginnings of such legislation are found in the Bill of Rights of the State of Virginia (1776), considered the first legal document guaranteeing freedom of the press, which was the characteristic of the legal regime in this matter in XVI, XVII and major part of the XVIII century.

In France the freedom of the press has been proclaimed by the 1781 Declaration of Rights of Man and the Citizen (article 11). The idea of such freedom is found in that document for the first time, but also a definite formulation of liability in case of its misuse. In such a way legal regime of the press has been built on two foundations - freedom of public information activity and sanctions for misusing that freedom.

(25) Устав Републике Србије 1990, Београд, 1990, стр. 113.

(26) Устав Савезне Републике Југославије 1992, Одељак II.

Contemporary legislation is not a unified legal category. In terms of kind of relevant statute, or act, it consists of constitutions, statutes, subordinate legislation, and judicial practice. Because of the complexities of the matter, press legislation is an aggregate of precepts wider than the ones directly relating to the laws of press. It includes, namely, civil law provisions, those on unfair advertising, extraordinary measures in time of war or immediate danger of war, etc.

The present article is a historical review of Yugoslav legislation in its endeavours to regulate the freedom of expressing the views in public, sometimes extending its scope and sometimes restricting it, depending on circumstances and general development of society and state.

Key words: *Expressing the views in public. - Censorship. - Constitution. - Public opinion.*

*Miodrag Simić,
professeur à la Faculté de droit de Belgrade*

LA PAROLE PUBLIQUE VUE À TRAVERS LES DISPOSITIONS CONSTITUTIONNELLES

En ce qui concerne la parole publique, on en a autant usé qu'abusé, elle a été proclamée publiquement libre, et secrètement, on se l'appropriait. On se comporte envers elle de manière du milieu et des sujets. Etant donné que la parole publique est le postulat élémentaire de la création et du maintien de l'opinion publique, son traitement devrait trouver sa place avant tout dans la Constitution. La législation sur la presse évoluait comme partie intégrante de la lutte pour la liberté de la personnalité de l'homme, pour la liberté de l'expression et pour la pensée libre et sa communication libre à travers les médias. Les origines de cette législation se trouvent dans la Charte des droits (Bill of Rights) de l'Etat de Virginie (1766) qui est considérée comme premier document juridique garantissant la liberté de la presse qui était la caractéristique du régime juridique de la presse au cours des XVIème et XVIIème siècles et de la majeure partie du XVIIIème siècle. En France, la liberté de la presse a été proclamée par l'article 11 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1781. L'idée de la liberté de la presse obtient sa véritable expression dans cette Déclaration, mais la Déclaration parle aussi pour la première fois de la responsabilité dans le cas d'abus de la liberté proclamée de la presse. C'est ainsi que la législation sur la presse dans le monde s'édifie depuis cette époque jusqu'à nos jours sur les deux bases du régime juridique de la presse - sur la liberté de l'activité de l'information publique et sur les sanctions pour l'abus de cette liberté.

La législation contemporaine sur la presse dans le monde n'est pas une catégorie juridique unie. Du point de vue des types d'actes, elle se compose de Constitutions, de lois, de règlements et de la pratique des tribunaux. Etant donné la diversité des objets de la réglementation, la législation sur la presse est elle-même un ensemble de normes plus vastes que celles contenues uniquement dans les lois sur la presse. Outre la Constitution et la loi sur la presse, s'y rangent les dispositions pertinentes de la loi pénale, les dispositions des règlements sur la publicité illicite, les règlements sur les mesures extraordinaires concernant la presse en temps de guerre ou de menace de guerre directe.

L'auteur montre dans son article comment - et à quelle époque - le législateur en Yougoslavie désirait et voulait laisser un espace plus vaste ou plus restreint et comment il comprenait le sens et le rôle de la parole publique.

Mots clé: *Parole publique. - Censure. - Constitution. - Opinion publique.*

др Момир Б. Милојевић,
редовни професор Правног факултета у Београду

МИШЉЕЊА АРБИТРАЖНЕ КОМИСИЈЕ О ЈУГОСЛАВИЈИ (1)

I - ПРЕТХОДНЕ НАПОМЕНЕ

Арбитражна комисија Конференције о Југославији, састављена од председника уставних судова пет европских држава (2) је, у времену од 29. новембра 1991. до 4. јула 1992, у облику десет мишљења, дала одговоре на питања која су јој поставили председник Конференције лорд Питер Карингтон и Савет министара Европске заједнице. Три мишљења (мишљења бр. 1, 8. и 10) непосредно се односе на Југославију као државу, док се остала мишљења односе на разна питања проистекла из југословенске кризе (3). Разумљиво је да су у страној и нашој јавности највећу пажњу изазвала мишљења која се тичу државности Југославије, па су зато само она предмет ових разматрања, иако свако мишљење понаособ заслужује посебан осврт с обзиром на последице које у пракси може да произведе.

Као што се могло очекивати реакције су различите. Док је Савет министара ЕЗ, у Декларацији о југословенској кризи, од 20. јула 1992 (4), поздравео мишљења Арбитражне комисије, дотле су одговор Савезног извршног већа од 13. јула 1992. (5) и реаговања наших правника усредсређени како на оспоравање надлежности Арбитражне комисије, тако и на побијање њених закључака. Тиме су у великој мери одређени метод и оквири ових излагања, утолико пре што се и сама Комисија, свесна слабости својих ставова, трудила да докаже њихову исправност више него што је у оваквим случајевима потребно и уобичајено. Питања која јој је председник Конференције поставио довољно су јасна да је свако вичан повереном послу могао лако да одговори. То најбоље показују одговори на последња три Карингтонова питања. Председник Конференције о Југославији је, 18. маја 1992, затражио од Арбитражне комисије да му одговори на следећа питања:

"1. Да ли је Савезна Република Југославија, на основу међународног права, нова држава која тражи признавање од држава чланица Европске заједнице уз примену Декларације о Југославији и смерница за признавање

(1) Уводно излагање на отвореном стручном састанку Катедре за међународно право и међународне односе, одржаном 7. децембра 1992.

(2) По председнику Роберу Бадентеру названа "Бадентерова комисија".

(3) Мишљење бр. 2 се односи на положај Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини, мишљење бр. 3 на природу међурепубличких граница, мишљење бр. 4 на Босну и Херцеговину, мишљење бр. 5 на Хрватску, мишљење бр. 6 на Македонију, мишљење бр. 7 на Словенију, а мишљење бр. 9 на нека правила о сукуесији. Осим тога, Комисија је дала посебно мишљење о надлежности за давање мишљења бр. 8, 9 и 10 (4. јула 1992).

(4) Текст објављен у "Политици" од 22. јула 1992, стр. 4.

(5) "Политика" од 14. јула 1992, стр. 2; "Економска мисао", 1992, бр. 3, стр. 344.

нових држава у Источној Европи и Совјетском Савезу, које је усвојио Савет министара Европске заједнице 16. децембра 1991?

2. У мишљењу бр. 1, од 29. новембра 1991, Арбитражна комисија је изнела мишљење да је у СФРЈ "започео процес распада". Да ли се тај процес данас може сматрати окончаним?

3. У случају да је одговор потврдан, на којим основама и у складу с којим модалитетима би требало решавати проблеме сукцесије држава, који се постављају између различитих држава проистеклих из СФРЈ?" (6)!

Председник Арбитражне комисије је, 3. јуна 1992, питања доставио (не знамо да ли непосредно или преко председника Конференције) председницима југословенских република и "Председништву Савезне Републике Југославије (СРЈ)" тражећи да му доставе правне аргументе којима желе да поткрепе ставове "својих земаља" о постављеним питањима.

II - НАДЛЕЖНОСТ КОМИСИЈЕ

1. У заједничком писму од 8. јуна 1992. председник Председништва Црне Горе и председник Србије су, "у име Савезне Републике Југославије" (7), оспорили надлежност Комисије да се изјашњава о тим питањима, истичући да: 1) та питања не спадају у надлежност Европске заједнице "како је дефинисана Брионском декларацијом", 2) нерешена питања између Југославије и југословенских република треба да се реше у оквиру општег споразума, 3) питања која не буду решена споразумом треба изнети пред Међународни суд правде. Хрватска (18. јуна 1992), Македонија и Словенија (19. јуна 1992) нису прихватиле тај став, а Црна Гора и Србија су (у писмима од 19. јуна 1992) остале при раније заузетом ставу, с тим што је Србија оспорила и надлежност Комисије да се изјашњава о сопственој надлежности (8).

2. Арбитражна комисија се осетила погођеном што јој је оспорена надлежност да се изјашњава о постојању Југославије, а посебно ставом Србије која јој је оспорила надлежност и за изјашњавање о сопственој надлежности. Због тога је у посебном мишљењу Комисија истакла да сматра да "има право да осигура своју надлежност независно од сваког оспоравања". Иако каже да сматра да је бескорисно да се изјашњава о прихватљивости "претходних изузетака" (9), поменутих у овом случају, Комисија је уложила велики напор да обеснажи све приговоре, скоро колико за одговоре на постављена питања.

Уместо да одмах пронађе и наведе одговарајућа правила међународног права, она се упушта у разматрања о арбитражи уопште и својој природи, истичући, на првом месту (!), да није основана Брионском декларацијом од 7. јула 1991, већ Декларацијом о Југославији, усвојеном на ванредном мини

(6) Питања и одговоре наводимо према незваничном преводу у "Политици" од 10. јула 1992, стр. 4, са најнужнијим исправкама.

(7) Савезно извршно веће, у изјави од 13. јула 1992, истиче да се "у свом одговору" на Бадентерово писмо од 3. јуна 1992. југословенска влада "изјаснила" против надлежности Арбитражне комисије, "Економска мисао", стр. 344. Међутим, у мишљењу Арбитражне комисије од 4. јула 1992. не помиње се изјава југословенске владе већ заједничко писмо председника Србије и Црне Горе. Да ли је у питању једна или више изјава? У "Политици" од 14. јула 1992. говори се о изјави југословенске владе од 3. јуна 1992, али се из текста објављеног у "Економској мисли" види да није реч о датуму изјаве владе, већ Бадентеровог писма. До забуне је највероватније дошло због тога што су Танјуг или "Политика" погрешно препричали текст владине изјаве.

(8) "Политика" од 10. јула 1992, стр. 4.

(9) Свакако је у питању превод француског израза "*exception préliminaire*". На енглеском је "*preliminary objection*".

старском скупу за политичку сарадњу у Европи од 27. августа 1991. (10), "с циљем да уведе "арбитражну процедуру" која у њој није била дефинисана већ је требало да доведе до одлука". Остаје нејасно какве то везе има с надлежношћу Комисије да се изјашњава о сопственој надлежности. Остаје и недоумица да ли је у питању неспретност, недовољно познавање међународног права или намерно одлагање на други терен, када се наводи став Међународног суда правде да је "још од случаја *Алабама*, прихваћено да, у складу с ранијим случајевима, у недостатку супротног споразума, међународни суд одлучује о својој надлежности и има право да у том циљу тумачи акте којима је она уређена" (11). Арбитражна комисија затим наводи став Међународног суда правде: "То начело (да је суд надлежан да одлучује о својој надлежности - прим. М.М.), које опште међународно право признаје у области арбитраже, добија посебну снагу када међународни судија није арбитражни суд основан посебним споразумом странака да би се изјаснио о посебном спору, већ установа претходно створена међународним актом који јој уређује надлежности и функционисање" (12). Комисији је то требало да послужи за доказивање да се њена надлежност не односи само на изјашњавање о Југославији, већ обухвата сва питања која се тичу југословенске кризе. Међутим, она то није умела да каже већ је очигледно сав напор усредредила да докаже да је установљена пре а не после захтева лорда Карингтона. Тиме она ствар преноси са спорног терена (надлежности) на неспоран терен (време установљења).

У том циљу Комисија тврди да је "шест Југословенских република", на самом почетку Конференције о Југославији, 7. септембра 1991, прихватило одлуку Савета министара ЕЗ о установљењу "арбитражног поступка" од 27. августа 1991. Оне су такође прихватиле нову декларацију од 3. септембра 1991. којом је предвиђено да председник Конференције упознаје Арбитражну комисију са "споровима подвргнутим арбитражи". Иако признаје да су ове одредбе "сажете" (неодређене?) Комисија ипак сматра да и "из уздржане терминологије и самог састава Комисије" јасно произлази "договор о формирању тела погодног да на правној основи одлучује о споровима на које ће указати заинтересоване стране, што представља саму дефиницију арбитраже" (13). Према мишљењу Комисије, неодређеност првобитних прописа допуњена је и ближе одређена касније својим документима. Осим тога, ниједна република није оспорила њену надлежност, чак ни Србија која је, новембра 1991, тражила да се Комисији поставе три питања, од којих је председник Конференције прихватио да упутити два. На основу тога Комисија закључује да је општеприхваћена њена "надлежност и у саветодавном домену". Она при том подсећа да је установљена као орган Конференције о Југославији. Одговарајући на питања која јој се постављају, она "учествује у раду Конференције чији је ... орган и били би потребни чврсти разлози који би је навели да ... одбије такав захтев". У конкретном случају Комисија не види никакав разлог да се одрекне својих функција. Настојећи да конференцију упозна с правним видовима проблема, Арбитражна комисија у потпуности испуњава улогу коју су јој доделиле Европска заједница и њене чланице, с једне, и шест југословенских република, с друге стране. "Правни карактер постављених питања далеко је од тога да представ-

(10) Да ли је посреди неспоразум или нејасно формулисање става? У изјави југословенске владе (нав. у бел. 7) каже се да "мандат ЕЗ, као и тела у оквиру Конференције, треба да се састоји, како је утврђено Брионском декларацијом..." у пружању помоћи... "Економска мисао", стр. 344. Јасно је да није реч о датуму оснивања Арбитражне комисије, већ о улози Европске заједнице.

(11) *Affaire Nottebohm (Liechtenstein c. Guatemala), exception préliminaire, Arrêt du 18 novembre 1953, C.I.J. Recueil 1953, p. 119.*

(12) На истом месту.

(13) *Affaire relative à la sentence arbitrale du 31 juillet 1989 (Guinée-Bissau c. Sénégal), Arrêt du 12 novembre 1991, C.I.J. Recueil 1991, p. 70.*

ља препреку надлежности Арбитражне комисије већ је, напротив, оправдање: као арбитражни орган Конференције Комисија не би могла, сем уз изричито овлашћење заинтересованих страна, да се правно изјашњава, будући да је прецизирано да је у овом случају она позвана да износи мишљења о применљивим правним прописима". На основу тога, Арбитражна комисија закључује да је надлежна да се изјашњава како о својој надлежности, тако и о питањима која јој је 18. маја 1992. поставио председник Конференције о Југославији.

III - МИШЉЕЊА О ЈУГОСЛАВИЈИ

1. *Постојање Југославије.* - Знатно раније Арбитражна комисија је почела да даје мишљења на питања која су јој упућивали председник Конференције о Југославији и Савет министара ЕЗ. Пошто је, после оставке Стјепана Месића на дужност члана, а тиме и председника Председништва СФРЈ, у Хагу видео само неке савезне функционере, лорд Карингтон је (на своју руку или по нечијем налогу) престао да на Конференцију позива највише савезне функционере, претворивши тако Конференцију о Југославији у Конференцију за ликвидацију Југославије. У складу са својим предлогом уговора о решавању југословенске кризе (*Treaty Provisions for the Convention*), који је поднет 23. октобра 1991 ("Карингтонов папир"), у којем се предвиђа стварање независних држава, Карингтон је затражио од Арбитражне комисије мишљење о процесу "распада" Југославије.

У свом мишљењу бр. 1, од 29. новембра 1991, Арбитражна комисија је пошла од опрезне констатације да "питање постојања или непостојања неке државе треба да буде посматрано у зависности од општепризнатих начела међународног права која одређују конститутивне елементе државе" и да је питање постојања или нестанка фактичко питање у сваком поједином случају. Она се ипак упустила у разматрање тог питања, иако је требало да се прогласи ненадлежном, утолико пре што га није разматрала ни у светлости поменутих "општепризнатих начела међународног права" већ се упустила у разматрање фактичког стања.

Поступајући тако, Арбитражна комисија је на првом месту морала да констатује да је СФРЈ сачувала своју међународну личност, додајући да су њене четири републике изразиле жељу да постану независне. Комисија је констатовала да савезни органи по свом саставу више не задовољавају захтеве "партиципације и репрезентативности" органа једне савезне државе, свакако имајући у виду оставке појединаца. Свесна да није важно шта ко мисли о саставу државних органа, Комисија сматра да прибегавање сили "у односима између различитих елемената федерације" показује њену немоћ. Оружани сукоби се сматрају међурепубличким. Федерацији се не одриче право да их спречава, али се истиче њена немоћ. Комисија сматра да је постојање једне савезне државе "озбиљно угрожено" када се "већина" федералних јединица, које "обухватају већи део територије и становништва федерације, претвори у суверене државе, тако да се савезна власт у њима више не може спроводити". Тиме је Арбитражна комисија ипак допустила бар теоријску могућност опстанка савезне државе, чак и у случају отцепљења већине федералних јединица.

Међутим, она није остала на том становишту. Знајући да то не одговара сецесионистима, Комисија прелази на други терен - терен распада. Она сматра да је у Југославији тај процес започео. У њему су ангажовани и савезни органи, али главни актери су републике које треба да "испоље жељу за стварањем нове асоцијације са демократским институцијама по свом избору". Тиме су претходни ставови о постојању и угрожености Југославије замењени новим ставом, по којем Југославије више нема, а њене републике могу да створе неки демократски савез. Републике се посредно подстичу да јасније испоље жељу за растурањем Југославије, јер без тога нема ни савеза.

Неколико месеци касније, 18. маја 1992, нестрпљиви лорд Карингтон пита Арбитражну комисију да ли се може сматрати да је процес "распада" Југославије окончан. Комисија је на то питање одговорила мишљењем бр. 8, садржаним у "одлуци" коју је донела 4. јула 1992 (14). Пошто је претходно поновила основне ставове из мишљења бр. 1, Комисија наводи да је после тога одржан референдум у Босни и Херцеговини, 29. фебруара и 1. марта 1992. (што је она предложила у мишљењу бр. 4), на којем се становништво (15) "у великој већини изјаснило за независност ове републике". Затим наводи да је "већина нових држава, створених од некадашњих југословенских република, приступила ... узајамном признавању независности и самим тим су ставиле до знања да је окончана свака савезна државна власт на територији новостворених држава", да су Босну и Херцеговину, Хрватску и Словенију признале све државе чланице Европске заједнице "као и бројне друге државе", да "бивша национална територија и становништво федерације СФРЈ потпада убудуће у потпуности под суверену власт нових држава", да више не постоје заједнички савезни органи у којима су заступљене "све југословенске републике" и од тада (од када? - М.М.) "ниједан орган ове врсте више не функционише". Србија и Црна Гора су "основале нову државу под именом Савезна Република Југославија (СРЈ), усвојивши нови устав 27. априла 1992. године". Осим тога, Комисија наводи неке политичке одлуке и документе усвојене после 18. маја 1992, тј. пошто је лорд Карингтон затражио њено мишљење: пријем Босне и Херцеговине, Хрватске и Словеније у Уједињене нације (22. маја 1992), резолуције Савета безбедности УН бр. 752 и 757 у којима се помиње "бивша СФРЈ", став из уводног дела Резолуције 757 (од 30. маја 1992) у којем се констатује да тврдња да "СР Југославија (Србија и Црна Гора)... аутоматски обезбеђује континуитет некадашње СФРЈ није општеприхваћена" и Декларација шефова држава и влада држава чланица Европске заједнице (од 27. јуна 1992) у којој се спомиње "бивша Југославија". На основу тога Арбитражна комисија сматра да је процес "распада СФРЈ ... дошао до краја и да треба констатовати да СФРЈ више не постоји".

Пошто је по кратком поступку констатовала да Југославија више не постоји, Арбитражна комисија користи ту "чињеницу" да би одговорила и на Карингтоново питање о сукцесији. У мишљењу бр. 9, од 4. јула 1992, Комисија каже да је "у свом мишљењу бр. 8... закључила да је процес распада Социјалистичке Федеративне Републике Југославије (СФРЈ) завршен и констатовала да ова (та?) држава више не постоји". На територији "некадашње СФРЈ" створене су нове државе које су је "замениле" и оне су њене "наследнице", а никако само СРЈ (Србија и Црна Гора)". Уместо да се задовољи логичним закључком да ниједна држава наследница не може да тражи за себе право које је СФРЈ имала у међународним организацијама, Арбитражна комисија на првом месту истиче да треба окончати чланство СФРЈ у међународним организацијама, у складу с њиховим статутима. При том она свој став не заснива само на правилима о сукцесији, већ и на ставу шефова држава ЕЗ од 27. јуна да нову федералну државу Србије и Црне Горе неће признати као "наследницу некадашње Југославије све док надлежне међународне институције не буду донеле одлуку" и да ће затражити "успешновање учешћа југословенске делегације у раду КЕБС и других међународних области и организација". Тако испада да је за тело које претендује да примењује право, најважнији политички јасан али правнички смушен став шефова држава. Зато су га чланови Арбитражне комисије прихватили

(14) Комисија каже да је констатовала "одлуком која је донета... да је надлежна у овом случају", али и да је текст питања која је упutio лорд Карингтон "објављен у одлуци коју је... донела арбитражна комисија". Није јасно да ли је реч о одлуци о надлежности или о суштини питања.

(15) Не каже се да на референдуму нису учествовали Срби који чине скоро трећину становништва.

у суштини и свели на окончање чланства Југославије у међународним организацијама, не указујући на то како то треба учинити. За оне који не маре Југославију, важно је да се она не помиње, макар и постојала.

Резоновање Арбитражне комисије било би правнотеоријски исправно ако би Југославија нестала, а на њеној територији настале државе које би је замениле. Неспорно је да несталу државу наслеђују све нове државе, сем онога што је строго везано искључиво за несталу државу (неке обавезе и чланство у међународним организацијама). Зато нико ни у Југославији није тражио да она буде "наследник" Југославије! Таква правна бесмислица се ни Балканцима не може приписати, ма колико их сматрали неукима. Због тога архитектима новог светског поретка највише смета што Србија и Црна Гора нису тражиле да буду признате као независне државе, нити СР Југославија као нова држава.

2. *Стара или нова држава.* - На могавши да порекну постојање Југославије, они је проглашавају за нову државу. Наведени став шефова држава чланица ЕЗ од 27. јуна 1992. само је један од низа сличних. Ни лорд Карингтон не мисли другачије. Зато је 18. маја 1992. питао Арбитражну комисију да ли је, по међународном праву, Савезна Република Југославија нова држава која треба да буде призната од држава чланица ЕЗ.

У свом одговору на то питање стручњаци за уставно право полазе од свог "закључка" у мишљењу бр. 8 да је процес распадања Југославије окончан и да ниједна нова држава не може да буде њен искључиви наследник. Црна Гора и Србија су, 27. априла 1992, "одлучиле" да створе нову државу названу Савезна Република Југославија, чији је устав усвојен тог дана. Арбитражној комисији се "чини" да СР Југославија испуњава услове за постојање државе по међународном јавном праву, истичући да је реч о новој држави "која не би могла да буде наследник СФРЈ". Та држава "не ужива признање које је, у потпуно другачијим околностима, уживала СФРЈ. Стога у овом случају има разлога за признавање нове државе од стране других земаља". С тим у вези Комисија понавља свој став из мишљења бр. 1 да признање држава није конститутивни елемент државе, већ дискрециони политички чин држава које то могу да учине "када се за то одределе, у облику за који се слободно одлуче". У читавој ствари најважније је мишљење Арбитражне комисије да се Савезна Република Југославија јавља као *нова држава* "која се не би могла сматрати искључивим наследником Социјалистичке Федеративне Републике Југославије". Њено евентуално признање од стране држава чланица Европске заједнице зависи од тога да ли испуњава услове који су за то предвиђени општим међународним правом и одлукама Савета министара ЕЗ од 16. децембра 1991. Тиме је Комисија на Карингтоново питање одговорила више него што је од ње тражено. То пре свега важи за истицање да нова држава не може да буде једини наследник раније државе. То је општепознато правило међународног права, које ни Југославија не пориче. Неспоразума о томе никада није било, па није ни садржано у Карингтоновом питању (16). Стиче се утисак да је до обраћања Арбитражној комисији дошло да би се њеним мишљењем "доказало" да Југославија више не постоји и да може бити речи само о некој новој држави са свим последицама које из тог произлазе (признање, сукцесија, чланство у међународним организацијама).

Знајући да признање државе има само декларативно дејство, Комисија је, на жалост само прећутно, одбацила став који је Карингтон сугерисао у питању да нова држава мора да тражи признање. Другачије није могла јер се осетила везаном политичком одлуком Европске заједнице од 16. децембра 1991, која се односи на признавање нових држава у СССР и источној Европи, из које произлази да ће Европска заједница и њене чланице одржавати везе само с признатим државама. Ипак, то може бити само заједничка политика која не важи за друге државе и међународне организације, нити произлази

(16) О томе је довољно речено у мишљењу бр. 9 у којем је реч о сукцесији.

из међународног права. То је најмање требало да буде релевантно за Арбитражну комисију.

IV - КРИТИЧКИ ОСВРТ

Ако би се полазило од међународног права лако би се видело да оно највише говори против Арбитражне комисије, како у погледу њене надлежности, тако и у погледу садржине њених мишљења. У другом случају то важи и са становишта уставног права.

1. Арбитражна комисија свесно или несвесно превиђа да ни по чему није арбитража по међународном праву. Она нити је установљена за решавање међународних спорова, а поготово није стално међународно тело. То што Конференција о Југославији није временски ограничена не значи и да је она стално међународно тело. Напротив, сазвана је ради решавања сасвим одређеног задатка, без обзира на то колико дуго мора да траје. Арбитражна комисија као да није схватила суштину приговора. Није реч само о њеној ненадлежности, већ и о ненадлежности Европске заједнице да расправља о питањима која се тичу Југославије. Самим тим ненадлежни су Савет министара ЕЗ, Конференција о Југославији и Њена Арбитражна комисија. Желећи да исправи неке наводне нетачности у приговору Србије и Црне Горе у погледу акта о њеном оснивању, Комисија предвиђа да се приговором указује да улога Европске заједнице и Конференције о Југославији треба да се састоји не у суђењу, већ у пружању помоћи у преговарању о решавању кризе (17). Уз то, Комисија наводи низ нетачности.

Да би доказала да је арбитражно тело, Комисија истиче да је образложена уз сагласност свих шест југословенских република, намерно пропуштајући да помене сагласност највиших савезних органа (Председништва СФРЈ и Савезног извршног већа). Зашто би, иначе, о питањима лорда Карингтона обавештавала Председништво Југославије? Највиши органи Југославије и њених република сагласили су се са сазивањем и одржавањем конференције на којој би, на основу Декларација ЕЗ од 27. августа и 3. септембра 1991, из Југославије учествовали чланови Председништва СФРЈ, Савезног извршног већа и председници република (18). Договор је постигнут између Европске заједнице и Југославије, а учешће југословенских република проистекло је не толико из њиховог уставног положаја, већ из улоге у југословенској кризи. Из састава је очигледно да није реч о међудржавној конференцији, већ о скупу најодговорнијих руководилаца ради разговора и тражења излаза из кризе. На Конференцији није требало да се закључују никакви споразуми (нити је то могло јер на њој нису били представници субјеката међународног права), већ да се по могућству дође од заједничких ставова који би били изложени надлежним југословенским органима (19). Југославија је прихватила разговоре на Конференцији с предложеним саставом учесника. У том склопу прихваћен је састав Арбитражне комисије од председника уставних судова пет држава чланица

(17) Вид. бел. 10.

(18) "Политика" од 4. септембра 1991, стр. 2.

(19) У том смислу је резерва делегације Србије што се у наслову "Карингтоновог папира" два пута употребљава назив "уговор" ("*Treaty Provisions for the Convention*"), "Економска мисао", стр. 323. Такорећи уочи почетка Конференције о Југославији објављен је "Предлог политичког договора о будућности Југославије", који је сачинила трочлана комисија Председништва СФРЈ (у ствари стручна служба) према одлуци Председништва од 20. августа 1991. То је требало да буде договор Скупштине СФРЈ, Председништва СФРЈ и република. Текст објављен у "Политици" од 5. септембра 1991, стр. 1-2. Морам признати да смо и ми Југословени доприносили збрци. Иако се у поменутом случају помиње некакав споразум, јасно је да решење кризе траже надлежни југословенски органи и да политички договори нису уговори.

ЕЗ (20). Очигледно је да положај и састав Арбитражне комисије показују да није реч о арбитражном телу и поред његовог назива. Да је било речи о арбитражи свакако би било предвиђено и учешће арбитра који би одредиле стране у спору, било поред, било уместо неког од чланова арбитражне комисије.

2. То још више показује надлежност. Како сама признаје, Комисија је помоћно тело Конференције о Југославији чија међународна природа није одређена. С обзиром на састав учесника Конференције, није могло доћи до међународних спорова већ само до разлике у гледиштима. Отуда није могло бити речи о њиховом решавању пред арбитражом, нити је било ко прихватио надлежност Арбитражне комисије за решавање спорова. Како су састав учесника и предмет разговора Конференције искључивали могућност страна у споровима и међународних спорова, Арбитражна комисија је могла да буде установљена само ради давања мишљења о правним питањима која јој упуте Конференција или њен председник. С обзиром на предмет разговора, та питања су могла да буду једино из југословенског уставног права, чије је поштовање Европска заједница захтевала у почетку кризе. У складу с тим, Арбитражна комисија је састављена од председника уставних судова. У том смислу треба схватити став Комисије да је позвана да даје мишљења о "применљивим правним прописима". Да су се имали у виду међународни спорови и примена међународног права, састав и надлежност Арбитражне комисије сигурно би били другачији. Не би била основана само за давање необавезних саветодавних мишљења, а југословенско инсистирање да спорове решава Међународни суд правде не би имало основа.

Тога је била свесна и Комисија, па је уложила велики напор да докаже да је право арбитражно тело. У том циљу она говори о арбитражном поступку који треба да "доведе до одлука", а и сама покушава да своја мишљења представи као "одлуке" (мада само процедуралне) (21) и "закључке". Томе је требало да послужи обилато навођење ставова Међународног суда правде о надлежности међународних арбитражних и редовних судова. Међутим, лако је утврдити да у оба наведена случаја (22) Међународни суд правде говори пре свега, или искључиво, о својој надлежности, а позивање на међународну арбитражну праксу му служи само као доказ за постојање обичајних правних правила у тој области (23). Арбитражна комисија прикрива да је она по свему далеко од арбитраже коју помиње Међународни суд правде. Она поготово није стално судско тело, више од арбитраже установљене посебним споразумом за посебан случај. Иако је из става Међународног суда правде изоставила завршетак, а уз то најважнији део реченице: "... а, у овом случају, главни судски орган Уједињених нација" (24), оно што је навела довољно говори против Арбитражне комисије. Она није могла да порекне чињеницу да није никакво стално међународно тело, већ орган конференције о Југославији, у чијем раду учествује одговарајући на постављена питања. Како није ни орган страна у спору, она није ни арбитража *ad hoc*, како жели да се представи навођењем става Међународног суда правде о споразумном стварању арбитражног суда за решавање спора који му повере стране у спору (25).

(20) Председништво СФРЈ је накнадно прихватило компромис за два члана Арбитражне комисије.

(21) Вид. бел. 14.

(22) Вид. бел. 11 и 13.

(23) Пошто се скоро истоветан текст налази у обе пресуде Међународног суда правде изгледа да је Арбитражна комисија пошла од пресуде из 1991. и на основу ње се позвала и на пресуду од 1953. која се у пресуди из 1991. наводи на стр. 68-69.

(24) Вид. бел. 12.

(25) Вид. бил. 13. Арбитражна комисија приписује Међународном суду и завршетак своје реченице: "... што представља само дефиницију арбитраже". Тога у пресуди нема јер судије познају међународно право бар толико да дефиницију арбитраже потраже у

Напротив, Арбитражна комисија истиче да мора да одговори на свако питање које јој постави Конференција о Југославији чији је она орган. Признајући да није самостално тело, Комисија је потврдила да нема тачно одређено надлежност, како за изјашњавање о суштинским питањима, тако и о својој надлежности. Тиме је дезавуисала сопствени став о том питању. На једној страни тврди да је "арбитражни орган Конференције", а на другој да мора да одговори на свако постављено питање. Да је арбитражно тело имала би несумњиво право да одлучује о сопственој надлежности и право да ускрати одговор ако сматра да није надлежна. Када је реч о питањима која се тичу Југославије, она се понашала противречно - и као арбитража и као тело Конференције. У првом својству се изјашњавала о својој надлежности, а у другом објашњавала зашто "мора" да се изјашњава о питањима која су јој постављена. У апсолутизовању те дужности иде тако далеко да превиђа свако могуће ограничење, па и такво да је дужна да одговара само ако јој питање постави овлашћено лице (26) и само на правно питање. Чак и ако се прихвати став да мора да поступа по захтеву онога коме је потчињена, Комисија није могла бити лишена права да се прогласи ненадлежном ако оцени да питање које јој је постављено излази из оквира права. На жалост, Комисија је од почетка свога рада одговарала и на фактичка и на политичка питања, сједињујући тако у себи функције истражних, судских и политичких органа. То је нарочито потврдила изјашњавајући се о питањима која се тичу постојања Југославије (мишљења бр. 1 и 8).

3. Арбитражна комисија ни по чему није надлежна да се изјашњава о међународним правним и политичким питањима, најмање о питањима која се тичу постојања држава. Она ничим није доказала да су јој југословенски учесници дали и такву надлежност. Најмање јој је такву надлежност могло дати Председништво СФРЈ, утолико пре што је у пракси добро познато да никада није прихватала надлежност арбитраже или суда за питања која се тичу опстанка, животних интереса или части држава. Због тога се југословенска влада (27) изјаснила против надлежности Арбитражне комисије да се изјашњава о питањима која јој је лорд Карингтон поставио 18. маја 1992. Томе није супротан став Србије која је, новембра 1991, тражила да се Комисија изјасни о неким правним питањима која су, према њеном мишљењу, значајна за разумевање правних видова југословенске кризе, а не тичу се постојања државе (28). Ту чињеницу је Комисија навела у прилог свом ставу да је општеприхваћена њена надлежност у "саветодавном домену". То значи да Комисија може да даје мишљења Конференцији да би се користила у њеном раду, а не да коначно пресуђује, поготово о постојању држава.

4. Стога став Арбитражне комисије у мишљењу бр. 1 - да се питање постојања или непостојања елемента државности мора посматрати са становишта међународног права и испитивањем у сваком конкретном случају - може да буде само путоказ како надлежно тело треба да дође до одговора на постављено питање. Комисија је требало да се ту заустави и да констатује да није надлежна да одговори на остатак Карингтоновог питања. Зато њена констатација да је Југославија сачувала свој међународноправни субјекти-

члану 37. Хашке конвенције о мирном решавању међународних спорова од 1907.

(26) То је прекршила одговарајући и на питања која јој је поставио Савет министара ЕЗ (мишљења бр. 4, 5, 6 и 7). Вид. бел. 3.

(27) За недоумицу о чијем је ставу реч вид. бел. 7.

(28) Међу њима су била питања која су се односила на допуштеност сецесије и титулара права на самоопредељење. Лорд Карингтон је одбио да Комисији постави прво питање, а друго је изменио тако да се односи на правни положај Срба. Заобилажењем првог питања омогућено је да Комисија закључи да је Југославија у процесу распадања (а не да је реч о сецесији) а преформулисање другог питања довело је до проглашавања Срба за националну мањину (мишљење бр. 2). "Економска мисао", стр. 345.

витет нема вредност већу од обичног и ни за кога обавезујућег мишљења председника пет уставних судова.

Насупрот томе, стручњаци за уставно право су позвани да дају мишљење о устројству и деловању државних органа. Међутим, оно што су рекли о саставу и функционисању југословенских савезних органа најблаже речено запрепашћује. Пошто нису навели ниједно правно правило или начело како морају да буду састављени савезни органи да би били "довољно репрезентативни", морамо да питамо да ли у њима треба да буду једнако заступљене све федералне јединице. Колико нам је познато захтев за апсолутним паритетом је својствен конфедералним а не државним телима. Опште је познато да у федерацијама ни савезни парламенти нису састављени од једнаког броја посланика из федералних јединица (29). То још више важи за владе. Ни Савезно извршно веће којим је председавао Анте Марковић није било састављено од једнаког броја чланова из југословенских република, а ниједна држава му није одрекла савезни карактер. Не знамо да ли нова правила која инаугурише Арбитражна комисија треба да важе и за Немачку, Аустрију и Швајцарску. Још нам је мање познато да ли је Арбитражна комисија била подстакнута праксом међународних спортских организација (као што су УЕФА и неке друге) које су још од 1991. почеле да проверавају национални састав југословенских репрезентација, иако се зна да се састављају искључиво по стручним спортским мерилима.

Не мање произвољна је и оцена Арбитражне комисије о моћи или немоћи савезних органа. Јасно је да постојање државних органа никако не подразумева њихово добро или успешно функционисање. Чланови Арбитражне комисије знају да функционисање државних органа може да буде отежано или чак потпуно онемогућено на целој територији или на делу државне територије. То фактичко и привремено стање може да буде и противправно (нпр. у случајевима окупације, грађанског рата или побуне већих размера), али нијуком случају не утиче на правну оцену о постојању државе. Чак ни у случају потпуне окупације у првом и другом светском рату није се сматрало да су окупиране државе престале да постоје.

Арбитражна комисија је у праву када сматра да је постојање савезне државе "озбиљно угрожено" ако се већина федералних јединица прогласи за самосталне државе. Међутим, она пропушта да скрене пажњу да то важи само у случају издвајања у складу са уставним прописима савезне државе. Свакако да не може доћи у обзир озакоњење отцепљења које је извршено једнострано и још употребом насиља (оружана побуна). Пошто је реч о противправном стању, савезна држава има право да воспостави нарушени ред (30). Због тога став Комисије да је у Југославији започет процес распадања (како је сугерисало питање лорда Карингтона и како се могло чути и у југословенској средини) може да буде само политичка оцена фактичког стања, никако мишљење које се заснива на неком правном правилу. Комисија не само да занемарује да сецесија може да буде кривично дело са становишта унутрашњег права (чије поштовање захтева Европска заједница), већ је узима као доказ за распадање Југославије и тако је прећутно сматра допуштеном. За Комисију није важно ни што је сецесија супротна југословенским прописима по којима се границе Југославије могу мењати само

(29) Ако постоје два парламентарна дома један је састављен од посланика које грађани непосредно бирају, а други дом чине посланици које шаљу федералне јединице. Оне не морају да буду представљене једнаким бројем посланика, што показује пример немачког Бундесрата. То није у супротности са иначе нејасним захтевом Уједињених нација да влада треба да представља целокупно становништво (начело равноправности и самоопредељена народа у Декларацији о начелима међународног права о пријатељским односима и сарадњи између држава у складу с Повељом Уједињених нација). Резолуција Генералне скупштине 2625 (XXV), од 24. октобра 1970.

(30) Прихватајући тај став многе државе (нарочито западноевропске и САД) више пута су истакле да треба примењивати мирна а не насилна средства.

одлуком Скупштине СФРЈ, а између република њиховим споразумом. Најзад, то је супротно начелу територијалне целокупности државе, па би све државе требало да пружи помоћ Југославији а не сепесионистима. Због тога није случајно да лорд Карингтон такво питање није хтео да постави Арбитражној комисији (31). Због тога је правно неосновано узимати отцепљење као доказ за распадање Југославије.

Много је важније то што не постоји правило колико је федералних јединица потребно за постојање једне савезне државе, али је логично да нема савезне државе без најмање две јединице. То је посебно значајно за Југославију, у чијем уставном праву нема прописа како савезна држава може да нестане. Ако би се прихватило накнадно озакоњење отцепљења (које је противправни чин) онда би за нестанак наше савезне државе требало да се од ње отцепи пет република, јер преостала република не би више могла да буде савезна већ само проста држава, сем ако се сама не претвори у савезну државу. У недостатку изричитих прописа, југословенска федерација би теоријски могла да нестане не само отцепљењем пет република, већ и сагласношћу свих шест република. Југословенски федерализам (нарочито од 1971) почива на начелу консенсуса република о свим битним питањима. То су нарочито захтевале републике које су прве наговестиле намеру да се издвоје из Југославије. Оне су биле најодлучнији браниоци тог начела, не допуштајући да се у њега дирне приликом уставних промена 1988. Наравно да би сагласност свих република морала да буде изричита, а не да се о њој закључује комбиновањем изричите воље четири републике и прећутне воље две републике (изражене у стварању "нове" државе) како то чини Арбитражна комисија.

Међутим, оно што теоријски изгледа могуће не мора да буде примењиво на Југославију. Разлога има више, а најважнија су два. Прво, Србија и Црна Гора нису ни на који начин изразиле жељу за укидање досадашње државе (32). Напротив, референдум у Црној Гори је потврдио жељу већине становника да *настави* да живи у заједничкој држави. Друго, нестанак федерације не мора да значи нестанак државе. Југославија је створена као унитарна држава. Касније је претворена у савезну државу, али не вољом (споразумом) тада непостојећих република. Југословенске републике до сада формално нису донеле ниједан југословенски устав, безбира на њихову улогу у доношењу савезног устава (33). Према томе, републике не могу да укину Југославију својим одлукама. Оне једино могу да изразе мишљење, укључујући мишљење или сагласност да се савезна држава поново претвори у унитарну државу. Међутим, то се може учинити само савезним актом, на исти начин на који се унитарна држава може претворити у савезну државу. Исто тако, преостала република би могла да се претвори у савезну државу, било претварањем својих покрајина у републике (34), било примањем у свој састав делова отцепљених федералних јединица.

Са становишта уговорног права Југославија не би могла бити укинута уговором. Понајмање би то било могуће прећутним споразумом, јер се тако државе не стварају нити укидају. Оне настају у дужем историјском процесу а оформљују се вољом народа и тако могу и нестати. При том се мора имати у виду воља целог народа (изражена на одговарајући начин као што је плебисцит). Исти нимало случајно што ниједан парламент, ма како широка овлашћења имао, нема право да донесе одлуку о укидању државе. Парламент

(31) Вид. бел. 28.

(32) Остављамо по страни појединачне конкретне потезе који се могу тумачити као израз жеље за потпуним осамостаљењем, или који објективно томе могу да воде, понекад изазване незадовољством радом савезних органа.

(33) Више о томе М. Милојевић, *Устав, правни поредак и међународне обавезе Југославије*, Београд 1989, стр. 18.

(34) На пример, у Русији некадашње аутономне републике. Сама Русија се из некада једне од совјетских република претворила у независну савезну државу.

може да донесе одлуку о евентуалном смањењу државне територије (не само ратификацијом међународних уговора), али с правног становишта за постојање државе није значајна величина територије, нити број становника над којим држава врши суверену власт. Најбољи пример за то је Турска која је, нарочито током XIX и почетком XX века, изгубила велики део територије али је ипак остала као држава. Зашто би за Југославију важила друга правила?

Ни у једном мишљењу Арбитражна комисија није навела ниједан уставноправни (сем више узгредног помињања у мишљењу бр. 8 доношења југословенског устава од 27. априла 1992), или међународноправни аргумент, којим би потврдила свој став да Југославија више не постоји. Она говори о жељи република да се осамостале, референдумима, признавању република и њиховом пријему у чланство Уједињених нација. Говори само о републикама, а даје мишљење о Југославији. Сви "докази" за нестанак Југославије састоје се у променама правног положаја република. Признавање њихове независности или пријем у међународне организације може да значи само признавање њиховог отцепљења од Југославије, а никако да Југославије више нема. Ако се као "крунски доказ" за промене у Југославији наводе изјаве или мишљења појединих држава или међународних организација (као што је наведени став шефова држава или влада 12 европских држава да Југославије више нема), са становишта међународног права то може да буде само облик мешања у унутрашње ствари државе која га (због своје слабости) толерише.

Југославије се тиче једино аргумент који се односи на непостојање или нефункционисање њених органа. То би могао да буде једини ваљани аргумент ако би одговарао стварном стању. Арбитражна комисија се задовољила обичним тврдњама не износећи ниједан доказ. Није ни могла, јер јој је сметала чињеница да (упркос бојкоту свезног парламента од стране неких делегата из појединих република и неким индивидуалним оставкама) ниједан савезни орган није распуштен, укинут, нити на било који начин престао да ради. Председништво СФРЈ које Европска заједница и лорд Карингтон више нису признавали за савезни орган остало је ваљани саговорник Уједињених нација и дало сагласност на тзв. "Венсов план". "Држава у нестајању" је чак образовала Државни комитет за сарадњу с Уједињеним нацијама. Каснијим променама није укинут ниједан високи савезни орган, а понајмање савезна држава, па ни уставом од 27. априла 1992. Сам устав је, заједно са уставним законом за његово спровођење и другим актима везаним углавном за изборе за нову Скупштину, усвојила Скупштина СФРЈ. На основу Уставног закона сви су највиши савезни органи наставили да делују до избора нових органа (чл. 2). Председништво СФРЈ је деловало до избора председника републике (15. јуна 1992), а Савезно извршно веће до образовања нове савезне владе (14. јула, тј. десет дана после објављивања мишљења бр. 8 Арбитражне комисије). Савезни уставни суд још увек ради у ранијем саставу, што је случај и с другим савезним органима. Све је то добро познато члановима Арбитражне комисије, па се зато, на основу њихових мишљења, намеће закључак да те чињенице нису погодиле унапред заузетом ставу да нема Југославије.

Колика је одбојност према Југославији можда највише показује став Арбитражне комисије да правно не само да није могуће одржати постојећу државу (Југославију), већ није могуће ни створити нову. По схватању израженом у мишљењу бр. 1 може се створити само удружење или савез држава. Сувишно је рећи колико је то у супротности с основним начелима међународног права, посебно начелом самоопредељења народа. По свему судећи, Комисија је имала у виду Карингтонов предлог (у ствари ЕЗ) за решење југословенске кризе, од 23. октобра 1991, по којем се предвиђало само признање независности југословенских република, а не и опстанак или ства-

рање нове савезне државе (35). Предлог је касније мењан, незванично се допуштало да неке републике "остану у заједничкој држави ако то желе" али је тај став поништен захтевом да се заједничка држава не зове Југославија и да не утиче на сукцесију (36). Тиме се унеколико одступило од става о независности свих република, али је и даље остао став о растурању Југославије, па је и "останак" могао бити тумачен само као стварање нове државе, ма колико то било супротно значењу речи на било ком језику. Тиме су, када је реч о постојању Југославије, суштинска решења остала иста а предлог је постао беспредметан када је Савет министара ЕЗ, 16. децембра 1991, донео одлуку о условима за признавање независности југословенских и совјетских република које то затраже. Политичком одлуком већег домаћаја (јер се није тицала само Југославије) практично је потврђен став из првобитног Карингтоновог предлога. Члановима Арбитражне комисије то је било добро познато па су зато остали при првобитном Карингтоновом предлогу и допустили стварање савеза независних држава. Међутим, Арбитражна комисија је касније променила став, допустивши стварање нове државе, узимајући најпре (у мишљењу бр. 8) то као доказ за нестанак Југославије.

Без обзира на то, став Арбитражне комисије заслужује пажњу јер намеће питање да ли се њиме, бар у једном тренутку, лансира ново међународно право које дозвољава растурање постојећих држава а забрањује стварање нових. Друга "новост" била би да конфедерације убудуће морају да буду демократске. До сада је демократија везивана искључиво за политичко уређење држава (37), а сада се проширује и на њихове савезе. То је несумњив напредак, јер по класичном међународном праву државе нису морале да буду демократске. Било је довољно да државе суверене на настаненој територији. Демократија је била унутрашња ствар држава, а и не постоји јединствено схватање о значењу тога појма, па ниједна држава не допушта да је сматрају недемократском (38). На оснивачкој конференцији Уједињених нација у Сан Франциску (1945) није прихваћен став Чилеа да чланство у Уједињеним нацијама буде отворено само за државе које "воле мир и демократски систем". У међународним документима се речи "демократија" и "демократски" врло ретко употребљавају, нарочито у правничким текстовима. Због тога у Комисији за људска права није прихваћен предлог Француске да се у пакту о људским правима, када је реч о могућим ограничењима, свуда после речи "јавни ред" дода: "у демократском друштву", као што је у члану 29, ст. 2. Свеопште декларације о људским правима (39). Европски савет и Европска

(35) Ни у писму делегације Србије од 24. октобра 1991. није јасно да ли се залаже за право наостанак или за право на стварање федерације. "Економска мисао", стр. 323.

(36) "Економска мисао", стр. 329.

(37) С демократијом не треба мешати демократизацију међународних односа о којој се одавно говори.

(38) Опширније М. Милојевић, *Надлежност држава и људска права*, "Анали Правног факултета у Београду", 1990, бр. 3, стр. 296. и тамо наведена литература. Захтеви да се поштују међународно право или нека основна морална начела у међународним односима могу да представљају само међународне обавезе држава, а не услов за њихово постојање. Свако оцењивање способности да се поштују међународне обавезе, или чак степена цивилизованости крајње је субјективно и неспојиво с правом сваког народа на самоопредељење. М. Бартош, *Међународно јавно право*, I, Београд 1954, стр. 177-178. То не спречава да се такви услови постављају за признавање држава, поготово ако се томе придаје конститутивно дејство, тј. сматра да тиме држава улази у међународну заједницу. У том смислу М. Бартош, *нав. дело*, стр. 178. Поштовање међународних обавеза, као и способност и вољу за то, неке међународне организације (нпр. Уједињене нације) постављају као услов за пријем у чланство (чл. 4, ст. 1. Повеље УН), али то нема везе с државношћу.

(39) Међутим, то је унето у чланове 21. и 22. Међународног пакта о грађанским и политичким правима и у члан 4. Међународног пакта о економским, социјалним и културним правима. То садрже и чланови 10, ст. 2. и 11, ст. 2. Европске конвенције (1950),

заједница постављају демократско уређење као услов за чланство, али под тим подразумевају не толико поштовање људских права, колико либералну привреду (нарочито плурализам облика својине) и вишестраначки политички систем. Од 16. децембра 1991. то је за Европску заједницу услов за признавање нових држава, каквом сматрају и Југославију.

5. Иако је Савет министара ЕЗ под новим државама имао у виду само југословенске републике, тај се став огледа само у мишљењу бр. 1 Арбитражне комисије. Међутим, у мишљењу бр. 10 Арбитражна комисија не пориче постојање Југославије, али је, везана својим ставом у мишљењу бр. 8, квалификује као нову државу. Тиме је требало "теоријски" да помири нечији интерес да се укине Југославија као држава и чињеницу да она, супротно ставу изнетом у мишљењу бр. 8, ипак постоји. Да претеже политички интерес показује најважнији став у мишљењу бр. 9 да су на територији Југославије створене нове државе које су је замениле и да су све оне наследници, а не само СР Југославија. Почињање само Југославије у реченици о сукцесији показује праву намеру Арбитражне комисије. Сваки добронамерни правник би се потрудио да у одговору на треће питање лорда Карингтона изнесе општа правила или начела о сукцесији, али за Комисију је било важно да каже да то није једино Југославија, као да она на то претендује. Добро је познато да баш Југославија не прихвата да је нестала, па самим тим ни да буде сопствени наследник. То јасно произлази из дефиниције и природе наслеђивања. И неправници знају да нико не може да наслеђује своју имовину или себе и да оставилац и наследник морају бити две различите личности. Због тога је потребна конструкција по којој је Југославија нестала као држава па су, према томе, СФРЈ и СРЈ две различите државе. Да брука чланова Арбитражне комисије буде већа, они свој став о Југославији као наследнику Југославије понављају (чак два пута) тамо где није место - у мишљењу бр. 10 у којем се не говори о сукцесији већ о Југославији као држави.

6. Међутим, и када је о томе реч, мишљење Арбитражне комисије пати од истих или сличних слабости као и претходна мишљења. Став Комисије заснива се на два "аргумента": на сопственом ставу (у мишљењу бр. 8) о нестанку Југославије и Уставу СР Југославије од 27. априла 1992. године.

Први аргумент не би заслуживао коментар јер је јасно да сопствено мишљење о нечему не може да буде никакав доказ да нешто постоји или не постоји. И то сведочи о недораслости Комисије повереном задатку. Лорд Карингтон је треће питање морао да повеже с једним од могућих одговора на друго питање (40). Због тога је логично повезивање одговора датих у мишљењима бр. 8 и 9. Карингтонову грешку у редоследу постављених питања (прво поставља питање природе југословенске државе, па онда пита да ли је нестала) Комисија је у великој мери исправила одговарајући на крају на његово прво питање (мишљење бр. 10), али је погрешила што га је повезала с одговорима на друга два питања. Поступајући тако, поновила је грешке из мишљења бр. 8 о којима се мора још нешто рећи.

Није потребно много знања (јер то знају и средњошколци, бар југословенски) да се наведе сјасет примера раздвајања држава у Латинској Америци, Азији, Африци и Европи. Немогуће је претпоставити да чланови Арбитражне комисије не познају толико историју, теорију и праксу, по којој су у свим до сада познатим случајевима, било да је реч о ослобађању некада зависних народа и територија (као што су случајеви Грчке, Србије, Црне Горе, Румуније, држава Латинске Америке и сл.), било о добровољном раздвајању (као у случајевима одвајања Белгије и Луксембурга од Холандије или Норвешке од Шведске), новим стране само државе које су стекле независност издвајањем. Државе од којих су се одвојиле настављале су свој

као и чланови 15. и 16. Америчке конвенције о људским правима (1969).

(40) Јасно је да се не може говорити о сукцесији ако Југославија није нестала.

живот у новим границама. Из тога су произлазиле одговарајуће правне последице, укључујући делимичну сукцесију која се тичала само нових држава. За наше потребе посебно је значајан и поучан пример Турске. Током XIX и у првим деценијама XX века од ње су се одвојиле многе територије које су дуго биле под њеном влашћу (Грчка, Египат, Србија, Црна Гора, Румунија, Бугарска, Албанија). Оне су за међународну заједницу представљале нове државе, док је Турска остала стара држава. Турска није нестала ни када је изгубила још многе територије (Босну и Херцеговину, Македонију, Косово и Метохију и поседе на Блиском и Средњем Истоку) са бројним становништвом, нити је сматрана новом државом после дубоких Ататуркових реформи, када је у политичком жаргону означавана као нова или модерна Турска (41). Добро је познато шта су нове државе наследиле од Турске, а шта сама Турска. Таква пракса настављена је и после другог светског рата. Пакистан се одвојио од Индије, Бангладеш од Пакистана. Никада није било забуне која је држава нова, а која стара и каква правила треба применити. Не постоји разлог да то буде другачије када је у питању Југославија (42).

Из историје је познато колико је дуго трајао процес пропадања држава југословенских народа у средњем веку. Још дуже је трајало обнављање њихове државности и стварање Југославије (43). Чак и ако се сматра да су савремени историјски процеси знатно бржи, немогуће је да за пропаст једне државе буде потребно мање времена него академику Милораду Екмечићу да напише књигу о стварању Југославије, а још мање времена да се створи нова држава.

Међутим, и ако би се прихватило мишљење (које дели и Арбитражна комисија) да је од Југославије могуће отцепљење на основу искривљеног тумачења права народа на самоопредељење, само би отцепљене републике могле да буду нове државе. Народи који се не изјасне за отцепљење остају у дотадашњој држави. Ако постоји право на излазак, исто такво право постоји на останак. Позивање на референдуме може да послужи само као доказ за отцепљење (44), па је нелогично да се, уместо о отцепљењу, говори о распаду као нечем спонтаном. То се схватило и у Југославији, па су "очеви нације" прво предлагали стварање конфедерације (што је подразумевало бар прелатну сагласност о укидању државе), а када то није прихваћено захтевали су "раздруживање" као да је држава ортаклук. То је учињено да би се избегао одијум у сопственом народу у време све веће интеграције, чак иако сепесионизам (или сепаратизам) није кривично дело. Конструкција о разграђивању старе државе и стварању нових држава нема упориште у праву и правној логици, налази се ван права, у сасвим другим областима и треба да

(41) Изгледа да се на тим примерима заснива став Србије у документу који је поднела Конференцији о Југославији у Бриселу. "Политика" од 28. марта 1992, стр. 2. Да је раније била оваква арбитражна комисија могла би да закључи да је нестала Турска каква је пре тога била у "потпуно другачијим околностима", јер је изгубила већину територија с већином становништва. Колико нам је познато ни у једном случају уставне промене, ма како дубоке биле, нису схватане као стварање нове државе. Садашња Француска је "пета република" само у политичком смислу, а у правном је увек била иста држава. Дурдењевски и Крилов су, додуше, сматрали да државе нестају и настају променом друштвено-економске формације. У југословенској доктрини тај став није прихваћен ни у време најјачег совјетског утицаја. Иако се сматрало да Југославија представља "државу новог типа, социјалистичку" истицано је да с гледишта међународног права нема нестанка раније и стварања нове државе и да је признат међународни континуитет. М. Бартош, *нав. дело*, стр. 317-318.

(42) Наравно под претпоставком да сепесија није противправни чин.

(43) По Екмечићу од 1790. до 1918. М. Екмечић, *Стварање Југославије 1790-1918*, I-II, "Просвета", Београд 1989.

(44) Зато није случајно што Арбитражна комисија не помиње референдум у Црној Гори за останак у Југославији.

послужи за одређене сврхе. Жалосно је да се Арбитражна комисија повела за ванправним разлозима уместо да примењује право, како је сама оценила свој задатак.

Њен покушај да став о "новој" Југославији заснује позивањем на неке елементе везане за савезни Устав од 1992, остао је на површини и пати од непотпуности. Ако се остави по страни очигледна нетачност да су, 27. априла 1992, Србија и Црна Гора одлучиле да створе нову државу и истог дана усвојиле њен устав (45), једина тачка ослонца Арбитражне комисије је ограниченост СР Југославије на део југословенске територије. Али и она је слаба јер стручњаци за уставно право морају да знају да заиста лоша и неубичајена одредба о територији Југославије (чл. 2, ст. 2) има други правни и политички смисао и да се на основу ње не може одређивати да ли је у питању стара или нова држава (46). Шта ће рећи ако та одредба буде измењена или укинута? Како Арбитражна комисија није могла помоћу Устава од 1992 да докаже да је Југославија нестала, тако није могла да докаже ни да је нова држава. Изненађује да у том уставу није видела оно што би њен закључак учинило много убедљивијим, на шта је не само указивано још пре усвајања Устава (47), већ је у овој сали и у Удружењу правника Србије од већине правника, углавном универзитетских професора, оцењено као разлог за ништавост Устава (48).

Арбитражна комисија није морала да зна шта мисле југословенски правници, нити да има исто мишљење, али је морала да зна да Југославија постоји непрекидно од 1. децембра 1918. Она није могла нестати у другом светском рату, као ни друге окупиране државе. Била је монархија па постала република, унитарна па федеративна. Више пута је мењала име: Краљевство Срба, Хрвата и Словенаца, Краљевина Југославија, Демократска Федеративна Југославија, Федеративна Народна Република Југославија, Социјалистичка Федеративна Република Југославија, Савезна Република Југославија. Увек је сматрана за исту државу, па нема разлога да тако не буде и убудуће. Зашто би само СР Југославија била нова држава? Свакако да није у питању име (предложено од Председништва СФРЈ у Нацрту устава израђеном 1990) које највише одговара стварности (као и СР Немачке) већ политички разлог. Из истих разлога су, пред крај и после другог светског рата, југословенски комунисти говорили да су створили нову државу (као што су желели да створе новог човека, у Источној Немачкој чак нову нацију!), али нико озбиљан није прихватио ту чисто политичку квалификацију (49). Напротив, споразуми Тито-Шубашић засновани су на правном континуитету Југославије који је могућ само у истој држави. Приче о "старој", "трулој", "бившој", "првој", "новој", "социјалистичкој" и "другој" а сада и "трећој" Југославији служе искључиво за домаћу употребу. Чудно је да се о "трећој" Југославији говори у време када "друга" Југославија покушава да се све више приближи "првој" Југославији. Чак се предлаже и враћање монархије. Ако величина територије и број становника (као у случају Турске) нису битни фактори, не постоји ниједан правни разлог да се Југославија сматра

(45) У мишљењу бр. 8 Арбитражна комисија је рекла (ако је превод тачан) да је тога дана усвојен *нови* устав. То може да учини само стара или постојећа држава док у новим државама уставотворна скупштина усваја *пски* устав.

(46) За критику те одредбе више М. Милојевић, *Неу тавно т у тава и међунаоднопсавни ђубјективитет ЈугоС лавије* "Анали Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 293, 294, 296.

(47) За нашу критику вид. *идо*, стр. 297-298.

(48) У том смислу на Правном факултету у Београду највише професор Павле Николић и писац ових редова. "Анали Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 285-294. Већи број учесника у расправи у Удружењу правника Србије. "Правни живот", 1992, бр. 7-8, стр. 948-1026.

(49) О њеном теоријском пореклу вид. бел. 41. Да су Французи то прихватили имали би три монархије и пет република, осам пута нову државу.

за нову државу чак и ако поједини политичари тако мисле или желе. Има, додуше, правника који СР Југославију сматрају новом државом али очигледно из политичких разлога (50). Тиме се суштина ствари не мења, већ се само доказује да политика још увек има превласт над правом у међународној заједници. Да није тако Арбитражна комисија би лако могла негативно да одговори на Карингтоново прво питање (мишљење бр. 10), а на друго питање ускрати одговор (мишљење бр. 8) и у складу с тим не би морала да одговара на треће питање (мишљење бр. 9). Сувишно је рећи да се уз стручност увек претпостављају савесност и независност од политичког и било ког другог опредељења. Судаћи по објављеним мишљењима Комисији је недостајало и једно и друго, како за закључке тако и за образложења. Напротив, она је подлегла општој психози која је створена поводом југословенске кризе и морала је да одговара онако како су политичари од ње очекивали.

V - ДОМАШАЈ МИШЉЕЊА

Због тога је потпуна превласт политичког размишљања над правним очигледна и у мишљењима Арбитражне комисије, иако је истицала да се изјашњава о правним питањима и даје одговоре на основу правних правила, не скривајући намеру да се претвори у арбитражни суд. Упркос томе, од почетка је било јасно да њена овлашћења проистичу из места које је добила у склопу Конференције о Југославији. Одговарајући на питање експерата из Србије лорд Карингтон је, приликом образовања Арбитражне комисије, изјавио да она има саветодавну улогу (51). То је потврдила и сама Комисија у свом мишљењу о надлежности (т. 6). То је требало да значи да њена мишљења не обавезују ни Конференцију о Југославији, већ је требало да послуже само као путоказ или ослонац за утврђивање начелних предлога за решење југословенске кризе. Као што је познато, Конференција о Југославији практично је укинута на Лондонској конференцији (28. августа 1992) када је установљена "Конференција о бившој Југославији". Тиме је престала да постоји и Арбитражна комисија, али су у међувремену њена мишљења произвела многе штетне последице по Југославију.

Три дана по објављивању последњих мишљења Арбитражне комисије, на састанку шефова држава или влада седам најразвијенијих земаља у Минхену, 7. јула 1992, усвојена је посебна Резолуција о југословенској кризи на чијем се крају каже: "Ми не прихватамо Србију и Црну Гору као једину државу наследницу бивше Југославије. Ми захтевамо суспензију делегације Југославије са састанака КЕБС-а и из других релевантних форума и организација" (52).

У сличном тону је сročена Декларација о југословенској кризи, усвојена на састанку Савета министара ЕЗ у Бриселу, 20. јула 1992. У њој се поздравља мишљење Арбитражне комисије на челу са г. Бадентером. Србија и Црна Гора "треба да одлуче да ли желе да створе нову федерацију" (супротно мишљењу Комисије која сматра да је таква федерација "створена" 27. априла 1992). Понавља се став шефова најбогатијих држава (четири државе

(50) Вид. "Правни живот", 1992, бр. 7-8. Р. Марковић сматра да је СР Југославија нова држава у уставноправном, а стара у међународноправном смислу. "Политика" од 12. јула 1992, стр. 7. С много више основа то је тврдио С. Јовановић, *Уставно право Краљевине СХС*, Београд 1924, стр. 21; - *Политичке и правне расправе*, I, "Сабрана дела", III, Београд 1932, стр. 323-324. Ј. Баста-Посавец прихвата само међународноправни али, искључиво из политичких разлога, не и уставни континуитет. Ј. Баста-Посавец, *Неуставност и нелегитимност као "аргументи" за уставни континуитет*, "Правни живот", 1992, бр. 7-8, стр. 966. Шта да кажу Французи? Вид. бел. 49.

(51) "Економска мисао", стр. 323, 343.

(52) "Политика" од 8. јула 1992, стр. 1. На том састанку је Митеран предложио одржавање нове Конференције о Југославији, чије је организовање касније поверено Великој Британији која је тада председавала у Европској заједници.

ЕЗ, САД, Канаде и Јапана), од 7. јула 1992, да та "нова федерација не може бити прихваћена као једина наследница бивше Социјалистичке Федеративне Републике Југославије" и да у међународним организацијама треба спровести ту политику (53). Понавља се и мишљење шефова држава или влада ЕЗ (од 27. јуна 1992) које је послужило Арбитражној комисији као један од "доказа" за непостојање Југославије (мишљење бр. 8). Како је та политика спроведена?

Судећи по пракси врло различито, али са практично истим последицама. Различито понашање међународних организација омогућено је Резолуцијом Савета безбедности бр. 757 (1992), од 30. маја 1992, којом су све државе и међународне организације позване да према Југославији примене многе мере ограничавања, па су могле да бирају између "санкција" према Југославији (најчешће у облику суспензије, одн. онемогућавања учешћа у раду) и њеног брисања из чланства, без обзира на то што није предвиђено њиховим статутима. Изгледа да ни шефови држава или влада нису били сигурни шта треба применити, па су предложили и брисање Југославије из чланства (намерно замењујући континуитет сукцесијом) и њену суспензију.

С тим у вези треба имати на уму да је почетком 1992. године генерални секретар Уједињених нација Бутрос Бутрос Гали изјавио да територијалне промене не утичу на постојање државе нити на њено чланство у Уједињеним нацијама (54). То је потврдио примером Египта који је и после издвајања Сирије из савезне државе (Уједињене Арапске Републике) остао стара држава и задржао место у Уједињеним нацијама (55). За доброг познаваоца међународне праксе то је јасно. Међутим, у уводном делу Резолуције Савета безбедности бр. 757. каже се да схватање о аутоматском настављању чланства Југославије у Уједињеним нацијама "није општеприхваћено", при чему се прескаче основно питање (постојања), а помиње изведено (континуитет). Повезивање од питања с применом принудних мера да би се обезбедило извршавање одлука Савета безбедности из Резолуције бр. 752 (чл. 41. Повеље УН), може да се објасни политичким ставовима САД и ЕЗ за које Југославија више не постоји. То им је много лакше да би за све могли да оптужују Србију а поштеде Црну Гору, мада су обе субјекти међународног права (а тиме и одговорности), колико и немачке покрајине. Арбитражна комисија није отишла толико далеко. Она је Југославију прво прогласила несталом, а после (у суженом обиму) новом државом. Тај су став прихватиле и Уједињене нације па је, 22. септембра 1992, Генерална скупштина, на препоруку Савета безбедности (56), одлучила да "Југославија (Србија и Црна Гора)" не може аутоматски да настави чланство, већ да мора да буде примљена у чланство Уједињених нација. У основи је очигледно схватање да је Југославија нестала као држава (што се каже у уводном делу препоруке Савета безбедности од 19. септембра 1992, али не понавља у резолуцији Генералне скупштине), па нова држава не може да буде сукцесор (иако се реч "сукцесија" не употребљава).

У оквиру КЕБС-а, у чијем је установљавању Југославија учествовала више него Уједињених нација, више је елемената санкције него брисања. Југославија је суспендована из рада због стања у Босни и Херцеговини, иако су неке државе тражиле да буде избрисана (57).

(53) "Политика" од 22. јула 1992, стр. 4.

(54) То би морало да важи и за друге међународне организације, али је разумљиво да је Бутрос Гали морао да се ограничи на Уједињене нације.

(55) Египат је узео име Арапска Република Египат, али то није утицало на његову државност. Ни Сирија није сматрана новом државом већ је консенсусом прихваћено вастапљавање права која је раније имала.

(56) Резолуција Савета безбедности бр. 777 (1992), од 19. септембра 1992.

(57) Треба истаћи да је својевремено Југославија гласала за доношење одлука о кризама без учешћа заинтересоване државе (тзв. "консенсус минус један").

Наизглед еластичније поступили су Међународни монетарни фонд и Међународна банка за обнову и развој, предложивши (како је представљено у нашим средствима информисања) да све југословенске републике и Југославија "наставе чланство", а поменуте организације преузеле су на себе да поделе њихове чланске улоге. Предлог је заводљив јер ствара утисак да Југославији и даље обезбеђује чланство у организацијама у чијем је оснивању такође учествовала, па то чланство признаје и њеним републикама. Међутим, ако се мало боље погледа схватиће се да је реч о позиву за истовремено учлањивање у поменуте организације, с обећањем да ће поступак бити краћи од уобичајеног. У основи је схватање да је Југославија нестала и да су све њене републике наследници (Србија и Црна Гора могу ићи заједно), што је рекла и Арбитражна комисија.

Међународне спортске организације, иако невладине, прве су почеле да примењују санкције на основу Резолуције Савета безбедности бр. 757, иако се ревност у томе најмање очекивала од њих. Неке од тих организација (као што су ФИФА и УЕФА) у почетку су ишле тако далеко да су суспендовале представнике југословенских спортских организација, а касније су се задовољиле забраном учешћа југословенских спортиста на међународним такмичењима, односно дозвољавајући учешће појединаца - без југословенских обележја. Није нам познато да је нека наша спортска организација брисана из чланства одговарајуће међународне организације, али до тога ће неизбежно доћи ако не дође до корените промене схватања и понашања.

Реаговале су и међународне организације чији Југославија није члан. Тако је Организација за економску сарадњу и развој (ОСДЕ/ОЕСД) 3. децембра 1992. раскинула Споразум с Југославијом о придруживању, од 28. октобра 1961 (58). Југославија је тражила да буде примљена у чланство, али је разматрање одложено до решења југословенске кризе. Сада је оно даље него што је икада било.

Са своје стране поједине државе примењују мишљење Арбитражне комисије о нестанку Југославије тако што затварају своја дипломатска представништва у Београду, а не прекидају односе (нпр. Нови Зеланд). За сада је већина држава задржала дипломатске односе с Југославијом али су, као санкцију, смањиле број представника.

У свему је најтеже што се гласно истиче да се према Југославији све чини из политичких а не правних разлога. Право, а посебно међународно право, добро је познато и неспорно, али у политичким организацијама не може да буде на првом месту јер не може да засени њихову превасходну делатност. Међутим, то не сме да значи злоупотребу политике на уштрб права. Карактеристичан је у том погледу став руског министра иностраних послова Козирјева који, по свему судећи, сматра да Југославија не само да треба да буде суспендована у КЕБС-у, већ да треба посебно расправити питање да ли би она могла и даље да буде у њему уместо СФРЈ. Према његовом мишљењу не би било добро признати то право народима Србије и Црне Горе зато што би то "ишло наруку националбољшевицима у Београду који хоће све да на главу преврну и да покажу своје неслагање са међународном заједницом" (59). Ако је то правно питање зашто се меша с политичким? А и правно је нелогично постављено. Југославија никада није тражила да некога замени већ се бори да сачува место које има од почетка. Ако је то питање спорно може да се размотри, али до другачијег решења треба да остане како је до сада било. Никакав вакуум није потребан. То не важи само за КЕБС или међународне организације, већ треба да буде опште правило. Још је мање оправдано повезивање права с политиком једне државе. До сада је била толерисана разлика у политичким схватањима, а сада постаје недопуштена, а права у међународним односима од сада зависе од унутра-

(58) "Службени лист СФРЈ", Додатак: "Међународни уговори и други споразуми", 1962, бр. 6.

(59) "Политика" од 21. августа 1992, стр. 2.

шње или спољне политике држава. Будући да је политика променљива, овакво схватање доводи до правне несигурности, што је супротно улози коју право треба да има. Не значи ли то да "нови поредак" негира право иако тврди супротно? Томе се здушно придружила и Арбитражна комисија. Не треба да чуди што није другачије у Југославији у којој бесправље траје знатно дуже, на жалост понекад и уз свесну или несвесну подршку самих правника.

VI - ЗАКЉУЧНА РАЗМАТРАЊА

Праћењем политичких збивања у вези с југословенском кризом и рада Арбитражне комисије, неодољиво се намеће утисак да су сва мишљења Комисије у потпуности одговарала политичким потезима држава. Иако се трудила да све завије у правничко рухо, Комисија није одолела потреби да ослонац за своја "стручна" мишљења налази у политичким изјавама и да их чак наводи као "доказе". Има ли веће срамоте за једно тело које се свим силама трудило да докаже да се руководило искључиво правом? Али ако је већ тако морамо да се запитамо шта би тек било да је Арбитражна комисија бар делимично навела поступке највиших југословенских органа и изјаве појединих руководилаца, а да се не говори о ставу штампе. Колико год решавање југословенске кризе зависило од ставова тренутно најугицајнијих држава, пре свега европских, не сме се занемарити "допринос" који су томе давали југословенски савезни органи. Ми то не смемо да прећутимо јер или претходе мишљењима Арбитражне комисије или их, на жалост, потврђују. Поменућу само најважније.

Показујући несналажење и немоћ у одбрани животних интереса државе, југословенска влада је пропустила да се одупре наметању сврхе, а затим промени састава конференције чији су учесници из Југославије претворени у шефове некаквих делегација. Томе је уследило учешће у радним групама чије би образовање имало смисла само у зависности од решења које би било прихваћено у Југославији од њених надлежних тела и на референдуму свих грађана. Из до сада објављених докумената види се да је само "делегација" Србије имала резерву на "Карингтонов папир" као основу за споразум који је ваљда требало да замени раније одбачени предлог за споразумо "раздружење" (60). Међутим и она је наставила да учествује у раду, вероватно зато што је то учинила и југословенска "делегација". Да ли је то значило прихватање сецесије? Није познато да ли су "делегације" Србије и Црне Горе протестовале што је лорд Карингтон престао да позива представнике Југославије, као што није познато ни реаговање наших савезних органа. Конференција о Југославији је настављена без учешћа Југославије. Да ли су тиме све републике (изричито или прећутно) прихватиле тезу о непосредној Југославији? Да ли су то смели да учине и савезни органи? На Србији и Црној Гори остаје одговорност што Конференцију о Југославији нису напустиле, односно што то нису учиниле када је она потпуно променила, а тиме и изгубила, свој првобитни смисао. Наставак Конференције без представника Југославије омогућио је (иако се то нигде не каже) Арбитражној комисији да каже да је останак Југославије озбиљно угрожен и да је држава у распадању (мишљење бр. 1, од 29. новембра 1991). Неспретан покушај Србије и Црне Горе да, после усвајања Устава од 27. априла 1992, представљају Југославију, ништа битно није могао да промени. Србија и Црна Гора, односно њихови представници, од почетка су били учесници Конференције и ничим нису били овлашћени да представљају Југославију која је постојала и пре 27. априла 1992. и после тог дана. Једино су имали право и дужност да захтевају да и Југославија буде представљена, али никако да прихватају да се расправља о било каквом нацрту уговора. Овако су (прећутно) признали да је Југославија нестала и да је створена нова држава

(60) "Економска мисао", стр. 323.

против чега су (нарочито из Србије) говорили. Тиме је Арбитражној комисији олакшано давање мишљења о правном положају српског народа и о међурепубличким границама. Нашој јавности се дугује и одговор на питање какво је било реаговање званичних савезних и републичких органа поводом мишљења бр. 1 Арбитражне комисије. Несумњиво је да би она наставила како је наумила, али је сигурно да би у наредним мишљењима морала да води рачуна о југословенским примедбама и да се о њима изјасни. Зашто није оспорена надлежност Комисије када јој је лорд Карингтон поставио питање које се тичало почетка процеса "распадања" Југославије? Зашто је то учињено тек 8. јуна 1992?

Скупштина СФРЈ се огласила тек после усвајања Декларације о Југославији од стране министара иностраних послова ЕЗ, од 16. децембра 1991, када је целом свету било јасно да је у питању политичка одлука о распарчавању Југославије, односно њеном укидању. У закључцима од 21. децембра 1991 (61) Савезно веће Скупштине СФРЈ је оценило да су министри ЕЗ изашли из оквира пружања добрих услуга за решавање југословенске кризе и грубо повредили суверенитет и територијални интегритет Југославије, да негирају њену државност и да настоје да озаконе "противуставну сецесију појединих федералних јединица у Југославији" (т. 1) коју оно "не прихвата и не признаје" (т. 7). У складу с тим Савезно веће је обавезало Савезно извршно веће и друге савезне органе да "најенергичније" предузимају мере потребне за сузбијање и спречавање свих противправних радњи, поступака и појава који имају за циљ рушење земље и захтевало да, без одлагања, спроводи "све до сада донесене закључке ... а посебно закључке Већа од 25. јуна 1991. године". Шта је учињено?

После признавања независности неких југословенских република, када је Југославији нанета највећа могућа штета, "делегација" Србије је, 15. јануара 1992, одлучила да учествује у раду експертских група као неформалним разговорима (62). Није познато да је Савезно извршно веће протестовало због мишљења Арбитражне комисије бр. 1, нити због Декларације о Југославији од 16. децембра. Касније је протестовало због *прераног* признавања појединих југословенских република. Међутим, убрзо је променило став па је (оно или Председништво СФРЈ?) подржало предлог да Словенија и Хрватска буду примљене у КЕБС, прво као посматрачи а потом као пуноправни учесници. Исто тако, сигурно је да КЕБС не би могла да донесе одлуку о суспензији Југославије да се она није, неколико месеци раније, сагласила да се одлуке о кризама доносе без учешћа заинтересоване државе (тзв. "консенсус минус један"). Вероватно се мислило на суштинска питања а не на учешће у раду, али је одмах морало бити јасно да ни то није искључено. Тако је Југославија допринела да се не само о њеној кризи расправља без ње, већ уопште о свим питањима европске безбедности и сарадње.

Слаби југословенски савезни органи (Скупштина, Председништво и СИВ) били су потпуно потиснути и из рада на новом уставу (63). Тиме је отворан пут не само признавању сецесије (иако је противправна), већ и прихватању све неповољнијих одлука, с покушајима да се спасава бар Југославија у најужим могућим границама. Па и у том погледу на правном терену није пружен одговарајући одговор. Савезно извршно веће је, 13. јула 1992, одбацило мишљења Арбитражне комисије бр. 8, 9 и 10, сматрајући их само доктринарним (иако су испод сваког правног нивоа), потврђујући спремност да се питање континуитета реши пред Међународним судом прав-

(61) За текст вид. "Службени лист СФРЈ", бр. 93, од 24. децембра 1991.

(62) "Економска мисао", стр. 325-326.

(63) Само је Скупштина покушала да, на основу закључака до 21. децембра 1991. (нав. у бел. 61), изрази закон о остваривању права на самоопредељење, а Уставни суд поништавао акте република које је оценио као супротне савезном Уставу.

де (64). Ако је са становишта процесне технике било уместо што је на првом месту поновљен приговор ненадлежности Арбитражне комисије од 8. јуна 1992 (65), не може се мимоићи да је савезна влада одбацила мишљења само као "као правни основ за било какву мериторну одлуку" и да је признала сецесију (што је већ учињено Уставом од 27. априла 1992).

Нова савезна влада, образована 14. јула 1992, наставила је исту политику још убрзаније. Највећу сензацију је изазвала молбом за пријем Југославије у чланство Уједињених нација, признајући тиме основни закључак Арбитражне комисије у мишљењу бр. 10. Зачуђујуће тихо прошла је вест о чланству Југославије у међународним финансијским организацијама, можда због веће политичке рафинираности светских финансијера који нису деловали грубо као политичари у Уједињеним нацијама. Влада је, на седници од 3. децембра 1992, прихватила став да су све републике сукцесори Југославије (а то значи да је она влада Србије и Црне Горе?) и да треба да буду истовремено примљене у чланство међународних финансијских организација. Без обзира на то што одлука владе може да буде само предлог Савезној скупштини која је надлежна да о томе одлучује (члан 78, ст. 2. Устава од 1992), запрепашћује заборављање става владе од 13. јула 1992. и њеног предлога о изношењу питања пред Међународни суд правде (ма колико то било неосновано). Зачуђује да влада олако прихвата сопствено удаљавање из организације у чијем је оснивању Југославија учествовала и да, прихватањем сукцесије, уништава државу и великодушно дели југословенски оснивачки удео побуњеним републикама и тиме их, чак, награђује. Понашање наших званичника је прича за себе која прелази оквире ових излагања, а помињемо га због тешких последица које има а којих, изгледа, нису свесни главни актери наше државе. Може да изгледа чудно ако се каже да једине светлије тренутке представља, макар конфузна и нетолерантна, расправа у Савезној скупштини пре и после Лондонске конференције. Осуда делегације Југославије због недовољног залагања за признање континуитета (јер је, у недостатку тога, учествовала као делегација нове државе?) избегнута је и замењена позитивном оценом рада делегације у целини, иако су прихваћене многе одлуке на штету основних интереса Југославије. За нашу тему највећа је грешка што је прихваћено учешће на скупу који је назван "Конференција о бившој Југославији" који је под тим именом и институционализован (са седиштем у Женеви). Тако је један наизглед суштински напредак (у односу на Хашку и Бриселску конференцију) у потпуности засењен радом на ликвидацији Југославије, односно спровођењу одлуке из Мастрихта од 16. децембра 1991. Уместо да се не прихвати рад у експертским групама (посебно за сукцесију), прихваћене су много теже обавезе које су значиле не само прихватање сецесије и распада Југославије, већ и поступка за ликвидацију национално-ослободилачких (у суштини југословенских) покрета Срба у Хрватској и Босни и Херцеговини.

На истој линији прихватања става о СР Југославији као новој држави савезна влада је учинила низ других конкретних корака. Пре непуних месец дана чак је поднела Савезној скупштини Нацрт закона о изменама и допунама Закона о празницима, у којем је (крајње неопрезно, да не кажемо перфидно, као финансијске организације) предложила да државни празник буде - 27. април! *O tempora, o mores!* Ако из идеолошких разлога 29. новембар не треба да буде државни празник (утолико пре што тога дана није створена држава) онда је, с обзиром на опште тежње у нашем друштву, једино исправно да државни празник поново буде 1. децембар. Историјски је неспорно да је стварање Југославије проглашено 1. децембра 1918. и да од тада та држава непрекидно постоји, без обзира кроз какве је мене пролазила. Арбитражна комисија и Уједињене нације не могу да одређују који ће се датум славити као дан стварања државе, а у садашњим околностима слабашна Југославија бар то може себи дозволити. Чудновато је да то нису схватили посланици у

(64) Вид. бел. 5.

(65) Вид. бел. 7.

Већу република Савезне скупштине, па су усвојили владин нацрт који није смела да предложи Арбитражна комисија. Ствар још није пропала и зависи од одлуке Већа грађана.

Несхватљиво је да се још увек нуди "узајамно признавање" Југославије и отцепљених република или прихвата нечије "признање" Југославије. Онај ко то чини мора да зна да се признају (иако то није потребно) само нове државе, што у југословенском случају претпоставља нестанак Југославије. То је не само у складу са мишљењима Арбитражне комисије, већ и у директној супротности са Уставом од 1992. који полази од "непрекидног субјективитета Југославије".

Уопште, може се рећи да у ово време опште пометености многи политичари и јавни радници нису у стању да обрађују пажњу на питања као што је ово које се тиче југословенске државности, као да је свеједно да ли је држава стара или нова. Чини им се, чак, да је лепше да држава буде нова (за разлику од оних који су против сваке југословенске државе). Док наши грађани негодују због спровођења Уредбе о одређивању граничних прелаза и контроли прелажења државне границе (66), дотле страхујемо да нам савезна влада не направи нове личне и путне исправе, регистарске таблице, поштанске бројеве и ко зна шта још што приличи новој држави. Још ће нас направити "држављанима" нове државе. У једној основној школи у Београду је, приликом сачињавања предлога за избор директора, предност дата кандидату који је поднео уверење о држављанству СРЈ, а не кандидату који је држављанин СФРЈ. На крају прошле школске године ученици су морали да купују или да чекају да изађу из штампе нова сведочанства јер, по најновијем Уставу, нису учили српскохрватски већ српски језик. Ако се тако прописом одређује оно што би требало да чини само наука, не треба да чуди што нам из Европске заједнице поручују да не смео нашу државу да зовемо Југославија. Нећемо се изненадити ако неки "стручњаци" предложе да се промени и име новчане јединице. Зашто да не кад су неки политичари за то да се промени име државе. Не знам да ли се и у једној другој земљи тако неодговорно игра с највишим државним симболима као у Југославији. Да ли је то последица дуготрајног ћутања?

У наглој поплави неодмерених изјава о свему и свачему није чудно да се тако говори и о Југославији. Ослобођени коминтерновске обавезе да све унапред напишу и поднесу некое на оверу, политички полуписмени а правно сасвим неуки, наши политичари и њихови чиновници не либе се да се истовремено залажу за нову државу и за "наставак континуитета Југославије" (67). Различита схватања и збрка (да не кажемо незнање) појмова били су нарочито видљиви у време скупа политичких странака или група које се залажу за Југославију (3. јануара 1992). Иако је тај скуп, сазван као израз протеста због политике владајућих странака, имао званичан назив: "Конвенција о Југославији" многи су читали као: "Конвенција о *новој* Југославији". Ако се могу разумети различита политичка гледишта да ли треба сачувати постојећу или створити нову државу, не може се оправдати пасивност новинара који су, деценијама навикавани на послушност, с једне стране, преносили противречне па чак и бесмислене изјаве, пропуштајући, с друге стране, да исправљају очигледне нетачности или да објављују исправке или реаговања грађана (68). Вишедценијска превласт политичког

(66) "Службени лист СР Југославије", 1992, бр. 2.

(67) Изостављамо имена а радознали читаоци могу, примера ради, да погледају "Политику" од 3, 7, 9, и 11. јануара 1992.

(68) За скромне али безуспешне покушаје писца ових редова вид. "Анале Правног факултета у Београду", 1992, бр. 4, стр. 290. Део разговора обављеног у "Политици" 14. априла објављен је тек 3. децембра 1992. Тако је изостало не само благовремено упозорење, већ и реаговање на став саветника Председништва СФРЈ који је писао да је "увелико одмакао процес дефинитивног разлаза са авнојском државном творевином. То ово време обележава као период... одређивања новог државног устројства Југославије."

расуђивања над правничким, на жалост, још увек преовлађује јер споро сазрева свест о потреби враћања праву и поштовању права. Право се игнорише у решавању југословенске кризе иако је могло (и још би могло) корисно да послужи, поготово што члан 9, ст. 1. Устава од 1992. каже да је СР Југославија заснована на "владавини права". Ако би се судило по примени права у решавању југословенске кризе то се не би могло рећи. Пре би се могло рећи обрнуто. То, на жалост, важи и за нове савезне органе, настале после избора од 31. маја 1992, који без гриже савести признају сецесију иако је то противправни чин. А то је један од разлога материјалне ништавости Устава од 1992. Због тога нова влада не може да окрене лист и на нов начин води државне послове. Стиче се утисак да је појединим високим руководиоцима важнија анимозност према свему што је претходило (па и држави), док други не схватају зашто је важно да се Југославија сматра за стару а не нову државу (69). Ако је посреди ово друго, крајње је време да се у највишим државним телима нађе место и за стручњаке из области међународног права (70). Ма колико то коштало цена ће бити неупоредиво мања од тешких моралних, политичких, правних и економских последица схватања о Југославији као несталој и новој држави.

Лако је богатим људима да руше старе куће да би градили нове и лепше, када имају друге у којима станују. Ми имамо само једну државу и не можемо себи дозволити луксуз да останемо и без ње, ма каква она била. Можемо и имамо право да је до миле воље поправљамо и мењамо како знамо и колико можемо, али ни у једном тренутку не смемо да је рушимо да бисмо стварали нову, јер ћемо се у међувремену наћи у потпуном хаосу. С њом ћемо срушити све што је за њу везано, нарочито са становишта међународног права. Амбициозни политичари који упорно настоје да задрже народе у пачијој школи да би историја почела од њих, морају да схвате да је брисање Југославије из чланства у међународним организацијама, као нужна последица њеног нестанка као државе, неупоредиво теже од свих санкција, укључујући искључење (71). Нестала држава се брише са карте света. Супротно неким очекивањима, много су теже последице брисања из чланства у међународним невладиним организацијама. Захваљујући њиховом, у великој мери неполитичком карактеру, степен интегрисаности је у њима далеко већи, нарочито у спортским организацијама које у потпуности руководе целокупном међународном спортском сарадњом. Док државе могу да одржавају међусобне односе ван међународних политичких организација (за шта је најтипичнији пример Швајцарске којој не смета што није члан Уједињених нација), дотле се без дозволе међународних спортских организација не може одржати ниједан међународни спортски сусрет.

Он се даље залаже за нову, "трећу" Југославију која би била "сукуесор друге авнијске државне творевине". С. Мрваљевић, *Будућност припада Југославији - само каквој*, "Политика" од 3. јануара 1992, стр. 14. Довољно је само то упоредити с мишљењима Арбитражне комисије.

(69) То ме је недавно питао и специјални саветник председника СР Југославије. Иако сам веровао да сам му објаснио суштину ствари он је, 4. децембра 1992, у Риму поменуо "нестанак Југославије". Ако тако говоре најодговорнији људи у Југославији, не треба се чудити Србима у Босни и Херцеговини и Крајини који, препуштени сами себи, говоре да се заједничка држава "распала".

(70) Њих има али нису на местима на којима могу утицати на доношење одлука.

(71) На пример, држава искључена из Уједињених нација бива аутоматски искључена из УНЕСКА. Међутим, она може да приступи Статуту Међународног суда правде и да по том основу (као и на основу чланства у другим специјализованим установама и Међународној агенцији за атомску енергију) учествује на скуповима које сазивају Уједињене нације ("Бечка формула"). Зато се представник САД у Савету безбедности успротивио предлогу за искључење ("непостојеће") Југославије и тражио њено брисање из чланства у Уједињеним нацијама.

Отуда укидање санкција у овој области не би за југословенске спортисте имало значаја ако би југословенски спортски савези били избрисани из чланства у одговарајућим међународним организацијама.

Због тога је неопходно да у овом тешком времену сви, не само влада и дипломатија (које су "успеле" да покваре односе Југославије како са западним тако и са несврстаним земљама), већ и политичари, јавни радници и новинари, далеко одговорније раде, говоре и пишу. Од њих се не тражи ништа више него да шире истину, не одричући се својих уверења. Иако се може рећи да положај једне државе у међународној заједници никада није зависио само од њене воље, истина је и да тај положај није зависио само од воље других држава и њиховог схватања међународног права, већ и од тога како се та држава постављала, колико су њена влада, дипломатија и штампа биле уверљиве и упорне у настојањима да друге убеди у потребу поштовања очигледне истине и општеприхваћених норми међународног права. У прилог Југославији и поред њеног, надајмо се само тренутно, врло неповољног међународног положаја, говоре и чињенице и наука међународног права. Није потребно много знања за неспорну чињеницу да Југославија као призната држава постоји више од седамдесет година и да њен идентитет никада није био споран. Ако ни у једном тренутку није било њеног нестанка, не може бити речи ни о стварању нове државе. Ако, осим тога, никакве унутрашње промене нису утицале на њен међународноправни континуитет, свака расправа о томе је излишна. Само на тој чврстој идејној, политичкој, историјској и правној основи Југославија може да задржи међународноправни положај који је деценијама стицала. Једино је исправно решење које почива на правди, најелементарнијој истини и најједноставнијој правној логици. Свако одступање од њих и прихватање у било ком облику става о новој држави скопчано је с несагледивим ризицима тешких последица које ће осећати многе генерације. Зато борба за очување Југославије има данас за њене народе већи значај него икада. Стога, нека ми буде допуштено да ово излагање завршим неким мислима из недавног иступања председника СР Југославије Добрице Ћосића. Крајње је време да се саберемо, да нам се среди у глави и души, да престанемо с рушењем. Прихватање ставова Арбитражне комисије значило би "колективно самоубиство" и пристајак да други подучавају нашу децу о њиховој националној историји, другим речима - да пишу нашу историју. Ниједан озбиљан и историјски зрео народ то не може да дозволи.

(Примљено 3. марта 1993)

ОДЛУКЕ САВЕЗНОГ УСТАВНОГ СУДА

Право је федерације да пропише начин на који ће објављивати савезне законе, друге прописе и опште акте

Чланом 14. Закона о објављивању савезних закона, других прописа и општих аката ("Сл. лист СРЈ", број 53/92) прописано је да "Службени лист Савезне Републике Југославије" издаје Новинско-издавачка установа "Службени лист Савезне Републике Југославије".

Подносилац иницијативе за покретање поступка за оцењивање уставности наведене законске одредбе тврди да та одредба наведеног закона није сагласна с Уставом Савезне Републике Југославије, због тога што не дозвољава и другим предузећима да издају службено гласило Савезне Републике Југославије и што установу "Службени лист СРЈ" ставља у монополистички положај.

Савезни уставни суд није усвојио иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене законске одредбе. Федерација је, као и други доносиоци закона, других прописа и општих аката, дужна да објави закон, други пропис или општи акт који, према одредби члана 116. Устава СРЈ, не може задобити правну снагу пре него што буде објављен. Обавеза објављивања закона, других прописа и општих аката пре него што стану на правну снагу - коју не могу ни задобити пре него што буду објављени - не значи и то да је Федерација дужна да, објављујући своје законе на одређен начин, поступа по законитостима тржишта. Устав СРЈ оставља слободу Федерацији да пропише на који ће начин објављивати своје прописе. А то значи и право Федерације да оснује установу чија делатност може бити објављивање савезних прописа. Федерација не поступа, тиме, ни на који начин противно Уставу Савезне Републике Југославије, будући да је Устав не спречава да оснује установу којој ће поверити објављивање закона, других прописа и општих аката које доноси. Стога не постоје разлози за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене законске одредбе.

(Савезни уставни суд, решење I-Y, Број 58/93, од 22. септембра 1992)

Закон може прописати обавезу за предузећа која продају страну робу у одређеним продавницама за ефективан страни новац, да 30% тако стеченог страног новца продају Народној банци Југославије

Предузеће "Е" дало је Савезном уставном суду иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности одредбе члана 186и. Закона о девизном пословању ("Сл. лист СФРЈ", бр. 66/85, 71/86, 3/88, 59/88, 85/89 и 96/91, и "Сл. лист СРЈ", бр. 27/92, 16/93), којом је прописано да правно лице које продаје страну робу у слободним и посебним царинским продавницама за ефективан страни новац има обавезу да 30% тако стеченог страног новца прода, преко овлашћене банке, Народној банци Југославије. Будући да се продаја може вршити само на основу изражене воље учесника у односу

продаје и куповине, предузеће "Е" сматра да оспорена законска одредба, која обавезује на продају и без уговора, није у складу с Уставом СРЈ.

Право Савезне Републике Југославије да доноси и извршава савезне законе у области монетарног, банкарског, девизног, спољнотрговинског и царинског система, утврђено одредбом члана 77. став 1. тачка 2. Устава СРЈ, садржи у себи и право на потпуно уређивање односа у тим областима, па и право на прописивање обавеза правних лица која у земљи, под прописаним условима, продају страну робу за ефективан страни новац. Располагање страним новцем стеченим продајом стране робе у земљи не подразумева и такво располагање правних лица тако стеченим страним новцем које би било обављано искључиво на основу уговора о продаји страног новца закљученог по одредбама Закона о облигационим односима. Правно лице, у одређеном случају, може бити обавезано на закључење једног правног посла и принудним прописом државе. Држава је, у овом случају, имала право да пропише обавезу каква је обавеза садржава у члану 186и. Закона о девизном пословању, што произлази из њеног права на уређивање девизног система земље. Тиме није повређен Устав Савезне Републике Југославије, па нема разлога за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене законске одредбе.

(Савезни уставни суд, I-У, бр. 125/93, од 13. октобра 1993)

Забрана промета права на одређеним непокретностима није противна Уставу Савезне Републике Југославије

Одлуком о забрани промета одређених непокретности на територији СР Црне Горе ("Сл. лист СР ЦГ - Поверљиво гласило", бр. 1/91 и 4/91) забрањен је, на територији СР Црне Горе, промет права на непокретности, пренос права коришћења и других права на непокретности у друштвеној, државној, приватној и мешовитој својини, којима располажу и користе предузећа и други облици организовања чије је матично седиште у другим републикама и то на принципу реципроцитета; уговор о промету права на непокретности, о преносу права коришћења и других права на непокретности, закључен супротно оспореној одлуци, сматра се, по тој одлуци, ништавим. Изузетно, може се одлучити да се одређена непокретност изузме од забране прописане оспореном одлуком; оспорена одлука важи привремено: до отклањања разлога којима је условљено доношење те одлуке.

Предузеће Ј., у Х., сматра да оспорена одлука није у складу с Уставом СРЈ, будући да ограничења која се тичу располагања средствима правних и физичких лица могу, по Уставу СРЈ, бити прописана само законом.

Влада Црне Горе истиче, у одговору на захтев за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене одлуке, да оспорена одлука не прописује општу забрану располагања средствима домаћих правних и физичких лица, већ забрану која важи за физичка и правна лица са подручја бивших југословенских република Хрватске и Словеније и да она представља одређену реципрочну заштиту од последица располагања тим непокретностима.

Полазећи од изложене садржине и природе оспорене одлуке, Савезни уставни суд одлучио је да не прихвати иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности те одлуке. Оспорена одлука садржи привремену забрану отуђења непокретне имовине физичких и правних лица која ће бити предмет расправљања имовинских односа између држава које су настале отцепљењем од бивше СФРЈ. Та одлука не прописује, дакле, општи правни режим промета права на непокретности који може, сагласно одредби члана 75. Устава СРЈ, бити прописан једино законом. Из тих разлога, Савезни уставни суд не сматра да стоје разлози за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене одлуке.

(Савезни уставни суд, I-У, бр. 14/93, од 13. октобра 1993)

Право на повраћај земљишта које је на одређен начин прешло у друштвену својину не подразумева право на враћање земљишта независно од промена до којих је дошло у време док је одређено земљиште било у друштвеној својини

Одредбама чл. 1. став 3. и чл. 6. став 3. Закона о начину и условима признавања права и враћању земљишта које је прешло у друштвену својину по основу пољопривредног земљишног фонда и конфискацијом због неизвршених обавеза из обавезног откупа пољопривредних производа ("Сл. гласник Републике Србије", бр. 18/91 и 20/92), прописано је да ће се, кад су на одузетом или конфискованом земљишту подигнути објекти трајног карактера чија вредност прелази вредност земљишта на којем су такви објекти подигнути, или кад су подигнути засади трајног карактера, у комплексу већем од три хектара, а који су млађи од 15 година, као и кад је у питању земљиште које се користи као фудбалско игралиште (спортски терени), ранијем сопственику на име накнаде дати у својину друго одговарајуће земљиште. Ако таквог земљишта нема, односно ако се не може обезбедити, ранијем сопственику исплатиће се новчана накнада у висини тржишне вредности, уколико се странке друкчије не споразумеју.

Грађанин сматра да су оспореним одредбама наведеног закона ранији сопственици земљишта стављени у неједнак положај, тиме што ранијим власницима земљишта није омогућено да исплате накнаду за подигнуте објекте и засаде на одузетом земљишту и да, стога, оспорене законске одредбе нису у складу с Уставом СРЈ.

Околност што се поједини сопственици земљишта које је на одређен начин постало друштвена својина у погледу враћања тога земљишта стављају у различит положај, у зависности од могућних промена насталих на земљишту, о којима говоре оспорене законске одредбе, није, по схватању Савезног уставног суда, повреда начела једнакости грађана у правима и дужностима. Власници земљишта на које се односе оспорене законске одредбе нису стављени, у поређењу с онима на чијем земљишту није дошло до одређених промена, у неједнак положај, с обзиром на њихова својства по основу којих они, сагласно одредби члана 20. Устава СРЈ, не могу бити неједнаки. Сваки власник земљишта на којем постоје објекти чија вредност прелази вредност самог земљишта стављени су, оспореним одредбама наведеног закона, у једнак положај. Отуда, по схватању Савезног уставног суда, у овом случају нема повреде начела једнакости грађана из наведене одредбе Устава СРЈ. Уз то, Савезни уставни суд сматра да ни околност што ранијим сопственицима земљишта на којима постоје одређени објекти није омогућено да садашњем кориснику исплате накнаду за те објекте, не чини оспорене одредбе наведеног закона противним Уставу СРЈ, који грађанима не јемчи такво право.

(Савезни уставни суд, I-У, бр. 118/93, од 13. октобра 1993)

У ствари о којој је већ изрекао одлуку, ни Савезни уставни суд не одлучује двапут

Грађанин је захтевао од Савезног уставног суда да покрене поступак за оцењивање уставности одређеног републичког закона (о порезу на промет) и супротности тог закона са савезним законом.

Савезни уставни суд одбацио је захтев за покретање поступка за оцењивање уставности републичког закона, пошто је утврдио да је о захтеву за оцењивање уставности тог закона већ одлучивао.

Одлука о одбацивању захтева заснована је на одредби члана 29. став 1. тачка 4. Закона о Савезном уставном суду ("Сл. лист СРЈ", број 36/92), по којој ће Савезни уставни суд одбацити предлог, односно иницијативу, за пок-

ретање поступка за оцењивање уставности када утврди да је већ одлучивао о истој ствари. Савезни уставни суд дужан је, према томе, у таквом случају одбацити предлог, односно иницијативу за покретање поступка за оцењивање уставности, што је овим решењем и учинио, будући да је утврдио да је већ изрекао одлуку о питању уставности оспореног републичког закона.

(Савезни уставни суд, Убр. 67/92, од 13. октобра 1993)

Влада нема право да уређује друштвене односе, да доноси прописе о правима и дужностима грађана, па ни о правима својих чланова и функционера које она поставља

Одредбама чл. 52а. и чл. 53. ст. 1. и 2. Уредбе о образовању савезних министарстава, других савезних органа и организација ("Сл. лист СРЈ", бр. 25/92, 26/92, 38/92, 43/92, 51/92, 3/93, 6/93, 7/93, 12/93, 27/93 и 52/93) прописано је да се савезни министар, заменик савезног министра и функционер којег поставља председник Савезне владе, ставља, по престанку функције, на располагање - до годину дана, а највише 18 месеци, ако у том времену не стиче право на пензију, за које време задржава права из радног односа.

Савезна влада није одговорила на решење којим је Савезни уставни суд покренуо поступак за оцењивање уставности оспорених одредби наведене уредбе.

Савезни уставни суд донео је одлуку којом је утврдио да оспорене одредбе наведене уредбе нису сагласне с Уставом СРЈ.

Право Савезне владе да доноси уредбе, одлуке и друге опште акте за извршавање савезних закона и других прописа и општих аката Савезне скупштине, утврђено одредбом члана 99. тачка 4. Устава Савезне Републике Југославије, није, по схватању Савезног уставног суда, и право Владе да уређује друштвене односе, да утврђује било чија права и обавезе, па ни права лица на која се односе оспорене одредбе наведене уредбе. Питања која су предмет оспорених одредаба наведене уредбе могу, по схватању Савезног уставног суда, бити уређена само законом, па Влада поступа противно Уставу СРЈ кад својим актом уређује питања која могу бити предмет само законодавног решења.

Савезни уставни суд не сматра да је од значаја одредба оспорене уредбе по којој ће она бити примењивана само до доношења закона којим ће бити уређен положај запослених у савезним органима, да та одредба отклања питање њене уставности. По одредби члана 14. Уставног закона за спровођење Устава СРЈ, не престају важити одредбе Закона о основама система државне управе и о Савезном извршном већу и савезним органима управе, које се односе на положај и права радника у савезним органима управе, чијим су одредбама уређена и питања на која се односе оспорене одредбе наведене уредбе. Отуда ни чињеница што те одредбе наведеног закона важе до доношења новог закона о положају запослених у савезним министарствима, другим савезним органима и организацијама, не омогућује Савезној влади доношење прописа какви су они чију неуставност Савезни уставни суд изриче овом одлуком.

(Савезни уставни суд, IV-У, бр. 36/93, од 13. октобра 1993)

Произвођач може бити обавезан да свој производ прода Републичкој дирекцији за робне резерве

Уредбом о обавези продаје уља и шећера Републичкој дирекцији за робне резерве ("Службени гласник РС", број 62/92) прописано је да су произвођачи јестивог уља и шећера дужни да Републичкој дирекцији за робне резерве продају све количине сировог и рафинисаног јестивог уља и шећера рода 1991. године, по прописаним ценама на дан закључења уговора.

Произвођач уља који је покренуо поступак за оцењивање уставности оспорене уредбе сматра да та уредба није у складу с Уставом СРЈ и Законом о трговини.

Самосталност и равноправност привредних субјеката и једнакост услова привређивања, зајемчена одредбама члана 74. ст. 2. и 3. Устава СРЈ, које не само да јемче ту слободу већ и забрањују стварање или подстицање монополског положаја, односно ограничавања тржишта на било који начин, није и јемство апсолутне слободе привредних субјеката, која би искључивала сваки облик државног уређивања односа на тржишту. Та слобода не спречава државу да, у одређеним околностима, обавезе произвођаче одређене робе на изношење те робе на тржиште пре свега, а затим и на продају те робе одређеном кориснику. Савезни уставни суд стога сматра да оспорена уредба, која, уосталом, не прописује обавезу продаје производа, већ само одређује, на основу закона који је ту обавезу прописао, организацију којој се споменуте врсте робе морају продати, није противна Уставу СРЈ и савезном закону.

(Одлука II-У, број 41/92, од 1. јула 1993)

Држава може прописати обавезу стављања у промет одређене врсте и количине појединих производа у одређеним околностима

Закон о мерама за отклањање и ублажавање последица примене санкција међународних организација ("Службени гласник РС", број 46/92) прописује да Влада Републике Србије може, док трају последице примене санкција, прописати да су одређена правна лица и предузетници дужни да ставе у промет одређене врсте и количине појединих производа, или да их ставе на располагање, односно испоруче одређеним корисницима, по одређеном редоследу; да ће се казнити затвором у трајању од најмање три године, због кривичног дела, онај ко поступа противно прописима и мерама одређеним тим законом, уколико због тога наступи угрожавање здравља или живота људи или знатна материјална штета или већи поремећај у производњи и промету, и да ће се предмети, односно тако стечена имовинска корист, одузети.

Поступак за оцењивање уставности оспореног закона покренула је фабрика С., која сматра да оспорени закон вређа уставну слободу и самосталност привредних субјеката, који се одредбама тога закона стављају у неравноправан положај на тржишту.

Одредбама члана 74. ст. 2. и 3. Устава СРЈ утврђено је да су привредни субјекти самостални и равноправни, а услови привређивања једнаки за све и да су противуставни сваки акт и радња којима се ствара или подстиче монополски положај, односно на било који начин ограничава тржиште.

Обавеза стављања одређене врсте и количине појединих производа у промет, прописана одредбама оспореног закона, значи, по схватању Савезног уставног суда, управо спречавање монополског положаја и сваког другог вида ограничавања тржишта у условима и околностима о којима говори оспорени закон. Обавеза коју прописује оспорени закон није повреда начела самосталности и равноправности привредних субјеката, нити одређивање услова привређивања који нису једнаки за све. Самосталност и равноправност привредних субјеката не значе и одсуство сваке обавезе, у условима у којима се земља налази, на испоруку одређених производа и одређене количине извесних производа. Та обавеза односи се на свакога ко се бави производњом и прометом одређеног производа и не значи прописивање услова привређивања, будући да у овом случају није реч о условима под којима се производи одређена роба већ о обавези да се одређени производи ставе у промет или испоручују одређеним корисницима. Слободно тржишно пословање не значи одсуство права државе да, у изузетним случајевима, прописује одређене обавезе које се тичу стављања одређене

робе у промет, нити право произвођача да себи, на било који начин, ствара монополски положај на тржишту у условима недовољне понуде одређене робе и других производа. Није, стога, противно Уставу СРЈ ако држава, под истим условима, обавезе све који располажу одређеном робом да послују, у погледу стављања робе у промет, по правилима прописаним оспореним законом. Савезни уставни суд стога сматра да оспорени закон није противуставан, нити да је противан Кривичном закону СРЈ, којим није прописано кривично дело и казна на које се односе одредбе оспореног закона.

(Одлука I-У, број 40/92, од 1. јула 1993)

Савезна влада одлучује о томе да ли су странцима који долазе у СРЈ или прелазе преко њене територије потребне југословенске визе

Савезна влада ставила је, својом одлуком, ван снаге прописе по којима држављанима одређених држава нису потребне визе за улазак у СРЈ или прелазак преко њене територије.

Давалац иницијативе за оцењивање уставности и законитости оспорене одлуке сматра да та одлука није сагласна с Уставом СРЈ и савезним законом, будући да Влада нема право да одлучује о тим питањима.

За постојања СФРЈ, кретање и боравак странаца у СФРЈ био је уређен Законом о боравку и кретању странаца ("Сл. лист СФРЈ", бр. 56/80, 53/85, 30/89, 26/90 и 53/91). Тај закон о одредбама Уставног закона за спровођење Устава СРЈ мора бити усклађен с Уставом Савезне Републике Југославије до 31. децембра 1993. године. Споменути закон јесте и - закон Савезне Републике Југославије. Одредбама тог закона Влада је овлашћена да, изузетно, одлучује о томе да држављани страних држава које не захтевају визе за долазак држављана (СФРЈ) СРЈ у те земље, не морају имати визе за долазак у СРЈ. Савезна влада поступала је, дакле, доносећи оспорену одлуку у складу с одредбама тога закона и одредбама Устава СРЈ, будући да није одлучивала о питањима о којима не може одлучивати Савезна влада. Савезна влада није, доносећи оспорену одлуку, одлучивала о праву странаца да долазе у СРЈ уопште, које и даље постоји, већ о условима под којима се то право остварује. Ово право Владе исходи не само из наведеног закона, већ и из права Владе, утврђеног Уставом СРЈ, да утврђује и води спољну политику земље и извршава савезне законе у областима које спадају у права и дужности, односно надлежности Савезне Републике Југославије. Савезни уставни суд сматра, стога, да је Влада доносећи оспорену одлуку поступила у складу с Уставом СРЈ и савезним законом и да том одлуком није повредила ни Устав Савезне Републике Југославије, нити савезни закон.

Давалац иницијативе за оцењивање уставности и законитости оспорене одлуке предложио је да Савезни уставни суд нареди да се обустави извршење појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одлуке, што је Савезни уставни суд одбио. Претпоставка за обуставу извршења појединачних аката и радњи јесте да је Савезни уставни суд покренуо поступак за оцењивање уставности и законитости општег акта, на основу којег је донесен појединачни акт или предузета одређена радња. Будући да Савезни уставни суд није покренуо поступак за оцењивање уставности и законитости оспорене одлуке Владе, Савезни уставни суд је одбио и захтев за обуставу извршења појединачних аката и радњи предузетих на основу оспорене одлуке Владе СРЈ.

(Решење IV-У, број 43/93, од 1. јула 1993)

Право је законодавца да пропише како ће се обављати платни промет у земљи

Платни промет у СРЈ уређен је Законом о платном промету ("Сл. лист СРЈ", бр. 53/92 и 31/93), на начин ближе одређен тим законом. Тим законом прописано је да платни промет у земљи обавља Служба за платни промет, чији генерални директор има право на прописивање тарифе накнада за послове које обавља Служба.

Грађанин сматра да оспорени закон није у складу с Уставом СРЈ, будући да свакога ко је дужан да води пословне књиге обавезује на то да књиге води код Службе за платни промет, која тако добија монополски положај.

Устав СРЈ не говори о томе како се обавља платни промет у земљи, нити на било који начин говори о служби платног промета. Устав садржи само одредбе о Народној банци Југославије као самосталној и јединственој установи монетарног система СРЈ, одговорној за монетарну политику, за стабилност валуте и финансијску дисциплину и обављање других послова одређених савезним законом. Те одредбе Устава СРЈ не чине Народну банку Југославије установом платног промета, нити, на било који начин, одговорном за платни промет. Отуда је платни промет, по схватању Савезног уставног суда, оно што се уобичајено зове - "законска категорија". Другим речима, у питању је нешто што је Устав СРЈ препустио законодавцу да уређује и што, следствено томе, представља "законску категорију", а то значи слободу законодавца да сам оцењује на који ће се начин обављати платни промет у земљи и његово право да одреди установе које ће се бавити тим послом. Ствар је, дакле, савезног законодавца да пропише да ли ће се тим пословима бавити Народна банка Југославије, пословне банке или друге финансијске организације, или нека друга организација, било да она већ постоји, било да ради обављања тих послова оснује и посебну организацију. Савезни законодавац одлучио је да се тим пословима бави посебна служба - Служба за платни промет. Савезни законодавац није тиме створио никакав монопол, будући да Служба није пословна организација већ организација јавне службе чији је искључиви посао обављање онога што јој је стављено у надлежност законом којим је та служба основана. Законодавац тиме не дира, у било чему, ни у положај привредних субјеката у СРЈ, који није доведен у питање тиме што законодавац одређује службу која ће се бавити пословима платног промета. Оспорени закон не уређује права привредних субјеката и односи се само на Службу за платни промет. Слобода рада и пословања, зајемчена Уставом СРЈ, није и слобода привредних субјеката да, у погледу платног промета, послују по сопственом избору. Није повреда права тих субјеката, према томе, да обавезе плаћања испуњавају посредством Службе за платни промет. Савезни уставни суд не може судити о томе да ли је поверавање послова платног промета поменутој служби најбоље и најцелесходније решење, будући да оцена о томе припада искључиво законодавцу.

Није противно Уставу СРЈ, по схватању Савезног уставног суда, право Службе да одређену накнаду за послове које она обавља по закону којим је основана, нити је противно Уставу да висину те накнаде одређује лице које се налази на челу Службе за платни промет.

(Решење I-V, број 5/93, од 1. јула 1993)

Пореска обавеза није - обавеза из облигационог односа

Чланом 41. Закона о порезу на промет ("Службени гласник РС", бр. 78/91, 20/92, 46/92, 75/92 и 20/93) прописано је да се на износ пореза на промет производа и услуга који није плаћен у року прописаном законом плаћа камата по стопи од 5% за сваки дан закашњења и да Влада Републике Србије

може, својим прописом, повећати или смањити висину те стопе, у зависности од кретања цена на мало.

Давалац иницијативе за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене законске одредбе сматра да је та одредба противна одредбама члана 277. Закона о облигационим односима, по којима затезна камата на новчана потраживања може бити прописана само савезним прописом.

Законска обавеза, каква је обавеза плаћања пореза на промет, није облигација која настаје на основу закона. У питању су обавезе које не произлазе ни из каквог облигационог односа, већ обавезе на плаћање дажбина које прописује држава. Те обавезе нису, стога, обавезе на које се, у случају доцње у испуњењу, односе прописи о каматним стопама затезне камате, које прописују савезни прописи, односно наведена одредба Закона о облигационим односима. Онај ко је овлашћен да прописује пореске обавезе има право, по схватању Савезног уставног суда, и да прописује обавезу плаћања камате на износе пореске обавезе која није намирена у року прописаном законом. Имајући у виду да се одредбе Закона о облигационим односима о затезној камати односе на закашњење у испуњењу новчаних обавеза које исходе из облигационих односа, Савезни уставни суд оцењује да оспорене одредбе републичког закона не уређују питање које је уређено савезним законом и да стога нису у супротности са савезним законом.

(Решење III-У, број 62/93, од 1. јула 1993)

Право је федерације да привремено расположива средства пласира код банака и других финансијских организација

Одредбама члана 21. Закона о финансирању СРЈ ("Сл. лист СРЈ", број 52/92) прописано је да се, ради рационалнијег коришћења привремено расположивих средстава на рачуну савезног буџета, та средства могу, краткорочно, пласирати код банака или других финансијских организација, закључивањем уговора о кредиту, или куповином краткорочних хартија од вредности.

Грађанин сматра да оспорена законска одредба није у складу с Уставом СРЈ, будући да су буџетска средства намењена финансирању потреба утврђених савезним буџетом и да, с обзиром на ту намену, та средства не смеју бити давана на коришћење банкама и другим финансијским организацијама.

Неспорно је да средства савезног буџета имају одређену намену: финансирање потреба утврђених тим буџетом. Ипак, Савезни уставни суд сматра да није противно намени и природи тих средстава да она, док су привремено слободна и док не буду утрошена за намене одређене буџетом, буду коришћена на начин на који се користе новчана средства по законима тржишног пословања. Пропис по којем средства савезног буџета могу, привремено, бити пласирана код банака и других финансијских организација, не мења, по схватању Савезног уставног суда, ни природу ни намену средстава савезног буџета. Пласирањем тих средстава, привремено, држава се не бави пословима који су противни њеној природи и функцијама утврђеним Уставом. Забранили држави да привремено пласира слободна средства значи ставити је у положај у којем се не налази ниједан други ималац новчаних средстава (који их може поверити банци или другој финансијској организацији). Будући да пласирање новчаних средстава која су привремено слободна није банкарско пословање државе већ управљање средствима којима она располаже, оспорена законска одредба не даје, дакле, држави право да се бави пословима којима се она по Уставу не може бавити, па Савезни уставни суд сматра, стога, да нема разлога за покретање поступка за оцењивање уставности оспорене законске одредбе.

(Решење I-У, број 65/93, од 1. јула 1993)

Припремио Ђорђе Ђурковић

ОДЛУКЕ ВИШЕГ ПРИВРЕДНОГ СУДА СРБИЈЕ

Привременом мером се не може забранити директору да врши својство заступника предузећа

Првостепени суд је усвојио привремену меру којом је забранио директору који је уписан у судски регистар да врши својство заступника друштва.

Виши привредни суд је уважио жалбу, преиначио првостепену одлуку и одбио предлог за одређивање привремене мере.

Из образложења:

"Првостепени суд је донео своје решење и усвојио предлог за издавање привремене мере супротно одредбама чл. 267. ЗИП-а и одредбама Закона о поступку за упис у судски регистар.

Првостепени суд је усвојио привремену меру којом забрањује вршење дужности заступнику предузећа који је именован од Управног одбора и уписан у судски регистар, а даје овлашћење директора без ограничења Узелац Браниславу који више није уписан у судски регистар као директор, чиме је првостепени суд прекорачио границе привремене мере и учинио битну повреду поступка.

Ово са разлога што се упис у судски регистар и брисање у судском регистру врши на основу одлуке надлежног органа (Управног одбора када је реч о именовању директора) или правноснажне пресуде суда како је то предвиђено чланом 72. Закона о поступку за упис у судски регистар.

Према томе, привременом мером се не може забранити вршење својства заступника директору који је на основу Одлуке Управног одбора уписан у судски регистар.

Ово и са разлога што се у конкретном случају привременом мером, у ствари, исцрпљује тужбени захтев за утврђивање ништавости уписа директора у судски регистар, јер се забрањује директору да врши дужност заступника друштва, што се привременом мером не може чинити.

Првостепени суд је обавестио службу да не поступа по налозима легално изабраног и уписаног директора друштва, већ да поступа на основу налога бившег директора којег сада у ствари суд именује за директора, односно заступника друштва, што се привременом мером не може чинити, већ само на основу правноснажне пресуде којом се утврђује ништавост уписа заступника.

Из свега изложеног, а у смислу чл. 14. ЗИП и чл. 380. ЗПП, ваљало је жалбу туженог уважити, решење преиначити и захтев тужиоца за издавање привремене мере одбити, јер нису испуњени услови за доношење привремене мере коју је тужилац предложио.

Према томе, привременом мером се не може забранити директору друштва да врши својство заступника, јер је као заступник уписан у судски регистар на основу одлуке Управног одбора као надлежног органа".

(Решење Вишег привредног суда Пж 2 - 734/93 од 29. јуна 1993)

Забрана употребе фирме привременом мером

Првостепеним решењем одбијен је захтев да се туженику забрани употреба фирме привременом мером

Виши привредни суд је одбио жалбу тужиоца и потврдио првостепено решење:

Из образложења:

"Правилно је првостепени суд поступио када је одбио предлог тужиоца за издавање привремене мере.

Ово са разлога што се привременом мером у ствари исцрпљује тужбени закон јер се и привременом мером тражи забрана туженог да у правном и пословном промету употребљава назив фирме Котога Trade, а и у тужбеном захтеву се предлаже да се забрани туженом употреба назива комора у фирми туженог ДД Котога Trade у Новом Саду, па према томе нема услова да се усвоји привремена мера без обзира на то што би она трајала до окончања спора.

Како је тужилац покренуо спор за утврђивање повреде фирме тужиоца, у ком спору ће се и утврдити да ли је тужени повредио фирму тужиоца, па ће се на основу правноснажне одлуке суда, а у смислу чл. 72. Закона о поступку за упис у судски регистар, извршити брисање у судском регистру фирме туженог ако суд утврди да је тужени повредио фирму тужиоца и ако тужени сам не измени своју фирму или из ње не изостави реч комора”.

Према томе, привременом мером се не може забранити употреба фирме туженику, јер је то предмет тужбеног захтева а не привремена мера.
(Решење Вишег привредног суда Пж 2 - 725/93 од 29. јуна 1993)

Накнада штете за објављивање фотографија без сагласности

Првостепени суд је обавезао туженог да плати тужиоцу штету и изгубљену добит јер је објавио фотографије без тужиоачеве сагласности.

Жалилац сматра да објављивањем фотографија није настала никаква штета код тужиоца, па је предложио да се жалба одбије.

Виши привредни суд је одбио жалбу и потврдио првостепену пресуду.

Из образложења:

”Правилно је првостепени суд утврдио чињенично стање и правилно применио материјално право када је обавезао туженика да плати тужиоцу штету и изгубљену добит за објављивање ликова фудбалера, без сагласности носиоца ауторског права и права фудбалера да се њихове фотографије објављују и пуштају у промет у комерцијалне сврхе. Наиме, овде је реч о два права, о праву лица са фотографије, а то је право фудбалера, и о праву лица на фотографију, а то је ауторско право сниматеља фотографије. Првостепени суд је утврдио да су оба права пренета на тужиоца, а то је утврдио на основу доказа који се налазе у списима, саслушања сведока и налаза вештака, па је суд правилно поступио када је усвојио тужбени захтев за накнаду штете и изгубљену добит, јер су на тужиоца пренета и ауторска права и права лица са фотографије фудбалера да се њихови ликови употребе у комерцијалне сврхе. Тужени није пружио доказ да је прибавио од тужиоца или од другог носиоца ауторских права одобрења да може да израђује самолепљиве сличице са ликовима фудбалера и да их пушта у промет у комерцијалне сврхе, па је у обавези да носиоцу ових права исплати наведени износ на име накнаде штете и изгубљене добити, како је то правилно утврдио првостепени суд, с тим што висина није спорна.

Није основан навод жалбе да се не зна ко је аутор фотографије и да тужилац није активно легитимисан. Ово са разлога што је суд утврдио ко је аутор фотографија, а утврдио је и да су права фудбалера са фотографија и ауторска права пренета на тужиоца, па је према томе тужилац активно легитимисан у овом спору”.

Према томе, онај ко објави фотографију без сагласности аутора или носиоца ауторског права дужан је да сноси штету која због тога настане.

(Пресуда Вишег привредног суда Пж 3760/93 од 16. јула 1993)

Месна надлежност за одлучивање о предлогу за извршење

Првостепени суд се огласио месно ненадлежним и предмет уступио Привредном суду у Београду.

Виши привредни суд је поводом жалбе укинуо првостепено решење а предмет вратио истом суду на надлежност.

Из Образложења:

”Својим дописом од 13. октобра 1992. године Привредни суд у Београду доставио је предмет овом суду да реши сукоб надлежности, јер не прихвата надлежност полазећи од чињенице да се Служба платног промета код које се води рачун туженог налази на подручју Привредног суда Крагујевац.

Овај суд је размотрио предлог Привредног суда у Београду и списе, па је нашао да је за поступање у овом предмету надлежан Привредни суд у Крагујевцу.

Ово са разлога што је према чл. 194. ЗИП за одлучивање о предлогу за извршење и за спровођење извршења на новчаним средствима која се воде на рачун дужника код организације која обавља послове платног промета, месно надлежан суд на чијем се подручју налази јединица Службе код које се води рачун дужника.

У конкретном случају, рачун дужника води се код Службе платног промета у Светозареву, како се то види из предлога за извршење, па је првостепени суд погрешно када се огласио месно ненадлежним.

Према томе, за решавање о предлогу за извршење надлежан је суд на чијем се подручју налази седиште Службе за платни промет код које се води рачун дужника.”

(Решење Вишег привредног суда Р. 474/93 од 23. јула 1993)

Припремио др Јездимир Митровић

ОДЛУКЕ ОКРУЖНОГ СУДА У БЕОГРАДУ

Откуп стана

Тужбени захтев за поништај уговора о откупу стана заснован је на чињеници да је овај уговор закључен после смрти носиоца станарског права, као купца стана, на основу пуномоћја које је услед смрти даваоца пуномоћја за закључење таквог правног посла престало да важи, па је стога уговор ништав.

У поступку пред првостепеним судом утврђено је да је пок. Н. Т. решењем тужиле од 29. октобра 1991. године додељен на коришћење једнособни стан у Београду површине 46 м². На основу одлуке о додели стана, пок. Н. Т. је 12. децембра 1991. године закључила уговор о коришћењу наведеног стана, те стекла својство носиоца станарског права, односно закућца стана. Дана 25. децембра 1991. године пок. Н. Т. издала је пуномоћје Ов. бр. 5290/91 адвокату Р. Т. којим га је овластила да је може заступати у свим питањима наведеног стана и да у њено име ”може потписивати уговоре о откупу стана, уговоре о замени стана, уговоре о уношењу стана у стамбену задругу, уговоре о купопродаји”. На основу овог пуномоћја адвокат Р. Т. поднео је тужилу 8. јануара 1992. године, захтев за откуп стана, а дана 6. марта 1992. године пок. Н. Т. је са туженим закључила уговор о доживотном издржавању, према којем наведени стан за случај своје смрти оставља туженом у накнаду за примљено издржавање. Већ 9. марта 1992. године пок. Н. Т.

умире, да би након њене смрти, дана 17. марта 1992. године, њен пуномоћник са тужилом закључио уговор о откупу стана. Целокупни износ цене стана исплатио је тужени 30. априла 1992. године.

Полазећи од овако утврђеног чињеничног стања, првостепени суд је правилно закључио да је тужени пасивно легитимисан у овој парници и да је тужбени захтев тужиле основан.

Као давалац издржавања ранијег носиоца станарског права, односно закупца стана и лица које је платило цену стана, тужени претендује да постане власник стана и носилац свих права која му по том основу припадају. Пошто ова права туженог зависе од ваљаности уговора о откупу стана, за који носилац истиче да је ништав, онда се ништавост уговора супротставља наведеним правима туженог, па је тужени пасивни субјект спорног материјално-правног односа и стога легитимисан у овој парници.

Према члану 6, ст. 1. Закона о стамбеним односима ("Сл. гласник СР Србије", бр. 12, од 19. марта 1990. године) носилац станарског права, закупца стана и чланови њиховог породичног домаћинства могу откупити стан у друштвеној својини који користе. Из наведене законске одредбе произлази да је реч о личном праву конституисаном у корист тачно одређеног круга лица, под условом да стан који је предмет откупа користе.

Пок. Н. Т. је услед смрти на дан 9. марта 1993. године престало својство носиоца станарског права, односно закупца стана, када се угасило и њено право на откуп стана. Иза њене смрти тим правом би се могла користити лица из члана 15, ст. 2. и 3. Закона о стамбеним односима, под условом да закључе уговор о коришћењу стана, али и у том случају наведена лица се правом на откуп стана користе као личним правом с обзиром на своје својство на стану, а не својство претходника.

Како је реч о личном праву које престаје смрћу по природи ствари, а на основу члана 94, ст. 3. Закона о облигационим односима, престаје и пуномоћје које је пок. Н. Т. издала адвокату Р. Т. за закључење уговора о откупу стана, јер се на основу пуномоћја није могао закључити уговор о прибављању оних права за чије остваривање више није било законских услова.

Тужени се у ревизији неосновано позива на одредбе Закона о облигационим односима које се тичу предмета и основа уговора, као и на одредбе Закона о промету непокретности и законитост одлуке побија са ових разлога. У конкретном случају реч је о уговору заснованом на одредбама Закона о стамбеним односима, који Закон одређује предмет уговора (стан у друштвеној својини), цену и начин њеног утврђивања и лица која такав уговор могу закључити. То је, дакле, правни однос *sui generis* на који се одредбе других закона примењују само у делу ако ти односи нису регулисани наведеним законом.

Ни истицање туженог да пуномоћнику пуномоћје није престало у смислу члана 100. ЗПП није основано. Наведена одредба односи се на процесна овлашћења пуномоћника у случају смрти странке, а не овлашћења за закључење правних послова и предузимање правних радњи ван поступка.

(Пресуда Окружног суда у Београду, Гж 2716/93, од 4. маја 1993. године и Врховног суда Србије Рев. 2601/93, од 14. септембра 1993. године)

Исказ сведока у вези с вештачењем

Медицински вештак неуропсихијатар, на основу непосредног прегледа и медицинске документације Института где се тужилца лечила од 1963. године, дао је налаз (елементе стања здравља тужилце) и мишљење да је тужилца потписала спорни уговор без довољно увида у последице, те да се може сматрати пословно неспособном, и то у свом последњем извештају и у исказу на рочишту за главну расправу од 15. октобра 1987. године. Исто тако, судско-психијатријски одбор Медицинског факултета у Београду дао

је готово истоветан налаз и мишљење да тужила није била пословно способна за закључење спорног уговора о замени, и то у својим писменим извештајима од 29. јуна 1989. године и од 24. новембра 1989. године. Налаз вештака се своди на закључак да је реч о физички тешко хендикепираној особи, која је развила крајње пасивно-зависну структуру личности (ДГ. Пасивно-зависна личност, с. 301, тачка 6), што је чини веома несамосталном, несигурном и сугестивном, док јој лимитиране интелектуалне способности онемогућавају компензацију ограничења произашлих из њеног физичког хендикепа. Судско-медицински одбор предлаже делимично одузимање пословне способности тужиле.

Ценећи исказе касније саслушаних сведока, међу којима и адвоката (који је сачинио привремени уговор), а не ценећи довољно наведену садржину налаза и мишљења наведених високостручних специјалистичких медицинских вештака, судови непоуздано утврђују чињенице да је тужила приликом закључења спорних уговора била потпуно пословно способна, те стога изводе погрешан правни закључак да су спорни уговори материјално-правно ваљани, у смислу прописа члана 274. Закона о браку и породичним односима, члана 111. и 141. ЗОО.

Налаз и мишљење наведених вештака, које је солидно и логички утемељено на чињеницама о здравственом стању тужиле, не може се, без од стране других медицинских вештака доказаног оспоравања ових чињеница и примењене научне медицинске методе или доказане пристрасности вештака, оборити исказима наведених саслушаних сведока, лаика за медицину, о чињеницама о понашању тужиле у вези са закључењем ових уговора. Ако су судови сматрали да су искази ових сведока за то значајни, онда је њихове исказе требало предочити вештачима да их они са стано-вишта медицинске науке оцене.

Пошто су судови недовољно и непоуздано ценили изведене доказе на битну чињеницу, то се њихове пресуде не могу ваљано испитати, чиме је починена битна повреда одредаба парничног поступка из члана 354, став 2. тачка 13. ЗПП.

*(Одлука Окружног суда у Београду, Гж 1832/92 од 11. марта 1992. и
Врховног суда Србије, Рев. 3798/92, од 18. новембра 1992. године)*

Штета у међународном ваздушном саобраћају

Тужилац је у Буенос Аиресу предао на превоз авио-превознику "Луф-тханза" 713 килограма робе упаковане у 13 колета, која је требало да буде превезена из Аргентине за Будву. ЈАТ је примио од "Луфтанзе" у Франк-фурту 13 кутија са 713 килограма робе да их превезе у Тиват. Међутим, тужилац је у Тивту примио само 330 килограма робе, тако му је испоручено 383 килограма робе мање. Тужилац је уредно пријавио неслагање у тежини предате робе на превоз и оне која му је испоручена.

При оваквом чињеничном стању првостепени суд је обавезао тужени ЈАТ да плати тужиоцу износ од 7660 УСА \$, рачунајући 20 долара по изгубљеном килограму робе.

Закључак првостепеног суда Окружни суд није прихватио.

У конкретном случају, реч је о накнади штете због губитка дела пртљага у међународном ваздушном саобраћају и морају се применити одредбе Конвенције за изједначење извесних прописа у међународном превозу ваздухом, закључене и потписане 12. октобра 1929. године у Варшави, која је у Југославији одобрена и добила законску снагу у Закону од 31. марта 1931. године, а наведена Конвенција допуњена је и измењена Протоколом у Хагу 1955. године ("Службени лист ФНРЈ", број 6/59 - Међународни уговори). Варшавска конвенција измењена је у Хагу 1955. године, ступила је на снагу 1. августа 1963. године, а примењује се на сваки међународни превоз лица, пртљага и робе, извршен ваздухопловом уз плаћање, као и на бесплатне

превозе извршене од стране неког предузећа за превоз ваздухопловом. Овим одредбама прописани су, поред осталог, и услови за одговорност превозиоца у међународном ваздушном саобраћају за проузроковану штету.

Према члану 4, став 2. Варшавске коконвенције измењене у Хагу 1955. године пртљажница потврђује, док се супротно не докаже, пријем пртљага и услова под којима је закључен уговор о његовом превозу. Одредбом члана 22, став 2. исте конвенције утврђена је висина накнаде по килограму пртљага са 250 франака, ако није поднета посебне изјава о вредности, о ком случају се може наплатити и допунска накнада за превоз. То значи да је у том случају проширена одговорност превозиоца у погледу могуће висине накнаде штете, тј. био би одговоран за стварну штету према ценама у време пресуђења, а према правним правилима о накнади штете. Исто је и са одредбом члана 25. Варшавске конвенције, по којој се граница одговорности из члана 22, став 2. тј. у погледу висине накнаде штете неће применити ако се докаже да је штета настала због чињења или нечињења превозиоца или његових подређених, било са намером да се штета проузрокује, било свесном грубом радњом која вероватно може да проузрокује штету ако се у случају чињења или нечињења од стране подређених докаже да су то радили у извршењу своје дужности.

Суме из члана 22, ст. 2. и 3. Конвенције претварају се у национални новац који није злато, у случају судског спора, према вредности тог новца у односу на злато у моменту пресуђења.

С обзиром на напред изложено, нејасно је из којих разлога је првостепени суд досудио накнаду штете тужиоцу у девизном износу. Стога ће, у поновном поступку, уколико нађе да је тужбени захтев основан, првостепени суд висину накнаде штете одредити по члану 22, ст. 2. и 5. Варшавске конвенције, тј. рачунајући 250 франака по килограму изгубљеног пртљага, који имају за подлогу новчану јединицу која садржи 65,5 килограма злата финоће 900/1000, а претвара се у национални новац који није злато - конкретно у динарска средства плаћања у Југославији према њиховој вредности у односу на злато у време пресуђења, а на основу извештаја Народне банке Југославије који је потребно прибавити о томе колика је номинална вредност изражена у динарским новчаним јединицама која садржи злато наведене количине и финоће.

(Решење Окружног суда у Београду Гж. 9767/92 од 8. фебруара 1993)

Коаутор - лице са фотографије

На насловној страни часописа објављене су фотографије тужиље, са репортажом о њој, које је снимио првотужени. Вештачењем у поступку такође је утврђено да је у објављеним фотографијама, чији квалитет је примерен намени часописа, видљив и очигледан креативан допринос тужиље, као и чињеница је снимање обављено зналачки и осмишљено и да је такве резултате било могуће постићи уз пуни, заједнички и креативан однос фотографа и модела, односно тужиље и фотографа као аутора.

С обзиром на такво утврђено чињенично стање, а имајући у виду чињеницу да је друготужени објављивањем спорних фотографија без писмене сагласности тужиље користио недељиво ауторско дело тужиље и првотуженика и да зато туженици нису платити накнаду, нити закључили писмене ауторске уговоре о искоришћавању ауторског права тужиље, Окружни суд је и по становишту Врховног суда основано закључио да првотужени као носилац ауторског права на делу као целини није могао без дозволе тужиље, као сарадника на стварању тог дела, ауторско дело објавити, нити пренети право коришћења друготуженог у друге сврхе и без уговора са тужиљом као коаутором. Како је то, пак, учинио и с обзиром на то да је тужени то ауторско дело без уговора и писмене сагласности тужиље као коаутора објављивањем спорних фотографија у часопису користио, то

је првостепени суд правилно поступио када је о одговорности тужених и основаности тужбеног захтева тужиље одлучио побијеном међупресудом.

Указивање друготуженог у жалби да повреду ауторских права тужиље није извршио, већ да је у ствари објављивањем њених слика и репортаже у часопису као високотиражном недељнику у суштини тужиљу рекламирао, а што је истицао и у првостепеном поступку, нема значаја за другачију одлуку у овој парници, јер друготужени ни у жалби не спори да са тужиљом с тим у вези није имао никакав контакт, па следом тога да је такав навод и тачан, исту није могао без њене сагласности ни рекламирати.

(Пресуда Окружног суда у Београду П. 667/83 од 7. октобра 1991. и пресуда Врховног суда Србије Гж. 143/92 од 15. априла 1992)

Позив да се учини понуда

Према чињеничном стању у првостепеном поступку утврђеном, а на којем се заснива и побијена другостепена пресуда, произлази да је тужени 25. децембра 1991. године у дневном листу објавио оглас о јавном надметању путем прикупљања писмених понуда за продају пословног простора ближе описаног у изреци првостепене пресуде; да је тужилац у остављеном року поднео писмену понуду за куповину тог пословног простора, да је његова понуда, будући да је понудио износ од 90200 динар по метру квадратном била најповољнија, да је уплатио на име кауције износ од 70000 тадашњих динара, као и за трошкове лицитације 2500 динара.

У поступку је такође утврђено да је туженик писменим обавештењем од 6. марта 1992. године обавестио тужиоца да је лицитација која је обављена у поменутом листу од 25. децембра 1991. године о продаји тог локала оглашена неуспелом; да је ту јавну понуду због негативних инфлаторних кретања у земљи поништио и да је због тога поново у дневном листу од 5. маја 1992. године дат јавни оглас за продају тог истог пословног простора.

С обзиром на тако утврђено чињенично стање, нижестепени судови су и по становишту Врховног суда основано закључили да јавни оглас дат у дневном листу не представља у смислу члана 35, ст. 1. Закона о облигационим односима понуду за закључење уговора, већ само позив да се под објављеним условима понуда учини.

Како је, пак, туженик дописом од 6. марта 1992. обавестио тужиоца да је лицитација одлуком надлежног старешине оглашена неуспелом и позив на јавну понуду због негативних инфлаторних кретања у земљи поништен, те да је тај исти пословни простор поново у истом дневном листу од 5. маја 1992. оглашен на продају, нижестепени судови су и по становишту Врховног суда правилно закључили да поштиљалац позива на понуду не одговара као понудилац у смислу чл. 36. и 37. означеног закона, па су правилно поступили када су тужбени захтев тужиоца као неоснован одбили. Разлоге које су за своје одлуке дали као правилне, потпуне и основане прихвата и овај суд.

Указивање тужиоца да је туженик својевољно искључио из понуде на продају само спорни локал није основано, јер туженик и нема статус понудиоца, пошто учињено јавно обавештење не представља понуду, а сада околност што је позив на понуду за продају тог локала опозвао јер је у међувремену цена као битан елемент будућег уговора о продаји била знатно обезвређена, нема значаја и битног утицаја на другачију одлуку у овој парници.

(Пресуда Окружног суда у Београду Гж. 482/93, од 29. јануара 1993. и Врховног суда Србије Рев. 1996/93, од 9. јуна 1993)

Припремио Димитрије Милић

МЕЂУНАРОДНА КОНФЕРЕНЦИЈА: РАТНИ ЗЛОЧИНИ И СУД
ЗА РАТНЕ ЗЛОЧИНЕ У БИВШОЈ ЈУГОСЛАВИЈИ, Фрибур,
Швајцарска, 1-3. јули 1993.

I. Међународна конференција "Ратни злочини и Суд за ратне злочине у бившој Југославији", коју су заједнички организовали Центар за антиратну акцију из Београда и Институт за федерализам (*Institute de Federalisme*) из Фрибура (Швајцарска), одржана је од 1. до 3. јула 1993. године у Институту за федерализам. Покровитељ Конференције била је Национална задужбина за демократију (*National Endowment for Democracy*) из Вашингтона, САД.

У раду Конференције учествовало је четрдесетак учесника из Босне и Херцеговине, Хрватске, Македоније, Словеније и Југославије (Србије и Црне Горе), међународних невладиних организација (Међународни комитет црвеног крста, Међународноправне комисије Уједињених нација, Хелсиншки комитет Данске), као и међународни експерти из ове области. Конференција је радила у пленарном сазиву и дискусионим секцијама. На Конференцији је представљена и база података о праву оружаних сукоба коју је израдио Институт.

Након одавања поште свим жртвама сукоба у бившој Југославији, Конференцију је отворио *Arthur Mattli* који је, између осталог, истакао да се скуп одржава у Фрибуру услед околности да у постојећим условима није могао бити одржан у (бившој) Југославији, а сама чињеница што су се овом приликом окупили представници из свих делова бивше Југославије показује да је Конференција успела. У име Центра за антиратне акције из Београда, скуп је поздравила *Соња Бисерко*.

Директор Института за федерализам, професор др *Thomas Fleiner*, обраћајући се учесницима Конференције, између осталог, истакао је да Институт и он лично има много пријатеља из бивше Југославије, као и да постоје нека општа правна начела која се увек морају поштовати. Човек је пре свега људско биће, па онда све остало; из ових начела проистичу и идеје и концепти као што су плурализам и федерализам. Такође је истакао да је идеја о оваквом суду за ратне злочине нови концепт у пракси међународног права и да предстоје многе тешкоће у вези с његовим оснивањем и радом. Суд, међутим, мора почивати на основним правним начелима утврђеним још од римског права, као и на савременим начелима владавине права и правне државе (нпр. *audiat et altera pars*). Зато на правницима лежи велика одговорност да сачувају морални ауторитет права. Свој став илустровао је примером из друштвеног живота племена северноамеричких индијанаца, који су своје одлуке морали да оправдају не само пред својим саплеменницима, већ и пред припадницима племена у наредних пет генерација.

II. Реферате на овој међународној Конференцији су поднели:

- *Claudia Azzolini* (Правно одељење Међународног комитета црвеног крста, Женева): "Поједини аспекти међународног хуманитарног права у оружаним сукобима";

- *Maria-Theresa Dulic* (Правно одељење Међународног комитета црвеног крста, Женева): "Правни оквири оснивања и функционисања Суда за ратне злочине у бившој Југославији";

- *Др Константин Обрадовић* (Институт за међународну политику и привреду, Београд): "Југословенски рат - искуства и тешкоће у вези са реви-зијом међународног хуманитарног права у оружаним сукобима";

- *Др Владан Васиљевић* (Институт за криминолошка и социолошка истраживања, Фонд за Хуманитарно право, Београд): "Међународни суд за ратне злочине у бившој Југославији - реалност или утопија";

- *Др Милан Шаховић* (бивши Директор Института за Међународну политику и привреду, Београд): "Оснивање Међународног суда за ратне злочине у бившој Југославији и његови ефекти";

- *Др Бошко Јаковљевић* (Београд): "Међународни суд за ратне злочине у бившој Југославији - које право применити?";

- *Др Erik Siesby* (Хелсиншки комитет Данске, Копенхаген): "Међуна-родни суд за накнаду штете настале у рату у бившој Југославији";

- *Проф. Christian Tomuschat* (Универзитет у Бону, члан Међународно-правне комисије Уједињених нација): "Рад Међународноправне комисије Уједињених нација на оснивању сталног међународног кривичног суда".

III. У оквиру више сесија дискусије које су уследиле, учешће су узели: *Иван Звонимир Чичак* (Загреб), *др Дражен Петровић* (Сарајево); *др Небојша Вучинић* (Подгорица); *Лука Маркешкић* (Загреб); *Зоран Вирушевски* (Скопје); *др Љубивоје Анимовић* (Београд); *Roman Wieruszelski* (Познањ); *Стеван Лилић* (Београд); *Ивана Нижић* (Њујорк); *Наташа Кандић* (Београд); *Иво Јосиповић* (Загреб); *Свебор Диздаревић* (Сарајево); *Лидија Баста-Посавец* (Београд) и др.

На завршној сесији Конференције усвојени су и следећи *Закључци*, чији је нацрт израдила група у саставу: *Соња Бисерко* (Београд), *Julie Mostov* (Филаделфија) и *Тања Петровар* (Љубљана).

"У Фрибуру (Швајцарска), од 1. до 3. јула одржана је Међународна конференција експерата, активиста за људска права и представника невла-диних организација из Босне и Херцеговине, Хрватске, Македоније, Слове-није, Савезне Републике Југославије и других земаља, као и међународних организација и институција.

На основу бројних студија и докумената, они су разматрали питања везана за прикупљање доказа о ратним злочинима и примену Резолуције 827. Савета безбедности Уједињених нација, која се односи на оснивање Међународног суда надлежног за спровођење судског поступка против лица која су одговорна за тешке повреде међународног хуманитарног права, учи-њене на простору бивше Југославије од 1991. године.

Први скуп одржан је децембра 1992. године у Сан Рему (Италија). Покровитељ скупа у Фрибуру била је Национална задужбина за демокра-тију из Вашингтона, САД и Центра за антиратну акцију из Београда - дома-ћин скупа био је Институт за федерализам Универзитета у Фрибургу.

Учесници скупа посебно су истакли следеће принципе и препоруке:

1. Све државе на подручју бивше Југославије које још увек нису прих-ватиле надлежност Међународне комисије за утврђивање чињеница према одредби члана 90. Протокола I (1977), треба то да учине декларацијом о прихватању у смислу члана 90. наведеног протокола и ову декларацију депоновати код депонента.

2. Све државе које су учествовале у рату даће, ради прикупљања доказа и решавања спорова, свој пристанак и подржаће рад Међународне комисије за утврђивање чињеница, као и оним другим организацијама које на непри-страсан начин прикупљају доказе.

3. Процедуралне гаранције ради заштите и безбедности сведока морају се одмах успоставити.

4. Оптуженима се морају обезбедити пуне правне гаранције, у складу са конвенцијама о међународном хуманитарном праву и заштити људских права.

5. Суд мора служити реафирмацији и јачању начела владавине права. Дакле, прави и морални кредибилитет Суда не сме бити жртвован политичким интересима. Сврха Суда треба да буде спречавање даљих катастрофа које су задесиле народе и нације тог подручја и света.

6. Невладине организације, научници и експерти за људска права из држава са територије бивше Југославије, треба да имају одговарајуће улоге у односу на рад Суда. У овом циљу, учесници Конференције изражавају своју спремност да допринесу раду Суда.

7. У циљу решавања спорова у вези с накнадом штете, треба основати један међународни орган који би помогао жртвама ратних злочина.

8. Како би се утицало на благовремен и ефикасан рад Суда, учесници Конференције у Фрибургу наставиће да раде на реализацији изнетих ставова и у ту сврху основаће посебну радну групу".

др Стеван Лилић

МЕЂУНАРОДНИ ФОРУМ "МЛАДИ ЛИДЕРИ ПРЕД ИЗАЗОВИМА 21. ВЕКА", Пекинг, НР Кина, 26.08. - 2.09. 1993. године

Делегација Београдског универзитета у саставу проф. Слободан Унковић, проф. Ђорђе Пауновић, мр Гордана Илић-Попов и Дејан Шошкић боравила је недавно у НР Кини, на Међународном форуму који је организовала Сасакава фондација за мир из Јапана, у сарадњи са Министарством за образовање НР Кине, Удружењем за међународне пријатељске контакте НР Кине и Пекиншким универзитетом. На овој међународној конференцији присуствовало је око 300 учесника из 35 земаља са свих континената. Тема скупа била је "Улога младих талената у оквиру промена које се очекују у 21. веку". Поред тога, Форум је, свакако, био и јединствена прилика за развијање пријатељства између младих последипломаца и истраживача који су у Пекинг дошли с намером да чују различита размишљања о питањима и проблемима с којима се данас суочава светска заједница. Одређено време посвећено је, такође, и разговорима о тзв. SYLFF програму (Sasakawa Young Leaders Fellowship Found), у циљу његовог даљег унапређења и развоја. Стипендисти су подржали идеју да се формира компјутерска мрежа података која би омогућила брзу и ефикасну размену информација између универзитета укључених у SYLFF програм и, посебно, између самих стипендиста, што би знатно олакшало компаративна и интердисциплинарна истраживања различитих тема.

Сасакава фондацију основао је пре 30 година јапански индустријалац, Ryoichi Sasakawa, држећи се кредо: "Свет је једна породица: Сви људи, без обзира у ком делу Земљине кугле су рођени и на којим просторима живе, су браћа и сестре". Поред неколико десетина пројеката различите садржине (нпр. интеракција економије и безбедности државе, развој и заштита животне средине, размена људи и информација, учење јапанског језика и културе, и др.), од 1987. године основан је и Ryoichi Sasakawa Young Leaders Fellowship Fund, чији је главни циљ био да, пружајући финансијску независ-

ност, омогући талентованим и способним младим људима широм света да објективно и непристрасно врше своја истраживања у различитим областима друштвених и хуманитарних наука, те да својим знањем, доследношћу и младалачким ентузијазмом помогну даљи развој светске заједнице. Београдски универзитет имао је ту част да се нађе међу првима од укупно 50 признатих светских универзитета у SYLFF програму.

Тродневни Конгрес, одржан у периоду од 27-29. августа 1993. године, радио је у пленуму и кроз девет радних група у којима су се разматрали проблеми економског, социјалног и културног развоја, затим питања из области међународне трговине и финансија, заштите животне средине, међународна безбедност, развој породице и положај жене у савременом друштву, етничке и културне разлике међу појединим регионима, а једна од група била је посвећена унапређењу универзитетског образовања. Делегација Београдског универзитета имала је запажено учешће на секцијама које су се бавиле питањима међународне сигурности и безбедности, као и развојем и међународном трговином и финансијама, и то посебно у оквиру расправа о решавању проблема у бившој Југославији. Ово је за представнике из наше земље била изузетна прилика да у равноправном дијалогу и кроз академске разговоре, вођене са колегама из целог света, покушају да објасне врло сложене односе на просторима бивше Југославије.

Дискусије које су се водиле у оквиру радних секција омогућиле су размену идеја и знања. Уз то, поједина питања у оквиру теме осветљавана су са различитих аспеката и из разних углова посматрања. Чини се да је управо такав начин рада, ослобођен строгих и крутих стандарда, дијалог у којем су учествовали и студенти и професори из Северне и Латинске Америке, Европе, Азије, Аустралије и Африке, они којима је одабрана тема била врло блиска области чијим се истраживањем иначе баве, али и они који су о појединој теми имали само одређена предзнања, омогућио је учесницима Конгреса да сазнају много тога новог о другим економијама, културама, религијама, традицији и, уопште, о различитим системима вредности.

По окончању радног дела Форума организован је обилазак неких најпознатијих културно-историјских места у земљи-домаћину, што је учесницима скупа пружио могућност да боље упознају ову, по много чему, специфичну источну цивилизацију. Тако су учесници Конгреса посетили чувени Tian An Men Square и Забрањени град у Пекингу, као и Кинески зид. Поред тога, учесници Форума су неколико дана боравили у граду Xi'an, у источном делу северозападне Кине, око 2000 км од Пекинга. Боравак у овом граду омогућио нам је да видимо бројна историјска и археолошка богатства и особености кинеске цивилизације, при чему нарочито издвајамо чувену историјску гробницу глинених војника, затим посету Историјском, као и Етнографском музеју у засеку Банло наомак Xi'ana, обилазак Пагоде из времена Танг династије и др.

Форум младих лидера у Пекингу, у организацији Сасакава фондације за мир из Јапана, био је изузетан и јединствен доживљај за све његове учеснике. Учесће близу 300 делегата из 35 земаља широм света, свакодневно дружење са младима из земаља са различитом традицијом, обичајима, као и других политичких и верских убеђења, представља богато и велико животно искуство. Окупљања младих талентованих људи, попут овог у Пекингу, имају, без сваке сумње, огроман значај у успостављању светског мира, напретка и општег прогреса и могу на најбољи начин да омогуће непосредно превазилажење разлика између различитих политичких, економских и друштвених система.

мр Гордана Илић - Попов

Jean Rivero-Jean Waline, DROIT ADMINISTRATIF, Dalloz, Paris, 1992, 448 стр.

I. Четрнаесто издање овог већ класичног уџбеника француског управног права садржи материју која представља општу теорију Управног права Француске и сачувало је све своје одлике. Професор Риверо у овом уџбенику, као и у другим својим делима, посебно се истиче својим реалистичким посматрањем односа и појава у друштву и тежњом за јасним теоријским објашњењима. Основни став проф. Ривероа, у погледу састављања система излагања управног права, остаје увек исти и изражен је веома јасно: "Управно право може извршити своју друштвену функцију само ако је разумљиво и приступачно. То захтева, супротно правном егзистенцијализму, и поред свих тешкоћа за остварења својег задатка, улагање напора да управно право има свој складан састављен систем" (стр. 29, бр. 32).

То је управо одлика овог уџбеника. У свим другим својим делима, посебно у делу "Les libertés publiques", као и у другим значајним чланцима, проф. Риверо излаже увек низ сложених теоријских питања савременог управног права и даје своја документована гледишта, која указују да управно право мора бити одраз подвргавања управе праву. Та се његова одлика документованог и јасног теоријског излагања запажа на свакој страни овог уџбеника (1).

II. С обзиром на то да је проф. Риверо један од стубова реалистичке теорије управног права Француске, пре даљег указивања на значај овог дела указао бих, сажетим текстом проф. Ривера, на његов став о основу управног права Француске, који може бити од користи за размишљања о основама нашег управног права.

Као што је познато, још од првог издања овог уџбеника, професор Риверо је истицао да је француско управно право засновано углавном на пракси посебног Управног судства, што је изазвало тежњу теорије управног

(1) Сажети садржај овог уџбеника је следећи: Уводна напомена (с. 1-2); општа библиографија (3-8); дефиниција и појам управе (9-11); појам Управног права (12-16); Управно право и Наука о управи (16-17); Историјски развој француског режима управе: фактори и резултати еволуције Управног права (17-23); карактери и основна начела Управног права (24-32); Општа теорија правних лица (33-42); Правно правило (43-44); извори Управног права (45-68); Начело законитости (69-70); дискреционо право (појам и правни значај) (71-78); акти управе (79-97); управни уговори (98-118); Управно судство (развој, надлежности и организација, правна средства у управном спору, поступак пред управним судством (119-224); одговорност управе (225-260); организација управе (централизација и децентрализација, општа начела (261-288); Државна управа централни органи (289-301); локални органи управе (302-312); децентрализовани колективи - општинске управе (313-330); Департмани (331-355); Региони (336-340); Париз, Лион, Марсеј (341-348); Прегруписавање децентрализованих колектива - сарадња (359-366); Облици управне делатности - општи поглед и развој (367-370); Полиција (371-379); Јавна служба: општа теорија (380-394); Режија и концесија јавне службе (395-407); Јавне установе и јавна предузећа (408-428); Предузећа мешовите економије (429-432); Професионалне коморе (433-436); Општи закључак - критике управног права; утицај француског управног права; вредност система француског управног права; жељени напредак (437-440). На крају азбучни регистар изложене материје (441-448).

права да, супротно осталим гранама права, одреди посебан основ управног права. Ово трагање за посебним основом управног права одговарало је практичним потребама праксе, јер је поред судова опште надлежности постојало посебно управно судство, а законски текстови нису прецизно утврдили кад је који суд надлежан. То је довело до тога да су судови утврђивали критерије те надлежности, односно прихватањем општег начела које ће омогућити да се утврди кад је спор из области управног права и самим тим се одређује и одговарајућа надлежност управног судства или суда опште надлежности. Напором доктрине правне науке и судске праксе Државног савета, прво се дошло до тога да је основно начело за објашњење посебности правила Управног права била јавна служба. Такав став уследио је после познате одлуке Суда за решавање сукоба надлежности (Tribunal des Conflits) у случају Blanco од 8. II 1873, када је начелно одлучено да судови опште надлежности нису овлашћени да решавају спорове за штету коју корисницима управе проузрокују јавне службе. Тај став су после посебно заступали у теорији Управног права професори Диги (Duguit) и Жез (Jéze) који су сматрали да је Управно право нашло свој јединствени основ у појму јавне службе. Присталице тог става, самим тим, сматрали су да је основна разлика између активности појединача и делатности јавне службе у чињеници да је јавна служба посвећена задовољавању општег интереса. Тако се овим схватањем управно право могло дефинисати као право јавних служби. Оваквом концепцијом јавна служба утврђује границе управног права и самим тим одређује и надлежност управног судства. Ова, једноставна и чврста концепција, владала је судском праксом и у већем делу доктрине све до 1950. године. Од тада је ова концепција веома оспоравана и још увек није престала да буде предмет расправљања. Неки писци, посебно g.g. de Laubadère и Latournerie, остали су јој верни. Државни савет, после једног периода колебања, покушао је да потврди појам јавне службе као критеријума за утврђивање управне делатности. Ту проф. Риверо посебно указује да се наведени напори за повраћај значаја појма јавне службе, као основа управног права, на жалост сукобљавају са чињеницама. Пре свега, управа није ограничена на управљање само јавним службама. Предмет управног права шири је од надлежности јавне службе. Делатност јавне службе не користи увек поступак управног права; некада примењује поступак приватног права, посебно у материји уговора. Првобитно се сматрало да су то само изузеци који не вређају основно начело.

Међутим, будући да је све већи интервенционизам државе, који је почео још после првог светског рата, водио развоју делатности државе и стварању индустријских и трговачких јавних служби (les services publics industriels et commerciaux), те су јавне службе због природе своје делатности морале добрим делом примењивати прописе грађанског и трговачког права, тако да ће за одређене спорове бити надлежан суд опште надлежности, а не управни суд. Поред тога, држава поверава јавну службу и приватним организацијама, на пример заводима социјалног осигурања (les caisses de la sécurité sociale) које, у зависности од предмета пословања, примењују и правна правила приватног права. Проф. Риверо посебно истиче да чак и традиционалне јавне службе примењују све више, а некада и морају примењивати, правила поступка приватног права, посебно у материји уговора. Проф. Риверо стога закључује: јавна служба у својој делатности не примењује само правила управног права. Према природи предмета у поступку, некада ће примењивати прописе грађанског или трговачког права, а некада правила управног права. Из тога следи да под таквим условима није више могуће у појму јавне службе наћи ни услов за примену правила управног права, нити основ управног права, пошто потребе јавне службе, у зависности од случаја, могу бити задовољене некад правилима приватног права, а некад правилима управног права.

Проф. Риверо је против једног јединственог основа за објашњење свих посебности правила управног права. Посебно истиче: уопште није потребно за систематизацију управног права полазити од једног јединственог основа управног права. Ни у једној другој грани права није се тежило налажењу јединственог, основа. Напротив, више основних идеја, а не само једна јединствена основи су грађанског права, трговачког и радног права и тако су постигли највиши степен научне организације, односно систематизације својих наука.

По проф. Ривероу одређена правила управног права, не улазе ни у једну другу грану права, сем у управно право. То је у ствари скуп правних правила која управи дају овлашћења власти.

Насупрот томе, управи се правилима управног права често стављају много веће обавезе од обавеза које појединци имају по правилима приватног права. На пример, појединци слободно бирају циљ своје делатности док је управа обавезна да тежи обезбеђењу општег интереса; појединци слободно одлучују с ким ће сарађивати и уговарати, док је управи некад одређеним поступком то унапред утврђено. Проф. Риверо ту додаје да би се могао наводити низ других примера, на основу којих би се приметиле разлике са приватним правом, по којима управа није јача, већ више везана страна, од појединаца између себе.

Закључујући дефиницију управе, проф. Риверо истиче: правна правила управног права разликују се од односа у приватном праву, било што поверавају управи овлашћења која не постоје у приватним односима, било што ограничавају слободу делатности управе и стављају управи на терет и веће обавезе од обавеза које појединци имају између себе на основу општих правила (стр. 27-30).

III. У закључку овог уџбеника проф. Риверо, поред осталог, посебно истиче: "Франуско управно право и поред критика појављује се коначно као суштински здраво у својим побудама и својим начелима... Управно право, грана јавног права, не може се одвојити од општег друштвеног покрета... У почетку допринело је демократској инспирацији, подвргавајући извршну власт правилима права. На том путу постигнути резултати, захваљујући посебно тужби поводом прекорачења власти и развоју одговорности, били су знатни... Али, демократска инспирација захтева још више: не пасивну потчињеност корисника управе одлуци која је тајно донета и њему се намеће принудом, уместо тражења разумне сарадње (са странком) која би тако поданика преобразила у грађанина. То не значи, да би принуда нестала; било би утопија томе се надати и претендовати стварању односа између управе и корисника управе, не на једностраним актима управе, већ само уз сагласност странке. Насупрот томе, није утопија предвиђати не само ширење уговорног поступка, већ и доношење једностранних аката управе уз учешће и сарадњу странке. Ту ваља додати да најновије оријентације иду у том правцу. Оне одговарају захтевима правне државе" (стр. 439-440).

На крају закључка овог уџбеника проф. Риверо истиче: "Управно право Француске не може побећи од критике. Али његова прилагодљивост, односно гипкост, представља га, у ствари, као право које је отворено и које се може усавршавати. Ако се узме у обзир напредак који је постигнут у току стотину година, или се упореди са великим бројем иностраних управних права која су далеко од тога да су достигла толико позитивних резултата, долазимо до уверења да ће француско управно право, применом значајних прилагођавања у техници, али без великих промена које се односе на његова начела, продужити да одговара дноструком захтеву ефикасности и сигурности и тако достићи њихово саглашавање које је, у ствари, златно правило управног права" (стр. 440).

Ваља запазити да је четрнаесто издање овог уџбеника проф. Ривероа, допуњено саобраћавањем развоју позитивног права Француске, уз сарадњу

професора Жан Валина (Jean Waline), што је проф. Риверо у уводном делу подвукао и топло му захвалио на сарадњи.

Свим својим објављеним делима, а посебно овим уџбеником, проф. Риверо оставља значајан прилог не само француском праву, већ и општој теорији управног права, јер истиче колико управно право својим излагањима не сме бити само дескрипција позитивног права, већ се мора обрадити и теоријски излагати сажето, јасно и разумљиво а да при том ипак остане у оквирима научног излагања. У свим својим делима, а посебно у овом уџбенику, проф. Риверо је изложио низ сложених теоретских питања савременог француског управног права и дао гледишта која јасно указују да управно право мора бити одраз подвргавања управе праву, односно владавине демократских права, у којем читавим низом правних средстава грађани, односно корисници управе, могу ефикасно штитити своја уставом и законом загарантована права.

То је управо и одлика овог дела, те је стога разумљиво што је ово преведено и објављено у Шпанији, Португалији и Јапану.

Драгаш Денковић

ПРОМОЦИЈА СВЕЧАНОГ БРОЈА
”Анала Правног факултета” посвећеног
проф. Божидару С. Марковићу

Дана 22. јуна 1993. на Правном факултету у Београду промовисан је свечани број 1-2 Анала Правног факултета у Београду за 1993. годину, посвећен проф. др Божидару С. Марковићу. Том приликом говорили су академик проф. др Радомир Лукић, проф. др Обрен Станковић, проф. др Данило Баста и сам јубилар. Доносимо реч проф. Басте и јубилареву.

Реч проф. др Данила Н. Басте

Драги и поштовани господине професоре Марковићу,
уважени господине Продекане,
цењене колегинице и колеге,
даме и господо,

Указана ми је заиста велика част, којој одмах додајем и своје не мање задовољство, што на овој свечаности могу да изговорим неколико речи о професору Божидару С. Марковићу. Радо сам прихватио ту могућност, али сам убрзо увидео да о професору Марковићу, нестору наше правне мисли и нашег правништва уопште, није лако говорити, поготово не у сажетом облику какав се у овом часу подразумева. Одакле почети - прва је велика тешкоћа с којом сам се суочио. Наш јубилар, чију деведесетогодишњицу данас обележавамо свечаним уручењем посебног броја ”Анала” посвећеног њему, јединствена личност, човек је који се огледао на разним подручјима права, али исто тако и на ширим духовним просторима. Одлучио сам, стога, да у овој прилици започнем с неочекиване стране, уједно са стране на којој наилазимо на један необичан парадокс. На страници 232/233. овог двоброја ”Анала” објављена је библиографија књижевних превода проф. Марковића. То је импресиван списак: Едгар Алан По, Вилем Фокнер, Жерар де Нервал, Жан-Пол Сартр, Џорџ Мередит, Хорхе Луис Борхес, Стендал и др. У правничкој средини мање је знан овај вид делатности проф. Марковића, тј. чињеница да је он, такође, наш истакнути књижевни преводилац високог угледа. А поменути парадокс састоји се у томе што су многи од нас, управо благодарећи његовом језичком умећу као преводиоца, били у присној вези са професором Марковићем и пре но што су га непосредно упознали. Личним познанством, та је веза неизоставно постала још дубља и снажнија.

По својој судбини и свом делу, проф. Марковић је део историје београдског Правног факултета. Срећом, он је и део његове садашњости, свакако и будућности. Проф. Марковић је представник и оличење најбољег соја правних писаца и професора које је овај Факултет имао. Пространих видика и широких интересовања, он је обрађивао и проблеме правне политике, и грађанског права и историје наше правне мисли. Ипак, главно подручје његовог рада и деловања односило се на крупна питања теорије и филозофије права, ближе речено - на средишњу проблематику правде и правичности. Особито правичности. И у теоријском и у животном смислу, професору Марковићу, верујем, најбоље пристаје ознака егзистенције привржене правди и правичности. Основама које је у истраживању ових крајњих питања правне филозофије поставио у својој париској докторској тези, о којој је малочас говорио и проф. Лукић, наш је јубилар, недоступно, а недогматично, остао веран до дана данашњег. Доследност ретка и поштовања достојна.

Што проф. Марковић ставља у први план и што отуда одређује и највећма обележава његово правнотеоријско становиште, свакако са значајним методолошким последицама и захтевима, несумњиво је дуализам правног феномена. Поред позитивног права, које је свагда признавао, постоји и право које се назива(ло) различитим именима: праведно, објективно, социјално, природно и сл. Проф. Марковић је рано искусио и добро знао да ће га дуализам сачувати од рђавих консеквенција и погубних застрањивања сваког монизма на тлу права, било да је реч о метафизичком апсолутизму природноправног типа, или, пак, о нормативистичко-позитивистичком редукционизму. Треба рећи и то да његову правнофилозофску мисао прожима и једна доза, умерена и зато лековита, реализма повезаног с виталистичким начелом одржања и унапређења живота.

Не могу и не желим да заобиђем ни ону околност из живота и рада проф. Марковића која је свима вама добро позната и која толико говори о његовој личности. Имам на уму његово учешће, заједно са професорима Михаилом Илићем и Ђорђем Тасићем, у покретању библиотеке и оснивању задруге "Политика и друштво" у другој половини тридесетих година. Проф. Марковић је доживео да пре пар година буде и обновитељ те библиотеке, одн. задруге, чија је улога и онда и сада значајна и незаменљива.

Дело проф. Марковића није обимно онолико колико је, зацело, могло бити да није био спречен да на Факултету остане и после 1945. године. Али, он за тим не треба да жали. Значај дела не мери се опсегом; има правних филозофа европског значаја - подсећам само на покојног Теодора Фивега - чије је писано дело по обиму врло скромно. Значај дела мери се, у првом реду, снагом идеја, њиховом продорношћу и уверљивошћу, јасноћом којом су изложене и разложима којима су поткрепљене. Та је мерила задовољио проф. Марковић. Данас то можемо да кажемо са сигурношћу.

На крају, рекао бих и ово: не само етимолошки и не само у нашем језику, право је неразлучно повезано с оним што је право, што је усправно. Усправно стајање захтева се не мање у праву него у филозофији. У личности и делу професора Божидара С. Марковића наш факултет има узорну потврду те неодолјиве повезаности правности и усправности. Он је у високом степену остварио јединство живота и дела.

Ја Вам, драги професоре Марковићу, желим дуг живот и даљи успешан рад на добро наше правне филозофије и нашег Правног факултета.

Реч проф. др Божидара С. Марковића

Поштоване даме и господа, колегинице и колеге,

У присуству овог двоброја Анала београдског Правног факултета, којим се обележава деведесетогодишњица мог живота и љубазних и ласкавих речи мојих предговорника, мени остаје једино да изразим своју дубоку захвалност свим личностима и установама које су благотворно утицале на моје стручно формирање и којима припада највећа заслуга ако сам успео да нешто допринесем правној науци.

Посебну захвалност дугујем и свим уваженим колегиницама и колегама чије је дело овај зборник објављен мени у част.

У овом тренутку на првом месту и с највећом захвалношћу сећам се мојих поштованих и драгих професора с београдског Правног факултета који су на њему држали катедре и предавали, данас давних двадесетих година овог века на измаку. Они су ме увели у свет права и положили чврсте темеље мојим првим знањима из правних наука. - Међу њима су Слободан Јовановић, Живојин Перић, Живан Спасојевић, Божидар В. Марковић, Тома Живановић, Гргур Јакшић, Реља Поповић, Драгољуб Аранђеловић, Велизар Митровић, Драгољуб Јовановић. Поред осталих, том кругу припадају и тројица изузетних професора и научника Руса - Теодор Тарановски, Евгеније Спекторски и Александар Соловјев. Они су унели један нов полет у наш Факултет и својим радовима обогатили и српску правну науку.

Са исто толико захвалности и пијетета сећам се у овом часу и мојих славних професора с париског Правног факултета, на којем сам 1930. године положио докторат. Ти племенити људи и изванредни зналци у великој су мери допунили моја знања понета из Београда и проширили ми видике, откривајући ми достигнућа сјајне француске правне мисли. - То су Анри Леви-Илман, председник моје докторске тезе, затим велики Анри Капитан, члан Француског Института и Академије моралних и политичких наука, Етјен Бартен, Жорж Рипер, Рене Демог, Жермен Мартен, Луи Ле Фир, Бадван, Гастон Жез, Ашил Местр.

Велики сам дужник и својих старијих колега с београдског Правног факултета, који су ме свесрдно прихватили као свог млађег друга и од којих сам такође много научио. Међу њима су били нарочито професори Михаило Илић, Ђорђе Тасић и Михаило Константиновић. Они су ме позивали и укључивали у сарадњу не само у школским стварима, већ и на широком пољу јавних делатности. - Тако сам с професором Илићем учествовао у покретању и уређивању предратне Библиотеке "Политика и друштво", која је отпочела с радом 1937. године и до рата за 4 године делатности објавила равно 50 расправа о разним питањима из области политичког и друштвеног живота и из пера наших тада најистакнутијих професора, научника, академика, политичара, новинара и других јавних радника. С професором Илићем сам учествовао и у покретању и издавању опозиционог листа "Напред", социјалдемократски оријентисаног листа који се залагао за демократију и за укидање шестојануарске дикатуре, за политичко просвећивање народа, за социјалне реформе, за оздрављење нашег ондашњег политичког живота, за федеративно уређење унитарне Југославије и нарочито за пружање отпора фашизму, агресији и насиљу у међународним односима. - Последњи, 95. број листа "Напред", изашао је 2. априла 1941. године, непосредно пред почетак другог светског рата. - С професором Тасићем сам сарађивао при оснивању научних друштава и покретању часописа. Већ 1935. основали смо Друштво за правну филозофију и социологију које је, између осталог, покренуло акцију за социолошко проучавање нашег села и имало амбицију да тако

настави дело Јована Цвијића. То друштво је 1938. прерасло, окрећући се од права све више ка социологији, у Друштво за социологију и друштвене науке, а исте године је покренуло и периодичну едицију "Социолошки преглед". Од те едиције изашао је само један, али веома садржајан, зборник радова који је означавао прекретницу и који и данас може послужити као путоказ при обнови наших уназађених друштвених дисциплина. - Као што је познато, професори Илић и Тасић су под фашистичком окупацијом животима платили своја научна и слободоумна политичка уверења. - С професором Михаилом Константиновићем сарађивао сам при кодификацији југословенског грађанског права, посебно у области породичног законодавства, наследног права и закона о облигацијама. Далеко најзначајнија улога и највећи удео у том послу припада, међутим, искључиво професору Константиновићу који је, захваљујући својим високим способностима, спреми и знању, успео да - упркос притисцима и идеологији комунистичког режима поред тредиционалних вредности унесе у наше ново законодавство и многа модерна западноевропска научна схватања.

Изузетну захвалност данас осећам и према садашњем професорском колегијуму београдског Правног факултета. Његови чланови су ме, после полувековног удаљења с факултета, најсрдачније позвали на сарадњу, подстицали ме и храбрили да и у овим позним годинама наставим с прекинутом научном делатношћу. Тиме су ми омогућили да бар донекле и фрагментарно заокружим своје раније започете радове из области теорије и философије права.

Нарочиту захвалност дугујем и колегама који су спонтано покренули и остварили иницијативу да се посебним бројем Анала обележи деведесета годишњица мог живота. Уз не мали труд и залагање они су успели да се та иницијатива спроведе у дело, без обзира на тешкоће којима нас данашњица притискује. Највећа заслуга за тај подвиг припада уредништву Анала, на челу са Обреном Станковићем и члановима његовог редакционог тима.

Најзад, и не на последњем месту, најискреније сам захваљан свим драгим колегиницама, колегама и пријатељима који су својим прилозима испунили странице овог јубиларног броја Анала и са симпатијама истакли и неке резултате до којих само дошао током шест деценија дугих размишљања о неким основним проблемима које поставља феномен права.

Завршавајући ову реч захвалности, сећам се у овом тренутку и поруке коју је нама, новоизабраним доцентима, 1933. године, дакле пре шест деценија, приликом нашег ступања на Факултет упутео ондашњи декан, професор Живан Спасојевић: "Будите слободни у вашем раду, критикујте нас, будите бољи од нас, и отидите даље од нас".

Ја бих данас, на растанку, са своје стране мојим млађим колегиницама и колегама оставио у аманет: истрајте у вашим напорима за тражењем истине у науци, у борби за друштвену правду, за слободу духа, за демократију, а тиме, и изнад свега, за добро и бољу и срећнију будућност српског народа.

ОСНИВАЊЕ И ДОСАДАШЊИ РАД СТАЛНОГ ОДБОРА ЗА БАШТИНУ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА

Стални одбор за баштину Правног факултета образовало је Наставно-научно веће факултета у марту 1993. године. У састав Одбора ушли су проф. Божидар Марковић, као председик, проф. Драгољуб Поповић, као потпредседник, асистент Добросав Миловановић, који је секретар Одбора и професори Драгаш Денковић, Миодраг Јовичић, Стеван Врачар, Момир Милојевић, Сима Аврамовић и Јовица Тркуља, као чланови. По функцији ће, на основу одлуке о оснивању, Одбору припадати и продекан за наставу, коју дужност обавља проф. Тркуља.

Своју прву седницу Одбор је одржао 11. марта 1993. године. На тој седници Одбор је, на предлог председника, прихватио Нацрт програма за баштину Правног факултета.

Према том програму, баштина Правног факултета схваћена је у најширем смислу и односи се на више различитих целина. Ту најпре долазе претече чија се делатност крајем XVIII и у првој половини XIX века одвијала пре свега у пречанским крајевима. Међу њих спадају Павле Ђулинац, Иван Југовић, Димитрије Давидовић, Божа Грујовић и др. Институционалну претечу београдског Правног факултета представљала је Велика школа, која је деловала у Београду од 1808. до 1813. године.

Спољашња историја Правног факултета са својим многобројним организационим променама, новинама у систему наставе, новим предметима, катедрама, семинарима, докторатима, чини засебну целину у баштини Правног факултета.

Свакако најзначајнији сектор у богатој ризници факултетске баштине представља развитак правне мисли. Тај развитак кретао се под смењујућим утицајима учења о природном праву, историјске правне школе, затим формалистичког схватања права у облику школа егзегезе и правног позитивизма, па све до социолошких правца.

Развитак економске мисли на Правном факултету никако не може бити занемарен и долази међу важне чиниоце баштине. Економска мисао у институционалном погледу се у Србији дуго неговала на Правном факултету, пре него што је добила своју засебну школу у београдској академској породици.

Баштина Правног факултета обухвата исто тако и капитална дела професора. Међу овима треба поменути *Предавања из природног права* Јована Стерије Поповића, *Објасненије Грађанског законика* од Димитрија Матића, *Енциклопедију права* Глигорија Гершића, књигу *О држави* Слободана Јовановића, затим *Задружно право* Живојина Перића, *Систем Грађанског права* Андре Ђорђевића, као и *Нацрт једне опште теорије права* Живана Спасојевића, *Систем кривичног права* и *Синтетичку правну филозофију* Томе Живановића, *Увод у правне науке* Ђорђа Тасића, *Систем филозофије права* Радомира Лукића.

Посебан сегмент факултетске баштине чине уџбеници из појединих предмета, путем којих су врсни професори ове куће вршили утицај на стручно образовање многих генерација правника, па тиме и на развитак права у целини. Ваљало би због тога приступити сачињавању списка свих уџбеника који су коришћени на факултету.

Пажњу свакако заслужују и часописи, који су издавани у оквиру Правног факултета; пре другог светског рата *Архив*, а после рата *Анали*. Ти часописи захтевају пре свега монографску обраду у делима наших научника.

У баштину долазе и научна друштва и зборници, издати на факултету, попут *Социолошког прегледа*, као и фондови који су постојали при факул-

тету, међу којима се истиче фонд Милана Марића. Тај фонд су у првој половини овога века основали родитељи Милана Марића, који је умро као студент париског Правног факултета. Први питомац фонда био је Милан Ракић, најбољи школски друг Марићев. Међу осталим питомцима фонда налазиле су се личности које ће се истаћи у нашем јавном животу или постати професори на београдском Правном факултету: Милан Гавриловић, Илија Шуменковић, Нико Перић, Милан Бартош, Божидар С. Марковић...

Да би одговорио овако великом задатку који му је постављен, Одбор је одлучио да делује тако што ће председник, потпредседник и секретар чинити уже оперативно тело, названо Извршни одбор, док ће за поједине гране свога програма образовати секције. Предвиђа се оснивање пет секција: за приватно право, јавно право, кривично право, теорију и филозофију права и за економију. Руководиоци секција могли би бити и стручњаци који нису чланови Одбора, а сараднике ће одредити саме секције у договору с Одбором. Секције ће о свом раду периодично достављати извештаје Одбору.

Програм истраживања баштине Правног факултета зависиће пре свега од обезбеђења извора финансирања. Факултетски буџет неће бити довољан за ову сврху, те ће бити неопходно да се међу утицајним и имућним нашим људима пронађу добротинитељи.

Облици у којима се предвиђа обрада баштине веома су различити. Предвиђа се издавање обимних студија, зборника и монографија, али и чланака и засебних краћих публикација. Посебно би требало организовати архивску збирку докумената, с надом да би ова једног дана могла да прерасте у музеј Правног факултета.

Нарочита пажња мора се посветити изради библиографије и инвентара књига, публикација и осталих предмета, који су у вези с баштином факултета. Због свега тога установљвање архиве Одбора за баштину указује се као неодложна потреба и првенствен задатак.

Услед огромног посла који пред њим стоји, Одбор је на својој седници у новембру прошле године утврдио неколико најважнијих задатака, којима ће се одмах и у највећој мери посветити. Ти задаци били би следећи.

У првом реду међу неодложне послове Одбора долази образовање секција, ради обраде материјала по основним гранама права и економије, као и избор руководиоца тих секција.

Тренутно је у току редиговање веома обимног материјала са саветовања о научном наслеђу факултета од 1841. до 1941. године, како би се приредио за објављивање. Стални одбор за баштину је у извесном смислу проистекао из одбора који је организовао поменуто саветовање, те је продужио рад на објављивању зборника с тог скупа.

Пред Одбором је и задатак да помогне објављивање сразмерно обимног рукописа Историје Правног факултета, коју су написали професори Ј. Даниловић, Љ. Кондић, Д. Јевтић, М. Симић и Д. Поповић. То дело је припремљено за штампу.

Стални одбор је покренуо иницијативу да се 1994. године обележи 150. годишњица Српског грађанског законика. Ту иницијативу прихватили су Српска академија наука и уметности и Правни факултет у Београду. Они ће тим поводом заједно бити организатори научног скупа, чије се одржавање предвиђа за март 1994.

Још један предлог Сталног одбора за баштину наишао је на повољан одјек у јавности. Тај се предлог односи на обележавање педесет година од смрти професора Михаила Илића, који је стрељан од стране окупатора у марту 1944. године. Ова тужна годишњица треба да буде обележена не само сећањем на покојног професора Илића, већ и научним скупом посвећеним његовом делу.

Међу првенственим задацима Одбора налази се и напор за објављивање најважнијих старих дела наших правних писаца. Ту треба привести

крају давнашњи покушај да се објави *Природно право*, Јована Стерије Поповића, а вредело би упоредо с тим послом позабавити се и издањем Енциклопедије права Глигорија Гершића.

Најзад, неопходно је што пре установити архиву Одбора, обезбедити простор за њу у згради факултета и изабрати њеног руководиоца.

Сав овај огроман посао који пред Одбором стоји изискује много труда и добре воље не само од чланова Одбора, већ и од свих професора и асистената на Правном факултету у Београду, као и од факултетске управе, како садашње, тако и сваке будуће. Још више од овога, добродошла ће бити помоћ колега с других факултета и из института, као и од оних који су се посветили пракси. Због тога је сврха овог кратког написа управо у томе да упути позив свима који желе да помогну остварење великог задатка, чији је циљ да се сачува баштина београдског Правног факултета. Позивајући све људе добре воље расположене да сарађују у овом обимном и дуготрајном послу, Стални одбор за баштину жели и овим путем да обзнани како је забраву објавио рат.

Драгољуб М. Поповић

САДРЖАЈ

	страна
ЧЛАНЦИ	
<i>др Војин Димитријевић, мр Јелена Пејић</i> , Ефикасност санкција Уједињених нација против Југославије (прегледни чланак) - - - - -	485-512
<i>мр Радоња Дубљевић</i> , Разлози који искључују противправност кривичних дела против части и угледа (прегледни чланак) - - - - -	513-530
<i>др Драган Милков</i> , О појму управног спора (прегледни чланак) - - - - -	531-542
<i>др Миодраг Симић</i> , Јавна реч виђена кроз уставне одредбе (прегледни чланак) - - - - -	543-558
ДИСКУСИЈА	
<i>др Момир Милојевић</i> , Мишљења Арбитражне комисије о Југославији - - - - -	559-583
СУДСКА ХРОНИКА	
Одлуке Савезног Уставног суда - <i>Ђорђе Ђурковић</i> - - - -	584-591
Одлуке Вишег привредног суда Србије - <i>др Јездимир Митровић</i> - - - - -	592-594
Одлуке Окружног суда у Београду - <i>Димитрије Милић</i> - - - - -	594-598
БЕЛЕШКЕ	
<i>др Стеван Лилић</i> , Међународна конференција: Ратни злочини и суд за ратне злочине у бившој Југославији, Фрибург, Швајцарска, 1-3. јули 1993. - - - - -	599-601
<i>мр Гордана Илић-Попов</i> , Међународни форум "Млади лидери пред изазовима 21. века", Пекинг, НР Кина, 26.08-2.09.1993. - - - - -	601-602
ПРИКАЗИ	
Jean Rivero - Jean Waline, Droit administratif, Daloz, Paris, 1992, 448 str. - <i>др Драгаш Денковић</i> - - - - -	603-606

ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА

Промоција свечаног броја "Анала Правног факултета" посвећеног проф. Божићу С. Марковићу - - - - -	607-610
Оснивање и досадашњи рад Сталног одбора за баштину Правног факултета - Драгољуб М. Поповић - - - - -	611-613

TABLE OF CONTENTS

	page
ARTICLES	
<i>Dr. Vojin Dimitrijević, mr. Jelina Pejić</i> , Efficiency of the United Nations Sanctions against Yugoslavia (review article) - - -	485-512
<i>Mr. Radonja Dubljević</i> , Grounds for Exclusion of Unlawfulness of Criminal Offences against Honour and Reputation (review article) - - - - -	513-530
<i>Dr. Dragan Milkov</i> , The Notion of Administrative Litigation (review article) - - - - -	531-542
<i>Dr. Miodrag Simić</i> , Expression of Views in Public and Relevant Constitutional Provisions (review article) - - - - -	543-558
DISCUSSION	
<i>Dr. Momir Milojević</i> , Opinions of the Arbitration Commission on Yugoslavia - - - - -	559-583
COURT CHRONICLE	
Decisions of the Federal Constitutional Court of Yugoslavia - <i>Đorđe Đurković</i> - - - - -	584-591
Decisions of the Superior Economic Court of Serbia - <i>dr. Jezdimir Mitrović</i> - - - - -	592-594
Decisions of the District Court of Serbia - <i>Dimitrije Milić</i> - - - -	594-598
NOTES	
<i>Dr. Stevan Lilić</i> , International Conference: War Crimes and the Court for War Crimes in Former Yugoslavia, Fribourg, Switzerland, July 1-3, 1993 - - - - -	599-601
<i>Mr. Gordana Ilić-Popov</i> , International Forum "Young Leaders Before the Challenges of the 21st Century", Peking, PR of China, August 26 - September 2, 1993 - - - - -	601-602
BOOK REVIEWS	
Jean Rivero - Jean Waline, Droit administratif, Daloz, Paris, 1992, 448 pages - <i>dr Dragaš Denković</i> - - - - -	603-606

FACULTY CHRONICLE

Promotion of the Festive Issue of the Annals of the Faculty of Law in Belgrade dedicated to Professor Božidar S. Marković - -	607-610
Establishing and Activity of the Board for the Heritage of the Faculty of Law - - - - -	611-613

TABLE DES MATIÈRES

	page
ARTICLES	
<i>Vojin Dimitrijević, Jelena Pejić</i> , L'efficacité des sanctions des NU contre la Yougoslavie (article de revue) - - - - -	485-512
<i>Radonja Dubljević</i> , Les raisons qui excluent l'illicéité des actes criminels contre l'honneur et la réputation (article de revue) - - - - -	513-530
<i>Dragan Milkov</i> , Sur le concept du contentieux administratif (article de revue) - - - - -	531-542
<i>Miodrag Simić</i> , La parole publique vue à travers les dispositions constitutionnelles (article de revue) - - - - -	543-558
DISCUSSION	
<i>Momir Milojević</i> : Les avis de la Commission d'arbitrage sur la Yougoslavie - - - - -	559-583
LA CHRONIQUE DES TRIBUNAUX	
Les décisions du Tribunal fédéral constitutionnel de Yougoslavie - <i>Đorđe Đurković</i> - - - - -	584-591
Les décisions du Tribunal suprême économique de Serbie - <i>dr Jezdimir Mitrović</i> - - - - -	592-594
Les décisions du Tribunal de district de la Serbie - <i>Dimitrije Milić</i> -	594-598
NOTES	
<i>Stevan Lilić</i> , La conférence internationale: Les criminels de guerre et le tribunal pour les crimes de guerre dans l'ex - Yougoslavie, Fribourg, Suisse, 1-3 juillet 1993. - - - - -	599-601
<i>Gordana Ilić-Popov</i> : Le forum international "Les jeunes leaders devant les défis du 21ème siècle", Peking, R. P. de Chine. - -	601-602
ANALYSES	
Jean Rivero-Jean Waline, Droit administratif, Dalloz, Paris, 1992, 448 p. - <i>dr Dragaš Denkovć</i> - - - - -	603-606

CHRONIQUE DE LA FACULTÉ

La promotion du numéro special des Annales de la faculté de droit de Belgrade consacré au professeur Božidar S. Marković — —	607
La fondation et le travail de la section pour le patrimoine de la Faculte de droit. — — — — —	611

Уредништво „Анала” моли своје сараднике да рукописе достављају, придржавајући се следећих правила:

1. Све радове (чланке, прилоге, дискусије, приказе, судску праксу итд.) куцати на пуном папиру (не на пелиру) и то на једној страни, са проредом и са довољно белине са стране (27 редова на страни и 60 словних места у реду).

2. Уз рад намењен рубрики „Чланци” истовремено доставити апстракт (скраћени резиме) од 10 до 20 редова, резиме до највише 25 редова, и кључне речи са највише пет израза, без свеза. Апстракт и резиме куцати на исти начин као што је предвиђено под тачком 1.

3. Уз сваки рад доставити следеће податке: тачну адресу, потпуне податке о звању, број жиро-рачуна, телефон на радном месту и у стану.

4. Сваки рад доставити потписан.

5. Прикази књига које су мање од 200 страна не треба да буду дужи од 5 куцаних страна. Прикази књига које су по обиму веће од 200 страна могу се сразмерно повећати и то за по једну куцану страну на сваких додатних 100 штампаних страна. Уколико је приказ књиге по природи аналитичан, редакција ће толерисати повећање обима приказа за 20%.

6. Фусноте треба куцати на крају рада (не испод текста на страни), такође са проредом и са довољно белине са стране, и то тако да нумерација фуснота иде од броја 1 па надаље за цео рад (не правити посебну нумерацију за поједина поглавља).

7. Цитирање треба да обухвати следеће податке и то следећим редом: аутор (прво име, па онда презиме), назив дела, место издавања, година издавања, број цитиране стране или тачке пасуса. ПРИМЕР: Живојин Перић, *Стварно право*, Београд, 1922. стр. 141; Raymond Saleilles, *De la déclaration de volonté*, Paris, 1929, стр. 93.

8. За радове објављене у часописима, као и за прописе објављене у службеним гласилима, навести, после података о аутору и о раду, податке о: називу часописа (службеног гласила), броју и години издажења часописа (службеног гласила), броју цитиране стране. ПРИМЕР: Радомир Лукић, *Субјективни фактор и непосредна демократија*, „Анали Правног факултета у Београду”, бр. 2-3/1964, стр. 153; чл. 7. Закона о шумама СР Србије, „Службени гласник СРС”, бр. 19/1974.

9. За радове објављене у зборницима, енциклопедијама и сл, навести: име и презиме аутора, назив дела, назив зборника односно енциклопедије, име и презиме редактора (уколико је означено на зборнику), место издања, годину издања, број цитиране стране. ПРИМЕР: Божидар Јелчић, *Пораст и разлози пораста порезног оптерећења*, „Финанције и финансијско право”, ред. Божидар Јелчић и Владимир Срб, Осијек, 1982, стр. 37; Владимир Капор, *Купопродаја*, п. 37, „Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада”, том први, Београд, 1978, стр. 805.

10. Навођење судских одлука треба да садржи податке о врсти одлуке, суду, броју одлуке, датуму када је донесена и публикацији у којој је објављена, односно назначење да је коришћена из судске архиве. ПРИМЕР: Решење Уставног суда СР Србије III У бр. 82/72, од 31. маја 1972, „Зборник судске праксе”, бр. 7-8/1982, одл. бр. 29; пресуда Врховног суда СР Хрватске Гзз бр. 58/75, од 18. јуна 1975, „Збирка судских одлука”, књ. I, св. 4, одл. бр. 462.

11. Уколико се једно дело истог аутора цитира у више фуснота (које нису непосредно једна из друге), после имена и презимена аутора други и сваки следећи пут употребити скраћеницу *op. cit.* уколико се једно дело

истог аутора цитира у фуснотама које непосредно следе једна за другом, после првог навођења потпуних података о аутору и о делу употребити скраћеницу *ibid*.

12. Сви библиографски подаци требало би у начелу да буду дати у фуснотама. Изузетно, пре свега при помињању неких законских одредби, то би се могло учинити и у самом тексту. ПРИМЕР: Из пореске основице је, као што предвиђа одредба чл. 3. Закона о порезу из дохотка организација удруженог рада СР Србије, искључен износ дела дохотка у висини 55% просечног месечног нето личног дохотка радника у привреди СР Србије исплаћеног у претходној години.

13. Пошто се часопис „Анали” штампа ћирилицом, црвеном оловком треба подвући речи или реченице које треба да буду штампане латиницом. Овај захтев се односи и на фусноте.

14. Речи и реченице које треба да буду штампане курзивом подвући црном или плавом оловком. Сви наслови цитираних радова треба да буду штампани курзивом.

15. Речи и реченице које треба да буду штампане латиницом и курзивом истовремено подвући и црвеном и црном (плавом) оловком. ПРИМЕР: Jan Tinbergen, *Does Self-management Approach the Optimum Order?*, "Yugoslav Workers Self-management", ed. by F. J. Brockmeyer, Dordrecht, 1970.

16. Места која се желе истакнути штампају се искључиво курзивом а не шпацираним (размакнутим словима). Због тога у рукопису ништа не треба куцати размакнутим словима.

17. Поднасловe највишег реда обележавати римским бројевима и куцати великим словима. Ужe поднасловe обележавати арапским редним бројевима и куцати малим словима, а још ужe словима азбуке и такође куцати малим словима. ПРИМЕР: III. УТИЦАЈ ПОРЕСКЕ ПОЛИТИКЕ НА ПОНУДУ ЧИНИЛАЦА ПРОИЗВОДЊЕ; 1. Ефекти пореске политике на штедњу; (а) Ефекти пореске политике на штедњу становништва.

18. Моле се сарадници да после прекуцавања рукописа пажљиво прочитају текст и отклоне евентуалне дактилографске грешке.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду” у 1994. години за целу годину износи:

1. За правна лица - - - - -	дин. 40.-
2. За физичка лица - - - - -	” 15.-
3. За студенте (редовне и ванредне) - - - - -	” 5.-
4. За један примерак - - - - -	” 10.-
5. За један примерак за иностранство - - - - -	US\$ 25 (у дин.)

Претплата за иностранство износи 50 US\$ (плативо у динарима по курсу на дан уплате).

Цене за појединачан примерак важе од бр. 5 за 1993. годину.

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број,
40803-603-4-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД - Булевар револуције 67, тел. 341-501