

НОВИ АРХИВ

ЗА
ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Жан Жикел

*Континуитет и дисконтинуитет
француској уставној права*

Бертран Матје

*Преображаји уставној права на почетку
XXI века*

Лидија Р. Баста Флајнер

*Како предавати уставно право у XXI
веку?*

Драгољуб М. Поповић

*Упоредно уставно право у делу Миодрага
Јовичића*

Борис Беговић

*Економске одредбе Версајској мировној
уговора*

НОВИ АРХИВ
ЗА
ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ
НАУКЕ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

2021.

ГОДИНА I

БРОЈ 1



Назив часописа
НОВИ АРХИВ
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ
Часопис излази два пута годишње

Издавач
Универзитет у Београду – Правни факултет

Главни уредник
Проф. др Танасије Маринковић

Заменик главног уредника
Проф. др Бранко Радуловић

Уреднички вео
Проф. др Ђорђе Игњатовић
Проф. др Дејан Ђурђевић
Проф. др Душан Поповић
Доц. др Нина Кршљанин
Доц. др Милош Здравковић
Доц. др Милош Јовановић

Секретари
Ана Одоровић
Алекса Николић

САДРЖАЈ

УВОДНЕ РЕЧИ

Реч декана Правног факултета Универзитета у Београду	5
Реч главног уредника <i>Новой Архива за њравне и друшћивене науке</i>	9

ЧЛАНЦИ

Жан Жикел

Континуитет и дисконтинуитет француског уставног права од Треће републике.	11
--	----

Бертран Мајје

Преображаји уставног права на почетку двадесет првог века	20
---	----

Лидија Р. Басија Флајнер

Како предавати уставно право у двадесет првом веку?	32
---	----

Драгољуб М. Појовић

Упоредно уставно право у делу Миодрага Јовичића.	48
--	----

Борис Бејовић

Економске одредбе Версајског мировног уговора: преиспитивање након једног века	67
--	----

УСТАВНА ХРОНИКА

Танасије Маринковић

Уставна хроника Републике Србије за прву половину 2020. године	124
--	-----

СУДСКА ХРОНИКА

Миодраг Јовановић

Уставни суд у раљама карлшмитовских питања	155
--	-----

ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА

Факултетска хроника за 2019. годину 166

ПРИКАЗИ

Стефан Душанић

Dragoljub Popović, *Comparative Government*, Edward Elgar Publishing, Cheltenham–Northampton, 2019.² 170

Стефан Десиоџић

Душан В. Поповић и Марко Јовановић, *Право интјернетја: одабране теме*, Правни факултет Универзитета у Београду, Београд, 2017..... 178

ИЗВЕШТАЈИ СА КОНФЕРЕНЦИЈА

Уна Дивац

Извештај са конференције о родно компетентном правничком знању 187

СЕЋАЊА

Слободан Самарџић

Lidija R. Basta Fleiner (1948–2019)..... 191

Јасминка Хасанбејовић

Werner Krawietz (1933–2019) 194

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ 198

РЕЧ ДЕКАНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ

Први број *Архива за правне и друштвене науке* изишао је из штампе 25. фебруара 1906. године. Годину дана пре тога, 27. фебруара 1905, донет је Закон о универзитету. Чланом првим, став други тог закона било је прописано: „Универзитет је највише самоуправно тело за вишу стручну наставу и за обрађивање наука.“ Један од задатака Универзитета као тела „за вишу стручну наставу“ био је да ствара (образује) чиновнике за државну службу, као што је то чинила и његова претходница, Велика школа. За разлику од Велике школе, Универзитет је био место „за обрађивање наука“. Дакле, законодавац је Универзитету поставио два циља: стварање чиновништва за државну службу и бављење науком.

На Великој школи су преовлађивали уџбеници који су били компилације или чак прости преводи страних уџбеника. Прерастањем Велике школе у Универзитет ствари се мењају. Угледања на стране узоре имала су, сада, да послуже као подстицај за самостално стварање. Вођство у српској науци добијају појединци који су били способни за самосталан научни рад. Приликом настанка Универзитета нису преузети наставници Велике школе који нису испуњавали тај услов. Од првих осам редовних професора који су постављени указом 27. фебруара 1905. године био је само Милић Радовановић са Правног факултета (постојао је још Филозофски и Технички факултет). Указом од 3. марта од постављених седам редовних професора била су двојица са Правног, Слободан Јовановић и Живојин Периф. Указом од 11. марта 1905. године постављено је укупно 14 ванредних професора, међу њима Чедомиљ Митровић, Коста Кумануди и Божидар Марковић на Правном факултету.

Колика је пажња поклањана избору најбољих за универзитетске наставнике, сведочи обраћање министра просвете и црквених дела Андре Николића 27. фебруара, поводом постављања првих редовних професора. Његове речи упућене

изборним телима на Универзитету имају трајну вредност: „Да бирати треба међу достојнима најдостојније како по научној спреми, тако и по одушевљеној преданости школском и научном раду. Нашем младом Универзитету треба обезбедити добар глас од самога почетка, а нарочито треба га сачувати од могућих разложних прекора јавног мњења.“

Правни факултет је, у намери да одговори на захтев законодавца који се односио на бављење науком, основао свој часопис у коме су објављивани научни радови. Оснивањем часописа било је могуће испунити услов за добијање професуре који је био прописан чланом 16 Закона о универзитету. Наиме, осим докторске титуле, за избор у звање редовног професора требало је објавити научне радове, који потврђују „да самостално и с успехом обрађује струку за коју се бира“, а за избор у звање ванредног професора требало је објавити „самосталне научне радове“. Часопис је добио име „Архив“, често име за часописе, које симболички указује на архивирање досегнутих знања. „За правне и друштвене науке“ говори о ширини концепције часописа, наиме, да изучавање и разумевања права није могуће без помоћи свих друштвених наука. Од његовог првог броја до 1946. године стајало је да је *Архив* „орган Правног факултета Универзитета Београдског“. Главни уредници су били професори Коста Кумануди и Драгољуб Аранђеловић.

Издавање *Архива* од фебруара 1906. до маја 1914. године означава се као „прво коло“. Осим професора Правног факултета Андре Ђорђевића, Глигорија Гершића, Живојина Перића, Слободана Јовановића, Миленка Веснића и других, своје текстове су објављивала и велика имена наше науке Валтазар Богишић, Никодим Милаш, Стојан Новаковић. Објављивани су текстови из историје права, грађанског права и грађанског судског поступка, трговачког, меничног и стечајног права, кривичног права, међународног јавног права, државног права, црквеног права, економских и финансијских наука. Сталне рубрике су биле парламентарна, административна и судска хроника.

Због Великог рата и његових стравичних последица, *Архив* није излазио од јуна 1914. до августа 1920. године.

Од августа 1920. до марта 1941. године излазило је такозвано „друго коло“ *Архива за правне и друштвене науке*. Уредник *Архива* до јануара 1933. године био је професор Чедомил Митровић. Њега је наследио професор Михаило Илић, да би у јануару 1940. године уређивање преузео професор Ђорђе Тасић.

Архив за правне и друштвене науке дао је велики, немерљив допринос развоју српске правне науке. Био је модеран правни

часопис, замишљен по европским узорима, а намењен српским приликама. Отворен и либералан према различитим идејама и схватањима, ширио је правничку културу, неговао укус својих читалаца, нудио им обрасце модерног правног стила, развијао критичку правну мисао. *Архив* је српску правну науку усмерио новим правцем, удахнуо јој нови живот и смисао, поставио темељ за њен развој до Другог светског рата.

У току Другог светског рата *Архив* није излазио.

После рата, 1945. године, изишао је први број „трећег кола“ *Архива*. Главни уредник *Архива* био је професор Јован Ђорђевић, продекан Правног факултета у Београду. У том првом броју часописа уредништво на челу са Ђорђевићем, у које су улазили и професори Бранислав Недељковић, Никола Стјепановић, Љубомир Дуканац и Борислав Благојевић, нашло је за потребно да се читаоцима обрати следећим речима: „Архив се појављује под својим старим именом, јер оно претставља назив једног научног часописа који је имао леп углед и ауторитет у широким круговима наших правника. Он је био и остао лепа тековина наше младе друштвене науке. Али задржавање старог имена нашем часопису не значи и не сме значити да смо ми приступили настављању *Архива* са некада владајућим погледима и схватањима о улози правника и значају и смислу права. Државна организација и друштвено-политичка атмосфера у којој данас живимо у многим тачкама суштаствено је различита од атмосфере и правног поретка старе Југославије. Архив је у старој Југославији, то му служи на част и оправдава његово настављање, имао према држави један критичарски, негативан став. Тако је он указивао на противуставне и противзаконите поступке и акте властодржаца старе Југославије. Он је доказивао противуставност злогласне 'Обзнане' и оспоравао правни и законити карактер многих законодавних и административних мерама ранијег поретка.“

У складу са новим владајућим погледима *Архив* је нагло променио своју концепцију и место у друштву. Уместо научне и критичке мисли, он је требало да одговори постављеним политичким и партијским циљевима. Иако је још био на истој адреси, *Архив* је почео да се удаљава од Правног факултета. Године 1946. главни уредник је постао Моша Пијаде, заменик председника Президијума Народне скупштине. Исте те године, 23. октобра, донет је *Закон о неважностии њравних ѡройиса донейших ѡре 6. айрила 1941. ѡдине и за време нейријайшељске окуиације*. Чланом 2 тог закона било је прописано: „Правни прописи (закони, уредбе, наредбе, правилници и др.) који су били на снази на дан 6. априла 1941.

године, изгубили су правну снагу“ (*Службени листи ФНРЈ* 86 од 25. октобра 1946. године). Тим прописом је целокупна дотадашња правна цивилизација стављена *ad acta*. Иста судбина је задесила и *Архив за њравне и друштвене науке*. Европски правни узорци су замењени најпре совјетским, а потом домаћим оригиналним решењима. Силан труд је уложен у смишљање новог, да би се заменило „старо“ право.

Коначно, 1949. године *Архив* је променио и адресу. Од тада је *Архив за њравне и друштвене науке* постао орган Удружења правника Југославије, што је остао до данас. „Догодио се тако парадокс могућ само у револуционарно или непосредно постреволуционарно време. Неко ко за собом има историју и име постао је орган неког ко се тек појавио и за којег никада није сигурно да ће икада направити име“ (Ратко Марковић, „Повест факултетског часописа“, *Анали* 1-3/1991, 2).

Кад је *Архив за њравне и друштвене науке* преузет, тачније отет, Правни факултет је остао без свог часописа пуних седам година.

Године 1953. наставници Правног факултета на челу са професором Михајлом Константиновићем покренули су нови факултетски часопис – *Анали Правној факултети у Београду*. Часопис је стасао до ранга водећег српског и југословенског правног часописа. Ова генерација наставника Правног факултета Универзитета у Београду има жељу и потребу да *Анали* добију статус међународног часописа и да излазе искључиво на енглеском језику.

Имајући у виду да је изузетно важно да Факултет издаје часопис највишег ранга на српском језику, зачела се мисао о повратку *Архива за њравне и друштвене науке* своме оснивачу, Правном факултету Универзитета у Београду. Настојања да се *Архив* од Савеза удружења правника Србије и Републике Српске, правног следбеника Удружења правника Југославије, врати Правном факултету, нажалост, нису уродила плодом.

Решено је да Правни факултет обнови рад старог *Архива за њравне и друштвене науке* под именом *Нови Архив за њравне и друштвене науке Правној факултети Универзитета у Београду*.

Проф. др Зоран С. Мирковић,
декан

РЕЧ ГЛАВНОГ УРЕДНИКА НОВОГ АРХИВА ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

На Васкрс 2021. године, 115 година од свог настанка и више од 70 година од његовог нестанка као „органа Правног факултета Универзитета Београдског“, *Архив за правне и друштвене науке* започиње свој нови академски живот под именом *Нови Архив за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета у Београду*.

Одлуку о оживљавању старог и цењеног часописа Правног факултета донео је декан Зоран С. Мирковић, који је на јесен 2019. године образовао уредништво у саставу: проф. др Танасије Маринковић (главни уредник), проф. др Бранко Радуловић (заменик главног уредника), проф. др Ђорђе Игњатовић, проф. др Дејан Ђурђевић, проф. др Душан Поповић, доц. др Нина Кршљанин, доц. др Милош Здравковић и доц. др Милош Јовановић. За секретаре су одређени асистенти Ана Одоровић и Алекса Николић.

Угледајући се на своје славне године пре Другог светског рата, *Нови Архив* ће настојати да поново буде мост између Србије и актуелних упоредних и међународних струјања у области правних и друштвених наука. Истовремено, он неће запоставити ни домаћу ни страну правну баштину, као ни позитивно право Србије. Да би подстакао што квалитетнију критичку мисао, *Нови Архив* ће организовати дискусије о релевантним правним и друштвеним питањима, практичним и теоријским, које ће потом, у форми чланака, наћи своје место међу његовим корицама. *Нови Архив* ће неговати и свест о томе да се установе, било да им се приступа *de lege lata* било *de lege ferenda*, морају разумети не само „правнички“, водећи рачуна о регулама и актима којима су оне уређене, већ и „историјски“, „социолошки“ и „економски“, дакле свестрано и темељно, и у том смислу архивираће знања правних и *друштвених наука*.

Нови Архив ће се нарочито трудити да оживи своју традицију објављивања стручних хроника у којима се претреса како се у пракси тумаче и примењују Устав, међународни уговори, закони

и подзаконски прописи. Сви спорови који буду изазивали пажњу шире и уже стручне јавности биће изложени укратко, по потреби ће бити објављена и критика оног решења на коме се надлежни орган зауставио, биће скренута пажња на све празнине и недостатке законодавства које пракса буде обелоданила, као и на предлоге да се празнине попуне а недостаци исправе. На тим методолошким поставкама Слободан Јовановић је засновао своју чувену парламентарну хронику коју је брижљиво водио пре Првог светског рата и у међуратном периоду. Чини нам се да је такав стручни приступ правној пракси данас потребнији више него икада. С правом се све више указује на то да је деветнаестовековно начело правне државе – *ubi ius, ibi remedium* – напуштено у корист свог римског претходника – *ubi remedium, ibi ius*; односно да субјективно право, да би постојало, мора да буде не само зајемчено објективним правом већ и остварено у пракси, што подразумева да и *remedium* постоји само ако је делотворно правно средство. У том духу, у овом броју *Новой Архива* започињемо са уставном хроником и препоручујемо посебан прилог у оквиру судске хронике, а од наредног броја ћемо објављивати и хронику Европског суда за људска права коју ће водити проф. др Драгољуб М. Поповић, некадашњи судија тог суда, и међународну хронику, о којој ће се старати доц. др Милош Јовановић. Настојаћемо да у догледно време покренемо сталне хронике и из других грана права.

Нови Архив ће излазити једном у шест месеци, крајем маја и крајем новембра, сваке године. У инаугуралном и следећем броју, међу чланцима се налазе и они који су излагани на научном скупу „Француско-српске везе – изучавање уставног права у Србији“, одржаном крајем 2015. године на Правном факултету Универзитета у Београду. Осећамо потребу да се захвалимо Амбасади Француске у Београду на финансијској подршци превода са француског на српски језик чланака Жана Жикела (*Jean Gicquel*) и Бертрана Матјеа (*Bertrand Mathieu*), који излазе у овом броју, и чланка Слободана Милачића, који ће се појавити у наредном броју *Новой Архива*.

У нади да смо оваквом концепцијом часописа заинтересовали стручну јавност, позивамо све посленике правне и друштвене мисли на Правном факултету Универзитета у Београду и другде да редовно откривају знања која *Нови Архив* чува, али и да сами допринесу њиховом ризичењу.

Проф. др Танасије Маринковић,
главни уредник

Жан Жикел (*Jean Gicquel*)*

КОНТИНУИТЕТ И ДИСКОНТИНУИТЕТ ФРАНЦУСКОГ УСТАВНОГ ПРАВА ОД ТРЕЋЕ РЕПУБЛИКЕ**

У раду се размајтрају постојаности и променљивости француској уставној права од последње четвртине XIX века до данашњих дана. Полази се од разликовања два устава – друштвеног, намењеног онима на које се власни односи, и политичког, који се примењује на носиоце власти – и истиче се да је француски устав постојан у области људских права и слобода, а променљив у сфери јавних власти. Када је реч о друштвеном уставу, Декларација о правима човека и грађанина постојала је темељ, који је надале системом „паложења“ неирегуларно надограђиван у погледу обима права и слобода као и режима њихове заштите. Насупрот томе, у сфери јавних власти догодио се дисконтинуитет уследом Пете републике, када се са такорећи скуитетинској система власти прешло на президентцијалистички систем. У закључку аутор размајтра могућности да се аутономија два француска устава ипак доведе до њихове хармоније, уочавајући да је владавина јавних правила у демократском друштву основа те дивне синтезе права и политике.

Кључне речи: Француска. – Уставно право. – Политички устав. – Друштвени устав. – Демократија.

* Професор емеритус Правног факултета Универзитета Париз I (Пантеон-Сорбона).

** Основе овог чланка су биле изложене на научном скупу Француско-српске везе – изучавање уставној права у Србији, одржаном 27. и 28. новембра 2015. године на Правном факултету Универзитета у Београду [напомена Уредништва].

„Слобода је један неуништив споменик“
(натпис изнад улаза у концертну дворану Батаклан у Паризу)

У спомен жртвама напада од 13. новембра 2015. године

1. УВОД

Каже се да су поновни сусрети дивни тренуци у животу. Дозволите ми да се, сасвим једноставно али емотивно, сложим с тим мишљењем узимајући први пут реч у Београду. Бескрајно сам захвалан српским и француским организаторима што су ме позвали на овај наш симпозијум. Заправо, реч је о обнављању некадашње праксе Франко-југословенских дана у којима сам и сам учествовао, на иницијативу декана Клода-Албера Колијара (*Claude-Albert Colliard*), са Универзитета Париз I, праксе коју су догађаји у међувремену обуставили. Зато сад и ја осећам сву величину овог тренутка након исказане солидарности с Француском, погођеном терористичким нападима. Јер сад треба обновити дијалог, потврдити француско-српско пријатељство отеловљено у мом пријатељу Слободану Милачићу, који је наша веза, ако смем тако да се изразим, и кога поздрављам.

Континуитет и дисконтинуитет француског уставног права? Како треба разумети ту формулацију?

Ако боље размислимо, неопходно је да то питање разматрамо из угла чувеног члана 16 Декларације о правима човека и грађанина од 1789. године у коме се наводи: „Друштво у ком гарантовање права није обезбеђено, ни подела власти одређена, нема устав.“ Устав или друштвени уговор, другим речима, уједињује оне којима се влада и оне који владају. Реч је о двојству од којег је потекло класично разликовање декана Мориса Орјуа (*Maurice Hauriou*) који је сматрао да свака држава има истовремено два устава: друштвени устав, намењен онима на које се власт односи, и политички устав, који се односи на носиоце власти. То разликовање није изгубило значај тако да и даље служи као Аријаднин конац. Какав је, наиме, однос та два устава?

Према доктрини природног права, устав оних којима се влада може се позивати на претходност и супериорност у односу на устав оних који владају. У том погледу, члан 2 Декларације од 1789. године прокламује да је циљ сваког политичког удруживања очување природних и незастаривих права човека. Та права су слобода, својина, сигурност и отпор угњетавању. Осим тога, у члану 6 се наводи да закон мора бити исти за све, било да штити, било

да кажњава. Стога је дужност државе, према Уставном савету, да обезбеђује јемчење права и слобода грађана¹ и очување људског достојанства.² Друштвени устав, који одликују претходност и супериорност, природно је уписан у трајању, као елемент националне културе, на супрот политичком уставу који непрекидно доприноси типологији различитих режима.

Ако то питање посматрамо са суштинског и институционалног становишта, долазимо до следећег виђења: колико год се режим права и слобода у Француској идентификује као постојан устав (2), толико се режим односа између јавних власти показује као променљив устав (3). Ми желимо да то испитамо.

2. ПОСТОЈАН ФРАНЦУСКИ УСТАВ У ОБЛАСТИ ПРАВА И СЛОБОДА ЛИЧНОСТИ

Француска традиција се позива на индивидуализам, који се поистовећује с либерализмом из времена Декларације од 1789. године. Декларације која, због свог рационалног карактера, има вечан и универзалан домет. У прилог томе, један обавештени посматрач описао је први српски Устав од 1835. године као „француски расад усред турске шуме“. Уз то објашњење, континуитет се указује, по цену одређеног упрошћавања, као двоструко ширење поља права и слобода (2.1) и режима њихове заштите (2.2).

2.1. Непрекидно ширење поља права и слобода

За разлику од неких држава (Сједињене Америчке Државе, Немачка) и, уопштено говорећи, савремених држава проистеклих из деколонизације, у Француској не постоји јединствен текст којим се набраја и јасно успоставља листа права и слобода. Изабрана је техника таложења, односно наноса слојева, од времена Декларације од 1789. године.

Декларације која је постављена у заглавље првог француског устава, оног од 14. септембра 1791. године, и која је требало да доживи изузетну судбину. Међутим, она је потонула заједно с њим, годину дана касније, пре него што је надахнула републиканског законодавца почев од 1875. године и васкрснула употпуњена вољом сувереног народа 1946. и 1958. године. Отуда и попис

- 1 Одлука Уставног савета од 22. марта 1985, „Abolition de la peine de mort“, *Rec.*, 15.
- 2 Одлука Уставног савета од 27. јула 1994, „Bioéthique“, *Rec.*, 100.

републиканских слобода и нових слобода, названих друштвене слободе, ако то није плеоназам.

Трећа република се с правом сматра златним добом јавних слобода, па се не може одолети да се оне не поброје, и то из чистог задовољства духа, као што чини Превер (*Prévert*) у својој песми:³ слобода окупљања (Закон од 30. јуна 1881. године); слобода штампе (Закон од 29. јула 1881. године); синдикална слобода (Закон од 21. марта 1884. године); слобода удруживања (Закон од 1. јула 1901. године); начело лаицитета (Закон од 9. децембра 1905. године о одвајању цркава од државе); право на демонстрације (Декрет-закон од 23. октобра 1935. године).

Тим слободама (слободе-отпори) додата су нека социјална права (односно слободе-потраживања) Уставом од 1946. године, у приликама наклоњеним социјализму. Имају се на уму једнакост полова, право на азил, радничка права, право на штрајк, начело национализације, у име економске демократије. Устав од 1958. године требало је да прокламује приврженост тим двама категоријама права проширивши их 2014. године Повељом о животној средини, која садржи и начело предострожности (*précaution*). Међутим, његов одлучујући допринос огледа се у области њихове заштите, која се поистовећује с развојем владавине права.

2.2. *Континуирано ширење режима заштите права и слобода*

Прелаз од државе владавине закона ка држави владавине права сажима тај суштински напредак који се одиграо поступно, почевши од 1958. године, када је потчињеност носилаца извршне власти проширена на чланове Парламента, који од суверена постају предмет судске контроле. Установљење Уставног савета, тог датума, има симболичку вредност.

Потчињеност подзаконских аката начелу законитости повезано је са успоном управног права, посредством жалбеног поступка против прекорачења јавних овлашћења. Истовремено је то право ограничило дискрециону надлежност извршне власти, тако што се, попут шагринске коже, смањивала категорија такозваних политичких аката односно аката владе који се поистовећују с државним разлогом (лудилом?).

3 У Преверовој песми *Инвентар* нижу се слике без очигледне везе до те мере да се ствара утисак конфузије [найомена Редакције].

До потчињавања закона, које се у савременим условима манифестује у маниру *crescendo*, долази и на националном и на наднационалном плану. Године 1958. закон је престао да буде савршен, односно непогрешив. Као израз одређене политичке већине, а не више као израз опште воље, закон је од тада потчињен контроли Уставног савета. И то како пре тако и после његовог проглашења (чл. 61 и 61–1 Устава) или, коме се више тако свиђа, у виду контроле коју непосредно покрећу политички органи (парламентарна опозиција, у пракси) или контроле која се покреће захтевом за екцепцију на иницијативу лица која су предмет суђења, у складу с поступком приоритетног питања уставности (QPC) који је уведен 2008. године. Осим тога, редовни судови су надлежни за контролу конвенционалности закона (члан 55 Устава).

Уз све то, и наша заједничка тековина на наднационалном плану – Европска конвенција за заштиту људских права која игра улогу европског устава за 47 држава које су прихватиле надлежност Стразбура. Француска је признала појединачну представку пошто буду исцрпљени сви домаћи поступци (Декрет од 9. октобра 1981. године).

Примећује се да се линеарном развоју права и слобода појединца супротставља жесток развој односа међу носиоцима јавних власти још од Устава од 1875. године.

3. ПРОМЕНЉИВИ ФРАНЦУСКИ УСТАВ У ОБЛАСТИ ЈАВНИХ ВЛАСТИ

Кад се преместимо на институционално становиште, важно је да имамо у виду прекид који се догодио 1958. године, успоном Пете републике. Догодио се тада прави коперникански преокрет у којем се са скупштинског режима прешло на presidencyalistички режим, другим речима, Република посланика (3.1) повлачи се пред републиканском монархијом (3.2), у једногласју с доктринарним кретањем које симболизује Морис Орју, теоретичар примата извршне власти.

3.1. Дојучерашња Република посланика

Под Трећом и Четвртом републиком, представничка демократија се поистовећује с Парламентом, чак толико да се он сматра мање као јавна власт, на равној ноzi с извршном влашћу, а више као орган суверенитета, како је приметио Рејмон Каре де Мал-

бер (*Raymond Carré de Malberg*). Затим, влада народа путем својих представника овима поверава сувереност у политичком и правном поретку.

Парламент је у то време схватан и доживљаван као „нација на окупу“ јер су ти посланици једини изабрани на општим изборима. Они отеловљују демократски легитимитет, као и српски Устав од 1869. године, увод у независност у следећој деценији. Као реакција на личну власт у Другом царству, републиканска традиција је неповерљива према извршној власти. Она мора да буде потчињена Парламенту.

Председника Републике, међутим, бирају чланови парламента. Истакнуте личности се склањају у страну. Ја гласам за најглупљег, тврдио је Клемансо (*Clemenceau*). Та формула ће се окренути против њега 1920. године, кад је Отац Победице био одстрањен у корист Пола Дешанела (*Paul Deschanel*), чије ће се менталне способности ускоро показати начетим. Кад је реч о Влади, она проистиче из воље Парламента, у складу с поступком инвеституре. Она је на удару интерпелација, убилачке технике која је у основи једне хроничне нестабилности: 108 влада под Трећом републиком, 22 под Четвртом, и то у периоду од 12 година! Влада је утолико више разоружана што је распуштање Посланичког дома паралисано, чак незамисливо. Одредба која угрожава сувереност Парламента, не више од тога; пучистичко оружје као оно које је коришћено у време кризе 1877. године. Све су то елементи који сведоче о скупштинском режиму у којем Влада полаже рачуне као слуга свом господару, тврдио је Пјер Мендес-Франс (*Pierre Mendès-France*).

С нормативне тачке гледишта, Парламент ствара право окићено ауторитетом без премца, закон, принчевска норма, другим речима законоцентризам, у поређењу с уредбом, која је ствар свакодневног пословања. Закон се шири у бескрај, никаква контрола није могућа, њега израђује Скупштина. Та традиција је трајала све до 1958. године. Међутим, суверени Парламент је често био склон, парадоксално, да се ослобађа обавеза тако што Влади делегира свој суверенитет у законодавној материји (систем уредба са законском снагом почев од 1924. године); и више од тога, у уставној материји (јул 1940. и јун 1958. године). Пуна овлашћења онима без овлашћења, да се послужимо изразом Жана Жиродуа (*Jean Giraudoux*)!

Тај поступак се озваничава преокретом који се одиграо 1958. године, само овог пута у корист републиканске монархије.

3.2. Републиканска монархија данас

Пета република је нека врста реакције, тврдио је Рејмон Арон (*Raymond Aron*). Она је заправо порицање скупштинског режима рехабилитацијом (васкрсавањем?) извршне власти. У том погледу парламентарној суверености је одзвонило чланом 20 Устава: Влада одређује и води политику нације. Штавише, непосредан избор шефа државе, о чему је одлучено на референдуму 1962. године, руши монопол демократског легитимитета који је до тада био у рукама Парламента. Све су то елементи који сведоче о президентјалистичком режиму оличеном у првенству и ауторитету шефа државе; монарха, у етимолошком значењу те речи.

То председничко првенство проистиче из комбинације два нераскидива елемента: бира га нација, једино њега бира цео народ, насупрот парламентарцима, и располаже већинском странком у Парламенту чији је он шеф. Отуда и то виђење вертикале власти: на врху је председник, а базу чине инструментализоване Влада и парламентарна већина. Недељиви ауторитет државе поверен је у целини председнику захваљујући народу који га је изабрао, тврдио је генерал Де Гол (*De Gaulle*) (на конференцији за штампу 31. јануара 1964. године), баш као и Франсоа Митеран (*François Mitterrand*) који је сматрао да његов програм представља не само „Повељу владине акције“ већ и „законодавне акције“ (попука Парламенту 8. јула 1981. године).

Не може бити јасније: политички простор се поистовећује с влашћу председника. Међутим, у случају разлаза између председничке већине и парламентарне већине успоставља се кохабитација (1986, 1993. и 1997. године) у васкрслном парламентарном режиму. Председник председава, а Влада – влада. Међутим таква ситуација се вероватно неће поновити након уставне промене од 2. октобра 2000. године, којом је трајање председничког мандата (пет година) усклађено са трајањем мандата Парламента. Тешко је замислити да бирачи одбију да председнику одобре парламентарна средства за спровођење своје политике. Пуна председничка власт је на удару оптужби да њен носилац ужива начелну неодговорност (члан 67 Устава). Тај аспект је још чуднији због чињенице да у Француској доводи до раздвајања власти и одговорности, што је у супротности с демократском логиком.

У стварности је важно, на сву срећу, нијансирати то виђење. Јер, колико год шеф државе био моћан, он је, кад боље размислимо, ипак само дужник сувереног народа. Чињеница је да је троји-

цу међу њима опозвао народ: генерала Де Гола 1969; Валерија Жискара д'Естена (*Valery Giscard d'Estaing*) 1981. и Николу Саркозија (*Nicolas Sarkozy*) 2012. године. Суд је, први пут у време Пете републике 2011. године, осудио једног бившег председника, Жака Ширака (*Jacques Chirac*), по истеку његовог мандата, због дела почињених пре његовог избора (афера фиктивних запошљавања у Градској скупштини Париза). Осим тога, Жак Ширак је био у кохабитацији пет година, Франсоа Митеран је то доживео у два наврата. Поврх свега, ниједна парламентарна већина није била обновљена између 1978. и 2012. године, осим једном, 2007. Из тога произлази да је француска демократија очувана у свом начелу.

4. УМЕСТО ЗАКЉУЧКА

А шта ако аутономија два француска устава доведе до њихове хармоније? Ако боље о томе размислимо, у основи те дивне синтезе права и политике налази се правна држава или владавина правних правила у демократском друштву. После недавних терористичких напада који су Француску завили у црно, морамо се подсетити да се демократија може позивати на нужну одбрану, у складу са средствима правне државе. Другим речима, правна држава се мора прилагодити у доба криза, али тако да себе због тога не порекне. Прибегавање стању нужде (Закон од 20. новембра 2015. године) илуструје Монтескјеову (*Montesquieu*) мисао да „има случајева када на неко време слободе треба прекрити велом, као што се прекривају статуе богова“.

Jean Gicquel
Professor Emeritus
University of Paris I (Panthéon-Sorbonne)
Faculty of Law

CONTINUITY AND DISCONTINUITY
OF FRENCH CONSTITUTIONAL LAW SINCE
THE THIRD REPUBLIC

Summary

The text considers the continuities and discontinuities of French constitutional law from the last quarter of the nineteenth century to the present. It begins by differentiating between two constitutions – the social, intended for those who are governed, and the political, applied to those who govern. It shows that the French constitution has been consistent in the areas of human rights and freedoms, and amendable in the sphere of public governance. The Declaration of the Rights of Man and of the Citizen set the foundation for the social constitution, later developed by adding “layers”, such as expanding the scope of rights and freedoms, and their protection. On the other hand, the Fifth Republic represents a break within the domain of public governance, when a parliamentary system was substituted with a presidentialist one. The conclusion considers the possibility that despite their autonomy, the two French Constitutions are nevertheless in harmony with one another, noting that the rule of law is the very basis for the formidable synthesis of law and politics in a democratic society.

Key words: *France. – Constitutional Law. – Political Constitution. – Social Constitution. – Democracy.*

Достављено Уредништву: 2. фебруара 2021. године.
Прихваћено за објављивање: 28. марта 2021. године.

Бертран Матје (*Bertrand Mathieu*)*

ПРЕОБРАЖАЈИ УСТАВНОГ ПРАВА НА ПОЧЕТКУ ДВАДЕСЕТ ПРВОГ ВЕКА**

У раду се анализирају преображаји уставног права као уставне дисциплине и права у Француској и Европи. Као почетак се узима покрет просветитељства у другој половини XVIII века. Међутим, предмет се дуго развијао хаотично. Због своје политичке природе, уставно право је укидано и обнављано, у духу владајућег режима. Није било правoliniјског развоја ни садржине предмета. Најпре се изучавало као институционално право, па је пошло под утицај политичких наука, те је поново позиционизовано појавом уставног судства. Преображај је доживео и сам појам устава, који за свој предмет више нема само организацију власти већ и уређење целокупног друштва. И док се ове примене устава шири, њега подрива јачање индивидуализма и комунизма. Недоумице се јављају и у погледу моћности конституције устава без, или ван, државе, пошто је у контексту Европске уније. Коначно, уочава се да идеолошка употреба термина демократија прикрива чињеницу да већинска демократија можда није непревазиђена и да други легијимизми добијају све већи значај.

Кључне речи: *Уставно право као уставна дисциплина. – Уставно право као права. – Европска унија. – Основна права. – Демократија.*

1. УВОДНА РАЗМАТРАЊА

Устав нас упућује на приповест о настанку државе чије се функционисање уређује и организује писаним актом. Тај акт има

* Редовни професор Правног факултета Универзитета Париз I (Пантеон-Сорбона), prb.mathieu@wanadoo.fr.

** Основе овог чланка су биле изложене на научном скупу *Француско-српске везе – изучавање уставног права у Србији*, одржаном 27. и 28. новембра 2015. године на Правном факултету Универзитета у Београду [*напомена Уредништва*].

циљ, као што то обзнањује Декларација о правима човека и грађанина од 1789. године, заштиту одређених права и организацију власти. Када отворимо већину уџбеника уставног права, наићи ћемо на сталност концепата, суверенитета, демократије, поделе власти... Разматрамо префињеност правних техника, примећујемо суптилна гибања у равнотежи власти, гледамо како се смењују личности које отелотворују те власти и самозадовољно констатујемо неумољиви напредак демократије и људских права. Ништа се не миче. А, ипак, све се мења.

Настава уставног права сведочи о еволуцији уставног права, али и друштва и онога што очекујемо од устава. Тако једни правни пореци утичу на друге, понекад са одређеним концептуалним или временским размаком, с тим што одређена порозност правних поредака, данас јача него раније, омогућава да се запазе поједине кључне карактеристике.

Декларација о правима човека и грађанина од 1789. године представља камен-темељац француског уставног права (Zoller 2013). Заправо, уставно право као дисциплина и устав као предмет те дисциплине јављају се у XVIII веку, настанком Сједињених Америчких Држава и Француском револуцијом (Favoreu *et al.* 2019).

Под старим режимом у Француској јавно право уопште није било предмет наставе. Училе су се дисциплине као што су римско право, канонско право и француско приватно право. Управо је Дидро (*Diderot*) критиковао такву праксу говорећи како се ништа „не говори о уставима државе, правима суверена, ништа о правима поданика“.

Противу наставе јавног права даје се аргумент који је у овом или оном виду навођен све до почетака Треће републике, а који канцелар Мопеу (*Maupéou*) изражава речима „неопрезно је задирати у мистерије које се односе на суштинске максиме устава“. Ипак, 1773. године основана је прва Катедра јавног права при Колеж де Франсу (*Collège de France*).

Године 1791. настава уставног права уведена је на све правне факултете. Међутим, та мера је била слабог домета јер су ти факултети убрзо укинати. Уместо њих, 1795. године уведене су централне департаманске школе на којима је општи квалитет образовања био углавном осредњи. Прво дело изричито посвећено уставном праву објављено је на Универзитету у Ферари у Италији (Comagnoni 1797).

У Француској су 1804. године обновљени правни факултети, а изучавање уставног права доживљава умерени препород, али је ускоро још једном ишчезло. Катедра за уставно право је поново

основана у Паризу 1819. године, да би већ 1822. године било укинута. Образложење за такву меру била је потреба да се избегне „да жарка имагинација“ студената залута у политичке контроверзе. Изнова уведена 1834. године, Катедра уставног права Правног факултета у Паризу још једном је укинута 1852. године. Поново је успостављена 1871. године у Паризу, а 1896. године уставно право је постало један од неопходних предмета за добијање агрегације из јавног права која је тада и уведена.

Такав хаотичан развој наставе уставног права у вези је с његовом изразито политичком природом, што објашњава везу између карактера режима – либералног или ауторитарног – и успона и падова учења уставног права. Осим тога, док су уставни изразито нестабилни, стабилност долази до изражаја у грађанском праву установљеном Грађанским закоником. Управо у том Грађанском законнику огледају се начела проистекла из Револуције, која је успалио Конзулат.

У првој половини XX века (све до Другог светског рата), уставно право се предавало као институционално право. Интересовање је било усмерено на описе институција и владину и парламентарну праксу. Уџбеник Жозефа Бартеlemiја најверније одражава такву наставу (Barthélemy, Duez 1926).

Јавно право је највише напредовало захваљујући управном праву које је његова водећа дисциплина. Наиме, пошто није било контроле уставности, а и услед оскудности уставних текстова (уставни закони од 1875. године), заштита права и слобода појединаца па и само уређење поделе нормативних власти били су дело Државног савета. На тај феномен довољно указују најважније одлуке Државног савета.

После Рата, уставно право је потпало под сферу утицаја политичких наука. Постоји јака прожетост англосаксонском, нарочито америчком доктрином. Не само што се одбацује строго правни приступ у уставном праву већ почиње да доминира занемаривање правних аспеката те гране права под утицајем марксизма и свежих, болних искустава ограничености формалног права. Уџбеник Мориса Дивержеа је један од најрепрезентативнијих представника тог тренда (Duverger 1970).

Почевши од осамдесетих година XX века, развој уставне доктрине добија нова обележја, посебно под утицајем декана Фавореа (*Favoreu*). Наиме, уставно право се враћа под окриље позитивног права и долази до одговарајућег слабљења тежине политичких наука у тој дисциплини. Таква ситуација је последица више чинилаца:

десакрализације закона, европског феномена развоја конституционализма, који се огледа у усвајању текстова јаке нормативне садржине, и појаве и развоја уставног судства.

Идеја правне државе, изведена из немачке доктрине на коју се Каре де Малбер позивао у Француској још од тридесетих година, без великог успеха – заједнички именитељ уставних система Западне Европе, а у данашње време и Источне Европе – изражава идеју владавине устава. Док законска држава, призната до тада, изражава политички концепт који се повезује са уређењем основа власти, правна држава настоји на првом месту да обезбеди заштиту права грађана (Carré de Malberg 1984).

Тако се уставно право преобразило у један од многих нормативних инструмената, који је суштински, али и којем конкуришу остали такви инструменти; и којим се судије свакодневно служе, о чему сведочи увођење претходног питања уставности и конкурентна комплементарност између уставног права и европских права. Ипак, друштво, којем је устав истовремено и оквир и огледало, дубински се преображава. Стварају се други правни системи, који доводе у питање државни поредак, друге логике, комунистичке, окупљају се појединци, док се велика идеја заједничке судбине топи, а привилегују индивидуална права.

Подела власти наслеђена из доба просветитељства не ставља више раме уз раме, или лицем у лице извршну, законодавну и судску власт, већ данас одражава једну углавном двопартитну поделу на судску и политичку власт. Ова последња је такође подељена на власт владе, отелотворену у лицу онога ко одређује и води политику нације, и контролну власт, оличену у парламенту, која је суштински у рукама опозиције.

Иза сталности концепата, демократије, поделе власти, основних права крију се дубоки преображаји који се тешко могу разоткрити традиционалним алатима уставног права. У неколико редова који следе биће грубо скициране неке од дубоких а не приметних праваца развоја на уставном пољу (Mathieu 2013).

2. ПРОМЕНЕ ПОЈМА УСТАВА

Са чисто правног становишта, устав је израз суверености државног поретка. Он изражава истовремено сувереност својих аутора у држави, народа у демократији и сувереност државе у међународном правном поретку. Што се тиче његовог садржаја, устав се више не ограничава на то да уреди организацију власти у држави. Он обухвата и регулише целокупно поље друштва. Тако

да социјални дијалог, брак, породица, али и економска питања постају уставна питања. То доводи до развоја уставног, грађанског, социјалног, кривичног, економског права..., која се не примењују само на односе између јавних власти и грађана већ и на међусобне односе самих грађана.

На исти начин, уставно право врши функцију трансверзалног регулатора као што то показује подстицање захтева за остварење начела правне сигурности или уношење начела предострожности у устав. Ти примери показују како се уставно право јавља као огледало једног друштва које се, суочено са ризицима и потешкоћама у прихватању тих начела и управљању њима, бори против сукоба идеја, саобраћајних незгода или штетног утицаја дувана... помоћу више или мање формуларних законских одредаба под надзором Уставног савета.

Ипак, како уз то не закључити и да је уставно право, иако се његово поље примене шири, парадоксално, почело да се доводи у питање развојем конкурентних правних поредака; да друштво које би требало да уређује нестаје тако што се реорганизује на основама индивидуалистичке логике и комунитаристичке припадности. Док се сâм пројекат заједничке судбине, који чини једну нацију, губи, победоносна уставна норма се банализује. Како не констатовати да логика суверености, као израз утемељујуће и безусловне власти, није ништа друго до ли кула од песка, која нестаје под теретом развоја наднационалних обавеза, посебно у области основних права и економије. Са ове последње тачке гледишта, једна задужена држава у теорији задржава своју уставну аутономију. У реалности је потчињена захтевима својих поверилаца или зајмодавалачких институција. Та потчињеност постоји не само у односу на политичке наднационалне институције као што је Европска унија већ и финансијске институције (Међународни монетарни фонд, Европска централна банка) или чак тржишне актере или агенције за оцењивање. Та околност је такођа навела одређене шпанске регионе (конкретно Каталонију) да се побуне против начела финансијске солидарности у својој држави, доводећи у питање један од сâмих разлога њеног постојања.

3. КРАЈ ДРЖАВНОГ УСТАВНОГ МОНОПОЛА

Расправа од пре неколико година о усвајању устава Европске уније подстакла је благотворно промишљање конституционалиста. Да ли се ту радило, да позајмимо слику коју је користио декан

Фаворе, о „уставу *Canada Dry*“? Наиме, да ли је устав замислив без или ван државе?

Независно од тога што је пројекат европског устава пропао (иако је Лисабонски споразум омогућио да се постигне иста ствар само под другим именом), развој Европске уније утицао је на то да уставно право изађе из свог корита и почне да се интересује за правни поредак који није државни, није заснован на начелу суверенитета и не потчињава се строго демократској логици, већ потпада под уговорно право. Може ли правни поредак Европске уније бити уставни правни поредак? Сама чињеница да се то питање уопште и поставља, знајући да Европска унија по својој природи није федерална држава, открива много тога.

Гледано из другог угла, устав садржи у себи појмове првенства и хијерархије, док се односи између националног система и европског система карактеришу међузависношћу и прожимањем. У сваком случају, „Келеновом пирамидом“ више не могу да се објасне односи између права Уније и националног устава. Тако, постоји више правних поредака: национални, Европске уније, Савета Европе, међународни поредак. На пример, у националном правном поретку устав је изнад права Уније, док је у правном поретку Европске уније право Уније изнад устава. Тако уставна норма постаје једно од оруђа у рукама судија да би се уредили ти односи, о чему сведочи јуриспруденција Уставног савета према којој се не контролише уставност закона којима се спроводе европске директиве, осим у случају кршења неког начела својственог уставном идентитету Француске.

Ако се још мало задржимо на Европи, можемо, обрнуто, сматрати да је тежина „неодржавног“ модела спречила градњу Европе у виду концентричних кругова, која би, на пример, допустила интеграцију Турске. Последица би било развијање геостратешких погодности једне такве интеграције уз истовремено омогућавање да се избегну његове економске и социјалне препреке. Најзад, суочен са европском изградњом, устав мора да одговори и на захтеве фрагментације одређених држава, на пример, Белгије или Шпаније.

Недавна геополитичка дешавања, посебно у Источној Европи, где је једно од попришта била Украјина, сведоче вероватно о томе да је друга логика на делу. Она која би да види, у новим формама, ново устројавање правних поредака засновано на империјалној логици, где би Европска унија била један од актера. Међутим, то би налагало да таква констатација буде потврђена у другим регионима света. Без обзира на то, не може се порећи да

су, како у Европи, тако и на Средњем истоку и у Азији, на делу тектонски поремећаји који дрмају државне границе. Такав развој догађаја могао би озбиљно да угрози мир, а вероватно и да исцрта нову политичку географију.

4. ОСНОВНА ПРАВА ПОДСТИЧУ УКИДАЊЕ ОПШТЕГ ПРАВА

Идеја да се основна права запишу у уставу није нова. Потиче углавном из XVIII века. Разлика је у томе што долази до јудикализације тих права, наметања њиховог поштовања законодавцу и управним властима и давања могућности странци да се на њих позове у судском спору.

Промена се такође односи и на ширење поља примене тих основних права. Устави се обогаћују новим одредбама, кад год се друштво суочи с новим изазовима. Делујући као оснивачки, преуставни акт, Декларација права човека и грађанина успоставила је 1789. године темеље грађанских и цивилних слобода. После Другог светског рата, правни поредак укључује и социјална права која се разрађују подстакнута индустријализацијом. Заштита грађанина и појединца, а затим и заштита радника биле су изазови тих уставних појава. Данас се човек суочава са инструментализацијом не више своје радне снаге већ самог свог тела. Такође се јавља питање заштите животне средине. С друге тачке гледишта, уставни се исцрпљују у признавању појединачних права, која су расцепкана, многострука и често противречна. Закон којим се успостављају правила често се повлачи пред судском праксом која настоји да уреди социјални живот сталним усклађивањем са друштвом које је у покрету и сложено. Суочен са умножавањем норми које се односе на основна права, судија постаје „врховни свештеник“ и мајстор система основних права. Мајстор, јер је, узевши у обзир поље примене уставног права, природа основних права таква да се на њих позивају и у најмањем спору. Врховни свештеник, јер основна права у суштини изражавају систем вредности. Тако судија, чувар тих права, постаје део легитимитета који се надмеће са оним који оличава политичка демократија. Између осталог, пошто је формулисање тих права неизбежно уопштено, а њихов садржај више идеолошки, улога њиховог тумача, односно судије, тиме само јача.

Та надмоћ основних права над правним поретком, осим пуке констатације, намеће више питања. Као прво, постоји ли, осим

формалног признавања, суштински садржај одређених права? На пример, признавање начела достојанства прикрива постојање два противречна појма. Један, који достојанство своди на обичан израз воље појединца, уводи могућност позивања на право да се умре. Други, који се ослања на објективну визију достојанства, као што је забрана стављања другог у ропски и понижавајући положај, чак и уз његов пристанак, служи као основ на који се позива када се жели забрана било ког чина еутаназије који је схваћен као чин чији је исход усмрћивање. Да ли се заштита брака и породице свела на једнако вршење појединачних права или упућује на објективну заштиту породичне структуре, што би забрањивало фиктивно признавање двоструког родитељства у односу на мајку и/или оца? Да ли постоји неко право да се има дете које би оправдало прибегавање сурогат материнству? Постоји мноштво питања на која се дају различити одговори у непромењеном уставном праву.

Такође бисмо се могли запитати о развоју начела слободе. Док индивидуална самосталност и слобода изражавања теже да постану алфа и омега права основних права, ограничења индивидуалног понашања и слободе мисли све више јачају. То је случај и са криминализацијом одређених понашања, односом између полова, радним односима (закони о моралном или сексуалном узнемиравању, хомофобији...), заузимањем политичких или идеолошких ставова (на пример, закони о сећању којима се изражава или чак намеће званичан став државе о одређеним историјским догађајима). Законодавац тако поверава судији функцију „полицајца добрих обичаја и начина мишљења“. Циљ закона није само да регулише социјални живот већ и да појединцима усади ставове.

Шире гледано, ако основна права, као систем вредности, теже универзалности, као и религије, остварење те универзалности мора бити предмет оцењивања које је више изнијансирано. Западњачка дефиниција основних права, заснована на индивидуалистичкој концепцији човека, и универзалистичка и егалитарна концепција његових права не одговарају најбоље друштвима која имају космогонијску концепцију света (конкретно у Азији) ни друштвима у којима група значи више од појединца (нарочито у Африци), да и не помињемо одбацивање одређених начела својствених том систему у исламским државама, о чему сведоче револуције у Магребу и арапском свету обележене тензијом између универзалистичких захтева основних права и осталих система вредности заснованих на традицији и на религији.

Посебно у истом правном систему, та основна индивидуална права наилазе на двоструки изазов: губљење из вида општег интереса, од којег је неизбежно саткано једно друштво, и у крајњој линији инструмента заштите права свакога, укључујући и развој комунитаризама. Ту вероватно лежи највећа опасност, не само по уставни поредак већ и по вредности које га устројавају. У Канади је појам разумног прилагођавања довео до тога да су неким верским заједницама призната правила која поништавају права жена, и то у земљи која има скоро опсесивно схватање једнакости између мушкараца и жена. У Француској је, у том смислу, била индикативна расправа о потпуној покривености лица. Она посебно указује на питање начина на који се сагледавају заједничке вредности, лична аутономија и комунитаристички захтеви. То није била намера да се наметне заједнички морал већ да се примене начела, или вредности, које непосредно или посредно имају уставни основ.

5. НЕОПХОДНА ПОДЕЛА ИЗМЕЂУ ПРИЗНАВАЊА НАЦИОНАЛНИХ ВРЕДНОСТИ СВОЈСТВЕНИХ ДРЖАВНИМ ПРАВНИМ ПОРЕЦИМА И ЗАЈЕДНИЧКИХ ЕВРОПСКИХ ВРЕДНОСТИ

Када је реч о односима између правних поредака, приоритетно треба размишљати о одређивању заједничког система вредности који штити Европски суд за људска права и система вредности својственог свакој држави. Било би узалудно, уз ризик слабљења система заштите основних права и националистичког повлачења у себе, наметнути Италији да повуче распећа из својих школа, Француској да одустане од свог снажног лаицистичког идентитета или забранити Мађарској да се у свом уставу позива на сопствену историју.

6. СРЉАМО ЛИ КА КРАЈУ ДЕМОКРАТИЈЕ?

Скоро компулзивна употреба термина демократија и термина грађанин (од европског грађанства [држављанства] до грађанина који врши тријажу кућног отпада) прикрива промену парадигме (Mathieu 2014). Демократија нас упућује на легитимитету начело – сувереност народа, и начин доношења одлука – већинску демократију.

Идеолошка употреба термина демократија (добар режим је демократски и демократски режим је добар) прикрива чињеницу да, с једне стране, већинска демократија можда и није непревазиђено достигнуће политичких друштава и да, с друге стране, данас други легитимитети заузимају место демократског легитимитета.

Оно што данас називамо демократијом одговара амалгаму одређених концепата, укључујући и поделу власти, личне слободе, јуридизацију политичких и управних односа, одговорност јавних одлучилаца (Auby 2010). Тај прилично нејасан термин сведочи о томе да једна нова легитимност, а то је легитимност непристрасности, промишљености, близине, стручности, ефикасности... ступа на место већински изражене воље народа, у коју немамо поверења, вероватно због тога што сматрамо да је данас друштво исувише сложено да би зависило од хирова народне воље. Развој улога невладиних организација, независних управних тела, места савета мудраца, експертских комисија, етичких одбора у припреми закона, штавише у давању легитимности њима, јачање места колективног преговарања у области социјалних права, део су тог тренда. Упоредо с тим, што нас враћа на питање комунитаризма, оспорава се појам већинске демократије, док признавање права својствених одређеним категоријама људи, заснованих на њиховом полу, старосном добу, језику или сексуалном понашању, руши јединство које се признавало друштвеној групи и сâм појам општег интереса.

У једном другом смислу, испитивања јавног мњења, развој нових средстава комуникације и улога слике и емотивног у формирању мишљења, представљају одређени облик непосредног изражавања, можда илузију непосредне и легитимне демократије, којој се потчињава политичко деловање.

Појам партиципативне демократије наводи се као замена за представничку или полунепосредну демократију. Појам партиципативне демократије осетно се удаљава од традиционалног појма демократије, у толикој мери да се можемо запитати да ли је можда реч о новој легитимности, једној врсти олигархије, која би заменила легитимност представничке демократије. Она осликава прелазак са универзалистичке концепције норме – која је легитимизована чињеницом да је израз већине, с једне стране, и да тежи остваривању општег интереса, с друге стране – на категоричнију концепцију, која узима у обзир различитост оних којима је норма намењена, њихова очекивања, њихову спремност да је прихвате. Она претпоставља прихватање норме, придаје средишњи

значај поступку њеног стварања и вреднује консензус више од успостављања неке већине. Осим тога, та процедурализација којом се жели постићи транспарентност може парадоксално узроковати немали број манипулација. Ко је ко? Ко кога представља? То су питања, често без одговора, која се постављају у вези са партиципативним поступком, који такође није лишен софистицираних пракси манипулације јавним мњењем.

Постоје бројне и разноврсне илустрације тих дубоких промена и те кризе. Тако народ који је дигао револуцију у Тунису или Египту није исти народ који је учествовао на изборима који су одржани непосредно после тих догађаја. Француска влада одбија да прибегне референдуму о усвајању једне тако симболичне мере као што је хомосексуални брак. Одлука да се прошири приступ медицински потпомогнутом зачећу зависи од мишљења Националног саветодавног етичког одбора.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Auby, Jean-Bernard. 2010. *Globalisation, le droit et l'Etat*. Paris: LGDJ.
- Barthélemy Joseph, Paul Duez. 1926. *Traité élémentaire de droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Carré de Malberg, Raymond. 1984. *La loi, expression de la volonté générale*. Paris: Réédition Economica.
- Compagnoni, Giuseppe. 1797. *Elementi di diritto costituzionale democratico*. Venezia: Analisi Trend.
- Duverger, Maurice. 1970. *Institutions politiques et droit constitutionnel*. Paris: Presses Universitaires de France.
- Favoreu, Louis, Patrick Gaïa, Richard Ghevontian, Jean-Louis Mestre, Otto Pfersmann, Guy Scoffoni, André Roux. 2019. *Droit constitutionnel*. Paris: Dalloz.
- Mathieu, Bertrand. 2014. *Vers la fin de la démocratie? L'État, le Droit, la Politique. Mélanges en l'honneur de Jean-Claude Colliard*. Paris: Dalloz.
- Mathieu, Bertrand. 2013. *Constitution. Rien ne bouge et tout change*. Paris: Lextenso.
- Zoller, Elisabeth. 2013. *Introduction au droit public*. Paris: Dalloz.

Bertrand Mathieu

Full Professor

University of Paris I (Pantheon-Sorbonne)

Faculty of Law

TRANSFORMATION OF CONSTITUTIONAL LAW IN THE EARLY TWENTY-FIRST CENTURY

Summary

The text analyzes the transformations of constitutional law as a university subject and legal field in France and Europe. It begins with the Enlightenment in the second half of the eighteenth century. However, the evolution of the subject was rather checkered: due to its political nature, constitutional law was abolished and reinstated, depending on the political climate. There was neither a linear development nor consistent content as a university subject. It was first studied as institutional law, but then fell under the auspices of political science, only to be positivized after the establishment of constitutional courts. The term constitution also underwent transformation, no longer confined to merely organizing governance, but ordering all of society. While the field of application of the constitution expanded, it was undermined by strengthening individualism and communitarism. Predicaments also arose regarding the possibility of existence of a constitution without or outside the state, specifically in the context of the European Union. Finally, the text notes that the ideological use of the term democracy obscures the fact that majoritarian democracy might possibly be obsolete, and that other forms of legitimacy are gaining in significance.

Key words: *Constitutional Law as a University Discipline. – Constitutional Law as Branch of Law. – European Union. – Fundamental Rights. – Democracy.*

Достављено Уредништву: 10. јуна 2020. године.

Прихваћено за објављивање: 10. јула 2020. године.

Лидија Р. Баста Флајнер (Fleiner)*

КАКО ПРЕДАВАТИ УСТАВНО ПРАВО У ДВАДЕСЕТ ПРВОМ ВЕКУ**

Мојој ћерки Јелени

Почетком XXI века конституционалистички дискурс је доживео фундаменталне промене. Отворене су нове, велике теме инспирисане уставним плурализмом и конституционализмом изван националне државе. Системски изазови модерној либералној конституционализму подстигли су нови приступи не само уставу већ и уставном праву, као предмету изучавања и подучавања. Наиме, криза кључних параметара конституционалне демократије захтева темељно реиспитивање обе димензије дидактике уставног права: сазнајно-предавачке и перформативно-предавачке. Отуда се у овом раду трага за одговорима на питања шта и како предавати у доба постмодерној конституционализму. На то да професор не треба студентима само да опише феномен већ и да им објасни у чему је суштина проблема, указује се на примерима републиканској аргументацији о нерелевантности класичној конституционализму, разлика између нормалности и патологије уставних система у контексту демократске транзиције и транснационализације устава и постмодерне парадигме о уставостворству без уставостворне власти. О потреби интердисциплинарности и мултидисциплинарности, укључујући и „co-teaching“, разматра се иновацијом питања монистичкој и плуралистичкој федерализму и уставних гаранција индивидуалних и/или колективних права. Рад се завршава закључком да савремена дидактика уставног права треба да се руководи глобалном сумњом као херменевтичком и етичко-политичком разматрања.

* Стална гостујућа професорка Факултета политичких наука Универзитета у Београду.

** Основе овог чланка су биле изложене на научном скупу Француско-српске везе – изучавање уставног права у Србији, одржаном 27. и 28. новембра 2015. године на Правном факултету Универзитета у Београду [напомена Уредништва].

Кључне речи: *Постмодерни конституционализам*. – *Materia constitutionis*. – *Дидактика уставног права*. – *Упоредне уставне студије*. – *Глобална сумња*.

1. УВОД: НОВЕ ТЕМЕ И НОВА ДИДАКТИКА

За конституционалистички дискурс последњих двадесетак година национална држава и модерни конституционализам нису више искључиво средиште разматрања. Отворене су нове, велике уставне теме инспирисане уставним плурализмом и обележене пре свега расправама о уставу и конституционализму изван националне државе. Транснационални конституционализам уводи анализе о међународном и наднационалном конституционализму (ЕУ), па чак и аргументе у прилог друштвеном/социјеталном конституционализму. Тиме новија уставнополитичка теорија реагује на епохалне промене у економској, друштвеној и политичкој архитектури самих темеља модерног конституционализма у оквиру националне државе (Tsagourias 2010; Preuß 2010, 23–46; Teubner 2010, 327–341; Kumm 2006; Fischer-Lescano 2006; Kumm *et al.* 2008; Krisch 2010; Neves 2013).

Критички увиди у системске изазове са којима се суочава модерни либерални конституционализам, и теоријски и емпиријски, подстакли су уједно и нови приступ уставу, с једне стране, и уставном праву као предмету изучавања и подучавања, с друге стране. Као последица глобализације и трећег таласа демократске транзиције ауторитарних режима деведесетих година XX века губи се јасна граница између уставног и међународног права. Нова грана права – право људских права – настаје на основу јуриспруденције националних уставних судова и међународних судова за људска права и она је истовремено део националног и међународног система заштите људских права (Basta Fleiner, Marinković 2014, 111–215). Теоријски посматрано, категорија устава постаје „порознија и провизорна“; значење „уставног“ не повезује се више само са државном територијом и суверенитетом већ је у све већој мери одређено и транснационалним контекстом који чине међународно право, али и јавно право других земаља (Jackson 2014, 228–229). Емпиријски верификована системска криза савремених демократија (Krastev 2012) протеже се неминовно и на системску кризу класичног демократског конституционализма, па самим тим и устава, чија конститутивна моћ неповратно слаби.

Та питања постају део „постмодерне“, транснационалне *materiae constitutionis*, па стога и незаобилазни садржаји за да-

нашњу уставноправну дидактику. Нови концепцијско-методолошки приступ конституционализму посредно али сасвим јасно доводи у питање класични предавачки концепт уставног права, који се усредсређује на текстуалну анализу и упоређивање националних уставних система. Притом системска криза кључних параметара конституционалне демократије захтева темељито преиспитивање обе димензије дидактике уставног права: сазнајно-предавачке – шта предавати (а) и перформативне / предавачки метод и техника – како предавати (б).

То не значи да нова дидактика уставног права треба да почне *ex nihilo*. Напротив. Основни задатак постаје критичка и контекстуализована анализа и „класичних“ и нових кључних уставних тема, како би студенти могли да схвате карактер и далекосежност „тектонских промена“ у уставноправној материји. Минуциозна егзегеза уставних норми и упоређивање националних уставних система само је први корак, који је и даље неопходан али сам за себе недовољан, аналитички па стога и дидактички. У праву је Аксел Ченчер (*Axel Tschtentscher*) када се залаже за нови компаративни приступ анализи уставних проблема, у којем текстуалну интерпретацију уставних докумената (*text-oriented approach*) треба да замени „свеобухватан дијалектички приступ“ (*dialectical approach as the overall method of comparison*) (Tschtentscher 2011). С друге стране, нема никакве сумње да је контекстуална анализа легитимацијских премиса и наднационалне повезаности уставног система једне државе са наднационалним правом могућа само путем кохерентно интердисциплинарног упоредног увида у нове категорије кључних уставних тема (Tanasescu 2014, 233). *Comparative politics* (компаративна политичка теорија) остаје нужан, али постаје недовољан услов. Нова академска дисциплина – „упоредне уставне студије“ (*comparative constitutional studies*) – постаће временом неопходна (Hirschl 2013, 1–12).¹

Од одговора на питање шта су данас у дидактичком смислу незаобилазне теме уставног права зависиће не само дидактички метод већ и дидактичка техника. У сваком случају, наставник уставног права мора пре свега да пође од питања кључног за сваког предавача када је реч о педагошком и перформативном избору:

1 У својој најновијој књизи Хиршл (Hirschl 2014) консеквентно заокружује своју аргументацију о неопходности нове дисциплине, упоредних уставних студија. Она мора да се заснива на аутентично интердисциплинарном приступу који укључује друштвену теорију, компаративне политичке студије, науку о религији, историју и јавно право. За супротино становиште видети Фон Богдандија (Von Bogdandy 2016).

шта је основни циљ предавања? Са каквим знањем и разумевањем студент треба да оде са његових предавања на крају године? Данашњи студент је боље обавештен него раније генерације захваљујући интернету, па зато и радозналији и захтевнији. Глобално посматрано, велики део младих у новом миленијуму живи немирну садашњост и неизвесну будућност. То је и разлог што је данашњи студент мотивисан и већ припремљен да се аутономно-критички односи према социјално-економским, политичким и правним темама и да види њихову повезаност. Утолико је далеко најважнији задатак професора да његову критичку радозналост усмерава ка сазнајно-критичкој рефлексiji. Студент треба да се упозна са најновијим уставнотеоријским наративима који обилују различитим аргументацијама и у аналитичком и у нормативном смислу, и то не само када је реч о новим већ и о класичним уставним темама.

2. ПОСТМОДЕРНИ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗАМ И НОВА ПРИРОДА *MATERIAE CONSTITUTIONIS*: ШТА И КАКО ПРЕДАВАТИ

2.1. *Шта предавати*

Већ је речено да новији наратив о постмодерном конституционализму несумњиво означава преломан тренутак за развој теорије конституционализма па тиме и уставног права у целини. „Аргументом нормативне визије“ (*Nico Kirsch*) исписује се нова страница уставно-политичке теорије, окренута разумевању и објашњењу епохе у настајању помоћу критичке анализе све већих системских противречности у друштвено-политичким и државотворним начелима на којима се заснивао конституционализам националних држава. Комбинацијом аналитичког и нормативног, нови дискурс о постмодерном конституционализму идентификује и вредносно се одређује према новом уставном праву; проводи нове, темељне дилеме и контроверзе, изазване превасходно нормативном природом аргументације о неопходности превладавања националнодржавног конституционализма (Баста Флајнер 2014, 15–26).

Кључни дидактички изазов за данашње предаваче уставног права је следећи: како најважније постмодерне трансформације саме природе конституционализма, па тиме и уставног права, дидактички уобличи и пренети студентима као проблеме? Тачније, шта је ново што студенти данас морају да знају и разумеју и зашто је интердисциплинарни приступ данас дидактички незаобилазан?

Епохално нови карактер националне државе одсликава транс-национални глобализовани конституционализам, који прати „детериторијализација“ суверенитета и тенденцијски нова природа устава. Глобализација се не може свести на „критичку саморефлексију модерне“ (Eagleton 1998, 37) и „космополитску демократију“ (Held 1992, 10–39). Критичка анализа постмодерног конституционализма мора да укључи и „пратеће“ нове феномене, који одликовају структурне проблеме постмодерног конституционализма: уставотворство без уставотворне власти (међународна заједница у улози уставотворца), системску кризу развијених демократија и, као последицу, системску кризу устава као нормативне основе националних правних система, зато што устав почиње да губи конститутивну моћ. Догодио се епохалан обрт: не само што је транс-национални конституционализам без уставног демоса најважнија одлика глобализованог конституционализма; успостављањем уставног плурализма, он производи непосредне системске ефекте и на конституционализам националних држава.

Управо зато нова дидактика уставног права мора да сазнајно-критички „води“ студенте кроз уставни плурализам (национални, ЕУ, право људских права). То је немогуће постићи класичним појмовима из арсенала легалистичког модерног конституционализма, утемељеног на хијерархијској структури националних правних система. Другим речима, пошто студент мора да сазна и разуме нове уставне теме, кључно питање је како да професор студентима аргументацијски објасни епохалност промена када је реч о основним уставним феноменима; с друге стране, поставља се питање превазиђености хијерархијски утемељеног класичног правног конституционализма као јединог аналитичког и нормативног оквира с обзиром на системске парадоксе савремених развијених демократија. Пре свега, професор не треба да буде углавном информативан, а још мање аподиктичан, већ да примењује дијалогски приступ у изношењу различитих схватања, како студентима не би само описао феномен већ да би им путем критичке анализе објаснио и у чему је суштина проблема.

Навешћу неколико примера који објашњавају мој аргумент о неопходности таквог дидактичког помака.

2.1.1. Републикански аргумент о нерелевантности класичног конституционализма у времену системске кризе развијених демократија

Како да студент разуме расправу о превазиђености легалистичког насупрот политичком конституционализму? Посредан али уверљив доказ о значају демократског конституционализма савре-

мене националне државе представља, рецимо, и Беламијев (Bellamy 2007, VIII) републикански аргумент о политичком конституционализму, којим се начелно одбацује као превазиђен класични правни конституционализам, укључујући уставносудску контролу уставности. Према његовом мишљењу, демократски слободни избори и већинско одлучивање у парламенту делотворнији су механизам владавине права „не само нормативно већ и искуствено“, чиме настају одговарајућа институционална обезбеђења против доминације и арбитрарне владавине, а за уставност демократије.

Беламијеву теорију политичког конституционализма националне државе не треба тумачити линеарно. Она се не може изоловати од системског парадокса између „унутрашње“ и „спољашње“ суверености националне државе. Иван Крастев као последицу глобализације уверљиво идентификује интерне системске проблеме развијених демократија, пре свега њихову структурну неспособност за самопобољшање, која је иначе услов *sine qua non* делотворности политичког конституционализма. Развијене демократије више нису отворена друштва. Због глобализације опада значај грађанина националне државе као војника, потрошача и произвођача, што узрокује „губитак моћи и утицаја гласача и раст неделотворности модерних демократија као облика владавине“ (Krastev 2012, 11–12).² Студент ће разумети да се Беламијев аргумент о превазиђености класичног легалистичког конституционализма на супрот политичком конституционализму зауставља на пола пута само уколико се републиканска одбрана уставне демократије анализира из политичкофилозофске и политичкосциолошке перспективе савремене системске кризе развијених демократија. Студент треба не само да разуме природу Беламијевог аргумента већ и да схвати у чему је недовршеност тога аргумента. За то је неопходно увести га у критичко-рефлексивну анализу узрока системске кризе демократије данас.

Овај пример је више него речит доказ да је за иманентност анализе нових уставних тема интердисциплинарност неопходан, а мултидисциплинарност – *co-teaching* – у неким случајевима пожељан дидактички метод. У овом конкретном случају треба здружити оба приступа. Док мултидисциплинарност појачава знање

2 „Демократија која стално мења владе али не успева да поправи своју нефункционалну политику јесте демократија у кризи. Демократија у којој је јавни говор изгубио моћ да мења јавно мњење и у којој се дебате свде на пуко понављање идеолошких предрасуда, јесте демократија у кризи. Демократија у којој су људи изгубили наду да њихов колективни глас може да доведе до промена и послужи заједничким циљевима, јесте демократија у кризи“ (Krastev 2012, 11–12).

класичног и конфонтира га с новим контекстом, интердисциплинарност објашњава епохално ново и даје нови идентитет уставноправној дидактици.

2.1.2. Разлика између „нормалности“ и „патологије“ уставних система или: како разумети уставне аспекте демократске транзиције

Када је реч о упоредноправном приступу, па и генерално посматрано, уставни аспекти демократске транзиције, укључујући и узроке распада бивших комунистичких федерација – Чехословачке, Совјетског Савеза и Југославије – могу се само делимично разумети и објаснити из нормативне перспективе демократског конституционализма, дакле анализом институција и функционисања уставног система из угла конституционалне демократије. Разлог је очигледан: иманентна анализа уставних проблема демократске транзиције у тим посткомунистичким земљама мора да пође од особености кључних уставних тема и проблема, као и улоге коју су имали уставни сукоби. Када отворено уставно питање постане сигнал за отварање државног питања и средство разбијања мултинационалних комунистичких федерација, уставнотеоријска анализа проблема демократске транзиције и консолидације не може се супсумирати парадигмом о „уставној револуцији“ (Preuss 1994). Осим тога, студент мора да разуме зашто су, на пример, у Пољској и Мађарској, главне уставне теме након пада комунизма биле управо конституционализација политике и ефикасна заштита основних људских права са јаком улогом уставног суда, а у Чехословачкој, Југославији и Совјетском Савезу – реформа федерације. Основне уставне теме и сукоби у тим случајевима били су изазвани непостојањем нације као демоса већ више етничких група у једној држави, па тако и недостатком легитимности заједничке државе. Стога је уговорни елемент у комунистичким федерацијама и био сведен искључиво на односе између етнонација, што је имало за последицу да је сваки уставни сукоб неизбежно мутирао у интернетичке сукобе.

Другим речима, у случајевима истовремене нелегитимности државе и режима, природа уставних проблема је фундаментално другачија. Реч је заправо о системској „патологији“ таквих уставних система, који почињу да се распадају управо доследном применом одговарајућих уставних норми. Недовољност и непримереност демократског конституционализма као „терцијарног начела“ у упоређивању уставних система овде су више него очигледне.

То је данас уједно озбиљан изазов за уреднике и ауторе новијих серија о уставним системима у свету који, по правилу, још увек следе исти приступ и структуру за анализу националних уставних система без обзира на фундаменталне друштвено-политичке и историјске разлике (*Constitutional Systems of the World*, Hart Publishing).

2.1.3. „Транснационализација“ устава и постмодерна парадигма „уставотворства без уставотворне власти“ – нова природа устава али и раст феномена неконститутивне снаге устава као основног правног акта

Нова дидактика уставног права треба да укључи и аргументативно тематизује настајање нове парадигме уставотворства без уставотворне власти, тачније: проблем неделотворности устава као конститутивног акта за правни систем националне државе.

Реч је заиста о једној од незаобилазних тема постмодерног конституционализма. Она уједно захтева и теоријску контекстуализацију системског сукоба између демократије (уставотворне власти) и конституционализма (уставне форме), који лежи у позадини ове кључне демократско-конституционалистичке контроверзе у новијем дискурсу о постмодерном конституционализму (Loughlin, Walker 2012, 1–2). Студенту је могуће објаснити конститутивну мањкавост Европске уније и раст неделотворности националних устава у одређеним ситуацијама само помоћу таквог теоријског оквира.

Ново уставотворство без суверена не везује се само за државе демократске транзиције, колико год да такви случајеви у том погледу могу да буду парадигматични. За Ендрјуа Арата (*Andrew Arato*), двофазни модел преговора о привременом уставу и уставним начелима у току демократске транзиције Јужноафричке Републике показује како стари сукоб између демократије и конституционализма добија нови облик, отелотворен у парадигми устава без суверена (Arato 2006).³ С друге стране, контекст новог типа уставотворне власти без демократског легитимитета далеко је разуђенији и сложенији. Све је већи број примера у којима „међународна заједница“ – поједностављено речено – не само фактички већ и под окриљем међународног поретка, преузима на себе улогу

3 Будући, демократски изабрани парламент обавезује се да поштује усаглашена основна уставна начела привременог устава када буде одлучивао о новом уставу, а већ тада установљени Уставни суд надлежан је да оцењује сагласност првог демократског устава са уставним начелима привременог устава (Arato 2006, 92–105).

pouvoir constituant, немајући притом ни демократски легитимитет ни капацитет да реши два кључна питања која се постављају пред друштво и државу након етничких или „превентивних“ ратова, а која јесу основни узрок сукоба: а) да успоставе или оснаже политичку заједницу; б) да успоставе или ревидирају правила за поделу надлежности и вршење највиших функција државне власти (Ghai, Galli 2006, 233–235). На делу је епохални заокрет – настанак и све већа улога наднационалног „конституционализма“ без уставног демоса.⁴

Зато је и неопходно да се студенти критички суоче са питањем зашто најмоћније либералне демократије у таквим случајевима одступају од сопствених темељних начела конституционалне демократије које иначе сматрају универзалним вредностима-по-себи у светским размерама. Док један део доктрине реафимише уговорну природу устава и демос као *pouvoir constituant* (Frankenberg 2006, 439–459), на помолу је нова доктрина либералног империјализма. Роберт Купер (*Robert Cooper*) објашњава зашто и када најмоћније либералне демократије треба свесно да крше демократски конституционализам: „Постмодерни свет мора да прихвати двоструке стандарде. Међу нама, делујемо на основу закона и безбедности која је резултат наше сарадње. Али када имамо посла са старомодним типом држава изван постмодерног континента Европе, ми треба да се окренемо грубљим методама из раније епохе – примени силе, превентивним нападима, превари, свему што је примерено и неопходно за оне који још увек живе у деветнаестовековном систему самосталних националних држава. Када је реч о нама самима, ми се придржавамо права; али када делујемо у џунгли, ми морамо да примењујемо и законе џунгле“ (Cooper 2002, 2003). С друге стране, Џејмс Тали (*James Tully*) више него уверљиво анализира империјализам западног демократског конституционализма. Он је за њега системски и историјски укореењен и мења само појавне форме – од колонијализма преко система старатељства Уједињених нација и институција Бретон Вудса (*Breton Woods*) па до „глобалне владавине“ (*global governance*). Овај школски пример критичке и контекстуализоване анализе о демократском конституционализму није сврха за себе. На њој позна-

4 Разлог очигледног неуспеха таквих подухвата (Дејтонски споразум, Ирак, Државна заједница Србија и Црна Гора, споменимо само неке) у протекле скоро две деценије више је него очигледан – уставна решења нису била резултат уставног консензуса између страна у сукобу већ интереса непосредно заинтересованих моћних међународних чинилаца да стабилизују регион у питању.

ти канадски аутор даље гради аргумент о могућности „дијалошке деимперијализације“ модела конституционалне демократије у оквиру плуралистичког демократског конституционализма (Tully 2012, 315–338).

Значај расправе о империјализму демократског конституционализма западних либералних демократија није у овом случају ни идолошки ни само доктринаран. Наиме, од тога да ли се либерални империјализам сматра легитимном стратегијом постмодерног глобалног конституционализма или не зависиће и тип и садржина аргумента о епохалној кризи устава; тачније, да ли и у развијеним демократијама ваља видети потенцијалну системску кризу устава?

2.2. Како предавати

Две начелно значајне последице по сазнајну и перформативну дидактику уставног права логично следе из претходних разматрања.

Прво. Нова дидактика уставног права треба да води разумевању проблема, а не феномена. Другим речима, студенту треба додатно представити анализу узрока и ефеката нових уставних феномена у постмодерном контексту, који тенденцијски мења саму природу устава, па тако и систем уставног права.

Новији критичкотеоријски дискурси о кључним постмодерним уставним феноменима обавезују и професора на критичкотеоријски, превасходно интердисциплинарни, али и мултидисциплинарни приступ у својим предавањима. Како се то одражава на перформативну интерактивну дидактику?

Дидактички посматрано, оба су не само захтевна већ и комплементарна. Интердисциплинарност интеграцијом различитих дисциплинарних перспектива тежи ка теоријски аутохтоном, концептуално и методолошки конзистентном приступу проблему. То је, према нашем мишљењу, дидактички *sine qua non* за предаваче уставног права у XXI веку. С друге стране, мултидисциплинарност користи различите дисциплинарне перспективе како би проблем који се разматра био истовремено представљен путем различитих приступа чији циљ није интегрисање теоријских поставки и резултата анализе (Van den Besselaar, Heimeriks 2001, 2). То значи да је мултидисциплинарност као дидактички метод у овом случају оптимална само путем метода *co-teaching*, и то са предавачима из различитих дисциплина (политичке теорије, социологије, фило-

зофије, етнологије, на пример). Реч је пре свега о темама где је комплементарност могућа и дидактички ефектна/успешна, на пример, када је реч о мањинским правима и етничким конфликтима или ефектима глобализације на социјална права и социјалну државу.

Друго. Транснационализација устава и уставног права условила је то да примарни дидактички значај класичног упоредног уставног права генерално опада, укључујући и универзализацију конституционализма као „терцијарног начела“ у упоређивању уставних система националних држава. Трансверзалне, транснационалне теме захтевају пре свега нову дидактику упоредне анализе конститутивних начела и институционалног дизајна уставних система у којој ће превладавати интердисциплинарни приступ и метод. Као што смо већ напоменули, Хиршлов (*Hirschl*) најновији наратив о неопходности „упоредних уставних студија“ с разлогом иде даље и од компаративне политичке теорије устава. У складу с тим, анализа конститутивних начела и институционалног дизајна уставних система морала би бити контекстуална у двоструком смислу: а) наднационални и транснационални конституционализам у настајању такође представља нужан оквир анализе; б) текстуалну анализу замењује анализа функционисања уставних поредака у пракси (*comparing constitutional-systems-in-action*), узимајући у обзир историјске, друштвено-политичке и културолошке особености уставног система у питању.

Примери који следе даље објашњавају те аргументе.

2.2.1. Монистички и плуралистички федерализам

Упоредне студије о федерализму већ дуже време користе интердисциплинарни приступ и оцртавају типолошке сличности и разлике применом метода дихотомије (Smith 1995, 2014; Choudry 2008). Монистички и плуралистички тип федерализма разликују се по томе да ли федерализам системски тежи интеграцији културних (етничких и религиозних) разлика у сложеној али јединственој политичкој заједници или, напротив, остаје отворен за очување и промоцију поменутих разлика и у њему легитимацијски темељ представља „сложена нација“. На пример, монистички федерализам Сједињених Америчких Држава (САД) утемељен је као систем сложене демократије (*compound democracy*) (Fabbrini 2007), а демократски федерализам Савезне Републике Немачке даје предност легитимацијском потенцијалу већинске етничке групе – немачке нације. Плуралистички федерализам има подтипове – вишенационални и етнички федерализам. Они

се разликују по обиму и фокусу на стратегију очувања културних различитости, с једне стране, и уставном статусу и улози коју територија има у политици идентитета, с друге стране. Швајцарска, Индија и Канада представљају мултикултурне и вишенационалне федерације; Етиопија и бивше комунистичке федерације представљају тип етничког федерализма (Basta Fleiner, Gaudreault-DesBiens 2013, 143–158).

2.2.2. Уставне гаранције индивидуалних и/или колективних права

Када је реч о уставној политици људских права, могуће је направити дихотомијску типолошку разлику између држава које припадају *common law* систему зато што разлике у уставној политици заштите људских права најбоље одражавају разлике у вредностима које пре свега треба да штити одређена политика заштите људских права, а оне су културно-историјски условљене. На пример, иако Индија и САД као конституционалне демократије припадају истоветној англосаксонској правној традицији *common law*-а, оне парадигматично показују колико су различите концептуално-конституцијске премисе и вредности на којима почива избор политике заштите права у тим земљама (Johnson 1988, 41–59). У темељу апсолутне неповредивости грађанских права у САД су индивидуализам и једнакост у шансама. У Индији, уставни систем великим делом почива на преговорима о вредностима грађанског начела, чије су последице позитивна дискриминација и додатна права за мањине у плуралистичком друштву неравноправности. Уставна и законска решења о позитивним мерама у корист група у слабијем положају по себи су у супротности и начелно крше либерални принцип индивидуалне једнакости. „Тако је отворена арена за такмичење између два уставна начела – једнакости и разлика, која са своје стране претпостављају све чешће судско тумачење ових уставних начела“ (Suresh 2004, 134–161).

3. ЗАКЉУЧАК: СТУДЕНТ ЈЕ МЕРИЛО (НЕ)УСПЕШНОСТИ ДИДАКТИКЕ УСТАВНОГ ПРАВА

Са каквим знањем нове *materiae constitutionis* и каквим критички промишљеним разумевањем нових уставних проблема студент излази по завршетку предавања, није само полазна већ је и темељна премиса овога текста. Иманентну анализу класичних

уставних феномена наставник треба да замени дијалогом између различитих аргумената и тако води студента разумевању и критичком преиспитивању нових уставних проблема. Данас је „глобална сумња“ као „херменеутика истине и етичко-политичког разматрања“ легитимно и логичко полазиште за незаобилазне дилеме и контроверзе у новијем теоријском дискурсу о конституционализму у временима глобализације, тврди Хоми Баба (Bhabha 2006, 3); њоме треба да се руководи и савремена дидактика уставног права. На основу мог личног искуства, студент својим питањима и коментарима неретко даје право Баби. То не би требало превидети а камоли игнорисати: сумња као херменеутика истине такође треба да буде део дидактике – педагошке и перформативне.

Шта ће бити показатељ да такав дидактички приступ води жељеном циљу?

Студент који развија критичку рефлексију о темама с којима се упознаје. Студент који у току предавања покаже да су за њега професорови аргументи релевантни али уједно и отворени за критички дијалог. То са своје стране подразумева не само да професор подстиче дијалог тако што ће студентима изнети различита схватања већ и да их и форматом предавања/формулисањем питања стално подстиче на сазнајно-критичку расправу и дијалог. Данас готово аксиоматски прихваћена интерактивност као дидактичка техника таквим дидактичким приступом добија јасно одређени циљ.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Arato, Andrew. 2006. Post Sovereign Constitution Making and Democratic Legitimacy. 92–105. *Souveränität, Recht, Moral. Die Grundlagen politischer Gemeinschaft*, eds. Tine Stein, Hubertus Buchstein, Claus Offe. Frankfurt – New York: Campus Verlag.
- Баста Флајнер, Лидија Р. 2014. Изазови постмодерног конституционализма и криза устава. 15–26. *Устави у времену кризе. Послужбено-словенска перспектива*, ур. Милан Подунавац, Биљана Ђорђевић. Београд: Факултет политичких наука. (Basta Flajner, Lidija R. 2014. Izazovi postmodernog konstitucionalizma i kriza ustava. 15–26. *Ustavi u vremenu krize. Postjugoslovenska perspektiva*, ur. Milan Podunavac, Biljana Đorđević. Beograd: Fakultet političkih nauka.)
- Basta Fleiner, Lidija R., Tanasije Marinković. 2014. Internationalization of Constitutionalism and Constitutionalisation of International Law. 111–215. *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, eds. Lidija R. Basta Fleiner, Tanasije Marinković. The Hague: Eleven International Publishing.

- Basta Fleiner, Lidija, Jean-Francois Gaudreault-DesBiens. 2013. Federalism and Autonomy. 143–158. *Routledge Handbook of Constitutional Law*, eds. Mark Tushnett, Thomas Fleiner, Cheryl Saunders. London: Routledge.
- Bellamy, Richard. 2007. *Political Constitutionalism. A Republican Defence of the Constitutionality of Democracy*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Bhabha, Homi K. 2006. Boundaries, Differences, Passages. http://www.volkswagenstiftung.de/fileadmin/downloads/Bhabha_Homi.pdf
- Choudry, Sujit. 2008. *Constitutional Design for Divided Societies: Integration or Accommodation?* Oxford: Oxford University Press.
- Constitutional Systems of the World. Hart Publishing. Oxford Series on World Constitutions. <http://www.bloomsburyprofessional.com/uk/series/constitutional-systems-of-the-world/?SeriesName=Constitutional+Systems+of+the+World&SeriesFullTitle=Constitutional+Systems+of+the+World/>
- Cooper, Robert. 2002. The new liberal imperialism. *Guardian*. April 7. <http://www.theguardian.com/world/2002/apr/07/1>.
- Cooper, Robert. 2003. *The Breaking of Nations. Order and Chaos in the Twenty-First Century*. New York: Atlantic Monthly Press.
- Eagleton, Terry. 1998. *Die Zeit*. August 13.
- Fabbrini, Sergio. 2007. *Compound Democracies*. Oxford: Oxford University Press.
- Fischer-Lescano, Andreas. 2006. Redefining Sovereignty via International Constitutional Moments? <http://ssrn.com/abstract=873905>.
- Frankenberg, Günter. 3/2006. Comparing Constitutions. *International Journal of Constitutional Law* 4: 439–459.
- Ghai, Yash, Guido Galli. 2006. *Constitution Building Process and Democratization: Lessons Learned*. IDEA. http://www.idea.int/publications/dchs/upload/dchs_vol2_sec6_2.pdf.
- Held, David. 1992. Democracy: From City-states to a Cosmopolitan Order. *Political Studies* 40 Special Issues: 10–39. http://www.academia.edu/2275250/Global_Citizenship_Cosmopolitan_Futures.
- Hirschl, Ran. 1/2013. From Comparative Constitutional Law to Comparative Constitutional Studies. *I•CON* 11: 1–12.
- Hirschl, Ran. 2014. *Comparative matters: the renaissance of comparative constitutional law*. Oxford: Oxford University Press.
- Jackson, Vicki C. 2014. Important Developments in Comparative Constitutional Law. 219–230. *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, eds. Lidija R. Basta Fleiner, Tanasije Marinković. The Hague: Eleven International Publishing.
- Johnson, Glen. 1988. Human Rights in Divergent Conceptual Settings: How Do Ideas Influence Policy Choices? 41–59. *Human Rights. Theory and Measurement*, ed. David L. Cingranelli. New York: St. Martin's Press.
- Krastev, Ivan. 2012. Democracy as Self-Correction. Washington: Transatlantic Academy. http://www.transatlanticacademy.org/sites/default/files/publications/Krastev_DemocracySelfCorrection_Dec12_web.pdf.

- Krisch, Nico. 2010. *Beyond Constitutionalism*. Oxford: Oxford University Press.
- Kumm, Mathias, Miguel Poiras Maduro, Neil Walker. 2008. Four Visions of Constitutional Pluralism, eds. Matej Avbelj, Jan Komárek. *EUI Working Paper Law 21*. http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/9372/LAW_2008_21.pdf;jsessionid=3E7672CBA14CA2D14F512B76BFF58C-CD?sequence=1.
- Kumm, Mathias. 2006. Constitutionalism and the Cosmopolitan State. <http://ssrn.com/abstract=2338547>.
- Loughlin, Martin, Neil Walker. 2012. Introduction. 1–2. *The Paradox of Constitutionalism*, eds. Martin Loughlin, Neil Walker. Oxford: Oxford University Press.
- Neves, Marcelo. 2013. *Transconstitutionalism*. Portland USA: Hart Publishing.
- Preuß, Ulrich K. 2010. Disconnecting Constitutions from Statehood: Is Global Constitutionalism a Viable Concept? 23–46. *The Twilight of Constitutionalism?*, eds. Petra Doebner, Martin Loughlin. Oxford: Oxford University Press.
- Preuss, Ulrich. K. 1994. *Revolution, Fortschritt und Verfassung*. Frankfurt: Fischer Verlag.
- Smith, Graham. ed. 1995. *Federalism. The Multiethnic Challenge*. London: Longman.
- Smith, Graham. ed. 2014. *Federalism. The Multiethnic Challenge*. 2. ed. London: Routledge.
- Suresh, Kumar. 2004. Citizenship and Differential Rights of Minority Protection in India. *Indian Journal of Federal Studies* 2: 134–161.
- Tanasescu, Simina. 2014. Les changements nécessaires dans l'enseignement du droit constitutionnel. 231–236. *Key Developments in Constitutionalism and Constitutional Law*, eds. Lidija R. Basta Fleiner, Tanasije Marinković. The Hague: Eleven International Publishing.
- Teubner, Günther. 2010. Fragmented Foundations: Societal Constitutionalism beyond Nation State. 327–341. *The Twilight of Constitutionalism?*, eds. Petra Doebner, Martin Loughlin. Oxford: Oxford University Press.
- Tsagourias, Nicolas. 2010. *Transnational Constitutionalism. International and European Perspectives*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Tschentscher, Axel. 2011. Comparing Constitutions and International Constitutional Law: A Primer. SSRN. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1502125>.
- Tully, James. 2012. The Imperialism of Modern Constitutional Democracy. 315–338. *The Paradox of Constitutionalism*, eds. Martin Loughlin, Neil Walker. Oxford: Oxford University Press.
- Van den Besselaar, Peter, Gaston Heimeriks. 2001. Disciplinary, Multidisciplinary, Interdisciplinary. Concepts and Indicators. *8th conference on Scientometrics and Informetrics – ISSI2001*. Sydney, Australia, July 16–20. <http://heimeriks.net/2002issi.pdf>.

Von Bogdandy, Armin. 2016. Comparative Constitutional Law as a Social Science? A Hegelian Reaction to Ran Hirschl's Comparative Matters. *MPIL Research Papers Series* No. 2016 – 09.

Lidija R. Basta Fleiner, PhD

Visiting Professor

University of Belgrade Faculty of Political Sciences

HOW TO TEACH CONSTITUTIONAL LAW IN THE 21ST CENTURY

Summary

Constitutionalist discourse has undergone a fundamental transformation at the beginning of the 21st century. New, major constitutional topics have been introduced, inspired by constitutional pluralism and constitutionalism beyond the nation-state. The systemic challenges to modern liberal constitutionalism have prompted a new understanding not only of the constitution, but also of constitutional law as a university subject. The crisis of key parameters of constitutional democracy commands a thorough re-examination of both the cognitive and performative dimensions of teaching constitutional law. For that reason, this paper seeks answers to the question what and how to teach in the epoch of postmodern constitutionalism. The paper advocates the viewpoint that the professor should not only describe phenomena, but also explain the essence of the problem: for example, the republican argument of classical constitutionalism's irrelevance, or the difference between normality and pathology of constitutional systems in the context of democratic transition, or indeed the trans-nationalization of the constitution and the postmodern paradigm of constitution-building without constituent power. The need for interdisciplinary and multidisciplinary approach, including co-teaching is demonstrated through the topics of monistic and pluralistic federalism, and constitutional guarantees of individual and/or collective rights. The paper concludes that teaching of constitutional law should be guided by global doubt, as the hermeneutics of truth and ethico-political consideration.

Key words: *Postmodern Constitutionalism. – Materia Constitutionis. – Didactics of Constitutional Law. – Comparative Constitutional Studies. – Global Doubt.*

Достављено Уредништву: 20. јуна 2020. године.

Прихваћено за објављивање: 14. јула 2020. године.

Драгољуб М. Поповић*

УПОРЕДНО УСТАВНО ПРАВО У ДЕЛУ МИОДРАГА ЈОВИЧИЋА**

Професор Миодраг Јовичић (1925–1999) био је свакако најзначајнији и најплоднији исленик на пољу уредног уставног права у српској науци. Правни факултет је завршио у Београду, где је и докторирао, а усавршавао се и у иностранству. Примео је различите утицаје страних писаца, нарочито француских, али му је главни узор остао Слободан Јовановић. Политички маргинализован, професор Јовичић је бављење уредним уставним правом схватио као својеврсно избављење од стварности с којом је био принуђен да се помири.

Дело професора Јовичића не одликује оригиналан метод него управо доследна примена метода прихваћених у светској науци. Професорово кључно дело су Велики уставни системи, у којима је систематски и синтетички изложио своје погледе на материју уредног уставног права.

Аутор чланка је током две године сарађивао с професором Јовичићем, чије је дело покушао да прикаже са савременим метода, најважнијих досега, али и примљених утицаја. Ауторов закључак је да је на Јовичића, осим Слободана Јовановића, највише утицала француска наука.

Кључне речи: Миодраг Јовичић. – Слободан Јовановић. – Уставно право.
– Уредно право. – Страни утицаји.

* Редовни професор Правног факултета Универзитета „Унион“ у Београду, dragoljubpopovic@aol.com.

** Основе овог чланка су биле изложене на научном скупу Француско-српске везе – изучавање уставног права у Србији, одржаном 27. и 28. новембра 2015. године на Правном факултету Универзитета у Београду [напомена Уредништва].

1. ЖИВОТОПИС

Миодраг Јовичић је рођен 7. јануара 1925. године у Јагодини. Његов отац је после Првог светског рата завршио права у Паризу, а био је судија, потом државни тужилац, па опет судија и при крају каријере адвокат. Породица се често селила. Због тога је Миодраг Јовичић похађао школу у више градова – Београду, Скопљу, Пријепољу, Јагодини (Јовичић 2002а, 16–133). Напустивши Београд 1941. године, у време немачке окупације, матурирао је у Јагодини следеће године.

Други светски рат и окупација земље пресудно су утицали на судбину младића који ће постати један од наших највиђенијих правника, а једно време и професор права. У својеврсном некрологу, који није случајно насловљен „Размишљања над биографијом“, професор Милојевић, иначе Јовичићев колега с постдипломских студија, приметио је да постоји проблем с његовим животописом, који се јавља у периоду од краја рата до 1956. године (Милојевић 2002, 312). Ту празнину је попунио Јовичићев стари пријатељ Угљеша Крстић и то у истој књизи у којој је објављен Милојевићев текст (Крстић 2002, 277–287).

Од Крстића дознајемо да је Миодраг Јовичић у току рата, бораваћи у Јагодини, пришао националном покрету отпора. Пред крај 1942. године била је основана Југословенска равногорска омладина (ЈУРАО), којој је Јовичић приступио крајем 1943. Био је у штабу 501 шифрант у команди Групе јужноморавских корпуса и уредник илегалног листа *Глас Јухора*. С јесени 1944. године придружио се равногорској војсци у повлачењу према Босни. Ко зна како би се и где завршио његов живот да није било одговорног официра пуковника Миодрага Палашевића, који је омладинцима под својом командом наредио да се врате кући (Крстић 2002, 281).¹

Миодраг Јовичић је доцније био мобилисан у победничку војску, па је време од краја октобра 1944. до августа 1946. године провео у Југословенској армији (Јевтић 2002, 171). Имао је среће да не буде на најтежем месту. Нашавши се у јединицама које су напредовале кроз Босну, избегао је Сремски фронт.

Припадност равногорскоме покрету ипак му није била заборављена. Био је осуђен, по свој прилици већ 1946, а из затвора је изишао 1947. године, како Угљеша Крстић објашњава, „на основу

1 Палашевић, кога Крстић помиње као пуковника, у ствари је био потпуковник, како се наводи у одредници с његовим именом у Википедији. Погинуо је у одлучујућој бици с партизанским снагама, у мају 1945. године на Су-тјесци.

указа о помиловању“ (Крстић 2002, 283).² О боравку у затвору Јовичић нам је оставио само један кратак али веома упечатљив напис, на чијем почетку стоји као мото својеврсна анатема. Иначе помирљив и благ, Миодраг Јовичић је бацио проклетство на предратног жандармеријског наредника, пресвученог у милицајца новог режима, који је дигао руку на српског сељака (Јовичић 2002б, 140–147).³ У потресној цртици у којој тамничар претуче сељака зато што је примио комадић хлеба од непознате жене, док ова чека да то однесе своме заточеном сину, остаје непозната тачка Јовичићевог посматрања. Та непознаница се придружује много широј белини у његовом животопису.

По изласку из затвора Миодраг Јовичић је уписао Правни факултет у Београду. Студирао је уз рад, дипломирао 1952, а у то време се и оженио 1949. године. Није имао деце. У току студија је, да би се издржавао, радио свашта. Угљеша Крстић је написао да су њих двојица једно време радили као надничари на градилишту на углу Београдске и Његошеве улице (Крстић 2002, 285). Сам Јовичић у једном интервјуу наводи да је при крају студија савладао стенографију, па се и од тога издржавао (Јевтић 2002, 189). По завршеним студијама био је једно време адвокатски приправник, али га адвокатура није привукла.

Могло би се казати да се Јовичићев ход по мукама некако окончао 1956. године. Нешто пре тога био је једном уредбом Савезне владе основан Институт за упоредно право у Београду. Директор Института професор Бора Благојевић тада је позвао младог правника, кога је запазио на студијама, да постане сарадник новооснованог Института. Јовичић је у Институту за упоредно право радио од 1956. до 1977, кад је прешао на Правни факултет у Новом Саду, где је као редовни професор пензионисан 1985. године. Те године је постао дописни члан Српске академије наука и уметности, за чијег је редовног члана изабран 1994. (Јевтић 2002, 172).

Докторирао је 1965. године на Правном факултету у Београду, одбранивши тезу под насловом *Структура и територијална организација локалне самоуправе у европским земљама* (Јевтић 2002, 171). Од 1965. до 1989. године био је уредник *Архива за правне и друштвене науке*, најстаријег правничког часописа у нас, који је под његовим руководством играо важну улогу у нашој науци. Као академик се нарочито истакао организацијом многих врло запа-

2 Изгледа да је то била амнестија јер је и сам Крстић пуштен из затвора на основу тог акта. По свој прилици је реч о указу ондашњег Президијума ФНРЈ.

3 Као што су недовршена остала Јовичићева Сећања, тако је и ово, по свему судећи, једини сачуван његов запис о затворским данима.

жених научних скупова (Милојевић 2002, 316). Био је и генерални секретар Савеза удружења правника Југославије и председник Југословенског удружења за уставно право (Тркуља 2002, 347–348).

Тако би у најкраћем изгледао животни пут Миодрага Јовичића, повученог и скромног човека, стално загледаног у књиге, професора који није много волео да предаје, зато што је сматрао да је научни рад занимљивији од предавања и да му више одговара.⁴ Он је живој речи с катедре увек претпостављао студиозно истраживање и писање у тишини кабинета. Захваљујући тој склоности постао је један од наших најплоднијих правних писаца. У његовој библиографији нашло се скоро четири стотине јединица, од чега чак двадесет књига (Степановић Тодоровић 2002, 349–389).

Живот Миодрага Јовичића угасио се 16. октобра 1999. године. Оставио нам је своја дела.

2. ДЕЛА

Обимна библиографија Миодрага Јовичића може се разврстати у књиге и чланке. Књиге обухватају монографије и систематска дела. Од те најважније подврсте две књиге избијају у први ред. То су *Савремени јолићички системи*, издати у Новом Саду 1981. године, и *Велики уставни системи*, објављени у Београду 1984. године.⁵

Та два систематска рада представљају круну Јовичићевог стваралаштва, али се мора рећи да су његове монографије засноване на истом методском обрасцу на којем почивају и систематска дела. Наиме, пишући о референдуму, о систему локалне самоуправе, о одговорности носилаца јавних функција, о уставу, о савременом федерализму, о појму закона итд. Јовичић се увек указивао као компаратист. Већ по темама које је обрађивао јасно је да је био конституционалист, па то, заједно узето, даје његов донекле заокружен портрет. Миодраг Јовичић се бавио упоредним уставним правом, поставши наш најизразитији компаратист, не само у тој правној грани него, рекло би се, и уопште, међу свим нашим правницима.

Јовичићев стил је увек био строг, јасан и прецизан, а не китњаст или склон украсима. Упркос строгости стила, његова реченица не мучи читаоца него га, напротив, позива на дружење и

4 Лична комуникација проф. Јовичића писцу ових редова изречена је у више наврата.

5 У овоме раду ће оба дела бити коришћена онако како су репродукована у *Избраним сјисима*, које су постхумно заједнички издали Службени гласник и Правни факултет у Београду 2006. године (Јовичић 2006).

продужетак читања, од којег се може много сазнати. Пишући он није тежио бравурама, обртима или парадоксима, како би привукао пажњу или забавио. Писао је за стрпљивог, преданог и знања жељног читаоца.

Јовичић увек доследно, скрупулозно и готово геометријски прецизно користи категоријални апарат. Ако за један појам постоји више израза, мора се у читавоме тексту користити само један од ових. Иначе ће, сматрао је, читалац бити збуњен и доведен у недомицу.⁶

Јовичић није писао да забави, али ипак, рекло би се, ни да само подучи, бар не нападно. Он је пре свега саопштавао и објашњавао, а далеко ређе полемисао, премда је у науци имао сопствени став и јасно обликовано мишљење. Туђи ставови му нису сметали. Код њега је, укупно узев, много више дескрипције него теорије. „У области којом сам се највише бавио – уставном праву, нисам створио никакву теорију, нисам засновао неку своју школу. Питање је да ли је то уопште и било могуће.“ Те речи је изговорио у разговору с новинаром Милошем Јевтићем, кад је већ имао заокружено дело и напунио седамдесет година (Јевтић 2002, 198).

Једноставан, али строг и логичан у стилу, Јовичић је такав био и у композицији. Обратимо ли пажњу на два његова систематска дела, то ће нам се одмах указати. *Савремени њолиитички системи* имају четири дела. Први чине „Општа и уводна разматрања“, за којима долазе један за другим политички системи буржоаских земаља, потом социјалистичких и, на крају, политички системи земаља у развоју (Јовичић 2006, 541–806).

Велики уставни системи једва да имају нешто сложенију концепцију. Тамо после врло кратког увода од свега неколико страница долазе два дела. Први носи наслов „Уставни системи седам земаља“. Тих седам земаља су Уједињено Краљевство, САД, Француска, Швајцарска, СССР, Кина и Индија (Јовичић 2006, 7–353). Други део је насловљен „Компаративна анализа седам уставних система“ и краћи је од првог; по обиму је отприлике раван једној трећини претходног (Јовичић 2006, 353–479).

Ни у једном од систематских дела нема у композицији нечега што би посебно одликовало писца или наговестило његов став према посматраним појавама. Наслови су стегнути логиком, готово као да се плаше да буду изразити или да одступе од неког невидљивог стандарда учтивости. Код Јовичића су и наслови и

6 У такво поступање је писац ових редова имао прилику да се лично увери кад му је професор Јовичић рецензирао и критиковао радове.

читава излагање наглашено одмерени, свака реч извагана пре него што је доспела на папир, а онда још пажљиво уклопљена у целину, која опет мора бити подвргнута законима логике и симетрије. Иако не пише досадно, Јовичић пише науку, а то за њега подразумева строгост и према себи и према предмету истраживања. Проучавање је због тога скрупулозно, изведено до танчина, па не оставља нимало простора недоумицама или нејасноћама.

Наш најизразитији компаратист, каквим се указује у делу, био је то и по спреми. Није уопште замисливо да би се, педантан и систематичан какав је био, Јовичић латио нечег за што није био прописно, школски припремљен. Он је још на почетку рада у Институту за упоредно право завршио студије сва три круга на Међународном факултету за упоредно право, положио испите и добио одговарајућу диплому (Тркуља 2002, 345–346).

Као што се из Јовичићевог животописа може наслутити, његово бављење упоредним правом и интересовање за ту дисциплину није било случајно него је, напротив, изазвано животним приликама и околностима. Маргинализован у новом друштвеном поретку после рата, осуђен на затворску казну, па помилован, злопатио се да би се издржавао радећи послове који га нису занимали нити су му уопште одговарали. Позив да ради у Институту за упоредно право дошао му је као спас.

Оправдано звучи Милојевићева опаска да су по институтима у оно време радили они „који су били неподобни за рад другде“ (Милојевић 2002, 314). Јовичић је искористио прилику која му се указала, али је та прилика некако била у складу с његовим мишљењем и ставовима. Упоредно право га је привлачило. Он је, много доцније, у интервјуима објаснио сопствену духовну ситуацију на почетку каријере. Милошу Јевтићу је за Радио Београд казао да се у Институту, упрошћено речено, бавио проучавањем страног права. Томе је прибегао зато што није желео да се бави домаћим уставним правом (Јевтић 2002, 190–197).

Ту исту мисао је у ствари саопштио још нешто раније у разговору с Милошем Кнежевићем. Рекао је да се бавио компаративним истраживањима „бежећи од наше уставне стварности“. Додао је како му се чини да му је такво бекство омогућило да сачува „људски и научни интегритет“ (Јевтић 2002, 239). Милојевић је зато као *ultimum vale* с правом изрекао да је Јовичић, окренувши се упоредном праву, „смањио идеолошку мору над нашим позитивним правом“ (Милојевић 2002, 314).

Тако је основни и првобитни подстицај за бављење упоредним правом Миодраг Јовичић добио од невеселих животних околности

које су га окруживале. Рекло би се да су те околности представљале изазов готово у Тојнбијевом смислу речи. Ако прихватимо да га је изазов нагнао на стварање, ваљало би ипак поставити и питање како се то стварање одвијало, чије је утицаје претрпео, шта је за нашег најизразитијег компаратисту представљало извор надахнућа? Шта га је суштински обликовало у науци?

3. УТИЦАЈИ

Миодраг Јовичић се, из поменутих разлога, формирао с извесном доцњом. Изгледа да је први пут боравио у иностранству кад је отишао на студије упоредног права у Луксембургу, где је некад било седиште Међународног факултета за упоредно право (Јевтић 2002, 171).⁷ Доцније је, још увек пре него што је одбранио докторску тезу, као стипендиста УНЕСКО-а, провео шест месеци у Швајцарској, Шведској и Енглеској, 1959–1960. године (Тркуља 2002, 346).

Та два места у Јовичићевој биографији односе се на његов формативни период научног бављења правом. Још пре тога је, међутим, сасвим извесно претрпео неке утицаје о којима је данас тешко просуђивати, али их свакако треба поменути. У разговору с Кнежевићем поменуо је како му је отац врло давно, рекло би се на преласку из детињства у младост, препоручио Слободана Јовановића, пре свега због лепог правничког стила. На томе истом месту је казао како је током рата, помишљајући на то да ће, кад рат прође, студирати права, читао уџбеник *Увод у њравне науке* Ђорђа Тасића. Наводи да је то штиво читао с муком, али и да је у очевој библиотеци нашао дела Бартеlemiја и Есмена, којима се такође посветио у оно време. Тек доцније се упознао с Келзеновим радовима и, како се изразио, „бројним француским и англосаксонским писцима из области уставног права и политичких наука“ (Кнежевић 2002, 238).

На основу ових штурних навода, али узимајући у обзир и обимну стручну књижевност коју је користио у својим делима, рекло би се да Јовичић није примио ниједан изразит страни утицај. Писци који су писали на енглеском стоје у његовим референцама некако раме уз раме с онима који су писали на француском

7 Податак из интервјуа Милошу Јевтићу за Радио Београд о првом путовању у иностранство који се поклапа с наводом из Биографије (Тркуља 2002, 345), где се помиње почетак студија у Луксембургу.

језику. За њима долазе други, пошто је читао и на немачком, италијанском и руском.

Поглед на библиографију која се налази на почетку другог дела *Великих уставних система* довољно је илустративан (Јовичић 2006, 354–355). Од неких шездесетак наслова, дванаест је на француском, укључујући класике, као што су Монтеѕкје и Токвил. Једна књига Карла Фридриха је коришћена у преводу на француски. Тај аутор је у списку коришћене књижевности заступљен с два рада и још једним коауторским. Од Француза је Диверже заступљен с два наслова, колико имају чак три писца који пишу на енглеском, не рачунајући већ поменутог Фридриха. Ипак је, с три наслова, највише заступљен Вер (*Wheare*), чија су дела на енглеском. Тешко је при оваквом увиду рећи да је наш писац био под претежним утицајем једног језика или једне једине стране, националне правничке књижевности; пре би се рекло да је био изложен различитим утицајима. Ово тим пре што и један италијански правни писац, Бискарети ди Руфија (*Biscaretti di Ruffia*), има две одреднице, једну додуше као коауторску.

Код Јовичића су се страни утицаји мешали и он их је примао на начин који нам се указује као природан због спонтаности и изостанка жеље да подражава какву научну моду, правац или стил излагања, које је могао затећи на страни.

Ако није узимао узоре из иностране правне књижевности, Миодраг Јовичић је ипак имао узор међу домаћим правним писцима. Славни Слободан Јовановић му се увек указивао као путоказ у размишљању и најважнији пример за углед. Није случајно што је пред крај живота објавио једну дидактичку монографију о нашем славном правнику и свестраном правном писцу (Јовичић 1997).⁸ За Слободана Јовановића је казао да „бољег учитеља у науци не бисмо могли пожелети“ (Јовичић 2004, 189).

Занимљива је Милојевићева опаска да је Јовичић своје велико поштовање према Слободану Јовановићу „све више показивао како је време пролазило“ (Милојевић 2002, 327). Та тачна мисао лепо сведочи о развиту наших духовних прилика у другој половини прошлог века. Подсетимо се да је Слободан Јовановић, потпредседник, а једно време и председник владе у егзилу, који је свој век окончао као избеглица у Енглеској, после рата био осуђен у одсуству. Његове радове је, неформално речено, било пожељно критиковати, а препоручљиво не помињати.

8 Књига *Слободан Јовановић, илустрирана монографија* доживела је под истим насловом и друго издање 2004. године (Јовичић 2004). Објављена је у библиотеци *Трајкови Правној факултету* у Београду.

На поређење Јовановићевог и Јовичићевог метода у упоредном праву вратићемо се нешто доцније у овоме тексту. Нека овде остане забележено Јовичићево огромно уважавање Слободана Јовановића и приврженост његовоме делу. Изгледа да је управо то дело, иако није превасходно посвећено упоредном праву, произвело највећи утицај на нашег врсног компаратисту. Запитајмо се због тога какав је био основни методски приступ упоредном праву у делима Миодрага Јовичића.

4. МЕТОД

На самом почетку се може рећи да се Јовичић није бавио теоријом упоредног права, на начин како је то чинио рецимо Леонтен-Жан Константинеско, или Родолфо Сако, да наведемо само два изразита примера (Constantinesco 1972; 1974; Sacco 1990). У његовој обимној библиографији, која је већ поменута, ретко се срећу чланци који би се могли означити као они који припадају самој теорији упоредног права.⁹

Јовичић се, дакле, није бавио теоријом упоредног права него искључиво упоредним уставним правом. Због те чињенице смо дужни да, говорећи о упоредном методу, поглед још једном управимо ка његовим систематским делима, у којима су схватања нашег писца највише дошла до изражаја.

Своје погледе на упоредни метод Јовичић је у већој мери изразио у *Савременим политичким системима* него у *Великим уставним системима*, иако би се могло казати да ова друга књига стоји на врху његовог бављења упоредним уставним правом. То је на неки начин разумљиво у светлости чињенице, коју смо управо утврдили, да наш писац није био теоретичар упоредног права.

Излагање о упоредном методу проналазимо у „Општим и уводним разматрањима“, која, шаховски речено, представљају отварање *Савремених политичких система* (Јовичић 2006, 565–570). Јовичић полази од става да је поређење у друштвеним наукама неопходно из два разлога. Један је шири; то је, уопштено речено, постизање сазнања, док се други, ужи, састоји у једноставном утврђивању сличности и разлика међу посматраним појавама.

Ако се проучавају политички системи као целине, добија се вертикални пресек политичких система. Напротив, ако се проучавање обавља по елементима политичких система, добија се хо-

9 Изузетак ипак има, као што је, на пример, чланак из 1965. године (Јовичић 1965).

ризонтални пресек. Осим тога, Јовичић настоји и на тврђењу да је упоредни метод неопходно допунити социолошким.

Кад говори о појавама које се пореде, наш писац једноставно каже како те појаве морају имати минимум заједничких својстава. Та околност пружа основу за поређење.

Најзад, иако је књига о којој је овде говор посвећена политичким системима, Јовичић је у начелним опаскама саопштио свој став о концепцијама проучавања уставног права. Према његовом мишљењу, постоје три такве концепције. Једна је теоријско проучавање, друга се одликује позитивноправним приступом, док је трећа, рекло би се, казуистична, премда се аутор није тако изразио (Јовичић 2006, 570).

Теоријско проучавање уставног права посвећено је основним начелима односа грађана и друштва. У оквиру њега се излажу основе положаја и функционисања државних органа, права и слобода грађана. Позитивноправна концепција „систематизује знања о уставноправним категоријама, онако како су оне утврђене уставним нормама“. Најзад, трећа концепција, за коју Јовичић каже да је „типична за САД“, подразумева „научну обраду случајева из праксе у којима долази до примене уставних норми“. Ово је једно од ретких места у Јовичићевом делу на којем је изразио мисао о поређењу метода проучавања уставног права. Поновимо, он се није бавио методским истраживањима. Ограничио се, и то веома успешно, на упоредно уставно право.

Томе треба додати наводе из кратког „Увода“, на почетку *Великих уставних система* (Јовичић 2006, 7–14). Јовичић ту прави разлику између оног што назива „механичким“ поређењем, с једне стране, и поређењем друге врсте, које назива „вишим“, приписујући му већу плодотворност. Ово друго би се можда могло назвати и синтетичким.¹⁰ Механичко поређење уставних система састоји се у излагању о тим системима као целинама. Више, плодотворније поређење је, напротив, „свестрано поређење битних елемената појединих система“.

Том вишем облику поређења Јовичић је приступио на завршним страницама *Великих уставних система* (Јовичић 2006, 356–478). Синтетичкој анализи је подвргао неколико елемената, као што су, примера ради, појам устава, облици територијалног

10 Занимљиво је да писац овде не прибегава изразу „синтетичко“, иако је раније у *Савременим политичким системима* проговорио о неопходности „синтетичког закључка“, као неоствареном задатку у тој књизи. Уп. Јовичић 2006, 12, 57.

организовања, средишњи органи власти или механизми оцене уставности. Поступак је при таквом поређењу сажет и ефектнији од механичког поређења. Тај поступак је обogaћен класификацијом, али, упркос томе, у коначном исходу нема амбицију да досегне до високе научне апстракције и чисте теорије државе.

Ова кратка скица Јовичићевог методског приступа сведочи о ауторовој основној усмерености. Он је тежио проучавању уставног права као таквог, па зато изгледа да га није много занимало начелно расправљање о упоредном методу као начину истраживања.

За Јовичића је упоредни метод један, готово би се могло казати, природан поступак компарације којом се утврђују сличности и разлике међу посматраним појавама. Ове опет морају имати неку најмању меру сличности међу собом, како би се уопште могле пропустити кроз филтер упоредног метода. Кад се користи такав приступ проблему, изгледа као да у упоредном уставном праву нема нечег посебно компликованог, а приступачност Јовичићевог стила у излагању ће такав утисак свакако појачати код читаоца.

5. ОПШТИ ОСВРТ

Општи осврт на упоредно уставно право Миодрага Јовичића ваљало би почети једном опаском која се односи на предмет његовог научног интересовања. Пада, наиме, у очи да је наш најизразитији компаратист проучавао само једну од две велике области које спадају у материју уставног права.

Јовичић се занимао искључиво за организацију власти. Он није писао о основним правима грађана. Два капитална дела су му посвећена ономе што Англосаксонци зову *Comparative Government* и он је уистину био професор тога предмета. Ни међу монографијама нема оних које би обрађивале основна права.¹¹

Разлоге таквог поступања данас није могуће утврдити довољно поуздано. Ипак се намеће мисао да су пресудне биле прилике у којима се Миодраг Јовичић научно формирао, као и време и друштвене околности у којима је стварао. Систематском проучавању основних права грађана у оквиру предмета уставно пра-

11 Теми о основним правима грађана Миодраг Јовичић се некако највише приближио пишући о заштитнику права (уп. Јовичић 1969). Ипак и у тој невеликој монографији више је пажње посветио ономе што би се могло назвати организационим аспектом поступања заштитника грађана него самим правима која омбудсман штити.

во у његово време на нашим универзитетима није се приступало. Људска права су већ као сам израз, бар у почетку, имала готово субверзиван призивок.¹² Вероватно је то определило нашег писца, мада се мора рећи да су по свој прилици и његове научне и личне склоности одиграле важну улогу.

Посебну пажњу привлачи питање функције упоредног права у Јовичићевоме делу. Већ је речено да се поређење указује као својеврсно супротстављање особина појава које се пореде. Те појаве опет морају бити у неку руку сличне, зато што је таква најмања мера сличности управо она околност која омогућава поређење.

Сврха поређења је за Јовичића само сазнање истине. Због тога би се могло казати како се основна функција упоредног метода код Јовичића састоји управо у томе да се постигне један вид експликативне компарације. Применом упоредног метода постиже се поређење које нас доводи до истине, компарација која објашњава и уводи у свет чистог сазнања.

Функција упоредног права је фокусна тачка којој се ваља обратити кад се разматра Јовичићев однос према најважнијем од његових узора и извора надахнућа – Слободану Јовановићу. Писац ових редова је, рашчлањавајући Јовановићев приступ упоредном праву, закључио како је оно код Јовановића представљало подлогу опште теорије права (Поповић 2008, 114–115). Слободан Јовановић је полазио од материјала упоредног истраживања, да би га користио као предлог за апстракцију и стварање опште теорије државе. Због таквог поступка у Јовановићевој теорији државе видљивост примене упоредног метода лежи у обрнутој размери са ступњем апстракције у излагању (Поповић 2008, 118).

Суштински посматрано, Јовановић је теоретичар, па је крајњи циљ његовог закључивања у ствари апстракција, која формулише теоријски став. Зато се, кад упоредноправни материјал не пружа довољно могућности за апстрактне исказе, Јовановић зауставља на компарацији и изјављује да теоријска конструкција није могућа. Тако је поступио пишући о појави коју је назвао „поратном државом“, која се нама данас указује као „међуратна“. То је био државни облик створен у Европи после Првог светског рата. Јова-

12 Писац ових редова се сећа савета који је његовој колегиници из генерације младих асистената осамдестих година прошлог века дао један веома добронамеран, широкогруд и младим људима наклоњен професор уставног права с београдског Правног факултета. Она се није могла одлучити да ли да у Стразбуру похађа летњи течај упоредног права или права људских права. Добронамерни професор је саветовао, додуше не образложивши своје мишљење, да то ипак буде упоредно право.

новић је, пишући о том облику државе, поредио читаве системе, зато што је сматрао да се различити облици посматране појаве не могу обухватити у једну логичку целину и правничку конструкцију (Јовановић 1990, 415; Поповић 2008, 104).

У тој тачки постоји паралела предмета посматрања, ако се један крај другог поставе Слободан Јовановић и Миодраг Јовичић. Као што први није могао јединственим теоријским погледом обухватити међуратне демократије и ауторитарне државе, тако ни други није налазио довољно копчи између буржоаских и социјалистичких држава. Јовичић је стварао у време хладног рата и постојања супротстављених блокова држава. Вероватно у тој чињеници треба тражити разлог због којег је наш писац одустао од стварања теорије. У његовом начину примене упоредног права ово се не указује као предлогак правне теорије. Компарација не изазива апстракцију него се зауставља на експликацији. Зато нису многобројне монографије у којима је наш писац поступао друкчије и упуштао се у апстрактне, чисто теоријске закључке. Као примери се могу навести књиге о савременом федерализму, затим о уставу и о закону (Јовичић 1973; 1977а; 1977б). Такви примери ипак не оповргавају овде описану општу слику.

Кад се оно што је управо речено осмотри у целини, добија се утисак да се Јовичић у методском поступку слаже са својим узором Слободаном Јовановићем. Некохерентан материјал изведен из упоредног истраживања не омогућава приступање апстракцији као вишој фази закључивања. Због тога изостаје стварање теорије код Јовановића у *Порайној држави*, а код Јовичића у читавоме делу.

Ако поступак коришћења упоредног права у некој од књига измиче правилу, остаје ипак главни закључак да у крунским делима, која смо раније поменули, Јовичић остаје доследан себи и различит од свог узора Јовановића, премда начелно сагласан с њим. Покушаја стварања теорије на основу материјала упоредног права нема ни у *Савременим политичким системима* ни у *Великим уставним системима*. Можда је управо то изостајање тежње за теоретисањем учинило да се Јовичић представи као компаратист *par excellence* па тако заузме чеону позицију на томе пољу у српској науци.

Прилике обликују људе и постављају им изазове, а они који се одваже да на ове одговоре знају бити и награђени, премда се то не дешава увек. Јовичић се у једном чланку осврнуо на прилике у којима је стварао Слободан Јовановић, али је на томе месту из-

међу редова проговорио и о онима у којима је сам стварао. Није случајна чињеница што је тај чланак представљао његов реферат на саветовању о Слободану Јовановићу, организованом у Академији наука, деведестих година, кад су већ минула вунена времена. У том напису је казао како је Слободан Јовановић, за разлику од оних у његовој, Јовичићевој генерацији, „могао слободно да пише, да без устежања и зазирања од било кога и било чега, развија и изражава своју мисао“ (Јовичић 1998а, 421).¹³

У ову једноставну опаску као да су стали не само Јовичићева личност и његов научни пут, него и читава методологија његовог стваралаштва. Он је своје размишљање зауставио на експликативној компарацији и постао велики професор предмета *Comparative Government* зато што је стварао у ситуацији ненаклоњеној апстракцији и теорији. Био је конституционалист који се уставним правом бавио једино као упоредним правом. Целокупан његов рад је у суштини почивао на једној врсти бекства у упоредно право, бекства које је, да се опет послужимо Милојевићевом речју, смањило „идеолошку мору над нашим позитивним правом“ (Милојевић 2002, 314).

Духовни поступак бекства у упоредно право био је изазван незадовољством мучном стварношћу.¹⁴ То бекство је, међутим, створило нашег највећег компаратисту. Ваљало би се због тога на самоме крају овог излагања обратити и условима тога бекства и запитати се како је оно уопште било могуће у ондашњим друштвеним околностима.

Раније смо поменули како се осамдесетих година прошлог века код нас с неповерењем гледало на право људских права. Људска права су у то време била оно што је упоредно право представљало на прелазу из четрдесетих у педесете године XX века. Та дисциплина је сматрана буржоаском, што је у оно доба био погрдан израз. Штавише, социјалистички правници су у земљама совјетског блока чак начелно оспоравали могућност поређења права социјалистичких држава с оним што су називали буржоас-

13 Истоветну мисао затичемо и у монографији о Слободану Јовановићу (Јовичић 2004, 185).

14 Данас је мање познато да је Миодраг Јовичић с групом истомишљеника издавао, у свега неколико шапирографисаних примерака, лист *Реч младих Срба*, ширен поверљивим путем. Јовичић је објављивао чланке под псеудонимом Братислав. У чланку од 15. јануара 1950. године Јовичић пише: „Данашњи режим до сржи је реакционаран [...] због гушења слободе мисли и речи, због спутавања уметности, реакционаран због опште декаденције у појмовима до које је довео“ (Јовичић 1998б, 61).

ким правом (Constantinesco 1974, 28).¹⁵ Упоредноме праву ту није могло бити места. У годинама одмах после Другог светског рата ситуација је и у Југославији била слична. Наша духовна клима се у почетку суштински није разликовала од оне у другим социјалистичким земљама.

Упркос томе, услед сплета међународних околности, а свакако под утицајем Запада, у социјалистичкој Југославији је политички поредак почетком педесетих година био ублажен. Ублажавање се догодило у многим сферама културног живота, на пример у ликовној уметности или књижевности, где је био напуштен тзв. социјалистички реализам. У тим околностима је основан и Институт за упоредно право, што је већ поменуто у овом напису.

Миодраг Јовичић је нашао котву спаса у Институту за упоредно право, неговао је упоредно уставно право у сопственој варијанти експликативне компарације и није се занимао за теоријска уопштавања. Постао је истакнути компаратист, плодан писац, конституционалист – професор предмета *Comparative Government* и наш уважени научник и академик. Захваљујући своме доприносу српској правној науци Миодраг Јовичић припада историји и у њој представља светлу тачку.

6. ЕПИЛОГ

Писац овог текста је требало да оствари врло тешку намеру. Требало је да ученик, колико се може непристрасно, прикаже свог учитеља, кога је упознао почетком осамдесетих на Првом конгресу Међународног удружења за уставно право. Због тога се може десити да је у жељи за непристрасношћу преовладала претерана строгост, бар у оцени утицаја страних писаца и правничке књижевности на професора Јовичића. Рекло би се да је професор својим духовним уочиштем пре и изнад свега сматрао Француску; вероватно под утицајем свога оца, француског ђака, али и свога највећег узора – Слободана Јовановића.

Једна животна цртица то може илустровати. Кад је широм света обележавана двестота годишњица Велике француске револуције, професор Јовичић, иако позван, није дошао на прославу на Правном факултету у Београду. Отишао је у Загреб, на скуп који је организовала тамошња Академија наука. Аутору овог те-

15 Радови Поха и Петева, као и Имреа Сабоа, на које се на овоме месту позива Константинеско, били су објављени у другој половини шездесетих година прошлог века.

кста је доцније објаснио како је такву одлуку донео пошто је видео програм прославе у Загребу. Било је предвиђено да скуп почне интонирањем француске химне. Круну објашњења представљале су његове речи: „Знате, много волим да чујем Марсељезу.“

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Constantinesco, Léontin-Jean. 1972. *Traité de droit comparé, tome I*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Constantinesco, Léontin-Jean. 1974. *Traité de droit comparé, tome II*. Paris: Librairie générale de droit et de jurisprudence.
- Јевтић, Милош. 2002. Разговори. 171–274. *Миодраг Јовичић о себи и друји о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Јевтић, Милош. 2002. *Razgovori. 171–274. Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ур. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Јовановић, Слободан. 1990. *Сабрана дела Слободана Јовановића – њом 8*. Београд: Београдски издавачко-графички завод – Југославија-публик – Српска књижевна задруга. (Jovanović, Slobodan. 1990. *Sabrana dela Slobodana Jovanovića – tom 8*. Beograd: Beogradski izdavačko-grafički zavod – Jugoslavijapublik – Srpska književna zadruga.)
- Јовичић, Миодраг. 1–2/1965. Емпиријска истраживања у упоредним студијама у области права. *Анали Правног факултета у Београду*: 60–71. (Јовичић, Миодраг. 1–2/1965. *Empirijska istraživanja u uporednim studijama u oblasti prava. Anali Pravnog fakulteta u Beogradu*: 60–71.)
- Јовичић, Миодраг. 1969. *Омбудсман: чувар законитости и права грађана*. Београд: Институт за упоредно право. (Јовичић, Миодраг. 1969. *Ombudsman: čuvar zakonitosti i prava građana*. Beograd: Institut za uporedno pravo.)
- Јовичић, Миодраг. 1973. *Савремени федерализам: упоредноправна студија*. Београд: Савремена администрација. (Јовичић, Миодраг. 1973. *Savremeni federalizam: uporednopravna studija*. Beograd: Savremena administracija.)
- Јовичић, Миодраг. 1977а. *О уставу: теоријско-компаративна студија*. Београд: Савремена администрација. (Јовичић, Миодраг. 1977а. *O ustavu: teorijsko-komparativna studija*. Beograd: Savremena administracija.)
- Јовичић, Миодраг. 1977б. *Закон и законитост: животи правних процеса*. Београд: Радничка штампа. (Јовичић, Миодраг. 1977б. *Zakon i zakonitost: život pravnih propisa*. Beograd: Radnička štampa.)
- Јовичић, Миодраг. 1997. *Слободан Јовановић, илустрирана монографија*. Београд: Вајат. (Јовичић, Миодраг. 1997. *Slobodan Jovanović, ilustrovana monografija*. Beograd: Vajat.)

- Јовичић, Миодраг. 1998а. Слободан Јовановић, личност и дело. *Зборник радова са научној скупи одржаног од 17. до 20. фебруара 1997.* Београд: САНУ. (Jovičić, Miodrag. 1998a. Slobodan Jovanović, ličnost i delo. *Zbornik radova sa naučnog skupa održanog od 17. do 20. februara 1997.* Beograd: SANU.)
- Јовичић, Миодраг. 1998б. Ко представља данас реакцију. 60–62. *Реч младих Срба – избор чланака 1948–1950*, ур. Угљеша Крстић. Београд: Вајат. (Jovičić, Miodrag. 1998b. Ko predstavlja danas reakciju. 60–62. *Reč mladih Srba – izbor članaka 1948–1950*, ur. Uglješa Krstić. Beograd: Vajat.)
- Јовичић, Миодраг. 2002а. Сећања и записи. 16–133. *Миодраг Јовичић о себи и други о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Jovičić, Miodrag. 2002a. Sećanja i zapisi. 16–133. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Јовичић, Миодраг. 2002б. Записи са робије. 140–147. *Миодраг Јовичић о себи и други о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Jovičić, Miodrag. 2002b. Zapisi sa robije. 140–147. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Јовичић, Миодраг. 2004. *Слободан Јовановић, илустрирована монографија*. 2. издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Jovičić, Miodrag. 2004. *Slobodan Jovanović, ilustrovan monografija*. 2. izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Јовичић, Миодраг. 2006. *Изабрани списи, књига 5 – Уставни и политички системи*. Београд: Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду. (Jovičić, Miodrag. 2006. *Izabrani spisi, knjiga 5 – Ustavni i politički sistemi*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Кнежевић, Милош. 2002. Од конфедерације до регионалне државе. 235–264. *Миодраг Јовичић о себи и други о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Knežević, Miloš. 2002. Od konfederacije do regionalne države. 235–264. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Крстић, Угљеша. 2002. Рани дани једног нараштаја. 277–287. *Миодраг Јовичић о себи и други о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Krstić, Uglješa. 2002. Rani dani jednog naraštaja. 277–287. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)
- Милојевић, Момир. 2002. Размишљања над биографијом и библиографијом Миодрага Јовичића. 310–330. *Миодраг Јовичић о себи и други о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Milojević, Momir. 2002. Razmišljanja nad bio-

grafijom i bibliografijom Miodraga Jovičića. 310–330. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Поповић, Драгољуб. 2008. Белешке о примени упоредног метода у Јовановићевој теорији државе. 113–133. *Скице правничких портрета*, ур. Драгољуб Поповић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник. (Popović, Dragoljub. 2008. Beleške o primeni uporednog metoda u Jovanovićevoj teoriji države. 113–133. *Skice pravničkih portreta*, ur. Dragoljub Popović. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.)

Sacco, Rodolfo. 1990. *Introduzione al diritto comparato*. Torino: Giappichelli.

Степановић Тодоровић, Сања. 2002. Библиографија. 349–389. *Миодраг Јовичић о себи и другу о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Stepanović Todorović, Sanja. 2002. Bibliografija. 349–389. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Тркуља, Јовица. 2002. Биографија. 345–348. *Миодраг Јовичић о себи и другу о њему*, ур. Јовица Тркуља. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Trkulja, Jovica. 2002. Biografija. 345–348. *Miodrag Jovičić o sebi i drugi o njemu*, ur. Jovica Trkulja. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Dragoljub Popović, PhD
Full Professor
Union University of Belgrade
Faculty of Law

MIODRAG JOVIČIĆ'S COMPARATIVE CONSTITUTIONAL LAW

Summary

Professor Miodrag Jovičić (1925–1999) was the most renowned and prolific Serbian academic in the field of comparative constitutional law. He received his LLB and PhD in law from the University of Belgrade and seldom went abroad for further studies. Although he was strongly influenced by certain French authors, his main source of inspiration was the work of Slobodan Jovanović. Politically marginalized, Jovičić used his research of comparative constitutional law as an escape from reality and the circumstances in his country.

Jovičić's work did not rely on an original method of research. On the contrary, he remained faithful to the methods developed by the mainstream of the world scientific and law community. The apogee of his work was the book *Great Constitutional Systems*, in which he presented his views on the subject in a systematic and synthetic way. This article presents Jovičić's method of work and the salient points of his theoretical endeavors, as well as elaborating on his intellectual influences.

Key words: *Miodrag Jovičić*. – *Slobodan Jovanović*. – *Constitutional Law*. – *Comparative Law*. – *Foreign Influences*.

Достављено Уредништву: 2. јуна 2020. године.

Прихваћено за објављивање: 20. јуна 2020. године.

Борис Беговић*

ЕКОНОМСКЕ ОДРЕДБЕ ВЕРСАЈСКОГ МИРОВОНОГ УГОВОРА: ПРЕИСПИТИВАЊЕ НАКОН ЈЕДНОГ ВЕКА**

Рейарације наметнуће Немачкој економским одредбама Версајској мировној уговора нису, насупрот увреженом мишљењу, уназадиле немачку привреду. Оне је нису увеле у зачарани круи кризе и назадовања, па стога усвојиле националсоцијализма и долазак Адолфа Хитлера на власти нису резултат тих одредаба. Напротив, у првој деценији по закључивању Версајској мировној уговора Немачка је привредно најредовала, са завидно високим стапама привредној расту. У истој тој деценији, првој постверсајској, будући националсоцијалистички владари Немачке придобили су занемарљив део бирачкој шела, а остварило се и немачко-француско приближавање. Преокрет на немачкој политичкој сцени донела је Велика дејресција, која, међутим, ни на који начин не може да се повеже са Версајским мировним уговором. Сходно томе, заблуда је да је садржај тој уговора, пре свега његове економске одредбе, неизбежно довео до Другој светској рату. Ограничења Версајској мировној уговора у погледу обезбеђивања трајној мира у Европи треба сагледавати у контексту краја Првој светској рату, завршеној примирјем, а не немачком калкулацијом. Тек су безусловна немачка калкулација и њена окупација земље после

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, begovic@ius.bg.ac.rs.

** Срдачно се захваљујем Луки Батурану, Владану Ивановићу, Николи Илићу, Данилу Ковачу, Танасију Маринковићу, Бошку Мијатовићу, Бранку Милановићу, Марији Караникић Мирић, Зорану Мирковићу, Даници Поповић, Дејану Поповићу и Драгану Стојановићу на корисним коментарима и сугестијама. Питеру Кларку (*Peter Clarke*) захваљујем се на садржајном дописивању о темама из овог рада које ми је помогло да боље осмислим и формулишем своје увиде. Наравно, носим искључиву одговорност за евентуалне преостале грешке и за вредносне судове изнете у овом раду.

Другої светскої рати, уз расшарање немачкої милиитаризма, створиле основне политичке стабилности и мира у Европи.

Кључне речи: Версајски мировни уговор. – Немачка. – Репарације. – Националсоцијализам. – Велика депресија.

1. УВОД

У једној од недавно снимљених епизода британске серије „Доктор Мартин“, главни јунак испитује ментално здравље постарије госпође, житељке неког енглеског провинцијског места на обали, питањем: „Када је почео Други светски рат?“ Уследио је одговор: „1919. године.“ Уз објашњење: „Тада смо у Версају тако понизили Немачку да је Други светски рат постао неизбежан.“ Докторов налаз је био кратак и недвосмислен: „Здрава је.“ Тај дијалог показује колико је веровање да је Други светски рат био неизбежан због садржаја Версајског мировног уговора дубоко уврежено у колективну свест многих народа и колико се дуго у њој задржало.

Што се механизма поменутог понижавања Немачке тиче, још увек је прилично распрострањено схватање да су економске одредбе Версајског мировног уговора, пре свих репарације на које је тај уговор обавезао Немачку, биле такве да су неизбежно узроковале нови светски рат. У академском свету бројни аутори бране такву тезу (Taylor 1963; Winter 1996; Andelman 2008; Graebner, Bennett 2011).¹ Несумњиво је да су велики утицај у том погледу имали Кејнс и његов вешто написан трактат о Париској мировној конференцији, објављен непосредно после њеног завршетка (Keynes 1920). Тај утицај је очигледно превазишао академске кругове, будући да је наведена теза о неизбежности Другог светског рата због садржаја Версајског мировног уговора распрострањена и међу политичком елитом различитих земаља света, па се и у светским размерама значајне дипломате (Kissinger 1995; Kennan 1996; Hurd 1997) опредељују управо за то објашњење порекла најстрашнијег војног сукоба у људској историји. На крају прошлог века, у прегледу миленијума на његовом истеку, лондонски *The Economist*,

1 У последњој деценији прошлог века, у раду који представља преглед доминантних увида савремене немачке историографије XX века, наводи се да је Версајски мировни уговор „Немачкој одузео њену војну моћ, уништио је економски и понizio је политички“ (Schulze 1996, 166). Вероватно је да је намера аутора била да, после таквих увида, читалац треба да се просветли, што вероватно подразумева и пуно разумевање за све акције Немачке између два светска рата.

чије мишљење многи који спадају у глобалну политичку елиту прихватају без икаквог зазора, написао је да је „последњи злочин [Првог светског рата] био Версајски уговор чији су окрутни услови обезбедили да дође до Другог светског рата“.² Дакле, та школа мишљења о одредбама Версајског уговора, пре свега економским, и њиховим последицама веома је уврежена, распрострањена и жилава. То је, посредно посматрано, сведочанство делотворности Кејнсовог заступања идеје да је Версајски мировни уговор према Немачкој био неправедан и за њу разарајући документ.

Уобичајени узрочно-последични ланац који та школа мишљења прихвата једноставан је и, уз неминовна поједностављивања, могао би да се опише на следећи начин. Прекомерне репарације наметнуте Версајским мировним уговором уназадиле су немачку привреду, одливи на основу репарација били су тако велики да је она ушла у зачарани круг кризе и назадовања, из којег није могла да изађе, а као резултат тог привредног назадовања и осиромашења људи створена је политичка основа за успон националсоцијализма и долазак Адолфа Хитлера на власт, што је, према том мишљењу, неизбежно изазвало Други светски рат.

Ипак, такво мишљење, ма како било распрострањено, није једино. У савременој историографији постоје и другачији увиди у Версајски мировни уговор, његове економске одредбе и њихове економске и политичке последице, нарочито у радовима објављеним у последњих двадесетак година.³ Штавише, претходно, поједностављено виђење Другог светског рата као неминовне последице Версајског мировног споразума и његових економских одредаба посматра се као својеврсна злоупотреба историје (MacMillan 2008, 36–37) и тај налаз о неминовности наводи се

2 Не треба одбацити мишљење (Marks 2013, 632) да такво становиште још увек доминира у англоамеричкој историографији и међу образованом јавношћу, уз напомену да је то последица Кејнсове књиге и њеног утицаја који се „никако не може преценити“ (Marks 1969, 364). Као посредна потврда те доминације наводе се своја занимљива искуства са предавања (Keylor 1998, 469–72), као доказ о распрострањености тих увида који се међу студентима, бар у том њиховом узорку, доживљавају као неупитне истине. Слични су налази у погледу широке јавности (Boff 2019).

3 Ти радови (Ferguson 1998; MacMillan 2001; Tooze 2008; Gomes 2010; Tooze 2016; Neiberg 2017; Sharp, 2018) ипак обележавају савремени историографски допринос истраживању последица Версајског мировног уговора. У такве радове спада и велика већина прилога објављених у два зборника. Једном објављеном поводом 75 година потписивања Версајског мировног уговора (Voemeke, Feldman, Glaser 1998) и другом посвећеном једној од првих књига (Taylor 1963) у којој се у савременој историографији промовише идеја о неминовности Другог светског рата (Martel 1999).

као пример лоше историографије.⁴ Очигледно је да у савременој историографији постоје неслагања у погледу вредновања економских одредаба Версајског мировног уговора, нарочито његових последица по међуратну историју Европе и света.

Имајући све то у виду, циљ овог рада је да свеобухватно, уз временску дистанцу од једног века, преиспита економске одредбе Версајског мировног уговора, пре свега са становишта њихових економских и политичких последица. У том преиспитивању нарочита пажња се посвећује разматрању хипотезе о неизбежности Другог светског рата, а на основу изнесеног узрочно-последичног ланца који започиње прекомерним репарацијама, а завршава се немачким отпочињањем рата против Пољске двадесет година касније. Том циљу подређена је и структура рада.

2. ФАКТОГРАФИЈА: СЛЕД ДОГАЂАЈА

Пре него што се преиспитају економске одредбе Версајског мировног уговора треба одговорити на два основна питања: како се дошло до мира и Версајског мировног уговора и у којој мери су после његовог закључивања модификоване његове економске одредбе? Дакле, за почетак је потребна фактографија која описује след догађаја.

Вероватно је да је први корак на том путу, који је у великој мери одредио његову трасу, било објављивање, почетком јануара 1918. године, „Четрнаест тачака“ – прогласа америчког председника Вилсона (*Woodrow Willson*).⁵ Тај проглас представља комбинацију начела (првих пет тачака) и оперативних упутстава за поједине зарађене стране, као и за формирање наднационалне организације (последња тачка) која ће водити рачуна о односима између земаља. У оперативним упутствима за Белгију, Француску, Србију, Црну Гору и Румунију наводи се обавеза да се окупационе снаге повуку и да се окупирана територија врати у пређашње стање. Тиме се уводи начело надокнаде штете учињене грађанима

4 „Лоша историографија занемарује нијансе у корист приповедања ради моралисања и то нам не помаже да разматрамо прошлост у свој њеној сложености. Лекције којима нас та историографија учи исувише су једноставне или су једноставно нетачне. Због тога морамо да научимо како да је [историју – Б. Б.] вреднујемо и да са скептицизмом разматрамо тврдње које се нуде у њено име“ (MacMillan 2008, 37).

5 Амерички председник Вилсон је 8. јануара 1918. године тај проглас обнародовао пред Конгресом САД. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/wilson14.asp, последњи приступ 30. децембра 2020.

тих земаља и њиховој имовини, дакле, штете искључиво цивилној имовини на тим подручјима. То свакако представља одступање од дотадашње уобичајене праксе општег обештећења које поражена страна плаћа победничкој, којим се покривају свеукупни трошкови вођења рата победничке стране.⁶

У марту 1918. године Немачка, после изласка Русије из рата и масовног пребацивања трупа са истока, започиње офанзиву на Западном фронту са намером да одлучујућом војном победом заврши рат. Уз то, Немачка интензификује неограничени подморнички рат, који је започела још у априлу 1917. године. Истог месеца Немачка намеће Совјетској Русији Брест-Литовски мировни уговор, којим се противречи духу и начелима „Четрнаест тачака“;⁷ а у мају по садржају сличан Букурештански мировни уговор намеће Румунији.

У августу 1918. године започиње свеопшта савезничка офанзива на Западном фронту, која доводи до немачког војног слома. Генералштаб Немачке војске обавештава 29. септембра цара Вилхелма (*Wilhelm*) II о неминовности војног пораза, тражећи од њега да без одгађања започне преговоре о примирју. Нова немачка влада на челу са принцом Максимилијаном од Бадена (*Maximilian von Baden*) обраћа се дипломатском поруком америчком председнику Вилсону са захтевом да зараћене стране започну, на основу „Четрнаест тачака“, преговоре о примирју, као увод у мировне преговоре. После неколико размењених порука, у којима се прецизирају услови потребни да се приступи преговорима о примирју, државни секретар Ленсинг (*Robert Lansing*) послао је у име председника

6 Типичан пример таквог обештећења представља опште обештећење које је, на основу Франкфуртског мировног уговора закљученог после Пруско-француског рата 1871. године (поражена Француска платила (победничкој) Немачкој).

7 Иако се у литератури могу пронаћи увиди да је Немачка тим уговором од Совјетске Русије добила опште обештећење, одредбама тог уговора све државе потписнице обавезале су се (члан 9) да се међусобно одричу општег обештећења. https://avalon.law.yale.edu/20th_century/bl34.asp#treatytext, последњи приступ 30. децембра 2020. Тек је накнадним Совјетско-немачким финансијским уговором, закљученим крајем августа 1918. године, Совјетској Русији наметнута обавеза плаћања суме у износу од 1,5 милијарди долара, као накнада штете коју је та држава начинила. Међутим, у питању није ратна штета, већ накнада штете немачким грађанима нанета совјетским државним банкротом и порицањем државних дугова, у фебруару 1918. године, као и свеобухватном бољшевичком национализацијом приватне имовине. Такође, независно од тога да ли тај износ верно одражава штету начињену на тај начин, извесно је да је он исувише мали да би могао да представља опште обештећење Немачкој.

САД 5. новембра 1918. године дипломатску поруку коју је немачка влада прихватила и потврдила да на основу ње приступа преговорима о примирју и, касније, мировним преговорима.⁸ У Ленсинговој поруци се, у погледу репарација, с једне стране, прецизирају искази изнети у „Четрнаест тачака“, али се, с друге стране, она разликује од тог прогласа, будући да се у њој шири обухват немачких репарација савезничким земљама, тако што се немачка обавезује да плати накнаду целокупне штете која је начињена цивилном становништву и његовој имовини „немачком агресијом на копну, на мору и из ваздуха“.⁹ Проширење обима немачких репарација очигледно је била последица британског притиска, будући да, према доследној интерпретацији формулације „Четрнаест тачака“, Немачка не би била обавезна да надокнади штету британској трговачкој морнарици, дакле цивилној имовини, нанету неограниченим подморничким ратом своје ратне морнарице.

Споразум о примирју је закључен 11. новембра 1918. године, а само један његов веома неодређен члан посвећен је репарацијама, којим се ставља до знања да ће обавеза Немачке као потписнице Споразума бити да „надокнади учињену штету“, без изричите спецификације коју штету и на који начин.

Париска мировна конференције започела је 17. јануара 1919. године, а Версајски мировни уговор је закључен 28. јуна исте године.¹⁰ Иако сâм уговор садржи начелна решења о репарацијама и одређује која штета треба да се надокнади, у њему се не залази у износ репарација, већ је то препуштено Репарационој комисији, која се обавезује да за нешто мање од две године од закључења тог уговора – до 1. маја 1921. године – дефинише укупан износ репарација које Немачка треба да плати савезничким земљама. Једино је у самом уговору дефинисан износ репарација који треба да се плати до тог датума, то јест до одлуке Репарационе комисије – пет милијарди долара.¹¹

8 Та фактографија се заснива, између осталог, и на веома прегледној хронологији догађаја који су претходили Споразуму о примирју и Париској мировној конференцији (Neiberg 2017, 1–17).

9 <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1918Supp01v01/d385>, последњи приступ 30. децембра 2020.

10 Пун текст енглеске верзије Версајског мировног уговора, то јест „Мировног уговора са Немачком“ закљученог у Версају може се наћи на сајту Конгресне библиотеке САД. <https://www.loc.gov/law/help/us-treaties/bevans/must000002-0043.pdf>, последњи приступ 30. децембра 2020.

11 Сви новчани износи у раду исказани су, ради упоредивости, у америчким доларима (у даљем тексту – доларима), а за прерачунавање су коришћени курсеви важећи на почетку Париске мировне конференције. То је било вре-

У мају 1921. године, Репарациона комисија утврђује износ репарација који Немачка треба да плати и годишњу динамику плаћања. Укупан износ репарација одређен је номинално на 33 милијарде долара, а ефективно (безусловно) на 12,5 милијарди долара. Немачке државне обвезнице су још самим Версајским мировним уговором дефинисане као средство обезбеђења плаћања репарација, а оне се одмах по емисији предају Репарационој комисији која има право да њиховом продајом на секундарном тржишту обезбеди новчане токове уместо оних који недостају услед неизвршења репарационих обавеза.

Показало се да те обвезнице нису биле веродостојно средство обезбеђења, тако да је у јануару 1923. године успостављена француско-белгијска окупација Рура, због константног немачког неизвршавања обавеза на основу репарација, пре свега неиспоручивања одговарајућих количина угља из Рурског басена. Дефицитарно финансирање буџета путем монетизације буџетског дефицита, како би се покрили трошкови настали окупацијом Рура, то јест бесплатном испоруком угља Француској и Белгији, изазвало је хиперинфлацију у Немачкој.¹²

У августу 1924. године ступа на снагу Дозов план (*Charles Dawes*) – репрограмирање немачких репарационих обавеза, којим су умањене годишње обавезе плаћања, а то прати слободан приступ кредитима америчких банака, то јест отварање могућности за задуживање немачке државе код америчког приватног сектора. Јангов план (*Owen Young*) из августа 1929. године (формално је прихваћен у јануару 1930. године) представља модификацију Дозовог плана, којом су нешто увећане годишње немачке обавезе плаћања репарација. Будући да крајем 1929. године наступа Велика депресија, која је Европу у пуној мери захватила 1931. године, дејство Јанговог плана било је веома ограничено. У јуну 1931. године амерички председник Хувер (*Herbert Hoover*) уводи једногодишњи мораторијум на отплату свих обавеза државних дужника везаних за Први светски рат, па тиме и немачких репарација. На Лозанској конференцији, у јулу 1932. године, на врхунцу Велике депресије, суспендоване су на неодређено време

ме (суспендованог) златног стандарда, па тиме и фиксних курсева, тако да до промена у времену на том плану није долазило.

12 Преглед највећих инфлација у модерној историји (Hanke, Krus 2012) показује да је та инфлација, мерена месечном стопом инфлације у њеном завршном месецу, четврта највећа у модерној историји света. Детаљи о немачкој инфлацији из 1923. године изнети су у свеобухватној економско-историјској монографији (Webb 1989).

све немачке обавезе на основу репарација, то јест Немачка је на неодређено време ослобођена њиховог плаћања. У мају 1933. године, немачка влада, прецизније Хитлеров (*Adolf Hitler*) кабинет, пориче све немачке спољне државне дугове, то јест, технички посматрано, проглашава банкрот према страним повериоцима. Та одлука је донета у односу на сва страна потраживања, укључујући и репарације.

Немачка је, у фебруару 1953. године, са свим својим повериоцима закључила Лондонски споразум о свом спољном државном дугу, укључујући и неплаћене репарације, и о начину његовог сервисирања – модалитетима испуњавања својих обавеза према повериоцима. Тиме су немачке власти ван снаге ставиле одлуку Хитлеровог кабинета из 1933. године. Отплата главнице тако консолидованог дуга завршена је непосредно пре уједињења Немачке 1990. године, а одложено плаћање камата протегло се и на XXI век.

Пошто је изложена основна фактографија, анализа може да се усмери на природу Версајског мировног уговора,¹³ будући да у историографији постоје бројни неспоразуми у том погледу.

3. ПРИРОДА ВЕРСАЈСКОГ МИРОВНОГ УГОВОРА

За сагледавање природе Версајског мировног уговора треба указати на неколико чињеница о крају Првог светског рата и како је до тог краја дошло.

Пре свега, Први светски рат није завршен немачком капитулацијом, условном или безусловном, већ споразумом о примирју. У тренутку примирја немачке јединице су биле прилично дубоко на територији победничких, савезничких земаља, а на немачкој територији се није затекао ниједан савезнички војник. Немачка држава је опстала, немачке оружане снаге су, наравно уз смањено људство, такође опстале, војне присиле савезника, због њихове убрзане демобилизације, више није могло бити, осим даљег спровођења поморске блокаде Немачке, али се поставило питање њене одрживости, будући да је успоравала демобилизацију савезничких земаља, пре свега Велике Британије. Уз све то, немачка привреда је била у бољем стању него привреде савезничких земаља, изузев САД, будући да није трпела физичко разарање на копну (попут Француске) или на мору (попут Велике Британије) и

13 Разматрање које следи не односи се на правну, већ искључиво на политичку природу Версајског мировног уговора посматрану, из угла међународних односа, у историјском контексту.

имајући у виду да није била оптерећена спољним дуговима, попут свих савезничких земаља изузев САД, као нето повериоца.

Осим тога, за природу Версајског мировног уговора важна је чињеница да је Америка успоставила водећу позицију светске силе у мировном процесу уз, сасвим очекивано у таквим околностима, челну позицију америчког председника Вилсона и његових идеја о новом светском поретку, под окриљем његове земље – *Rex Americana*. Иако је занимљиво пратити Вилсонову еволуцију – од његове концепције компромисног „мира без победника“ (пре уласка САД у рат) до безрезервне подршке једностраном наметању Немачкој садржаја мировног уговора – основу новог светског поретка, па тиме и решења садржаних у мировном уговору са Немачком, ипак је чинила тежња за компромисом.

Међутим, успешан компромис, који омогућава сарадњу, заснива се на међусобном разумевању, а таквог разумевања између Немачке и савезничких земаља није било у погледу три основна питања (Sharp 2018, 40): (1) какав је исход рата; (2) ко је изазвао рат; (3) како је Немачка водила рат? Што се тиче одговора на прво питање, најбитнијег са становишта мировног уговора и његовог прихватања, немачка политичка елита, војна елита и најшира јавност сматрале су, за разлику од савезничких земаља, да Немачка није изгубила рат. У децембру 1918. године, тачно месец дана после примирја, левичар Еберт (*Friedrich Ebert*), као провизорни председник Немачке републике, поздравио је трупе које су се повлачиле са Западног фронта тврдњом „Непријатељ вас није поразио!“ – дакле, за немачку левицу, војног пораза није било. Немачка десница је на ту тему осмислила мит о „заривању ножа у леђа“ (*Dolchstoß*), према коме су непоћудни политички елементи (пре свих пацифисти, социјалисти и Јевреји) подмукло зарили нож у леђа победничкој немачкој војсци, па је стога, а не због војног пораза на ратишту, Немачка била принуђена да потпише споразум о примирју.¹⁴

14 Занимљиво је да је један од ватрених заговорника, можда чак и аутора тог мита генерал Лудендорф (*Erich Ludendorff*), управо као начелник генералштаба немачке војске, због војног пораза на Западном фронту, од цара Вилхелма II тражио ургентно склапање примирја. Но, неспорно тешки животни услови у Немачкој последњих година рата, изазивани великим делом савезничком поморском блокадом, довели су до политичких и социјалних нестабилности, то јест политичких превирања, додатно појачаних болшевичком претњом, што је, све заједно са чињеницом да непријатељских трупа није било на немачкој територији, док су немачке биле на непријатељској, дало одређени елемент веродостојности том миту (MacMillan 2008, 98), који је иначе позајмљен из легенде о нибелуншким прстеновима, обрађене у Вагнеровој опери „Сумрак богова“, у којој једном од хероја (Зигфриду) на превару заривају копље у леђа.

Но, свакако да треба, независно од чињеница о војном сло- му, разумети немачку перцепцију да њихова земља није изгубила рат, будући да детаљи о одлучујућем војном сло- му на Западном фронту ипак нису били познати немачкој јавности, бар не ње- ној већини. Немачке трупе су у тренутку примирја још увек биле прилично дубоко на територији савезничких земаља. Немачка је у тренутку примирја потпуно контролисала источну Европу, уз распаднуту Аустроугарску монархију и Руску царевину, уз ново- настале државе, углавном мале и слабашне од порођајних мука, и Русију, која се налазила у стању постреволуционарног грађанског рата.¹⁵ Када се на све то дода активна пропаганда оних који су во- дили Немачку у то време, а многи од њих су били управо они који су Немачку увели у рат, јасно је да таква заблуда може да се разу- ме, бар механизам којим је она створена. То, наравно, не оправда- ва оне који су је, из различитих мотива, свесрдно култивисали.

Други неспоразум се односи на одговорност за започињање рата. Немачка јавност је 1918, исто као и 1914. године, била убеђе- на да њихова земља није изазвала Први светски рат. За доминантну већину Немаца тај рат је био искључиво одбрамбени, као реакција на наредбу о мобилизацији оружаних снага Руске царевине. На- равно, немачка политичка и, нарочито, војна елита врло су добро знале да је Немачка започела агресивни рат, да се за њега веома дуго припремала, и на копну и на мору, да је одавно постојао план за агресивни рат на Западу и да је војни врх учестало упозоравао на потребу да се против Русије што пре започне рат, пре него што она потпуно, изградњом железничке мреже на тадашњем западу земље (у Пољској), оспособи своје оружане снаге.¹⁶ Управо због

15 За савремену историографију нису спорни немачки војни и политички ус- песи на истоку Европе у последњој години рата, одређени у Брест-Ли- товском и Букурештанском мировном уговору. Стога у својој монографији посвећеној колапсу Царске Русије, Ливен (Lieven 2015, 2) пише да би Не- мачка хипотетички, после закључивања Брест-Литовског уговора у марту 1918. године, да је затражила примирје и да је оно тада закључено, била по- бедник Првог светског рата. Војни пораз Немачке, одлучујући за крај рата, одиграо се на Западном фронту.

16 Историографија бележи активну и доследну улогу кајзера Вилхелма II, вр- ховног команданта немачких оружаних снага, у немачким припремама за рат и одлуци да се рат започне (Röhl 1969; Röhl 1994). У савременој (оз- билној) историографији само један аутор (Clark 2013) оспорава такву улогу немачке војне и политичке елите, тврдећи да су европске земље „месеча- рењем“, не знајући шта раде, ушле у оно што је постало светски рат. Пре- глед радова савремене светске историографије на тему узрока Првог свет- ског рата (Begović 2014) показује да су у време обележавања стогодишњице почетка Великог рата објављивани и неозбиљни радови (McMeekin 2013),

тога што су веома добро znale ко је започео рат, немачка политичка и војна елита су онако жестоко реаговале на делове Версајског мировног уговора у којима се помиње да је рат био наметнут савезничким земљама, питање које су они назвали „кривицом за рат“. Насупрот томе, савезничке земље нису имале дилеме да је управо Немачка, заједно са својим савезницима, започела Први светски рат и да је она одговорна за њега.

Трећи неспоразум се односио на начин на који је Немачка водила рат. Немачка јавност је била убеђена да је начин на који је Немачка водила рат био у складу са основним правним и моралним нормама. Политичка и војна елита је допуштала да је можда било мањих пропуста, попут, на пример, уништења Библиотеке у Лувену, али да у основи није било никаквих значајних пропуста, још мање намере у том погледу. Савезничке земље, чија је цивилна имовина била уништена немачким војним дејствима на ту ствар су гледале сасвим супротно. Разарања на подручју окупираних Белгије и, нарочито, северне Француске била су намерна, невезана за војне операције (попут онеспособљавања рудника угља њиховим потапањем), а део тих разарања учињен је приликом повлачења после закљученог примирја. Имовина британских грађана уништана је у неограниченом подморничком рату који је, потапајући британске трговачке бродове, спроводила немачка ратна морнарица. Дакле, савезничке земље су, основано, с добрим разлогом, сматрале да је Немачка прекршила и међународна правила ратовања и основне моралне норме у том погледу.

У таквим условима, у којима су постојали толико крупни неспоразуми у изузетно важним питањима, компромис једноставно није био могућ. За описану немачку перцепцију сопственог учешћа у рату и његовог исхода, никакве репарације нису биле праведне, па тиме ни прихватљиве, нарочито стога што су биле праћене губитком дела територије сопствене земље и одузимањем колонија. Једноставно, уз чврсту немачку убеђеност у сопствену честитост и невиност, за њих није постојало никакво рационално објашњење, па тиме ни оправдање да другима плаћају било какве репарације. Такав став је конзистентан и лако га је разумети, независно од тога да ли се може оправдати, но остаје нејасно због чега су се Немци, и политичка елита и јавност, позивали на Вилсонових „Четрнаест тачака“ и инсистирали на њима као на кључном аргументу против плаћања репарација и губитка територије. Јер када се ма-

у којима се безрезервно тврди да је искључива одговорност за започињање Првог светског рата на Русији.

кар и површно прегледа Вилсонов проглас, уз све непрецизности и могућа различита тумачења појединих тачака, извесно је да се у „Четрнаест тачака“ инсистира на немачком враћању окупираних територија, плаћању репарација којима ће се надокнадити штета учињена на тим подручјима и предвиђа губитак немачке предратне територије (припајање Алзаса и Лорена Француској и стварање независне Пољске на етничком начелу, што неминовно значи не искључиво на предратној територији Русије). Тиме се јасно показује да немачка политичка елита (па тиме и највећи део јавности) никада није искрено прихватила „Четрнаест тачака“, већ их је само искористила за тактичке и пропагандне сврхе, надајући се да ће из рата (који је сама започела) изаћи на најбезболнији начин.

Но, независно од тога, оправдано је поставити питање да ли је савезничко тражење компромиса са Немачком било искрено, нарочито посматрано са процедуралног становишта. Реч је о одлуци да се на Париској мировној конференцији уопште не преговара са немачком делегацијом, већ да се Немачкој услови мировног уговора проследе на изјашњавање по начелу „узми или остави“. То није била идеја од самог почетка конференције, бар не делегација САД и Британије, једино је француски премијер Клемансо (*Georges Clemenceau*) заговарао управо тај приступ, можда великим делом и због тога што је јавно мњење у Француској тог времена било изузетно ненаклоњено Немачкој.¹⁷ Међутим, већ у првим данима марта 1919. године, непуну два месеца по почетку Париске мировне конференције, савезници су увидели колико је тешко да се они сами између себе усагласе о великом броју питања, тако да би евентуални преговори са немачком делегацијом у опасност довели тешко постигнути и крхки компромис између самих савезника (Gomes 2010, 32). Надаље, водећи преговарачи, представници највећих савезничких сила, били су на почетку конференције ипак затечени обимом њеног дневног реда – бројем, разноликошћу и тежином питања која та конференција треба да реши.¹⁸ На

17 Независно од јавног мњења, то је био доминантан начин француског опхођења са Немцима на крају рата. Управо је на тај начин француски маршал Фош (*Ferdinand Foch*) водио преговоре о примирју – преговора уопште није ни било, већ је немачкој делегацији само предат документ, с којим је она требало да се упозна и да га потом потпише. Финални потписани документ се од нацрта разликовао само у неколико техничких детаља – све се свело на исправљање техничких грешака.

18 За америчког председника Вилсона та конференција је била својеврсно отрежњење у погледу домета његовог идеализма у свету реалне политике и суочавање са стварним могућностима примене њихових начела у условима жестоко супротстављених националних интереса (Tooze 2014, 284–285).

дневном реду конференције није било само немачко питање, већ и питање осталих европских граница, блискоисточних граница, далекоисточних граница, прерасподеле колонија, формирања Лиге народа, односа према Русији, односно бољшевизму, као и питања свих других последица распада три предратна царства. А сва та горућа питања требало је решити за мање од пола године. Стога је разумљиво што представници победничких сила нису желели да драгоцено време троше на, како су с правом процењивали, исцрпљујуће преговоре са немачком делегацијом.¹⁹ У тим смислу, економске, као ни друге одредбе Версајског мировног уговора нису плод компромиса у процедуралном смислу – оне нису последица преговора двеју страна.

Наведени налаз о једностраности, међутим, ипак се не односи на начин на који је одређен износ немачких репарација, који није дефинисан Версајским мировним уговором, већ је Репарациона комисија то учинила тек у мају 1921. године уз пуну консултацију немачке стране. Немачка, додуше, није учествовала у одлучивању о износу репарација, али је том приликом могла детаљно да изложи своје становиште о свим релевантним питањима у вези са тим износом и начином његовог одређивања.

Немачка политичка елита и јавност у поменутој једностраности сагледавају неправедност Версајског мировног уговора. Због тога је у Немачкој тај уговор и означен као наметање воље победника – *Diktat*.²⁰ Међутим, немачка страна је учествовала у

Била је она и прилично грубо спуштање на земљу, у извођењу искусних политичких прагматичара, после хвалоспева које су му приређивали у Европи, попут оног који је изрекао француски књижевни нобеловац Ролан (*Romain Rolland*), који је Вилсона окарактерисао „као највећег моралног ауторитета [у свету]“ и као „јединог који може истоветно да се обраћа и пролетерима и средњој класи свих земаља света, а кога ће сви они слушати“ (Кноск 1998, 128).

19 Таква промена стратегије односа према Немачкој и другим пораженим силама, која се у историографији понекад оцењује као неправедна (Clarke 2017), имала је своје последице и на исход – на садржај мировног уговора. Реч је о томе да су иницијално експерти припремали документа за расправу, а не за изјашњавање, па су стога одређене захтеве поставили оштрије, стварајући простор за преговарање, тражење нагодбе и, коначно, постизање компромиса. Ништа се ту није променило, углавном због недостатка времена и политичке потребе да се конференција заврши до пете годишњице Сарајевског атентата. Стога су нека од решења Версајског мировног уговора била оштрија према Немачкој него што су то савезничке земље иницијално желеле (Marks 2013, 637; Sharp 2018, 38).

20 Постоји занимљива некохерентност у митологији постверсајске Немачке. С једне стране, Немачка није изгубила рат. С друге стране, неправедан мировни уговор намећу победничке силе. Како су онда те силе победничке

процесу његовог формулисања и стога је релевантно истражити шта су били њени приоритети, а нарочито оно што је релевантно за тему овог рада – да ли су за немачку страну репарације и њихов износ били приоритети? Нема спора у историографској литератури да је приоритет за немачку власт било очување територијалног интегритета предратне Немачке,²¹ барем минимизација територијалних губитака уколико се у томе не успе, то јест очување што веће територије, уз присаједињење подручја на којима живе Немци. За постизање тих циљева немачка власт била је спремна да прави знатне компромисе у погледу других услова мировног уговора.²² Из тактичког угла посматрано, немачка делегација на Париској мировној конференцији потпуно је одбила нацрт мировног уговора и доставила фундаменталне примедбе на њега, а уз то је изнела понуду да Немачка на име репарација савезничким земљама плати 25 милијарди долара, оно што је она сматрала веома великодушним.²³ Дакле, приоритет за немачку страну није

и како онда располажу силом да своју вољу и неправедан мировни уговор наметну Немачкој, када она није изгубила рат? Ово је само једна од илустрација удаљености немачке политичке елите и јавности од стварности тог времена, па се стога у литератури Немачка у периоду између примирја и закључивања Версајског мировног уговора понекад назива „земљом снивања“ (Klein 1998, 213–219). Према свему судећи (Marks 1998, 349), тај израз је први употребио немачки теолог Трелч (*Ernst Tröltch*).

- 21 Тако формулисан приоритет вероватно је последица њихове погрешне и крајње пристрасне интерпретације Вилсонових „Четрнаест тачака“ (Glaser 1998, 393), из којих је ипак недвосмислено јасно да Немачка мора да изгуби део своје предратне територије, будући да је, као што је већ напоменуто у овом раду, у 8. тачки предвиђено да Француској буду враћени Алзас и Лорена, док је у 13. тачки предвиђено формирање независне Пољске, што неминовно подразумева губитак одређених предратних немачких територија.
- 22 Свеобухватна анализа понашања немачке политичке елите у време Париске мировне конференције (Schwabe 1998) упућује на подстицаје којима су биле изложене немачке власти и на приоритете које су оне тада саме себи поставиле. Иако су тада постојала одређена неслагања између чланова владе, она су се углавном сводила на тактичка питања, нарочито у којој мери треба бити непопустљив у остварењу тих приоритета. Док је главни немачки преговарач министар спољних послова Брокдорф-Рантцау (*Ulrich Graf von Brockdorff-Rantzau*) сматрао да ни од чега не треба одступати, утицајни министар без портфеља Ерцбергер (*Matthias Erzberger*), челник немачке делегације која је потписала уговор о примирју, сматрао је да постоји простор за компромис, па је допуштао одређено попуштање у погледу тих приоритета.
- 23 Детаљи финалне верзије директиве упућене из Берлина немачкој делегацији на Париској мировној конференцији од 21. априла 1919. године (Schwabe 1998, 45–46) упућују управо на овако дефинисан приоритет. Надаље, у историографској литератури нема неслагања о томе да је наступ немачке делегације, прецизније речено, немачког главног преговарача био дебакл, који је уклонио оно мало симпатија које су остале делегације има-

био да умањи износ репарација, нити је био да указују на то да Немачка није способна да плати репарације (што су касније редовно чинили), већ да, оним што су они сматрали великодушном понудом износа репарација, покушају да, будући да је било извесно да не могу да сачувају територијални интегритет предратне Немачке, минимизују губитак предратне немачке територије (инсистирајући на плебисцитима готово на свакој територији која би се могла изгубити) уз присаједињене територија насељених немачким становништвом.²⁴ Додатни приоритет је било уклањање онога што је она сматрала чланом мировног уговора којим се преузимала одговорност за започињање рата, клаузуле о „ратној кривици“.

Дакле, имајућу све то у виду, тешко да се може закључити да је у погледу репарација Версајски мировни уговор за Немачку био – *Diktat*. Надаље, Немачка је самостално и слободно прихватила Ленсингову дипломатску поруку из новембра 1918. године као

ле према Немачкој, па се тврди (Schwabe 1998, 61) да је Брокдорф-Рантцау пред америчким председником Вилсоном покушао да буде већи Вилсон од самог Вилсона. Не само да такав наступ, сасвим очекивано, није одобрио Вилсона (Lentin 1984, 87–88), већ се Вилсонов однос према Немачкој до краја конференције значајно заоштрио (Walworth 1986, 393), а Лојд Џорџ је признао Клемансоу да „сада најзад разуме због чега Французи мрзе Немце онолико колико их мрзе“ (Тампке 2017, 139). Са временске дистанце од сто година, поступак Брокдорф-Рантцауа неодољиво подсећа (Marks 1998, 352; Schwabe 1998, 53) на поступак Лава Троцког за време мировних преговора са немачком страном у Брест-Литовску само годину дана раније, када је совјетска делегација, с њим на челу, са кобним последицама по своју земљу, одбила понуђени мировни уговор и демонстративно напустила преговоре (Lieven 2015, 357–359).

- 24 Није претерана оцена (Sharp 2018, 40–41) да је Немачка, у границама одређеним Версајским мировним уговором, у територијалном смислу имала јачу позицију у Европи него што је то био случај пре Великог рата. Уместо Аустроугарске царевине, која јесте била савезник у Првом светском рату, али и поштовања дужан противник током историје, Немачку је на истоку окруживао велики број мањих, слабашних држава насталих њеним распадом. Руска царевина, такође предратни немачки сусед, нестала је, а изгледи за дугорочну стабилизацију и јачање новонастале Совјетске Русије, касније Совјетског Савеза, били су крајње неизвесни. Од великих сила на границама Немачке, једино је преостала Француска, и то битно ослабљена исцрпљујућим ратом у коме је, уз огромне жртве, управо победила. Па ипак, без обзира на све то, немачка политичка елита инсистирала је на опстанку предратних граница или бар минимизацији територијалних губитака, уз присаједињење територија доминантно насељених Немцима – Аустрија, делови Чешке (Бохемија) и Пољске, евентуално Јужни Тирол – и била је спремна да за то плати завидну (бар из њеног угла посматрано) своту репарација. У том погледу није постојао раскол у немачкој политичкој елити, разлике су постојале само у методама који треба да се примене за остварење тог циља (Schwabe 1998, 67).

основу преговара, у којој јој се јасно стављају до знања њена обавеза да плати репарације и природа тих репарација. Мировни уговор је само потврдио ту обавезу и *de facto* задржао природу репарација, то јест њихову усредсређеност на штету начињену цивилној имовини, а не на опште обештећење, дакле не на покривање целокупних трошкова вођења рата савезничких земаља. Коначно, сам износ репарација до кога се дошло после Париске мировне конференције био је заснован на консултацијама са немачком страном, а у основи је тај износ ефективно био нижи од оног износа репарација који је Немачка понудила током Париске мировне конференције, пре закључивања Версајског мировног уговора.

Но, уколико се у овом случају не може оправдати незадовољство немачке стране, оно је релативно лако разумљиво у погледу неких других одредаба Версајског мировног уговора, попут оне о немачким границама. Једно од начела на којима се заснива тај уговор јесте право народа на самоопредељење, наравно само за европске народе. Иако то начело, формално посматрано, није део „Четрнаест тачака“, иако је британски премијер Лојд Џорџ (*David Lloyd George*) први употребио термин „самоопредељење“ (Sharp 2018, 78), а не председник Вилсон, извесно је да је то Вилсонова идеја, који је потпуно подржао и тај термин, и да су због тога многи народи управо од америчког председника очекивали да ће границе њихових земаља бити одређене тако да се сви њихови сународници окупе на целовитој територији.²⁵ Но, у етнички добро промешаној Европи, нарочито источној, право на самоопредељење које, без икаквих ограничења спроводи један народ, лишава друге народе могућности да то исто начело буде примењено на њих. Наравно, право народа на самоопредељење било је и остало контроверзна норма. А када се томе додају и стратешки разлози, који су и основни разлог сазивања таквих конференција, јасно је да су ограничења у примени таквог начела била сасвим очекивана.

Независно од тога, потпуно је јасно да немачком народу Версајским мировним уговором право на самоопредељење није признато. Велики број етничких Немаца је остао да живи ван постверсајских граница Немачке, а Версајски мировни уговор (члан 80) *de facto* забрањује уједињење Немачке и Аустрије. Наравно, разлог томе је био веома лако разумљив – француски страх од велике, уједињене и моћне Немачке, која би имала двоструко више становника од Француске. Ако је француска делегација на Пари-

25 Вилсон је тај термин употребио први пут у свом обраћању пред Конгресом 11. фебруара 1918. године. <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1918Supp01v01/d59>, последњи приступ 30. децембра 2020.

ској мировној конференцији у нечему била доследна, то је била брига за француску послератну безбедност. Дилему између стратешких импликација примене начела и начела самих за себе разрешена је у корист импликација – Немцима није признато право на самоопредељење. Такав исход је лако разумљив, али је друго питање да ли се и у којој мери може оправдати. Неспорно је да је начело самоопредељења у немачком случају грубо прекршено.²⁶

Пошто су размотрене основне чињенице релевантне за разумевање окружења у којем су формулисана решења у Версајском мировном уговору и њихово порекло, може се прећи на разматрање самих решења – економских одредаба тог уговора.

4. ЕКОНОМСКЕ ОДРЕДБЕ У ВЕРСАЈСКОМ МИРОВНОМ УГОВОРУ И ЊИХОВО ПОРЕКЛО

Основно начело за репарације које Немачка треба да плати изложено је у Ленсинговој дипломатској поруци од 5. новембра 1918. године, према коме ће „Немачка надокнадити штету почињену цивилном становништву савезничких земаља и њиховој имовини својим офанзивним дејствима (*agression*) на копну, мору и ваздуху“. Дакле, тиме се напушта идеја о општем обештећењу, то јест о покривању целокупних трошкова вођења рата, и репарације се усредсређују искључиво на надокнаду штете начињене

26 У овом случају, свакако је реч о грубом кршењу начела о самоопредељењу народа. Међутим, примена тог начела повезана је са детаљима који носе велики број отворених питања. На пример, претпоследња тачка Вилсонових „Четрнаест тачака“ гласи: „Независна пољска држава треба да буде успостављана на територијама насељеним неспорно пољским становништвом.“ Остаје нејасно шта то значи са становништа њене примене. Шта значи неспорно: да ли је у питању већина, обична или квалификована? Шта се дешава са територијама које су насељене (пољским становништвом), али то становништво чини мање од 50 одсто становника? Шта се дешава уколико такве територије нису физички повезане у једну просторну целину, да ли се онда формира више територијалних целина једне државе и да ли је такво решење одрживо? Штавише, ако је право на самоопредељење универзално право, а требало би да буде, народи ће се сукобити, а територијални интегритет вишенационалних држава је тиме угрожен, па се тиме отвара питање међународне стабилности. Вероватно је због свега тога државни секретар САД Ленсинг записао да је начело самоопредељења „једноставно набијено динамитом“ и да ће „оно подгрејати наде које никад не могу бити остварене“, тако да се Ленсинг плаши „које ће страхоте оно да произведе, коју ће беду да створи“ (Sharp 2018, 77). Историја света у последњих стотињак година показала је колико је Ленсинг био у праву, између осталог због тога што је то начело „коришћено за потпомагање разбијања постојећих држава“ (Steel 1998, 31).

цивилној имовини, то јест имовини у приватној својини.²⁷ Штета нанета војној имовини, на пример потопљени ратни бродови, не треба да се надокнађује.²⁸ Надаље, насупрот дотадашњој традицији, Немачка трошкове или штету не надокнађује као поражена сила него као она сила чије су оружане снаге, својим офанзивним дејствима, ту штету начиниле.

Такво начело, које представља само одређено проширење обухвата штете у односу на оно што је записано у „Четрнаест тачака“, може се објаснити дејством неколико чинилаца. Прво, оно је последица раскида са прошлошћу који је заговарао амерички председник Вилсон – нови светски поредак, чији је он корифеј, мора да се заснива на новим начелима, па стога и старо, уврежено обичајно начело општег обештећења, којим поражена страна надокнађује укупне трошкови вођења рата победничке земље, више није добродошло. Друго, таквим новим начелом, чије увођење представља промену парадигме међународних односа, исказује се морална супериорност САД и њене политичке елите, која се као *deus ex machina* тријумфално надвија над Европом, услед неспособности политичке елите европских сила да пронађу одговарајуће решење. Треће, тиме се успоставља својеврстан компромис између зараћених страна, будући да се не покривају свеукупни трошкове вођења рата, чиме би се, због традиције да накнаду тих трошкова плаћа поражена страна, неминовно потпуно стало на једну страну – страну победника. Четврти чинилац се односи на време у коме се све то одвија, време у коме се већ догодила Октобарска револуција, левица све више јача, па почиње идеолошка битка за придобијање људи. Будући да ће, у крајњој линији, репарације плаћати широке масе, целокупна популација земље, не треба их одвраћати од капитализма високим и неспецификованим оптерећењем. Коначно, САД као главни заговорник тог решења нису претрпеле никакву ратну штету, а њихови трошкови вођења рата били су занемарљиви, тако да су у том погледу њихове власти, са становишта унутрашње политике, биле индиферентне

27 Дистинкција између цивилне и војне имовине, уобичајена у (пост)ратним условима, у одређеној мери одговара дистинкцији између имовине у приватној и јавној својини. Док је цивилна имовина искључиво у приватној својини, својини грађана одређене земље, војна имовина је у јавној својини. Ипак, постоји и невојна имовина која је у јавној својини, на пример, зграда министарства финансија. Инсистирање на цивилној имовини у ствари значи инсистирање на имовини у приватној својини грађана одређене земље.

28 Насупрот томе, потопљени трговачки брод који је у власништву бродарске компаније, која је у приватној својини њених акционара, представља штету која се надокнађује, будући да је штета нанета цивилној имовини.

према решењу у погледу репарација које би се применило. Штавише, Америка је била највећи нето поверилац тог времена, али решење у погледу репарација ипак није било пресудно за будућност сервисирања тог дуга, па је и у том погледу била индиферентна.

Насупрот томе, међутим, у члану 231,²⁹ првом члану Версајског мировног уговора који се бави репарацијама, *de jure* се на сцену враћа начело општег обештећења, будући да њиме Немачка преузима одговорност за целокупне трошкове („губитке и штету“) који су због рата сносиле владе и грађани савезничких земаља. Основа за такву одговорност не тражи се, у духу старе традиције, у чињеници да је Немачка изгубила рат, већ у томе да га је она започела, будући да је Немачка, према том члану, заједно са својим савезницима, рат, својом агресијом, наметнула савезничким државама. Дакле, одговорност Немачке за започињање рата очитује се као одговорност за целокупне трошкове које је тај рат донео савезничким земљама. Начело општег обештећења на делу.³⁰

Две напомене о члану 231. Прво, иако је у Немачкој тај члан назван чланом о кривици за изазвање рата, чиме је то питање постало политички приоритет и створило велики анимозитет према Версајском мировном уговору, помињање немачке одговорности (не кривице) за изазивање рата у том члану, па тиме и у Версајском мировном уговору у целини, искључиво је у функцији проналажења одговорности за насталу штету и репарације те штете. Представници победничких сила се на Париској мировној конференцији нису бавили одговорношћу Немачке за започињање рата као таквој – они о томе уопште нису расправљали (MacMillan 2001, 204). Да којим случајем јесу, те одредбе се никако не би налазиле у одељку о репарацијама, већ би биле у посебном одељку мировног уговора о кривици за започињање рата или, евентуално, у његовој преамбули.³¹ Друго, изгледа да су представници савезничких

29 Члан 231 Версајског мировног уговора гласи: „Савезничке и придружене владе потврђују, а Немачка прихвата одговорност Немачке и њених савезника за настанак свих губитака и штете савезничких и придружених влада и њихових држављана, који су последица рата који је био наметнут агресијом Немачке и њених савезника.“

30 У мировним уговорима претходног времена није се тражила било каква правна основа за опште обештећење поражене земље. Једноставно, такав уговор, попут Франкфуртског мировног уговора из 1871. године, само наводи (члан 7) износ који поражена земља (у случају тог уговора – Француска) треба да плати на име општег обештећења и динамику тог плаћања. <http://gander.chez.com/traite-de-francfort.htm>, последњи приступ 30. децембра 2020.

31 Кејнс (Keynes 1920, 58) тврди да је тај члан био формулисан „добро и пажљиво“ и то тако да задовољи потребу америчког председника Вилсона за успостављање немачке моралне одговорности за започињање рата и

земаља, пре свега Француске и Велике Британије, попустили под притиском јавног мњења својих земаља, које је тражило да Немачка буде оштро кажњена и очекивало издашне приливе од репарација. Формулација члана 231 упућује управо на то.³²

Међутим, члан 231 Версајског мировног уговора треба читати увек заједно са чланом 232,³³ у коме се налази начело за *de facto* одређивање опсега репарација и у коме се понавља управо она формулација из Ленсингове дипломатске поруке шта све чини штету која ће бити надокнађена и како је та штета настала, па се тиме репарације своде на накнаду штете цивилној имовини.³⁴ Противречност између та два члана, између начела општег

потребу председника британске владе Лојда Џорџа за немачку финансијску одговорност до размера општег обештећења. Колико је овај члан заиста био формулисан „добро и пажљиво“ – формулисао га је Далас (*John Foster Dulles*), каснији државни секретар САД – сведочи и потпуно непотребна контроверза везана за немачку перцепцију тог члана као „питања ратне кривице“ (*Kriegsschuldfrage*). Историографија бележи (MacMillan 2001, 476–477) да нико у савезничком табору није очекивао такву немачку реакцију и такав анимозитет према том члану представљао је изненађење за савезнике. Очигледно је да није све било толико „добро и пажљиво“ формулисано, будући да је такав садржај члана 231 проузроковао да питање ратне кривице за Немце постане симбол неправде која им је нанета на Париској мировној конференцији и да заузме вероватно централно место у немачкој постверсајској политици. При томе, потпуно непотребно са становишта репарација.

- 32 На то упућује и коментар Лојда Џорџа: „Енглеска јавност, као и француска, сматра да Немачка мора изнад свега да прихвати обавезу да све нас компензује за *све њоследице* [курзив Б. Б.] њихове агресије. Тек када се то уради, долазимо до питања немачке способности плаћања“ (MacMillan 2001, 204). Не само да такво помињање јавности потврђује тезу да је „Лојд Џорџ био политичар, а не дипломата“ (Goldstein 1998, 165), него је занимљиво то што Лојд Џорџ, када је потребно, у помоћ позива – чак и француску јавност.
- 33 Члан 232, став 1 Версајског мировног уговора гласи: „Савезничке и придружене владе прихватају да ресурси немачке нису адекватни... да у потпуности надокнаде све такве губитке и штету [из члана 231 – Б. Б.]“. Став 2 истог члана гласи: „Савезничке и придружене владе захтевају да Немачка прихвати да надокнади сву штету почињену цивилном становништву савезничких и придружених земаља и њиховој имовини својим офанзивним дејствима (*agression*) на копну, мору и ваздуху.“
- 34 Будући да у том погледу члан 232 (став 2) не одступа од Ленсингове дипломатске поруке, он садржи и формулацију о немачким нападачким (офанзивним) дејствима која су проузроковала штету. Међутим, нападачка дејства, чак и ако се преведу као агресија, представљају само опис карактера војних операција и никако нису исто што и започињање рата. На пример, извесно је да су оружане снаге Совјетског Савеза својим офанзивним војним операцијама починиле (веома делотворну) агресију на Немачку у последњој години Другог светског рата – финалне војне операције тог рата водиле су се на немачкој територији. Но, та чињеница не значи ништа

обештећења и накнаде цивилне штете, разрешена је тако што се у члану 232 помиње да владе савезничких земаља узимају у обзир да су немачки ресурси недовољни да надокнаде целокупне трошкове вођења рата њихових земаља, па наводно стога великодушно умањују своје захтеве искључиво на накнаду штете нанете цивилној имовини.³⁵ Тиме је категорија немачке способности плаћања репарација унета у Версајски мировни уговор.

Но, са становишта правноекономске логике, та еквилибрестика је потпуно бесмислена. Правну основу за репарације, то јест за накнаду штете, чини сам уговор о накнади штете, којим су се уговорне стране (штетник и оштећени) споразумеле да ће се штета надокнадити и правну основу није потребно тражити ван самог уговора.³⁶ Версајски мировни уговор, који је Немачка закључила, одредио је ко је штетник а ко оштећени, који је опсег штете која треба да се надокнади, на који ће се начин одредити износ те штете и све детаље (попут рачности) плаћања те накнаде – за плаћање репарација. Штета је нешто што је објективно условљено, настала је независно од уговора (о накнади штете), а правну основу за накнаду те штете чини сам уговор, којим једна уговорна страна пристаје да учињену штету надокнади. У том контексту, помињање немачке одговорности за започињање рата у Версајском мировном уговору било је потпуно бесмислено. Оно је било мотивисано једино додворавањем јавном мњењу победничких земаља и, барем у одређеној мери, визијом савезничких челника о сопственој моралној супериорности.

са становишта одговорности за започињање Другог светског рата, односно немачко-совјетског сукоба као његовог интегралног дела. Неспорно је да га Совјетски Савез није започео. Штавише, изворна формулација тог дела дипломатске поруке гласила је „инвазијом на територију савезничких земаља“, али је промењена у „агресију на копну, мору и из ваздуха“, због британске бојазни да штета нанета њеној трговачкој морнарици неће бити укључена у репарације, то јест да неће бити надокнађена (Sharp 1991, 90). У литератури, међутим, постоји и супротно тумачење (Marks 1988, 341), према коме је Немачка прихватањем Ленсингове дипломатске поруке у којој се налази реч „агресија“, односно изјавом о сагласности са њом, већ признала своју одговорност за отпочињање рата.

- 35 Из целокупне расправе о износу штете извесно је да се у обзир узимала искључиво стварна штета, то јест штета која директно произлази из уништења или оштећења ствари. Индиректна штета, попут пропуштене добити, није се узимала у обзир, што сведочи о *de facto* рестриктивном поимању штете која ће бити надокнађена.
- 36 Као што се у Франкфуртском мировном уговору 1871. године није трагало за правном основом за француско плаћање Немачкој, већ су се једноставно две стране сагласиле о износу и динамици плаћања накнаде, тог пута свеукупних немачких трошкова вођења рата.

Узгред, највећи део штете цивилној имовини коју су начиниле немачке оружане снаге није настао као ненамеравана и неизбежна последица војних дејстава на копну, већ као последица сврси-сходних активности усмерених ка уништавању цивилне имовине – пољопривредних, индустријских и саобраћајних капацитета. То се нарочито односи на понашање немачке војске на северу Француске – намерно су потапани рудници угља, уништавани усеви и саднице, а сточни фонд, железнички возни парк и друга покретна имовина пребацивани су у Немачку, чак и после примирја, приликом организованог повлачења немачке војске.³⁷ Уништавање цивилне имовине, трговачких бродова, неизбежна је последица неограниченог подморничког рата, али је та чињеница *ex ante* била позната онима који су у немачком војном и политичком врху донели одлуку о покретању таквог рата. Дакле, највећи део штете начињене цивилној имовини била је намерно изазвана штета. Но, независно од тога, износ штете, па тиме и одговарајући износ репарација не би се променио без обзира на то да ли је у самом мировном уговору било прихваћено било какво и, у случају да јесте, које образложење за накнаду штете цивилној имовини.

Штавише, вредност немачких репарација би била истоветна, и у бруто и у нето износу, чак и да је алтернативним хипотетички мировним уговором било предвиђено да свака зарађена страна преузме обавезу накнаде штете цивилној имовини друге зарађене стране. Будући да су се копнене војне операције водиле искључиво на територији савезничких земаља и да се подморнички рат водио искључиво против трговачке флоте тих земаља,³⁸ а технологија ваздушног рата је још увек била у повоју, никаква штета није начињена немачкој цивилној имовини, па стога чак и уз такву хипотетичку одредбу уговора, савезничке земље не би Немачкој плаћале никакве репарације.³⁹ Другим речима, истоветан исход у

37 У историографској литератури (McPhail 1999, 189–195; Marks 2013, 643–644; Sharp 2018, 37) забележен је начин на који је намерним, експлицитно наређеним (у ланцу командовања) и добро осмишљеним дејствима немачких опружаних снага, пре свега копнене војске, настала ратна штета у северној Француској и Белгији – о томе у историографији нема спора. Заплењени немачки војни документи доказују не само да је у питању била намера него да је она била „не стицање тактичке предности него трајно онеспособљавање привреде“ (Tooze 2014, 279).

38 Услед британске свеопште поморске блокаде Немачке, трговачки бродови те земље уопште нису излазили на море у току рата, па стога и нису претрпели никакве губитке (Ferguson 1998; Strachan 2003).

39 Двадесетак година касније, у Другом светском рату, разарања цивилне имовине у Немачкој била су изузетно велика, што као последица бомбардовања из ваздуха, нарочито неселективног бомбардовања немачких градова, што

погледу репарација могао је да се постигне и на тај начин, уз пуну равноправност свих учесница у ратном сукобу, независно од тога ко је започео рат, ко је предузимао нападачка дејства и ко је намерно и сврсисходно уништавао цивилну имовину. Наравно, из политичких, прецизније речено симболичких разлога, због притиска јавног мњења, није постојала никаква могућност да таква, симетрична одредба мировног уговора буде основа за репарације.⁴⁰

Питање шта све спада у штету начињену цивилној имовини, иако је начелан одговор веома јасан, било је предмет спора на самој Париској мировној конференцији. Наиме, британска влада, стрепећи да износ репарација који буде плаћен тој земљи не буде довољно велики да задовољи нарасла очекивања политичке елите и, нарочито, широке јавности,⁴¹ тражила је да се у репарације укључе и социјална давања борцима, инвалидима и њиховим породицама, као давања породицама палих бораца.⁴² То су, међутим, давања из

као последица жестоких операција савезничке копнене војске на немачкој територији. Берлин је пример града који је темељито разорен и на један и на други начин. Да је, којим случајем, после тог рата примењено правило да све зараћене стране надокнађују штету цивилној имовини коју су њихове оружане снаге начиниле, не би требало искључити могућност да би Немачка забележила нето прилив на основу таквих репарација.

40 Мало је вероватно да би таква хипотетичка одредба за немачку политичку елиту могла да буде предмет спора. Споран би можда могао да буде износ штете, али вероватно не и универзално начело на коме таква накнада штете почива.

41 Имајући у виду да се рат није водио на британској територији, па стога на њој, уз занемарљиве изузетке услед поморског и ваздушног бомбардовања, није било никакве штете, тамошња влада је од самог почетка прилежно тражила начине да различитим супституцијама обезбеди одговарајући прилив репарација. Прво су, модификацијама „Четрнаест тачака“ и њиховим претварањем у Ленсингову дипломатску поруку, у ратну штету укључене и последице немачких офанзивних дејстава на мору, како би се обезбедила накнада штете начињене британској трговачкој морнарици, али то очигледно није било довољно, већ су тражени нови начини за увећање репарационог прилива. Британска делегација је стално проширивала листу својих захтева у погледу немачких репарација, али је успешно створила слику да су њихови захтеви били умерени, а да је француска делегација била та која је инсистирала на виском износу репарација.

42 Укључивање социјалних давања као јавних расхода у репарације означава приближавање репарација концепцији општег обештећења, па онда и питање одговорности за започињање рата постаје релевантно, мада само политички, а не правно. Због тога је уверљива теза Питера Кларка изнета у приватној преписци да је одлука да се у репарације укључе социјална давања била пресудна за формулисање члана 231 на начин на који је то учињено, са апострофирањем општег обештећења и немачке одговорности за започињање рата. Заиста, врло је вероватно да би се задржавањем на

буџета, никако нису накнада губитка имовине него накнада која спада у јавне расходе зарађене стране.⁴³ На све те принадлежности корисници имају право независно од Немачке, независно од тога да ли је она започела рат или од начина на који га је водила. Породице (цивилна лица) не праве никакву разлику у томе из којих средстава су исплаћене те накнаде. На овај начин се репарације ефективно приближавају прво одбаченој („Четрнаест тачака“ и Ленсингова дипломатска порука), потом прихваћеној (чланом 231), па онда спутаној (чланом 232) идеји о општем обештећењу. Независно од начелне неоправданости укључивања такве наводне штете цивилној имовини у репарационе обавезе, политичка моћ британске делегације била је таква да се свим њеним захтевима изашло у сусрет, па су те ставке унете у Анекс I поглавља о репарацијама Версајског мировног уговора. То сведочи да је британска власт ушла у зачарани круг. На парламентарним изборима непосредно после завршетка рата, на отвореној ватри, до кључања су подгреване наде да ће прилив на основу репарације од Немачке бити велики,⁴⁴ створена су велика очекивања широке јавности, па су онда, услед опасности да та очекивања не буду испуњена, кршена она начела која су иницијално прихваћена.⁴⁵

Кључно питање пред учесницима конференције било је да ли износ репарација, конкретну суму, треба одредити на самој кон-

надокнади штете цивилној имовини знатно умањио (политички) значај питања одговорности за започињање рата.

43 Наравно, повећано пореско оптерећење које је потребно како би се исплатила та давања представља губитак расположивог дохотка, па тиме у крајњој линији и имовине пореских обвезника. Тако се, међутим, губи директна веза између ратних дејстава и губитка имовине. У крајњој линији, и трошкови вођења рата, који се покривају увећаним пореским оптерећењем, представљају губитак имовине пореских обвезника, то јест губитак цивилне имовине. Тиме се, међутим, потпуно обесмишљава дистинкција између општег обештећења и накнаде штете начињене цивилној имовини.

44 У току предизборне кампање Лојд Џорџ је изјавио да је процена ратне штете коју је претрпела Велика Британија око 30 милијарди долара (24 милијарде британских фунти), па је јасно да немачке репарације треба да је потпуно покрију (Goldstein 1998, 155). Остаје забележена предизборна изјава једног од министара у тадашњој британској влади (*Eric Geddes*): „Исцедићемо Немачку као лимун, све док не прсну коштице из њега“ (Gomes 2010, 14).

45 Вероватно је да је то био један – никако не једини, можда чак не и главни – од узрока великог анимозитета Кејнса (Keynes, 1920) према Лојду Џорџу и британској политичкој елити тог времена. Иако Кејнс има изузетно лоше мишљење о свим водећим преговарачима, ипак је најгоре његово мишљење о британском премијеру. У каснијим Кејнсовим текстовима на ту тему, Лојд Џорџ је приказан у још горем светлу, о чему сведоче прилози у литератури (Harrod 1971; Skidelsky 1983).

ференцији, то јест да ли та сума треба да уђе у мировни уговор, или одлуку о томе треба одгодити. Преломљено је у корист другог решења. Чланом 233 одређено је да одлуку о укупном износу репарација и о динамици њиховог плаћања донесе Репарациона комисија до 1. маја 1921. године. Уговором је предвиђено да се та одлука доносе на основу свих прикупљених захтева савезничких земаља, а немачким властима се даје право да буду саслушане о износу репарација, способности плаћања немачке привреде, па тиме и динамици плаћања. Комисија може да мења динамику плаћања зависно од промене стања немачке привреде, то јест од њене процене измене способности плаћања немачке привреде, а немачким представницима је пружена могућност да доставе информације у том погледу и да изнесу своје виђење о привредним кретањима, па тиме и промени способности плаћања њихове земље.⁴⁶

Иако је било заговорника идеје да се на самој Париској мировној конференцији одлучи о укупном износу немачких репарација, па да та сума буде једна од одредаба Версајског мировног уговора, поменуто одгађање одлуке о том износу има неколико начелних предности. Прво, тачна процена штете нанете цивилној имовини захтева време, будући да примена поузданих метода те процене, попут, на пример, трошкова замене, захтева ретке, специјализоване ресурсе, па се стога, имајући у виду велику површину коју је било потребно прегледати, велику просторну раштрканост и велики број јединица уништене или оштећене имовине, такав посао не може обавити за неколико месеци, то јест за време трајања конференције.⁴⁷ Тиме се не тврди да су зарађене стране примениле поуздане методе процене штете која је начињена и која је требало да буде надокнађена, већ да тако нешто никако није могло да се уради у временском оквиру Париске мировне конференције.⁴⁸

46 Версајским мировним уговором је предвиђено да Немачка до одлуке Репарационе комисије о укупном износу репарације, дакле до 1. маја 1921. године, на име репарација плати пет милијарди долара (члан 235). Наравно, плаћена сума улази у укупан износ репарација, као њихов измирени део.

47 У пролеће 1919. године специјализована јединица инжењерије војске САД оценила је да су за детаљну и тачну процену штете само на Западном фронту потребне две године. Показало се да су у праву, будући да су свој посао завршиле у пролеће 1921. године, непосредно пре него што је Репарациона комисија одредила укупан износ репарација (Brunett 1965, 37).

48 Читаоца и даље запањује Кејнсова (Keynes 1920, 46–51) процена штете: методолошки некоректна (заснована на проблематичним националним статистичким подацима о вредности имовине који се користе за њено опорезивање), збрзана, површна, а претенциозна, при чему сам износ (10,6 милијарди долара), коришћењем децимале, ствара утисак прецизно урађеног

Друго, одгађање одлуке о укупном износу репарација значи њено измештање на експертски ниво, на коме се далеко лакше него на политичком размењују информације и прихватају технички аргументи. Такође, одгађање те одлуке значи и хлађење политичких страсти узаврелих непосредно после рата и ублажавање на тим страстима заснованих енормних очекивања прилива на основу немачких репарација (Marks 1969, 357), чиме се увећава вероватноћа непристрасне процене износа штете, без притиска острашћеног јавног мњења. Осим тога, такво одгађање омогућава и формулисање одговарајуће стратегије којом ће се домаћој јавности будући резултати представити као изванредан државнички успех, иако се већ током трајања конференције знало да таквог успеха не може да буде.⁴⁹ Такво одгађање је ипак, са становишта износа репарације, највише поговорило Немачкој, па се у литератури понекад представља као изузетна немачка победа (Marks 1969, 356). Иако је Кејнс, као глави заговорник немачких интереса ван немачке делегације, заступао решење да тај износ треба да се одреди на самој Париској мировној конференцији, разборито је претпоставити да би у том случају укупан износ репарација (и номинални и његова садашња вредност) био значајно виши од оног који је добијен одгађањем одлуке и њеним препуштањем Репарационој комисији. Ипак, у литератури се може наћи и став (Gomes 2020, 47) да је одгађање те одлуке и излазак САД из процеса утврђивања износа ратне штете, па тиме и износа репарација, „можда“ довело до увећања немачких обавеза.⁵⁰

Трећа предност је то што се таквим решењем немачким представницима отворила могућност да утичу на одлуку о износу и

посла. У приказу Кејнсове књиге поводом стогодишњице њеног објављивања (Begoić 2020) указује се на озбиљне методолошке слабости целокупне Кејнсове анализе. Узгред, што се тиче поузданости података о вредности имовине који се користе за опорезивање, и данас важи да „вредновање основице представља 'Ахилову пету' пореза на имовину“ (Thuronyi 2003, 331). Захваљујем се Дејану Поповићу који ми је указао на тај налаз.

49 Врло је вероватно да су ти политички аргументи имали далеко већу тежину при доношењу одлуке да се одгоди дефинисање износа и динамике плаћања репарација него потреба да се тачно процени ратна штета. То што су заинтересовани добили више времена не значи да су га искористили за то.

50 Будући да Конгрес САД није ратификовао Версајски мировни уговор, непосредно након последњег неуспешног покушаја ратификације 19. новембра 1919. године, амерички представници су напустили Репарациону комисију. Ипак, остаје нејасно због чега би то њихово напуштање довело до оштријих услова за Немачку, до већег износа репарација које она треба да плати, нарочито када се узму у обзир сви већ наведени разлози због којих је тај износ умањен.

динамици плаћања репарација. Иако они нису одлучивали о укупном износу репарација, на ту одлуку су могли да утичу тиме што су били у прилици да пруже одговарајуће информације и да искажу своје мишљење, нарочито виђење способности њихове земље за плаћање репарација, без обзира на то да ли је оно било непристрасно или не. Ништа од тога не би било могуће да се о укупном износу репарација одлучивало на Париској мировној конференцији, у условима конфронтације делегација савезничких земаља и Немачке, када су се савезници определили за приступ узми или остави, то јест за својеврстан мировни уговор по приступу.

Четврто, одгађање одлуке о износу и динамици плаћања репарација било је сасвим оправдано, због тога што су сви ишчекивали решење за америчка потраживања према савезничким земљама на основу ратних зајмова, будући да је било извесно да ће се значајан део плаћених репарација користити за испуњавање финансијских обавеза према САД – својеврсно преусмеравање репарација. Евентуално опраштање или макар умањење државних дугова победничких сила на основу америчких ратних зајмова свакако би умањило потребе за приливима на основу репарација.⁵¹ Но, амерички председнички избори 1920. године и долазак на власт републиканца Хардинга (*Warren Harding*), уз доминацију републиканца у америчком законодавном телу, условили су повратак те земље у изолационизам. Нове америчке власти су одлучно одбиле да отпишу макар и део потраживања – од америчког опраштања дугова ратним савезницима није било ништа. То је било јасно при доношењу одлуке о укупном износу репарација, а то се, једноставно, није могло знати у доба Париске мировне конференције.⁵²

51 Ипак, не би требало прецењивати утицај евентуалног америчког опраштања ратних дугова савезничким земљама на умањење репарација, и то из два разлога. Први је економски: немачке оружане снаге су ипак, независно од америчких ратних зајмова, начиниле штету цивилној имовини грађана савезничких земаља која треба да буде надокнађена. Иначе би морале да је надокнаде оне земље којима је та штета начињена, прецизније речено, сви грађани (порески обвезници) тих земаља. Други је политички: није политички остварљиво да поражена страна, која није претрпела никакву штету, не плаћа накнаду штете коју је начинила победничким земљама. „Зашто смо се онда борили?“ било би у том случају оправдано питање јавности тих земаља.

52 Кејнсов предлог потпуног америчког опраштања дугова те отписивања потраживања америчке државе (не би се задирало у приватна потраживања), током Париске мировне конференције, на којој је он учествовао као званичник британске делегације, представљајући тамошње Министарство финансија, наишао је на потпуно хладну америчку реакцију. Међутим, није

Пет дана после датума предвиђеног Версајским мировним уговором, 5. маја 1921. године, Репарациона комисија је након заседања у Лондону и консултација са немачком страном, обнародовала укупан износ репарација – 33 милијарде долара. Међутим, тај номинални износ репарација подељен је у две транше. Прву траншу од 12,5 милијарди долара, у коју спада оно што је већ требало бити отплаћено до 1. маја 1921. године (5 милијарди) и оно што доспева на наплату у следећем периоду (7,5 милијарди). Другу траншу од 20,5 милијарди долара, која би евентуално доспела на наплату тек када се потпуно отплати прва транша репарација, она од 12,5 милијарди долара. Не само да је приликом формулисања тих обавеза било потпуно јасно да је изузетно мало вероватно да ће друга транша репарација икада доспети на наплату, него је немачким властима дипломатским каналима пренето управо то – да те обавезе никада неће доспети на наплату (Feldman 1995, 155).⁵³

Сходно томе, ефективно укупни номинални износ немачких репарација био је 12,5 милијарди долара. То се може упоредити са неколико износа: за свега 25% је овај износ већи од 10 милијарди долара, износа до кога је, на већ описан начин, дошао Кејнс (Keynes 1920, 51),⁵⁴ али представља тек 31% износа од 40 милијарди долара, оног износа за који је он прогнозирао да ће савезничке државе тражити од Немачке (Keynes 1920, 62). Штавише, тај износ репарације је тачно 50% износа који је Немачка делегација понудила за плаћање репарација у свом контрапредлогу делегацијама савезничких земаља у мају 1919. године током Париске мировне конференције. Коначно, поменути износ је знатно мањи од 40 милијарди долара ратне штете нанете цивилној имовини цивилним

била изгубљена свака нада у том погледу, тако да није напуштено разматрање те опције, макар њене парцијалне примене. Променом америчке администрације све наде за тако нешто биле су изгубљене – све до почетка Велике депресије.

53 Уверљива је теза да су власти и савезничких земаља и Немачке имале заједнички интерес: да замагле стварност и да износ репарација прикажу као далеко већи него што је он заиста (ефективно) био (Marks 1998, 339). Власти савезничких земаља су стога инсистирале на укупном износу репарација од 33 милијарде долара као на свом великом успеху да присиле Немачку да плати сву нанету штету и, тиме, на испуњењу свог обећања о великим приливима од репарација. Немачке власти су на том износу репарација инсистирале како би се показало да је немачко оптерећење изузетно велико (наводно далеко веће од способности плаћања земље) и како би се поткрепила теза о неправедности Версајског мировног уговора, на чијем су поткопавању оне радиле од његовог закључења.

54 Кејнс је укупан износ штете до којег је дошао (10,6 милијарди) великодушно заокружио на 10 милијарди долара.

објектима у савезничким земљама, без ратне штете у источној Европи (Русија и Пољска), што је процена инжењерских јединица војске САД (Burnett 1965, 46).⁵⁵

У тим смислу, у потпуности стоји оцена (Marks 2013) да је такво решење било повољно и за савезничке земље и за Немачку. Политичка елита савезничких земаља успела је да обмане јавност тих земаља да су Немачкој наметнуте велике репарације, будући да се у јавности појављивао само пуни укупни износ репарација (33 милијарде долара), без икакве информације о томе да позамашан део тих репарација (62,1%) никада неће бити (на)плаћен. Немачка политичка елита је успела да за своју земљу испослуже релативно низак укупан ефективни износ репарација који треба да се плати, упола мањи од оног износа који је немачка делегација понудила да плати током Париске мировне конференције.

Што се динамике плаћања репарација тиче, Репарациона комисија је одредила да годишња транша (која ће се плаћати квартално) износи 500 милиона долара, увећано за 26% вредности немачког извоза у протеклој години. Таквим решењем се свакако водило рачуна о немачкој способности плаћања репарација, али је спорно што се та способност везује искључиво за извоз (што је већи извоз, веће су репарације), а не за бруто домаћи производ (БДП), односно национални доходак, као одговарајућу агрегатну величину тог времена, па тиме и за могућност стварања фискалног суфицита из којег би се репарације плаћале. Осим тога, тадашње статистике у спољној трговини биле су крајње непоуздане,⁵⁶ а немачкој установи која се бави прикупљањем и обрадом статистичких података створени су подстицаји да пристрасно исказује релевантне податке и потцењује вредност немачког извоза. Будући да је *ex ante* била непозната величина немачког извоза, па тиме и износ будућих годишњих отплаћивања репарација, није

55 Непосредно после Првог светског рата у литератури су укупни индиректни трошкови Првог светског рата (трошкови изгубљених људских и материјалних ресурса) методолошки веома проблематично процењени на 150 милијарди долара, док су директни трошкови вођења рата, то јест буџетски издаци за вођење рата, процењени на 180 милијарди долара (Vogart 1920). Методолошка коректност и веродостојност тих процена ефектно су оспорене (Broadberry, Harrison 2005, 22–28).

56 Посебан проблем у том погледу представљала је немачко-француска граница која се налазила у француској окупационој зони, што је онемогућавало праћење прекограничног тока робе, па тиме и немачког извоза преко те границе (Ferguson 1998, 415). Стога је извесно да је забележена вредност немачког извоза била значајно потцењена, па је тиме умањен и износ годишњих репарација које је Немачка требало да плати.

дефинисан рок у коме ће немачка извршити своје укупне обавезе од 12,5 милијарди долара, али се процењивало да би то могло да буде за 30 до 35 година, дакле, 1951. или 1956. године.

Обезбеђење плаћања репарација штете тражено је у државним обвезницама које је емитовала немачка влада и које је предала Репарационој комисији. Обвезнице А и Б покривале су износ прве транше репарација, гласиле су у (немачким) златним маркама, имале су рок доспећа од 30 година, уз каматну стопу од 5%, док би се обвезнице Ц, под неизвесним условима, евентуално емитовале, али једино тек када би се потпуно, услед исплате целокупне прве транше репарација, повукле (поништиле) обвезнице А и Ц, што значи никако пре 1951. године.⁵⁷

Основна идеја за такву емисију била је да се, уколико Немачка не испуњава своје репарационе обавезе, те обвезнице, у износу неиспуњених немачких обавеза, пласирају на међународном секундарном тржишту хартија од вредности. Таквим пласманом би се, начелно посматрано, добила тржишна цена (садашња вредност) тих обвезница и у том износу прикупила готовина која би се усмерила корисницима репарација, чиме би земље које примају репарације биле намирене, а немачка обавеза плаћања би се преусмерила ка власницима обвезница – приватним инвеститорима који су их купили на међународном секундарном тржишту. Успех такве врсте обезбеђења одлучујуће зависи од инвеститорске перцепције кредитног ризика, то јест ризика неизвршења финансијске обавезе – у овом случају ризика да Немачка не извршава своје финансијске обавезе према приватним инвеститорима, власницима обвезница. Високи кредитни ризик утиче на велику премију на ризик која се укључује у дисконтну стопу, па се стога знатно обара садашња вредност обвезница и, тиме, њихова тржишна цена. Инвеститори, стога, купују те обвезнице на секундарном тржишту по цени која је далеко испод њиховог номиналног износа, па су у тој мери умањени приливи оних који те обвезнице пласирају на секундарно тржиште. Управо је то механизам који делује приликом тзв. тржишног теста квалитета обвезница, односно кредитног рејтинга дужника који их је емитовао (Bulow, Rogoff 1989).

Процењујући да је инвеститорска перцепција кредитног ризика, ризика да Немачка не извршава своје финансијске обавезе према власницима обвезница, таква да је тај ризик веома висок,

57 Реч је била о тзв. амортизованим обвезницама, чији власник има право на годишње приливе и од враћања главнице и од плаћања камате. Другим речима, оптерећење онога ко је издао обвезницу је константно у времену рачности обвезнице – последња рата се не разликује од свих претходних.

Репарациона комисија је с правом закључила да би пласирање тих обвезница на међународно секундарно тржиште хартија од вредности било неуспешно, то јест да би прилив који би се добио од њиховог пласмана био по значајно нижој цени од њихове номиналне вредности, па не би успели да се обезбеде приливи за намирење неплаћених немачких репарационих обавеза (Ritschl 2012, 947). Због тога, иако у периоду до средине 1924. године Немачка више пута није извршавала своје репарационе обавезе, те обвезнице нису пласиране на међународна секундарна тржишта хартија од вредности, него је начин за обезбеђивање плаћања репарација потражен у војној интервенцији, то јест у белгијско-француској окупацији Рура у јануару 1923. године. Једноставно, процењено је да ће окупацијом дела немачке територије, оног на коме се налазе рудници угља, кључни за испоруке тог енергента као дела репарација, бити више урађено у погледу обезбеђивања извршавања репарационих обавеза него пласирањем немачких државних обвезница на секундарном тржишту хартија од вредности.

Таква перцепција ризика је била сасвим на месту. Немачка воља за испуњавање сопствених финансијских обавеза била је на веома ниском нивоу, о чему ће више речи бити у следећем одељку. Засад се треба зауставити само на констатацији да те обвезнице Немачка није слободно, добровољно емитовала и на основу те емисије остварила прилив на примарном тржишту хартија од вредности. То су биле обвезнице које је Немачка мировним уговором била принуђена да емитује и на основу чије емисије није остварила никакав прилив. Ситуација која је фундаментално различита од земље која слободно, добровољно емитује обвезнице и која је заинтересована да очува свој углед на међународном тржишту капитала. Инвеститорима је било јасно каквим је подстицајима изложена Немачка, па су стога проценили да је велика вероватноћа да она не би редовно испуњавала своје финансијске обавезе према власницима обвезница, приватним инвеститорима, кад већ није испунила своје репарационе обавезе према победничким силама, због чега су и те обвезнице „завршиле“ на секундарном тржишту – њена дужничка репутација већ је била нарушена, па није имала шта да изгуби уколико не испуњава своје обавезе према власницима обвезница. Анксиозност инвеститора увећала је и чињеница да је у фебруару 1918. године, у години која је претходила закључивању Версајског мировног уговора, Совјетска Русија банкротирала и порекла све своје обавезе према страном повериоцима (Malik, 2018).⁵⁸ То је био велики знак

58 Мерено износом државног (сувереног) дуга у односу на укупан светски бруто домаћи производ (национални доходак) у тренутку проглашења бан-

несигурности пласмана у државне обвезнице на међународном тржишту хартија од вредности, посебно држава које су биле парије тог времена.

Очигледно је да победничке силе нису добро осмислиле механизме обезбеђења за случај да Немачка не испуњава своје финансијске обавезе, већ су се уздале да, уз немачку кооперативност, до тога неће доћи.⁵⁹ Емитовање обвезница као средства обезбеђења прилива, очигледно, није био делотворан механизам за то. Исто је тако очигледно да су са почетком примене економских одредаба Версајског мировног уговора били уочени значајни проблеми у вези са њима. Немачка није извршавала своје обавезе на време, а механизми обезбеђења предвиђени самим уговором нису били задовољавајући. Незадовољне су биле обе стране. Због тога се релативно брзо приступило модификацијама економских одредаба Версајског мировног уговора.

5. МОДИФИКАЦИЈА ЕКОНОМСКИХ ОДРЕДАБА ВЕРСАЈСКОГ МИРОВНОГ УГОВОРА

Уношење категорије немачке способности плаћања репарација у члан 232 Версајског мировног уговора и Кејнсова књига (Keynes, 1920), која је објављена неколико месеци после закључења тог уговора, учинили су да та способност буде централна тема расправе првих постверсајских година, нарочито у доба када Немачка није испуњавала своје уговорне обавезе. При томе је у највећем броју случајева способност плаћања репарација сагледавана искључиво у светлу извоза – да ли је немачки извоз, прецизније речено девизни прилив на основу извоза, довољан за отплату репарација, а не у светлу националног дохотка (некадашњег пандана бруто домаћег производа), па тиме и фискалног капацитета немачке привреде за ту отплату.

крота, државни банкрот Совјетске Русије 1918. године највећи је државни банкрот у историји (Reinhart, Rogoff 2009, 84–85; Malik 2018, 226–227). Аргентински (2001) и грчки државни банкрот (2012) већи су у апсолутном износу, наравно све претворено у сталне цене, али по наведеном показатељу релативне величине, болшевички банкрот још увек није превазиђен.

- 59 Могућности које страним повериоцима стоје на располагању у случају да дужник не испуњава обавезе далеко су мање него у односу на домаће повериоце (Roos 2019, 16–20). То, међутим, не значи да не постоје различита средства обезбеђења таквих пласмана. Ипак, зачуђује колико су мало пажње савезници обратили на решења која би могла да им стоје на располагању у случају да Немачка не буде кооперативна у извршењу својих обавеза у погледу репарација.

Без обзира на то колико је споран начин сагледавања немачке способности плаћања репарација,⁶⁰ у огромном броју академских радова, нарочито раних, потпуно је занемарено питање немачке спремности за плаћање репарација. А савремена теорија државног дуга, у шта репарације свакако спадају, бави се управо тим питањем: због чега државе редовно испуњавају своје међународне обавезе, иако би неизвршавање тих обавеза увећало расположиви доходак у одређеној земљи, са свим, макар на кратак рок, повољним политичким импликацијама такве одлуке власти? Управо због суверености дужника, поверилац у случају неиспуњавања дужничке обавезе нема на располагању готово никакве мере какве постоје у случају унутрашњег недржавног дуга, попут судског принудног извршења, пленидбе имовине дужника итд. Показало се (Eaton, Gersovitz 1981; Eaton, Gersovitz, Stiglitz 1986) да се основни подстицај државним властима да испуњавају своје међународне дужничке обавезе налази у стварању репутације коју тиме стичу на међународном тржишту капитала. У условима асиметрије информација на том тржишту, као и на сваком другом финансијском тржишту, стварање и одржавање репутације кључни је предуслов за ублажавање, ако не и отклањање те асиметрије, што добрим дужницима омогућава не само ново задуживање, којим се могу рефинансирати старе обавезе, него и задуживање под повољнијим условима, пре свега у погледу висине каматне стопе, којим се може увећати износ државног дуга, што значи да се може остварити више нових пословних или било којих других подухвата и увећати јавна потрошња.⁶¹

60 Основни показатељ који се користи у анализи одрживости дуга, што је савремена, у доба Париске мировне конференције непозната концепција, која у себи садржи и способност измиривања доспелих (међународних) обавеза, што одговара способности плаћања репарација, јесте однос (годишњих) одлива из земље на основу измиривања обавеза и (годишњег) нивоа бруто домаћег производа. Ако се већ, као у неколико расправа о немачкој способности плаћања репарација, у однос стављају одливи из земље и приливи из иностранства, онда у те приливе треба сврстати све приливе, попут капиталних прилива на основу позајмљивања капитала, не само приливе на основу извоза. Природно, све те величине пројектују се у будућност и користе се њихове прогнозиране вредности за цео будући посматрани период. Више о концепцији одрживости дуга и њеној примени може се видети у савременим прегледима те области (Debrun, Ostry, Willems, Wyplosz 2020).

61 У каснијим радовима из те области поменути налаз је у одређеној мери модификован, пре свега указивањем на додатне чиниоце који стварају подстицаје за редовно извршавање обавеза према страним повериоцима, не спорећи основни уочени механизам. Садржајан преглед свих тих увида може се наћи у савременим прегледним радовима посвећеним подстицајима

У условима у којима је репутација Немачке као дужника на међународном тржишту капитала већ била изузетно ниска, у којима њено ново задуживање није било у изгледу, ни из економских, ни из политичких разлога на страни поверилаца, Немачка није имала никакав подстицај да редовно испуњава своје репарационе обавезе и да на томе гради своју репутацију на том тржишту. Надаље, унутрашњеполитички разлози такође су говорили против редовног измирења обавеза, будући да би то неминувано значило умањење животног стандарда становништва, које је и тако сматрало да су репарације неправедне, па стога немачке власти нису имале нити један унутрашњеполитички подстицај да редовно плаћају репарације, умањујући тиме и расположиви доходак становништва и свој углед у њему.⁶² Тиме се јасно показује да је немачка спремност плаћања репарација у годинама непосредно после закључивања Версајског мировног уговора била на веома ниском нивоу.⁶³

То се посредно може видети и у ниском оптерећењу немачких пореских обвезника, и током и непосредно после Првог светског рата (MacMillan 2001, 196).⁶⁴ Тако ниско пореско оптерећење

дужницима да испуњавају своје међународне уговорне обавезе (Panizza, Sturzenegger, Zettelmeyer 2009).

- 62 Како се с правом наводи (Marks 1998, 353), основна филозофија репарација јесте пренос богатства из једне земље у другу, што значи умањење расположивог дохотка становника оне земље која плаћа репарације. Немачка политичка елита и јавност нису могле да прихвате да им се због плаћања репарација умањи животни стандард, већ су стално тражена решења која ће омогућити плаћање репарација без умањења њиховог животног стандарда. Тиме се ствари враћају на она три основна неспоразума између савезника и Немачке, о којима је већ било речи (Sharp 2018, 40). Већина Немаца је сматрала да Немачка није изгубила рат, да га није ни започела и да га је водила дозвољеним средствима. Онда и не чуди то што умањење животног стандарда услед наметнутих репарација за Немце једноставно није било прихватљиво.
- 63 Анализа политикономских разлога за слабашне подстицаје немачким властима да плаћају репарације (Marks 2013, 645) указује на то да је реч о у основи психолошким разлозима повезаним са емоционалном перцепцијом стварности немачког бирачког тела, који су довели до мале или готово никакве спремности Немачке да уредно извршава своје репарационе обавезе у првим постверсајским годинама. Укратко, проблем немачког (не)плаћања репарација био је политички, а не економски проблем (Steiner 2005, 606). У то време, Немачка (из политичких разлога) није желела да извршава своје репарационе обавезе, а савезници нису били спремни да је на то натерају (Ritschel 2012, 950).
- 64 Будући да су пореске стопе биле ниске, Немачка је, емитовањем обвезница, рат финансирала задуживањем код сопственог становништва. Током рата Немачка није имала приступ међународном тржишту капитала и државним

оногоућавало је стварање фискалног суфицита из којег би се финансирали репарације. У крајњој линији, репарације, без позајмљивања средстава, неминовно умањују расположиви доходак становништва. Немачка власт то није желела да учини, бар не да се установи да постоји изражена и лако разумљива узрочно-последична веза између репарација и умањења животног стандарда домаћег становништва.

Управо развој догађаја који је уследио посредно потврђује да су криза плаћања репарација и немачко кашњење у извршавању репарационих обавеза били последица ниског нивоа немачке спремности да уредно плаћа репарације. Све до средине 1924. године, Немачка је редовно каснила у испуњењу својих обавеза. Савезници нису могли да дођу до одговарајућих прилива, будући да је Репарациона комисија, на већ описан начин, проценила да пласирање немачких обвезница на секундарном тржишту не би донело издашне приливе, управо због ниског нивоа немачке спремности да плаћа иностране обавезе у вези са репарацијама, па тиме и великог кредитног ризика којим су били изложени инвеститори при куповини тих обвезница. Посредан доказ да проблем није био у способности Немачке да плаћа репарације, већ у њеној спремности за то.

У таквим условима, праћеним окупацијом Рура и хиперинфлацијом у Немачкој 1923. године,⁶⁵ постало је јасно да подсти-

зајмовима, какав су имале савезничке земље. Због тога је немачки државни дуг на крају рата у основи био домаћи дуг. У економској историографији (Ritschl 2016, 951–952) указује се на специфичности немачког пореског система, на његову послератну реформу засновану на централизацији, али и на (неуспеле) покушаје да се непосредно после рата увећа пореско оптерећење – то оптерећење је остало релативно ниско. Занимљива је спекулација да се Немачка спрема да после победе у рату, наметањем општег обештећења пораженим земљама, надокнади сопствене трошкове рата и из тих прилива врати свој дуг домаћем становништву (MacMillan, 2001, 196; Gomes 2010, 7), а одредбе Брест-Литовског мировног уговора са Русијом које се односе на опште обештећење наводно посредно сведоче у прилог те спекулације. Проблем са тим доказом лежи у томе што, како је показано у фусоти 7 овог рада, тај уговор не садржи никакве одредбе о општем или било каквом другом обештећењу, а пратећи совјетско-немачки финансијски уговор обавезује Русију да Немачкој плати 1,4 милијарде долара на основу штете коју је начинила порицањем обавеза према повериоцима њеног државног дуга у фебруару 1918. године и национализацијом приватне имовине. Наведени износ је далеко испод немачких трошкова вођења рата.

65 У историографској литератури постоји спекулација да су немачке власти намерно изазвале ту хиперинфлацију како би савезницима показале да Немачка не може да плаћа репарације (Feldman, 1995). Економски посматрано, свака инфлација је, будући да је монетарни феномен, намерно иза-

цаји немачким властима у погледу плаћања репарација треба фундаментално да се измене, како би се омогућило њихово не-сметано плаћање. Управо у томе треба тражити мотиве Дозовог плана, који је ступио на снагу у августу 1924. године. С једне стране, требало је стабилизovati немачке јавне финансије и створити подстицаје немачким властима да редовно извршавају све своје међународне финансијске обавезе. Тим пре што је, у условима високе задужености савезничких земаља према Америци, поготово Француске и Италије, редовно плаћање немачких репарација тим земљама олакшавало и њихово редовно измиривање обавеза према америчким повериоцима. С друге стране, требало је отворити Немачку за амерички капитал, и финансијски и реални, како би се на основу тих пласмана остваривали приноси. Стога су, на основу тог плана, приватне америчке банке почеле, из потпуно комерцијалних разлога, како би оствариле приносе на своје пласмане, да позајмљују новац немачкој држави. На тај начин, Немачка је почела да исплаћује репарације из прилива на основу средстава позајмљених од америчких банака, а савезничке земље су тако исплаћене репарације, у одређеној мери, користиле за отплату својих обавеза према америчким повериоцима, државним и приватним – створена је својеврсна финансијска вртешка, на задовољство свих оних који се на њој возе. Осим тога, амерички реални сектор је започео да шири своју пословну империју на Немачку – на пример, Форд је инвестирао у сопствену фабрику аутомобила у Келну, док је Џенерал моторс (GM) купио Опел.

У погледу приоритета извршавања немачких државних финансијских обавеза, Дозов план је испуњавање нових оба-

звана – заснива се на одлукама емисионе установе о износу примарне емисије домаће валуте. Надаље, велики буџетски расходи могли су се покрити повећањем пореског оптерећења (увећањем пореских стопа или увођењем нових пореза) или емитовањем обвезница и позајмљивањем новца од домаћинстава, што би довело до отклањања буџетског дефицита, али су се, наспрот томе, немачке власти одлучиле за његову монетизацију. Дакле, то је био рационалан избор немачких власти и у том смислу оне су свакако намерно изазвале инфлацију. Шта су све били њихови мотиви, теже је разлучити, поготово што је том инфлацијом елиминисан домаћи државни дуг. Не треба искључити могућност да је такав рационалан избор немачких власти био мотивисан (и) тиме да на тај начин свету покажу како је немачка способност плаћања мања од износа репарација који је одређен и да плаћање репарација неминовно дестабилише немачку привреду. Такође, без обзира на то шта су били мотиви, извесно је да у одређеном тренутку хиперинфлација добије такво убрзање да њоме више не могу да управљају они коју су је изазвали.

веза према америчким приватним повериоцима по приоритету ставио изнад репарација. Такво решење је створило снажне подстицаје Немачкој да извршава све обавезе према страним повериоцима, као и подстицаје да створи и очува репутацију дисциплинованог дужника на међународном тржишту капитала, како би била у прилици да позајмљује још веће износе средстава, и то по још повољнијим условима, да би финансирала различите нове пословне подухвате и на тај начин рефинансирала сопствени државни дуг. Но, показало се да је такво решење створило двоструки морални hazard. С једне стране, приоритет у намиривању (нових) америчких поверилаца створио је америчким банкама подстицај да прекомерно позајмљују средства Немачкој. С друге стране, обарање приоритета у намиривању поверилаца на основу репарација довело је до масивног немачког задуживања, које је било прекомерно са становишта плаћања репарација – Немачка се задужила далеко више него што је то било потребно да би редовно измиривала репарационе обавезе.⁶⁶ Другим речима, нето капитални прилив у Немачку током двадесетих година XX века, док је на снази био Дозов план, био је позитиван, уз знатну разлику између капиталних прилива и одлива (Ohlin 1929; Rueff 1929; Schuker, 1998; Ritschl 2012; Carlson, Jonung 2019).⁶⁷ Стога се у академској литератури и појавила теза о америчком плаћању „репарација“ Немачкој (Schuker 1988).⁶⁸

66 Током двадесетих и почетком тридесетих година XX века, спољни дуг – дуг страним повериоцима – представљао је доминантан део немачког државног дуга. Разлог томе била је инфлација из 1923. године, која је у највећој мери обезвредила потраживања домаћег становништва према држави. Само веома мали део (2,46%) тих потраживања ипак је сачуван (De Broeck, James 2019, 211–212), и то *ex post*, интервентним законом из 1925. године, којим су потраживања према држави настала пре 1. јула 1920. године конвертована по курсу 40:1.

67 Годишњи износ немачких репарација понешто је умањен и постао је безуслован. У првој години репарације су износиле 150 милиона долара, па су се постепено увећавале, док у петој години нису достигле 625 милиона долара. Очигледно је да се више није постављало питање немачке способности плаћања репарација. Тиме је измена подстицаја јасно показала да је проблем у претходном периоду била немачка спремност за плаћање репарација, а не њена способност да то чини. Тиме се посредно потврђује истинитост тезе (Marks 1988, 346) да је запањујуће колико су много пажње на Париској мировној конференцији и на састанцима репарационе комисије савезници посветили немачкој способности плаћања репарација уместо спремности за то плаћање.

68 Када се разматра уверљивост те тезе, треба узети у обзир не само капиталне токове у периоду 1919. до 1933. године, већ и чињеницу да је Немачка 1933. године прогласила државни банкрот, односно да је престала да извршава

На аналитичком плану, Дозов план је значајан због тога што се у њему експлицитно говори о потреби фискалног суфицита из којег се финансирају репарације, па се изричито наводе фискални приходи (акцизе и царине, уз приходе власти од пружања саобраћајних услуга) као извори средстава за плаћање репарација, док је секундарно питање како се обавља трансфер тог суфицита у иностранство. Расправа на ту тему, тему „трансферног проблема“ обновила је питање да ли плаћање репарација треба да умањи животни стандард немачког становништва (Keynes 1929; Reuff 1929; Ohlin 1929), управо је на видело изнела да Кејнс и даље покушава да пронађе начин на који би помирио плаћање репарација и очување немачког животног стандарда.⁶⁹

Јангов план (формулисан у августу 1929. године) представља мању модификацију Дозовог. Будући да је очигледно да је овим другим постигнут пун успех, дошло је до изједначавања приоритета у наплати, па су у том погледу исти ранг добили америчка потраживања и репарације. Годишњи износ репарација је стабилизван на 500 милиона долара, при чему је део могао да се рефинансира коришћењем немачких државних обвезница пласираних на америчком тржишту хартија од вредности.

Плаћање репарација је несметано текло све до наступања Велике депресије у Европи 1931. године. Почетком јула те године ступа на снагу Хуверов мораторијум, којим су на годину дана суспендована извршавања свих државних финансијских обавеза (враћање главнице и плаћање камате) проистеклих или повезаних са Првим светским ратом, па су тиме мировале и све немачке обавезе у погледу репарација. Будући да је мораторијум истицао у јулу 1932. године, управо су тада, завршетком рада Лозанске конференције и споразума закљученог на њој, до даљег, на неодређено време суспендоване све немачке обавезе плаћања репарација. Иако су противречни подаци о томе колики је део репарација Немачка отплатила у тренутку суспензије њених обавеза, неспорно је да тај износ веома далеко од пуног износа обавеза и да се

своје обавезе према свим страним повериоцима, укључујући повериоце из САД, који су Немачкој позајмљивали финансијска средства у претходном периоду.

69 Наравно, треба водити рачуна о томе да веза између плаћања репарација и одговарајућег умањења животног стандарда становништва земље која их плаћа важи искључиво *ceteris paribus*. Уколико се догоди одређена промена, задуживање у иностранству, на пример, или се оствари привредни раст, животни стандард становништва уз репарације ће порастати, једино што би порастао више да није било репарација.

највероватније кретао значајно испод половине суме од 12,5 милијарди долара.⁷⁰ У потпуно измењеним политичким околности-ма, после доласка националсоцијалиста на власт, немачка влада, то јест Хитлеров кабинет у мају 1933. године пориче све немачке државне обавезе према страним повериоцима, па тиме и обавезе на основу репарације. Бројни су потези националсоцијалистичке немачке владе којим су кршене, ефективно стављане ван снаге одредбе Версајског мировног уговора, практично све које су то могле бити, али је то вероватно једна од првих тако прекршених одредаба те врсте.

Фактографија десетогодишњег периода после Версајског мировног уговора који се односи на репарације показује бројне модификације економских одредаба тог уговора. Иако су основна начела постављена на Париској мировној конференцији опстала, решења у погледу износа и начина репарација претрпела су бројне и дубоке измене. На почеку Велике депресије и у 1931. години, кључној години те депресије у Европи, решења у том погледу знатно су се разликовала од оних из Версајског мировног уговора и пратећих решења Репарационе комисије из 1921. године. У том смислу, потпуно је прихватљиво посматрање Версајског мировног уговора као „незавршеног мира“ (Cohrs 2006). Бројне измене су биле рационална реакција заинтересованих страна на последице почетних решења, то јест њихово делање на основу сазнања колико та решења могу, односно не могу да допринесу остваривању жељених циљева. Тиме се јасно показује да је постојао простор за прилагођавање тих решења и да је управо то и чињено. Једноставно, Версајски мировни уговор није био усуд који је свет немиковно водио у нову катаклизму. Из другог угла посматрано, ако се тражи историјска одговорност оних који су изнедрили Версајски мировни уговор, треба потражити одговорност те врсте и оних који су га мењали, онако како су га мењали – имали су широко поље за своје делање.

70 Репарациона комисија званично тврди да је у питању износ од 5,15 милијарди долара (41,2% ефективног задужења). У општој историографској литератури (Ferguson 1998) процењује се да је реч о 4,75 милијарди долара (38% ефективног задужења), док се у специјализованој, у раду (Schuker 1998) чији се аутор највише, најтемељитије и најпедантније бавио тим питањем, процењује да је реч о још мањем износу – 4,20 милијарде долара или свега 33,6% ефективног немачког задужења, а свега 12,7% укупног, оног које укључује и обвезнице Ц. Узгред, то су подаци о бруто капиталном одливу, док је нето капитални одлив Немачке у том периоду негативан – земља је бележила висок нето капитални прилив на основу позајмљивања капитала на његовом међународном тржишту.

6. НЕМАЧКИ ПОСТВЕРСАЈСКИ ПРИВРЕДНИ РАСТ: НЕИЗБЕЖНОСТ ОСИРОМАШЕЊА, ХИПЕРИНФЛАЦИЈЕ И ВЕЛИКЕ ДЕПРЕСИЈЕ?

Веома је распрострањена слика постверсајске Немачке као земље дубоке привредне кризе и распрострањеног сиромаштва.⁷¹ Хиперинфлаторна епизода из 1923. године приказује се као дугогодишња свакодневница те земље. Но, питање је у којој мери су те слике и оцене засноване на чињеницама. А чак и да јесу, питање је да ли постоји узрочно-последична веза између репарација и таквог осиромашења.

Прво се треба усредсредити на оцену пословања немачке привреде и постојања њене наводно дубоке кризе. Као што наводи Ричл (Ritschl 2012, 949), Немачка је у привредном расту доживела „луде двадесете“, додуше са паузом 1923. године, услед хиперинфлације која је покидала привредне токове у земљи. Подаци на том плану су речити (табела 1).

Табела 1.
Немачки национални доходак и репарације

Година	Национални доходак у милијардама (златних) марака из 1913. године	Индекс: 1918 = 100	Репарације у милијардама (златних) марака из 1913. године	Учешће репарација у националном дохотку (%)
1918.	37	100	1,3	3,3
1919.	32	86	1,1	3,1
1920.	37	100	1,3	3,4
1921.	40	108	3,4	8,2
1922.	42	114	2,2	5,2
1923.	36	97	0,9	2,4
1924.	42	114	0,3	0,6

71 Та слика се, по правилу, може наћи у прилозима (Pettifor 2019), који, славећи достигнућа Кејснове књиге из 1920. године и Кејнса као високоморалног интелектуалца, инсистирају, додуше без икаквих података, на распрострањеном сиромаштву у постверсајској Немачкој, које је Кејнс својом књигом наводно предвидео.

Година	Национални доходак у милијардама (златних) марака из 1913. године	Индекс: 1918 = 100	Репарације у милијардама (златних) марака из 1913. године	Учешће репарација у националном дохотку (%)
1925.	48	130	1,1	2,2
1926.	46	124	1,2	2,5
1927.	54	146	1,6	2,8
1928.	55	149	2,0	3,5
1929.	56	151	2,3	4,0

Извор: Tooze (2014, 369).⁷²

Сходно подацима изнетим у табели, у постверсајском периоду, почев од последње ратне године, па закључно са 1929. годином, првом годином Велике депресије, просечна годишња стопа немачког привредног раста износила је чак 5,8%. То је завидна стопа привредног раста чак и за данашње средњеразвијене привреде, а камоли за високоразвијену привреду, на самој граници технолошких могућности,⁷³ каква је немачка привреда била и остала.⁷⁴ Према томе, тврдње о немачком привредном назадовању и осиромашењу становништва у послератним, двадесетим годинама XX

72 Подаци из ове табеле су консолидовани и међусобно проверени на основу података који су раније изнети у литератури (Schuker 1988; Webb 1989), а потом су упоређени са подацима из прве свеобухватне студије те врсте (Bresciani-Turroni 1931). У овој табели је као базна година узета 1918, последња година рата, за разлику од оригиналне табеле (Tooze, 2014, 369), у којој је базна година била 1913.

73 Граница технолошких могућности (*technological frontier*) категорија је теорије привредног раста и означава најнапреднију технологију у датом тренутку. Уколико се земља налази на тој граници, не постоји могућност њеног технолошког напретка трансфером технологије из других земаља, што значи да се целокупан технолошки напредак у тој привреди остварује домаћим иновацијама. Такве, технолошки и економски најразвијеније земље стога неминовно бележе ниже стопе привредног раста од земаља које су удаљене од технолошке границе (Aghion, Howitt 2009).

74 Та просечна годишња стопа укључује и негативну годишњу стопу привредног раста од чак -14,9% у години хиперинфлације. Таква годишња стопа раста је сасвим очекивана, будући да хиперинфлација кида успостављене пословне везе, знатно отежава размену и драстично умањује ниво привредне активности. Без те једнократне аберације, просечна годишња стопа немачког раста била би преко 6% и приближавала би се стопама раста кинеске привреде крајем XX и почетком XXI века.

века нису утемељене у чињеницама. Надаље, укупни одливи на основу репарација, исказани на методолошки коректан начин, као учешће одлива у бруто друштвеном производу (додуше националном доходу као кључној агрегатној величини коју су пратиле тадашње статистике), показују (само је у две године посматраног периода то учешће било изнад 5%) да ти одливи нису могли да имају одлучујући утицај на обављање привредних активности у Немачкој и на њен привредни раст.⁷⁵

Такви резултати нису неочекивани. Немачка привреда није била разорена у Првом светском рату, индустријска постројења су опстала, инфраструктура је била нетакнута, материјална и нематеријална имовина предузећа се одржала, исто као и практично знање (*know-how*) потребно за ефикасну производњу, преживели су индустријска традиција, патенти, велики део људског капитала – све оно што је Немачку чинило привредном велесилом, толико успешном у међународним размерама пре Првог светског рата. Посредно, о свему томе говори идеја коју је у својој књизи изнео Кејнс, посвећени заговорник немачких интереса. Он се залаже за међународни кредит европским земљама (треба читати: Немачкој) за обртна средства, будући да управо недостатак обртних средстава Кејнс види као основни проблем обнављања привредне активности у Немачкој (Keynes 1920, 111–113). Дакле, не кредит за обнову и изградњу, не кредит за отклањање ратне штете, већ кредит за – обртна средства.

Осим тога, неке од неекономских одредаба Версајског мировног уговора имале су благотворно дејство на немачки привредни раст. Вероватно је да су у том погледу најзначајније одредбе које се односе на ограничења немачких оружаних снага. Та ограничења неминовно су условила знатно умањење војног буџета, односно смањена издвајања за оружане снаге. Не само да је тиме умањена непродуктивна буџетска потрошња и у апсолутном и у релативном нивоу (у односу на национални доходак), него су немачки издаци за војску износили свега трећину издатака побед-

75 Савремене статистике показују да постоје многе земље у свету које бележе одливе у иностранство изнад 10% њиховог бруто домаћег производа, па и даље бележе високе стопе раста. Наравно, за комплетну слику треба прибавити информацију о нето одливима, али Немачка је после активирања Дозовог плана бележила нето капиталне приливе, а не нето одливе (Schuker 1988; End, Marinkov, Miryugin 2019). Насупрот томе, примера ради, данашња Грчка, као последицу кризе државног дуга, почев од 2016. године бележи нето одливе (смањење државног дуга), који су 2017. године износили чак 20,3% БДП-а, а предвиђа се да ће тек од 2023. године нето одливи пасти на испод 5% БДП-а (IMF 2019, 44).

ничких сила (Hantke, Spoerer 2010, 856). Тиме је Немачка била у прилици да оствари уравнотежен буџет уз значајно мање пореско оптерећење, што свакако погодује привредном расту, а то је у литератури и названо версајским поклоном Немачкој (Hantke, Spoerer 2010, 849).

Надаље, на основу налаза у историографској литератури о економској организацији немачког колонијалног царства (Pierard 1968, 165–167) и о немачкој колонијалној идеологији, чији је приоритет био национални понос (Smith 1974, 660–662), слична хипотеза би се могла поставити и за економске ефекте присилног нестанка немачког колонијалног царства. Према свему судећи, издржавање тог царства Немачкој је стварало веће издатке него приходе,⁷⁶ а мотиви за одржавање и жеља за ширењем тог царства у предратном периоду били су искључиво политички.⁷⁷ Уколико је то тако, онда је одузимање Немачкој њених колонија било повољно за њу са становишта привредног раста, будући да о тим колонијама није више морала да брине и није било расхода за ту бригу.

На основу свега наведеног, очигледно је да економске одредбе Версајског мировног уговора нису довеле до привредног назадовања и осиромашења Немачке. То не значи да у Немачкој сиромаштва није било, нити да није било домаћинстава којима је било горе него што им је било пре рата, али теза о осиромашењу целе земље, већине становништва или барем значајног дела бирачког тела једноставно није утемељена у чињеницама. Да су те одредбе заиста биле погубне по немачку привреду, како се тврди у делу историографске литературе, онда би се резултати те погубности неминовно показали одмах – непосредно после закључивања тог уговора, дакле у току двадесетих година XX века. Да су те одредбе заиста биле погубне, Немачка би у том периоду бележила нега-

76 Емпиријски налаз да су колонијална царства поспешивала међународну размену између колонија и метрополе (Mitchener, Wiedenmier 2012) не противречи овом увиду. Не само да је та размена у случају Немачке била релативно мала, будући да су њени највећи спољнотрговински партнери биле европске земље (Keynes 1920, 7), него и преференцијални статус који се даје трговини између колонија и метрополе условљава дисторзију оптималне међународне размене, па тиме и умањење економске ефикасности.

77 Занимљиво је да Немачка, када се ослободила стега Версајског мировног уговора и када је готово све зависило од воље њене политичке елите, није покретала питање обнављања, односно ширења њеног прекоморског колонијалног царства, већ се експанзија усредсредила на исток Европе и колонијацију тих територија као новог немачког животног простора (*Lebensraum*). То се можда може прихватити као посредан доказ неповољних економских ефеката немачког колонијалног царства по метрополу.

тивне стопе раста, а одливи на основу репарације чинили би значајан део немачког националног дохотка – једноставно речено, то се није догодило. Стога је јасно да недостаје прва карика наведеног узрочно-последичног ланца од Версајског мировног уговора до Другог светског рата. Репарације наметнуте тим уговором нису уназадиле немачку привреду нити је она ушла у зачарани круг надовоњања и осиромашења становништва.

Неспорно је, међутим, да су се крупне промене на немачкој политичкој сцени – долазак националсоцијалиста на власт – догодиле при крају Велике депресије. Уколико је та депресија била економски узрок успона националсоцијалиста, онда се, макар начелно, може поставити питање да ли је Велика депресија била изазвана Версајским мировним уговором. Одговор је одречан, и то из два разлога. Први је чињеница да је Велика депресија настала у САД, па да је онда, знатним делом услед неодговарајућих економских политика које су примењиване, „извезена“ у остале земље – ефекти преливања кризе били су значајни. Други разлог је велики временски јаз између закључивања Версајског мировног уговора и Велике депресије. У Немачку је Велика депресија стигла, у својој пуној снази, тек 1931. године – 12 година после склапања мировног уговора.⁷⁸

Ипак, иако се никако не може установити постојање узрочно-последичне везе тог типа, може се поставити питање да ли су економске одредбе Версајског мировног уговора можда допринеле интензитету Велике депресије у Немачкој, па стога утицале и на карактер политичких промена које су уследиле при њеном крају. Другим речима, може се поставити питање, у складу са начелима хипотетичке ретроактивне анализе (*counterfactual*): да није било Версајског мировног уговора и онаквих његових економских одредаба, да ли би Велика депресија у Немачкој била онолико жестока колико је била? Суштински се то питање своди на питање немачког спољног дуга, односно износа немачке задужености у иностранству.

У овој анализи се отвара битан методолошки проблем. Ниво спољне задужености Немачке на почетку Велике депресије био је последица различитих задуживања у прошлости и велики њихов део био је последица слободно донетих, са Версајским миром непевезаних, одлука о задуживању. Због тога је методолошки коректно да се упореди релативна величина државних дугова (у одно-

78 Тек је тада, 1931. године, немачка привреда забележила негативну годишњу стопу раста од -12%.

су на национални доходак) различитих земаља сличне величине 1921. године, када је било познато колики је износ репарација који Немачка дугује савезничким земљама. Укупан немачки државни дуг, укључујући и прву, ефективно једину траншу репарационих обавеза од 12,5 милијарди долара, чинио је 147% предратног нивоа националног дохотка, док је одговарајући податак за Велику Британију износио 144%, а за Француску 135% (Ritschl 2012, 945). Дакле, ниво немачког државног дуга, када се у њега укључе репарације непосредно после њиховог укључивања у обрачун, био је приближан нивоу тог дуга упоредивих земаља – Немачка није била прекомерно задужена земља у том смислу. Штавише, првих година после дефинисања износа репарација, немачки државни дуг је знатно умањен услед хиперинфлације 1923. године.⁷⁹

Надаље, већ је указано на то да се после ступања на снагу Дозовог плана Немачка задуживала код приватних америчких банака, али то су били комерцијални аранжмани немачке државе, односно власти. Већ је указано на то да велики део тако позајмљених средстава није одлазио на исплату репарација, већ је коришћен у потпуно различите сврхе.⁸⁰ Међутим, Немачка је имала пуно суверено право да се слободно задужује и да по свом нахођењу употребљава позајмљени капитал. Наравно, то нема никакве везе за репарацијама чија је обавеза плаћања произашла из Версајског мировног уговора.⁸¹ Дакле, у оној мери у којој је спољна задуженост Немачке била фактор који је условио жестину Велике депре-

79 За разлику од савезничких земаља, чији је државни дуг у највећој мери био спољни будући да је поверилац ратних зајмова био приватни и јавни сектор САД, немачки државни дуг је, због малих могућности добијања ратних зајмова у иностранству, био домаћи, у националној валути, па је стога хиперинфлација знатно умањила (реални) износ немачког државног дуга (Marks 1988, 337–338; De Broeck, James 2019, 205–206).

80 У литератури (Ritschl 2012, 949–950) се наводи да велики део тих позајмљених финансијских средстава уопште није одлазио ни на плаћање репарација ни у продуктивне инвестиције, већ је одлазио на финансирање непродуктивних инвестиција, попут спортских стадиона, социјалног становања и томе слично. Изградња првог немачког аутопута финансирана је из тако позајмљених средстава, и то одлуком тадашњег градоначелника Келна – Аденауера (Konrad Adenauer). Према свим тим показатељима, Немачка се налазила на путу кризе државног дуга, независно од репарација, будући да је свој буџетски дефицит финансирала задуживањем у иностранству (Ritschl 1998, 51), чиме је њена привреда постала рањивија према нестабилностима на светским финансијским тржиштима.

81 Исто се односи на задуживање немачког корпоративног сектора, и корпорација у реалном сектору и банака, у иностранству. Иако то задуживање спада у спољни дуг земље, не спада у државни дуг и, наравно, ни на који начин није повезано са репарацијама које је немачка била обавезна да плати.

сије у тој земљи, та задуженост у веома великој мери није била последица економских одредаба Версајског мировног уговора.⁸²

Но, поставља се питање, због чега је онда Велика депресија у Немачкој изазвала толики пад обима производње и запослености. Да ли је такав пад био неизбежан? Анализа са велике временске дистанце и са познавањем макроекономских начела која у то време нису била позната упућује на то да су мере економске политике које је примењивала тадашња немачка влада канцелара Брининга (*Heinrich Brüning*) биле процикличне, а не контрацикличне, тако да су само продубљивале рецесију, прецизније речено, депресију у којој се немачка привреда налазила.⁸³ Немачка није применила практично једину меру која би у тој ситуацији, уз сва ограничења могућих резултата, била контрациклична – девалвацију марке. У време када је Велика Британија напустила златни стандард и девалвирала фунту како би британски извоз учинила конкурентнијим и тиме створила додатну тражњу из извоза за производима своје привреде, Немачка је, не чинећи ништа за своју националну валуту, ефективно поскупела марку у односу на фунту, немачки извоз учинила мање конкурентним и додатно умањила извозну тражњу за производима своје привреде,⁸⁴ чиме је даље умањила агрегатну тражњу за њима и још дубље гурнула домаћу привреду у рецесију.⁸⁵ Дакле, таква дубина Велике депресије у немачком

82 Хипотетичка ретроактивна анализа показује да би, да је којим случајем прихваћен Кејнсов предлог (Keynes 1920, 111–113) да Немачка не плаћа репарације, већ да се европским земљама одобри кредит за обртна средства, ради покретања привредне активности, то би исто тако, ако не и више увећало задуженост Немачке – Немачка би можда била још задуженија него што је заиста била.

83 Најзначајније процикличне мере које је тадашња немачка влада спроводила биле су умањивање јавне потрошње и стварање фискалног суфицита. Умањивање јавне потрошње условило је даље умањење агрегатне тражње, што је даље поспешивало умањење производне и пад запослености. На сваки нови удар рецесије, нови пад потрошње, тадашња немачка влада је одговарала даљим умањењем јавне потрошње и увећањем фискалног суфицита (Tooze, 2006, 20–21).

84 Није Велика Британија једина земља која у то време напустила златни стандард и девалвирала сопствену валуту. То је био уобичајен начин за излазак из депресије. Стога се овај налаз о немачком одбијању да девалвира националну валуту и да тиме покупи свој извоз и стога умањи извозну тражњу односи на велику већину њених тадашњих спољнотрговинских партнера.

85 Додатни проблем у међународној конкурентности немачке привреде чиниле су високе јединичне наднице, будући да су немачке наднице двадесетих година XX века расле брже од продуктивности (Balderstone 2002, 68–71), што значи да је немачка роба губила конкурентност на светском тржишту независно од курса марке.

случају нипошто није била неизбежна, а све је зависило искључиво од суверених одлука немачких власти.⁸⁶

7. ПОЛИТИЧКА КРЕТАЊА У НЕМАЧКОЈ: НЕИЗБЕЖНОСТ УСПОНА НАЦИОНАЛСОЦИЈАЛИЗМА?

У историографији није спорно да је општеприхваћени циљ немачке спољне политике у међуратном периоду било поништавање, односно модификација Версајског мировног уговора и то пре свега његових одредаба о државним границама и праву Немаца на самоопредељење. У том погледу, разликовале су се само методе којима се то желело постићи. У првој деценији после његовог закључивања доминирале су методе које су се заснивале на сарадњи са савезничким земљама, некадашњим непријатељима, а политичка личност која је постала симбол таквог приступа био је немачки министар спољних послова Штреземан (*Gustav Stresemann*). Савезници, свесни да немачко питање није решено, односно да политичко решење које је донео Версајски мировни уговор није одрживо, нису остали индиферентни према тим покушајима.

Под покровитељством британског премијера Лојда Џорџа, организована је, већ у априлу 1922. године, Ђеновска конференција, као покушај интеграције Немачке, као и Совјетске Русије, у међународну заједницу. Неуспех те конференције стајао га је политичке каријере, али је тиме отпочео процес интеграције Немачке у међународну заједницу и парцијалне ревизије политичких одредаба Версајског мировног уговора.⁸⁷

Следећи корак је била Конференција у Локарну, одржана у октобру 1925. године, чији је исход био споразум којим су ут-

86 Исто тако, излазак немачке привреде из Велике депресије није био плод добро осмишљене и конзистентне кејнсијанске макроекономске политике (Тоозе 2006, 59–66). Делотворна пропагандна машинерија нацистичке Немачке инсистирала је на јавним радовима, попут изградњи путева, и масама раздраганих плавокосих људи са лопатама у рукама, али су у економском смислу те активности биле занемарљиве. Новог немачког канцелара интересовали су увећање буџета за наоружање и што већа производња оружја, али не из макроекономских, већ из спољнополитичких разлога. Хитлер није био – кејнсијанац.

87 За Лојда Џорџа је погубно било то што су Немачка и Совјетска Русија ту конференцију и њен неуспех искористиле да у оближњем Рапалу закључе споразум о сарадњи. Дакле, обе земље изопштене из међународне заједнице искористиле су неуспех Ђеновске конференције да се међусобно приближе и отпочну сарадњу (Тоозе 2014, 433–436).

врђене немачке западне, мада не и источне границе. Немачка је, очигледно, пристала на компромис којим је, за одрицање од територијалних претензија на западу, добила потврду да немачке источне границе, пре свега границе са Пољском и Чехословачком нису коначно утврђене и да је у том погледу могућа ревизија у будућности.⁸⁸

Уз све те измене, долази до француско-немачког приближавања и покушаја стварања стратешког савезништва, зачетка европских интеграција двадесетих година XX века. Бријан–Штреземанова иницијатива из јуна 1929. године била је управо то – нова осовина прве европске интеграције. Штреземанова смрт је вероватно била пресудан разлог за неуспех те идеје, али је извесно да су се у првој деценији по закључивању Версајског мировног уговора приближили најљући непријатељи из Првог светског рата.⁸⁹

На унутрашњеполитичком плану, снаге које су биле за сукоб са светом, за успостављање нове позиције Немачке силом и уценама, нису имале готово никаквог успеха. Иако је Националсоцијалистичка странка (*Nationalsozialistische Deutsche Arbeiterpartei* – *NSDAP*) основана непосредно после Првог светског рата, у фебруару 1920. године, током двадесетих година прошлог века, без обзира на то под којим је називом наступала, никада није забележила резултат вредан пажње. На пример, на парламентарним изборима 1928. године, када је та странка први пут наступала под својим изворним именом, добила је једва 2,6% гласова.⁹⁰ Још су већи неуспех националсоцијалисти претрпели на председничким изборима 1925. године. Њихов председнички кандидат пензионисани генерал Лудендорф, дакле ратни херој, барем за немачко биначко тело, добио је (у првом кругу) само 1,1% гласова – понижавајући резултат.⁹¹

88 Наравно, такво решење изазвало је повлачење Пољске са те конференције и велико незадовољство пољске јавности тиме што западни савезници нису били спремни да гарантују границе њихове земље дефинисане Версајским мировним уговором (Tooze, 2014, 462–465; Cohers 2006, 259–275).

89 То приближавање у одређеним елементима подсећа на политичке процесе који су после Другог светског рата означили почетак савремених европских интеграција (Tooze 2014, 492–495).

90 Сви изборни резултати националсоцијалиста наведени су на основу свеобухватног прегледа политичке историје Вајмарске републике (Kolb 2005, 224–225).

91 Чињеница да на тим изборима националсоцијалистички председнички кандидат није био неспорни вођа те партије Адолф Хитлер показује његов политички таленат, још увек искључиво на унутрашњеполитичком плану, и способност разборитог процењивања ситуације. Та способност се касније,

Први какав-такав изборни успех националсоцијалиста (18,2% гласова), први њихов политички значајан изборни резултат, забележен је тек у септембру 1930. године, после започињања Велике депресије и више од 11 година од закључења Версајског мировног уговора. Да су његове одредбе заиста биле тако погубне по Немачку, успон националсоцијализма и његове ревизионистичко-реваншистичке филозофије неминовно би уследио далеко раније. Очигледно је да ни друга карика уобичајеног узрочно-последичног ланца који води од Версајског мировног уговора до неминовног Другог светског рата није утемељена у чињеницама. Други светски рат ипак није започео 1919. године.

8. ЕПИЛОГ

Преиспитивање последица економских одредаба Версајског мировног уговора јасно је и недвосмислено ставило до знања да узрочно-последични ланац према коме су прекомерне репарације наметнуте Версајским мировним уговором уназадиле немачку привреду, увеле је у зачарани круг кризе и назадовања, из којег није могла да изађе, а политички резултати тога су националсоцијализам и долазак Адолфа Хитлера на власт, није утемељен у чињеницама. У првој деценији по закључивању Версајског мировног уговора Немачка је привредно напредовала, са завидно високим стопама привредног раста. У истој тој деценији, првој постверсајској, будући националсоцијалистички владари Немачке придобијали су занемарљив део бирачког тела, а догодило се и немачко-француско приближавање. Преокрет на немачкој политичкој сцени донела је Велика депресија, која, међутим, ни на који начин не може да се повеже са Версајским мировним уговором. Сходно томе, заблуда је да је садржај тог уговора, пре свега његове економске одредбе, изазвао Други светски рат. Епизода из британског провинцијског места с почетка овог текста показује колико је тај мит дубоко уврежен и дуговечан. Због чега је то тако, питање је које превазилази разматрања у овом раду, који је ипак усмерен на разбијање заблуде те врсте, макар у академској заједници своје земље.

Анализа последица економских одредаба Версајског мировног уговора показала је да Други светски рат никако није био

на спољнополитичком плану, очигледно изгубила и коначно претворила у хазардерско потцењивање реакције противника, што је и довело до избијања Другог светског рата.

неизбежан. Као што је мало шта у историји неизбежно, како наводи Макмиланова (MacMillan 2013, *xxv*), анализирајући узорке Првог светског рата.⁹² Ни Други светски рат није био неизбежан, независно од економских или било којих других одредаба Версајског мировног уговора. Реч је о томе да сви учесници историје реагују на подстицаје, а како се мењају околности, мењају се и подстицаји за њихове одлуке – прилагођавају се новим околностима. Уколико је неко решење заиста лоше, велика је вероватноћа да ће га заменити боље, као што је показала историја (примене) Версајског мировног уговора. За то увек постоје могућности.⁹³

Отуда један од водећих историчара данашњице (Evans 1997, 132–133), у контексту неизбежности, поставља питање да ли би се Други светски рат догодио да је Хитлер умро 1928. године. Не опредељујући се сâм о томе, закључује да би највећи број историчара закључио да би се тај рат свакако догодио, мада вероватно не би имао онакав карактер и немилосрдност какве је имао. Но, независно од оправданости тог закључка, питање је да ли је то противаргумент тези да Други светски рат није био неизбежан. Питање је, на пример, шта би се догодило да Штреземан није умро 1929. године? Да ли би се наставило француско-немачко приближавање, ојачала динамика помирења два народа и створио потпуно нови међународнополитички мозаик?⁹⁴

А можда би љубитељи неизбежности у историји, таквог детерминистичког погледа на свет, своју пажњу могли да преусмере са садржаја Версајског мировног уговора, његових економских или било којих других одредаба, на његов карактер, односно на околности под којима је он закључен. Можда би могли да поставе питање да ли би Други светски рат био неизбежан да је Први завршен свеукупним немачким војним поразом, безусловном капитулацијом, савезничком окупацијом, раста-

92 „Оне који су одвели Европу у Први светски рат можемо оптужити за две ствари. Прво за неспособност да сагледају колико ће разарајући тај сукоб бити и, друго, за недостатак храбрости да се супротставе онима који су говорили да нема избора. Избор увек постоји“ (MacMillan 2013, 605).

93 „Не могу да се сложим с тиме да је Версајски уговор учинио Хитлеров долазак на власт неизбежним. Немци су имали избор када су одлучили да крену овим путем. Другим речима, нису били принуђени да то ураде. Хитлерова победа није неизбежна последица Версаја“ (Klein 1998, 220).

94 Показна вежба свеобухватног историографског одбацивања концепције историјске неминовности објављена је поводом стогодишњице Октобарске револуције (Brenton 2016) и уверила је читаоца у то да, не само да победа бољшевика није била неминовна, него да је била и мало вероватна.

кањем немачког милитаризма и демонтирањем немачке државе. Насупрот томе, савезници су се одлучили да Први светски рат заврше примирјем, а не немачком безусловном капитулацијом. Створена је, тиме, илузија да Немачка није изгубила рат, да није поражена страна и то је основни неспоразум из кога произлазе многа међусобна неразумевања у погледу Версајског мировног уговора, па су тиме и створене клице које су изнедриле Други светски рат.

Показало се, још једном, да у историји постоји расподела трошкова у времену. Једна генерација их ствара, а сноси их нека друга, можда већ она следећа. То је својеврсна историјска рикардијанска једнакост. Они који су пропустили, желећи да што пре заврше рат, умањујући своје трошкове, да без икаквог остатка, до крајњих граница војнички поразе Немачку у Првом светском рату и окупирају је, вероватно тек 1919. године, створили су следећој генерацији огромне трошкове, оне која је она сносила да би потпуно војнички победила и темељито разорила Немачку двадесет пет година касније. Те, 1945. године нико од Немаца није имао илузију да њихова земља није поражена – војно, убедљиво, на свим фронтима, без икакве дилеме, а многи су сматрали да је поражена и морално.⁹⁵ Управо због тога што је савезници нису окупирали на крају Првог светског рата, што је нису разорили у том светском рату, Немачка је, независно од садржаја Версајског мировног уговора, морала бити разорена у Другом. Сасвим је уверљива тврдња да би победничка парада на *Unter den Linden* 1919. године (Marks 1969) била далеко боља (него примирје) са становишта трајног мира у Европи. Победничка парада на *Unter den Linden* одржана 1945. године била је само концесија набујалој сујети савезничких генерала. Основе трајног мира у Европи почивале су на берлинским рушевинама. Не само грађевинским.

95 Инсистирање на томе да управо челници немачких оружаних снага потпишу (и то двапут, други пут у Берлину) документ о безусловној капитулацији на крају Другог светског рата показује да су лекције из 1918. године савезници изузетно добро научили. Чини се да Хегелова тврдња да „нас је историја научила да и из ње ништа не научимо“ не важи у случају – Немачке. А за оне Немце који су имали дилеме о свом моралном поразу, савезничке окупационе власти су наметнуле такве животне услове који су погодовали испаштању као првом кораку ка моралном прочишћењу. Уредба 1067 Здруженог генералштаба оружаних снага САД налаже да на подручју америчке окупационе зоне једино не сме да буде распрострањеног умирања од глади или масовне побуне због глади (Taylor 2011, 157). Све остало је – дозвољено.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Philippe Aghion, Peter Howitt. 2009. *The Economics of Growth*. Cambridge, Massachusetts: MIT Press.
- Andelman, David A. 2008. *A Shattered Peace: Versailles 1919 and the Price We Pay Today*. Hoboken, New Jersey: John Willey and Sons [2014].
- Balderstone, Theo. 2002. *Economics and Politics on the Weimar Republic*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Begović, Boris. 2014. In Search of Lost Time: A View of Contemporary Historiography on the Origins of the First World War. *Balkanica* 45: 453–468.
- Begović, Boris. 1/2020. John Maynard Keynes' *The Economic Consequences of the Peace*: A Centennial Review. *Belgrade Law Review* 68: 186–215.
- Brenton, Tony. ed. 2016. *Historically Inevitable? Turning Points of the Russian Revolution*. London: Profile Books.
- Boemeke, Manfred F., Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. eds. 1988. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Boff, Jonathan. 2019. The Economic Consequences of the Peace and the Popular Perception of the WWI. Paper presented at the Economic Consequences of the Peace Conference in Cambridge, 9–10 September.
- Bogart, Ernest L. 1920. *Direct and Indirect Costs of the Great War*. New York: Oxford University Press and Pallala Press [2016].
- Bresciani-Turroni, Constantino. 1937. *A Study of Currency Depreciation in Post-War Germany*. London – New York: Routledge, Taylor – Francis Group [2003].
- Broadberry, Stephen, Mark Harrison. 2005. The Economics of World War I: An Overview. 3–40. *The Economics of World War I*, eds. Stephen Broadberry, Mark Harrison. Cambridge: Cambridge University Press.
- Brunett, Mason. 1965. *Reparations at the Paris Peace Conference for the Standpoint of the American Delegation*. New York: Columbia University Press.
- Carlson, Benny, Lars Jonung. 2019. “Too Bad to Be True”: David Davidson, Gustav Cassel, Eli Heckscher and Bertil Ohlin on John Maynard Keynes's *The Economic Consequences of the Peace* and the German Reparation 1919–1929. Paper presented at the Economic Consequences of the Peace Centenary Conference in Cambridge, 9–10 September.
- Clark, Christopher. 2013. *The Sleepwalkers: How Europe Went to War in 1914*. London: Allen Lane.
- Clarke, Peter. 2017. *The Locomotive of War: Money, Empire, Power and Guilt*. London: Bloomsbury Press.
- Cohrs, Patrick O. 2006. *The Unfinished Peace after the World War I: America, Britain and the Stabilisation of Europe 1919–1932*. Cambridge: Cambridge University Press.

- De Broeck, Mark, Harold James. 2019. Germany in the Interbellum: Camouflaging Sovereign Debt. 205–240. *Debt and Entanglements Between the Wars*, ed. Era Dabla-Norris. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Debrun, Xavier, Jonathan D. Ostry, Tim Willems, Charles Wyplosz. 2020. Debt Sustainability. 151–191. *Sovereign Debt: A Guide for Economists and Practitioners*, eds. Ali S. Abbas, Alex Pienkowski, Kenneth Rogoff. Oxford: Oxford University Press.
- Eaton, Jonathan, Mark Gersovitz, Joseph E. Stiglitz. 3/1986. A Pure Theory of Country Risk. *European Economic Review* 30: 481–513.
- End, Nicolas, Marina Marinkov, Fedor Miryugin. 2019. Instruments of Debt-struction: A New Database of Interwar Debt. IMF Working Paper, WP/19/226. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Evans, Richard J. 1997. *In Defence of History*. London: Granta Books [2000].
- Feldman, Gerard D. 1995. *The Great Disorder: Politics, Economics, and Society in the German Inflation 1914–1924*. Oxford: Oxford University Press.
- Ferguson, Nail. 1998a. *The Pity of War*. London: Penguin [1999].
- Ferguson, Nail. 1998b. The Balance of Payment Question: Versailles and After. 401–440. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Goldstein, Erik. 1998. Great Britain: The Home Front. 147–166. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Gomes, Leonard. 2010. *German Reparations, 1919–1932: A Historical Survey*. London: Palgrave Macmillan.
- Glaser, Elisabeth. 1998. The Making of Economic Piece. 371–400. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Graebner, Norman A., Edward M. Bennett. 2011. *The Versailles Treaty and Its Legacy: The Failure of the Wilsonian Vision*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Lentin, Antony. 1984. *Lloyd George, Woodrow Wilson, and the Guilt of Germany: An Essay on the Pre-history of Appeasement*. Leicester: Leicester University Press
- Lieven, Dominic. 2015. *Towards the Flame: Empire, War and the End of Tsarist Russia*. London: Allen Lane.
- Hanke, Steve H., Nicholas Krus. 2012. World Hyperinflations. *Cato Working Paper*. Washington, DC: Cato Institute.

- Hantke, Max, Mark Spoerer. 4/2012. The Imposed Gift of Versailles: The Fiscal Effects of Restricting the Size of Germany's Armed Forces. *Economic History Review* 63: 849–864.
- Harrod, Robert F. 324/1971. Keynes on Lloyd George. *Economic Journal* 81: 936–937.
- Hurd, Douglas, 1997. *The Search for Peace: A Century of Peace Diplomacy*. New York: Warner Books.
- IMF. 2019. *Greece: First Post-Program Monitoring Discussions*, IMF Country report No. 19/73. Washington, DC: International Monetary Fund.
- Kennan, George F. 1996. *At a Century Ending: Reflections 1982–1995*. New York: W.W. Norton and Company.
- Keylor, William R. 1994. Versailles and International Diplomacy. 111–130. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Keynes, John Maynard. 1920. *The Economic Consequences of Peace*. London: Freeland Press [2017].
- Keynes, John Maynard. 153/1929. The German Transfer Problem. *Economic Journal* 39: 1–7.
- Kissinger, Henry. 1995. *Diplomacy*. London: Simon & Schuster.
- Klein, Fritz. 1998. Between Compiègne and Versailles: The Germans on the Way from a Misunderstood defeat to an Unwanted Peace. 203–220. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Knock, Thomas, J. 1998. Wilsonian Concepts and International Realities at the End of the War. 111–130. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Kolb, Eberhard. 2005. *The Weimar Republic*. London: Routledge.
- MacMillan, Margaret. 2001. *Peacemakers: Six Months that Changed the World*. London: John Murray Publishers.
- MacMillan, Margaret. 2009. *The Uses and Abuses of History*. London: Profile Books.
- MacMillan, Margaret. 2013. *The War That Ended Peace: How Europe Abandoned Peace for the First World War*. London: Profile Books.
- Malik, Hassan. 2019. *Bankers and Bolsheviks: International Finance and the Russian Revolution*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Mantoux, Etienne. 1944. *The Carthaginian Peace – Or the Economic Consequences of Mr. Keynes*. Oxford: Oxford University Press, 1946.
- Marks, Sally. 4/1969. Reparations Reconsidered: A Remainder. *Central European History* 2: 356–365.

- Marks, Sally. 1998. Smoke and Mirrors: In Smoke-Filled Rooms and the Galerie des Glaces. 337–370. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Marks, Sally. 3/2013. Mistakes and Myths: The Allies, Germany, and the Versailles Treaty, 1918–1921. *Journal of Modern History* 85: 632–659.
- Martel, Gordon. ed. 1986. *The Origins of the Second World War Reconsidered: The A.J.P. Debate After Twenty-Five Years*. London: Unwin Hyman and Routledge [1999].
- McMeekin, Sean. 2013. *The Russian Origins of the First World War*. Cambridge, Massachusetts: Belknap Press of Harvard University Press.
- McPhail, Helen. 1999. *The Long Silence: Civilian Life under the German Occupation in Northern France 1914–1918*. London: I.B. Tauris & Co.
- Mitchener, Kris James, Marc Weidenmier. 533/2008. Trade and Empire, *Economic Journal* 118: 1805–1834.
- Neiberg, Michael, S. 2017. *The Treaty of Versailles: A Concise History*. Oxford: Oxford University Press.
- Ohlin, Bertil G. 155/2019. Mr. Keynes Views on the Transfer Problem. *Economic Journal* 39: 388–408.
- Panizza, Ugo, Frederico Struzenegger, Jeromin Zettlmeyer. 3/2009. The Economics and Law of Sovereign Debt and Default. *Journal of Economic Literature* 47: 1–47.
- Pettifor, Ann. 2019. In Retrospect: The Economic Consequences of the Peace. *Nature* 573: 492–494.
- Pierard, Richard V. 2/1968. A Case Study in German Economic Imperialism: The Colonial Economic Committee 1896–1914. *Scandinavian Economic History Review* 16: 155–167.
- Reinhart, Carmen M., Kenneth S. Rogoff. 2009. *This Time Is Different: Eight Centuries of Financial Folly*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Ritschl, Albrecht. 2/1998. Reparations Transfers, the Borchardt Hypothesis, and the Great Depression in Germany: A Guided Tour for Hard-headed Keynesians. *European Review of Economic History* 2: 49–72.
- Ritschl, Albrecht. 6/2012. The German Transfer Problem 1920–1933: A Sovereign Debt Perspective. *European Review of History* 19: 943–964.
- Röhl, John C. C. 4/1969. Admiral von Müller and the Approach of War 1911–1914. *Historical Journal* 12: 651–673.
- Röhl, John C. C. 1994. *The Kaiser and His Court: Wilhelm II and the Government of Germany*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Roos, Jerome E. 2019. *Why Not Default? The Political Economy of Sovereign Debt*. Princeton – Oxford: Princeton University Press.
- Rueff, Jacques M. 155/2019. Mr. Keynes Views on the Transfer Problem. *Economic Journal* 39: 388–408.

- Schuker, Stephen, A. 1988. *American "Reparations" to Germany 1919–33: Implications for the Third World Debt Crisis*. Princeton: Princeton University, Department of Economics.
- Schultze, Hagen. 1993. *Kleine deutsche Geschichte*. München: Beck [1996].
- Schwabe, Klaus. 1998. Germany's Peace Aims and the Domestic and International Constraints. 37–68. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Sharp, Alan. 1991. *The Versailles Settlement: Peacemaking in Paris*. London: Macmillan.
- Sharp, Alan. 2018. *Versailles 1919: A Centennial Perspective*. London: Haus Publishing.
- Skidelsky, Robert. 1983. *John Maynard Keynes, 1883–1946: Economist, Philosopher, Statesman*. London: Pan Books.
- Smith, Woodruff D. 4/1974. The Ideology of German Colonialism 1840–1906. *Journal of Modern History* 46: 641–662.
- Steiner, Zara. 2005. *The Lights That Failed: European International History 1919–1933*. Oxford: Oxford University Press.
- Steel, Ronald. 1998. Prologue: 1919–1945–1989. 21–36. *The Treaty of Versailles: A Reassessment After 75 Years*, eds. Manfred F. Boemeke, Gerald D. Feldman, Elisabeth Glaser. Cambridge: Cambridge University Press [2006].
- Strachan, Hew. 2003. *The First World War*. London: Simon & Schuster [2014].
- Tampke, Jürgen. 2017. *A Perfidious Distortion of History*. Melbourne – London: Scribe.
- Taylor, Alan J. P. 1963. *The Origins of the Second World War*. London: Penguin Books [1991].
- Taylor, Frederick. 2011. *Exorcising Hitler: The Occupation and Denazification of Germany*. London: Bloomsbury Press.
- Thuronyi, Victor. 2003. *Comparative Tax Law*. The Hague: Kluwer.
- Tooze, Adam. 2006. *The Wages of Destruction: The Making and the Breaking of the Nazi Economy*. London: Allan Lane [2007].
- Tooze, Adam. 2014. *The Deluge: The Great War, America and the Remaking of the Global Order, 1916–1931*. London: Allan Lane.
- Walworth, Arthur. 1986. *Wilson and His Peacemakers: American Diplomacy at the Paris Peace Conference 1919*. New York & London: W.W. Norton and Company.
- Webb, Steven B. 1989. *Hyperinflation and Stabilization in Weimar Germany*. Oxford: Oxford University Press.
- Winter, Jay. 1996. *The Great War and the Shaping of the 20th Century*. London: Penguin Books.

Boris Begović, PhD

Professor, University of Belgrade Faculty of Law

ECONOMIC PROVISIONS OF THE TREATY OF VERSAILLES: A CENTENNIAL REASSESSMENT

Summary

Contrary to widespread belief, reparations imposed on Germany by the economic provisions of the Treaty of Versailles did not undermine the German economy, nor push it into a vicious cycle of crises and backwardness, from which emerged National Socialism and Adolf Hitler's power takeover. In the first decade after the conclusion of the Treaty of Versailles, Germany's economy prospered, with high growth rates. In the same decade, German National Socialists managed to win over only a negligible segment of the constituency, and Franco-German relations even improved. The turn took place with the Great Depression, which was, however, not related to the Treaty of Versailles whatsoever. Thus, it is a myth that the Treaty, predominantly through its economic provisions, led to the Second World War. The shortcomings of the Treaty of Versailles, with regard to providing sustainable peace in Europe, should be sought in the framework of the outcome of the First World War, which ended in an armistice, not German surrender. It was only after the Second World War that German unconditional surrender, full occupation of the country and dismemberment of German militarism created the grounds for political stability and sustainable peace in Europe.

Key words: *Treaty of Versailles*. – *Germany*. – *Reparations*. – *National Socialism*. – *Great Depression*.

Достављено Уредништву: 30. октобра 2021. године.

Прихваћено за објављивање: 20. јануара 2021. године.

УСТАВНА ХРОНИКА

УДК 342.4(497.11)“2020“

DOI: 10.51204/Novi_Arhiv_PFUB_21106A

Танасије Маринковић*

УСТАВНА ХРОНИКА РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ ЗА ПРВУ ПОЛОВИНУ 2020. ГОДИНЕ

1. УВОДНА НАПОМЕНА

У првој половини 2020. године Србију, као и остатак Европе и света, задесила је пандемија вируса короне. Због ње је у многим државама проглашено ванредно стање или неки блажи облик нередовног стања (ванредна ситуација, санитарна нужда итд.). Последица те оклоности била је врло богата расправа широм света међу стручњацима разних профила, а поготово међу правницима, о оправданости увођења нередовног стања и мера одступања од људских права којима се тада прибегавало.¹ Тако је било и у Србији. Правници, теоретичари и практичари, познаваоци различитих грана права, учествовали су у разматрању тих питања.

У Србији, али и у неким другим државама, пандемија се подударила са редовним изборним активностима. Самим тиме, требало је и у том погледу доносити одговарајуће ванредне мере: прилагођавати изборну кампању новонасталој здравственој ситуацији, одгађати изборе, организовати их уз поштовање санитарних мера итд. Тај круг питања је привлачио пажњу домаће стручне и политичке јавности и стварао поделе у њој.

У Уставној хроници Републике Србије разматрају се управо спорна уставноправна питања, она која су се као таква уобличила у стручној и политичкој јавности и која из тог разлога заслужују и захтевају да (још једном) буду научно сагледана. Дакле, у Хроници

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *tanasije.marinkovic@ius.bg.ac.rs*.

1 Упоредити <https://verfassungsblog.de/category/debates/covid-19-and-states-of-emergency-debates/>.

се не бележе сви догађаји од уставноправног значаја за дати временски период већ само они који су били повод за уставноправно неслагање. У овом броју *Новой Архива* осврћемо се на следећа питања: расписивање избора (2), проглашење ванредног стања (3), природу одлуке о проглашењу ванредног стања (4), најзначајније мере ограничења људских права у ванредном стању (5), прву седницу Народне скупштине за време ванредног стања (6), повратак у изборну кампању (7), престанак мандата одлазећег сазива Народне скупштине (8) и (не)активност Уставног суда у вези са ванредним стањем (9).²

2. РАСПИСИВАЊЕ ИЗБОРА

Уставом је прописано да се избори расписују 90 дана пре истека мандата Народне скупштине (члан 101 став 1). Избори који се распишу на тај дан редовни су. Сви они који се расписују пре тог дана ванредни су, што значи да је председнику Републике потребан образложени предлог Владе да би распустио Скупштину (члан 109 став 1 Устава). Тог предлога, међутим, није било када је 4. марта 2020. званично била донета одлука о расписивању парламентарних избора за 26. април 2020. године.

Занемаримо, овом приликом, да је то већ трећи пут заредом да се избори расписују неуставно јер ни 2014. ни 2016. године није било правно релевантног образложења за распуштање Скупштине. Концентрирамо се на околности под којима су расписани избори 2020. године јер оне указују на ширу манипулативну радњу која се протеже на целокупан изборни поступак и досеже до самог чина гласања.

Крајем фебруара, члан Кризног штаба дезинформише јавност причом да је корона најсмешнији вирус у историји. Потом

2 О већини тих питања и аутор ових редова се већ изјашњавао у поменутиим јавним расправама: <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/izbori-neustavno-raspisani/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-naredba-o-zabrani-kretanja/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/neustavna-uredba-o-sudjenju-preko-skajpa/>; <https://nova.rs/politika/pravo-skupstine-dase-sastane-jace-je-od-odluke-vlade/>; <https://www.istinomer.rs/analize/hoce-li-skupstina-srbije-biti-nelegalna-posle-3-juna/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/gde-je-nestao-ustavni-sud/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/utisak-da-se-sudije-ustavnog-suda-smatraju-nenadleznima-za-vanredno-stanje/>; <https://verfassungsblog.de/fight-against-covid-19-in-serbia-saving-the-nation-or-se-curing-the-re-election/>; <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/izbori-u-srbiji-2020-godine/>; <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/umesto-da-smiri-tenzije-ustavni-sud-odabrao-najgoru-poziciju/>.

ће признати да је то чинио свесно да се не би створио хаос, из чега закључујемо да је „струци“ било познато да је реч о вирусу с великим епидемијским потенцијалом у Србији. Чланица Кризног штаба саопштава да су у прва три дана марта потврђена два случаја вируса короне. Тај податак ће бити демантован и остаће се при ставу да је први случај био 6. марта. Неколико дана касније, 11. марта, владајућа странка и њен коалициони партнер одлучују да до краја месеца не одржавају предизборне скупове да би се избегло ширење вируса.

Усред те две недеље, у време када су актери очигледно били свесни тога да избори неће моћи да се одрже у Уставом предвиђеном оквиру, они се, ипак, расписују. Тог 4. марта – 91 дан пре 3. јуна када је требало да истекне мандат једанаестом сазиву Народне скупштине (видети *infra* 8) – одлука председника Републике објављује се у *Службеном гласнику* и Републичка изборна комисија (РИК) заседа.

Зашто се брзало, па је и РИК заседао ван уставног рока, јавности није познато, али се основано може претпоставити да је то због тога да би они који су одлучивали о томе када ће бити одржани избори, а када проглашено ванредно стање прикупили потписе за себе и своје сателите те се формално кандидовали, док је то још можда било безбедно. Под каквим условима ће други прикупљати своје потписе и да ли ће се при свему томе угрозити здравље грађана, било је, очигледно, мање важно. Време ће показати да ли је ова претпоставка тачна, баш као што је већ показало да се прва доказана смрт повезана са вирусом короне у Европи десила управо у Србији, и то још 5. фебруара 2020. године, дакле месец дана пре првог званично забележеног случаја тог вируса у нашој земљи.

Зашто је питање тренутка расписивања избора уставноправно значајно и да ли „омашка“ од једног дана заслужује посебну уставноправну анализу? Законом о Уставном суду прописано је да Уставни суд поништава цео изборни поступак или делове тог поступка ако је неправилност у изборном поступку доказана и ако је имала битан утицај на изборни резултат (члан 77 став 1). Утврђивање неправилности је доказано јер је оно ствар најједноставније математике. Избори су расписани 4. фебруара уместо да буду расписани 5. фебруара. „Битан утицај на изборни резултат“ односи се свакако на то колико је гласова која странка (могла да) освоји(ла) на изборима. Тај услов, међутим, подразумева и то да ли је изборни поступак био такав да је исходовао резултат који доводи у питање

будући сазив Народне скупштине. „Изборни резултат“, дакле, није само колико коме припада мандата већ и да ли су ти мандати проистекли из поступка у којем су сви бирачи и политичке странке били једнаки и слободни (члан 52 став 2 Устава). Неуставно расписивање избора битно је утицало на изборни резултат у оба смисла.

Слобода и једнакост нису били нарушени само у кандидовању већ и у изборној кампањи. Својом објавом да неће организовати предизборне скупове, тек седам дана од расписивања избора, те странке су признале да је њихово одржавање здравствено опасно, а и након укидања ванредног стања и повратка у изборну кампању због тога су била забрањена јавна окупљања више од 50 особа. Можда странакама на власти тај вид кампање и није био потребан, али онима који нису имали приступ телевизијама с националном фреквенцијом зборови су били једини начин да мобилишу своје бираче и привуку друге (видети *infra* 7.2).

Конечно, и гласање је било доведено у питање. С обзиром на то да је постојала објективна могућност заразе, било је јасно да ће се ризичне категорије грађана уздржати од изласка на биралишта. Осим тога, било је још неизвесније да ли ће моћи да гласају грађани који имају боравиште у иностранству, поготово у земљама у којима је још увек била на снази забрана кретања и окупљања.

Могло се основано очекивати да ће све те категорије – присталице опозиционих странака, старији, хронични болесници и они с боравиштем у иностранству – бити дискриминисане на тим изборима, и то у његовим кључним фазама. Тиме се битно утицало на изборни резултат, што би био основ да Уставни суд поништи одлуку о расписивању избора и наложи понављање те изборне радње када за њу буду испуњени епидемиолошки услови, да је којим случајем њему био поднет захтев за одлучивање у том уставном спору.

3. ПРОГЛАШЕЊЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Ванредно стање је проглашено у Републици Србији 15. марта 2020. године. Заједничку одлуку о томе донели су председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе. Одмах по њеном доношењу поставила су се два уставноправна питања: да ли је постојао разлог за проглашење ванредног стања (3.1) и, ако јесте, да ли је оно било проглашено у одговарајућем поступку (3.2).

3.1. Разлої за њроїлашење ванредної сїања

Ванредно стање је облик државне нужде којем се прибегава да би се држава успешно борила против јавне опасности која „угрожава опстанак државе или грађана“ (члан 200 став 1 Устава), по принципу „спас народа је врховни закон“ (*salus populi suprema lex*). Ванредно стање се разликује од уобичајеног, редовног стања, у којем се такође могу јавити ванредне ситуације због епидемије и других елементарних непогода (земљотреси, поплаве, пожари великих размера), по томе што је у ванредном стању дозвољено одступање од људских и мањинских права зајемчених Уставом (члан 202 став 1 Устава). Дакле, у ванредном стању нарочито се примењује Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, а у условима борбе против епидемије, Закон о заштити становништва од заразних болести; али се може ићи и даље од онога што ти и други закони допуштају одступањем од појединих Уставом зајемчених права. Управо се у том одступању од појединих Уставом зајемчених права огледа срж ванредног стања. Оно се проглашава онда када борба против јавне опасности која угрожава опстанак грађана налаже да се предузму мере које су у супротности са Уставом зајемченим људским правима и оним ограничењима тих права које Устав допушта у редовним приликама. Другим речима, ванредно стање се уводи да би се људска права ограничила у већем обиму од оног обима који је допуштен у редовним приликама, а све са циљем опстанка државе и/или грађана.

Један део наше јавности је заузео став да проглашење ванредног стања није било оправдано и да је било правно примереније и политички опортунније прогласити ванредну ситуацију (Šabić 2020; Antonijević 2020); односно да није било извесно да је постојао основ за његово проглашење (Rakić Vodinelić 2020a).

Наше мишљење је да је проглашење ванредног стања у Србији било уставноправно оправдано. Читав европски континент је у том тренутку увелико био епицентар смртоносног вируса чије понашање – начин и брзина ширења – није било сасвим познато. Надлежни су имали податке да је вирус кружио Србијом од почетка марта, а можда и раније (видети *supra* 2). Степен тешког обољевања и смртности од вируса у економски најразвијенијим деловима Италије, Шпаније и Француске указивао је на то да вирус представља јавну опасност у Србији која прети да угрози опстанак грађана. То све, међутим, није било довољно за проглашење ванредног стања јер и Закон о заштити становништва од

заразних болести и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама допуштају успешну борбу против вируса короне. Конкретно, Законом о заштити становништва од заразних болести, поготово његовим чланом 6 став 1, носиоцима извршне власти пружена је широка лепеза мера у борби против заразних болести. Штавише, толико безобално широка да се оправдано поставља питање да ли та одредба задовољава тест предвидљивости и, самим тиме, да ли је уставна.³

Ипак, све мере, осим једне, могле су да се предузму без проглашења ванредног стања, дакле у правном режиму ванредне ситуације. Та једна мера која мења све јесте одгађање избора. Периодично одржавање парламентарних избора је толико детаљно уређено Уставом (чл. 101 и 102) да је ванредно стање морало да се заведе да би избори – једно од људских права – били одгођени за период када је њихово одржавање епидемиолошки безбедно.⁴ Подсетићемо да су 4. марта 2020. избори расписани и заказани за 26. април 2020. године (видети *supra* 2).

3.2. Последице проглашења ванредног стања

Ванредно стање проглашава Народна скупштина (члан 200 став 1 Устава), на основу заједничког предлога председника Републике и Владе (члан 87 Закона о одбрани). Народна скупштина доноси одлуку о ванредном стању када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана (вид. *supra* 3.1). Заједнички предлог председника Републике и Владе за проглашење ванредног стања утврђује се на основу процене ризика и претњи по безбедност Републике и њених грађана. Министар одбране истовремено председнику Републике и председнику Владе доставља поменути процену, као и оцену угрожености и последице које су услед тога наступиле или могу наступити (члан 88 ст. 1 и 2 Закона о одбрани).

Међутим, ако Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и пред-

3 Та одредба гласи: „У случају опасности од заразне болести [...] која у већој мери може угрозити становништво Републике Србије, Влада на предлог министра надлежног за послове здравља [...] може такву болест прогласити заразном болешћу чије је спречавање и сузбијање од интереса за Републику Србију, као и одредити одговарајуће мере, услове, начин спровођења, извршиоце и средства за спровођење.“

4 Тај став на крају заузимају и Софија Мандић (Mandić 2020a) и Весна Ракић Водинелић (Rakić Vodinelić 2020a).

седник Владе под истим условима као и Народна скупштина (члан 200 став 5 Устава). При томе, Пословником о раду Народне скупштине, у одељку о поступку одлучивања о проглашењу ванредног стања, прописано је да председник Народне скупштине обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 244 тачка 5). Дакле, Народна скупштина је надлежна да прогласи ванредно стање (*iure proprio*), а поменути највиши државни функционери то чине уместо ње, као вршиоци туђег права (*iure alieno*), онда када она није у могућности да се састане.

Један део наше стручне јавности заузео је став да је „заобилажење“ Народне скупштине приликом доношења те одлуке било неуставно (Јовановић 2020а, 15). Конкретно, наводи се да је у нашем праву уобичајено тумачење да се под таквом немогућношћу подразумева физичка немогућност окупљања посланика, те да такве сметње у датим околностима није било (Rakić Vodinelić 2020а). Као аргумент да је Скупштина била у могућности да се састане не само дигитално већ и физички наводи се да је само две недеље пре те одлуке вирус короне био означен као најсмешнији вирус у историји (Rakić Vodinelić 2020а); да су се у току истог дана када је проглашено ванредно стање несметано предавале изборне листе које су потписивале и додиривале десетине хиљада грађана (Mandić 2020а); те да је рад кафића, ресторана и тржних центара био дозвољен све до 21. марта 2020. године, дакле целих шест дана после проглашења ванредног стања (Јовановић 2020б). Такође се указује на то да није било ни правних сметњи да се Скупштина састане, то јест да Влади забрана окупљања више од стотину, а потом и више од педесет људи у затвореном простору не сме спречити Скупштину да се састане јер „не може Влада као извршни орган ограничити надлежности највишег државног органа у земљи“ (Rakić Vodinelić 2020а).

Међутим, било је и становишта да је „забрињавајуће неповољан развој епидемиолошке ситуације и у Србији и окружењу, у Европи, као и у целом свету, показао [...] и непрекидно доказује да је и у нашој држави увођење ванредног стања, и без иницијалног суделовања парламента у томе било збиља вапијуће насушно и беспоговорно. Хумано, стручно и политички“ (Томић 2020а).

Ово је и наше мишљење, уз одређена прецизирања. У услови борбе против вируса који напада пре свега дисајне органе није било пожељно да се Скупштина састаје, као што је требало избегавати и друга јавна окупљања у затвореном простору која нису била нужна. То утолико пре што је у првом тренутку било много

недоумица о томе како се вирус шири, којом брзином и како се заштитити од њега у затвореном простору. У том смислу могло се оправдати заобилажење Народне скупштине у доношењу одлуке о проглашењу ванредног стања.

Међутим, одлуку о проглашењу ванредног стања и о заобилажењу Скупштине на том путу требало је образложити. Наиме, предлагач одлуке коју доноси Народна скупштина дужан је да достави образложење предлога одлуке (члан 8 ст. 1 и 2 Закона о Народној скупштини; члан 2 став 1 и члан 58 Јединствених методолошких правила за израду прописа). То се, по природи ствари, односи и на одлуку Народне скупштине о проглашењу ванредног стања; а „кад Народна скупштина није у могућности да се састане, одлуку о проглашењу ванредног стања доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе, *пог истийим условима као и Народна скупштина*“ (члан 200 став 5 Устава, *курзив наш*), што значи да је и њихова одлука требало да буде образложена.

У образложењу су се морали навести разлози за проглашење ванредног стања, конкретно: епидемиолошка анализа стања у којем се Србија налазила, правно-здравствени проблеми који би настали да ванредно стање није било проглашено, разматране могућности да се проблем реши и без проглашења ванредног стања, одговор на питање да ли је ванредно стање било најбољи начин за решавање проблема итд. Рецимо, француски закон, којим је Савету министара допуштено да прогласи стање санитарне нужде, налаже да се таква одлука оправда јавно доступним научним чињеницама о санитарној катастрофи која својом природом и озбиљношћу доводи у опасност здравље грађана.

Осим тог образложења, приликом потоњег скупштинског потврђивања (видети *supra* 6) морали су се изнети и разлози којима су се руководила три председника када су проценила да „Скупштина није у могућности да се састане“ (члан 200 став 5 Устава), те су прогласила ванредно стање уместо ње. Разлози који су се тада чули од највиших државних функционера – да одлука Владе о забрани окупљања у затвореном простору спречава Скупштину да се састане – правна су бесмислица. Ти разлози немају никакво уставно утемељење. Скупштина је, верујемо, била у фактичкој немогућности да се састане, поготово у првом тренутку када су постојале многе недоумице о новом вирусу, али не и у правној. Уставно право Скупштине да се састане јаче је од било какве одлуке Владе. У Уставу се недвосмислено наводи да се за време ванредног стања Скупштина састаје без посебног позива

(члан 200 став 3). У супротном, допустити да акт органа извршне власти може да забрани окупљање посланика, а тиме и рад Скупштине, равно је институционализацији државног удара.

4. ПРИРОДА ОДЛУКЕ О ПРОГЛАШЕЊУ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

О природи одлуке о проглашењу ванредног стању постоје два схватања у нашој стручној јавности. Један став заступа Ратко Марковић, а други Зоран Р. Томић. Расправа међу њима је започела Марковићевим чланком (Марковић 2020а), на који је реаговао Томић систематизујући спорна питања (Томић 2020б). Потом је сваки аутор реплицирао оном другом (Марковић 2020б; Томић 2020в). Спорна питања не само у тој расправи већ уопште када је реч о природи одлуке о проглашењу ванредног стања јесу следећа: да ли је она политички или правни акт (4.1), појединачан или општи (4.2), конститутиван или декларативан (4.3).

4.1. Политички или правни акт

Ратко Марковић сматра да је оправдано поставити питање да ли су у одлуци о ванредном стању поштовани уставом предвиђени разлог и поступак за проглашење ванредног стања. Он објашњава да „наш устав не наводи поименично и потпуно (‘таксативно’) случајеве када јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана нити када Народна скупштина није у могућности да се састане“. Зато се Марковићу чини да је Уставом испитивање да ли постоје ти случајеви препуштено „слободној оцени доносиоца одлуке о проглашењу ванредног стања“, али и да га он тиме „није ослободио обавезе да наведе разлоге којима доказује да је његова одлука била објективна и правична, а не субјективна и пристрасна, што ће учинити у образложењу одлуке“ (Марковић 2020а).

Зоран Р. Томић је на те Марковићеве ставове одговорио да „одлука није слободан, чисто политички, већ правни акт“ те да је она „правно везана тако да подлеже уставносудској контроли уставности: не само у погледу овлашћених субјекта [...], него нарочито у погледу уставних услова за доношење“. Он је додао и да када је реч о разлогу за проглашење ванредног стања, „ту није по среди дискрециона оцена већ уставноправни стандард којег се доносилац нижег општег акта (*sic!*) – Одлуке, мора строго придржавати. Реч је о деликатној, штуро формулисаној условној ’каучук

норми, чија је исправност примене ипак сазнатљива и проверљива спрам свих околности датог миљеа“ (Томић 2020б).

Наше је мишљење да је одлука о проглашењу ванредног стања поводом епидемије вируса корона правни акт. Истина, традиционално се сматрало да је одлука о проглашењу ванредног стања „политичко питање“ и да као таква не може бити предмет (уставно)судског спора. Међутим, то учење се све више напушта и када је реч о ванредном стању изазваном друштвеним неприликама (побунама, терористичким нападима, атентатима на носиоце највиших јавних функција) те је његова примена на ванредна стања проузрокована природним катастрофама још мање оправдана. Другим речима, одлука о ванредном стању, када је реч и о разлогу и о поступку њеног доношења, може бити предмет (уставно)судског испитивања, па и обарања. Управо с обзиром на ту могућност, од органа који проглашава ванредно стање због епидемије вируса очекује се да ту своју одлуку образложи одговарајућим научним чињеницама о датој катастрофи која својом природом и озбиљношћу доводи у опасност животе и здравље људи (видети *supra* 3.2).

4.2. Појединачан или општи акт

Расправом између Ратка Марковића и Зорана Р. Томића оживљено је још једно важно питање у вези са ванредним стањем, наиме, да ли је одлука о његовом проглашењу појединачни или општи акт?

Марковић је заузео став да је одлука о проглашењу ванредног стања појединачни правни акт. Он је подсетио на типологију правних аката француског професор уставног права Леона Дигија (*Léon Duguit*). Ослањајући се на Дигија, Марковић је закључио да одлука о проглашењу ванредног стања припада акту-услову. Наиме, „ти акти су услов да се на појединачан случај примени, како каже Диги, ’општа правна ситуација’, тј. општи правни акт“ – Устав, а одлука о којој је реч има само једну реченицу: „Проглашава се ванредно стање на територији Републике Србије“ (Марковић 2020а).

Томић, међутим, сматра да је неодбрањива теза да је Одлука појединачни акт, акт-услов. Он то објашњава тиме што се Одлука „тиче одређеног животног склопа чињеница – крајње ванредног државног ангажовања пред непосредном и великом већ наступилом опасношћу од прогресивног раста смртоносне инфекције вирусом корона – али се не односи на тачно одређено или на одређена лица, односно макар одредива лица, што је крунска

одлика сваког појединачног правног акта, па и акта-услова. Напротив, круг субјеката, адресата Одлуке био је неодређен – ’отворен’ за све време трајања ванредних околности у Србији – тако да је Одлука лапидарни *ојшии иравни акти*, норма чија се садржина не исцрпљује једном употребом“ (Томић 20206).

Наше мишљење је да одлука о проглашењу ванредног стања јесте акт-услов, али не појединачног већ општег типа. Истина је да Леон Диги разликује акте-правила (*actes-règles*), акте-услове (*actes-conditions*) и појединачне акте (*actes subjectifs*) (Duguit 1921, 219 – 224). Штавише, Диги је нарочито заслужан за то што је уочио посебност аката-услова у правном поретку. То су акти који мењају правни положај појединца, стварају статус који он претходно није имао (Duguit 1921, 221). Њиховим доношењем се мења правни поредак, и то због тога што се правило објективног права почиње примењивати на појединца на кога се претходно није примењивало или због тога што настаје појединачни статус који претходно није постојао (Duguit 1921, 221). Диги вели да је то објективни (општи) акт у том смислу што је он услов да се примене одређене одредбе објективног права. Међутим, он примењује да тај акт има и нешто појединачно у себи јер је он услов примене дате норме на одређеног појединца. Примери те врсте аката су бројни, и у јавном и у приватном праву: постављење службеника, признање детета, закључење брака, натурализација (Duguit 1921, 222).

Диги, дакле, уочава да акти-услови имају обележја општих, али и појединачних аката, наглашавајући значај ових последњих. Његов ученик и следбеник Роже Бонар (*Roger Bonnard*), професор управног права, наставио је да развија категорију аката-услова. Он је разликовао појединачне и опште акте-услове. Појединачни акти-услови су они који путем појединачне норме доводе до примене општих и безличних правила, попут постављења службеника. Међутим, Бонар истиче да постоје и општи акти-услови (*actes-conditions généraux*), а то су они који путем опште и безличне норме доводе до примене општих и безличних правила, као што је буџетско дозвољавање трошења и задуживања (Bonnard 1943, 32).

Одлука о проглашењу ванредног стања има карактер општег акта-услова. У нашем правном поретку она је услов да Народна скупштина која је распуштена успостави своју пуну надлежност (члан 109 став 7), затим да се састане без посебног позива, али је и препрека за њено распуштање (члан 200 став 3 Устава) и за

промену Устава (члан 204 Устава). И још важније, одлука о проглашењу ванредног стања је предуслов да Народна скупштина пропише мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права (члан 200 став 4 Устава). Коначно, она је основ да Влада и председник Републике привремено преузму законодавну надлежност Народне скупштине, укључујући и прописивање мера којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права, кад Скупштина није у могућности да се састане (члан 200 став 6 Устава).

4.3. Констиитиутиван или декларативан акт

Ратко Марковић је посредно заузео став и да је одлука о проглашењу ванредног стања декларативан акт: „Она само означава дан (датум објављивања у 'Службеном гласнику') када настаје ванредно стање чији је режим предвиђен уставом. Одлуком се одређује када наступа ванредно стање, а уставом шта је ванредно стање“ (Марковић 2020а).

Зоран Р. Томић се ни о том питању не слаже са Марковићем. Он наводи да „Одлука уводи целу Србију [...] у једно другачије правно стање од дотадашњег: она сама ствара нову општу правну ситуацију. [...] Одлука је била правна подлога, неопходна уставна претпоставка за све следствене правне акте и радње који се тичу ванредног стања, посебно за неопходна одступања од основних слобода и права. Стога налазим да је она *констиитиутивне*, а не декларативне каквоће“ (Томић 2020б).

Наше је мишљење, такође, да је одлука о проглашењу ванредног стања конститутиван акт. Будући да је општи и апстрактан акт, она садржи новоконституишућу норму којом се ствара нови правни однос у датој ситуацији (видети *supra* 4.2). Када би одлука о проглашењу ванредног стања била условљена само проценом да ли су доведени у опасност опстанак државе и грађана, она би била декларативног карактера. Међутим, она у себи садржи и процену да би било неопходно одступити од Уставом зајемчених људских права да би се постигао правозаштитни циљ. Није проглашење ванредног стања само себи сврха већ је његова сврха да омогући делотворнију борбу против опасности. Одабир оруђа који ће у тој борби бити употребљен, то јест хоће ли се одступити од овог или оног Уставом зајемченог права, чини ту одлуку конститутивном.

5. НАЈЗНАЧАЈНИЈЕ МЕРЕ ОДСТУПАЊА ОД УСТАВОМ ЗАЈЕМЧЕНИХ ЉУДСКИХ ПРАВА

Када је проглашено ванредно стање, Народна скупштина прописује мере којима се одступа од права зајемчених Уставом (члан 200 став 4 Устава). Осим ње, мере којима се одступа од уставом зајемчених права може донети и извршна власт – Влада, уредбом, уз супотпис председника Републике – уколико Народна скупштина није у могућности да се састане (члан 200 став 6 Устава). Такође, мора се бити крајње обазрив у одступању од Уставом зајемчених права. Оно је допуштено „само у обиму у којем је то неопходно“ да се постигне сврха одступања, што значи да мере одступања морају бити пропорционалне и образложене (члан 202 став 1 Устава). Коначно, од многих људских и мањинских права изричито наведених у Уставу није могуће одступити ни у ванредном стању (члан 202 ст. 2 и 4 Устава).

Од мера којима се одступало од Уставом зајемчених људских права, у нашој јавности нарочито се поставило питање уставности Наредбе о ограничењу и забрани кретања (5.1) и Уредбе о суђењу преко Скајпа (5.2).

5.1. Наредба о ограничењу и забрани кретања

Убрзо по проглашењу ванредног стања, министар унутрашњих послова је донео Наредбу о ограничењу и забрани кретања лица на територији Републике Србије. Наредба је донета 18. марта 2020. године, допуњена је три дана касније, а потом још три пута мењана. Њоме се забрањивало кретање на јавним местима, односно ван кућа лицима старијим од 65 година живота, осим недељом од 3 до 8 часова ујутро. Такође се свим лицима забрањивао излазак ван кућа у времену од 17 до 5 часова, осим суботом када је забрана трајала од 15 до 3 часа и недељом када је забрана трајала од 15 до 5 часова. Коначно, Наредбом је било прописано да ће се непоштовање забране прекршајно кажњавати.

Колико год да је био технички, речником те наредбе није могла да се прикрије чињеница да се њоме одступало од Уставом зајемченог права на слободу кретања, а самим тиме и приватног окупљања свих грађана, посебно оних старијих од 65 година. Њоме се, дакле, уређивала материја која је једино могла бити предмет уредбе коју Влада доноси уз супотпис председника (члан 200 став 6 Устава), никако наредбе једног министра (Mandić

2020b). Ако већ Скупштина није била у могућности да се састане, о одступању од људских права која су уткана у уставну дефиницију Србије (члан 1 Устава) могли су одлучити искључиво Влада, као израз скупштинске већине, и председник Републике, који је уз Скупштину једини непосредно изабрани демократски орган на националном нивоу. То је *ratio* таквог уставног решења. Наредба је, дакле, *in toto* била неуставна.

Осим тога, министар унутрашњих послова (*sic!*) био је увео и нове прекршаје у наш правни систем, иако Устав јасно прописује да се „кривична дела и кривичне санкције одређују законом“ (члан 34 став 2), те да одступање од тог људског права није дозвољено ни у ванредном стању (члан 202 став 4). То правило, према пракси Европског суда за људска права, важи и за прекршаје који се с обзиром на свој општи карактер и строгост казне могу уподобити с кривичним делима. Пошто је за поменуте „прекршаје“ било могуће изрећи новчану казну до 150.000 динара, неспорно је да се и на њих примењивало начело законитости.⁵

Међутим, формални недостаци Наредбе били су мањи проблем јер је она лако могла задобити своје уредбодавно рухо, које је у ванредном стању пандан закону. Већи је проблем био у њеним суштинским недостацима. Њоме је непосредно било дискриминисано више од једне четвртине становништва Србије. Њени најстарији грађани су били стављени у својеврстан кућни затвор, осим једном недељно, када им је на неколико сати било допуштено да из њега изађу не би ли се снабдели основним потрештинама. Уставом, истина, није забрањено прављење разлике у ванредном стању по основу старосне доби (члан 202 став 2). Штавише, сасвим је јасно да је смисао поменутог ограничења и разликовања заштита живота и здравља најстаријих грађана. Међутим, Уставом је у ванредном стању допуштено одступање од људских права само у обиму у којем је то неопходно (члан 202 став 1), те се у том смислу поставља питање није ли се могао наћи начин да се у мањој мери ограничи слобода кретања најстаријих суграђана, а

5 Та неуставност је била превазиђена већ 21. марта када је у том погледу Наредба била „озакоњена“ Уредбом о прекршају за кршење Наредбе о ограничењу и забрани кретања. Међутим, том уредбом Владе коју је супотписао председник Републике настала је нова неуставност. Повређено је древно правило *ne bis in idem* – забрана поновног суђења у истој ствари (члан 34 став 4 Устава) – прописивањем да се за исто дело може одговарати и кривично и прекршајно, упркос изричитој одредби нашег основног закона да мере одступања ни у ком случају нису дозвољене у погледу права зајемчених чланом 34 (члан 202 став 4 Устава).

да се постигне исти циљ. Рецимо, да им се допусти да изађу из својих кућа, уз одговарајуће мере предострожности, на сат-два у току дана када за остале грађане Србије важи полицијски час, јер је та минимална слобода такође у интересу њиховог психофизичког здравља. Свако ограничење слободе кретања мора бити најозбиљније образложено, не само епидемиолошки већ свеобухватно медицински.

Наредба је била тешко огрешење и о оне наше суграђане који имају кућне љубимце и самим тиме и право и обавезу да их изведу из куће више пута дневно, укључујући и увече. Није било образложења за неуважавање посебних, оправданих потреба поменутих суграђана и њихових четвороножних чланова породице. Тиме што су стављени у неповољнији положај од осталих грађана, у већем обиму него што је то неопходно, и према њима је била почињена дискриминација.

5.2. Уредба о суђењу *иуштем Скајпа*

Уредба о начину учешћа оптуженог на главном претресу у кривичном поступку који се одржава за време ванредног стања била је донета 1. априла 2020. године. Тим прописом се допуштало да се у првостепеном кривичном поступку, када суд нађе да је обезбеђење присуства оптуженог, који се налази у притвору, на главном претресу отежано због опасности од ширења заразне болести, учешће окривљеног на главном претресу обезбеди путем техничких средстава за пренос звука и слике. Тиме је правно формализован претходни допис Министарства правде судовима који воде поступке против лица која су прекршила мере самоизолације, да та суђења организују путем Скајпа (*Skype*). Отуда је Уредба популарно названа Уредба о суђењу путем Скајпа.

Уредбом се допуштало суђење „на даљину“. Оптужени није морао да се појави пред судијом непосредно; он, иако му се суди, није морао да буде у судници. Његово учешће на главном претресу обезбеђивало се видео-линком, тако да оптужени остаје у притворској јединици у којој се налази. Из Уредбе је произлазило и да сви остали учесници у кривичном поступку, укључујући и браниоца, адвоката оптуженог, морају да буду у судници.

Устав Републике Србије, као и многи други уставни, познаје посебна правила функционисања правног система у ванредном стању. То је последица изнуђене ситуације у којој се друштво налази када „јавна опасност угрожава опстанак државе или грађа-

на“. Истина је да уставне одредбе о ванредном стању имају празнине (Томић 2020g), али су положај људских права зајемчених Уставом и услови под којима је допуштено одступање од њих, та специфичност ванредног стања у односу на редовно стање, јасно одређени.

Прво правило у том погледу јесте да ни у ванредном стању нису допуштене мере одступања од одређених, изричито наведених права зајемчених Уставом. У питању је проширени круг апсолутних људских права у који спадају и право на правично суђење и правна сигурност у казненом праву (члан 32, члан 34 и члан 202 став 4 Устава).

Право на правично суђење значи да „свако има право да независан, непристрасан и законом већ установљен суд, правично и у разумном року, јавно расправи и одлучи о [...] оптужбама против њега“ (члан 32 став 1 Устава). Право на јавну расправу, као део сложеног права на правично суђење, подразумева на првом месту присуство оптуженог на главном претресу, а онда и делотворно учешће на њему.

Европски суд за људска права утврдио је повреду Европске конвенције за заштиту људских права у случају у којем је оптужени био у судници, али изолован у стакленој кабини. То је, према мишљењу Суда, нарушавало могућност оптуженог да комуницира са својим браниоцем, а отуда и да има практичну и делотворну правну помоћ од њега. Штавише, тиме се задирало у срж правичности суђења јер је била повређена једнакост страна у поступку.

Јасно је да су могућности за слободно изјашњење о оптужби и делотворну одбрану оптуженог још мање када се оптужени не налази пред судијом већ пред притворским чуваром и далеко од очију свога браниоца. У том смислу, Уредба о суђењу преко Скајпа била је неуставна, осим, евентуално, у случајевима у вези са организованим криминалом (Илић 2020).

6. ПРВА СЕДНИЦА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ ЗА ВРЕМЕ ВАНРЕДНОГ СТАЊА

Прва седница Народне скупштине за време ванредног стања одржана је 28. и 29. априла 2020. године. Она је са уставноправног становишта важна из више разлога. Зато ћемо размотрити најпре њен дневни ред (6.1), а потом и њен значај (6.2).

6.1. Дневни ред њрве седнице Народне скупштинине

На Дневном реду те скупштине нашле су се Одлука о потврђивању одлуке о проглашењу ванредног стања, коју су донели председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе, и Закон о потврђивању уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања.

Таквим дневним редом прве седнице Народне скупштине за време ванредног стања спроведена је уставна норма којом је прописано да „кад одлуку о ванредном стању није донела Народна скупштина, Народна скупштина је потврђује у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим буде у могућности да се састане“. Уставом је допуштена и могућност да Народна скупштина не потврди ову одлуку. Тада „одлука престаје да важи завршетком прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања“ (члан 200 став 8 Устава).

То важи, *mutatis mutandis*, и за мере којима се одступа од људских и мањинских права за случај да их није прописала Народна скупштина већ Влада. Тада је Влада дужна да „уредбу о мерама одступања од људских и мањинских права поднесе на потврду Народној скупштини у року од 48 сати од њеног доношења, односно чим Народна скупштина буде у могућности да се састане. У супротном, мере одступања престају да важе 24 сата од почетка прве седнице Народне скупштине одржане по проглашењу ванредног стања“ (члан 200 став 9 Устава).

6.2. Значај њрве седнице Народне скупштинине

Значај те седнице је био у томе што је то било први пут у нашој историји да законодавна власт потврђује, а самим тиме и преиспитује акте извршне власти док траје стање државне нужде, попут ванредног стања. Према Уставу из 1990. године председник Републике је проглашавао ванредно стање и доносио акте за предузимање мера које такве околности изискују (члан 83 став 8). Он је дакле вршио ту власт по сопственом праву (*iure proprio*), што се и десило у вишенедељном ванредном стању 2003. године. Неколико година раније, 1999, Народна скупштина је потврдила акте председника Републике након што је окончано ратно стање, изазвано агресијом НАТО.

Председник Републике, председница Народне скупштине и председница Владе прогласили су 15. марта 2020. године ванредно

стање, а потом је Влада, уз супотпис председника Републике, донела низ уредаба којима је одступила од Уставом зајемчених људских права. Међутим, они то нису чинили по сопственом праву већ као вршиоци туђег права. Из тог разлога Народна скупштина мора, приликом потврђивања предузетих мера, да размотри испуњеност уставних услова за њихово првобитно доношење. Ово утолико пре што су Уставном суду већ биле поднете иницијативе за оцену уставности и одлуке о проглашењу ванредног стања и супотписаних уредаба.

Потврђивање одлуке о ванредном стању мора бити образложено, и то двоструко: и постојање уставног разлога за његово проглашење, наиме да је јавна опасност заиста угрожавала опстанак државе или грађана; и оправданост конкретног поступка проглашења ванредног стања будући да одлуку о њему није донела Народна скупштина већ три председника, као њена уставна „алтернација“ (видети *supra* 3).

Народни посланици су били дужни да најозбиљније преиспитају и потврђивање уредаба које је Влада донела уз супотпис председника Републике. О неуставности оних о забрани кретања и суђењу путем Скајпа нашироко се расправљало у јавности (видети *supra* 4), а поводом њих су биле поднете и иницијативе за оцену уставности Уставном суду.

Нажалост, расправа која је вођена у Народној скупштини 28. и 29. априла 2020. године није допринела томе да се разреше недоумице о оправданости проглашења ванредног стања и обиму одступања од Уставом зајемчених људских права у време ванредног стања (Otvoreni parlament 2020a; 2020b).

7. ПОВРАТАК У ИЗБОРНУ КАМПАЊУ

Повратак у изборну кампању се догодио одлуком о укидању ванредног стања (7.1), иако је већ у том тренутку било очигледно да нису постојале епидемиолошке претпоставке за наставак изборних радњи и демократско одржавање избора (7.2).

7.1. Укидање ванредног стања

На седници одржаној 6. маја 2020. године, Народна скупштина је донела одлуку о укидању ванредног стања. Она је то учинила на основу свог уставног овлашћења да „проглашава и укида ванредно стање“ (члан 105 став 2 тачка 2) држећи се, такође, уставне

обавезе да „одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана“ (члан 200 став 2).

На истој седници Народна скупштина је усвојила и „Закон о важењу уредаба које је Влада уз супотпис председника Републике донела за време ванредног стања и које је Народна скупштина потврдила“. Тим законом је уређено које уредбе престају да важе даном проглашења ванредног стања (члан 2), а које настављају да важе до ступања на снагу одговарајућих закона (члан 3).

Чланом 4 тог закона прописано је да ће надлежне изборне комисије донети „11. маја 2020. године решења о настављању спровођења изборних радњи у поступку спровођења избора за народне посланике, посланике Скупштине Аутономне покрајине Војводине и одборнике скупштина општина и градова“. Тог 11. маја избори су се наставили тамо где су застали, у процесном смислу, проглашењем ванредног стања 15. марта, што значи да је њихов нови, показаће се и коначни датум одржавања био 21. јун 2020. године.

Међутим, велико је питање да ли су биле испуњене уставне претпоставке за укидање ванредног стања и повратак у изборни поступак. Ванредно стање је било проглашено да би избори заказани за 26. април 2020. године могли да буду одгођени, као и због тога што у првом тренутку није било познато да ли је постојала здравствена и животна опасност за народне посланике да се састају (а уз њих и за пратеће скупштинске службе), те је требало привремено пренети законодавна овлашћења са Народне скупштине на Владу и председника Републике (видети *supra* 3).

Иначе, за све непосредне епидемиолошке мере – осим одгађања избора – које су биле предузете Уредбом о мерама за време ванредног стања, које је Влада уз супотпис председника Републике донела 16. марта и потом је, закључно са 24. априлом, мењала 11 пута, није било неопходно проглашавати ванредно стање.⁶ Било је довољно применити Закон о заштити становништва од

6 Индикативно је да је, без обзира на својих дванаест званичних верзија, Уредба о мерама за време ванредног стања у члану 5 константно садржала исте одредбе: „Ступањем на снагу ове уредбе прекидају се све изборне радње у спровођењу избора за народне посланике, посланике Скупштине Аутономне покрајине Војводине и одборнике скупштина општина и градова, који су расписани за 26. април 2020. године. /Задужују се надлежне изборне комисије да обезбеде и чувају постојећу изборну документацију до наставка спровођења изборних радњи и избора. /Спровођење изборних радњи наставиће се од дана престанка ванредног стања.“

заразних болести, нарочито његове чл. 51–53а који се односе на режим ванредне ситуације.

Упркос том јасном уставном разлогу за проглашење ванредног стања, председница Владе Ана Брнабић се у свом уводном обраћању народним посланицима, 6. маја 2020. године, образлажући предлог за укидање ванредног стања, ниједном речју није осврнула на епидемиолошку оправданост повратка у изборну кампању (Otvoreni parlament 2020c). Она то није урадила чак ни након што ју је народни посланик Ненад Чанак директно питао: „Како ћемо организовати изборе који ће бити легитимни у условима када нисмо равноправни“, алудирајући на „линч“ једног члана своје странке (Otvoreni parlament 2020d). Дакле, и у Народној скупштини је било очигледно, још тада, да због активности вируса короне и из других разлога неће бити могуће организовати демократске изборе за свега неколико недеља (видети *infra* 7.2).

Требало је, наиме, одржати ванредно стање на снази, у границама Уставом допуштених рокова (члан 200 став 2), до побољшања епидемиолошких услова када би одржавање избора било здравствено безбедније. Тиме се стварала могућност да се и демократски услови за њихово одржавање, такође, побољшају, на чему је инсистирао велики део опозиције, који је управо због неиспуњености тих услова месецима уназад најављивао њихов бојкот.

Иако је најшира јавност доживљавала ванредно стање као нешто што је само по себи узнемирујуће и неприхватљиво, његово одржавање на снази није било ништа друго до ли акт-услов за доношење других, одговарајућих мера (видети *supra* 4.2) којима се у општем интересу ограничавају Уставом зајемчена људска права, у обиму у којем је то неопходно (члан 202 став 1 Устава). С обзиром на то да због вируса короне демократски избори, и то не само гласање већ и кандидовање и изборна кампања, нису били могући без угрожавања здравља и живота бирача – јавна опасност која угрожава опстанак грађана – у том сегменту, дакле само у обиму у којем је то неопходно, требало је задржати ванредно стање на снази. Поређења ради, у Француској је готово две године било на снази ванредно стање, којег већина грађана није ни била свесна. Наиме, мере ванредног стања су биле строго ограничене на одступања од права на слободу и безбедност, као и права на неповредивост стана и приватност писма и других средстава општења, а све са циљем борбе против терориста који су у више наврата напали и усмртили грађане Париза 2015. године.

7.2. Недемократски избори

Расписивање избора пре дана који је Уставом за то одређен довело је у питање уставност тог чина и целокупног изборног процеса (видети *supra* 2). Међутим, недемократски карактер избора почео је да се оцртава и раније. Наставило се са лошом праксом мењања правног амбијента у коме се одржавају избори у последњем тренутку. „То изборну утакмицу чини неизвесном не само у односу на исход већ пре свега у погледу правила по којима ће се она одвијати“ (Рајванчић 2020а). Наиме, последње измене изборног законодавства извршене су мање од месец дана (8. фебруара 2020. године) од дана расписивања избора (4. марта 2020. године). Уз то, измене су се односиле на чиниоце који непосредно утичу на исход избора: смањење општег изборног цензуса са 5% на 3%, посебне мере у вези са изборним цензусом листа националних мањина и претварањем гласова у мандате тих листа, квоте од 40% за мање заступљени пол и резервисана места на изборним листама за тај пол. „Иако у правном систему Србије не постоје формалне препреке да се закон о изборима мења у години у којој се избори одржавају, већ дужи низ година упозорава се да ова пракса није у складу са стандардима демократских избора“ (Рајванчић 2020а).

Епидемија вируса короне, сама по себи, додатно је довела у питање могућност одржавања демократских избора. Могло се претпоставити да ће се ризичне категорије грађана – старији и хронични болесници – уздржати од изласка на биралишта с обзиром на то да је постојала објективна могућност заразе на њима. Посебно је било питање могућности гласања грађана који су живели у иностранству, поготово у земљама у којима је постојала забрана кретања и окупљања. Републичка изборна комисија је 31. маја 2020. године одредила да ће избори бити одржани на 43 бирачка места у иностранству. То је за десет бирачких места мање него што их је било на председничким изборима 2017. године. Смањење броја бирачких места сведочи о немогућности одржавања гласања у иностранству за бираче који више нису имали „своја“ бирачка места. Но, проблем су имали и бирачи чија су бирачка места задржана, и то због забрана кретања које су биле на снази или које су се могле вратити на снагу у државама у којима живе, с обзиром на развој пандемије. Из тих и других разлога, Венецијанска комисија је, у свом извештају од 26. маја 2020. године, препоручила да се размотри одгађање избора када је проглашена епидемија заразне болести.

И док се основано могло претпоставити да ће одређене категорије становништва бити дискриминисане приликом гласања на изборима заказаним за 21. јун, за изборну кампању је још у тренутку укидања ванредног стања било јасно да није била демократска. Наиме, ванредно стање је било укинато 6. маја, али су из оправданих здравствено-безбедних разлога остала на снази ограничења слободе окупљања, најпре на сто окупљених људи, а потом на 500 у затвореном и 1.000 у отвореном простору (Hasanbegović 2020). Самим тим, било је на снази и ограничење слободе мишљења и изражавања. „Све док постоје ти оправдани разлози за поменуто ограничења, нема нити може бити слободних избора. Кад ти разлози нестану, па када се укину и последња ограничења слободе окупљања, онда тек председник Републике може расписати изборе који ће се одржати за 60 дана најраније“ (Hasanbegović 2020).

Осим тога, излазак из ванредног стања и повратак у (званичну) изборну кампању одвијали су у атмосфери бакљадџа које су биле организоване на крововима стамбених и јавних вишеспратница у Београду, Нишу и Новом Саду. Том политичком акцијом, на коју је позвао истакнути посланик владајуће Српске напредне странке, угрожавани су животи, здравље и имовина оних који станују у тим зградама и у њиховој близини. Да је реч о изборној кампањи, могло се закључити по песмама које су се пуштале, чија је садржина била говор мржње, и узнемирујуће и понижавајуће поступање против једног опозиционог политичара који за владајућу странку симболизује целокупну опозицију. Таквим поступцима су се недвосмислено чинила кривична дела непоступања по здравственим прописима за време епидемије (члан 248 Кривичног законика) и дискриминације по политичкој основи (члан 387 став 4 Кривичног законика), а има мишљења да су била почињена и друга кривична дела (Ракић Водинелић, Хибер, Манојловић 2020). Међутим, тужилаштво и полиција су остали глуви и слепи на те догађаје иако су макар за прво кривично дело били дужни да поступају хитно на основу Општеобавезног упутства Републичке јавне тужитељице од 16. марта 2020. године.

Злоупотреба деце у политичке сврхе баца додатну светлост на недемократски карактер прошлогодишњих избора. Уставом је изричито прописано да су деца заштићена од сваког искоришћавања или злоупотребавања (члан 64 став 3), а Закон о политичким странакама да деловање странака не сме бити усмерено на кршење зајемчених људских права (члан 4). Међутим, владајућа странка је најпре поднела изборну листу насловљену „Алексан-

дар Вучић – за нашу децу“. Републичка изборна комисија је већ истог дана ту листу прогласила, иако је дужна да се стара о законитости избора и онда када доноси одлуку о томе да ли се једна листа може прогласити или не (члан 34 став 1 тач. 1 и 11 Закона о избору народних посланика). Потом је та иста странка направила изборни спот у којем се емоције једне девојчице користе да би се прикупили политички поени. Регулаторном телу за електронске медије, које је надлежно да контролише рад пружалаца медијских услуга, између осталог и поштовање достојанства личности, посебно малолетних лица (чл. 50 и 68 Закона о електронским медијима), укључујући и забрану коришћења малолетника у политичке сврхе (члан 24 став 4 Правилника о заштити права малолетника у области пружања медијских услуга), била су потребна пуна три дана да забрани поменути спот, и то тек после великог притиска јавног мњења.

За све то време, док су политичко насиље и злоупотреба деце били толерисани, јавни медијски сервиси и друге телевизије с националном фреквенцијом игнорисали су или су чак и сами учествовали у хајци на парламентарне опозиционе странке које су више од годину и по дана бојкотовале парламент и одлучиле да бојкотују и изборе управо због њиховог недемократског карактера. Легитимно мишљење парламентарне опозиције очигледно није интересовало јавне медијске сервисе и друге телевизије с националном фреквенцијом иако од (не)демократског карактера избора непосредно зависи легитимитет будућег сазива парламента, а тиме и целокупног политичког система Србије. То такође није била тема ни за Регулаторно тело за електронске медије упркос томе што је оно дужно да се стара да електронски медији обезбеде истинито, потпуно и благовремено информисање и, посебно у току изборне кампање, заступљеност политичких странака без дискриминације, дакле и оних које те исте изборе бојкотују (члан 47 став 1 тач. 1 и 5 Закона о електронским медијима).

Оцену о недемократским изборима појачавала је и чињеница да у нашој држави ни институције владавине права нису показале спремност да својим деловањем помогну да се неки од недостатака исправе. Тужилаштво је увелико било престало да реагује на пријаве за кривична дела против изборних права, а такав став је заузело и поводом политичког насиља на крововима вишеспратница у највећим српским градовима. Регулаторно тело за електронске медије је такође било саучесник у противуставном и противзаконитом поступању телевизија с националном фреквен-

цијом које су непотпуно, а још чешће пристрасно и чак острашћено извештавале о сваком критичком погледу на политику Владе и председника Републике. Тиме се допринело затирању јавног простора и свих његових демократских установа.

8. ПРЕСТАНАК МАНДАТА ЈЕДАНАЕСТОГ САЗИВА НАРОДНЕ СКУПШТИНЕ

Повратком у изборну кампању и утврђивањем новог датума парламентарних избора поставило се питање када истиче мандат једанаестог сазива Народне скупштине. У јавности се могло чути да мандат народним посланицима истиче 3. јуна 2020. године (Veselinović 2020). Та теза је почивала на укрштању једне чињенице и једне норме. Чињеница је да је Скупштина, у десетом сазиву, конституисана 3. јуна 2016. године, а да је уставном нормом прописано да мандат народног посланика почиње да тече даном потврђивања мандата у Народној скупштини и да траје четири године (члан 102 став 1 Устава).

Међутим, Уставом је прописано и да „потврђивањем мандата две трећине народних посланика престаје мандат претходног сазива Народне скупштине“ (члан 101 став 6). Ту исту норму, у основи, садржи и Закон о избору народних посланика: „Даном потврђивања мандата новоизабраним посланицима престаје функција посланика чији мандат истиче“ (члан 27 став 2).

Дакле, када се по укидању ванредног стања настави започети изборни поступак и потврде мандати нових посланика – најмање две трећине њих – конституисан је нови сазив Скупштине и престаје мандат њеног претходног сазива. Изузетно, прошле године сазив Скупштине је трајао дуже од четири године, због проглашења ванредног стања и застоја у изборном поступку (Рајванчић 2020b). Међутим, таква ситуација може да се појави и у мање драматичним околностима, онда када се воде изборни спорови, те због понављања избора укупни резултати нових избора не могу да се објаве у року који би омогућио да се нови сазив састане пре истека четворогодишњег мандата одлазећег сазива. Управо да не бисмо у ушли у *interregnum*, стање безвлашћа, у којем нема легитимне и легалне скупштине, Уставом је предвиђено да мандат претходног сазива Народне скупштине не престаје аутоматски – истеком периода од четири године, већ конституисањем новог сазива Народне скупштине.

Додајмо овоме и то да се у Уставу наводи да „Народна скупштина која је распуштена врши само текуће или неодложне послове, одређене законом“ (члан 109 став 7). *A contrario* и *a fortiori*, Скупштина која није распуштена већ јој се сазив окончава одржавањем редовних, парламентарних избора налази се у пуном мандату, другим речима може да врши све послове, а не само текуће или неодложне. Дакле, народни посланици једанаестог сазива Народне скупштине били су у пуном мандату до конституисања новог сазива Народне скупштине.

9. (НЕ)АКТИВНОСТ УСТАВНОГ СУДА

Уставну хронику за прву половину 2020. године завршавамо разматрањем о држању Уставног суда Републике Србије за време ванредног стања и у вези са њим. Државе владавине права – што је и Србија према члану 1 свога Устава – настоје да предвиде све могуће појаве насиља и да нормирањем предупредити или умање њихове штетне последице. То се односи и на нередовна стања и прилике: ратно, опасно и ванредно стање и ванредну ситуацију. Да би се избегао понор у ванправност, стандардизује се изузетност. Прописују се надлежности, рокови, процедуре и претпоставке за проглашење ванредног стања, али и мере које су тада допуштене. Своју улогу у ванредном стању имају и (уставни) судови.

Произлази да ванредно стање није ванправно стање већ уставно стање државне нужде те је легитимно запитати се како је Уставни суд видео своју улогу у њему (9.1). Након тога осврнућемо се на решење Уставног суда о одбацивању иницијатива за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања (9.2).

9.1. Улога Уставног суда у ванредном стању

Ванредно стање, по својој природи, нарушава поделу власти јер егзекутива неизбежно задире у домен легислативе. Суштина борбе против природног или друштвеног непријатеља у ванредном стању често се састоји у ограничењу уставом зајемчених права. У редовним приликама то чини парламент под уставом одређеним условима, а у ванредном стању влада и/или шеф државе јер парламент често није у могућности да се састане. Штавише, у ванредном стању највишим државним органима је допуштено да одступе од уставом зајемчених права, дакле да оду и изнад оних ограничења која устав поставља. Тиме, оне, установљене власти (законодавна и извршна) постају установљавајућа (уставотворна) власт.

Наравно, то је тако док траје ванредно стање. Међутим, бојазан да би законодавна и поготово извршна власт могле да злоупотребе ванредно стање – а свако ко има власт склон је да је злоупотреби и у томе иде док не наиђе на ограничења, упозоравао је Монтескје (*Montesquieu*) пре готово три века – навела је европске уставотворце, након Другог светског рата, да пропишу ограничења дужине трајања ванредног стања и мера које се у њему могу предузимати. Толико је био велики страх да се не понови 23. март 1933. године, када су нацисти завели ванредно стање, које не само да никада нису укинули, већ су га искористили да Немачку претворе у тоталитарну државу и поведу светски рат.

Зато је Уставом Србије прописано да одлука о ванредном стању важи најдуже 90 дана, уз могућност продужења за још 90 дана; те да су у ванредном стању дозвољена одступања од Уставом зајемчених права, само у обиму у којем је то неопходно, док се од одређених права не може одступити ни у ванредном стању (члан 200 став 2 и члан 202).

Из ових неколико уставних одредаба јасно је да ванредно стање, иако увећава власт егzekутиве и легислативе, није ванправно, а још мање је вануставно стање. И у ванредном стању постоје грађани и Устав који их штити. Отуда је забрињавало то што се Уставни суд Републике Србије готово уопште није оглашавао у време ванредног стања, онда када је грађанима био најпотребнији. При томе су Одлука о проглашењу ванредног стања, Наредба о ограничењу и забрани кретања, Уредба о прекршају за кршење Наредбе о ограничењу и забрани кретања и Уредба о суђењу преко Скајпа од самог почетка свога доношења узнемириле јавност и изазвале неповерење у своју уставност (видети *supra* 3 и 5). Отуда и „озбиљна дилема да ли је [...] ћутање Уставног суда о ванредном стању било оправдано и у духу Устава“ и „да ли је Уставни суд прекорачио разуман рок сопственог нечињења током ванредног стања и након његовог окончања“ (Тomić 2020d).

Ако се задржимо на нашем региону, уставне судије Словеније и Босне и Херцеговине су заседале, такође у ванредном стању, и изјасниле се о неуставности одговарајућих прописа у својим земљама. Њихове српске колеге своју последњу седницу одржале су 5. марта 2020. године и више се нису састајале. На свеопшту запитаност где је нестао у ванредном стању, Уставни суд се огласио 1. маја 2020. године и ставио до знања да су тенденциозне тврдње да не ради те да се сви поднесци који пристижу заводе и обрађују. И заиста, непуне три недеље касније Уставни суд је одбацио иницијативе за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања.

9.2. Решење о одбацавању иницијатива за испитивање уставности ванредног стања

Решење о одбацавању иницијатива за испитивање уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања Уставни суд је донео 21. маја 2020. године. То решење је предмет посебне анализе у овом броју *Новой Архива* (видети прилог Миодрага Јовановића *Уставни суд у раљама карлимитовских йишања*). Зато ћемо се у Хроници осврнути само на основни недостатак Решења – одбијање Уставног суда да спроведе комплетан и мериторан поступак о уставности Одлуке о проглашењу ванредног стања.

Уместо да смири страсти у друштву поводом питања уставности ванредног стања и одрешу тај чвор уверљивом, мериторном одлуком у једном или у другом смеру (тако и Томић 2020d), Уставни суд се определио за најгору могућу позицију. Својим недореченим решењем оставио је јавност у трајној дилеми. Они који су веровали да је проглашење ванредног стања неуставно имали су још више разлога за такав став; они који су сматрали да је уставно почели су да сумњају у то.

Том процесном одлуком „Уставни суд констатује да наводи подносилаца иницијатива нису уставноправно утемељени, односно да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања“ (део V). Ипак, на претходних десет страница тог решења Уставни суд полемише са наводима подносилаца иницијатива. Тако дугачко обраложење којим је Суд покушао да увери у оправданост проглашења ванредног стања и сва разматрања у која се упустио сведоче о томе да су тврдње да има основа за покретање поступка поткрепљене (Mandić 2020c). Другим речима, Решење је прикривена одлука о уставности проглашења ванредног стања.

Нажалост, такво поступање Суда није никаква новина. Суд се само држао своје старе и лоше праксе на коју је указао судија Милан Шкулић, сада заменик председнице Суда, у издвојеном мишљењу у једном другом спору (IУз-62/2018). Он је истакао да покретање поступка оцене уставности не значи прејудикарање неуставности; да је комплетан и мериторан поступак увек пожељан у уређеној правној држави те да покретање таквог поступка, онда када постоје релевантни аргументи, може допринети укупно бољем квалитету правног система. Међутим, тај глас у сопственим редовима Суд очигледно није чуо.

Да га је којим случајем чуо и да се упустио у поступак те спровео оне радње које се подразумевају – достављање иницијатива на одговор доносиоцима оспореног акта и одржавање јавне расправе на којој би се наставило са прибављањем доказа – имали бисмо јаснију слику о правним и чињеничним околностима које су условиле доношење оспорене одлуке, а самим тиме и одговор на питање да ли су разлог и начин проглашења ванредног стања били у складу са Уставом.

Одбијање Уставног суда да мериторно одлучи о спорним питањима имало је за последицу бројне нетачне и противречне закључке, и то до те мере да се питамо да ли је реч о коначном или радном акту. Наиме, Уставни суд прво наводи да се у поступку оцене уставности не суди на основу чињеница. То није потпуно тачно ни када је реч о материјалној контроли уставности (рецимо, када се утврђује да ли постоји посредна дискриминација), а још мање стоји у погледу формалне контроле (рецимо, да ли је одговарајући орган одлучивао у одговарајућем саставу и поступку). Испитивање уставности одлуке о проглашењу ванредног стања једна је врста формалне контроле: да ли су испуњени уставом прописани услови – правни и чињенични – да се из правног режима редовног стања пређе у правни режим ванредног стања. Дакле, Уставни суд је морао спровести поступак у којем би се упознао са релевантним чињеницама. Парадоксално, он се упушта у чињенице (Дажовић 2020), али без спроведеног поступка, тако што их сâм скупља (*sic!*). На више од једне трећине странице, он излаже епидемиолошку ситуацију у земљи и свету. Није јасно како је Суд дошао до тих података, како зна да су истинити и да су управо они одлучујући за разумевање и правдање правно-санитарног одговора државе. У сваком случају, на основу тих „својих“ чињеница уставне судије закључују да проглашење ванредног стања није било неосновано (део III). Међутим, на позив да се изјасне да ли је било оправдано заобилажење Народне скупштине у поступку његовог проглашења судије се враћају свом претходном ставу да немају могућност да се упуштају у чињенице (део IV).

Тако је Уставни суд без спроведеног поступка сâм трагао за чињеницама до којих је желео да дође, иако је претходно заузео став да не суди на основу чињеница, затим је утврдио да је проглашење ванредног стања уставно, да би после свега закључио да изнетим разлозима у иницијативама није поткрепљена тврдња да има основа за покретање тог поступка (део V).

Коначно, да се упустио у комплетан и мериторан поступак, Уставни суд би вероватно приступио савесније не само чињеничним већ и релевантним нормативним питањима. Рецимо, Уставни

суд наводи да правни режим ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби као правни режим ванредног стања. Са тим ставом можемо бити сагласни, али не и са образложењем које је пружено; а с обзиром на то да је образложење недоречено, питање је шта је заиста став уставних судија. Законом о заштити становништва од заразних болести носиоцима извршне власти пружена је широка лепеза мера у борби против заразних болести. Ипак, из слова и духа Устава јасно произлази да те мере не укључују и могућност одступања од Уставом зајемчених људских права, односно да до тог одступања може доћи само уколико јавна опасност угрожава опстанак државе или грађана, што претходно налаже завођење ванредног стања.

Зашто је образложење Уставног суда недоречено? Зато што је био дужан да приступи макар површној анализи мера које пружају Закон о заштити становништва од заразних болести, а потом и Закон о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама, и да те нормативне могућности упореди са конкретним мерама које су предузете у борби против вируса короне, пре него што изведе закључак да „правни капацитет [режим, *ѝрим. Т. М.*] ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби“. Јер да јесте приступио тој анализи, дошао би до мање категоричног закључка, наиме, да су све мере, осим једне, могле да се предузму без проглашења ванредног стања, дакле у правном режиму ванредне ситуације. Та једна мера која мења све јесте одгађање избора (видети *supra* 3.1. и 7.1). Међутим, Уставни суд ниједном речју не помиње изборе, тај посебни правни разлог који је у датим епидемиолошким условима оправдао увођење ванредног стања (ако оставимо по страни питање да ли је у првом тренутку било здравствено и животно безбедно по народне посланике да се састају). Тиме је он, баналном тврдњом да правни режим ванредне ситуације не гарантује исту делотворност надлежних служби, допустио да се и неком наредном приликом злоупотреби завођење ванредног стања.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Antonijević, Milan. 2020. Srbija već ima zakon koji reguliše postupanje u pandemiji. <https://www.danas.rs/drustvo/antonijevic-srbija-vec-ima-zakon-koji-regulise-postupanje-u-pandemiji/>, последњи приступ 12. априла 2021.
- Bonnard, Roger. 1943. *Précis de droit administratif*. Paris: LGDJ.
- Veselinović, Janko. 2020. Od 3. juna vlast će biti nelegalna. <https://www.danas.rs/dijalog/licni-stavovi/od-3-juna-vlast-ce-bit-nelegalna/>, последњи приступ 12. априла 2021.

- Dajović, Goran. 2020. Epitaf za srpski ustav. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/epitaf-za-srpski-ustav>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Duguit, Léon. 1921. *Traité de droit constitutionnel*, Tome premier. Paris: Anciennes maisons Thorin et Fontemoing.
- Hasanbegović, Jasminka. 2020. (Post)vanredno stanje i predizborni (ne)uslovi. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/postvanredno-stanje-i-predizborni-neuslovi>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Ilić, Goran. 2020. Virus neznanja nikada ne spava. <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/virus-neznanja-nikad-ne-spava>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Јовановић, Миодраг. 2020а. Изазови ванредног стања. *НИН*. 26. март. (Jovanović, Miodrag. 2020a. Izazovi vanrednog stanja. *NIN*. 26. mart.)
- Jovanović, Miodrag. 2020b. Ustavni sud u raljama karlšmitovskih pitanja. <https://pescanik.net/ustavni-sud-u-raljama-karlšmitovskih-pitanja/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020a. Vanredno stanje – uputstvo za upotrebu. <https://pescanik.net/vanredno-stanje-uputstvo-za-upotrebu/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020b. Vanredno ili ratno, pitanje je sad. <https://pescanik.net/vanredno-ili-ratno-pitanje-je-sad/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Mandić, Sofija. 2020c. Pet za umetnički dojam. <https://pescanik.net/pet-za-umetnicki-dojam/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Марковић, Ратко. 2020а. Тумачење Устава. *Полиџика*. 5. јун. (Marković, Ratko. 2020a. Tumačenje Ustava. *Politika*. 5. jun.)
- Марковић, Ратко. 2020б. Схолостичке мудролије. *Полиџика*. 18. јун. (Marković, Ratko. 2020b. Sholastičke mudrolije. *Politika*. 18. jun.)
- Otvoreni parlament. 2020a. Privremene stenografske beleške. Prva sednica Narodne skupštine, 28. april 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7792>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020b. Privremene stenografske beleške. Prva sednica Narodne skupštine, 29. april 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7793?page=24>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020c. Privremene stenografske beleške. Druga sednica Narodne skupštine, 6. maj 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7794?tagId=68590&page=1>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Otvoreni parlament. 2020d. Privremene stenografske beleške. Druga sednica Narodne skupštine, 6. maj 2020. <https://otvoreniparlament.rs/transkript/7794?tagId=68590&page=2>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Pajvančić, Marijana. 2020a. Da li je sporna legalnost izbora koji su pred nama? <https://www.otvorenavratapravosudja.rs/teme/ustavno-pravo/da-li-je-spor-na-legalnost-izbora-koji-su-pred-nama>, poslednji pristup 12. aprila 2021.

- Pajvančić, Marijana. 2020b. Da li u Srbiji postoji Narodna skupština ili je mandat narodnih poslanika prestao? <https://www.otvorenavrataprawosudja.rs/teme/ustavno-pravo/da-li-u-srbiji-postoji-narodna-skupstina-ili-je-mandat-poslanika-pretao>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Rakić Vodinec, Vesna. 2020a. Vanredna predsedničko-premijerska ljubav prema nama. <https://pescanik.net/vanredna-predsednicko-premijerska-ljubav-prema-nama/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Ракић Водинелић, Весна, Драгор Хибер, Саво Манојловић. 2020. Кривична пријава против Владимира Ђукановића. <https://pescanik.net/krivicna-prijava-protiv-vladimira-djukanovica/>, последњи приступ 12. априла 2021. (Rakić Vodinec, Vesna, Dragor Hiber, Savo Manojlović. 2020. Krivična prijava protiv Vladimira Đukanovića. <https://pescanik.net/krivicna-prijava-protiv-vladimira-djukanovica/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.)
- Šabić, Rodoljub. Stanje ili situacija, pitanje je sad. 2020. <https://pescanik.net/stanje-ili-situacija-pitanje-je-sad/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020а. Ванредно стање и његови ризици. (Томић, Зоран Р. 2020а. Vanredno stanje i njegovi rizici.)
- Томић, Зоран Р. 2020б. Уставна раскршћа. *Политика*. 12. јун. (Томић, Зоран Р. 2020б. Ustavna raskršća. *Politika*. 12. jun.)
- Томић, Зоран Р. 2020в. Професорске вратоломије. *Политика*. 23 јун. (Томић, Зоран Р. 2020в. Profesorske vratolomije. *Politika*. 23. jun.)
- Томић, Зоран Р. 2020г. Vanredno stanje i ustavnost. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/vanredno-stanje-i-ustavnost/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020д. Pitanja za Ustavni sud. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/pitanja-za-ustavni-sud/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.
- Томић, Зоран Р. 2020ђ. Vanredno stanje u Ustavnom sudu. <https://www.danas.rs/drustvo/vladavina-prava/vanredno-stanje-u-ustavnom-sudu/>, poslednji pristup 12. aprila 2021.

Достављено Уредништву: 14. априла 2021. године.

Прихваћено за објављивање: 13. маја 2021. године.

СУДСКА ХРОНИКА

УДК 342.77:[616.98:578.834(497.11)]

DOI: 10.51204/Novi_Arhiv_PFUB_21107A

Миодраг Јовановић*

УСТАВНИ СУД У РАЉАМА КАРЛШМИТОВСКИХ ПИТАЊА**

Решењем Уставног суда (УС) број IУо-42/2020О одбачене су иницијативе за покретање поступка за оцену уставности и законитости Одлуке о проглашењу ванредног стања. На основу штурних извода из иницијатива, може се закључити да су оне оспоравале уставност увођења ванредног стања преваходно по два основа – а) да нису били испуњени услови за проглашење ванредног стања и б) да ванредно стање није прогласио Уставом предвиђени орган, Народна скупштина. Стога ће се у овом тексту аргументација УС анализирати с обзиром на та два засебна основа, без обзира на то што је сам УС није изложио на такав начин.

Пођимо најпре од основне уставноправне функције УС, а то је да врши апстрактну нормативну контролу нижих аката и њихове усклађености са Уставом и законима.¹ За разлику од поступка пред редовним судовима, пред УС се не изводе докази, не утврђују се чињеничне околности случаја нити се испитује могућ-

* Редовни професор Правног факултета Универзитета у Београду, *miodrag@ius.bg.ac.rs*.

** Прва верзија овог рада објављена је на сајту портала „Пешчаник“ (*pescanik.net*). Рад је објављен у оквиру научноистраживачког пројекта Правног факултета Универзитета у Београду за 2021. годину под називом *Еџџемџија. Право. Друштво*.

1 За Келзена, који је заговарао институцију уставног судства, та функција је била логична последица пирамидалне и ступњевите (*Stufenbau*) структуре права (Neschwara 2005, 355). Друга функција, која се уобичајено повезује са уставним судом, тиче се заштите индивидуалних права и слобода. Најзад, ваља имати на уму да се Јелинек још 1885. године залагао за формирање уставног суда у Аустрији, а као његову основну функцију видео је решење сукоба између различитих нивоа власти у федералној држави (Jellinek 1885).

ност њихове супсумпције под неку општу правну норму. Зато је лако сложити се са УС кад нас на једном месту у Решењу подсети „да, у поступку оцене уставности и законитости, не суди на основу чињеница нити суди о чињеницама“ (стр. 7). Шта је, међутим, понукало УС да нас на то подсећа? Испоставиће се да је то осећај, који није у довољној мери артикулисан у аргументацији Решења, да УС, испитујући уставноправну основаност иницијатива, треба да се упусти и у немали број чињеничних питања. Одговор на оба поменута изазова уставности одлуке о ванредном стању почива, заправо, на „суду о чињеницама“. И то не о било каквим. Реч је о *карлсмијшовским чињеницама* јер су у директној вези са знаменитом тврдњом тог аутора да је „суверен онај ко одлучује о ванредном стању“ (Schmitt 1934, 17).

a) Упуштајући се у уставноправну анализу уставног оквира за регулисање ванредног стања, УС закључује да постоје „четири конститутивна елемента“ тог правног режима. То су: 1) уставни услов – „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“; 2) заштитни објекат – „држава или грађани“; 3) средства или механизми заштите – „мере којима се одступа од Уставом зајемчених људских и мањинских права“; 4) циљ – делотворност у превазилажењу јавне опасности и хитност повратка у редовно уставно стање“. Из та четири елемента изводе се још два битна обележја ванредног стања – „његов привремени карактер“ и „уставни елементи поступка за проглашење ванредног стања“ (стр. 4-5).

Један сет иницијатива се превасходно врти око првог елемента и оспорава његово постојање. Због тога УС своју аргументацију започиње тврдњом да уставна формулација – „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“ – представља „правни стандард“, који упркос покушајима да се „максимално објективизира и прецизира [...] остаје уопштен“ (стр. 5). Стриктно говорећи, међутим, та формулација нема карактер „правног стандарда“ јер није нормативна по својој природи већ се њоме изражавају правне чињенице садржане у претпоставци диспозиције (сам УС, уосталом, говори о „услову“). Но, свакако је реч о семантички неодређеном (спорном) изразу који је формулисан на такав начин да од одлучиоца захтева да донесе извесни вредносни суд у датим околностима. Конкретно, онај ко проглашава ванредно стање треба да процени да ли постојеће чињенице могу да се означе као „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“. Иако је УС у основи у праву када каже да се приликом апстрактног разматрања мора рачунати са „непредвидљивошћу“

догађаја који се могу квалификовати као „јавна опасност“ (стр. 5), та опаска се чини сувишном када пред собом има врло конкретне чињеничне околности у виду заразне болести *COVID-19*.

И заиста, УС се у следећем кораку упушта у реконструкцију догађаја који су претходили увођењу ванредног стања у Србији. Уставни суд, тако, подсећа на појаву вирусне инфекције у Кини и на чињеницу да је Светска здравствена организација прогласила пандемију 11. марта 2020. године. Такође, УС напомиње да „о карактеристикама заразне болести *COVID-19* светска медицинска наука и струка нису располагале валидним и поузданим подацима“, да су се у неким европским државама већ виделе последице ширења болести те да су „у тренутку када је одлучивано о проглашењу ванредног стања и у Републици Србији већ били регистровани случајеви лица заражених *COVID-19* вирусом са тенденцијом пораста броја заражених“. Због тога се, оцењује УС, појава заразне болести „могла сматрати опасношћу која значајно угрожава здравље шире популације становништва“ (стр. 6).

Уставни суд се, потом, осврће на аргумент из иницијатива да је у датим околностима било довољно прогласити „ванредну ситуацију“, предвиђену другим законским прописима (*Законом о јавном здрављу, Законом о заштити становништва од заразних болести и Законом о смањењу ризика од катарифрофа и ујрављању ванредним ситуацијама*), а не ванредно стање. Уставни суд примећује да „у уставноправној доктрини, преовлађује став да је тешко, ако не и немогуће направити јасну разлику између ванредног стања и ванредне ситуације“. Без обзира на то, УС предлаже два критеријума на основу којих бисмо могли да разграничимо два вида ванредних прилика. Први је „интензитет опасности“ који се може приписати одређеном склопу чињеничних околности. Други критеријум је „правни ’капацитет’“ двају режима, који се огледа у мерама које предвиђају, укључујући и оне којима се одступа од људских права, и у њиховој претпостављеној делотворности у неутралисању (стр. 6–7).

Иако УС „сматра да је важно да постоје што објективнија мерила приликом процењивања испуњености услова за проглашење ванредног стања“ (стр. 5), ни поменута два критеријума (као уосталом ни развијена пракса Европског суда за људска права у погледу неких формалних обележја „јавне опасности“ [стр. 5]) не могу потпуно да елиминишу елемент неизвесности, који имплицира да онај ко одлучује о ванредном стању увек ужива немали степен слободе и дискреционе власти у процени релевантних

чињеница (очигледно реферишући на ту околност, УС неадекватно барата појмом „маргине слободне процене“ [стр. 5]). Узимајући све речено у обзир, УС „оцењује да би се заразна болест COVID-19 могла сматрати ’јавном опасношћу која угрожава опстанак државе или грађана’, у смислу члана 200. става 1. Устава“, па се, отуда, „не може закључити да није био испуњен уставни услов за проглашење ванредног стања“.

Упркос понуђеној аргументацији, УС је, ипак, посве недоследно применио властити тест два критеријума. Пођимо од процене „интензитета“ конкретне опасности – заразне болести COVID-19. Уставни суд свој закључак темељи, између осталог, и на крајње паушалном здравствено-епидемиолошком суду „да се радило о потпуно непознатој заразној болести која се ширила готово неконтролисано“ (стр. 6). Притом се ниједног тренутка не осврће на постојећи правни оквир, предвиђен *Законом о заштити цивилног живота од заразних болести*. У њему је законодавац већ извршио апстрактну процену интензитета опасности од заразних болести, укључујући и „појаву нове или недовољно познате заразне болести“, сматрајући их околношћу која у најтежим појавним облицима налаже увођење „ванредне ситуације“ (члан 51 став 1). Критеријум „интензитета опасности“ би, стога, налагао да УС покаже да је онај ко је прогласио ванредно стање у Србији приписивао заразној болести COVID-19 неки квалификован вид опасности, који није предвиђен *Законом о заштити цивилног живота од заразних болести*. Међутим, чак и да је то покушао да покаже, УС у томе не би успео, будући да су од почетка епидемиолошке кризе органи извршне власти у Србији третирали COVID-19 као и било коју другу заразну болест. Тако је, рецимо, позивајући се на члан 6 став 1 тог закона, Влада Србије још 10. марта – дакле дан пре но што је СЗО прогласио пандемију – донела *Одлуку о проглашењу болести COVID-19 изазване вирусом SARS-CoV-2 заразном болешћу* (Сл. гласник 23/2020). На основу истог прописа министар здравља је донео *Наредбу о проглашењу епидемије заразне болести COVID-19* (Сл. гласник 37/2020).

Позабавимо се сада критеријумом „правног ’капацитета‘“ двају режима. Као аргумент у прилог оправдања увођења ванредног стања, УС је понудио следећу тврдњу – будући да тај режим подразумева могућност усвајања мера којима се одступа од гарантованих људских права, те мере „дају далеко веће могућности држави да благовремено и ефикасно реагује у отклањању јавне опасности по живот грађана“ (стр. 6). У поређењу са њим, правни режим ванредне ситуације „ни приближно не гарантује такву

делотворност реаговања државних органа и служби (недовољна ефикасност служби, проблеми у координацији, немогућност темељне здравствене реорганизације итд.)“ (стр. 7).

Формулисана на апстрактан начин, та тврдња се чини тривијално тачном утолико што почива на јасно уочљивом систему грађаних правних режима нередовног стања у Републици Србији: ратно стање – ванредно стање – ванредна ситуација. Да би, међутим, крајњи закључак УС био утемељен на предложеном критеријуму, требало је показати да је у конкретним околностима ширења заразне болести *COVID-19* режим ванредног стања у релевантним аспектима гарантовао очигледно виши степен делотворности. Такву конкретну анализу УС није ни покушао да понуди, а да јесте, био би приморан да образлаже зашто предвиђене „ванредне мере за заштиту становништва од заразних болести“ из 3. главе *Закона о заштити становништва од заразних болести* нису гарантовале потребан ниво ефикасне борбе против извора опасности. У формалном смислу, мерама које стоје на располагању ресорном министру у ванредним ситуацијама ограничавају се нека људска права, што је УС претходно прогласио поузданим обележјем њихове потенцијалне делотворности. У супстантивном смислу, то су управо оне мере које су се и у ванредном стању чиниле адекватним с обзиром на природу опасности – забрана окупљања на јавним местима; забрана кретања становништва, односно ограничење кретања становништва у подручју захваћеном одређеном заразном болешћу, односно епидемијом те заразне болести; забрана или ограничење путовања; обавезно учешће здравствених установа, других облика обављања здравствене делатности, других правних лица, предузетника и грађана у сузбијању заразне болести и коришћењу одређених објеката, опреме и превозних средстава ради сузбијања заразних болести (чл. 52 и 53 *Закона о заштити становништва од заразних болести*). Уз то, никако не треба пренебрегнути да би се у „правни капацитет“ режима ванредне ситуације морале урачунати и све организационо-техничке мере које су предвиђене пратећим *Законом о смањењу ризика од катастрофа и управљању ванредним ситуацијама*.

Да је скрупулозно применио властити тест два критеријума, УС не би имао довољно аргумената да закључи да је ширење заразне болести *COVID-19* могло да се окарактерише као „јавна опасност која угрожава опстанак државе или грађана“, у смислу члана 200 става 1 Устава. То би, напослетку, УС водило и до недвосмисленог правног закључка да приликом проглашења ван-

редног стања у Србији није *йосѿйојао йрви од чейири констйишйу-йиивна елементйа ванредној сйања.*

б) Када је реч о другој тврдњи из иницијатива – да је ванредно стање прогласио ненадлежни субјекат – УС је, најпре, подсетио на важећи уставноправни оквир, према којем та надлежност изворно припада Народној скупштини. Тек кад Скупштина „није у могућности да се састане“, ту одлуку „доносе заједно председник Републике, председник Народне скупштине и председник Владе“ (члан 200 став 5). Према оцени УС, „оваквим алтернативним одлучивањем сачуван [је] ’дух’ равнотеже који одликује сваки, у основи, парламентарни систем“. Како је за активацију тог алтернативног модела одлучивања кључно да је задовољен услов да Скупштина „није у могућности да се састане“, УС се окреће том питању, примећујући да „Устав не одређује ко процењује и на основу којих критеријума и разлога да Народна скупштина није у могућности да се састане“ (стр. 8).

Немајући експлицитан уставни одговор на питање *ко*, УС на себе преузима задатак да покуша да установи у чију би уставну надлежност улазила одлука о немогућности састајања Народне скупштине. Као најадекватнији кандидат се, према мишљењу УС, издваја председник Народне скупштине, као неко ко представља највише представничко тело, сазива седнице, председава њима и обавља низ других послова. У том погледу, УС наводи релевантне одредбе Устава и Закона о *Народној скупштини*, посебно скрећући пажњу на одредбу члана 244 став 1 алинеја 5 *Пословника Народне скупштине*, према којој је предвиђено да „председник Народне скупштине, у случају ратног или ванредног стања [...] обавештава председника Републике и председника Владе да Народна скупштина није у могућности да се састане“.

У одговору на питање *како*, УС констатује три ствари. Прво, у процедуралне критеријуме одлуке о немогућности састајања Народне скупштине не може се уврстити захтев сазивања седнице представничког тела јер „ни у једном од наведених аката није предвиђена обавеза председника Народне скупштине да сазове ово тело ради проглашења ванредног стања пре него што самостално процени да ли је Народна скупштина у могућности да се састане“ (стр. 9). Други је, дакле, закључак УС да је на председнику Скупштине да „самостално процени“ да ли постоје фактичке околности које се могу окарактерисати као немогућност састајања Народне скупштине. Изврши ли такву процену, председник На-

родне скупштине „о томе обавештава председника Републике и председника Владе“ (стр. 9). Најзад, трећи закључак УС је да питање немогућности састајања није правно већ фактичко питање, па УС „нема уставно, нити друго правно 'мерило' на основу којег би могао довести у питање обавештење председника Народне скупштине да парламент није био у могућности да се састане“. Истовремено, УС „не може да оцењује организационе могућности Народне скупштине да се састане без одлагања у условима постојања опасности“ (стр. 10).

Како је у конкретним околностима председник Народне скупштине самостално проценио да Народна скупштина није у могућности да се састане и о томе 15. марта обавестио председника Републике и председника Владе, то су се, према мишљењу УС, стекли сви неопходни услови за активирање алтернативног поступка проглашења ванредног стања.

На почетку анализе аргумената УС ваља приметити да је процена да ли неке фактичке околности могу у уставноправном смислу да се окарактеришу као немогућност Народне скупштине да се састане по својој природи *истиа* као и процена да ли неке чињенице конституишу „јавну опасност која угрожава опстанак државе или грађана“. То је, поново, процена која се врши у уставноправно нерегулисаном пољу одлучивања. Међутим, будући да она производи врло значајне уставноправне последице, може се сматрати легитимним предметом уставносудског одлучивања. Као што смо видели, УС је установио да нема прецизних уставноправних пута за питања одлучивања *ко* и *како*, па је понудио сопствене одговоре.

У одговору на питање *ко*, УС полази од претпоставке да је онај ко је позван да уставноправно представља Народну скупштину – а то је њен председник – позван и да доноси одлуку о немогућности да се она састане. Посебан акценат УС ставља на поменути одредбу Пословника којом се председник Народне скупштине овлашћује да о таквој једној чињеници „обавештава“ носиоце извршно-политичке власти. Треба, међутим, уочити, прво, да језичка формулација у Пословнику упућује на закључак да се та његова надлежност заснива „у случају ратног или ванредног стања“, дакле, када је такво стање већ проглашено. И друго, много важније, из надлежности председника Народне скупштине да „обавештава“ о немогућности састајања не произлази нужно закључак да он располаже и надлежношћу да „самостално процењује“ да ли су такве

фактичке околности наступиле. У прилог томе иде и историјска анализа тог уставноправног режима. Уставом из 1990. године надлежност за проглашење ванредног стања била је стављена у руке извршно-политичке власти, па је то чинио председник Републике на предлог Владе (члан 83 тачка 8), док се постојећим Уставом на то овлашћује законодавно тело. Разлози „хитно[сти] на отклањању узрока“ опасности, које помиње и УС (стр. 11), најчешће опредељују уставотворца да одлуку о увођењу ванредног стања повери егzekутиви, па је то и преовлађујуће решење у упоредној уставноправној пракси. Стога се намери српског уставотворца да одступи од уобичајеног уставноправног модела, који је примењен у Уставу из 1990. године, и да одлуку о увођењу ванредног стања повери законодавном органу мора придати посебан уставноправни значај. Да је УС то учинио, био би приморан да закључи да намера уставотворца није могла бити да дозволи да се било чијом „самосталном проценом“ Народна скупштина олако развлашћује изворног овлашћења да одлучује о увођењу ванредног стања.

Надаље, и сам критеријум „представљања Народне скупштине“, од којег је УС иницијално пошао, налагао је да се одговор на питање *ко* потражи и на неком другом месту. Рецимо, у глави VI Закона о народној скупштини, која се бави организацијом Народне скупштине, у којој наилазимо на Колегијум Народне скупштине, као тело „које сазива председник Народне скупштине ради координације рада и обављања консултација у вези са радом Народне скупштине [курзив мој]“ (члан 26 став 1). То тело „чине председник Народне скупштине, потпредседници Народне скупштине и председници посланичких група у Народној скупштини“ (став 2), а његова функција је да „*јомаже њредседнику Народне скупштине у њредстављању Народне скупштине [курзив мој]*, сазивању седница Народне скупштине, утврђивању предлога дневног реда, усклађивању рада радних тела и другим питањима из надлежности председника Народне скупштине“ (став 4), УС је, следећи свој иницијални резон, могао закључити да је баш на Колегијуму Народне скупштине, као телу састављеном од представника различитих политичких опција, да изврши једну овако озбиљну процену. Такав закључак би, уосталом, био много више у „духу“ парламентаризма, на који се УС позива у Решењу, од онога до кога је на крају дошао.

Претходна анализа је великим делом осветлила и одговоре на питање *како*, тако што је показала да су тврдње УС – да председник Народне скупштине није дужан да сазива седницу парламен-

та и да је надлежан да обавештава носиоце извршно-политичке власти о немогућности састајања – правно основане, док такве основаности нема за тврдњу да је он надлежан да „самостално“ доноси такву одлуку. Посебно је проблематичан трећи аспект дискусије о питању *како*, у којем нас УС уверава да не располаже никаквим аршинима на основу којих би могао да суди о процени одлучиоца да највише представничко тело није било у могућности да се састане. Прво, тачно је да УС не располаже поузданим уставноправним „мерилом“ за доношење једног таквог суда. Међутим, инсистирањем на томе да је на председнику Народне скупштине да донесе „самосталну процену“, УС хипостазира његов уставноправни положај у околностима када треба извршити једну тако далекосежну процену која производи врло озбиљне уставноправне последице. У чл. 2 Устава Републике Србије каже се да „сувереност потиче од грађана који је врше... преко својих слободно изабраних представника“ и „ниједан [...] појединац не може присвојити сувереност од грађана“. Износећи аргумент да председник Народне скупштине располаже готово неограниченом слободом да „самостално процени“ да ли је Скупштина у могућности да се састане, УС нуди бланко оправдање за могућу недопуштenu узурпацију грађанске суверености од појединца, па макар он био и председник Народне скупштине.

Друго, УС показује крајњу уздржаност у погледу способности да на основу доступних чињеничних параметара суди о заснованости одлуке о немогућности састајања. Насупрот израженој спремности да се упусти у опсежну анализу шта све, апстрактно гледано, може у фактичком смислу да се окарактерише као „јавна опасност“, а потом и да ли се ширење заразне болести COVID-19 може сматрати једним конкретним обликом такве опасности, УС за то питање није понудио ништа друго до лаконске опаске да „не може да оцењује организационе могућности Народне скупштине да се састане без одлагања у условима постојања опасности по живот и здравље људи“.

Можда су се, ипак, „организационе могућности“ састајања Народне скупштине могле сагледавати у светлу чињенице да је рад кафића, ресторана и тржних центара био дозвољен све до 21. марта 2020, дакле целих шест дана после проглашења ванредног стања. Или, рецимо, у светлу упоредивих искустава представничких тела других земаља које су пролазиле кроз исту кризу (Curtis, Kelly 2020), а на неке од њих и сам УС реферише када говори о оправданости увођења ванредног стања. Тад би се лако уочи-

ло да је Србија једина земља у којој највише представничко тело није имало никаквих активности скоро два месеца. Најзад, УС је могао, рецимо, и да се упита како су се „организационе могућности“ Народне скупштине промениле, па је било могуће да се уз све неопходне заштитне мере састане 28. априла да би потврдила увођење ванредног стања, али не и 14. марта да би гласала о његовом увођењу. Као и да ли су „услови опасности по живот и здравље људи“ били интензивнији 14. марта, до када је био потврђен 41 случај заразе на територији Републике Србије (тог дана шест нових случајева), или 28. априла, до када је било 8.497 потврђених случајева (тог дана 222 нова случаја), а укупан број преминулих лица 168.

Да се УС и овде, макар и невољно, упустио у детаљнији поступак „суђења по чињеницама“, то би га довело до несумњивог закључка да *није било стварних фактичких прејрека да се Народна скупштина, уз поштовање свих неопходних епидемиолошких мера, састане и оствари своју изворну уставну надлежност према ванредној стања.*

* * *

У уставноправној теорији се уставни суд сматра институцијом која, вршећи уставносудску контролу аката других органа власти, представља брану потенцијално разобрученом деловању постојеће скупштинске већине – *countermajoritarian institution*.² Предузета правна анализа одлуке УС поводом два кључна, *карлшмитовска* питања (постоје и други, неразматрани аспекти те одлуке који су такође подложни критици, а о неким је већ писано [Mandić 2020; Dajović 2020; Spaić 2020]), наводи на помисао да се, противно тако устројеној улози, српски уставносудски орган на све начине довијао не би ли нашао уставноправно утемељење за поступке владајуће већине у околностима проглашења ванредног стања. Таква начелна позиција УС је, најблаже речено, забрињавајућа ако знамо да ће се пред тим телом наћи бројне уставне жалбе грађана и друге иницијативе за оцену уставности различитих подзаконских аката којима је током ванредног стања одступано од Уставом зајемчених људских и мањинских права.

2 И сам Келзен је сматрао да је уставно судство ефективна алатка за заштиту различитих мањина у друштву (Lagi 2012, 287). Уставни суд није једина институција у уставној демократији са таквом функцијом (видети посебно Alberts, Warshaw, Weingast 2012, 72).

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Alberts, Susan, Chris Warshaw, Barry R. Weingast. 2012. Democratization and Countermajoritarian Institutions – Power and Constitutional Design in Self-Enforcing Democracy. 69–100. *Comparative Constitutional Design*, ed. Tom Ginsburg. Cambridge: Cambridge University Press.
- Curtis, John, Richard Kelly. 2020. Coronavirus: How are parliaments worldwide working during the pandemic? *House of Commons Library*. April 2020. <https://commonslibrary.parliament.uk/parliament-and-elections/coronavirus-how-are-parliaments-worldwide-working-during-the-pandemic>.
- Dajović, Goran. 2020. Epitaf za srpski ustav. *Otvorena vrata pravosuđa*. Maj 2020. <https://otvorenavratapravosudja.rs teme/ustavno-pravo/epitaf-za-srpski-ustav>.
- Jellinek, Georg. 1885. *Ein Verfassungsgericht für Österreich*. Wien: Alfred Hölder.
- Lagi, Sara. 2012. Hans Kelsen and the Austrian Constitutional Court (1918–1929). 9 *Revista Co-herencia* 16: 273–295.
- Mandić, Sofija. 2020. Pet za umetnički dojam. *Peščanik*. Maj 2020. <https://pescanik.net/pet-za-umetnicki-dojam/>.
- Neschwara, Christian. 2005. Kelsen als Verfassungsrichter: Seine Rolle in der Dispensehen-Kontroverse. 353–384 *Hans Kelsen – Staatsrechtslehrer und Rechtstheoretiker des 20. Jahrhundert*, ed. Stanley Paulson, Michael Stolleis. Tübingen: Mohr Siebeck Verlag.
- Schmitt, Carl. 1934. *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. München – Leipzig: Duncker & Humblot.
- Spaić, Bojan. 2020. Ko je ovde suveren? *Mons*. Maj 2020. <http://mons.rs/ko-je-ovde-suveren>.

Достављено Уредништву: 25. јула 2020. године.

Прихваћено за објављивање: 17. септембра 2020. године.

ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА

ИЗБОРИ НАСТАВНИКА И САРАДНИКА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА УНИВЕРЗИТЕТА У БЕОГРАДУ ОД ДЕЦЕМБРА 2018. ДО ДЕЦЕМБРА 2019. ГОДИНЕ

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 25. фебруара 2019. године донело је одлуку о избору:

МАРИЈЕ ВЛАЈКОВИЋ, мс. права, сарадника у настави, у звање асистента за Међународноправну ужу научну област – предмет Увод у право европских интеграција.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 5. марта 2019. године донело је одлуку о избору др СНЕЖАНЕ ДАБИЋ, асистента, у звање доцента за Грађанскоправну ужу научну област – предмет Грађанско право (општи део) и Стварно право.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 5. марта 2019. године донело је одлуку о избору др МАЈЕ ЛУКИЋ РАДОВИЋ, доцента, у звање ванредног професора за Међународноправну ужу научну област – предмет Увод у право европских интеграција.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 5. марта 2019. године донело је одлуку о избору др АНДРЕЈЕ КАТАНЧЕВИЋА, доцента, у звање ванредног професора за ужу научну област Правна историја – предмет Римско приватно право.

Сенат Универзитета у Београду на седници од 13. марта 2019. године, на предлог Изборног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. децембра 2018. године и мишљења Већа научних области правно-економских наука од 5. марта 2019. године, донео је одлуку о избору др ИВАНЕ КРСТИЋ, ванредног професора, у звање редовног професора за Међународноправну

ужу научну област – предмети Међународно јавно право и Људска права.

Сенат Универзитета у Београду на седници од 13. марта 2019. године, на предлог Изборног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. децембра 2018. године и мишљења Већа научних области правно-економских наука од 5. марта 2019. године, донео је одлуку о избору др БОЈАНА МИЛИСАВЉЕВИЋА, ванредног професора, у звање редовног професора за Међународноправну ужу научну област – предмети Међународно јавно право и Дипломатско и конзуларно право.

Сенат Универзитета у Београду на седници од 13. марта 2019. године, на предлог Изборног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 25. децембра 2018. године и мишљења Већа научних области правно-економских наука од 5. марта 2019. године, донео је одлуку о избору др МАРКА ДАВИНИЋА, ванредног професора, у звање редовног професора за Управноправну ужу научну област – предмет Управно право.

Сенат Универзитета у Београду на седници од 13. марта 2019. године, на предлог Изборног већа Правног факултета Универзитета у Београду од 29. јануара 2019. године и мишљења Већа научних области правно-економских наука од 5. марта 2019. године, донео је одлуку о избору др МАРИЈЕ КАРАНИКИЋ МИРИЋ, ванредног професора, у звање редовног професора за Грађанскоправну ужу научну област – предмет Облигационо право.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 24. јуна 2019. године донело је одлуку о избору ЛИДИЈЕ ЖИВКОВИЋ, мс. права, сарадника у настави, у звање асистента за ужу научну област Јавне финансије и финансијско право – предмети Пореско право и Право међународних пореских уговора.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 4. јуна 2019. године донело је одлуку о избору др БОЈАНА СПАИЋА, доцента, поново у звање доцента за ужу научну област Теорија права и државе – предмети Увод у право и Филозофија права.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. септембра 2019. године донело је одлуку о избору АЛЕКСЕ НИКОЛИЋА, мс. права, у звање сарадника у настави за Уставноправну ужу научну област – предмет Уставно право.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. септембра 2019. године донело је одлуку о избору

ИВАНЕ БАРАЋ, дипл. правника, у звање сарадника у настави за Грађанскоправну ужу научну област – предмет Породично право.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. септембра 2019. године донело је одлуку о избору ИВАНЕ РАДИСАВЉЕВИЋ, мс. права, сарадника у настави, поново у звање сарадника у настави за ужу научну област Кривично право – предмет Казнена одговорност правних лица и прекршајно право.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. септембра 2019. године донело је одлуку о избору ИВАНЕ МИЉУШ, мс. права, сарадника у настави, поново у звање сарадника у настави за ужу научну област Кривично право – предмет Кривично процесно право.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. септембра 2019. године донело је одлуку о избору УНЕ ДИВАЦ, мс. права, сарадника у настави, у звање асистента за ужу научну област Правна историја – предмет Упоредна правна традиција.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 30. септембра 2019. године донело је одлуку о избору др МИЛОША ЗДРАВКОВИЋА, доцента, поново у звање доцента за ужу научну област Теорија права и државе – предмети Увод у право и Аутономно право.

Веће научних области правно-економских наука Универзитета у Београду на седници од 30. септембра 2019. године донело је одлуку о избору др ВАЊЕ БАЈОВИЋ, доцента, у звање ванредног професора за ужу научну област Кривично право – предмет Кривично процесно право.

Веће научних области друштвено-хуманистичких наука Универзитета у Београду на седници од 22. октобра 2019. године донело је одлуку о избору др КАТАРИНЕ РАДОЈКОВИЋ ИЛИЋ поново у звање наставника страног језика за ужу научну област Страни језик – француски за наставни предмет Страни језик правне струке – француски.

Изборно веће Правног факултета Универзитета у Београду на седници од 23. децембра 2019. године донело је одлуку о избору МИЛОША ВУКОТИЋА, мс. права, асистента, поново у звање асистента за Грађанскоправну ужу научну област – предмет Наследно право.

Сенат Универзитета у Београду на седници од 12. децембра 2019. године на предлог Изборног већа Правног факултета Уни-

верзитета у Београду од 4. новембра 2019. године и мишљења Већа научних области правно-економских наука од 19. новембра 2019. године, донео је одлуку о избору др ТАТЈАНЕ ЈОВАНИЋ, ванредног професора, у звање редовног професора за ужу научну област Економска анализа права – предмет Економско право.

ДОДАТАК

Декан Правног факултета Универзитета у Београду донео је 1. априла 2019. године одлуку о избору АЛЕКСАНДРЕ ЧВОРОВИЋ, дипл. правника, у звање сарадника ван радног односа – демонстратора на Катедри за грађанско право за предмет Међународно приватно право.

Декан Правног факултета Универзитета у Београду донео је 22. октобра 2019. године одлуку о избору СТЕФАНА ПЕТРОВИЋА, мс. права, у звање сарадника ван радног односа – демонстратора на Катедри за грађанско право за предмет Грађанско право (општи део) и Стварно право.

Стефан Душанић*

DRAGOLJUB POPOVIĆ.
COMPARATIVE GOVERNMENT

Edward Elgar Publishing,
Cheltenham–Northampton, 2019², 286.

У области анализе организовања јавних власти у савременим друштвима велика је разноврсност приступа. То можда најбоље показује чињеница да су за више од четири деценије¹ из пера Драгољуба Поповића изашла бројна дела из те области, свако са особеним предметом и методом, али увек са наглашеном историјском димензијом анализе (видети Поповић 1994; 2005). Назлов његове најновије књиге може се слободније превести као упоредни политички системи или савремени политички системи. То подразумева испитивање састава, начина бирања, овлашћења и уставне праксе грана власти, укључујући судску власт и контролу уставности, што су у студијама политичких система често запостављане теме. Избор те теме данас, после дугогодишње усредсређености на људска права, нарочито у Европи (видети Поповић 2012; 2013), показује како је тзв. талас популизма довео у питање неке основне претпоставке либералних демократија и подстакао многе да јој стану у одбрану. Писана на енглеском језику, превасходно за публику са евроатлантског подручја, та језгровита студија обухвата скоро све типове политичких система данашњице. Јасног и прегледног стила, поткрепљена свим релевантним делима савремене литературе, *Comparative Go-*

* Аутор је студент докторских студија на Правном факултету Универзитета у Београду, *dusanics@gmail.com*

1 Прво које би се без сумње могло сврстати у ту област анализе јесте Поповић 1989.

vernment спаја научну утемељеност и читљивост на начин који се ретко среће.

У уводном поглављу књиге, аутор најпре образлаже њено место међу сличним дисциплинама, као што су упоредно уставно право, политички системи итд. Већ на самом почетку, он сопствено истраживање јасно поставља у англосаксонску мисаону традицију и у складу са тиме одређује поље анализе и сâм наслов књиге. Аутор се потом дотиче методолошких питања и наглашава колико је значајно објаснити контекст у коме су институције настале и развијале се и да сама функција тих установа (и начин рада у политичкој стварности) треба да буде друга кључна тачка анализе и окосница поређења са другим политичким системима.

После претходних питања, аутор дефинише предмет своје анализе – модерну националну државу. Полазећи од уобичајене веберовске дефиниције државе (територија, становништво и државна власт), аутор се усредсређује на елемент државне власти као предмет своје анализе и одређује њене три главне одлике: легитимност (под чиме подразумева да је суверена, представничка и политички одговорна), подела власти (хоризонтална и вертикална) и посвећеност заштити основних права (па самим тим и владавине права). Појам нације, као кључан за разумевање идеје националне државе, сумарно је описан на крају поглавља, а теоријска „неухватљивост“ тог појма нарочито је наглашена.

Иако је сразмерно мали део књиге, то поглавље је кључно за разумевање перспективе аутора. Поменуте одлике модерне државе су заправо идеали либералне демократије. Ти идеали су плод особенних историјских процеса на Западу и неретко су занемарени у самим државама у којима су настали. Чињеница да се ови представљају као конститутивни елементи модерне државе као такве објашњава зашто се даље у књизи системи који припадају сасвим другачијим политичким традицијама сматрају државама које још нису постале модерне или аномалијама које се одупиру класификацији. Сходно томе, тим системима је посвећен далеко ограниченији простор у књизи.

Први облик политичких режима којим се аутор бави јесте парламентарна демократија, којој је посвећено највише простора у књизи, са сразмерно најдужим историјским уводом. Аутор најпре подробно приказује еволуцију парламентаризма у Великој Британији. Иако се у више наврата позива на корене ограничене власти у Великој повељи слобода од 1215. године, аутор се првенствено бави политичком историјом од XVII до XIX века, нагла-

шавајући значај повеља и аката који су обликовали односе грана власти. Аутор објашњава контекст у коме је настао, а затим детаљно описује вестминстерски модел парламентаризма кроз његове главне установе (круна, влада и парламент) и начин њиховог садејства у XXI веку. Анализом су обухваћени и промена улоге Дома лордова, деволуција парламента Велсу, Северној Ирској и Шкотској и референдуми о независности Шкотске. Референдум о иступању из Европске уније није део анализе будући да тек треба да се види како ће то утицати на политички систем Уједињеног Краљевства.

Поглавље које следи бави се ширењем парламентарног модела и обухвата монархије и републике у Европи и ван ње. Прво се објашњава прилагођавање парламентаризма републиканском облику владавине, на историјском примеру Треће француске републике. Готово случајно устаљивање републике после пада Наполеона III уз помоћ уставних конвенција о понашању шефа државе показује како, на супрот ранијим схватањима у Енглеској, парламентаризам може опстати без симболичког и стабилизујућег присуства круне. Пре него што се упустио у описивање примера савременог парламентаризма, аутор објашњава традиционалне слабости таквог режима. Конкретно, функционисање целог политичког система зависи од стабилности партијског система и од амбивалентне улоге шефа државе. Ово поглавље је корисно јер се у њему објашњава шта је требало да савремени облици превазиђу и са којим изазовима су се суочавали.

Аутор је одабрао Шведску као пример савремене парламентарне монархије у Европи. Укратко је описано постепено ограничавање моћи монарха и прелажење центра власти на владу и премијера почев од 1634. године, што служи као увод за објашњавање начела у Уставу од 1974. године, овлашћења и начина избора законодавног тела (Риксдага), система судства, извршне власти и улоге круне. Аутор такође истиче неке особене институције у Шведској, попут Законодавног савета коме је поверена контрола уставности, али наглашава установу омбудсмана, која је доживела врло широку рецепцију у савременим демократијама. Поглавље о Шведској закључује се прегледом његовог функционисања и трајне стабилности система упркос окончању дугогодишње доминације Социјалдемократске партије у парламенту.

Европски примери парламентарних република које је аутор одабрао су Италија и Немачка. Према већ устаљеном обрасцу, прво је дат преглед настанка парламентаризма, а затим и ана-

лиза сваке гране власти кроз институције у којима су оличене, укључујући вертикалну поделу власти и установе контроле уставности, са прегледом њиховог функционисања протеклих деценија. Италија и Немачка су заједно обрађене будући да су обе државе у средишту Европе, ујединиле су се тек у XIX веку и имају значајну тоталитарну прошлост, а функционишу на тако различите начине. Наиме, стабилност извршне власти у Немачкој у оштром је контрасту са Италијом, где су за 70 година биле 64 различите владе. Узрок те разлике аутор налази прво у изборним системима, будући да је у Италији од самог почетка пропорционалност избора усталила дубоко подељен партијски систем, док је у Немачкој полувећински, полупропорционални систем омогућио стабилност двеју главних партија. Такође, установа конструктивног изгласавања неповерења у Немачкој, која је ограничила могућности обарања влада, допринела је већем континуитету извршне власти. Због тих одлика, али и улоге Савезног уставног суда, аутор политички систем Немачке означава као посебан случај рационализованог парламентаризма.

Широки опсег ове књиге показује анализа азијских демократских држава, које се у евроцентричној перспективи често занемарују. Аутор је одабрао по један пример монархије (Јапан) и републике (Индија). Дајући нешто дужи историјски увод него што су добиле европске парламентарне државе (осим Велике Британије), али пратећи исти образац, Поповић се усредсређује на особености тих држава. У случају Јапана, улога цара и пацифистичке одредбе Устава од 1947. године детаљније су описане, док су сложеност и разноврсност народа Индије и партијска и федерална структура које из тога произлазе предмет његове пажње.

Последњи обрађени пример парламентаризма у овој књизи је Јужноафричка Република, која се третира као посебан случај због presidencyалистичких одлика у Уставу од 1996. године и наслеђа апартхејда које пресудно обликују функционисање установа у тој држави. У закључним деловима прве половине књиге, аутор се осврће на тренутне промене у парламентарним системима и даје преглед његових слабости, понављајући увиде из претходних поглавља.

Друга породица политичких система који су обухваћени овом књигом јесу председнички системи. Темељан преглед развоја институција у Сједињеним Америчким Државама, почев од колонијалног периода, преко револуције до данас, заокружен је нарочитим освртом на оснивачке документе (Декларацију о независности, Чланове о конфедерацији и федерални Устав) и по-

тође измене Устава путем амандмана и судског тумачења. Као и у претходним поглављима, свака грана власти описана је кроз институције које их оличавају (председник, Конгрес, Врховни суд), њихов састав, овлашћења и начин избора, са погледом на установе међусобне контроле (*Checks and Balances*). У општем прегледу функционисања америчког система, посебна пажња је посвећена вертикалној подели власти, развоју партијског система и трансплантацији тог модела у другим државама. Аутор закључује да је, у односу на парламентарни, председнички систем доживео далеко мање успеха. Иако је често преузимао, нарочито у Африци и Јужној Америци, по правилу је водио успостављању диктатура, уместо да је учврстио функционисање демократије, чему је допринела његова основна слабост – неодговорност извршне власти.

Следеће поглавље, у којем је описан полупредседнички систем, почиње разлозима за његов настанак. Имајући у виду слабост извршне власти у континенталним парламентарним демократијама, у послератној Француској је развијен систем са циљем да уравнотежи парламентарно уређење са потребом да шеф државе буде оличење државног јединства и чинилац стабилности у политичком систему. Под несумњивим утицајем генерала Де Гола, Пета француска република је у великој мери превазишла слабости Треће и Четврте републике, а изгледа да ће Устав из 1958. године бити до сада најтрајнији. Установе Пете републике су описане понаособ, укључујући Уставни савет, а закључком је обухваћена и анализа скоријих промена партијског система, које су наизглед спречиле тежњу ка трајном успостављању двеју партија у центру француске политике. Аутор описује утицај тог система у последњим деценијама, нарочито на бивше социјалистичке републике у источној Европи. Због тога је анализиран и пример Русије, у којој је председничка власт развијенија компонента од парламентарне, а „шетање“ између председничке и премијерске функције дозвољава избегавање ограничења мандата и на тај начин може да омогући ауторитарне тежње. Поповић сматра да су то уједно и главне слабости полупредседничког система и разлог за опрез приликом његове рецепције.

Модел директоријалне власти, следећи којим се аутор бавио, настао је током Француске револуције, али је трајну примену доживео само у Швајцарској. Историјски преглед је у овом случају сасвим сажет, али објашњава неке од особености конфедералне прошлости Швајцарске, односно система кантона који

опстаје и данас. Још једном, избор, састав и овлашћења главних установа праћени су прегледом односа грана власти и партијског система. Новије промене које Поповић помиње су из 1999. године, када је већа популарност деснице променила „магичну формулу“ за избор састава Федералног савета. Особеност тог система и јединствен положај Швајцарске значајно отежавају пресађивање директоријалног режима у друге државе, што се видело када је Уругвај покушао да га примени. Стога је он остао без нарочитог утицаја, осим, како аутор тврди из личног искуства, као узор за „фасадне“ комунистичке уставе, конкретно СФР Југославије.

Иако је према мишљењу многих реч само о прелазном облику, аутор описује власт у подељеним друштвима (*power-sharing government*) као засебан модел. Својствен за друштва која су прошла кроз грађанске ратове или етничке сукобе (тзв. пост-конфликтна друштва), модел подељене власти подразумева напуштање већинског одлучивања уобичајеног у демократијама и заснива се на сагласности двеју или више етничких група како би се избегла надмоћ једне. У уставној теорији, Липхартов (*Lijphart*) појам консоцијативне демократије је узор за развој таквог модела. Он наглашава да је поштовање основних права неизоставна претпоставка за његово функционисање, чиме би требало да се објасни неуспех таквих система у прошлости. Да би илустровао тај модел, аутор је одабрао примере који су нам блиски – Босну и Херцеговину и (Северну) Македонију. У складу са обрасцем којег се доследно држи у целој књизи, Поповић даје преглед скорије историје, састава, избора и овлашћења институција, партијског система и уставне праксе. У закључку, он пореди два изложена примера и даје у основи оптимистичан поглед на будућност њихових политичких система. Колико је такав оптимизам основан, остаје да се види.

Недемократске режиме данашњице аутор сврстава у моделе који се одупиру класификацији. Под називом традиционалних система, Поповић их дели у две групе – они који припадају исламској традицији и традицији комунистичке власти. Противстављајући традиционалне државе модерним, аутор тврди да су и ове прве досегле различите степене модерности и да је еволуција у том смеру трајан процес. Једини пример који директно описује јесте НР Кина, у вези са којом поставља кључно питање: у којој мери су се политичке институције ускладиле са огромним променама у области економије? Претпоставка да су та два процеса

неизбежно повезана и да воде у истом правцу својствена је европској перспективи. Иако управо пример Кине ту законитост доводи у питање, аутор остаје при конвенционалном виђењу и држи се истог обрасца за описивање система као и за демократске режиме: састав, овлашћења и функционисање државно-партијских органа који оличавају гране власти у „систему народног конгреса“. У закључку, Поповић опет даје оптимистичан поглед на процесе отварања и модернизације, иако прихвата да једнопартијски систем остаје главна одлика кинеске државе.

Последњи облик политичког организовања јавних власти које аутор анализира јесте Европска унија, као својеврсан наднационални експеримент. Образац анализе система власти примењен је овде у крајње сажетој форми, на свега дванаест страна, али нису изостављене кључне одлике ни историјски процеси настанка и развоја. Таква сажетост је неопходна с обзиром на то да је предмет ове студије државна власт у националним политичким системима, па је, сходно томе, систем ЕУ представљен на начин и у мери у којој личи на системе својих чланица. У закључку су представљене добро познате дилеме о њеном даљем ширењу, будућем правцу и решавању проблема демократског дефицита њених институција.

Сама дужина овог приказа указује на то колико се различитих питања дотиче аутор. Сви важнији политички системи данашњице представљени су на мање од 300 страна, због чега су неки од њих сумарно описани. То је у извесној мери неизбежно, али подвлачи слабости приступа који је аутор одабрао – да буде „усамљени јахач“ у тој области и да направи дело широког замаха али кратке и читљиве форме. Обимније дело већег броја аутора, који потичу из држава које описују, могло би лакше да превазиђе ове проблеме.² Ипак, нипошто не треба потценити допринос ове књиге савременој уставноправној мисли. Једноставног и лако разумљивог стила, са обимним и актуелним списком литературе, ова књига је драгоцен увод у материју који подстиче на размишљање о темама које се олако занемарују. Стога она може бити вредно штиво, од посебне користи не само студентима политичких и правних наука већ и ширем кругу заинтересованих читалаца.

2 Иако је национална разноврсност коаутора у тој области и даље ретка, многа капитална дела која су доживела већи број издања су коауторска, на пример Almond *et al.* 2008⁹ i Mény, Surel 2009⁸.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Almond, Gabriel A., Bingham Powell, Jr., Russell J. Dalton, Kaare J. Strom. 2008⁹. *Comparative Politics Today: A World View*. Boston: Pearson.
- Mény, Yves, Yves Surel. 2009⁸. *Politique comparée. Les démocraties: Allemagne, Etats-Unis, France, Grande-Bretagne, Italie*. Paris: LGDJ.
- Popović, Dragoljub. 1989. *Ogled o odgovornoj vladi: na primeru njenog nastanka u Francuskoj*. Beograd: Savremena administracija.
- Поповић, Драгољуб. 1994. *Стварање модерне државе*. Београд: Издавачка кућа „Драганић“. (Popović, Dragoljub. 1994. *Stvaranje moderne države*. Beograd: Izdavačka kuća „Draganić“.)
- Поповић, Драгољуб. 2005. *Увод у ујоредно њраво*. Београд: Правни факултет Универзитета Унион – Службени гласник. (Popović, Dragoljub. 2005. *Uvod u uporedno pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta Union – Službeni glasnik.)
- Поповић, Драгољуб. 2012. *Евројско њправо људских њправа*. Београд: Службени гласник. (Popović, Dragoljub. 2012. *Evropsko pravo ljudskih prava*. Beograd: Službeni glasnik.)
- Popović, Dragoljub. 2013. *Postanak evropskog prava ljudskih prava*. Beograd: Službeni glasnik.

Стефан Деспот*

ДУШАН В. ПОПОВИЋ,
МАРКО ЈОВАНОВИЋ.
ПРАВО ИНТЕРНЕТА – ОДАБРАНЕ ТЕМЕ

Правни Факултет Универзитета у Београду,
Београд, 2017.

Ретроспективно посматрајући, може се приметити да је сваки период људског развоја имао главни медијум размене информација, културног садржаја, па и, у крајњем случају, доминантан вид разоноде. Настанком сваког од медијума улазило се у нову еру која је захтевала фундаменталне промене. Како су у XIX веку то биле књиге и дела литерарне природе, у XX веку се прелази на претежно визуелни вид прикупљања информација, а са појавом телевизијске технологије главни медиј постаје кинематографија (Bowman 2012, 67).

Овакво поређење само по себи наводи на питање који је медиј доминантан у XXI веку. Најсигурнији одговор би био управо интернет, који захваљујући својим техничким могућностима да се на једноставан начин, у било ком моменту и на било ком месту дође до жељених сазнања, па чак и изврше жељене интеракције са другим корисницима, даје потпуно ново значење појму размена информација. Оно што су парне машине представљале за Индустријску револуцију, то интернет, својим експедитивним и глобалним домањем, представља за данашње информационо доба. Ипак, због лаке приступачности и свакодневне присутности, значај организације која стоји иза тога и без кога тај медијум не

* Аутор је студент докторских студија из области интелектуалне својине на Правном факултету Универзитета у Београду, despotbeogradstefan@gmail.com.

би функционисао неретко се заборавља, па чак и потцењује. Озбиљнијим упуштањем у проблематику интернета и његовог функционисања, сама по себи се намећу одређена питања, на која се мора одговорити како би се озбиљно приступило задатку. Нека од тих питања су: како функционише управљање интернетом; које је право меродавно за правна питања која настају коришћењем интернета и како се успоставља надлежност за њихово решавање; питања која собом повлаче називи интернет домена; како се штите права интелектуалне својине на интернету узимајући у обзир да је срж интернета управо у размени садржаја на глобалном нивоу; на који начин се обезбеђује заштита података о личности и приватности на интернету. Управо су та питања Душан В. Поповић и Марко Јовановић одабрали да обраде у својој монографији *Право инјернетиа – одабране шеме*, коју су у складу са тим и поделили на пет целина и опсежно обрадили сваку од њих. Још у току иницијалног разматрања садржаја, читалац са сигурношћу може закључити да су аутори уложили много енергије, систематично приступили обради сваке целине. Посебно је важно истаћи да је свака од одабраних тема сагледана кроз објектив најактуелнијих прописа, како међународних уговора, тако и важећих прописа Републике Србије, па и прописа Европске уније (ЕУ), узимајући у обзир процес придруживања Републике Србије ЕУ и њену обавезу да усклади сопствене прописе са прописима ЕУ.

Иза настанка „права интернета“ стоји и интересовање самих аутора и раст интересовања стручне јавности за правне аспекте функционисања интернета, о чему сведочи и интересовање за годишње конференције „Интелектуална својина и интернет“ на тему савремених гледишта о актуелним питањима, која се редовно одржава на Правном факултету Универзитета у Београду у сурорганизацији са Фондацијом „Регистар националног интернет домена Србије“.

У првом поглављу, под називом „Управљање интернетом“, аутори су се исцрпно, али и сликовито позабавили питањем ко стоји иза сложене инфраструктуре која на глобалном нивоу омогућава функционисање интернета. На самом почетку, напомиње се да је то изразито сложено питање на које не постоји једноставан одговор. У прилог томе, илустративно се објашњава вишеслојна структура самог интернета, у којој, према речима аутора, „доњи слој“ чини инфраструктурни аспект интернета у чијем уређењу доминирају прописи из области електронских комуникација, „средњи слој“ чини систем *IP* адреса и назива интернет

домена заједно са пратећом мрежом интернет провајдера, док последњи, „горњи слој“ интернета чини сâм садржај који је крајњим корисницима доступан и који је потпуно уређен националним прописима многобројних држава. У складу са тим, ова целина је подељена на три одељка, а у сваком од њих аутори су обрадили засебан „слој“. Такође, у посебном одељку је истакнута битност демократизације процеса управљања интернетом уз што већу укљученост представника крајњих корисника приликом одлучивања о питањима из домена „средњег“ и „горњег слоја“.

Говорећи о „доњем слоју“ интернета, који се тиче инфраструктуре, аутори су веома језгровито објаснили историјске околности које су довеле до тренутног стања управљања интернетом. Објашњени су улога Међународне уније за телекомуникације (ITU) и Радне групе за инжењеринг интернета (IETF) и значај националних регулаторних тела у области електронских комуникација. Не може се занемарити чињеница да су Поповић и Јовановић приметили, узимајући у обзир саму природу интернета, да је промењен начин поступања када је инфраструктура у питању јер су у самом зачетку интернета као феномена преовладавали стари начини функционисања држава у питањима од заједничког интереса (у које спада и интернет) кроз деловање међународних организација и пратеће компликоване процедуре, као што је и сама Међународна унија за телекомуникације као специјализована агенција Уједињених нација за телекомуникације, док се касније прешло на ефикасније и мање формалне видове организовања. Питања интернета су веома флексибилна и флуидна имајући у виду да су недовољно истражена и да се константно мењају, уз сталан развој технологије. Како се наводи, најважнији аспект управљања инфраструктуром која омогућава функционисање интернета јесте делатност усклађивања техничких стандарда. Управо због тога је основана Радна група за инжењеринг интернета која се руководи искључиво принципима отвореног поступка одлучивања и стручности учесника, а рад се обавља под окриљем Интернет друштва, због тога што сама Радна група нема правни субјективитет, на бази волонтирања стручњака који желе да буду укључени у процес постављања стандарда.

У следећем одељку, аутори су се позабавили питањима „средњег слоја“ интернета, која се односе на систем IP адреса и називе интернет домена. Посебно се наглашава значај Интернет корпорације за додељене називе и бројеве (ICANN) и различитих оператора регистара назива домена које под надзором Интернет

корпорације, који управљају појединим генеричним доменима првог нивоа, с једне стране, и оператора регистара географских назива интернет домена, с друге стране. Аутори су и у овом случају приступили историјском методу излагања и критички сагледали некадашњи монополски модел обављања тих активности од времена када су оне биле у надлежности компаније *Network Solutions Inc.* па до данас када су те активности под окриљем Интернет корпорације за додељене називе и бројеве. Како се наводи, интернет је светска мрежа у којој важи начело отворености. Истакнуте критике против успостављеног монопола највише су засноване на чињеницама да је тако глобалан феномен непосредно повезан са америчком владом и на монополском положају који је имао *Network Solutions Inc.*, који није у складу ни са једним од начела о заштити конкуренције, узимајући у обзир да су били у могућности да сами утврђују цене и услове регистрације интернет домена. Такође је примећено да се тенденција демократизације процеса регистрације интернет домена појавила тек последњих година, образлажући такву тенденцију кроз призму активности Интернет корпорације, која је, као правно лице, субјекат приватног а не међународног јавног права, да додељује називе и бројеве. Аутори су оснивање такве корпорације окарактерисали као спремност Сједињених Америчких Држава да демократизују тај процес. Посебно је наглашено успостављање мултиактерског модела који подразумева учешће свих категорија припадника интернет заједнице у управљању системом назива интернет домена. Као корак напред посебно се оцењује чињеница да је монопол укинут тиме што сама корпорација успоставља услове за стицање акредитације за управљање регистрима генеричких назива интернет домена, док се том активношћу могу бавити сви они који такве услове објективно испуњавају.

Прво поглавље се завршава излагањем о проблематици регулацисања „горњег слоја“ интернета, који се односи на садржај који се дели на интернету, и закључује се да је одређивање прикладности садржаја на интернету и даље засновано на засебним националним прописима и да у овом случају значај суверености држава не посустаје. Сама та појава се може чинити контрадикторном узимајући у обзир да је интернет глобално доступан и отворен. Ипак, Поповић и Јовановић објективно износе разлоге због којих није могуће постићи хармонизацију, при чему су се највише фокусирали на тенденцију која постоји у садашњем свету да се улога глобалног надзорног органа над садржајем повери управо Интер-

нет корпорацији за додељене називе и бројеве. Као главне критике таквог решења аутори оправдано наводе потешкоће да се постигне међународни консензус по питању неприкладног садржаја и могућност злоупотребе ради ућуткивања политичких противника у демократским друштвима, а самим тим и кршење слободе изражавања као основног људског права.

У наставку су приказане потешкоће у одређивању међународне судске надлежности и меродавног права. У том поглављу је одговорено на питање да ли су постојећи принципи одређивања меродавног права и принципи утврђивања међународне надлежности компатибилни са самом природом интернета. Основне карактеристике интернета, као што су његов глобални домаћај и виртуелност, стварају посебан проблем у локализацији спорног односа који настане на интернету. Да би што подробније обрадили те теме, аутори посебно разматрају проблем утврђивања међународне надлежности, а у засебном поглављу је образложено и питање одређивања меродавног права. У сваком поглављу су разграничена спорна питања у уговорним односима, с једне стране, и вануговорним односима, с друге стране.

Ауторима се може одати признање да су у овом поглављу енергично и сликовито, на примерима, показали решавање поменутих проблема и да су велику пажњу усмерили на практичну применљивост изнетих решења. На самом почетку су истакли да постоји хаотичност у решавању правних проблема на интернету, што су илустровали једноставним примером ширења нетачних информација путем интернета. Пре самог упуштања у решавање проблема, уложен је напор да се читаоци подсети основних принципа утврђивања међународне надлежности и дефиниција термина „општа судска надлежност“ и „посебна судска надлежност“. Решавању оваквих проблема приступљено је и са аспекта домаћег и са аспекта упоредног права, а као главни примери навођени су право ЕУ и право и пракса Сједињених Америчких Држава и Уједињеног Краљевства. Ипак, независно од хаотичности интернета као феномена и потешкоћа у локализацији спорних односа, аутори су применом већ постојећих принципа успели да дођу до ефикасних и целисходних решења која ће бити изузетно значајна свима који се буду бавили правним питањима интернета који је као област права тек у зачетку.

У следећем поглављу под насловом „Називи интернет домена“ обрађени су правни аспекти назива интернет домена. Како би се читаоцима омогућио бољи увид у правне недоумице поводом

назива интернет домена, поглавље започиње неопходним техничким објашњењем. Убрзо након тога, аутори су се упустили у саму суштину правних недоумица које се појављују приликом регистрације назива интернет домена. Велики део поглавља посвећен је излагању о природи могућих спорова, које су Поповић и Јовановић поделили на спорове између савесних ималаца одређених права интелектуалне својине (најчешће права жига) и спорове између савесних ималаца права интелектуалне својине и несавесних регистраната. Иако су такви спорови засебно обрађени, уложен је напор да се у њиховој анализи истакну и основни принципи у обе групе спорова те да се укаже на њихову примену у свакој од група. Примера ради, начело доминантно у материји назива интернет домена јесте „први у времену, јачи у праву“, које подразумева да заштиту назива интернет домена ужива онај ко га је први и регистровао. То начело је изузетно значајно за прву групу спорова (спорови између савесних страна) јер се обе стране у спору крећу у оквиру својих права, те је то један од ретких начина да се поменути спор реши. С друге стране, то начело у споровима друге групе (спорови са несавесним регистрантом) не игра одлучујућу улогу, имајући у виду да се, уколико се испуне одређени услови, назив интернет домена може пренети на другу савесну страну као имаоца одређених права интелектуалне својине. Такође, пружен је одговор и на практично питање како се могу заштитити права у случају несавесне регистрације интернет домена. У том смислу, повучена је паралела између судског поступка и вансудског начина решавања спорова пред Комисијом за решавање спорова поводом регистрације националних интернет домена при Привредној комори Србије. Као недостаци судског поступка у односу на вансудски посебно се истичу следећи: а) тужба може бити поднета против лица које је свој назив интернет домена пренео на треће лице и самим тим изгубио пасивну легитимацију; б) судске одлуке у тој материји су тешко извршиве јер нису обавезујуће у другим земљама; в) поводом једног спора може да се донесе више судских одлука о повреди права интелектуалне својине путем регистрације истог назива домена те могу настати проблеми у извршавању таквих одлука. У том случају судски поступци се нису више показивали као најделотворније решење (Lipton 2010, 15).

Четврто поглавље под називом „Интелектуална својина“ бави се заштитом права интелектуалне својине на интернету, како самим начинима заштите таквих права и питањима одговорних лица за евентуалне повреде, тако и легитимношћу саме заштите и њеним балансирањем са другим правима корисника интернета.

Поглавље је подељено на три одељка. Тема првог одељка је питање адаптације традиционалних овлашћења ауторских и сродних права са новим начинима коришћења које доноси интернет. Појавом интернета само је додатно ојачана потреба да се ауторскоправна овлашћења екстензивно тумаче. Као главни пример аутори наводе ширење појма „умножавања“ и стварање дигиталних копија пролазног карактера као што је претраживање на интернету (*browsing*). Посебно се напомиње да је та појава довела и до стварања нових ауторскоправних овлашћења којима је проширен домен експлоатисања ауторског дела, као што је овлашћење на интерактивно чињење доступним предмета заштите. Потребу за тим овлашћењем аутори су посебно нагласили разграничавајући га од осталих видова експлоатисања предмета ауторског права, поготово поређењем са ауторскоправним појмом емитовања. При томе су указали и на релевантну праксу Европског суда правде у тумачењу појма „чињење предмета заштите доступним јавности“.

У другом одељку се анализира питање балансирања права које имају носиоци ауторскоправне заштите и остали корисници интернета и исцрпно се разматрају ограничења ауторских и сродних права. На почетку овог одељка читаоци се подсећају на принципијелну поделу тих ограничења на суспензију права и на законску лиценцу и оба ограничења се потом дефинишу. Након тога су образложена ограничења ауторског права у коришћењу предмета заштите у дигиталном облику, при чему се посебно издвајају правни режим компјутерских програма и правни режим база података, чије коришћење се разликује од других ауторских дела или предмета заштите сродних права.

Поглавље се завршава трећим одељком које се бави одговорностима посредника за повреду права интелектуалне својине на интернету. То је посебан проблем јер, како наглашавају аутори, једноставност комуникације на интернету и његов слободан карактер несумњиво стварају утисак код корисника да може слободно да приступи било ком онлајн садржају и да га даље дели, а да није свестан да чини повреду ауторских и сродних права. На самом почетку је успостављена јасна база актера, а то су носиоци ауторских и сродних права, крајњи корисници интернета и пружаоци интернет услуга – посредници. Аутори посреднике деле на „обичне посреднике“, као лица која пружају само услуге приступа интернету и повезивања корисника, „*caching* провајдере“, који аутоматски складиште податке и трајније их чувају на основу комуникације која је остварена између трећих лица и „*hosting* провајдере“, који корисницима омогућавају трајно складиштење података.

Главни примери „*hosting* провајдера“ су неки од најпопуларнијих сајтова, као што су Инстаграм, Јутјуб, Фејсбук и Твитер (Поповић 2016, 95). Одговорност последњих посредника се и највише доводи у питање и у генералним теоријским разматрањима и у овој монографији. У складу са том поделом, пружена су постојећа решења њихове одговорности и обезбеђен је увид у домаће прописе и у упоредне прописе Сједињених Америчких Држава, Уједињеног Краљевства, Француске, Италије, а на крају и ЕУ. Поповић и Јовановић се у самом закључку одељка фокусирају на домаће прописе и констатују да су усаглашени са правним стандардима ЕУ. Осим тога, ипак је наглашено да се у домаћим прописима, за разлику од поменутих страних права, не прави терминолошка разлика између разних врста посредника већ се сви називају једним широким именом: „пружаоцима услуга информационог друштва“, али се прави разлика у одговорности различитих посредника, па такви правни режими одговарају режиму обичних посредника, *caching* провајдера и *hosting* провајдера.

Монографија се завршава петим поглављем под називом „Заштита података о личности и приватности на интернету“, у којем су глобалан домашај интернета са својом једноставношћу ширења информација и чињеница да је све доступно уз „само један клик“ представљени као мана. Та лакоћа је утицала на повећану несмотреност људи на интернету која их је додатно изложила ризику да њихови лични подаци без икаквих потешкоћа могу да заврше у погрешним рукама и да буду злоупотребљени. Како аутори објашњавају, то се најчешће дешава тако што сами корисници недовољно пажљивим складиштењем података или постављањем личних информација на различитим друштвеним мрежама себе излажу додатном ризику. Иако је концепт приватности постојао много раније, што потврђују и разни међународни акти који гарантују заштиту људских права, појавом интернета створио се и захтев да се право на приватност заштити додатним мерама, о чему сведоче и најновије реформе ЕУ, од којих је најпознатија доношење Опште уредбе о заштити података (ITGP Privacy Team 2017, 11). У анализи тог питања узимају се у обзир и релевантне међународне конвенције којима се регулишу заштита људских права и правни стандарди заштите података о личности које је поставила ЕУ. Ово поглавље, а и сама монографија, закључују се излагањем о правним стандардима у Републици Србији. Аутори на самом крају критички приступају домаћим прописима и закључују да, за разлику од осталих области у којима је успостављена хармонизација, у овом случају право Републике Ср-

бије значајно заостаје за стандардима ЕУ. Као први разлог наводи се чињеница да Република Србија својим прописима још увек није обухватила нови талас значајних реформи успостављених на нивоу ЕУ. Као други разлог истиче се чињеница да због неадекватног уређења механизма и начина поступања са подацима није обезбеђена пуна заштита права лица чији се подаци обрађују.

Остаје нам на крају да закључимо да значај монографије *Право инјернеџа: одабране теме* није занемарљив имајући у виду да је пажњу читалаца усмерила на једно од најактуелнијих правних питања у вези са интернетом и у домаћем праву, и у упоредном праву других држава, па и у праву ЕУ. Такође, ауторима се мора одати признање за доследан стил писања у целој монографији, као и за то што су на питања правног уређења интернета одговорили за потребе читалаца који су експерти у тој области права, а опет веома приступачно и студентима који су заинтересовани за ту материју. Осим тога, значајно је и то што су аутори својим одговорима на питања о интернету и његовој хаотичности у великој мери демистификовали сâм интернет као феномен и додатно допринели разумевању ове материје.

ЛИТЕРАТУРА (REFERENCES)

- Bowman, Paul. 2012. *Culture & the Media*. Macmillan International Higher Education.
- ITGP Privacy Team. 2017. *EU General Data Protection Regulation (GDPR): An Implementation and Compliance Guide – Second edition*. IT Governance Ltd.
- Lipton, Jacqueline D. 2010. *Internet Domain Names, Trademarks and Free Speech*. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Поповић, Душан В. 2016. Ауторскоправни поглед на коришћење „Твитера“. 95–114. *Интелектуална својина и инјернеџ 2016*, ур. Душан В. Поповић. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Popović, Dušan V. 2016. Autorskopравни pogled na korišćenje „Tviterra“. 95–114. *Intelektualna svojina i internet 2016*, ur. Dušan V. Popović. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

ИЗВЕШТАЈИ СА КОНФЕРЕНЦИЈА

Уна Дивац*

ИЗВЕШТАЈ СА КОНФЕРЕНЦИЈЕ О РОДНО КОМПЕТЕНТНОМ ПРАВНИЧКОМ ЗНАЊУ

Правни факултет Универзитета у Београду организовао је онлајн конференцију „Родно компетентно правничко знање“ 25. маја 2020. године, уз подршку мисије ОЕБС-а у Србији. Конференција је део европског пројекта *New Quality in Education for Gender Equality – Strategic Partnership for the Development of Master’s Study Program Law and Gender /LAWGEM/*, чије је спровођење поверено конзорцијуму који чине Правни факултет Универзитета у Београду и универзитети Кадиз (Шпанија), *LUMSA* (Италија), Сарланд (Немачка) и Оребро (Шведска).

Конференција је организована са циљем да се истраживачима помогне да боље схвате родно осетљив језик и да резултате до којих буду дошли у свом раду искористе за унапређење образовања о родно осетљивим темама, за преиспитивање одређених правних дисциплина кроз призму родне осетљивости и за разјашњавање терминологије која се користи у дискусијама о родној равноправности, попут појмова „родни идентитет“, „равноправност“, „приватност“, „насиље“, „однос снага“, „самоодређење“ итд. Главну реч на конференцији имало је пет истакнутих говорница које су резултате својих истраживања и своја практична искуства поделиле са више од стотину учесника из свих делова Европе.

Скуп су отвориле и поздравиле све присутне др Иванка Поповић, ректорка Универзитета у Београду, и др Драгица Вујадиновић, професорка Правног факултета Универзитета у Београду и руководиоца *LAWGEM* пројекта.

* Асистенткиња на Правном факултету Универзитета у Београду, una.divac@ius.bg.ac.rs.

Прва говорница, др Сузан Баер (*Susanne Baer*), професорка Правног факултета Универзитета у Хумболту и судија Савезног уставног суда Немачке, говорила је на тему сложености појма „рода“ и како се он може схватити на више начина, зависно од контекста у којем се користи. Проф. Баер је указала на неколико проблема који се морају разумети да би се род и родна равноправност регулисали законом на одговарајућ начин. Пре свега, постоји лингвистички проблем – најпре, постоје језици у којима се не прави разлика између појмова „род“ и „пол“, а и у оним језицима који ту разлику познају ти појмови не морају имати исту садржину и значење. Даље, у различитим деловима света различито се схватају род и родни односи, тако да се негде може наићи на отпор родној равноправности и скептицизам према концепту рода. С тим у вези, треба одбацити штетно схватање да су покрети за родну и полну равноправност искључиво творевина Запада. На крају, треба бити свестан и чињенице да је род другачије схваћен и регулисан у земљама које имају различито политичко и друштвено уређење. Након што је детаљно изложила историју развоја рода (од „женског питања“ до критике бинарног схватања рода), проф. Баер је закључила да су критички приступ роду и родно компетентно схватање права изузетно важни.

Друга говорница, др Никола Лејси (*Nicola Lacey*), професорка права, родне и социјалне политике у Лондонској школи економије, излагала је на тему рода и кривичног права. У својој презентацији, критички се осврнула на концепт рода и социоправни оквир у којем се род анализира. Проф. Лејси је показала како разноврсни родно засновани стереотипи, двоструки стандарди и предрасуде снажно утичу и на законодавство и на јавно мњење. Навела је пример да силовање у браку изузетно дуго није признато као кривично дело, затим начин на који су изграђене различите врсте одбране (самоодбрана, провокација, неурачунљивост), стереотипе да је типичан криминалац мушкарац, а жртва жена и постојање тенденције да се умањује значај женског криминалног деловања итд. На основу свега тога, долази се до закључка да кривично право само родно обликује своје субјекте. Крајњи циљ истраживања у овој сфери је да се разоткрију сви родни стереотипи и да се подстакне реформа затворских система, кривичних санкција и кривичног права.

Трећа говорница, др Роузмери Хантер (*Rosemary Hunter*), професорка права и социоправних наука на Универзитету Кент, говорила је о томе како су род и породично право тесно повезани из два разлога: прво, породично право постоји и дејствује у род-

но дефинисаним оквирима и као такво има другачији ефекат на мушкарце и жене; друго, сáмо породично право је изразито укључено у родно обликовање сопствених субјеката који, с друге стране, различито доживљавају породично право зависно од своје расе, припадности класи, сексуалне оријентације и сл. Проф. Хантер је објаснила однос између родне (не)једнакости и поделе брачне имовине, одређивања старатељства над децом после развода, сурогат материнства, механизма решавања породичних спорова, утицаја пандемије на родну равноправност, насиља у породици, родне поделе рада у породицама, уговора и родних стереотипа. За крај, закључила је да је критички приступ породичном праву кључан за успешно стварање суштинске родне равноправности.

Израгање др Силвије Сутеу (*Silvia Suteu*), која предаје јавно право на Правном факултету Лондонског универзитетског колеџа, четврте говорнице, било је на тему низа пројеката под називом *Feminist Judgments Projects*. Њихов фокус је, до сада, био на правним системима Запада, тако да је др Сутеу изразила жељу да се пројекат те врсте покрене и за земље Централне и Источне Европе, објаснивши уснут потребу за таквим пројектом и изазове на које би се могло наићи (различитост правних система, правних култура, нивоа формализма, недостатак адекватног образовања судија о родно осетљивим темама). Главни задатак тих пројеката је да постојећу судску одлуку напишу поново, али из критичке, феминистичке и родно осетљиве перспективе. Такав приступ би могао бити изузетно користан и за судије и за студенте на студијама рода.

На крају, др Ивана Јелић, професорка Правног факултета Универзитета Црне Горе и судија Европског суда за људска права, говорила је о пракси Суда и развоју његовог схватања родних односа и равноправности. Прошавши кроз неколико познатих случајева, проф. Јелић је анализирала њихов значај за родну равноправност, а показала је и новине које је Суд усвојио: пружање заштите оним правима која нису изричито предвиђена Европском конвенцијом о људским правима тако што их подводи под постојећа права, употреба доктрине „живог инструмента“, признавање постојања индиректне дискриминације коју је могуће доказати и без употребе статистичких података, чешће освртање на међународне споразуме и инструменте меког права у пресудама. Проф. Јелић је такође критички анализирала примену доктрине слободне оцене и споменула да, иако је Суд напредовао, увек постоји места за побољшање, поготово у методологији и стварању јединствене судске праксе.

Излагања су праћена живом дискусијом о утицају пандемије на родну равноправност и насиље у породици, прикладности медијације за постизање родне равноправности у споровима, инсистирању на „роду“ у праву, проблему расправљања рода кроз бинарну призму, увођењу појма „квир“ у право, проблему родне неутралности у праву и отпору у законодавним и судским круговима да се он превазиђе. На крају је закључено да су за постизање родне равноправности кључни критички приступ истраживању и родно осетљиво образовање постојећих и будућих законодаваца и судија.

Слободан Самарџић*

LIDIJA R. BASTA FLEINER (1948–2019)

Вест о смрти проф. Лидије Р. Баста Флајнер потресла је део светске академске заједнице који ју је познавао и сарађивао с њом. Реч је о научнику који је оставио дубок траг у својој научној области – правној и политичкој теорији, али и о особи која је упоредо са својом професијом градила заједницу сарадње и пријатељства као хуманог пратиоца сваке професије.

Лидија Р. Баста Флајнер је свој богати радни век провела у Београду и Фрибуру (Швајцарска). У Институту за упоредно право прошла је све степене научног статуса, од приправника до научног саветника. Једна станица на њеном научном путовању био је београдски Правни факултет, где је докторирала на теми „Англо-саксонски конституционализам у теорији и пракси“ (1982). Годињу дана касније, објавила је своју прву књигу *Полиџика у њраницама њрава*. То је била једна од малобројних књига у југословенском академском простору која је проширила видике домаће правне и политичке науке у правцу другачијег политичког света од оног који је владао овим просторима. Није стога чудно што је та књига наишла на изузетан пријем међу младим правницима и политиколозима у тадашњој држави.

На самом почетку деведесетих година прошлог века Лидија Р. Баста Флајнер прешла је у Институт за европске студије, а 1993. године отишла је у Фрибур и на тамошњем универзитетском Институту за федерализам радила је до пензионисања (2010). Осим научног рада у Институту, где спада и њено управљање Међународним истраживачким центром, она је предавала на Правном факултету Универзитета у Фрибуру.

* Редовни професор Факултета политичких наука Универзитета у Београду, slobodan.samardzic@fpn.bg.ac.rs.

Радни век проведен у Швајцарској представљао је интензивирани наставак њене плодне научне делатности у нашој земљи. У том периоду водила је више међународних научних пројеката, објавила велики број радова у водећој светској периодици и зборницима које је најчешће и приређивала, предавала на престижним универзитетским центрима свих континената. Велики део свог прегнућа поделила је са својим животним сапутником проф. Томасом Флајнером (*Thomas Fleiner*), светски уваженим професором уставног, управног и међународног права. Круна њиховог заједничког рада јесте обимна књига *Ојшша тхеорија државе (Allgemeine Staatslehre)*, која се на немачком језику појавила код Шпрингера 2004. године. Проширена верзија на енглеском под насловом *Уставна демократија у мултикултурном глобализованом свету (Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World)* објављена је код истог издавача 2009. године. Обе књиге су постале универзитетски уџбеници на већем броју правних факултета у свету.

Из богате научне и професионалне каријере Лидије Р. Баста Флајнер поменућемо само још два њена међународна ангажмана: била је дугогодишњи генерални секретар Међународног удружења за уставно право и потпредседник Саветодавног комитета за мањинска права Савета Европе.

Поред свега, за нашу домаћу средину остаће упамћен огроман допринос овог изузетног човека на одржању и побољшању академског капацитета, посебно од њеног одласка у Швајцарску. Најпре, у време драконских санкција деведесетих, захваљујући њој и њеном супругу Томасу Флајнеру, неколико научних установа у Београду имало је отворена врата у међународне научне токове посредством Института за федерализам. После двехиљадите године, та вишеструка сарадња је настављена, овога пута обогаћена њиховим предавачким активностима у Београду. Лидија Р. Баста Флајнер предавала је на Правном факултету Универзитета „Унион“, на Факултету политичких наука (заједно са Томасом Флајнером) и Правном факултету Универзитета у Београду. У једном мандату била је и председник Српског удружења за уставно право.

Посебно треба истаћи њен рад са нашим научним подмлатком, и у Београду и у Фрибуру, у разним облицима и фазама њиховог научног стасавања, али пре свега у бројним приликама које им је пружала позивајући их на Летњи универзитет Института за федерализам. За младе научнике широм света то је била научна инсти-

туција од прворазредног значаја, отворена и доступна и нашим младим академцима, а Лидија Р. Баста Флајнер остаће упамћена као њен дугогодишњи руководиоцац.

Имајући у виду и многе друге њене активности, ова средина јој се не може одужити за допринос обогаћењу правне и политичке науке у Србији. Символична надокнада за њен предан рад била је награда коју је Лидија Р. Баста Флајнер добила за животно дело од Фондације Миодраг Јовичић 2008. године.

Људи који су са Лидијом Р. Баста Флајнер блиско сарађивали и уз то били њени пријатељи тешко могу да опишу обим и дубину недостатка њеног присуства међу нама. Београд је био и остао њено место љубави, а о томе најбоље говоре њени учестали долазци. Бивало је то најчешће на радне позиве, али је њен боравак увек био прилика за сусрете са блиским особама и неговање оне људске интимае без које живот нема пуни смисао.

Јасминка Хасанбеговић*

WERNER KRAWIETZ (1933–2019)

Вернер Кравиец је био осведочени пријатељ и изузетан колега, који је пружао подршку многим с наших простора који су се бавили правном теоријом и сродним дисциплинама, а посебно нашем факултету као институцији, што нам је чинило и чиниће нам увек велику част.

И много пре него што је 2005. године, на позив академика Данила Басте, постао члан Међународног научног савета *Анала Правној факултету у Београду*, дошао је у Београд на Симпозијум *Правна држава – Порекло и будућности једне идеје*. Симпозијум – поводом јубилеја нашег факултета, 150 година његовог постојања – одржан је 26. и 27. септембра 1991. године. То је било врло тешко време за нашу земљу, која се у иностранству већ тада није препоручивала као место које треба посетити, посебно не од немачке владе. Ипак, професор Кравиец је дошао, говорио на тему *Друштвена правила ире и право у њерсејективни теорије система* те расправљао и неформално разговарао с осталим учесницима симпозијума: Радомиром Д. Лукићем, Стеваном Врачаром, Ерхардом Денингером (Erhard Denninger), Едином Шарчевићем, Јасминком Хасанбеговић, Улрихом Пројсом (Ulrich K. Preuß), Јовицом Труљом, Костом Чавошким, Драгољубом Поповићем, Лидијом Р. Баста Посавец, Божидаром С. Марковићем и Славољубом Поповићем. Својих овдашњих колега се и годинама касније живо сећао и при сваком сусрету питао за њих. О научној вредности прилога на том симпозијуму судили су и судиће читаоци на основу двојезичног (српско-немачког) издања књиге која је под истим насловом изашла у децембру 1991. године.

* Редовна професорка Правног факултета Универзитета у Београду, hasanbegovic.j@gmail.com

Но, професор Кравиец је тад учинио још много више: предложио је и на неки начин се самообавезао да се приложи с поменутог симпозијума објаве у посебној свесци (*Sonderheft*) чувене *Rechtstheorie*, чији је био дугогодишњи главни уредник. У томе је, међутим, наишао на жестоке отпоре и критике у својој земљи, и то како од колега које су у то време санкција Уједињених нација против Савезне Републике Југославије стриктно следиле ставове своје владе, тако, истина неформално, и од саме владе која је примену санкција најшире тумачила и остваривала. Ипак, успео је да се одупре тим притисцима и остао чврст у свом уверењу да не треба мешати посленике у култури и државној политици те да се треба одлучно супротставити колективном културном санкционисању колега, што је после више од две године резултирало објављивањем: Basta, Danilo (Hrsg.); Krawietz, Werner (Hrsg.); Müller, Dieter (Hrsg.), *Rechtsstaat – Ursprung und Zukunft einer Idee. Symposium zum 150jährigen Bestehen der Belgrader Juristischen Fakultät. SONDERHEFT JUGOSLAWIEN. Rechtstheorie, Band 24, Heft 1–2, 1993: 1–260*. Овај последњи зборник се од претходно поменутог разликује (што је добро) по једном тексту више: немачком преводу текста Данила Басте Шта није правна држава (*Гледништва*. 10–12/1989: 75–78).

Вернера Кравиеца изузетним чине његова постигнућа у професионалној биографији. У најбољој традицији немачког начина студирања, а то значи студирања више области на више универзитета, после матуре је од 1954. до 1957. године студирао правне науке, филозофију и социологију у Минстеру, Фрајбургу и Грацу. Потом је положио први правнички државни испит у Хаму на Врховном суду севернорајнско-вестфалске федералне јединице, који је један од највећих и, с традицијом од почетка XIX века, један од најстаријих немачких судова.

Потом је у Грацу положио испит из националне економије, а онда ту 1960. године и докторирао у области политичких наука. После другог државног испита (који одговара нашем правосудном испиту), који је положио 1963, докторирао је по други пут 1965. године у Минстеру – овога пута у области правних наука дисертацијом *Позитивно право и његове функције: Категоријална и методолошка разматрања за једну теорију правних функција* (*Das positive Recht und seine Funktion. Kategoriale und methodologische Überlegungen zu einer funktionalen Rechtstheorie*). Та његова докторска теза објављена је две године касније (1967) у Берлину код чувеног издавача Дункера и Хумблота (Duncker & Humblot), једног од

најугледнијих и најстаријих немачких издавача (још с краја XVIII века), специјализованог за области правних, државних, политичких, економских, друштвених, историјских и књижевних наука, као и филозофије, дакле, за области хуманистичких дисциплина.

Као дипломирани правник с докторатом и правосудним испитом, радио је најпре у администрацији Минстерског универзитета (1964–1966), а затим је, пошто је стекао и други докторат, био научни асистент у Институту за јавно право и политику (1966–1974).

Још 1970. године – заједно са (сада веома) чувеним Карлом Енгишем (Karl Engisch), Хербертом Л. А. Хартом (Herbert L. A. Hart), Хансом Келзенем (Hans Kelsen), Улрихом Клугом (Ulrich Klug) и Карлом Попером (Karl R. Popper) – учествовао је у оснивању *Rechtstheorie*, часописа за логику и теорију правног метода, општу теорију права и државе, теорију комуникација, норми и делања, социологију и филозофију права. *Rechtstheorie* је убрзо постао и остао један од најугледнијих часописа у свету у својој врсти, а Вернер Кравице је био његов уредник годинама, све до смрти. У стручним круговима можда је и најпознатији у тој својој улози.

Venia legendi за јавно право, правну теорију и социологију права на минстерском Правном факултету Кравице је стекао 1974. године на основу хабилитационог списка *Теорија и техника њојмовне јурисџруденције (Theorie und Technik der Begriffsjurisprudenz)*, који је 1976. објавио чувени дармштатски издавач Wissenschaftliche Buchgesellschaft. Редовни професор теорије права, филозофије права и социјалне филозофије постао је 1979, преузевши ту катедру као следбеник свог учитеља Хелмута Шелског (Helmut Schelsky). Већ 1980–1982. постао је декан Правног факултета, а у настави је био активан и по одласку у пензију 1999. године, као емеритус.

Вернера Кравицеа је од почетка красио изузетан смисао за сарадњу у науци и преко граница своје земље, што му је с годинама доносило све већи углед и изузетно поштовање међу колегама. Већ 1982. изабран је за професора на Европском факултету за студије развоја и коришћења тла (Faculté Européenne des Sciences du Foncier / Europäische Fakultät für Bodenordnung / Eurorean Faculty of Land Use and Development) у Стразбуру. Нарочито интензивну сарадњу развио је с московским Правним факултетом и Институтом за државу и право Руске академије наука, о чему посебно сведочи Међународни центар за немачко-руске правне студије, који је основао у Минстеру. Био је много година члан Управног одбора Међународног удружења за правну и социјалну филозофију (IVR).

Библиографија Вернера Кравицеа обухвата преко четири стотине библиографских јединица. Нарочито се бавио истраживањима основа правних наука, теоријом права и државе, анализом политичких система, компаративистиком институција и система, новим конституционализмом у постсовјетској уставној и правној држави и променама правних система. Обим и домете његових истраживања на посредан начин изражавају и наслови чак три свечаника објављена у његову част. Ти зборници радова посвећени су питањима правне норме и правне стварности – *Rechtsnorm und Rechtswirklichkeit* из 1993. поводом 60. рођендана; правној и друштвеној теорији – *Theorie des Rechts und der Gesellschaft*, зборник из 2003, и позитивности, нормативности и институционалности права – *Positivität, Normativität und Institutionalität des Rechts*, свечаник из 2013. године поводом 80. рођендана. У овом последњем писац ових редова, као једини аутор из средње и југо-источне Европе, имала је част да буде позвана да да свој прилог.

Огроман научни рад и резултати, као и разни облици сарадње донели су Вернеру Кравицеу и многа признања: почасни докторат Универзитета у Хелсинкију, редовно чланство јединог Немца у Финској академији наука, почасни докторат и професуру на чувеном будимпештанском Еотвош-Лоранд (Eötvös-Loránd) универзитету, такође чланство првог Немца и почасни докторат Руске академије наука, као и почасне докторате Универзитета Салента у Леђу (Италија) и Универзитета у Тартуу (Естонија).

Међу нама ће се Вернер Кравиец памтити не само по својим изузетним научним постигнућима него и као искрени пријатељ Правног факултета Универзитета у Београду, који је нашем факултету и својим колегама овде пружао подршку када им је у тешким временима била најпотребнија.

УПУТСТВО ЗА АУТОРЕ

Нови Архив за љравне и друшћивене науке Правној факултетној Универзитетној у Београду објављују текстове на српском језику. Штампано издање се објављује на ћириличком писму, а електронско издање на ћириличком и латиничком писму. Електронско издање може да садржи и текстове у изворном облику на енглеском, француском, немачком или италијанском језику.

Аутори задржавају ауторско право на своме делу. Међутим, услов за објављивање у *Новом Архиву за љравне и друшћивене науке* јесте да аутори издавачу дозволе да објави дело, да гарантују право да ће *Нови Архив* бити наведен као изворни издавач у случају поновног објављивања и да неискључиво уступе овлашћење на умножавање те овлашћење да се текст учини доступним јавности и да се дистрибуира у свим облицима и медијима. Објављени текстови се дистрибуирају под условима лиценце „Creative Commons Attribution 4.0 International License (CC BY)“.

Предајом текста, аутор изјављује да текст није ни објављен ни прихваћен за објављивање те да неће бити предат за објављивање било ком другом медију.

Аутор такође изјављује да је:

- 1) носилац ауторског права;
- 2) обавештен о правима трећих лица;
- 3) испунио захтеве који произлазе из тих права.

Аутори своје текстове шаљу електронском поштом на адресу noviarhiv@ius.bg.ac.rs. Пријем свих текстова биће потврђен електронском поштом. Редакција ће размотрити подобност свих радова да буду подвргнути поступку рецензирања. Подобни текстови се шаљу на двоструку анонимну рецензију.

Информације о уређивачкој политици *Новог Архива за љравне и друшћивене науке* видети на: noviarhiv.ius.bg.ac.rs.

Ако желите да предате свој рад *Новом Архиву*, молимо вас да пратите следећа упутства.

Рукопис треба да буде уређен на следећи начин:

1. насловна страница,
2. апстракт и кључне речи,
3. рукопис и списак литературе,
4. додаци, табеле и слике,
5. *summary* и кључне речи на енглеском језику.

1. НАСЛОВНА СТРАНИЦА

Насловна страница рукописа треба да садржи следеће податке:

- наслов текста,
- име, презиме, годину рођења и афилијацију аутора,
- пуну адресу за кореспонденцију и адресу електронске поште.

Ако је текст коауторски, тражени подаци се достављају за сваког аутора.

2. АПСТРАКТ И КЉУЧНЕ РЕЧИ

Тексту претходи апстракт који је строго ограничен на 150 речи. Апстракт не сме да садржи неодређене скраћенице или референце.

Испод апстракта се наводи пет кључних речи које су прикладне за индексирање.

3. РУКОПИС И СПИСАК ЛИТЕРАТУРЕ

Због анонимног рецензирања, имена аутора и њихове афилијације не треба наводити на страницама рукописа.

Текстови морају да буду написани у следећем формату:

- величина странице: А4,
- маргине: 2,5 cm,
- фонт: Times New Roman,
- размак између редова у главном тексту: 1,5,
- размак између редова у фуснотама: 1,
- величина слова у главном тексту: 12 pt,
- величина слова у фуснотама: 10 pt,
- нумерација страница: арапски број у доњем десном углу странице.

Не треба наводити „професор“, „др“, „г.“ нити било какве титуле.

Све слике и табеле морају да буду поменуте у тексту, према редоследу по којем се појављују.

Све акрониме треба објаснити приликом првог коришћења, а затим се наводе великим словима.

Европска унија (ЕУ),

The United Nations Commission on International Trade Law (UNCITRAL)

Бројеви од један до девет пишу се словима, већи бројеви пишу се цифрама. Датуми се пишу на следећи начин: 1. јануар 2012. године; 2011–2012; тридесетих година 20. века.

Фусноте се користе за објашњења, а не за навођење литературе. Просто навођење мора да буде у главном тексту, са изузетком закона и судских одлука.

Поднасловe треба писати на следећи начин:

1. ВЕЛИКА СЛОВА

1.1. Прво слово велико

1.1.1. Прво слово велико курсив

Цитирање

Сви цитати, у тексту и фуснотама, треба да буду написани у следећем формату: (аутор/година/број странице или више страница).

Домаћа имена која се помињу у реченици не треба понављати у заградама:

- Према Милошевићу (2014, 224–234)...
- Римски правници су познавали различите класификације ствари (Милошевић 2014, 224–234).

Страна имена која се помињу у реченици треба да буду транскрибована, а у заградама их треба поновити и оставити у оригиналу. У списку литературе страна имена се не транскрибују:

- Према Коциолу (Koziol 1997, 73–87)...
- О томе је опсежно писао Коциол (Koziol 1997, 73–87).
- Koziol, Helmut. 1997. *Österreichisches Haftpflichtrecht*, Band I: Allgemeiner Teil. Wien: Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung.

Домаћа дела се цитирају писмом којим су штампана. У списку литературе дело штампано латиницом наводи се само латиницом, а дело штампано ћирилицом наводи се ћирилицом и латиницом, при чему се латиничка референца ставља у заграде:

- Према Милошевићу (2014, 347–352)...
- Милошевић, Мирослав. 2014. *Римско право*. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Досије студио. (Milošević, Miroslav. 2014. *Rimsko pravo*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Dosije studio.)
- Вукадиновић (Vukadinović 2015, 27) истиче да јемац испуњава туђу, а гарант своју обавезу.
- Vukadinović, Radovan. 5–6/2015. О правном regulisanju posla bankarske garancije u novom Građanskom zakoniku. *Pravni život* 64: 17–36.

Пожељно је да у цитатима у тексту буде наведен податак о броју странице на којој се налази део дела које се цитира.

Исто тако и / Исто / Као и Константиновић (1969, 125–127).

Према Бартош (1959, 89 фн. 100) – *шамо је је фусноџа 100 на 89. сџраницџи*.

Као што је предложио Бартош (1959, 88 и фн. 98) – *шамо је је фусноџа 98 није на 88. сџраницџи*.

Пре броја странице не треба стављати ознаку „стр.“, „р.“, „ф.“ или слично.

Изузетно, тамо где је то прикладно, аутори могу да користе цитате у тексту без навођења броја странице дела која се цитира. У том случају аутори могу, али не морају да користе неку од назнака као што су: *видети*, *посебно видети*, *видети*, на пример и др.

(видети, на пример, Бартош 1959; Симовић 1972)

(видети посебно Бакић 1959)

(Станковић, Орлић 2014)

Један аутор

Цишај у шекспију (Т): Као и Илиј (Ely 1980, број странице), тврдимо да...

Навођење у сјиску литературу (Л): Ely, John Hart. 1980. *Democracy and Distrust: A Theory of Judicial Review*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press.

Т: Исто као и Аврамовић (2008, број странице), тврдимо да...

Л: Аврамовић, Сима. 2008. *Rhetorike techne – вешиина беседништва и јавни наступ*. Београд: Службени гласник – Правни факултет Универзитета у Београду. (Avramović, Sima. 2008. *Rhetorike techne – veština besedništva i javni nastup*. Beograd: Službeni glasnik – Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Т: Беговић (Begović 2011, број странице)

Л: Begović, Boris. 2011. *Institucionalni aspekti privrednog rasta*. Beograd: Službeni glasnik i Centar za liberalno-demokratske studije.

Два аутора

Т: Као што је указано (Fleiner, Basta Fleiner 2009, број странице)...

Л: Fleiner, Thomas, Lidija R. Basta Fleiner. 2009. *Constitutional Democracy in a Multicultural and Globalised World*. Berlin – Heidelberg: Springer Verlag.

Т: Као што је показано (Станковић, Орлић 2014, број странице)...

Л: Станковић, Обрен, Миодраг Орлић. 2014. *Стварно право*. Београд: Номос. (Stanković, Obren, Miodrag Orlić. 2014. *Stvarno pravo*. Beograd: Nomos.)

Три аутора

Т: Као што су предложили Сесил, Линд и Бермант (Cecil, Lind, Bermant 1987, број странице)...

Л: Cecil, Joe S., E. Allan Lind, Gordon Bermant. 1987. *Jury Service in Lengthy Civil Trials*. Washington, D.C.: Federal Judicial Center.

Више од три аутора

Т: Како наводи угледна група конституционалиста (Dorsen *et al.* 2003, број странице)...

Л: Dorsen, Norman, Michel Rosenfeld, Andras Sajó, Susanne Baer. 2003. *Comparative Constitutionalism – Cases and Materials*. St. Paul, MN: Thomson West.

T: Поједини аутори сматрају (Варади *et al.* 2012, број странице)...

L: Варади, Тибор, Бернадет Бордаш, Гашо Кнежевић, Владимир Павић. 2012. *Међународно приватно право*. 14. издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Varadi, Tibor, Bernadet Bordaš, Gašo Knežević, Vladimir Pavić. 2012. *Međunarodno privatno pravo*. 14. izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Институција као аутор

T: (U.S. Department of Justice 1992, број странице)

L: U.S. Department of Justice. Office of Justice Programs. Bureau of Justice Statistics. 1992. *Civil Justice Survey of State Courts*. Washington, D.C.: U.S. Government Printing Office.

T: (Завод за интелектуалну својину Републике Србије 2015, број странице)

L: Завод за интелектуалну својину Републике Србије. 2015. *95 година заштите интелектуалне својине у Србији*. Београд: Colorgraphx. (Zavod za intelektualnu svojinu Republike Srbije. 2015. *95 godina zaštite intelektualne svojine u Srbiji*. Beograd: Colorgraphx.)

Дело без аутора

T: (*Journal of the Assembly* 1822, број странице)

L: *Journal of the Assembly of the State of New York at Their Forty-Fifth Session, Begun and Held at the Capitol, in the City of Albany, the First Day of January, 1822*. 1822. Albany: Cantine & Leake.

Преведено дело:

T: Ослањајући се на Харта (2013, број странице), сматрамо да...

L: Харт, Херберт Л. А. 2013. *Појам права* (прев. Душан Врањанац и Горан Дајовић). Београд: Правни факултет Универзитета у Београду – Службени гласник. (Hart, Herbert L. A. 2013. *Pojam prava* (prev. Dušan Vranjanac i Goran Dajović). Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu – Službeni glasnik.)

Цитирање више дела истог аутора

Клермонт и Ајзенберг сматрају (Clermont, Eisenberg 1992, број странице; 1998, број странице)...

Баста истиче (2001, број странице; 2003, број странице)...

Цитирање више дела истог аутора из исте године

T: (White 1991a, број странице)

L: White, James A. 1991a. Shareholder-Rights Movement Sways a Number of Big Companies. *Wall Street Journal*. April 4.

Истовремено цитирање више аутора и дела

(Grogger 1991, број странице; Witte 1980, број странице; Levitt 1997, број странице)

(Поповић 2017, број странице; Лабус 2014, број странице; Васиљевић 2013, број странице)

Поглавље у књизи

T: Холмс (Holmes 1988, број странице) тврди...

L: Holmes, Stephen. 1988. Precommitment and the Paradox of Democracy. 195–240. *Constitutionalism and Democracy*, ed. John Elster, Rune Slagstad. Cambridge: Cambridge University Press.

Поглавље у делу које је издато у више томова

T: Шварц и Сајкс (Schwartz, Sykes 1998, број странице) тврде супротно.

L: Schwartz, Warren F., Alan O. Sykes. 1998. Most-Favoured-Nation Obligations in International Trade. 660–664. *The New Palgrave Dictionary of Economics and the Law*, Vol. II, ed. Peter Newman. London: MacMillan.

Књига са више издања

T: Користећи Гринов метод (Greene 1997), направили смо модел који...

L: Greene, William H. 1997. *Econometric Analysis*. 3. ed. Upper Saddle River, N.J.: Prentice Hall.

T: (Марковић 2015, број странице),

L: Марковић, Ратко. 2015. *Уставно право*. 20. издање. Београд: Правни факултет Универзитета у Београду. (Marković, Ratko. 2015. *Ustavno pravo*. 20. izdanje. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.)

Навођење броја издања није обавезно.

Поновно издање – репринт

T: (Angell, Ames [1832] 1972, 24)

L: Angell, Joseph Kinniaut, Samuel Ames. [1832] 1972. *A Treatise on the Law of Private Corporations Aggregate*. Reprint, New York: Arno Press.

Чланак

У списку литературе наводе се: презиме и име аутора, број и година објављивања свеске, назив чланка, назив часописа, година излажења часописа, странице. При навођењу иностраних часописа који не нумеришу свеске тај податак се изоставља.

T: Тај модел је користио Левин са сарадницима (Levine *et al.* 1999, број странице)

L: Levine, Phillip B., Douglas Staiger, Thomas J. Kane, David J. Zimmerman. 1999. *Roe v. Wade and American Fertility*. *American Journal of Public Health* 89: 199–203.

T: На то је указао Васиљевић (2018, број странице)

L: Васиљевић, Мирко. 2/2018. Арбитражни уговор и интеркомпанијско-правни спорови. *Анали Правној факултету у Београду* 66: 7–46. (Vasiljević, Mirko. 2/2018. Arbitražni ugovor i interkompanijskopравни спорови. *Анали Правног факултета у Београду* 66: 7–46.)

T: Орлић истиче утицај упоредног права на садржину Скице (Orlić 2010, 815–819).

L: Orlić, Miodrag. 10/2010. Subjektivna deliktна odgovornost u srpskom pravu. *Pravni život* 59: 809–840.

Цитирање целог броја часописа

T: Томе је посвећена једна свеска часописа *Texas Law Review* (1994).

L: *Texas Law Review*. 1993–1994. *Symposium: Law of Bad Faith in Contracts and Insurance*, special edition 72: 1203–1702.

T: Осигурање од грађанске одговорности подробно је анализирано у часопису *Анали Правној факултету у Београду* (1982).

L: *Анали Правној факултету у Београду*. 6/1982. *Савешовање: Нека актуелна питања осигурања од грађанске одговорности*, 30: 939–1288. (*Анали Правног факултета у Београду*. 6/1982. *Savetovanje: Neka aktuelna pitanja osiguranja od грађанске одговорности*, 30: 939–1288.)

Коментари

T: Смит (Smith 1983, број странице) тврди...

L: Smith, John. 1983. Article 175. Unjust Enrichment. 195–240. *Commentary to the Law on Obligations*, ed. Jane Foster. Cambridge: Cambridge University Press.

T: Према Шмаленбаху (Schmalenbach 2018, број странице), јасно је да...

L: Schmalenbach, Kirsten. 2018. Article 2. Use of Terms. 29–55. *Vienna Convention on the Law of Treaties: A Commentary*, eds. Oliver Dörr, Kirsten Schmalenbach. Berlin: Springer-Verlag GmbH Germany.

T: Перовић (Perović 1980, број странице) тврди да...

L: Perović, Slobodan. 1980. Član 45. Predugovor. 221–224. *Komentar Zakona o obligacionim odnosima*, ur. Slobodan Perović, Dragoljub Stojanović. Gornji Milanovac: Kulturni centar – Kragujevac: Pravni fakultet Univerziteta u Kragujevcu.

Чланак у часопису или дневним новинама без аутора

T: објављено у *Полицији* (2019)

L: *Политика*. 2019. Србија снажно посвећена европском путу. Март. (*Politika*. 2019. Srbija snažno posvećena evropskom putu. Mart)

T: Као што је објављено у часопису *The Economist* (2020)...

L: *The Economist*. 2020. Why the pandemic could eventually lower inequality. May 16.

Чланак у часопису или дневним новинама са аутором (ауторима)

T: У *Времену* је објављено (Švarn, Georgijev 2018) да...

L: Švarn, Filip, Slobodan Georgijev. 2018. Razgraničenje je model u skladu sa politikom etničkog čišćenja. *Vreme*. Avgust.

T: (Mathews, DeBaise 2000)

L: Mathews, Anna Wilde, Colleen DeBaise. 2000. MP3.com Deal Ends Lawsuit on Copyrights. *Wall Street Journal*. November 11.

Необјављени рукопис

T: (Аврамовић, Тодоровић 2017)

L: Аврамовић, Павле, Ненад Тодоровић. 2017. Стицање без основа у римском праву. Необјављен рукопис. Универзитет у Нишу, Правни факултет, август. (Аврамовић, Pavle, Nenad Todorović. 2017. Sticanje bez osnova u rimskom pravu. Neobjavljen rukopis. Univerzitet u Nišu, Pravni fakultet, avgust.)

T: (Daughety, Reinganum 2002)

L: Daughety, Andrew F., Jennifer F. Reinganum. 2002. Exploiting Future Settlements: A Signaling Model of Most-Favored-Nation Clauses in Settlement Bargaining. Unpublished manuscript. Vanderbilt University, Department of Economics, August.

Радни документ

T: (Стојановић, Савић 2017)

L: Стојановић, Огњен, Мартин Савић. 2017. Правна природа уговора о кредиту. Радни документ. Институт за право и финансије, Београд. (Stojanović, Ognjen, Martin Savić. 2017. Pravna priroda ugovora o kreditu. Radni dokument. Institut za pravo i finansije, Beograd.)

T: (Eisenberg, Wells 2002)

L: Eisenberg, Theodore, Martin T. Wells. 2002. Trial Outcomes and Demographics: Is There a Bronx Effect? Working paper. Cornell University Law School, Ithaca, NY.

Нумерисани радни документ

T: (Томић, Павловић 2018)

L: Томић, Јанко, Саша Павловић. 2018. Упоредноправна анализа прописа у области радног права. Радни документ бр. 7676. Институт за упоредно право, Београд. (Tomić, Janko, Saša Pavlović. 2018. Uporodnopravna analiza propisa u oblasti radnog prava. Radni dokument br. 7676. Institut za uporedno pravo, Beograd.)

T: (Glaeser, Sacerdote 2000)

L: Glaeser, Edward L., Bruce Sacerdote. 2000. The Determinants of Punishment: Deterrence, Incapacitation and Vengeance. Working Paper No. 7676. National Bureau of Economic Research, Cambridge, Mass.

Лична кореспонденција/комуникација

Т: Као што тврди Дамњановић (2017),

Л: Дамњановић, Вићентије. 2017. Писмо аутору, 15. јануар. (Damnjanović, Vićentije. 2017. Pismo autoru, 15. januar.)

Т: (Welch 1998)

Л: Welch, Thomas. 1998. Letter to author, 15 January.

Стабилни интернет протокол (URL)

Т: Према Заводу за интелектуалну својину Републике Србије (2018),

Л: Завод за интелектуалну својину Републике Србије. 2018. Годишњи извештај о раду за 2017. годину. <http://www.zis.gov.rs/o-zavodu/godisnji-izvestaji.50.html>, последњи приступ 28. марта 2018. (Zavod za intelektualnu svojinu Republike Srbije. 2018. Godišnji izveštaj o radu za 2017. godinu. <http://www.zis.gov.rs/o-zavodu/godisnji-izvestaji.50.html>, poslednji pristup 28. marta 2018.)

У штампи

Т: (Богдановић 2019, број странице)

Л: Богдановић, Лука. 2019. Економске последице уговарања клаузуле најповлашћеније нације у билатералним инвестиционим споразумима. *Номос*, том 11, у штампи. (Bogdanović, Luka. 2019. Ekonomske posledice ugovaranja klauzule najpovlašćenije nacije u bilateralnim investicionim sporazumima. *Nomos*, tom 11, u štampi.)

Т: (Spier 2003, број странице)

Л: Spier, Kathryn E. 2003. The Use of Most-Favored-Nations Clauses in Settlement of Litigation. *RAND Journal of Economics*, vol. 34, in press.

Прихваћено за објављивање

Т: У једном истраживању (Petrović, прихваћено за објављивање) посебно се истиче значај права мањинских акционара за функционисање акционарског друштва.

Л: Petrović, Marko. Prihvaćeno za objavljivanje. Prava manjinskih akcionara u kontekstu funkcionisanja skupštine akcionarskog društva. *Pravni život*.

Т: Једна студија (Јоусе, прихваћено за објављивање) односи се на Колумбијски дистрикт.

Л: Joysce, Ted. Forthcoming. Did Legalized Abortion Lower Crime? *Journal of Human Resources*.

Судска пракса

Ф(уснојте): Уставни суд Србије, IУз-479/2014, 9. 4. 2015, IV; Врховни суд Србије, Рев. 1354/06, 6. 9. 2006, *Paragraf Lex*; Врховни суд Србије, Рев. 2331/96, 3. 7. 1996, *Билтен судске праксе Врховног суда Србије*

4/96, 27; CJEU, case C-20/12, *Giersch and Others*, ECLI:EU:C:2013:411, § 16; Opinion of AG Mengozzi to CJEU, case C-20/12, *Giersch and Others*, ECLI:EU:C:2013:411, §16; ECtHR, *Handyside v. The United Kingdom*, no. 5493/72, 7. 12. 1976, § 49.

T: За референце у тексту користити скраћенице (УСС, IVз-479/2014; ВСС Рев. 1354/06; CJEU C-20/12 или *Giersch and Others*; *Opinion of AG Mengozzi*; *Handyside v. The United Kingdom*) конзистентно у целом чланку.

L: Не треба наводити судску праксу у списку коришћене литературе.

Закони и други прописи

Ф: Законик о кривичном поступку, *Службени иласник РС* 72/2011, 101/2011, 121/2012, 32/2013, 45/2013 и 55/2014, члан 2 став 1 тачка 3; Regulation (EU) No. 1052/2013 establishing the European Border Surveillance System (Eurosur), OJ L 295 of 6/11/2013, Article 2 (3); Directive 2013/32/EU on common procedures for granting and withdrawing international protection (recast), OJ L 180 of 29/6/2013, 60, Art 6 (3).

T: За референце у тексту користити скраћенице (ЗКП или ЗКП РС; Regulation No. 1052/2013; Directive 2013/32) конзистентно у целом чланку.

L: Не треба наводити прописе у списку коришћене литературе.

4. ПРИЛОЗИ, ТАБЕЛЕ И СЛИКЕ

Фусноте у прилозима нумеришу се без прекида као наставак на оне у остатку текста.

Нумерација једначина, табела и слика у прилозима почиње са 1 (једначина А1, табела А1, слика А1 итд., за прилог А; једначина Б1, табела Б1, слика Б1 итд., за прилог Б).

На страни може бити само једна табела. Табела може заузимати више од једне стране.

Табеле имају кратке наслове. Додатна објашњења се наводе у напоменама на дну табеле.

Треба идентификовати све количине, јединице мере и скраћенице за све уносе у табели.

Извори се наводе у целини на дну табеле, без унакрсних референци на фусноте или изворе на другим местима у чланку.

Слике се прилажу у фајловима одвојено од текста и треба да буду јасно обележене.

Не треба користити сенчење или боју на графичким приказима. Ако је потребно визуелно истаћи поједине разлике, користити шрафирање и унакрсно шрафирање или друго средство означавања.

Не треба користити оквир за текст испод или око слике.

Користи се фонт Times New Roman ако постоји било какво слово или текст на слици. Величина фонта мора бити најмање 7.

Наслови слика су наведени и на засебној страници са двоструким проредом под називом – Легенда коришћених слика.

Слике не могу бити веће од 10 cm x 18 cm. Да би се избегло да слика буде значајно смањена, објашњења појединих делова слике треба да буду постављена у оквиру слике или испод ње.

5. SUMMARY И ПЕТ КЉУЧНИХ РЕЧИ НА ЕНГЛЕСКОМ ЈЕЗИКУ

На крају рукописа је *summary* који има до **300 речи** на енглеском језику. *Summary* не сме да садржи неодређене скраћенице или референце.

Испод *summary* се наводи пет кључних речи које су прикладне за индексирање.

Лектjура и коректjура за српски језик
Ирена Поповић

Лектjура и коректjура за енглески језик
Едвард Ђорђевић

Технички уредник
Ирена Ђаковић

Дизајн корице
Петар Павловић
Ивана Зорановић

Слој и ѿрелом

ДОСИЈЕ
СТУДИО

Штампа
Бирограф, Београд

CIP – Каталогизација у публикацији
Народна библиотека Србије, Београд

34

НОВИ Архив за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета У Београду / главни уредник Танасије Маринковић. -- [Штампано изд.]. – Год. 1, бр. 1 (2021)– . - Београд : Правни факултет Универзитета у Београду, 2021– (Београд : Бирограф). – 24 cm

Полугодишње. – Друго издање на другом медијуму: Нови Архив за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета У Београду (Online) = ISSN 2787-0812
ISSN 2787-0804 = Нови Архив за правне и друштвене науке Правног факултета Универзитета У Београду (Штампано изд.)
COBISS.SR-ID 38478857



НОВИ