

MMXV

BROJ 9

ISSN 2217-4958

C I V I T A S

ČASOPIS ZA DRUŠTVENA ISTRAŽIVANJA

USEE

Fakultet za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkatić“

Novi Sad

Izdavač
FAKULTET ZA PRAVNE I POSLOVNE STUDIJE
„Dr Lazar Vrkić“
Bulevar oslobođenja 76, NOVI SAD, Vojvodina – Srbija
www.useens.net

Za izdavača
Mirjana Franceško

Izdavački savet
Željko Bartulović (Rijeka), Zorica Patel (London), Vahidin Preljević
(Sarajevo), Milenko Radoman (Bar), Clemens Ruthner (Dublin),
Roberto Scarciglia (Trieste), Zlatko Stefanović (Beograd), Miodrag
Živanović (Banja Luka)

Glavni i odgovorni urednik
Boris Kršev
krsevboris@sbb.rs

Redakcija
Sanja Đurđić, Duška Franeta, Milan Živković, Slobodan Marković,
Vesna Pilipović, Duško Radosavljević, Zdravko Skakavac, Aleksandar
Vasić, Aleksandar Vasiljević, Isidora Wattles

Sekretar redakcije
Radivoje Jovović

Lektor i korektor
Predrag Rajić

Priprema za štampu
Agencija „Svetionik“, Novi Sad

Štampa
„Tampograf“, Novi Sad

Tiraž: 50

Uz deveti broj ili reč urednika

Poštovani čitaoci, kolege i saradnici,

Pred Vama je deveti broj CIVITAS-a – časopisa za društvena istraživanja u izdanju *Fakulteta za pravne i poslovne studije „Dr Lazar Vrkić“*. Pre nego što kažem nekoliko reči o sadržaju devetog broja želeo bih da se zahvalim svim dosadašnjim autorima koji su svoje naučne radove poverili našem časopisu. Za pet godina izlaženja *Civitas* je ostvario 3K konstante – kontinuitet, karakter i kvalitet. Radovi prispeli za ovaj broj iz domena su prava i pravne informatike, bezbednosti i ekonomije, a njihovi autori dolaze sa najrazličitijih strana sveta – od Srbije i regiona (Hrvatske i Bosne i Hercegovine), do Italije, Bugarske i Iraka. Svim autorima želim uspešnu naučnu karijeru.

U Novom Sadu, 1. decembra 2015.

Boris Kršev

Sadržaj

Članci / Articles

Hayder Ajeel Fadhil Al-Tamimi, M. A. Kako tumačiti član 51 Povelje Ujedinjenih nacija	9
How to interpret Article 51 of the UN Charter	
Prof. dr Ljubo Pejanović Posledice NATO agresije na Saveznu Republiku Jugoslaviju	33
Consequences of NATO Aggression Against Federal Republic of Yugoslavia	
Др Зоран Тодоровић Нова – стара Русија: безбедносни дискурс	55
New, old Russia: safety discourse	
Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur. Zastara pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv državnih službenika u Hrvatskoj i Crnoj Gori	79
Statute of Limitations on Starting and Processing Disciplinary Procedures Against Civil Servants in the Republic of Croatia and the Republic of Montenegro	
Марко Крстић – мастер правник, Немања Станић – мастер правник Поступак откривања и разјашњавања кривичног дела отмице	95
The Procedure of Revelation and Clarification of the Cirme of Abduction	

Cveta Markova, Ph.D., Mariana Petrova, Ph.D.	
Information Systems for Automated Case Management in the Bulgarian Courts	125
Информатички системи за аутоматско управљање парницама у бугарском судству	
Mariana Petrova, Ph.D., Nayden V. Nenkov, Ph.D.	
Information Models for Assessing the Maturity of the Websites of the Judicial Authorities in Bulgaria	139
Информатички модели за процену зрелости веб страница правосудних органа у Бугарској	
Borile Simone, PhD	
Cultural Cognitive Dissonance in Migration and Ethnic Integration	155
Spoznaja kulturnih razlika kod migranata i etničkih integracija	
Mr Davor Milardović	
Istorijski razvoj eksproprijacije sa posebnim osvrtom na region Zapadnog Balkana	163
Historical Development of Expropriation with a Special Reference to the Region of West Balkan's	
Prof. dr Boris N. Kršev	
Budžetski problemi Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca 1918–1928.	179
Budget Problems in Kingdom of Serbs, Croats And Slovans 1918–1928	

Članci

Articles

Hayder Ajeel Fadhil Al-Tamimi, M. A.
Baghdad, Republic of Iraq
Докторанд Правног факултета
у Београду
hayderaltamimi@yahoo.com

UDK 341.123.013
341.645.2
Оригинални научни рад
Примљен: 30. 5. 2015.
Одобен: 15. 11. 2015.

КАКО ТУМАЧИТИ ЧЛАН 51 ПОВЕЉЕ УЈЕДИЊЕНИХ НАЦИЈА

САЖЕТАК: Повеља Уједињених нација је заснована на идеји колективне безбедности међународне заједнице. Концепт колективне безбедности може се једноставно дефинисати: безбедност једне државе чланице подразумева уједно и безбедност других држава чланица. То значи да, уколико је нека држава чланица изложена претњи или чину агресије, заустављање такве претње и застрашивања агресијом није само одговорност нападнутих држава, већ постаје колективна одговорност свих држава чланица међународне заједнице, чиме се баве надлежни органи овлашћени Повељом да одржавају међународни мир и безбедност. Како би се осигурала одговарајућа примена принципа опште безбедности, Повеља Уједињених нација садржи сет обавеза које државе чланице морају испуњавати у својим међународним односима, укључујући и принципе забране мешања у унутрашње послове других држава, затим употребе претње или силе у међународним односима, као и мирно решавање међународних спорова. Поред тих принципа, Повељом Уједињених нација је основано надлежно тело овлашћено за одржавање мира и безбедности Међународне заједнице и супротстављање случајевима агресије под називом Савет безбедности. Међутим, општа забрана употребе силе у међународним односима, као основно начело Повеље УН, ограничена је једним изузетком, а то је право државе жртве да употреби силу у самоодбрани, према

члану 51 те повеље. Чланом 51 Повеље Уједињених нација утврђено је следеће: „Ништа у овој Повељи не умањује урођено право на индивидуалну или колективну самоодбрану у случају оружаног напада против члана Уједињених нација, док Савет безбедности не предузме мере потребне за очување међународног мира и безбедности. О мерама које предузму чланови при вршењу овога права на самоодбрану биће одмах извештен Савет безбедности и оне неће ни на који начин довести у питање овлашћења и одговорност Савета безбедности да по овој Повељи предузме у свако доба такву акцију ако је сматра нужном ради одржања или успостављања међународног мира и безбедности.“ Овај рад неће бити посвећен разматрању веома опречних аргумената за дозволу употребе силе у самоодбрани¹, већ ће настојати да разуме прецизно значење члана 51 Повеље УН.

¹ За више о овоме видети: Megi Medzmariashvili – Pre-Emptive Self-Defence Against States Harbouring Terrorists, RGSL Research Papers NO. 4, 2004, LEO VAN DEN HOLE – Anticipatory Self-Defence Under International Law, *Am. U. Int'l L. Rev.*, 2003; Said Mahmoudi – Self-Defence and International Terrorism, Stockholm Institute For Scandinavian Law; Natalia Ochoa-Ruiz and Esther Salamanca-Aguado – Exploring The Limits Of International Law Relating To The Use Of Force In Self-Defence, *The European Journal Of International Law*, Vol. 16 No. 3, 2005; Oscar Schachter – Self-Defense and The Rule Of Law, *The American Journal Of International Law*, Vol. 83, No. 2 (Apr., 1989); Ruth Wedgwood – The Fall Of Saddam Hussein: Security Council Mandates and Preemptive Self-Defense, *The American Journal Of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003); Miriam Sapiro – Iraq: The Shifting Sands Of Preemptive Self-Defense, *The American Journal Of International Law*, Vol. 97, No. 3 (Jul., 2003); W. Michael Reisman and Andrea Armstrong – The Past and Future Of The Claim Of Preemptive Self-Defense, *The American Journal Of International Law*, Vol. 100, No. 3 (Jul., 2006); Tom Ruys – Armed Attack' and Article 51 Of The Un Charter: Evolutions In Customary Law and Practice, Cambridge University Press, 2010; Josef Mrázek – The Right To Use Force In Self-Defence, *CYIL 2*, 2011; James A. Green and Francis Grimal – The Threat Of Force As An Action In Self-Defense Under International Law, *Vanderbilt Journal Of Transnational Law*, Vol. 44, 2011; Eustace Chikere Azubuike – Probing The Scope Of Self Defense In International Law, *Annual Survey Of Int'l & Comp. Law*, Vol.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *Повеља Уједињених нација, међународно право, самоодбрана, нација.*

Самоодбрана је урођено², али организовано право

Начелно, употреба силе је забрањена у савременом међународном праву.³ Забрана употребе претње или силе у међународним односима сматра се једним од основних принципа, према којем чланице Уједињених нација морају поступати. Чланом 2/4 Повеље УН се изриче:

XVII, 2011; Donald Nungesser – United States’ Use Of The Doctrine Of Anticipatory Self-Defense In Iraqi Conflicts, *Pace International Law Review*, Volume 16, Issue 1, Spring 2004; James Mulcahy and Charles O Mahony-Anticipatory Self-Defence: A Discussion of the International Law, *Hanse Law Review*, Vol. 2, No. 2, 2006.

² Идеја самоодбране није била далеко од пажње раних проучавалаца међународног права. Они су веровали да је она једно од оправдања праведног рата и да природни закон не само да дозвољава то право већ га сматра и дужношћу онога ко се брани. Познате су Гроцијусове речи: „Право на самоодбрану... води порекло директно и највише из чињенице да природа свакоме даје право на сопствену заштиту“. Видети: Oscar Schechter – Source: Self-Defense and the Rule of Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 83, No. 2 (Apr., 1989), стр. 259. Суарез сматра да је право на самоодбрану изведено највећим делом и непосредно из права на егзистенцију и опстанак. Видети: Bowett (D. W.) – *Self defence international law*, London, 1958.

³ У обичајном међународном праву позивање на употребу силе у претексту самоодбране није било засновано на објективним правилима. Државе су саме одређивале нужност и пропорционалност њихових одбрамбених мера, а да при томе није било посебног концепта нити прецизног контекста. Самоодбрана се често грешком замењивала другим мерама самопомоћи које је допуштало обичајно међународно право, као што су приступ признатим законским правима, спречавање тешког кршења међународног права и имплементација споразумних обавеза. Видети: Jennings (R. Y.), *The Caroline and McLeod Cases*, *A. J. I. L.*, vol 32, No .1, January 1938, стр. 82.

Сви чланови се у својим међународним односима уздржавају од претње силом или употребе силе против територијалног интегритета или политичке независности сваке државе, или на сваки други начин несагласан са циљевима Уједињених нација.

Сматра се да те речи Повеље Уједињених нација карактеришу самоодбрану као „урођено право“. Исту правну вредност има и француски израз *droit naturel*⁴. Међународни суд правде је у пресуди из 1986. у случају Никарагва приметио да члан 51 Повеље УН признаје „природно“ или „урођено“ право самоодбране, и изјавио да је „тешко другачије то разумети него као обичај, чак иако је његов садржај у овом случају потврђен Повељом и под њеним утицајем“⁵.

Познаваоци међународног права и правници се нису слагали око правног ефекта члана 51 у погледу регулисања права самоодбране. Уопштено говорећи, можемо разликовати две теорије – екстензивну и рестриктивну.

Екстензивна теорија: Ова теорија се заснива на аргументу да је чланом 51 призната ранија регулатива права на самоодбрану, и да при томе није донета нова. Валдок (Waldock) сматра да је право на самоодбрану, какво је постојало у међународном праву пре доношења Повеље, било опште право на самозаштиту против претње насиљем над легалним правима неке државе, и уочио постојање два питања у вези са тумачењем члана 51. Прво, да ли члан 51 поништава обичајно право и дозвољава његову примену само у случају одбране од оружаног напада друге државе? Он је на то пи-

⁴ Oscar Schechter – Self-Defense and the Rule of Law, *The American Journal of International Law*, Vol. 83, No. 2 (Apr., 1989).

⁵ Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U. S.), Merits, 1986, ICJ REP. 14, 94, Para. 176 (Judgment of June 27).

тање одговорио одрично, пошто се право на самоодбрану сматрало аутоматски изузетим и из Споразума и из Париског пакта, који га и не помињу.

Из тог разлога члан 51 није формулисан у сврху дефинисања индивидуалног права на самоодбрану, већ зарад разјашњења његове позиције у односу на колективна схватања заједничке самоодбране, при чему се та схватања тичу одбране против спољне агресије, те је било природно да се члан 51 односи на одбрану од напада.

Валдок је такође додао да члан 51 треба разумети у светлу чињенице да је он део седмог поглавља Повеље, које се односи на озбиљна нарушавања мира, што се исправно сматра оружаним нападом. Било би погрешно, с обзиром на намеру тог члана, тумачење да се под њим подразумева забрана насилне самоодбране као одговор на илегалну употребу силе која при томе не представља оружани напад.

Друго, да ли члан 51 поништава обичајно право ограничавањем насилне самоодбране у случајевима када је предузет напад који је самоодбрану испровоцирао? Валдок мисли да је нужно значење члана 51, који изражава намере творца Повеље, то да он не ограничава тумачење оружаног напада у случајевима када се он већ догодио. Иначе, морали бисмо агресору дати право на први напад, нарочито ако имамо у виду развој војних техника и наоружања.⁶ Боувет (Bowett) сматра да примена члана 51 није ограничена само на случај оружаног напада, он није одредба забране већ допуштења кодификованог да обезбеди право да се држава брани од сваког напада о коме Савет безбедности још није обавештен.⁷

⁶ Waldock – The Regulation of the Use of Force by Individual States In International Law, *R. C. A. D. I.*, 1952, II, стр. 496–497.

⁷ Bowett, D. W. – Self Defence In International Law, London, 1958, стр. 116.

Стоун⁸ (Stone) и Мекир⁹ (Mekeer) су такође били присталице екстензивне теорије.

У закључку из наведеног, право на самоодбрану по члану 51 Повеље УН, према тумачењу екстензивне теорије, задржава свој правни статус у обичајном међународном праву, а термин оружани напад значи најекстремнији могући вид напада, док је истовремено превентивна самоодбрана допуштена у циљу одбијања блиског напада или претње непосредном опасношћу, према члану 2/4 Повеље, којим се забрањује употреба силе у међународним односима у случајевима претње и актуелне употребе силе, при томе имајућу у виду да је члан 51 изузетак од текста члана 2/4.

Рестриktivна теорија: Према овој теорији, чланом 51 је установљена нова регулатива права на самоодбрану ограничавањем употребе силе у ту сврху у случајевима одбијања актуелног оружаног напада. Стога је превентивна самоодбрана илегална у светлу савременог колективног система безбедности, који је заснован Повељом УН. Кунц (Kunz) сматра да је оружани напад једини услов за примену права на самоодбрану према члану 51.¹⁰ Келсен (Kelsen) мисли да термин урођено право у члану 51 не подржава екстензивну теорију, будући да нема правни значај већ је теоријско мишљење, при чему се утицај тог члана не би променио уколико се такав термин усвоји.¹¹ Соренсен (Sorensen) истиче да Повеља УН не оправдава употребу силе у самоодбрани у

⁸ Stone – Legal Control Of International Conflicts, Steven And Sons Limited, London, 1959, стр. 244.

⁹ Makeer – Defensive Quarantine And Law, *A. J. I. L.*, 57, 1963.

¹⁰ Kunz (J. L.) – Individual And Collective Self Defence In Article 51 Of The Charter Of The United Nations, *A. J. I. L.*, Vol . 41 , No. 4, October, 1947, стр. 878.

¹¹ Kelsen (H.) – The Law Of United Nations, 1951, стр. 791–792.

свим случајевима у којима је допушта традиционално међународно право.¹²

О'Конел (O'Connell) сматра да је према општим начелима и циљевима Повеље оружани напад једини облик права на самоодбрану који је у складу са чланом 51.¹³ Џесап (Jessup) верује да припремне војне операције које изводе суседне државе не оправдавају примену права на самоодбрану угрожене државе пошто члан 51 ограничава дискреционо право које је обичајно међународно право признало државама у погледу употребе превентивне силе, а угрожена држава којој се прети мора се обратити Савету безбедности, као надлежном телу задуженом за очување међународног мира и безбедности.¹⁴ Браунли (Brownlie) износи мишљење да је оружани напад услов за примену права на самоодбрану, затим да је та идеја стара, да постоји и пре писања Повеље УН, и датира из 1929.¹⁵

Аргументи екстензивне теорије захтевају од савремене међународне заједнице да баци поглед унатраг, у доба када није ни било уређености ни ефективних организација које могу чувати мир и безбедност. Поред тога, таква терија није у складу са колективним системом безбедности који је заснован Повељом УН.

Истраживање пракси држава након II светског рата показује да се државе обично позивају на екстензивну теорију као допуштање употребе силе против других држава, на основу тога што члан 51 не ограничава опсег права на самоодбрану, што је било познато обичајном међународном праву. Следећи примери то илуструју:

¹² Sorensen – *Principes De Droit International*, R . C. A. D. I., 1960, стр. 240.

¹³ O'Connell – *International Law*, Vol. 1, 2. ed, London, 1970, стр. 317.

¹⁴ Jessup (Ph.) – *A Modern Law Of Nation*, New York, 1948, стр. 166.

¹⁵ Brownlie (Ian) – *International Law And The Use Of Force By States*, First Edition, Oxford, 1963, стр. 264–280.

1. Када је 1956. Египат национализовао Суецки канал напале су га Велика Британија, Француска и Израел, позивајући се на екстензивно схватање члана 51. Према мишљењу тих држава, њихово понашање је било у складу са Повељом УН.¹⁶
2. Током кубанске ракетне кризе 1962. САД су увеле поморске санкције Куби, а тадашњи амерички председник Џон Кенеди је изјавио да су такве мере уведене на основу права на самоодбрану у циљу избегавања непосредне претње од совјетског оружја на Куби, које се може употребити против САД.¹⁷
3. У јуну 1967. Израел је спровео војну акцију против Уједињене Арапске Републике и брзо добио тзв. Шестодневни рат. Израел је сматрао да је поступио у складу са својим схватањем да му прети непосредни напад арапских држава.¹⁸
4. У јуну 1981. Израел је употребио силу како би уништио ирачки реактор, за који је тврдио да је нуклеарно оружје коме је намена била да се употреби против Израела. Тадашњи израелски амбасадор у Уједињеним нацијама Јехуда Блум (Yehuda Blum) изјавио је да је Израел применио своје урођено и природно право на самоодбрану, онако како га тумачи јавно међународно право и члан 51 Повеље УН.¹⁹
5. Двадесетог марта 2003. САД су са савезницима напале Ирак и срушиле режим Садама Хусеина. Та војна операција, под називом „Ослобођење Ирака“,

¹⁶ O'Connell, *op. cit.*, стр. 317.

¹⁷ Makeer, *op. cit.*, стр. 523.

¹⁸ O'Connell, *ibidem*.

¹⁹ Године 1981. Савет безбедности Уједињених нација осудио је израелски превентивни напад против Ирака. Видети: SC Res. 487 (June 19, 1981), 20 ILM 993 (1981).

оправдавана је превентивном самоодбраном од претње ирачког тоталитарног режима.²⁰

Члан 51 се мора тумачити у светлу одредби Повеље у целини. Члан 2/4 забрањује употребу силе у међународним односима, док је члан 51 допушта у циљу самоодбране од илегалног оружаног напада. Све док је члан 51 изузетак од опште забране употребе силе (члан 2/4), тај изузетак се не сме сувише широко тумачити. Прихватање превентивне самоодбране или употребе силе против претње могу довести до лишавања права на самоодбрану нападнute државе, према члану 51. Следећи хипотетични пример може појаснити тај став: држа-

²⁰ Председник Буш је изјавио у уводу Националне безбедносне стратегије Сједињених Држава, која је усвојена 2002, да ће Сједињене Државе поступати против надоласећих претњи пре него што се оне сасвим уобличе. У том документу пише:

Вековима је међународно право признавало да нације не морају да трпе напад пре него што могу легитимно да предузму акцију своје одбране против сила које представљају непосредну опасност напада. Изучаваоци права и међународни правници су често указивали на легитимност превенције у случају постојања непосредне претње – најчешћа је видљива мобилизација војске, поморских и ваздушних снага које су спремне за напад. Ми морамо прилагодити концепт блиске претње могућностима и циљевима данашњег противника. Проблематичне државе и терористи неће нас напасти конвенционалним средствима. Они знају да би такви напади били неуспешни. Уместо тога, они се ослањају на терористичка дела и, потенцијално, на употребу наоружања за масовно уништење – наоружања које се лако може сакрити, тајно испоручити и употребити без упозорења. Сједињене Државе су дуго задржале могућност спровођења превентивних акција у сучељавању са довољним степеном претње нашој националној безбедности. Што је већа претња, већи је и ризик пасивности – и све већи притисак да спроведемо акције да бисмо се одбранили, чак и ако постоји несигурност око времена и места непријатељског напада. Да би спречиле такве непријатељске потезе наших противника Сједињене Државе ће, уколико је нужно, поступати превентивно. (The National Security Strategy of the U. S. A, 2002) at: <http://www.whitehouse.gov/nse/nss/htm>.

ва А је употребила силу против државе Б, под изговором да држава Б прети држави А. У том случају имамо тврдњу два контрадикторна права: прво је право државе А, којој се прети, да употреби силу у самоодбрани против државе Б, која прети. Друго је право нападнуте државе Б да употреби силу у самоодбрани против државе А, која је извршила напад. Са логичке тачке гледишта и у складу са одредбом члана 51, право државе Б има првенство. Држава А се не може позвати само на претњу како би оправдала своју употребу силе у самоодбрани, пошто претња није ургентна опасност њеном територијалном интегритету или политичкој независности. Исто тако, текст члана 51 не односи се на претњу већ на оружани напад. Држава којој се прети може се обратити Савету безбедности, као специјализованој институцији за очување међународног мира и безбедности.

Услови примене права на самоодбрану према члану 51

Неки услови се морају испунити да би се применио аргумент самоодбране како је регулисано чланом 51 Повеље УН. Ти услови су сумирани у елементима нужности и пропорционалности.

Нужност: Како би употреба силе у самоодбрани била легализована најпре мора бити задовољен услов нужности. Нужност значи да одбрамбена употреба силе мора бити једина расположива мера као одговор на оружани напад. Тај услов се може остварити спецификацијама као што су одбрамбена мера и чин агресије.

Одбрамбена мера:

1. Мора бити заснована на стању нужности које мора бити, како је то описао амерички државни секретар приликом

инцидента у случају „Каролина“, који се десио 24. априла 1841: „Тренутно, безизлазно, без избора средстава и без тренутка оклевања“²¹.

2. Мора се спровести у време када је чин агресије отпочео, али још није окончан. У супротном, доћи ће до репресивне мере уколико се одбрамбена мера спроводи након окончања чина агресије, или до превентивне употребе силе уколико је одбрамбена мера спроведена пре него што је чин агресије почео.
3. Мора бити упућена само држави/државама агресору. Из тог разлога је неоправдана примена права на самоодбрану у циљу кршења неутралности државе која не учествује у рату, као што су случајеви енглеске окупације Данске 1807, јапанске окупације Кореје 1904. и немачке окупације Белгије 1914.²²
4. Мора бити привремена или провизорна док *Савет безбедности не предузме мере потребне за очување међународног мира и безбедности*²³, будући да је сврха права на самоодбрану у Повељи УН суочавање са опасношћу оружаног напада који угрожава постојање државе или њен опстанак и не оставља времена за чекање на спровођење превентивних и супресивних мера Савета безбедности.²⁴

²¹ Jennigs (R. Y.) – The Caroline and Mcleod Cases, *A. J. I. L.*, Vol. 32, No. 1, January 1938, стр. 89.

²² Brownlie (Ian), *op. cit.*, стр. 264–280.

²³ Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua (Nicar. v. U. S.), Merits, 1986, CJR EP1. 4,1 03–04, Para. 200 (June 27).

²⁴ Међународни суд правде је приметно да Уганда није известила Савет безбедности о догађајима за које је сматрала да захтевају понашање у циљу самоодбране. Видети: *Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda)*, Judgment, I. C. J. Reports 2005, стр. 222.

Чин агресије:

1. Мора бити у виду оружаног напада.²⁵ Енглески текст члана 51 Повеље садржи термин *Armed Attack*, док у француском тексту стоји термин *Aggression Armee*, што значи оружана агресија. Та забуна намеће питање значења оружаног напада – да ли је он исто што и агресија у другим случајевима?

Припремни радови Конференције у Сан Франциску нису успели да објасне значење оружаног напада или оружане агресије.²⁶

Познаваоци међународног права се умногоме не слажу око овог питања. Екстензивна теорија је дала широко објашњење термина оружани напад, које се односи на индиректни оружани напад, као и претњу оружаним нападом. Валдок је рекао да укључивање термина оружани напад у одредбу члана 51 не значи рестрикцију примене права на самоодбрану, пошто оно претходи речи *if* у енглеском тексту и речи *ou* у француском, а прате га речи „*дешава се*“; стога су, према његовом мишљењу, термини *агресија* и *оружани напад* идентични.²⁷ Али да ли су заиста идентични? Да ли сви случајеви агресије оправдавају употребу права на самоодбрану?

Генерална скупштина Уједињених нација усвојила је у Резолуцији бр. 3314 из 1974. дефиницију агресије.²⁸

Члан 1 те резолуције изриче:

²⁵ Међународни суд правде је у случају нафтних платформи изјавио да Сједињене Државе морају да докажу не само да је Иран био одговоран за нападе већ и да су „ти напади били такве природе да се могу квалификовати као ‘оружани напади’, у значењу које том изразу даје члан 51 Повеље УН и на начин на који обичајно право схвата употребу силе“, *Oil Platforms (Iran v. U. S.)*, Merits, 2003 ICJ REP. 161, Para. 57, 61, 64, 71–72 (Nov. 6).

²⁶ Brownlie – B. Y. I. L., *op. cit.*, стр. 244.

²⁷ Waldock, *op. cit.*, стр. 496–497.

²⁸ A/RES/29/3314.

Агресија је употреба оружане силе једне државе против суверенитета, територијалног интегритета или политичке независности друге државе, или на било који други начин који није доследан принципима Повеље Уједињених нација, као што је дато у овој дефиницији. Сврха дефиниције агресије била је давање објективног стандарда Савету безбедности УН у примени његовог главног овлашћења да одржава мир и безбедност, а нарочито у процени постојања било какве претње том миру, прекршаја мира или чина агресије у складу са чланом 39 Повеље, као и да предузме неопходне мере у супротстављању том прекршају, према члановима 40–43. С друге стране, циљ члана 51 јесте да заштити државу када се суочи са оружаним нападом који може угрозити њено постојање или опстанак. Агресија је правна карактеризација бесправне употребе силе у међународном праву против територијалног интегритета или политичке независности друге државе, при чему је оружани напад најекстремнији вид такве илегалне употребе силе. Дакле, агресија није ограничена само на оружани напад, већ обухвата и друге форме, на које се односи члан 3 поменуте Резолуције Генералне скупштине. Из тог разлога, ако је агресија најгрубљи вид бесправне употребе силе, оружани напад је најтежи облик агресије, што значи да не оправдавају сви чинови агресије примену права на самоодбрану, осим уколико тај чин није по својој природи оружани напад, према члану 51 Повеље.

2. Мора бити тренутна, започета, али још увек неокончана.
3. Мора бити илегална: није могуће позвати се на право на самоодбрану против одбрамбене употребе силе, као што је самоодбрана неке друге државе, или војне мере које

предузима Савет безбедности у очувању међународног мира и безбедности.

4. Чланом 51 се не захтева да оружани напад врши регуларна војска одређене државе²⁹, већ је самоодбрана допуштена против сваког оружаног напада ко год да га врши. Имајући у виду нападе које врше наоружане групе једне државе на другој страни границе, два случаја се овде морају разлучити: први, једна држава намерно подржава те групе и усмерава их на то да нападну другу државу, а таква дела се сматрају чином агресије и предметом разматрања Савета безбедности УН, при чему се оправдава употреба силе у циљу самоодбране нападнуте државе уколико је остварен степен оружаног напада који је формулисан чланом 51. Друго, наоружане групе користе територију државе да нападну другу државу – у том случају прва држава је обавезна да не допусти да се њена територија користи као база за спровођење акција које прете територијалном интегритету или политичкој независности друге др-

²⁹ Међународни суд правде је у случају војних и паравојних активности у Никарагви и против ње сматрао да се оружани напад мора разумети тако да он не укључује само акцију регуларних оружаних снага преко међународне границе, већ такође и „слање од стране или у корист неке државе наоружаних банди, група, паравојних формација или страних плаћеника, који спроводе оружану силу против неке друге државе која је такве тежине да може попримити облик актуелног оружаног напада регуларних војних снага или је то тамо њихов главни задатак“. Такође је јасно да је држава жртва оружаног напада она која мора формирати и објавити став да је на такав начин нападнута. Не постоји правило у обичајном међународном праву које допушта другој држави да примени право на колективну самоодбрану на основу сопствене процене ситуације. Када се колективна самоодбрана призове, очекивано је да ће држава у чију корист се то право употребљава објавити да је она жртва оружаног напада (*Military and Paramilitary Activities in and Against Nicaragua* [Nicar. v. U. S.], Merits, 1986, CJR EP1. 4,1 03–04, para 1.95 [June 27]).

жаве. Уколико она одбије примену те дужности, онда крши своје међународне обавезе. Међутим, уколико није у стању да заустави такве наоружане групе на својој територији, нападнута држава може спровести мере њиховог сузбијања у смислу самозаштите, чак иако би понекад била присиљена да интервенише на територији друге државе, и то на основу доктрине нужности, а не на основу права на самоодбрану. Управо се то догодило након Заливског рата 1991, када је ирачка влада изгубила контролу над својом северном територијом, те су турске наоружане снаге на основу доктрине нужности интервенисале унутар ирачких територија како би угушиле курдску странку ПКК, која је објавила оружани рат против турског режима.³⁰

Пропорционалност: Услов пропорционалности је задовољен уколико је одбрамбена мера пропорционална чину агресије, а то значи да мора бити „ограничена на оквир нужности“³¹, као што је Вебстер (Webster) разјаснио услучају „Каролина“.

У време које је претходило Повељи УН сврха пропорционалности је била спречавање одмазде као узрока избијања рата, као и ограничавање употребе оружане силе и њено свођење на одговор на погрешан међународни потез друге државе, а у циљу заустављања штете узроковане првим чином. Случај арбитраже „Наулила“ из 1928. помиње да чак и уз признање да међународно право не захтева присуство приближног баланса између одмазде и чина агресије,

³⁰ Christine Gray – International Law And The Use Of Force, Second Edition, Oxford, 2004, стр. 116.

³¹ Jennigs, *op. cit.*, стр. 89.

противмере треба сматрати прекомерним и стога бесправним уколико нису пропорционалне акту који их је условио.³²

Данашња сврха пропорционалности је спречавање легализације оружане одмазде будући да се она сматра илегалном према Повељи УН. Тешкоћа у дефинисању пропорционалности лежи у одсутности било каквог објективног критеријума за проверу да ли је одбрамбена мера пропорционална чину агресије.

У пресуди Међународног војног трибунала у Нирнбергу 1946. Трибунал је одбацио аргумент приложен у корист немачких нацистичких вођа да је Немачка поступала у самоодбрани и да свака држава треба да просуди да ли у одређеном случају има право на самоодбрану. Трибунал је одбио ту тврдњу речима „да ли је акција предузета под тврдњом да је самоодбрамбена била заправо агресивна или дефанзивна мора одмах бити предмет испитивања или судске пресуде уколико се међународно право жели применити“³³.

Неки познаваоци међународног права предлажу објективни критеријум заснован на истоветности интензитета и јачине противмере и чина агресије. Други су усвојили функционални критеријум базиран на подесности и усклађености између жељене сврхе и потребног средства за њено остваривање.³⁴ Међународна правна комисија је усвојила критеријум који комбинује два поменута у свом пројекту државне одговорности. Она је изјавила:

³² Robert W. Tucker – Reprisals and Self-Defense: The Customary Law, *A. J. I. L.*, Vol. 66, No. 3 (Jul., 1972), стр. 586–596.

³³ Judgment of The International Military Tribunal At Nuremberg, 1946, 1 Trial Of German Major War Criminals Before The International Military Tribunal 208 (1947).

³⁴ Enzo Cannizzaro – The Role Of Proportionality In The Law Of International Countermeasures, *E. J. I. L.*, Vol. 12, No. 5, 2001, стр. 890.

„Степен озбиљности међународно погрешног потеза треба одредити узимајући у обзир много фактора, укључујући и објективни значај и субјективни обим прекршеног правила, димензију прекршаја, субјективни елемент, закључно са степеном умешаности организационе структуре државе која је починила прекршај, степеном погрешке (која се рангира од *culpa levis* или *levissima* до нехата, грубог нехата и вољне намере) и, коначно, ефекте прекршаја, како на повређену државу тако и на ‘сврху протекције’ коју садржи прекршено правило.“³⁵

Тешкоћа у примени одређеног критеријума за процену пропорционалности произилази углавном из непостојања договореног теоријског оквира у погледу природе и обима реакције државе на бесправни чин (противмера). Током XIX века на противмеру се гледало као на једно од средстава самопомоћи којим би држави било дато овлашћење да оствари своје интересе без обзира на ставове других држава. Такво схватање пропорционалности се постепено мењало у XX веку, када је пажња била усмерена на избегавање потенцијалне произвољности у било каквом спровођењу унилатералне акције нападнуте државе.³⁶ Из тог разлога, када је циљ насилне мере заустављање и одбијање оружаног напада који је у току, тест пропорционалности је заправо тест крајњих исхода и све што је неопходно за постизање тог циља, који је компатибилан са нормама *jus in bello* биће пропорционално са сврхама *jus ad bellum*.³⁷ Када дође до кршења принципа пропорционалности могућа је злоупотреба права на само-

³⁵ Yearbook of the International Law Commission, 1995, volume II, part one, стр. 13.

³⁶ Enzo Cannizzaro – The Role Of Proportionality In The Law Of International Countermeasures, *E. J. I. L.*, Vol. 12, No. 5, 2001, стр. 890.

³⁷ David Kretzmer – The Inherent Right to Self-Defence and Proportionality in Jus Ad Bellum, *E. J. I. L.* (2013), Vol. 24, No. 1, стр. 269–270.

одбрану, што се дешава када одбрамбена мера садржи висок степен прекорачења употребе силе, која је неоправдана у поређењу са нужношћу заустављања чина агресије.³⁸ Стога је Међународни суд правде одбио аргумент Ирана у одбрану замрзавања америчких дипломатских и конзуларних послова као противмеру према могућој злоупотреби дипломатских привилегија и мешања Амбасаде САД у Техерану у унутрашње послове Ирана, сматрајући такав чин непропорционалним и повреду дипломатских имунитета³⁹ неоправданим.

Идеја пропорционалности је размотрена 1978. током ваздухопловног спора између САД и Француске, у којем су француске власти спречиле да америчка летелица „Пан американа“ слети на аеродром Орли 3. марта 1978, пошто је претходно слетела на лондонски аеродром, што је било у супротности са договореном директном линијом која повезује Париз и Западну обалу САД. Стога су америчке власти одлучиле да програм француских летова ка САД зависи од пристанка америчких ваздухопловних власти. Америчке ваздухопловне власти су 31. маја суспендовале три француска недељна лета ка Западној обали као противмеру услед француског прекршаја споразума од 5. априла 1960. Трибунал је изјавио:

Од суштинске је важности, у спору између држава, узети у обзир не само штету нанету дотичним компанијама, већ такође и значај принципа који произилазе из наводних прекршаја. Трибунал сматра да у овом случају није довољно упоредити губитке које је претрпео „Пан американа“ услед суспензије рада својих служби, са губицима које би мо-

³⁸ Може се повести дебата око елемента пропорционалности на пољу претње нуклеарним оружјем или његовом употребом, при чему Међународни суд правде сматра да није у стању да реши тај проблем.

³⁹ United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, 1. C. J. Reports, 1980, стр. 38.

гле имати француске компаније као резултат примене противмере; такође је неопходно узети у обзир и значај позиција примењених принципа када су француске власти забраниле промене реда летења ка другим земљама. Ако се значај овог предмета посматра у оквиру политике ваздушног саобраћаја уопште, коју је усвојила влада САД и која је имплементирана закључењем великог броја међународних споразума и са другим земљама, поред Француске, мере које су преузеле САД не чине се сасвим диспропорционалним у поређењу са онима које је преузела Француска.⁴⁰

Закључак

Примена члана 51 Повеље Уједињених нација је ограничена само на случај оружаног напада. Други случајеви самоодбране које је признало обичајно међународно право су ван опсега примене члана 51. Такви случајеви се морају решити мирним путем и уз учешће основних органа Уједињених нација, посебно Савета безбедности и Генералне скупштине. Проблем који се на том пољу може појавити јесте употреба силе у циљу самоодбране против могуће претње друге државе, а коју примењује држава стална чланица Савета безбедности. У таквом случају Савет безбедности не може обављати своје функције у одржавању међународног мира и безбедности будући да држава агресор има *veto*, због чега би лако могла побити сваки потез који би Савет безбедности могао предузети против ње.

Све док је оружани напад услов за легитимност права на самоодбрану, према Повељи УН, такав напад се, уколико

⁴⁰ Damrosch – Retaliation or arbitration or both? The 1978 USA – France Aviation dispute, *A. J. I. L.*, Vol. 74, No. 4, October, 1980, стр. 785 et seq.

до њега дође, мора одразити на територијални интегритет нападнуте државе или на њену политичку независност, или пак и једно и друго, те је стога садржај права на самоодбрану заштита тих права. Други напредак који је донела Повеља УН, и који је доказ одбацивања екстензивне теорије, односи се на употребу силе у циљу самоодбране ради контроле и процене Савета безбедности УН, а мере које чланица предузима у самоодбрани морају одмах бити пријављене Савету. Насупрот томе је ситуација у обичајном међународном праву, где држава није била ни под каквом контролом приликом примене права на самоодбрану, већ је била потпуно слободна у одлучивању колика је употреба силе нужна и подесна. На основу реченог можемо дефинисати концепт, природу, садржај и опсег права на самоодбрану у складу са Повељом УН на следећи начин:

Концепт: употреба силе у циљу супротстављања непосредној оружаног агресији (илегалном оружаном нападу).

Природа: тренутна мера по изузетку.

Садржај: заштита територијалног интегритета и политичке независности.

Опсег: само супротстављање оружаном нападу.

Библиографија

Књиге и чланци

- Bowett (D. W.) – Self defence international law, London, 1958.
Brownlie (Ian) – International Law And The Use Of Force By States, First Edition, Oxford, 1963, стр. 264–280.
Christine Gray – International Law And The Use Of Force, Second Edition, Oxford, 2004, стр. 116.

- Damrosch – Retaliation or arbitration or both? The 1978 USA – France Aviation dispute, *A. J. I. L.*, Vol. 74, No. 4, October, 1980, стр. 785.
- David Kretzmer – The Inherent Right to Self-Defence and Proportionality in Jus Ad Bellum, *E. J. I. L.* (2013), Vol. 24, No. 1, стр. 269–270.
- Enzo Cannizzaro – The Role of proportionality in the law of international countermeasures – *E. J. I. L.*, Vol. 12, No. 5, 2001, стр. 890.
- Jennings (R. Y.) – The Caroline and McLeod Cases, *A. J. I. L.*, Vol. 32, No. 1, January, 1938.
- Jessup (Ph.) – A Modern Law Of Nation, New York, 1948, стр. 166.
- Kelsen (H.) – The Law Of United Nations, 1951, стр. 791–792.
- Kunz (J. L.) – Individual And Collective Self Defence In Article 51 Of The Charter Of The United Nations, *A. J. I. L.*, Vol. 41, No. 4, October, 1947, стр. 878.
- Makeer – Defensive Quarantine And Law, *A. J. I. L.*, 57, 1963.
- O’Connell – International Law, Vol. 1, 2 ed, London, 1970, стр. 317.
- Oscar Schechter Source – Self-Defense and the Rule of Law / *The American Journal of International Law*, Vol. 83, No. 2 (Apr., 1989), стр. 259.
- Robert W. Tucker – Reprisals and Self-Defense: The Customary Law, *A. J. I. L.*, Vol. 66, No. 3 (Jul., 1972), стр. 586–596.
- Sorensen – Principes De Droit International, *R. C. A. D. I.*, 1960, стр. 240.
- Stone – Legal Control Of International Conflicts, Steven and Sons Limited, London, 1959, стр. 244.
- Waldock – The Regulation Of The Use Of Force By Individual States In International Law, *R. C. A. D. I.*, 1952, II, стр. 496–497.

Случајеви

- Judgment of the International Military Tribunal at Nuremberg, 1946, 1 Trial of German Major War Criminals before the International Military Tribunal 208 (1947).
- United States Diplomatic and Consular Staff in Tehran, Judgment, 1. C. J. Reports, 1980.
- Military and Paramilitary Activities in and against Nicaragua (Nicar. v. U. S.), Merits, 1. C. J. Reports, 1986.
- Legality of the Threat or Use of Nuclear Weapons, Advisory Opinion, 1. C. J. Reports, 1996.
- Oil Platforms (Iran v. U. S.), Merits, 1. C. J. Reports, 2003.
- Armed Activities on the Territory of the Congo (Democratic Republic of the Congo v. Uganda), Judgment, I. C. J. Reports, 2005.

Друга документа

- United Nations General Assembly Resolution No. 3314/1974, a definition of aggression; A/RES/29/3314.
- 1981 United Nations Security Council, Israel' pre-emptive strike against Iraq; SC Res. 487 (June 19, 1981), 20 ILM 993 (1981).
- The National Security Strategy Of The U. S. A. (2002), at: <http://www.whitehouse.gov/nse/nss/htm>.
- Yearbook of the International Law Commission, 1995, Volume II, Part one.

HOW TO INTERPRET ARTICLE 51 OF THE UN CHARTER

CONCLUSION: The scope of the article (51) of the United Nations charter is restricted to armed attack case only Other cases of self-defense which were recognized by customary international law became out of the application range of article(51). These cases

must be treated according to peaceful settlement means and by the principal organs of the United Nations Particularly security council and general assembly. The problem which may arise in this field is when a permanent state member of the security council use a force in self-defense against supposed threat of another state, in such case, security council could not be able to exercise its functions to maintain international peace and security, owing to the attacking state has a VETO and it will easily defeat any procedure may be taken by security council against it.

As long as the armed attack is a condition for the legitimacy of the right of self-defense under the UN Charter, the impact of armed attack if it occurred must infect either of the territorial integrity of the attacked state or of political independence, or both, so the content of the right to self-defense is the protection of these rights, Territorial Integrity and Political independence. Another development that invented by the UN Charter, which is an evidence of rejection of the extensive theory is subjecting use of force in self-defense to the control and assessment of the UN Security Council and the measures taken by the member used the right of self-defense must be reported to the Council immediately. Contrarily to situation under customary international law where the State was not subject to any control in the exercise of the right of self-defense, it was totally free in deciding how its use of force was necessary and appropriate. On the basis of the above we can define the concept, the nature and the content, and the scope of the right of self-defense in accordance with the UN Charter, as the following:

Concept: use of force to confront direct armed aggression (illegal armed attack).

Nature: an exceptional temporary Measure.

Content: protection of territorial integrity and political independence.

Scope: Confrontation of armed attack only.

Prof. dr Ljubo Pejanović
Fakultet za pravne i poslovne studije
„Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad
pejanovicljubo@gmail.com

UDK 341.311(497.1)"1999"
323.1(=163.41)"1999"
355.4(497.1)"1999"
Pregledni naučni rad
Primljen: 1. 9. 2015.
Odobren: 15. 11. 2015.

POSLEDICE NATO AGRESIJE NA SAVEZNU REPUBLIKU JUGOSLAVIJU

SAŽETAK: Rad se bavi analizom posledica bombardovanja Savezne Republike Jugoslavije nakon NATO agresije na nju. Kako su NATO snage iskoristile priliku da testiraju razne vrste bombi, a posebno onih sa osiromašenim uranijumom, posledice agresije imaju dugoročni karakter. Međutim, pokazalo se, posledice su ostavile traga i na pripadnike NATO snaga, odnosno na sve one koji su direktno ili indirektno bili u dodiru sa ozračenim avionima i bombama.

KLJUČNE REČI: *NATO, Savezna Republika Jugoslavija, bombardovanje, uranijum.*

Uvod

NATO, kao vojna organizacija i izvršilac politike zapadnoevropskih i ekonomsko razvijenih korporacija i država sa SAD kao predvodnicom, mnogo ranije je planirao napad na Socijalističku Republiku Jugoslaviju (SRJ), zbog čega nije iznenadio jugoslovensku i srpsku vlast i njene oružane snage. Vojni komitet NATO-a je još u oktobru 1998. godine razradio planove za izvođenje agresije protiv Srbije i Crne Gore, najpre iz vazdušnog

prostora, a zatim i sa kopna, kako navode autori koji se bave tom teorijom. Prateći razvoj na Kosovu i Metohiji, oružane snage su blagovremeno popunile i organizovale svoje jedinice iz sastava oružanih snaga, preduzimajući potrebne i neophodne mere u pripremama za odbranu i nastanak ratnog stanja. Pre napada NATO snaga na SRJ oružane snage su zaposlele svoje planirane položaje i zauzele borbenu gotovost po planu za suprotstavljanje agresiji. Stoga Prištinski korpus nije bio iznenađen i nije bio zatečen prilikom napada NATO avijacije. Prištinski korpus, ojačan pridodatim jedinicama sa oko 75.000 boraca, oko 15.000–17.000 pripadnika MUP-a i 10.000 naoružanih pripadnika rezervnog sastava na Kosovu i Metohiji, što je ukupno brojalo oko 100.000 naoružanih vojnika, koji su sačekali NATO snage upućene da izvrše bombardovanje i invaziju iz vazdušnog prostora na jednu suverenu državu bez saglasnosti međunarodne zajednice odnosno Ujedinjenih nacija.

„Severnoatlantski savez, predvođen SAD, je 24. marta 1999. godine u 20 časova, uz neke nagoveštaje, a bez objave rata i bez odobrenja Saveta bezbednosti UN, izvršio agresiju raketnim avionima udarom po vojno-policijskim ciljevima na teritoriji SRJ, čime je započeo najavljenju vazduhoplovnu operaciju, odnosno ničim izazvanu agresiju. Agresija je imala za cilj primoravanje jugoslovenskog rukovodstva da prihvati sporazum iz Rambujea i razmeštaj snaga NATO-a na Kosovu i Metohiji. Agresorski plan za oružani napad na SRJ sadržavao je tri faze:

- u *prvoj* fazi su planirani vazdušni udari na jedinice i objekte RV i PVO, kao i objekte infrastrukture širom SRJ;
- u *drugoj* fazi planirano je da se agresijom nanese što veći gubici u živoj sili i da se neutrališe odbrambena moć Vojske SRJ;
- u *trećoj* fazi je planirana agresija kopnenim ulaskom oružanih snaga.

U toj fazi se računalo na pomoć koju bi pružile šiptarske terorističke skupine organizovane u nekoliko operativnih zona, a to su: 'Lab', 'Drenica', 'Šalja', 'Nerodimlje', 'Lukađin', 'Paštrik' i 'Karadak'.

Planska agresija bila je zamišljena tako da se žestokim napadom danonoćnim udarima iz vazduha, s težištem na Kosovu i Metohiji, za nekoliko dana uništi većina potencijala Prištinskog korpusa, posebno njegovih oklopnih i oklopno-mehanizovanih i artiljerijskih jedinica, čime bi se omogućilo teroristima da ovladaju što većim delom teritorije. Zatim, da se otvori koridor za ubacivanje kopnenih snaga iz pravca Makedonije i Albanije i time vojnički porazi vojska i policija SRJ, da se okupira južna pokrajina i na kraju bi se krenulo sa svim snagama prema Beogradu.“

Dakle, mračni agresorski planovi i ciljevi nisu dali očekivane rezultate osim razaranja vojno-policijskih objekata, industrijskih i civilnih objekata i minimalnih gubitaka u ljudstvu u odnosu na pakleni plan, dok drugih efekata nije bilo kako je to planirano. Neispunjenju mračnih planova doprineli su narod, vojska i policija SRJ. NATO agresija pod radnim nazivom „Združena sila“, odnosno „Milosrdni anđeo“, koja je svetu prikazana kao iznuđen korak „međunarodne zajednice“ za sprečavanje tzv. humanitarne katastrofe, režirana je u organizaciji nekih zapadnoevropskih obaveštajnih službi i delova vlada.

SAD su, zajedno sa saveznicima i njihovim oružanim snagama u okviru NATO-a, želele da realizuju svoje ciljeve preko:

- rušenja postojećeg međunarodnog pravnog poretka i sistema kolektivne bezbednosti na čelu sa UN i inauguracije novog poretka, u kojem je moguće preduzimati vojne intervencije i upotrebljavati silu protiv drugih država bez odobrenja Saveta bezbednosti UN;
- uvođenja prioriteta odluka NATO-a nad odlukama UN i OEBS-a radi minimiziranja uloge UN u rešavanju kriza u svetu;

- okupacije strateški važnog prostora Kosova i Metohije i cele SRJ, i njeno pretvaranje u besplatnu vojnu bazu na Balkanu za dalje prodore u Aziju;
- nasilnog odvajanja Kosova i Metohije od Srbije, odnosno stvaranja nezavisnosti južne srpske pokrajine;
- apsolutne kontrole izuzetno važnog koridora Budimpešta–Beograd–Solun;
- destabilizacije Balkana i prekrajanja granica;
- eksperimentisanja novim oružjem i iznalaženjem mesta za odlaganje radioaktivnog otpada.⁴¹

Navodi autora Drecuna nam ukazuju koje su namere imale zapadnoevropske zemlje sa NATO-om na čelu i dovode nas do zaključka da je izveštaj te alijanse svojim vladama bio samo farsa koja se odnosila na rušenje Miloševićevog režima. Na osnovu tih izveštaja i nameštanih medijskih informacija, kao i slučajeva „Markale u Sarajevu“, „Račka i tzv. humanitarne katastrofe na Kosovu i Metohiji“, koji su bili čista izmišljotina i scenariji, izvršena je agresija i na Republiku Srpsku i Republiku Srbiju.

NATO agresijom izvršeno je drastično „zagađenje velikog dela teritorije SRJ i okoline bivše Jugoslavije, kao i svih onih koji su ustupili oko 65.000 borbenih letova. Tom treba dodati povećan rizik življenja u Jugoslaviji, naročito na Kosovu i Metohiji, zbog upotrebe nedozvoljenih ratnih sredstava. *The Daily telegraph* izveštava da je NATO ‘ispustio svih 1.300 kontejnera kasetnih bombi. Tako je nešto oko 270.000 komada tog smrtonosnog oružja razbacao po zemlji’. Mnoge od njih su ostale neeksplodirane, a njihove glavne žrtve su sada deca – i albanske i srpske nacionalnosti. Pošto su radioaktivnim raketama najviše gađali tenkove na Kosovu i Metohiji, ta oblast je najviše radioaktivno ozračena u Evropi, pa se postavlja pitanje da li je nagrada ili kazna Albancima i NATO-u boravak na tom prostoru, o čijem zagađenju, pre svega

¹ Milovan Drecun, *Rat za Kosovo*, Beograd, 2007, str. 113.

poljoprivrednih proizvoda i vode, o čemo se veoma malo piše? Retka su priznanja poput RFI od 7. decembra 1999. povodom nekorektnog izveštavanja OEBS-a o događajima na Kosovu i Metohiji. Naime, OEBS u svom izveštaju numeričko-analitički ne obrađuje bombardovanje, pa čak ni materijalnu štetu“.²

Delimična priznanja o učinjenom grehu nisu ni blizu stvarnog stanja o količinama izbačenih opasnih radioaktivnih materija i njihovih posledica po ljudske živote, zdravlje, kao i druge vrednosti i životnu sredinu.

Pojam, mesto i definisanje političkog nasilja podrazumeva državno, državno-vojno, partijsko, međunarodno, što predstavljaju političke institucije i druge institucije iza kojih stoje država ili političke strukture. U ovom slučaju, političko nasilje nad državom SRJ izvršile su države članice NATO-a i NATO kao vojna oružana institucija koja predstavlja članice tog saveza. U tom smislu, jedna od mnogih definicija političkog nasilja podrazumeva sledeće: „Politika je delovanje u kome se donose odluke koje se temelje na grupisanju, odnosno razlikovanju između prijatelja i neprijatelja; i politika je delovanje čiji je ključni zadatak da donosi zakone koji su neutralni u odnosu na deobu prijatelji–neprijatelji i koji su, prema tome, dobri za sve.“³ Prema tome odluku su donele SAD sa svojim saveznicima, a sprovela ju je oružana institucija sa ciljem rušenja legalnog političkog sistema koji nije bio po volji saveznika. Pored rušenja sistema, odluka je imala za cilj uništenje oružanih snaga SRJ, kao i uništenje resursa od kojih su bile zavisne oružane snage. I kao krajnji cilj je bilo odvajanje Kosova i Metohije od Republike Srbije radi izgradnje vojne baze na tom prostoru. Svi navedeni ciljevi imali su političku pozadinu ekonomsko razvijenih država i njihovih saveznika.

² Dragan Simeunović, Bitka za Kosovo i Metohiju – istorija, aktuelno stanje i perspektiva, *Vojno delo*, 1/2000, str 27.

³ Milorad Belančić, *Nasilje*, Beograd, 2004, str. 57–58.

Analiza nastalih rizika i posledice bombardovanja SRJ

NATO oružane snage izvršile su bombardovanje SRJ i Republike Srpske – BiH. Tokom agresije Republike Srbije bombardovani su vojno-policijski objekti, industrijski objekti, prvenstveno NIS-a, u Novom Sadu, Pančevu, Beogradu i drugim mestima. Pored toga, mete napada su bili bolnica „Dragiša Mišović“ u Beogradu, Novi Pazar, putnički voz na Kosovu i Metohiji i mnogobrojni civilni objekti u Aleksincu, Beogradu, Pančevu, Nišu, Novom Sadu, Leskovcu, Somboru, Subotici, Herceg Novom, Bačkoj Palanci, Kruševcu, Trsteniku, Vladičinom Hanu i drugim mestima. U RS – BiH izvršena je vojna intervencija na oružane snage i neke objekte Republike Srpske u Hadžićima i Han Pijesku. Porušeni su mnogobrojni mostovi u većem delu Srbije, i to u: Beogradu, Novom Sadu, Bačkoj Palanci, Somboru, Kruševcu, Pančevu, Trsteniku, Vladičinom Hanu, Varvarinu i drugi. Pogađane su i školske ustanove u Beogradu, Čačku, Prištini, Nišu i drugim mestima, aerodromi u Beogradu, Prištini, Užicu, Kraljevu, kao i mnogobrojni objekti oko aerodroma, rafinerije, kasarne policijskih stanica i slično.⁴

Vazdušni NATO napadi na SRJ i njihove posledice po bezbednost zdravlja i života ljudi, kao i životne sredine, direktno su vezani za upotrebu određenih bombi za masovno uništavanje odbrambenih snaga i građana sa svim njihovim vrednostima. Vojni vazduhoplovi NATO-a su se, nakon izbacivanja eksplozivnih naprava, vraćali u svoje baze, najčešće u Italiju, nakon čega su posade podnosile izveštaje o ispuštenim bombama. Samo u jednom slučaju vazduhoplovi su ispustili 100 bombi u Jadransko more, usled čega je došlo do ogromnih zagađenja morske vode i pretnji životu u vodi. NATO avioni su na prostor Kosova i Metohije

⁴ Detaljnije: 1. NATO arhiv, konferencija za štampu, 25. mart 1999; 2. Spasoje Smiljanić, *NATO agresija – Ratno vazduhoplovstvo i PVO i odbrana otadžbine*, II izdanje, Beograd, 2009, str. 217.

izbacivali avio-bombe sa osiromašenim uranijumom, kao i kasetne eksplozivne naprave. Na osnovu izveštaja Svetske zdravstvene organizacije (WHO) i međunarodne organizacije za atomsku energiju (IAEA), kao i Švedskog instituta za zaštitu od zračenja (*Swedish Radiation Protection Institute*) i UNEP-a, te prikupljenih podataka o merenju radioaktivnosti i određivanja stepena pretnje, utvrđene su bombardovane opasne zone u onim oblastima u kojima je korišćeno oružje sa osiromašenim uranijumom.

Dakle, radna grupa za Balkan je utvrdila postojanje četiri ekološka žarišta u četiri oblasti, i to u: Pančevu, Kragujevcu, Novom Sadu i Boru, gde su ustanovljene velike opasnosti i neizbežne posledice po bezbednost zdravlja i života ljudi i drugih živih bića. Na osnovu toga je predviđena bezbednosna zaštita čišćenjem tih sredina kako bi se izbegle ogromne posledice po bezbednost zdravlja ljudi. Tim istraživanjem ustanovljena je velika količina zračenja u navedenim zonama, kao i u rekama Dunav i Timok.⁵

Preventivni priručnik za italijanske snage

Po ulasku na Kosovo i Metohiju u novembru 1999. godine pripadnici Kfora, multinacionalne brigade Zapad, dobili su nuklearno-biološko-hemijski priručnik na čijoj se naslovnoj strani nalazi mrtvačka glava koja upozorava na radiološku opasnost i na kojoj piše: „Kfor-Zapad osiromašeni uranijum – priručnik (KFOR Internacional Brigade West Depleted Uranium-Information book)“. Sadržaj tog priručnika rezimiran je na poslednjoj strani uokvirenim tekstom naslovljenim „Zlatna pravila“: „Držite se dalje od tenkova, vozila i zgrada pogođenih projektilima ili krstarećim raketama s osiromašenim uranijumom (OU). Nosite zaštitnu masku ukoliko radite na udaljenosti manjoj od 500 metara od tenka, vozila ili zgrade pogođenih OU-projektilima ili OU-

⁵ UNEP, UNCHS, Sukob na Kosovu, posledice na životnu sredinu, 1999.

krstarećim raketama. Udisanje nerastvorenih čestica uranijumske prašine dugoročno je povezano sa zdravstvenim posledicama, uključujući kancer i deformacije novorođenčadi. Te posledice mogu da postanu vidljive tek nekoliko godina kasnije.“ Pod nazivom „Osiromašeni uranijum – informacija i instrukcija“ taj priručnik je 22. novembra 1999. godine potpisao pukovnik Osvaldo Bizari.

U poglavlju „Zdravstvena hrana“ tog priručnika pisalo je „kako izbeći izlaganje“ (uticaju osiromašenog uranijuma): vojnicima se preporučuje „perite često uniformu“. Na kraju sledi poglavlje naslovljeno sa „Upozorenje“: „hrana i voda nejestive zbog kontaminacije OU-prašinom. Nikako ne jesti hranu koja nije kontrolisana. Udahnute čestice mogu da pričine dugoročnu štetu...“ Takva zastrašujuća upozorenja nikada nisu dobili civili koji žive na Kosovu i Metohiji ili koji su na Kosovo dolazili kao članovi nevladinih organizacija, novinari, stručnjaci i slično. Naprotiv, nakon bombardovanja bivše SRJ, NATO i zapadni i američki lideri u više navrata su izričito negirali da je upotreba oružja sa OU opasna po zdravlje ljudi i životnu sredinu. Oni su redovno isticali da „nema dokaza“.

U zabranjenim izveštajima UN od 2001. godine svi izveštaji Svetske zdravstvene organizacije (SZO) i Ujedinjenih nacija (UN) o dejstvu osiromašenog uranijuma, kako je istraživanje *Vesti* pokazalo, bili su drastično cenzurisani. Ujedinjene nacije su već u junu 1999. godine imale izveštaj funkcionera UN Bakarija Kantea o posledicama OU na Kosovu. U delovima tog izveštaja pisalo je „zabranjeno za objavljivanje“ jer sadrže upravo ono što sadrži priručnik za pripadnike Kfora. Svetska zdravstvena organizacija postupila je slično. U intervju za *Vesti* u aprilu 2010. britanski fizičar dr Kejt Baverštok izjavio je da je SZO 2001. godine iz izveštaja o OU izbacila osam njegovih poglavlja koja govore da upotreba takvog oružja izaziva kancer i oštećuje gene.

U priručniku piše i: „OU emituje alfa zračenje niskog nivoa, kao i nisko beta i nisko gama zračenje. Obične vojne uniforme dovoljna su zaštita od apsorbovanja kroz kožu. Realnu opasnost, međutim, predstavlja moguće udisanje OU-prašine... OU je teški metal i treba apsolutno izbegavati blizinu vozila za koje postoji sumnja da su pogođena osiromašenim uranijumom. Odstojanje ne sme da bude kraće od 50 metara; ukoliko ste prinuđeni da priđete bliže morate nositi zaštitne maske i zaštitne rukavice kako biste izbegli da uranijumska prašina uđe u vaše telo“.⁶

Analiza prezentiranih radova o NATO agresiji

Istorija ne teži konačnom idealnom stanju ili vrhuncu. Ljudi se u svakoj etapi bore sa ovom ili onom opasnošću; važno je da li će pretnja na vreme biti prepoznata i hoće li se naći hrabrosti i snage da se izađe s njom na kraj. Tim rečenicama autor je pokrenuo dve ključne teme koje su danas postale aktivnije nego u vreme samog bombardovanja. Prva tema je vezana za aluziju na Fukujamin „kraj istorije“, a druga za opasnosti koje su šest godina posle bombardovanja postale realnije nego tada. Druga autorova tema o velikoj opasnosti koja nam preti od posledica uranijumskog i dioksidnog rata koji je 1999. vođen protiv SRJ danas postaje problem vezan za opstanak i prosperitet srpskog i drugih naroda koji žive na teritoriji SCG. Međutim, treba poći od prve istine koju je prezentirao autor u vreme bombardovanja. „U ratu protiv Srba ne samo da se *testiralo oružje na živim ciljevima* i proveravala sposobnost komandnih štabova, već se takođe ispitivala, i to prvenstveno psiha ljudi. Zato se slobodno može reći da je to analiza o efektima bombardovanja koji i danas deluju na zdravlje i psihi žitelja SCG. Te tragične 1999. za 78 dana bombardovanja

⁶ Falko Akame, Kosovo je lutajuća mina u srcu Evrope, *Pečat*, 17. mart 2011.

stradalo je 2.000 civila i 1002 vojnika. Izvršeno je 36.219 naleta vojnih aviona. NATO avioni leteli su na visinama između 10 i 15 kilometara, gde se nalazi ozonski omotač. Rezultati njihovog dejstva je sigurno i oštećenje ozonskog omotača iznad Balkana. Međutim, treba reći da oštećenje ozonskog omotača ima sezonski karakter vezan za određene geografske širine i određeno doba godine. Zato se mora konstatovati da oštećenje ozonskog omotača nije moglo opstati na našim geografskim širinama u dužem vremenskom periodu. Gađano je ukupno 113 lokacija na području tadašnje SRJ – većina na teritoriji Kosova i Metohije.

Prema proračunima doktora Vladimira Ajdačića, na SRJ je bačeno 13.000 tona osiromašenog uranijuma. Amerikanci su priznali „sejanje smrti“ – 11.000 tona tog nusproizvoda uranijuma 235, koji se koristi kao gorivo u nuklearnim elektranama. Prema podacima NATO-a, od 5. do 11. septembra 1995. njihovi avioni su ispalili 5.800 projektila sa osiromašenim uranijumom u blizini Han Pijeska i Hadžića u Bosni i Hercegovini, tj. Republici Srpskoj.

U posledice bombardovanja srpskih zemalja ne ubrajaju se samo tone osiromašenog uranijuma već i tone štetnih i kancerogenih hemijskih materija rasutih i sagorelih gasova zbog posledica bombardovanja. Opasni piralen iz trafo-stanica, živa, raznovrsni dioksid, sagoreli kerozin, haloni – sve su to posredne posledice bombardovanja, koje nanose mnoge ozbiljne štete po čoveka i životnu sredinu nego što se do sada priznavalo.

Ako analiziramo brojeve i podatke samo o priznatim količinama od strane NATO-a i međunarodnih komisija, stanje je katastrofalno po bezbednost ljudi i njihovih vrednosti. A koliko je tačno izbačeno opasnih materija možda se nikada neće saznati, a koje će posledice uslediti teško se može pretpostaviti i proceniti. Koliko predstoji opasnosti po bezbednost zdravlja i života ljudi može se samo nagađati i pretpostavljati, naročito ako imamo u vidu dugotrajnost delovanja uranijuma – pojedini stručnjaci saopštavaju da njegova aktivnost traje 100–150 godina. Posmatrajući

te podatke može se predvideti koliko će generacija biti izloženo zračenju od tih otpada koji su izbačeni NATO bombama, a koje opasnosti prete odlaganjem nuklearnog otpada na ovim prostorima – može se samo nagađati.

U jednom od izveštaja posada po povratku vojnih aviona piše da je 100 bombi bačeno u Jadransko more. Ako je rušen Miloševićev sistem i režim, zašto su bombe bacane u Jadransko more i zašto je morski živi svet ubijan – da li su i ta bića kriva za Miloševićev sistem vladanja i zašto te bombe nisu vraćene u bazu već su bačene u prostor u kojem će ostati drastične i dugotrajne posledice po živi, biljni i ekološki svet.

Zašto se krije istina

Do istine, one potpune, teško je doći bez pouzdanih podataka o dejstvima (kvantitet i kvalitet), tačnom broju preleta, vrsta sredstava korišćenih za zaštitu letelica ili borbenih sredstava. Na našoj strani o činjenicama vezanim za bombardovanje mogu govoriti samo pripadnici kvalifikovane javnosti, u koju spadaju vojni stručnjaci, rukovodstva firmi po kojima je dejstvovala NATO alijansa. Zatim, lokalne zajednice na čijem terenu se dejstvovalo, medicinski i ekološki stručnjaci, naučni radnici u poljoprivrednim, vodoprivrednim, nuklearnim, hemijskim, tehnološkim i drugim institucijama. Takođe, nevladine ekološke organizacije i pojedinci stručno osposobljeni za ekološke probleme... Sagorevanjem nafte oslobađaju se različita ciklična jedinjenja, koja su veoma štetna, a pod dejstvom sunčeve svetlosti i drugih faktora oslobađaju se i dioksini pa se zbog svega toga bombardovanje SRJ može proglasiti genocidnim činom.

Autor navedenog teksta dokazuje da vlasti u Republici Srbiji i Bosni i Hercegovini skrivaju stanje i opasnost nastalu zbog NATO bombardovanja Republike Srpske i Republike Srbije, što se može potvrditi mnogostrukim razlozima. Predstavnici vlasti su

svim raspoloživim sredstvima pokretali inicijative za dokazivanje, osuđivanje i sankcionisanje zločina nastalih tokom građanskog rata u Hrvatskoj te Bosni i Hercegovini. Dobro je što je tako učinjeno, ali to treba do kraja forsirati. Ali šta su vlasti i nevladine organizacije u te dve republike učinile u pogledu NATO agresije i njenih posledica? Ništa! Zbog toga se može konstatovati da je navedeni autor dobro pitanje postavio vlastima i nevladinim organizacijama – „ako su nevladine“.⁷

Krajem 2003. krenulo je put Francuske 149 neoštećenih kondenzatora punjenih kancerogenim transformatorskim uljem – piralenom. U Francuskoj će u postrojenju „Šeše“, najvećem u Evropi za uništavanje opasnih materija, biti istopljeni ti kondenzatori. Ukupna količina tog opasnog otpada, smeštenog u specijalnim kontejnerima, procenjuje se na oko 5,5 tona. U opštini Bujanovac, na lokaciji Bratoselce, tokom 2003. izvađeno je 350 metaka sa osiromašenim uranijumom. Tokom 2004. okončano je čišćenje Pljačkovice kraj Vranja, gde je na izuzetno nepristupačnom terenu pronađeno 48 metaka sa osiromašenim uranijumom.

Uprava za zaštitu životne sredine Ministarstva nauke i zaštite životne sredine potpisala je 19. jula 2005. godine sa Institutom za nuklearne nauke „Vinča“ ugovor o realizaciji projekata sanacije kontaminiranog zemljišta osiromašenim uranijumom na lokaciji Borovac, na teritoriji opštine Bujanovac.

Prema najavama iz resornog ministarstva, tokom naredne godine u planu je sanacija lokacije Reljan u opštini Preševo, čime bi se završila sanacija svih lokacija kontaminiranih osiromašenim uranijumom na teritoriji Srbije van Kosova i Metohije...

Postavlja se pitanje zašto međunarodna zajednica, zapadnoevropske i ekonomski razvijene države ne učine napore da posledice svedu na najmanju moguću meru, ako su dozvolile da se izvrši taj nehumani akt nasilja. Od tih posledica neće stradati samo građani

⁷ BiH: Posledice uranijuma zabranjena tema? – VestQCafe.ba: Energetika u BiH/6657_BIH-posledice-uranijuma-zabranjena-tema.html, od 26. jula 2010.

Bosne i Hercegovine i Republike Srbije, već građani svih susednih država, pa i mnogi građani koji su boravili ili će tek boraviti na ovim prostorima. Otpad kao sredstvo ne prepoznaje građane po nacionalnosti niti granice država. Zašto to ne učine bar zbog svojih građana, ako ne zbog građana Srbije.

Odbačeni uranijum i vreme posle

Međunarodna komisija umanjuje štete koje su nastale bombardovanjem uranijumskim otpadom i drugim opasnim materijama. Da se na međunarodnom planu ponešto i radi govori podatak da je Program UN za zaštitu životne sredine, inače stručna organizacija u sistemu UN, na zahtev tadašnje savezne vlade obavila ispitivanje stanja životne sredine u tri stručne misije. Svaka misija je bila sastavljena od eksperata iz više zemalja i analizirala je desetak industrijskih lokacija: Pančevo, Novi Sad, Kragujevac, Bor, Niš, neke termoelektrane, Dunav i nekoliko lokaliteta sa stanovništva ugrožavanja životne sredine kao što su Kopaonik, Fruška gora i Zlatibor. U isto vreme radili su isti posao, u istom obimu, i naši eksperti i interesantno je reći da se objavljeni rezultati UN i naši razlikuju samo u nekim nalazima, ali su te razlike u granicama prihvatljivosti.⁸

Autor postavlja pitanje: Šta posle sedam godina od izvedene NATO agresije na ove dve države, pa i šire? Šta posle? Sedam godina i mnogo kasnije, nažalost, pokazaće se rezultati obolevanja građana na celovitom balkanskom području, a naročito u gradovima i okolini Pančeva, Novog Sada, Kragujevca, Niša, Bora, Fruške gore, Zlatibora, Kopaonika, reke Dunav i prostora Kosova i Metohije. Pored tih prostora pokazaće se rezultati i kod građana Albanije, Bugarske, Italije i drugih zemalja! Stoga bi bilo veoma

⁸ Karel Košik, Uranijumske i dioksidne posledice bombardovanja, *Glas javnosti*, 14. maj 2010.

korisno da vlasti ozbiljno prihvate stvarno stanje i da se ozbiljno pozabave tim drastično velikim problemom po bezbednost građana uopšte.

Neki „pronaovski“ lobi u Srbiji deluje protiv interesa svog naroda jer sprečava bilo kakvu raspravu o moralnoj odgovornosti NATO-a za posledice bombardovanja. Mnogobrojne NVO (nevladine organizacije) ne uzimaju u obzir rastući broj slučajeva ekoloških zagađenja i kancerogenih oboljenja kod velikog broja ljudi posle bombardovanja.

Takođe, ne uzimaju u obzir i neophodne potrebe zemlje ne samo u materijalnoj pomoći za lečenje i rehabilitaciju obolelih već i za provođenje mera o likvidaciji, odnosno dekontaminaciji posledica upotrebe modernog naoružanja, uključujući i municiju sa OU. Upotreba takve municije zabranjena je Rezolucijom Potkomiteta za prevenciju diskriminacije i zaštite manjina Komisije UN za ljudska prava iz 1996. i 1997. godine. U prilogu teze o riziku pri upotrebi uranijumske municije progovorio je i jedan od vodećih američkih generala, pišući u svom izveštaju namenjenom Beloj kući da upotreba municije sa OU trpi podnošljiv rizik.

Krajnje je vreme da vlasti i druge organizacije, kao i nevladine organizacije za ugrožavanje ljudskih prava, postave pitanje o ovom problemu pred vlastima međunarodne zajednice, naukom, zdravstvom i životnom sredinom, kako bi se hitno pristupilo saniranju terena od otpadnih materija izbačenih iz vojnih vazuhoplova i lokaliteta na kojima su odložene slične materije i otpadi. Zar postoji veće ugrožavanje ljudskih prava od ovakvog oblika nasilja koje je priredila NATO alijansa?

Jugoslavija je te fatalne 1999. godine bila poligon za ispitivanje municije sa osiromašenim uranijumom, što je, pored dioksidnog rata, bio jedan od ciljeva bombarderske akcije protiv Vojske Jugoslavije, zacrtanih još avgusta 1998. godine. Trebalo je utvrditi kakvu prodornu moć osiromašeni uranijum ima pri praktičnim ratnim operacijama, kakav mu je efekat na živu silu i životnu

sredinu i da li se na taj način SAD mogu osloboditi hiljada tona osiromašenog uranijuma kao otpada, koji nemaju gde da bezbedno lageruju.

Kad je NATO alijansa učinila to što je učinila trebalo bi da bude među prvima u saniranju opasnosti koje je sama proizvela i dovela određeno stanovništvo do stanja opstanka na ovim prostorima. Stoga bi bilo neophodno da NATO snage koje su predstavljene kao mirovne snage to i budu i da pristupe saniranju posledica, kao i da se potrudu da se tako nešto više nikada ne dogodi.

Broj mrtvih vojnika, podoficira i oficira italijanskih oružanih snaga, povratnika iz balkanske misije mira, popeo se na 35, sa tendencijom naglog rasta (Francuska je priznala 40, a Grčka 3 mrtva od posledica balkanskog sidroma, Crna Gora jednog). Obolelih od Hočkinovog sindroma i leukemije u Italiji ima preko 270. Procenat vojnih lica u italijanskoj mirovnoj misiji koji su bili na Kosovu i Bosni sa sindromom onkoloških bolesti pet puta je veći od proseka obolelih u italijanskim mirnodopskim oružanim snagama, ali i mnogo veći od procenta obolelih među civilnim licima obolelim od Hočkinovog sindroma. Interesantno je napomenuti da nijedan drugi italijanski vojnik angažovan u mirovnim operacijama u drugim zemljama širom planete pod zastavom UN ili NATO-a nije oboleo od Hočkinovog sindroma. Zbog pomenutih evidentiranih činjenica, zvanično potvrđenih, italijanski Senat je u novembru 2004. odlučio da donese zakon o osnivanju posebne komisije sa zadatkom da ispita sve pojedinosti i posle godinu dana rada podnese izveštaj parlamentu. Komisija je sastavljena od 20 senatora.

Ista akcija sa pogubnim posledicama ponovljena je intervencijom koalicioni snaga u Iraku, na koji je bačeno više hiljada tona uranijumske municije, zbog čega je intenzitet zračenja na gotovo celom prostoru iračke države hiljadu puta veći od normalnog. Program Ujedinjenih nacija za životnu sredinu (UNEP) utvrdio je pet glavnih prioriteta u ekološkom pogledu u industrijskim

zonama oko Bagdada i Faludže, gde je prosuto na hiljade tona toksičnog materijala, a koje treba ukloniti na bezbedno mesto. Međutim, ponuda UNEP-a nije naišla na odobrenje...

Prema sve obimnijim i validnijim podacima o delovanju osiromašenog uranijuma (OU), kojim se bavi svetska stručna javnost, postalo je izvesno da su u SAD čak 697.000 vojnika, koji su učestvovali u akciji „Pustinjska oluja“ u Persijskom zalivu, zaradili uranijumske bolesti. Na inicijativu Hilari Klinton urađena su ispitivanja zdravstvenog stanja veterana iz Zalivskog rata i od 27 kontrolisanih u 24 slučaja pronađeni su tragovi uranijuma u organizmu, a kod 60 odsto njihovih potomaka pronađene su deformacije ćelija. Svi izneti podaci, kao i prognoze o humanističkim i ekološkim posledicama, ukazuju na to da zbog posledica upotrebe municija sa OU pate svi narodi u zemljama gde je takvo oružje bilo korišćeno, ali i oni koji su ga upotrebljavali.

Ali tragične posledice zadesile su i one koje su agresori podržavali sprovodeći ratne operacije, kao, na primer, Albance. Albanci sa Kosova su sa oduševljenjem podržali sve akcije NATO snaga 1999, ali su i dobili problem zbog koga će u narednih 20 godina biti prava retkost da neko sa ugroženih područja Kosmeta umre prirodnom smrću. Prema zvaničnim podacima NATO alijanse iz 2000. godine, OU se našao na svim meštanima po kojima je delovala alijansa avionima tipa „A10“. Najviše misija tog aviona obavljeno je zapadno od puta Peć–Đakovica–Prizren, u okolini Kline, kao i na prostoru oko Prizrena i severno od linije koja spaja Suvu Reku sa Uroševcem...

Više od 300 ljudi iz Hadžića i Han Pijeska umrlo je od rata do danas od karcinoma, što mnogi doktori dovode u vezu s uticajem radioaktivnog i toksičnog osiromašenog uranijuma koji su NATO snage koristile u bombardovanju položaja Vojske Republike Srpske 1995. godine. Doktorica Slavica Jovanović iz Doma zdravlja u Bratuncu, gradu u koji je posle rata izbeglo najviše Srba iz Hadžića, pratila je zdravlje tih ljudi u periodu 1996–2000. godi-

na. U tom domu zdravlja boravili su profesori iz Velike Britanije i dokazali postojanje osiromašenog uranijuma u organizmu ljudi izbeglih iz Hadžića.

„Oni su analizirali uzorke 17 osoba iz Hadžića, Đakovice, Kline i jednog novinara BBC-ja. Potvrdili su da su ljudi iz Hadžića bili izloženi osiromašenom uranijumu i zaključili da uranijum odložen u pluća nastavlja da se mobilizuje.“

Prema podacima UN, osiromašeni uranijum je bio najopasniji u trenutku bombardovanja jer su čestice uranijuma bile u vazduhu i zbog toga se pretpostavlja da je najviše uticao na zdravlje Srba, od kojih je većina po okončanju rata napustila tu opštinu.⁹

NATO bombe odložene tokom agresije na prostoru Republike Srbije su još uvek veliki i nerešiv problem, kako zbog nedostatka volje kod nekih vladajućih slojeva, novca i međunarodnih fondacija, tako i zbog nedostatka kvalifikovanih kadrova za te namene, adekvatne opreme za pronalaženje i deaktiviranje kasetnih bombi, mina i razornih raketa „tomahavk“. Kad je u pitanju međunarodni faktor i njegova pomoć u rešavanju tog problema, norveška vlada je jedna od retkih koja je obezbedila 3,5 miliona evra za pretraživanje sektora luke Prahovo radi otkrivanja i uklanjanja avionskih bombi i raketa. Ona je za naredne tri godine obezbedila još 3,5 miliona evra za čišćenje kasetne municije sa područja Bujanovca, Preševa i Kuršumlije, a početak radova je planiran u aprilu 2011. godine. Obećana pomoć Ruske Federacije, tj. njihove agencije „Emerkom“ u razminiranju dve lokacije delimično je realizovana u Paraćinu u vrednosti od oko dva miliona dolara.

Kad je u pitanju ta lokacija, Rusija je izvršila razminiranje tri mikrolokacije u Paraćinu tokom 2009. i 2010. godine. U toj akciji je pronađeno i uništeno 1.253 komada različitih neeksploziviranih ubojnih sredstava. Ta lokacija je ugrožena usled izbijanja požara u magacinu municije u Paraćinu tokom 2006. godine i nema veze

⁹ BiH: Posledice uranijuma zabranjena tema? – VestQCafe.ba: Energetika u BiH/6657_BIH-posledice-uranijuma-zabranjena-tema.html, od 26. jula 2010.

sa NATO bombama, ali i to predstavlja veliku pretnju po bezbednost ljudi na tom prostoru. Tokom 2006. godine na lokaciji „Industrijske zone“ u Nišu vršeno je deaktiviranje kasetnih bombi, pri čemu je jedan miner nepažnjom zadobio teške povrede, sa trajnim posledicama slepila. Tu aktivnost je vršila jedna konkursosom izabrana firma iz Republike Srpske.

Prema tome, veliki broj izbačenih kasetnih bombi, avio-bombi i samoletećih bombi „tomahavk“ ostao je neeksplozivan, kako u objektima, poljanama, tako i u rekama, predstavljajući veliki i teško rešiv problem, kako u deaktiviranju tako i u čišćenju i posledicama radijacije od opasnih hemijskih, bioloških, radioloških i nuklearnih materija.¹⁰

„Uranijum koji preostane posle uklanjanja obogaćene frakcije sadrži 99,8% U; 0,2% do 0,3% U i oko 0,001% U i označava se kao osiromašeni uranijum. Nuklearna regulatorna komisija SAD definiše osiromašeni uranijum kao onaj kod koga je procenat U niži od 0,711% (NRC, 2000). Tipični sastav koji koristi Ministarstvo odbrane SAD je U = 0,0006%, U = 0,2%, U = 0,0003% i U = 99,8%... Uranijum iz utrošenog reaktornog goriva se ponekad reprocesuiru u postrojenjima za obogaćivanje uranijuma. ... Program Ujedinjenih nacija za zaštitu životne sredine (UNEP, 2001) je na Kosovu i Metohiji pronašao 12 Bq/kg U i 12.700 kBq/kg za U.“¹¹

„*Prirodno zračenje* je emisija radioaktivnih supstanci koje nisu čovekov proizvod. U te supstance ubrajaju se *uranijum*, radon, kalijum i drugi retki elementi. Oni su veoma opasni po čovekovo zdravlje prilikom kopanja ili kad se melju, jer se vrlo lako mogu naći u hrani, vazduhu ili vodi.

¹⁰ Petar Mihailović, NATO bombe još prete, *Politika*, 19. januar 2011, str. 8.

¹¹ Grupa autora, *Osiromašeni uranijum*, Đurović Branka, Beograd, 2011, str. 20–21.

Veštačko zračenje uključuje emisiju radioaktivnih supstanci koje se ne nalaze u prirodi ili su rezultat *nuklearnih fisionih procesa*.¹²

Sagledavanjem karakteristika prirodnih i veštačkih emisija radioaktivnih materija može se zaključiti da naglom povećanju obolevanja građana od karcinoma mogu biti uzrok uranijum i drugi oblici radijacije u blizini ljudi. Obolevanje prouzrokuje prisustvo uranijuma i drugih opasnih materija u vazduhu, zemlji i vodi. Ta tri prirodna elementa su osnovni prirodni resursi bez kojih je život nemoguć i sa kojima su živa bića u neposrednoj vezi koristeći vazduh, vodu i prirodne proizvode iz zemljišta.

Umesto zaključka

NATO agresija avio-bombardovanjem iz vazdušnog prostora predstavlja međunarдно protivzakonit akt nasilja na jednu malu i nerazvijenu zemlju koji su podržale države članice NATO alijanse.

U toj agresiji, uz upotrebu najsavremenijih vojnih letelica i najopasnijih oružja za masovno ubijanje i uništavanje, život je izgubilo oko 3.000 lica, a koliko će ih izgubiti zdravlje i život od posledica nuklearnog, hemijskog, biološkog i radioaktivnog oružja – ne može se ni pretpostaviti.

Zbog izvršene agresije, uz upotrebu najopasnijeg oružja za masovno uništavanje, katastrofalno je zagađena životna sredina, pre svega u Republici Srbiji, zatim u Crnoj Gori, te Bosni i Hercegovini, a nisu pošteđene ni zemlje u okruženju, pa i šire.

Odbačeni uranijum na prostoru Republike Srbije i Republike Srpske vekovima će predstavljati pretnju po živote živih bića i njihov opstanak na ovim prostorima.

¹² Miloš B. Bajković, *Osiromašeni uranijum – depleted uranium*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2001, str. 10–11.

Na osnovu priloženih statističkih podataka vidi se koliko je ljudi obolelo od opake bolesti (karcinom), a koliko će ih još oboleti može se samo pretpostavljati.

Međunarodna zajednica i ekonomski razvijene države morale bi izdvojiti velika finansijska sredstva, opremu i stručna lica kako bi očistile zagađeni prostor, jer snose najveću odgovornost za tu katastrofu.

Literatura

- BiH: Posledice uranijuma zabranjena tema? – VestQCafe.ba, Energetika u BiH/6657_BIH-posledice-uranijuma-zabranjena-tema.html, od 26. jula 2010.
- Dragan Simeunović, Bitka za Kosovo i Metohiju – istorija, aktuelno stanje i perspektiva, *Vojno delo*, 1/2000.
- Karel Košik, Uranijumske i dioksidne posledice bombardovanja, *Glas javnosti*, 14. maj 2010.
- Falko Akame, Kosovo je lutajuća mina u srcu Evrope, *Pečat*, 17. mart 2011.
- G/New/2315353/uranijumske i dioksidne posledice bombardovanja KON..., 14. maj 2010. i *Glas javnosti*.
- Grupa autora, *Osiromašeni uranijum*, Đurović Branka, Beograd, 2011.
- Milorad Belančić, *Nasilje*, Beograd, 2004.
- Miloš B. Bajković, *Osiromašeni uranijum – depleted uranium*, Vojnoizdavački zavod, Beograd, 2001.
- Milovan Drecun, *Rat za Kosovo*, Beograd, 2007.
- NATO arhiv, konferencija za štampu, 25. mart 1999.
- Petar Mihailović, NATO bombe još prete, *Politika*, 19. januar 2011.
- Registar za rak u centralnoj Srbiji, Institut za zaštitu zdravlja Srbije „Dr Milan Jovanović Batut“, Beograd, 2004–2012.

Spasoje Smiljanić, *NATO agresija – Ratno vazduhoplovstvo i PVO i odbrana otadžbine*, II izdanje, Beograd, 2009.

UNEP, UNCHS, *Sukob na Kosovu, posledice na životnu sredinu*, 1999.

CONSEQUENCES OF NATO AGGRESSION AGAINST FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA

SUMMARY: This paper analyzes the consequences of the bombing of the Federal Republic of Yugoslavia after NATO aggression against it. As NATO forces used Priluka to testiruju various types of grenades, and especially those with depleted uranium, the consequences of aggression have long-term character. However, it turned out, the consequences have left a mark on the members of NATO, and to all those who directly or indirectly come into contact irradiated planes and bombs.

KEY WORDS: *NATO, the Federal Republic of Yugoslavia, bombing, uranium.*

Др Зоран Тодоровић
Министарство унутрашњих послова
Републике Србије
ПУ Шабац
zorantodorovic2609@gmail.com

UDK 32(470)
323.(470)
Прегледни научни рад
Примљен: 1. 10. 2015.
Одобен: 15. 11. 2015.

НОВА – СТАРА РУСИЈА: БЕЗБЕДНОСНИ ДИСКУРС

АПСТРАКТ: Да ли се променила Русија или и данас негује хегемонизам, и да ли нова руска економија, заснована на енергетици, подржава нову хегемонију? Које безбедносне изазове Русија данас намеће својим суседима, Европи и међународним односима, и да ли је руско међународно понашање идентично њеним старим империјалним наравима. Има ли изгледа да се Русија трансформише изнутра, у правцу развоја сопствене мегатериторије како би суседи престали да страхују за своју независност и безбедност? Да ли данашње руско понашање долази од поновног „откривања“ положаја у језгру хегемоније или је оно само производ воље једне гарнитуре властодржаца из Кремља: оба исходишта имају политичко-социјалне предиспозиције у неразвијеном руском друштву, још увек заробљеном у старим формама деспотизма и неслободе. Та питања као део комплекса безбедносних дилема пред којима се данас налази Русија и свет око ње – делимично су осветљена у овом раду.

Кључне речи: *Хегемонија, царизам, империјално наслеђе, Евроазија, енергетска безбедност.*

Увод

Да ли је Русија пропустила прилику коју је задобила 1991. године да након седамдесет година комунистичког тоталитаризма направи историјску прекретницу на плану своје спољне и унутрашње политике: ослободи се вишевековне царистичке парадигме због које нису имали мира суседни народи, а да на унутрашњем политичко-економском плану крене ка искренијем либералном курсу и одбаци деспотизам? Та питања су актуелизирана након поновног отвореног испољавања руског империјализма на западним границама, али су постављана и током прошлих двадесетак година, но више у односу на јачање аутократске владавине.¹

Распадом СССР-а Русија је остала на ветрометини спољне политике: неспособна да у првом тренутку схвати шта се десило са великом и моћном државом-силом и хегемоном комунистичког света. Централна јединица СССР-а се нашла пред тешком одлуком – куда и како даље: самостално или у савезу са бившим републикама, али овога пута у лабавим савезима, и то са онима који то буду хтели (или на то буду приморани). Слика тог времена је потпунија ако се погледа шта је предузела већина бивших совјетских република: страхујући од руске хегемоније похитале су ка стварању сопствених државних јединица или са њиховом обновом, првенствено уз помоћ Запада. То је посебно одликовало балтичке земље (Литванију, Летонију и Естонију), које су због ранијег искуства са руском хегемонијом одмах потражиле и добиле помоћ

¹ О расправи у вези са овим питањима упућујемо на неколико аналитичких текстова приказаних у Зборнику радова *Русија у игри*, датих у часопису *Лимес*, бр. 1/2005. Видети: Владимир Кагански, *Да ли Русија још постоји*; Дмитриј Сабов, *Демократија? Не, хвала!*; Виктор Переведенцев, *Много алкохола мало Руса*; Ђулијето Кијеза, *Зашто Путин не може да успе*; Михајло Михајлов, *Србија призива „мрачњачку“ Русију*; Адријано Рокучи, *Империја и демократија – могућ спој?*

западних сила за одбрану своје крхке самосталности. Запад их је подржао и примио у своје политичко-економске клубове, свесно прешавши преко политичко-економских и институционалних недостатака тих држава. И друге земље бившег СССР-а кренуле су истим путем, са више или мање успеха: због особеног историјског, националног и верског супстрата тих друштава већина њих се у почетку стварања државе није отворено окренула Западу, али су увиделе да је то ипак неопходно с обзиром на традиционални хегемонизам Русије и отворене акције против њихове независности.

Након 1991. године Русија је била у политичком, економском и социјалном хаосу, са нуклеарним арсеналом без поузданог контролног механизма. Идеолошка елита је била дезоријентисана и лутала је од „евроазијанизма“ и идеје о аутохтоности руске културно-историјске улоге па до мисли о неизбежности културног сусрета и мешања са западном културом, осврћући се на модернизаторски владалачки образац Петра Великог, који је још давно Русију приближио Европи. Међутим, убрзо је уочен стварни правац руске спољне политике, који се манифестовао кроз њено инсистирање на међународној сцени да је она наследница војно-политичке моћи Совјетског Савеза, што је у том периоду представљало нереално и нарцисоидно гледање на сопствену моћ. Реално, Русија је тада на сваком плану представљала непоуздану регионалну силу и као таква није узимана за равноправног члана великих сила. Пре свега су САД инсистирале на томе да Русија схвати своје проблеме, најпре у погледу вишедеценијског неодрживог економског концепта у којем је и генерисана дубока криза СССР-а и урушила га изнутра.²

² Овде се вреди сетити Џорџа Фроста Кенана (George Frost Kennan) и његове дубоке анализе социјално-економских и политичких узрока који су неминовно водили до краха СССР-а, приказане 1947. године у: *Извори совјетског понашања*. Неке предиспозиције за данашње

За САД, Русија је и 1990-их била неопходан спољно-политички партнер, који је условљаван тиме да изврши суштинске промене у погледу демократизације, економске либерализације, грађења и јачања институција итд. То је, према важећем западном мишљењу, био пут ка руском одустајању од царистичке политике и туторства које је вековима наметано народима у окружењу. Партнерство се тражило због потенцијалне руске моћи да држи под контролом блиски Иран и друге муслиманске и несловенске земље у Евроазији. Међутим, јаке руске идеолошке струје нису се слагале са улогом коју је Запад наменио Русији што се видело и у њеним конкретним поступцима, пре свега у њеној улози у Савезу Независних Држава, где је покушавала да наметне своју водећу улогу. У септембру 1995. Јељцин је и јавно објаснио политику Русије према ЗНД, рекавши да је главни циљ руске политике да учврсти Русију као водећу силу у стварању новог система политичких и економских односа на територији постсовјетског простора.³

Осим дипломатских активности, Запад и САД су на плану подршке консолидацији Русије, али и њених бивших република, од 1991. до 2000. уложили велика финансијска средства у њихове привреде преусмеравајући своје економске активности преко тог дела Евроазије. Заблуда је да је Запад у том

арогантно понашање Русије према суседима су остале исте, само овога пута потпомогнуте петродоларима, а онда и војном силом. О *Изворима совјетског понашања* видети: Gaddis, John Lewis, 2011 (*George F. Kennan: An American Life*, New York: Penguin press). Гедис је историчар са Универзитета Јејл и то његово дело је биографија Џорџа Фроста Кенана.

³ У документу који је тада изнет пред јавност јасно су конкретизоване мере ка успостављању руског утицаја на том простору: тражена је гаранција за пријем руског РТВ програма и растурање руске штампе на територији ЗНД, као и то да Русија треба да образује и обучава националне кадрове држава чланица који ће политички и административно водити Заједницу. Детаљније: Бжежински, З. (2001: 103). *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица – „Романов“, Бања Лука.

периоду радио на дестабилизацији Русије: Русија је већ била слаба и Западу није била потребна још једна велика земља са нејаком економијом, slabим институцијама, аутократским поретком, посебно са таквом геостратешком позицијом. Европа и САД су тражили поузданог партнера из више разлога. Русија је имала потенцијал да постане регионална политичка и безбедносна сила са значајним утицајем на очување стабилности историјски нестабилног региона. Историја етничких сукоба данас је значајна опомена великим силама с обзиром на то да односи у „евроазијском казану“ утичу на њихову енергетску стабилност. То значи да би Русија могла задобити улогу силе која зауздава националне и верске анимозитете тог региона који, с времена на време, дестабилизују економске и енергетске диспозиције западноевропских земаља. Даље, ако би се Русија као земља са огромним људским и енергетским потенцијалима изградила у модерну грађанску демократију и економски просперитетну привреду могла би постати изузетан политички и економски партнер Запада. Тај однос би био обостран јер и једни и други имају шта да понуде партнеру.

Међутим, Русија је до 2004. године лутала у погледу оријентације своје спољне и унутрашње политике, у крајњем – са успостављањем слободе. У том периоду истакло се неколико одлика руског друштва и државе, које и данас чине препреку за искорак ка модерним друштвима.

Најпре, Русија је од 1991. године до данас учинила своју економију потпуно зависном од енергетског сектора јер ништа не функционише ако не функционише тржиште нафте и гаса: Русија има енергетске гиганте и друге привредне патуљке.⁴ Европа и САД су деведесетих година у погледу руске

⁴ Економским стручњацима, али и политичарима, јасан је тај руски проблем, али без озбиљнијег настојања да се држава анимира на стварању амбијента за развој других привредних сектора. Подсетимо да је Дмитриј Медведев, за време свог председничког мандата, 2010. годи-

економије и економија новостворених постсовјетских држава сматрали да би план о економској консолидацији могао дати резултате какве је дао Маршалов план у Западној Европи након Другог светског рата. То се убрзо показало нереалним јер су за његово успешно спровођење биле потребне друштвене претпоставке: изграђен систем тржишне економије са демократском традицијом, дакле елементи који су били потпуно непознати Русији и њеним совјетским републикама у претходном периоду.

Русија је, поред тога, веома мало учинила на пољу изградње демократије и стварању услова за слободу и поштовање људских права. Истина, у Русији се спроводе избори, али они имају озбиљну мањкавост: нису компетитивни, што значи да опозиција нема изгледа да победи политичку опцију која влада, што је озбиљан знак недемократичности. Русија је у том периоду учинила низ спољнополитичких преступа у погледу даљег неговања империјалног наслеђа и туторисања суседа. Стални и отворени притисци на владе нових суседних држава, бивших република СССР-а, чак отворено мешање у њихов избор да буду независне од туторства Русије, честе војне интервенције на њиховој територији, задржавање војних арсе-

не истицао то у једном свом експозеу као озбиљан недостатак руске привреде, указујући и на чињеницу да ће једнога дана пресахнути извори фосилних енергија којима располаже Русија. Поводом тога, Медведев је 2010. посетио „Силиконску долину“ у Калифорнији, тражећи информатичке технолошке партнере за руску ИТ индустрију. На том путовању није се прославио код менаџера великих америчких ИТ гиганата јер су неки одбили и да се сретну с њим. Чувена је опаска Сергеја Брина, једног од оснивача „Гугла“, чији су родитељи 1960-их година побегли из СССР-а у САД, да не жели да се сретне са човеком који је председник државе где „десетак бандита господари енергетским богатством света“. Брин је одраније био познат по оштрим критикама Русије и њеног политичког вођства; познате су његове квалификације: „Русија је огрезла у корупцији“, „Нигерија под снегом“, „Разбојничка дружина контролише светске испоруке енергената“ и друге. Видети: *Блиц*, 24. јун 2010.

нала на територији нових држава, чине Русију државом пред којом треба имати резерве у погледу њене спољнополитичке оријентације. Од 1991. међународна заједница је у том погледу Русији често гледала кроз прсте не присиљавајући је да поштује правила међународних односа, иако су се владе нових независних држава у руском окружењу често жалиле на руско понашање.⁵

Значајна одлика руског друштва у протеклом периоду је енормни пад броја становника Руске Федерације, у којој годишње умире око 900.000 становника. По попису из 2002. године Русија је имала 145 милиона становника и према проценама руских демографа 2026. године ће имати око 121 милион становника, а почетком 2051. године 93.200.000 становника.⁶ Демографско-социјални проблем је одавно присутан у Русији и потиче од социјалног раслојавања, сиромаштва највећег дела становништва због одсуства праведније редистрибуције националног богатства, које је нагомилано код неколико десетина појединаца и, наравно, Руске православне цркве. Тај однос је посебно занимљив: богатство појединаца који су се обогатили уз дозволу државе и предстаљају њен економски (и политички) мотор, с једне стране, и богатства православне

⁵ Године 2009, поводом обележавања две деценије од „Плишане револуције“ у Прагу, Збигњев Брежински је рекао да би источноевропљани морали да престану да се понашају као дечица и да би требало да почну самостално да решавају своје проблеме и да престану стално да се жале Сједињеним Америчким Државама на агресивност Русије према њима. Видети: Бжежински, З., Доминација Запада у свету се завршава, *Prague Daily Monitor*, 19. новембар 2009.

⁶ Видети: Переведенцев, В., *Много алкохола мало Руса*, Лимес плус, 2005. Аутор је податке преузео из монографије *Демографски процеси у Русији 21. века*, Москва, 2002, стр. 149, угледних руских демографа А. Антонова, В. Медкова и В. Архангелског. Аутор је користио и податке о узроку велике смртности и кратком животном веку руског становништва из студије професора А. Немцова *Алкохолизам и смртност у Русији од 1980. до 1990.* (Москва, 2001).

цркве и несекуларност руског друштва, с друге стране. Таква спрега даје крут политички легитимитет властодршцима у Кремљу кроз међусобну подршку и одобравање политичких и економских поступака.

Шта се десило са Русијом од 2004. до данас?

У међувремену, Русија је стасавала у енергетског цина у патуљастој економији, без назнака да се у политичком погледу трансформисала у модерну државу. У почетку своје владавине Путин је испољавао аспирације ка либералној демократији али се касније све више удаљавао од ње сматрајући је као некомплементарну руској политичкој традицији. Сужавање простора демократији, грађанском друштву и либерализму спровођено је кроз борбу против тероризма, посебно од 2004. године у којој су Русију потресла четири терористичка напада: два авионска атентата, експлозија у московском метроу и узимање талача у Беслану. Руски грађани су са сваким новим атентатом све спремније одобравали властима „беспоштедну борбу са терористима“, све мање се преиспитујући одакле и због чега долазе напади, и да ли их инспирише сама Русија својом хегемонистичком политиком. При томе су грађани Русије пристали на ограничење грађанских слобода и крхко грађанско друштво учинили нефункционалним. Према истраживањима јавног мњења, данас за око 80% Руса демократија не значи ништа, мисле да је непотребна и да не знају шта би с њом. Томе је допринео и деценијски напор Кремља да изврши потпуну централизацију власти: да се мегагеографски простор стави под контролу административног апарата директно подређеног властима у Кремљу, који поставља губернаторе без споровођења политичких избора. На идеолошком пољу Русија се заоденула евроазијанизмом, одраније присутном у руским интелектуалним круговима

који јој одричу европску будућност, како је писао руски емигрант, принц Трубецкој почетком 20. века: „... комунизам је у ствари био продужена варијанта европеизма која је растакала духовне темеље и националну особеност руског живота, пропагирајући материјалистички поглед на свет који је владао у Европи и Америци... Наш задатак јесте да створимо потпуно нову културу, нашу властиту културу која неће личити на европску цивилизацију, да учинимо да Русија престане да буде изопачени израз европске цивилизације, да она опет постане своја: Русија-Евроазија, свесни наследник и носилац великог наслеђа Џингиса Кана“ (Трубецкој, 1991: 68). Иако животна реалност те идеје данас скоро да није могућа, она се ипак експлоатише у Путиновој Русији са највиших политичких позиција. На сцени је отворена пропаганда против западних вредности, коју припрема и спроводи држава која организује и контрадемонстрације против оних који на јавним скуповима заговарају демократију и слободу; под окриљем државе организују се омладински полумилитарни кампови у Москви и око већих градова са задатком да учествују у разбијању прозападних демонстрација⁷; држава је отворено умешана у сузбијање критичког мишљења појединаца и група, који износе своје незадовољство владином унутрашњом и спољном политиком итд. Руска опозиција и лидери цивилног друштва су све тиши, њихова улога је маргинализована путем „велике борбе против тероризма“: у медијима и судским процесима оптужују се за директне непријатеље руског друштва и силу која делује изнутра. Либерална интелигенција се ретко огла-

⁷ Путин посећује такве кампове младих Руса и у говорима истиче особеност руске културе, што је потпуно легитимно, али истовремено негира потребу за конзумирањем западних вредности. Парадоксално, на таквим скуповима он на руци носи скупочени сат произведен у Швајцарској и међу младим Русима седи одевен у скупо одело западњачког кроја, где га довозе блиндираним аутомобилом произведеним на Западу. Упечатљиве су Путинове посете кампу Селигер.

шава пред агресивном националистичком пропагандом какву спроводе руски десничари попут Александра Дугина који представља званичног геополитичког мислиоца Кремља⁸.

На плану спољне политике Русија је оживела хегемонизам. Он је сада отворен према суседним државама у којима живи руска мањина, а прикривен тамо где нема Руса. У последњој деценији она је извршила неколико отворених војних акција према суседима, нарушивши њихов територијални интегритет и политички суверенитет који и није био потпун с обзиром на отворено руско мешање у њихове унутрашње политике. Позивајући се на заштиту руских етничких група у суседним државама, она настоји да задржи контролу над енергетским областима у своме суседству: Каспијској области, области северног и јужног Кавказа, Балтичкој и Црноморској области. Таква „стратегија у суседству“ спроводи се старим и новим средствима: од 14 бивших совјетских република које су данас (не)зависне државе у њих девет се и сада налазе руске војне базе и оперативни војни арсенали (Молдавија, Украјина, Белорусија, Јерменија, Грузија, Азербејџан, Тацикистан, Киргистан и Казахстан); осам бивших република је енергетски

⁸ Дугин у својој књизи *Апсолутна домовина* (1999), која данас представља библију православног радикализма и десничарских покрета у Русији и Србији, позива на радикалну револуцију у којој треба да се уништи неправедни друштвени систем и материјални свет на земљи који потиче из западне цивилизације. Према Дугину, ускоро ће започети сукоб „људи земље“ (евроазијски геополитички комплекс) и „људи мора“ (САД, Велика Британија, Јапан), који ће се завршити победом „земљана“ и биолошким истребљењем ових других. Дугин је политички саветник Владимира Путина са великим утицајем, па га многи називају „Путинов Распућин“. Друге Дугинове књиге, *Конзервативна револуција* (1994), *Мистерије Евроазије* (1996), *Руска ствар* (2001), *Евроазијски пут* (2002), *Друштвене науке за грађане Нове Русије* (2007), *Геополитика* (2011), такође су контроверзне: потпирују национализам и агресивну политику Русије према суседима, у неким се одобравају оштре мере власти против опозиције, промовише диктатура као облик политичке владавине итд.

зависно од Руске Федерације (Естонија, Литванија, Летонија, Молдавија, Украјина, Јерменија, Грузија и Азербејџан), док у 11 држава послују руска нафтна и гасна предузећа, која под контролом имају експлоатацију и транспорт енергије из тих држава (Естонија, Литванија, Летонија, Молдавија, Украјина, Белорусија, Јерменија, Грузија, Туркменистан, Узбекистан и Казахстан).⁹ Енергетска економија у служби геополитике је базирана на државним енергетским гигантима које Кремљ директно контролише, али и на енергетским гигантима у приватном власништву, који су само привидно независни од државне власти, што се видело у случају „Јукоса“ Михаила Ходорковског. Са првим знацима консолидације и ојачања економије Русија је показала старе назоре о спољној политици, који су у прошлим временима ишли ка измени спољних граница на рачун суседа.¹⁰ О старим и новим начелима руске спољне политике италијански истраживач и публициста Стефано Латини (Stefano Latini) далековидо каже: „Да би се разумеле главне линије руске спољне политике, која је само наизглед непредвидљива, и да би се откриле доминантне сложене геополитичке визије које је Кремљ разрадио последњих година, потребно је имати снажну имагинацију. Посебно ако је реч о некоме ко је, као ми Европљани, на пример, више

⁹ Подаци преузети из текста Стефана Латинија (Stefano Latini, 2005: 100) Збогом Лењину: Империја поново креће од економије, *Лимес*, бр. 1/2005; његов извор је руско Министарство одбране, а подаци су објављени у: *The Economist*, доступно на Eurasianet.org.

¹⁰ О старим принципима и реалним акцијама руске хегемонистичке политике у 19. и 20. веку код нас је доста отворено и надахнуто говорио и писао Триша Кацлеровић почетком 20. века, додуше са позиција ватреног антиимперијалисте. Видети: Кацлеровић, Т. (1903), Русија – фактор нестабилности на Балкану (говор који је одржао 22. децембра 1902. године у Крагујевцу поводом доласка грофа Лансдорфа, руског министра спољних послова у Србију; објављено у: *Руска политика и српска омладина*, Београд, 1903; доступно на интернет сајту www.e-novine.com/5iav/61886, посећен 24. септембра 2014. у 21.22^h.

од пола века живео у умирујућој заблуди да су националне границе непроменљиве. У стварности, довољно је погледати ка Истоку па да се догма о недодирљивости државних граница доведе у питање и прихвати мање умирујућа категорија променљивости државних граница... Путинова Русија је срце такве транзиције и, можда, кључ за овладавање тим процесом, под условом да имамо храбрости да редефинишемо географски простор који окружује Москву у виду двоструког *limesa* који се, попут клацкалице, данас подударара са *limes*-ом Руске Федерације, да би можда већ сутра досезао до ивице старе гвоздене завесе Совјетског Савеза или следећег дана учинио хиљадугодишњи корак уназад. Руска геополитика заслужује да буде одмерена управо у контексту такве нестабилне осцилаторне картографије, или у светлу вечите неразрешене алтернатије између неоцарске амбиције, која гура Кремљ преко граница актуелне младе Федерације...“ (Stefano Latini, 2004: 98).

Руске политичке и културне елите имају „наталожено“ предубеђење да је улога Русије у Евроазији цивилизаторска у односу на инфериорне културне ентитете, посебно у односу на своје непосредно окружење. Тако се сматра да Русија има културну мисију која може да оправда и њене територијалне претензије и вишевековни хегемонизам који је и данас свеprisutan и очигледан. У расправама које су се појавиле на Западу након распада СССР-а о томе какву геополитичку стратегију заузети према Евроазији – многи су тврдили да треба уложити дуготрајне напоре да се изврши морална трансформација руске спољне политике како би она коначно уважила правила међународних односа. Међународни напори на том плану су кратко време били реални све док се Русија није донекле консолидовала, а њене политичке вође схватиле да им геостратешки положај „језгра Евроазије“ даје стални потенцијал за хегемонију без великог ризика. Експанзионистичке ставове

руских политичких и културних елита појачава и одсуство демократске традиције у руском друштву, због чега су ригидне на појаву демократских друштава на њеним границама. Осим тога, руски политички лидери немају демократско искуство па су изгледи да се придобију за искрене напоре у изградњи слободног и демократског друштва веома мали.¹¹ Рецимо да су се Сједињене Америчке Државе деведесетих година прошлог века ослањале на непоуздане процене личности руских лидера у погледу њихових демократских опредељења. Томе је придаван велики значај при пројектовању америчке спољне политике јер се веровало да се на њих може утицати како би приступили реформи Русије у правцу унутрашњег развоја сопствене мегатериторије, чиме би се избегао страх суседа на спољним границама и створила природна потреба за партнерством са великим суседом. Показало се да то није довољно за далекосежнију геополитичку стратегију према Русији: ма колико се Запад „улагивао“ руским лидерима, они кад-тад схвате да владају језгром Евроазије, које Русију чини хегемомом и без њене воље. Но положај хегемона може и да завара: неопходно је зрачити моћ и из других аспеката геополитике – економије, технологије, културе, а данас и из унутрашњег демократског политичког кредибилитета, који је у руском случају проблематичан. Показује се да Русији недостају управо ти аспекти стварне моћи јер се све више суочава са изазовима који долазе из сопственог бића. То би тре-

¹¹ Ставови Дмитрија Медведева које је износио у сусретима са западним лидерима, посебно са Бараком Обамом, имали су демократске црте, што је истицано као битна карактеристика његовог приступа унутрашњој и спољној политици Руске Федерације. То се потенцирало и као значајна разлика између њега и Владимира Путина, кога су доживљавали као аутократу који подсећа на руске деспотске владаре. Међутим, недавним иступима поводом сукоба у Украјини Медведев је испољио традиционални руски хегемонизам.

бало да забрине демократски свет исто колико и руски однос према Украјини.

Где ће стићи или где мора стићи Русија?

Најновији политички и војни ексцеси Русије према Украјини потврђују вековну политичку матрицу руске спољне политике. Наиме, Русија је пропустила да у последњих 25 година реформише себе. У погледу унутрашње политике остала је заробљена у аутократији и деспотизму: слобода и демократија и даље нису вредности које промовише и брани руска политичка, економска и интелектуална елита; држава и даље није гарант слободе њених грађана и свега онога што из ње може и мора произилазити ради њиховог достојанственог живота. Познаваоци унутрашњих прилика у Русији тврде да је садашње стање руског друштва последица доласка на чело државе одређених личности током последњих 25 година. Европски посланик Ђулијето Кјеза (Giulietto Chiesa) у чланку „Зашто Путин не може да успе?“ каже: „Можда је Путинов пут могао да буде сасвим другачији. Постаће цар, ако је тако одлучио. Путин нема снагу Петра Великог и Русију не може модернизовати силом, без сагласности њених грађана. Ипак су времена када је то било могуће, с обзиром на глобална кретања, давно прошла. Недостају људи који би могли осмислити глобалну стратегију. Путин је, дакле, сам, окружен корупцијом као разарајућом рђом. Поново се налазимо у цикличном понављању историјских појава које Русија, чини се, није у стању да избегне, с лидером који поставља решетке сопственог затвора. А шта ће бити с Русијом? Прогноза је злокобна“ (Ђулијето Кјеза, 2005: 33).

На плану међународне политике Русија одбија да се повињује њеним модерним начелима, које прихвата и поштује само када јој то одговара. Рецимо, у случају увођења међународних

санкција Савезној Републици Југославији деведесетих година прошлог века сагласила се поводом обе резолуције Савета безбедности, сагласила се са Резолуцијом СБ о формирању Међународног суда за ратне злочине на простору бивше Југославије, донедавно је подржавала територијални интегритет Србије у вези са Косовом, да би након окупације Крима руски спољнополитички ставови добили потпун обрт у вези са косовским питањем. Данас се отворено супротставља такоређи плебисцитарној вољи украјинског народа да постане део Европске уније и НАТО-а, и истовремено игнорише вољу сопственог народа да Русија постане отворено друштво које ће бити баријера аутократској владавини у свакој прилици, али исто тако да кроз сопствене институције артикулише руску спољну политику. Зашто се Русија, тачније Путин и клика око њега, плаше Европске уније на руској западној граници? Одговор може бити једноставан, али и сложен. Најпре, савремени токови западне цивилизације, који првенствено зраче из Европе, распростиру се ка истоку, и тренутно је источна Украјина источни *limes* западне цивилизације. Он је, за сада, успостављен силом руске војске. Противници таквог става оповргавају га тиме да руска култура и источноправославна цивилизација нуде аутентичан одговор на цивилизацијски „притисак“ са Запада. Није потребно путовати у далеку прошлост и сетити се политичких и економских захвата Петра Великог с краја 17. и почетка 18. века, који је модернизовао руску државу и друштво како би донекле достигла развијенија западноевропска друштва. Русија је друштво историјског наслеђа европске цивилизације: најпре источновизантијске, а касније и западноевропске. Оно је место где се сабирају ти културни предзнаци и твори културни конгломерат који је само привидно аутентичан. То добро разумеју руски интелектуалци попут Владимира Каганског, публицисте и члана руског Института за национални економ-

ски модел, који је у сепарату *Да ли Русија још увек постоји?* цитирао историчара Бориса Успенског, који је говорио да је особеност руске културе стална окренутост ка туђим културама, прво византијској а онда западној: „Гранични карактер одређује двоструко саморазумевање руске културе, њен двојни карактер. Из тог разлога у Русији стално примећујемо или гравитирање према западној култури или, напротив, свест о властитом путу, односно тежњу за одвајањем, за очувањем. У оба случаја Запад и западна култура појављују се као константни културни оријентир: то је оно што увек треба имати у виду“ (цитирано према: Кагански, 2005: 50).

Шта је већ сада болно за руско друштво у модерном додиру са западном цивилизацијом? Потреба да се реформише у сваком погледу: политичком, економском, геополитичком, технолошком. Најпре, Русија вољно или невољно мора постати друштво слободних грађана који ће управљати својим идентитетима, из ког је искључен туторски и патримонијални однос власти према грађанину. Из те слободе коначно би се могао изродити руски грађанин у пуном политичком капацитету, отпоран на аутократију и диктатуру као особеност целокупне руске политичке, економске, културне, геополитичке прошлости. Но потенцијална слобода руског грађанина по угледу на слободу западњачког човека није у позитивном фокусу носилаца политичке власти у Русији. Слобода подразумева поштовање људских идентитета, политичких процедура кроз демократске изборе, уважавање различитости, ограничавање аутократије, фер економска правила, праведнију редистрибуцију националног богатства итд. Али сада Русија има слободу по својим обрасцима, слободу за богату мањину концентрисану око политичког олигарха који само што се у 21. веку није прогласио за монарха. Концентрисана политичка, економска и војна власт, уз отворену подршку православне цркве која је, заузврат, баснословно финансијски

подржава, чини спрегу за дуготрајан *status quo* у Русији. Ипак, неки руски интелектуалци сматрају да садашња руска унутрашња и спољна политика неће издржати пробу времена пред надошлим искушењима која зраче из модерног света, којима се супротставља отвореном силом. Нина Хрушчова са Института за светску политику у Њујорку сматра да садашњи режим у Кремљу, који негује империјалну политику, нема дугу политичку будућност јер су се променили политички услови око Русије. У исто време, унутарполитичке прилике су такве да Путинов лични режим одаје утисак неспособности, коју манифестује грубим грешкама, пре свега кроз игнорисање међународног права и територијалног суверенитета суседа, заваривање међународних партнера у погледу наоружавања проруских снага у Украјини и истину о рушењу малезијског путничког авиона 2014. године. На економском плану, раст бруто друштвеног производа током 2013. године је био само 1,3%, са тенденцијом даљег пада због евидентних ефеката међународних санкција које Кремљ прикрива пред сопственом и међународном јавношћу. Упоредјујући не тако далеку прошлост СССР-а са данашњом Русијом, Хрушчова каже: „Претеравши у Авганистану и обмањујући свет о обарању авиона KAL 007 (Korean Air Lines, јужнокорејска авио-компанија чији је путнички авион на лету 007 оборило Совјетско ваздухопловство изнад СССР-а 21. септембра 1983. године, о чему је Кремљ најпре лагао међународну јавност да нема ништа с тим догађајем, да би се касније разоткрио тврдњом да је оборени авион вршио шпијунску мисију за САД), совјетски режим је раскринкао и убрзао труљење које је његов крах учинило неизбежним. Нема никаквог основа да се верује у другачију судбину Путинових напора да обнови Русију као империјалну силу“ (Хрушчова, 2014).¹²

¹² Интегрални текст Нине Хрушчове „Преломни тренутак за Путина?“ објављен је 30. јула 2014. године у подгоричким *Вијестима*.

Економска страна руске спољне политике гледана из угла Европске уније, посебно Немачке, разуме се као уцењивачка због руских претњи енергетским ембаргом, а након ефеката које су већ дале економске санкције она се све више оцењује као блеферска. Русија нема друге позитивне економске факторе осим енергетских и нема интереса да сама себи ускрати финансијске приливе од продаје енергената јер би таква политика у догледно време још више урушила социјалну стабилност руског друштва. Због тога водећи људи европске економске политике сматрају да се Русији никако не би смела дати прилика да наруши европски и светски мир, гледајући јој кроз прсте због енергетских изазова пред које је ставила Европу.¹³ Уцењивачку карту на коју данас игра Русија чини пре свега енергија од које је делимично зависна Европа, али коју би могла постепено изгубити због интензивних европских напора да се ослободи енергетске зависности од Русије. Иновативне технологије и истраживања која спроводе земље Западне Европе све више су окренута тражењу алтернативних енергија и у догледно време би потражња за руским енергентима могла значајно опасти. Такав след ствари би изазвао крупне економске потресе у Русији, чији се буџет пуни пре свега порезима од продаје нафте и гаса Европи. Промене те врсте изазвале би социјалне ломове у руском

¹³ Немачки министар финансија Волфганг Шојбле је у јулу прошле године за немачки лист *Bild am zontag* рекао да је мир и стабилност испред економских интереса Немачке, јер је подривање мира и стабилности највећа претња за економски развој. То је изјавио непосредно пред изјашњавање Немачке владе о санкцијама Русији, које су и усвојене, а касније неколико пута и прошириване. Ставови Волфганга Шојбла пренеле су и подгоричке *Вујести* 28. јула 2014. у тексту „Шојбле: Мир испред економских интереса“. Исти текст је објавио податке истраживања немачког јавног мњења, објављене у *Шпијглу*, које је показало да 52 одсто Немаца подржава строже санкције према Русији, чак и уколико то значи губитак радних места, док је 39 одсто против строжих санкција.

друштву, ослабиле га и учиниле неспособним да одговори на безбедносне изазове, пре свега на својим јужним границама. Са таквим пројекцијама, порука би била: испред економских интереса свакако истаћи мир и стабилност Европе и света. Али руски односи према суседству представљају историјски континуирани атак на територију и у прошлости су изазивали критике великих и малих међународних актера. Но данас је свет испреплетан вишеструким политичким, економским, технолошким, безбедносним, културним нитима које није могуће затезати бескрајно и без последица на било ком делу планете, посебно не у односима Запада и Русије. Хенри Кисинџер (Henry Kissinger) је пре двадесет пет година писао да новом руском политичком руководству треба дати времена да се консолидује у складу са новим условима, али се не сме дозволити да Русија прави старе грешке. Међународна заједница, посебно Запад, је давала велику подршку на плану консолидације Русије и нових независних држава створених распадом СССР-а. Но и данас је тај његов став актуелан: „Ново руско руководство заслужује разумевање због мучног процеса кроз који пролази покушавајући да превазиђе последице седамдесетогодишње комунистичке власти, али због тога не сме да му се препусти сфера утицаја коју су цареви и комесари три века незајажљиво ширили око својих граница. Да би постала озбиљан партнер у изградњи новог светског поретка Русија мора да прихвати ограничења исто колико и користи што их пружа стабилан међународни систем“ (Кисинџер, 2011: 738).

Социјалне прилике у Русији су све лошије и, према подацима европских и руских економских стручњака, буџетски прилив у 2014. години је мањи за 130, а у 2015. биће мањи за 120 милијарди америчких долара. Економски стручњаци су изненађени брзином и ефектима економских санкција уведених пре само неколико месеци, што говори о дубокој

нестабилности руске економије, пре свега у погледу њене структуралне неразвијености и недостатку снаге да се одупре било каквом економском притиску споља. Величину ефеката економских санкција није реално претпостављала ни руска званична економска политика, али ако јесте – зашто се Русија упустила у сукоб са Украјином и да ли је Русија престала да мисли стратешки?¹⁴ Одговор треба тражити у политичком облику владавине у Русији, која је традиционално аутократска, а овога пута личи на авантуру једног човека и његових најближих сарадника са нерационалним проценама циља до ког се жели стићи таквом политиком. За Путина и његову клику будућност је неизвесна из неколико разлога: незадовољство унутар Русије расте и биће све израженије са наставком економског пада; даље, Европа и САД су у одбрану украјинске независности стале из потпуно рационалних разлога, са јасним претпоставкама и проценама тешкоћа кроз које ће проћи европске земље ако се Русији уведу санкције. У том смислу се може говорити да Русија није добро проценила потенцијалне савезнике у свом науму јер су, изгледа, савезници Запада и САД моћнији (и да их боље слушају), што се види из диктираног пада вредности нафте на светским берзама, који урушава темеље руске економије.

Закључак

Неопходно је помоћи Русији да изгради политички систем који ће поштовати међународне односе, с обзиром на

¹⁴ Велике силе данас имају потешкоћа да мисле стратешки, не само Русија. Сједињене Америчке Државе, Кина, Европска унија, имају кризу стратешког мишљења после хладног рата. Аналитички поглед на тај проблем дали су Симић, Д. и Живојиновић, Д. (2013), Тукидидом против процесора: зашто је стратешко мишљење важно и у 21. веку, *Политички живот*, стр. 17–25.

то да се већ назире фаза у којој би могли настати судбински ломови у том региону, са последицама без преседана, како је то већ бивало у Русији и око ње. Из једне предвидивије перспективе руске спољне (и унутрашње) политике, суседи и Европа не би код промена лидера у Русији стрепели куда руска политика може одвести. Ипак, првенствено је питање да ли је у Русији могуће изградити такав систем с обзиром на историју деспотизма и империјалног наслеђа? Да ли то значи да Русија мора постати либерална и демократска како би њен спољнополитички и безбедносни ангажман био легитиман и међународно прихватљив. Искуства са новијим руским лидерима који су нагињали либералној демократији давала су позитивне сигнале да је постојала воља, можда и спремност, да се мења руско друштво. С обзиром на садашње стање, то би значило да ће Русија постајати слободнија и демократскија од лидера до лидера, а да ће неки лидери на њеном челу повремено призивати империјално наслеђе и неговати аутократију.

Литература

- Бжежински, З. (2001). *Велика шаховска табла*, ЦИД, Подгорица – „Романов“, Бања Лука.
- Блиц*. Медведев посетио ‘Силиконску долину’, Београд, 24. јун 2010.
- Gaddis, J. Lewis (2011). *George F. Kennan: An American Life*. New York: Penguin press.
- Дугин, А. (1999). *Абсолютная родина*, Арктогея, Москва.
- Хрушчова, Н., Преломни тренутак за Путина?, *Вијести*, Подгорица, 30. јул 2014.
- Кјеза, Ђ. (2005). Зашто Путин не може да успе?, *Лимес плус*, бр. 1, Београд.
- Латини, С. (2005). Збогом Лењину: империја поново креће од економије, *Лимес плус*, бр. 1, Београд.

- Кацлеровић, Т. (1903). Русија – фактор нестабилности на Балкану, зборник *Руска политика и српска омладина*, Београд; доступно на: www.e-novine.com/5iav/61886, посећен 24. септембра 2014. у 21.22^h.
- Кагански, В. (2005). Да ли Русија још увек постоји?, *Лимес плус*, бр. 1, Београд.
- Кисинџер, Х. (2011). *Дипломатија*, Клуб плус, Београд.
- Переведенцев, В. (2005). Много алкохола мало Руса, *Лимес плус*, 2005.
- Симић, Д., Живојиновић, Д. (2013). Тукидидом против процесора: зашто је стратешко мишљење важно и у 21. веку, *Политички живот*, бр. 8, часопис Факултета политичких наука Универзитета у Београду.
- Trubetzkoy, N. S. (1991). *The legacy of Genghis Khan-Other Essays on Russia's Identity*, Michigan Slavic Publications.
- Шојбле, В. Мир испред економских интереса, интервју *Шпиглу*, пренет у подгоричким *Вијестима*, 28. јула 2014.

NEW, OLD RUSSIA: SAFETY DISCOURSE

ABSTRACT: Has Russia changed, does it still cherish hegemony, is new Russian economics based on energetics, does it support new hegemony? Which safety challenges does Russia impose on its neighbors, Europe and international relations, is Russian international behavior identical to its old imperial character? Are there any chances that Russia transforms from inside, in the direction of the development of its own mega-territory so that the neighbors should stop having fear from their own independence and safety? Does today's Russian behavior come from new "disclosure" of positions in the core of hegemony, or is it just the product of the will of one group of rulers from the Kremlin: both points have political-social predispositions in undeveloped

Russian society still imprisoned in old forms of despotism and lack of freedom? These questions as part of the complex of safety dilemmas posed before Russia today and the world around are partially illuminated in this paper.

KEY WORDS: *Hegemony, tsarism, imperial heritage, Eurasia, energetic safety.*

Dr. sc. Damir Juras, dipl. iur.

UDK 347.919.8:343.13(497.16)

352/354:343.232(497.16)

Ministarstvo unutarnjih poslova RH

Originalni načni rad

PU Split, Republika Hrvatska

Primljen: 30. 9. 2015.

djuras@mup.hr

Odobren: 15. 11. 2015.

ZASTARA POKRETANJA I VOĐENJA DISCIPLINSKOG POSTUPKA PROTIV DRŽAVNIH SLUŽBENIKA U HRVATSKOJ I CRNOJ GORI

SAŽETAK: U radu se, uz navođenje stajališta pravne teorije i sudske prakse, daje prikaz pravnog uređenja zastare pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv državnih službenika u Republici Hrvatskoj i Republici Crnoj Gori. Zaključak autora jeste da je zakonodavac u obje države u bitnome uspio zakonskim rješenjima omogućiti nadležnim tijelima da u određenim rokovima pokrenu i provedu disciplinske postupke protiv državnih službenika koji su osnovano sumnjivi da su počinili povrede službene dužnosti, a istovremeno pružiti pravnu sigurnost državnim službenicima da se nakon određenog roka protiv njih neće pokretati ili voditi disciplinski postupak za određena djela. Autor predlaže i promjene u zakonodavstvu s ciljem da se u određenim slučajevima produže postojeći rokovi zastare, odnosno da se zakonodavstvo uskladi sa međunarodnim standardima.

KLJUČNE RIJEČI: *disciplinska odgovornost, disciplinski postupak, državni službenik, Republika Crna Gora, Republika Hrvatska, zastara.*

I. Uvod

Državni službenici su osobe koje u državnim tijelima (organizacijama) kao redovito zanimanje obavljaju poslove iz djelokruga tih tijela utvrđene Ustavom, zakonom ili drugim propisima donesenim na temelju Ustava i zakona. Državni službenici su i osobe koje u državnim tijelima obavljaju informatičke poslove, opće i administrativne poslove, planske, materijalno-financijske i računovodstvene i slične poslove (čl. 3, st. 2 i 3 Zakona o državnim službenicima Hrvatske [dalje: ZDSH], *Narodne novine* [dalje: NN], br. 92/05, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12 – proč. tekst, 37/13, 38/13, 1/15; čl. 2, st. 1–2 Zakona o državnim službenicima i namještenicima Crne Gore [dalje: ZDSNCG], *Službeni list Crne Gore* [dalje: SLCG], br. 39/11, 50/11 – ispr., 66/12, 34/14, 53/14 – dr. zakon).¹

Državni službenici za povredu službene dužnosti, koju čini ukupnost obaveza državnih službenika propisanih Ustavom, zakonima i drugim propisima ili pravilima o ponašanju, odgovaraju disciplinski.² Disciplinska odgovornost državnih službenika

¹ Pojam državnog službenika se u pravnoj teoriji definira na različite načine, pa se tako navodi da je to „osoba koja je po svojoj profesiji, zanimanju, službena osoba, tj. obavlja državne poslove kao svoje stalno zanimanje, po pravilu na temelju svoje posebne stručne spreme ili na temelju stečene sposobnosti za njihovo obavljanje i te osobe, po pravilu, žive od svoje službe“ (Lukić, 1995: 292); da „osobe u tijelu državne uprave čine ‘ljudski supstrat’ tih tijela, a to su svi pojedinci koji su angažirani u obavljanju poslova i zadataka u tijelima državne uprave“ (Marković, 1995: 115); da su to „fizičke osobe koje nakon prijema u državnu službu (nakon uspostave službeničkog odnosa) rade za državu, obavljajući poslove kojima država u odnosu prema građanima nastupa kao javna vlast“ (Potočnjak, 2007: 807).

² Disciplinska odgovornost se u pravnoj teoriji definira kao „pravna odgovornost zaposlenog za povredu radne obveze ili povredu radne discipline“ (Mandić, 2011: 551); „odgovornost za povrede radnih dužnosti i obveza, za koje se izriču disciplinske mjere“ (Brajčić, 2001: 333); „odgovornost za povredu radnih dužnosti i obveza, i koja je kao takva specifičan vid pravne

utvrđuje se u disciplinskom postupku koji se vodi po pravilima određenim ZDSH-om, odnosno ZDSNCG-om, a supsidijarno se primjenjuje zakon kojim se uređuje opći upravni postupak. Za pojedine kategorije državnih službenika pitanja disciplinske odgovornosti mogu se posebnim zakonima urediti na drugačiji način (čl. 4, st. 2, čl. 96–111 ZDSH-a; čl. 81–92 ZDSNCG-a).

Pravilima disciplinskog postupka zakonodavac je odredio i robove u kojima se disciplinski postupak može pokrenuti, odnosno u kojima se takav postupak mora završiti (čl. 109 ZDSH-a; čl. 91 ZDSNCG-a). Zastara je pravna nemogućnost pokretanja i vođenja disciplinskog postupka protiv osnovano sumnjivog počinitelja povrede službene dužnosti, a zbog proteka zakonom određenog vremena u kojem se postupak mogao pokrenuti, odnosno voditi (Mitrović, 2009). Institut zastare opravdava se time „što protekom vremena slabi potreba i interes društva da kaznom intervenira radi održavanja reda i poštovanja zakona“ (Bačić, 1995: 441), da nakon proteka određenog vremena kazna gubi svrhu (Petranović, 2004; Ilić, 2012), odnosno da je počinitelju potrebno pružiti pravnu sigurnost da nakon određenog razdoblja neće biti gonjen za počinjeno djelo (Cardona, 2003; Cvitanović, 2006). Zastarijevanje upozorava nadležna tijela na potrebu odgovornijeg i savjesnijeg obavljanja dužnosti u otkrivanju i kažnjavanju počinitelja povreda službene dužnosti³, kako ne bi protekao zakonski rok u kojem se postupak može pokrenuti i voditi⁴.

odgovornosti, jer se primjenjuje samo na fizičke osobe koje su u radnom odnosu“ (Simović, 2003: 872).

³ Čl. 83, st. 1, t. 18, u vezi sa čl. 85, st. 2 ZDSNCG-a, kao teža povreda službene dužnosti propisano je nepodnošenje prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka od strane neposrednog rukovoditelja ukoliko postoje činjenice i okolnosti koje ukazuju na povredu službene dužnosti.

⁴ Upozoravajući na loše strane dugotrajnosti disciplinskog postupka protiv sudaca, Ugrić je davno istaknuo: „Ako je sudac kriv, treba ga odmah kazniti, ne ostavljajući mu mogućnost i nade da može tražiti utjehe i dug postupak, koji omogućava odugovlačenje. Ako pak sudac nije kriv, ne treba ga dugo držati u

U slučaju nastupanja zastare posljedica je obustava postupka zbog povrede službene dužnosti.⁵ Pravne posljedice zastare ne mogu se otkloniti nikakvim pravnim sredstvom.

II. Rokovi za pokretanje disciplinskog postupka

U Hrvatskoj se disciplinski postupak zbog lake povrede službene dužnosti pokreće zaključkom čelnika tijela, na vlastiti poticaj ili na pisani prijedlog nadređenog službenika. Postupak zbog teške povrede službene dužnosti pokreće čelnik tijela ili osoba koju on za to ovlasti, danom predaje zahtjeva za pokretanje postupka nadležnom službeničkom sudu (čl. 104 ZDSH-a).

Pravo na pokretanje postupka zbog lake povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od šest mjeseci od dana kada je povreda počinjena. Pravo na pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti zastarijeva u roku od godine dana od dana saznanja za počinjenu povredu i počinitelja, a najkasnije u roku od tri godine od dana kada je povreda počinjena (čl. 109, st. 1–2 ZDSH-a).

Zakonodavac razlikuje subjektivni (relativni) rok – koji se računa od dana saznanja za djelo i počinitelja, te objektivni (apso-

neizvjesnosti i pod sumnjom, ili kako se to sad kaže pod disciplinskim sudom, jer i samo stanje pod disciplinskim sudom utječe ubitačno na službeni položaj suca“ (Ugrić, 1930: 91).

⁵ *Iz navedenih razloga, a budući da su osporeno i prvostupanjsko rješenje donijeti nakon nastupanja zastare postupka, Sud je tužbu prihvatio i poništio osporeno i prvostupanjsko rješenje i obustavio disciplinski postupak protiv tužitelja* (Upravni sud Crne Gore, U-1967/10 od 2. 12. 2010; *Dakle, povodom žalbe tužitelja tuženo se tijelo (unatoč uputi iz presude Upravnog suda Republike Hrvatske) nije moglo upuštati u odlučivanje o osnovanosti žalbenih navoda već je po službenoj dužnosti zbog utvrđenog postojanja smetnji za nastavak postupka (nastup zastare) moralo postupak obustaviti* (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-9212/2005-4 od 12. studenog 2008).

lutni) rok – koji se računa od dana počinjenja djela. U pogledu sadržaja potrebnog za postojanje saznanja relevantno je samo ono saznanje koje sadržava znanje o bitnim činjenicama – elementima povrede s određenim stupnjem vjerojatnosti da bi se osnovano mogao pokrenuti postupak.⁶ Mjerodavno je saznanje osobe koja ima pravo i dužnost da pokrene postupak zbog povrede službene dužnosti. Ako je više osoba ovlašteno za pokretanje disciplinskog postupka dovoljno je da bilo ko od njih sazna za povredu i počinitelja. Posebna je situacija ako je ovlaštenik za pokretanje postupka supočinitelj povrede službene dužnosti – tada njegovo saznanje neće biti relevantno već će se rok računati od trenutka kada druga ovlaštena osoba sazna za povredu i počinitelja.

U slučaju da osoba ovlaštena za pokretanje disciplinskog postupka podnese zahtjev za pokretanje disciplinskog postupka protiv određenog državnog službenika nenadležnom službeničkom sudu, tada neće doći do pokretanja disciplinskog postupka jer se disciplinski postupak pokreće predajom zahtjeva nadležnom sudu, a novi (drugi) zahtjev protiv tog službenika nadležnom sudu mora biti podnesen u zakonom propisanom roku za pokretanje disciplinskog postupka, jer u protivnom nastupa zastara pokretanja disciplinskog postupka.

Kod produljene povrede službene dužnosti rok zastare se računa od dana kada je počinjena posljednja povreda. U prilog takvom

⁶ *Iz spisa predmeta razvidno je da je datum saznanja za izvršenu povredu 22. 11. 2004. godine kad je izvršena obrada nad tužiteljem i protiv njega podnesena kaznena prijava, te je o tome izvješten načelnik PU zagrebačke. Okolnost da je 20. 5. 2003. godine protiv tužitelja podnesena navedena anonimna prijava, po stajalištu ovog suda ne može predstavljati dan saznanja za izvršenu povredu tužitelja, s obzirom da se tek po završetku kriminalističke obrade nad istim moglo zaključiti da postoji sumnja da je počinio djelo koje mu je stavljeno na teret, te je tog dana obaviješten načelnik PU zagrebačke kao ovlašten podnositelj prijedloga za pokretanje disciplinskog postupka. Stoga s danom 22. 11. 2004. godine počinje teći zastarni rok za pokretanje disciplinskog postupka (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-4613/2005-4 od 7. 12. 2005. godine).*

stavu govori okolnost da je produljeno djelo jedno disciplinsko djelo, pa se onda za potrebe zastare ne smije ponovno razbijati na njegove sastavne dijelove (Novoselec, 2009).

Kod trajne povrede službene dužnosti rok zastare se računa od dana dovršetka djela, odnosno od dana prestanka protupravnog stanja⁷ (Katušić-Jergović, 2006).

„U slučaju da se radi o povredi dužnosti izvršene nečinjenjem, rok zastare počinje teći prvog narednog dana po prestanku dužnosti na činjenje“ (Bezbradica, 2007: 193).

U praksi se kao problem pojavljuje pokretanje u propisanom roku disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika ukoliko sindikat uskrati suglasnost za pokretanje takvog postupka. Uskraćenu suglasnost sindikata može, po tužbi poslodavca, nadomjestiti odluka nadležnog upravnog suda (čl. 96a ZDSH-a), no moguće je da postupak pred upravnim sudom, koji uključuje i pravo žalbe sindikata (tuženika) ako sud usvoji tužbeni zahtjev, neće biti gotov u roku od godine dana kada istječe subjektivni rok za pokretanje postupka. Zbog navedenog trebalo bi propisati da, u slučaju kada sindikat uskrati suglasnost za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnog povjerenika, subjektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka ne teče dok traje upravni spor.

Zakonodavac je propisao kratak objektivni rok za pokretanje disciplinskog postupka, pa je moguće da se do saznanja o povredi

⁷ *Iz sadržaja spisa predmeta proizlazi da je u disciplinskom postupku valjano utvrđeno činjenično stanje, te je nedvojbeno utvrđeno da je tužitelj u vremenu od 19. travnja 1999. do 2. kolovoza 2000. godine kroz obavljanje redovne službe policijskog službenika naplatio od više nepoznatih osoba novčane kazne na mjestu počinjenja prometnog prekršaja u različitim iznosima, a u ukupnom iznosu od 3.550,00 kuna, koji iznos je zadržao i koristio za sebe sve do 10. studenog 2003. godine, kad je isti iznos, na traženje načelnika PP (...) razdužio kod nadležne službe. (...) Kako se u konkretnom slučaju radi o trajnom kaznenom djelu koje je dovršeno dana 10. studenog 2003. godine, a što ne spori ni sam tužitelj, vidljivo je da u konkretnoj pravnoj stvari nije zastupila zastara prava na pokretanje i vođenje disciplinskog postupka (Upravni sud Republike Hrvatske, Us-5034/2004-4 od 7. 10. 2004. g.).*

i počinitelju dođe po proteku roka, te da se ne može pokrenuti postupak ni za povredu službene dužnosti koja ima obilježja krivičnog djela protiv službene dužnosti. Zbog takvih slučajeva, za pokretanje disciplinskog postupka bi trebalo propisati da se takav postupak, kada povreda ima obilježja krivičnog djela koje se goni po službenoj dužnosti, može pokrenuti u roku zastare za pokretanje krivičnog postupka za to krivično djelo.⁸

U Crnoj Gori disciplinski postupak pokreće starješina državnog organa. Disciplinski postupak se pokreće zaključkom, koji se uručuje državnom službeniku čija se disciplinska odgovornost utvrđuje (čl. 85 i 90, st. 1 ZDSNCG-a).

Pokretanje disciplinskog postupka za lakšu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od tri mjeseca od dana saznanja za povredu službene dužnosti, odnosno u roku od šest mjeseci od dana kada je učinjena lakša povreda službene dužnosti. Pokretanje disciplinskog postupka za težu povredu službene dužnosti zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana saznanja za povredu službene dužnosti, odnosno u roku od jedne godine od dana kada je učinjena teža povreda službene dužnosti. U slučaju ponavljanja lakših povreda službene dužnosti, što je čl. 83, st. 1, t. 12 ZDSNCG-a pravno opisano kao teža povreda službene dužnosti, pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva u roku od šest mjeseci od dana kada je posljednja disciplinska odluka postala konačna.⁹ Ako povreda službene dužnosti ima obilježja krivičnog djela, za apsolutne rokove zastare primjenjuju se odredbe zakona kojima se

⁸ Lalić ukazuje na stajalište SIGMA da određivanje apsolutne zastare za pokretanje postupka zbog teške povrede službene dužnosti prema vremenu kada je povreda počinjena ostavlja mogućnost da mnoge takve povrede ostanu nekažnjene: „Stoga SIGMA, jednako kao i u prethodnom izvještaju, preporučuje izmjene tako da zastarijevanje počinje od trenutka kada je otkrivena povreda službene dužnosti kako u praksi takve povrede ne bi ostale nekažnjene“ (Lalić, 2008: 923–924).

⁹ „Konačno je rješenje koje se više ne može pobijati žalbom“ (čl. 214 ZUP-a Crne Gore).

uređuje krivična odgovornost.¹⁰ Zastara ne teče za vrijeme dok disciplinski postupak nije moguće pokrenuti (čl. 91, st. 1–3 i 6–7 ZDSNCG-a).

Zakonodavac je propisao subjektivne i objektivne rokove zastare pokretanja disciplinskog postupka. Uz odredbu o zastoji zastare potrebno je izrijeком propisati da se i relativni i apsolutni rok za pokretanje produžava za onoliko vremena koliko je trajao takav zastoj. Odredbom o računanju rokova zastare za djela s obilježjem krivičnih djela zakonodavac je omogućio disciplinski progon najtežih djela i nakon apsolutnog roka zastare propisanog za povrede službene dužnosti koje nemaju takva obilježja.

III. Rokovi za vođenje disciplinskog postupka

U Hrvatskoj o lakim povredama službene dužnosti odlučuje u prvom stupnju čelnik tijela, a u drugom stupnju službenički sud. O teškim povredama službene dužnosti u prvom stupnju odlučuje službenički sud, a u drugom stupnju viši službenički sud (čl. 100, st. 1–2 i čl. 108, st. 2 ZDSH-a).

¹⁰ Ako Krivičnim zakonikom nije drukčije određeno, krivično gonjenje ne može se poduzeti kad protekne: 1. dvadeset pet godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora od četrdeset godina; 2. dvadeset godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko petnaest godina; 3. petnaest godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko deset godina; 4. deset godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko pet godina; 5. pet godina od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko tri godine; 6. tri godine od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora preko jedne godine; 7. dvije godine od izvršenja krivičnog djela za koje se po zakonu može izreći kazna zatvora do jedne godine ili novčana kazna. Ako je za krivično djelo propisano više kazni, zastara se određuje prema najtežoj propisanoj kazni (čl. 124 Krivičnog zakonika Crne Gore, *SLCG*, br. 70/03, 13/04 – ispr., 47/06, 40/08, 25/10, 32/11, 64/11 – dr. zakon, 40/13, 56/13 – ispr.

Ako u roku od godine dana od pokretanja postupka zbog lake povrede službene dužnosti ne bude donesena izvršna odluka¹¹, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Ako u roku od tri godine od dana pokretanja postupka zbog teške povrede službene dužnosti ne bude donesena izvršna odluka, postupak će se obustaviti zbog zastare vođenja postupka. Rokovi za donošenje izvršne odluke o disciplinskoj odgovornosti državnog službenika ne teku za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad. Zastara vođenja postupka prekida se svakom postupovnom radnjom nadležnog tijela usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti za povredu službene dužnosti ili zakonitosti i ustavnosti rješenja, te nakon svakog prekida zastarni rok počinje iznova teći. Apsolutna zastara vođenja postupka nastupa protekom dvostrukog vremena koliko je prema zakonu propisana zastara vođenja postupka zbog povrede službene dužnosti (čl. 109 ZDSH-a).

ZDSH propisuje zastoje zastare za vođenje postupka za vrijeme privremene spriječenosti službenika za rad. S obzirom na to da svako odsustvo s posla zbog bolesti nije zapreka za vođenje disciplinskog postupka protiv takvog službenika, preciznije i bolje bi bilo propisati da do zastoja zastare za vođenje disciplinskog postupka dolazi u slučaju kada se disciplinski postupak iz opravdanih razloga ne može voditi, te izrijekom navesti da se rok apsolutne zastare produžuje za vrijeme koliko je trajao zastoje zastare.

¹¹ „Rješenje doneseno u upravnom postupku izvršava se nakon što postane izvršno. Prvostupanjsko rješenje postaje izvršno istekom roka za žalbu ako žalba nije izjavljena, dostavom rješenja stranci ako žalba nije dopuštena, dostavom rješenja stranci ako žalba nema odgodni učinak, dostavom stranci rješenja kojim se žalba odbacuje ili odbija, danom odricanja stranke od prava na žalbu te dostavom stranci rješenja o obustavi postupka u povodu žalbe. Drugostupanjsko rješenje kojim se rješava upravna stvar postaje izvršno dostavom stranci. Kad je u rješenju određeno da se radnja koja je predmet izvršenja može izvršiti u ostavljenom roku, rješenje postaje izvršno istekom tog roka“ (čl. 133 Zakona o općem upravnom postupku Republike Hrvatske, NN, br. 47/09).

Zakonskom novelom iz 2011. (*NN*, 49/11) uveden je institut prekida zastarijevanja, pa se tako tijekom zastare za vođenje postupka prekida svakom radnjom disciplinskog suda usmjerenom ka odlučivanju o odgovornosti prijavljenog službenika, ali i radnjama Upravnog, Ustavnog ili Evropskog suda za ljudska prava kada oni odlučuju o zakonitosti ili ustavnosti upravnog akta kojim je okončan disciplinski postupak. Kada je zakonodavac određivao koji su razlozi prekida zastare tada je morao posebno, a to je i učinio, naznačiti postupak zbog povrede službene dužnosti, upravni spor, ustavni spor, te spor pred Evropskim sudom za ljudska prava, jer svaki od sudova ima različit predmet odlučivanja.¹²

Do propisivanja instituta prekida zastare postupak pred upravnim i drugim sudovima nije imao utjecaja na tijek zastare, bilo da bi dovodio do prekida ili zastoja zastare, iako u vremenu dok se pred upravnim ili drugim sudom odlučuje o zakonitosti ili ustavnosti izvršne odluke službeničkog suda, sam službenički sud ne može poduzimati nikakve radnje, a ukoliko bi pak upravni ili drugi sud poništio rješenje službeničkog suda nije ostajalo dostatno vremena za donošenje nove odluke u postupku zbog povrede službene dužnosti ili bi već bio protekao rok zastare.¹³ Dakle, navedeno zakonodavno rješenje je bilo neophodno kako bi se spriječilo nastupanje zastare zbog nemogućnosti poduzimanja radnji

¹² Tako o odgovornosti za povredu službene dužnosti odlučuje čelnik tijela, odnosno službenički sud; upravni sudovi odlučuju o zakonitosti upravnih akata – čl. 12, st. 2 Zakona o upravnim sporovima, *NN*, 20/10, 143/12; Ustavni sud odlučuje o povredi prava i sloboda zajamčenih Ustavom – čl. 64 Ustavnog zakona o Ustavnom sudu Republike Hrvatske, *NN*, 49/02; dok Evropski sud za ljudska prava ispituje da li je osporenim aktom podnositelju povrijeđeno pravo zajamčeno Konvencijom za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda, *NN – Međunarodni ugovori*, br. 18/97, 6/99, 8/99, 14/02, 1/06, 2/10.

¹³ Na ovaj problem u zakonodavstvu Republike Srbije upozorila je Nikolić, 2013: 30, ističući: „(...) trebalo normirati da dolazi do zastoja zastarevanja kada se pokrene upravni spor, jer jedino u tom slučaju neće doći do zastare i moći će se meritorno postupiti po nalogu iz presude (ukoliko se tužba uvaži i poništi rešenje Ministarstva unutrašnjih poslova)“.

u postupku¹⁴, ali i zbog postupanja prijavljenih državnih službenika koji na razne načine odugovlače provedbu postupka (npr. podnose neosnovane zahtjeve za izuzeće službenih osoba, traže odgode po osnovu zdravstvenog stanja, traže odgode zbog zauzetosti punomoćnika, podnose brojne suvišne, odnosno neosnovane dokazne prijedloge, otkazuju punomoć odvjetnicima i odvjetnici njima).

U roku zastare treba pokrenuti postupak, donijeti odluku i uručiti je strankama, pa nije dovoljno donijeti odluku o disciplinskoj odgovornosti a da u roku zastare ne bude uručena strankama.¹⁵

U Crnoj Gori disciplinski postupak protiv državnog službenika vodi i odluku predlaže disciplinska komisija. Disciplinski postupak protiv osobe koja obavlja poslove visokog rukovodnog kadra vodi i disciplinske mjere izriče komisija koju formira organ nadležan za njeno imenovanje, odnosno postavljanje (čl. 86, st. 1 i čl. 90, st. 1 ZDSNCG-a).

Vođenje disciplinskog postupka zastarijeva kada protekne tri puta onoliko vremena koliko je zakonom utvrđena zastara pokretanja, a u svakom slučaju zastara nastupa u roku od četiri godine od dana saznanja za povredu službene dužnosti. Ako povreda služ-

¹⁴ „Produžuju se zastarni rokovi u postupku zbog povrede službene dužnosti, jer zbog postupovnih pravila i poteškoća u zakazivanju rasprave te osiguravanju nazočnosti svjedoka koje je potrebno saslušati u velikom broju predmeta nastupa zastara vođenja postupka i postupak se obustavlja“ (obrazloženje čl. 53 Prijedloga Zakona o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima, veljača 2011; www.vlada.hr/hr/content/download/158743/23156552/file/110.1.3.pdf).

¹⁵ *Ustavni sud utvrđuje da dostava osporenog rješenja podnositelju nakon isteka zakonskog roka (...) čini to rješenje nezakonitim, a njegovi učinci (...) predstavljaju neposrednu povredu prava podnositelja na jednakost pred zakonom, zajamčenu čl. 14. st. 2. Ustava, ali i objektivnu povredu načela vladavine prava, kao najviše vrednote ustavnog poretka Republike Hrvatske, propisane čl. 3. Ustava* (Ustavni sud Republike Hrvatske, U-III-B-4366/2005 od 5. travnja 2006, www.usud.hr).

bene dužnosti ima obilježja krivičnog djela za apsolutne rokove zastare primjenjuju se odredbe zakona kojima se uređuje krivična odgovornost. Zastarjelost ne teče za vrijeme kad disciplinski postupak nije moguće voditi (čl. 91, st. 4, 6 i 7 ZDSNCG-a).

Određivanje da se rok zastare za vođenje disciplinskog postupka, u slučaju kada povreda službene dužnosti ima obilježja krivičnog djela, računa po odredbama zakona kojim se uređuje krivična odgovornost, nepotrebno je i suprotno Preporuci o prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca br. 166 iz 1963. g. (Andrejević, 2004), koju je 1982. usvojila Generalna konferencija Međunarodne organizacije rada uz Konvenciju br. 158 (Konvencija br. 158 – O prestanku radnog odnosa na inicijativu poslodavca, http://www.ilo.org/dyn/normlex/en/f?p=1000:11200:0::NO:11200:P11200_COUNTRY_ID:102734), kojom je reguliran i sam postupak prekida radnog odnosa zbog povrede discipline, „tako da poslodavac može prekinuti radni odnos radniku zbog povrede radne discipline ako to učini u jednom razumnom roku“ (Šunderić, 2001: 491). Dugi rok u kojem se za pojedina krivična djela može voditi krivični postupak zasigurno nije razuman rok za odlučivanje o disciplinskoj odgovornosti. ZDSNCG-om je propisano dostatno vrijeme od četiri godine za vođenje disciplinskog postupka, a kako bi se izbjegla mogućnost nastupa zastare zbog njenog zastoja potrebno je samo propisati da se zakonom određeni apsolutni rok za vođenje postupka produžava za onoliko vremena koliko je trajao zastoj zastare. O tome da li povreda službene dužnosti u pojedinom predmetu ima obilježja krivičnog djela odlučuje disciplinska komisija koja vodi konkretan postupak.¹⁶

¹⁶ Zakon o udruženom radu, *Službeni list SFRJ*, br. 11/88, pročišćeni tekst, član 160, stav 2, propisivao je: „Kada povreda radne obaveze sadrži obilježja krivičnog djela, pokretanje disciplinskog postupka zastarijeva istekom jedne godine od dana saznanja da je povreda učinjena“. U vezi sa pitanjem da li krivična odgovornost treba biti prethodno utvrđena u krivičnom postupku, Vrhovni sud Jugoslavije je u Načelnom mišljenju proširene Opšte sjednice, br. 2/72 od 10. 5. 1972. g. naveo: *U takvim slučajevima ne radi se o tome da*

IV. Zaključak

Propisujući rokove zastare zakonodavci u Hrvatskoj i Crnoj Gori su u bitnome osigurali nadležnim tijelima dostatno vrijeme u kojem mogu pokrenuti odnosno voditi disciplinske postupke protiv državnih službenika. U Hrvatskoj je potrebno produžiti rokove zastare za pokretanje disciplinskog postupka protiv sindikalnih povjerenika, te u slučaju kada povreda ima obilježja krivičnog djela. U Crnoj Gori je odredba o vođenju disciplinskog postupka za povrede koje imaju obilježja krivičnog djela u roku zastare za krivični progon nepotrebna i suprotna međunarodnim standardima, a može se zamijeniti određivanjem da se apsolutni rok zastare za vođenje produžava za vrijeme koliko je trajao zastoje zastare.

Literatura

- Andrejević, S. (2004). Disciplinska odgovornost u organima države, teritorijalne autonomije, lokalne samouprave i sudijska odgovornost. U: Katica Bobar (ur.), *Odgovornost u radu*. Zbornik radova (str. 37–52). Beograd: Glosarijum.
- Bačić, F. (1995). *Krivično pravo, Opći dio*. Zagreb: Informator.
- Bezbradica, R. (2007). Disciplinska odgovornost državnih službenika. *Radno i socijalno pravo*, br. 1.
- Brajić, V. (2001). *Radno pravo*. Beograd: Savremena administracija.

ovlašteni organi radne zajednice utvrđuju krivičnu odgovornost radnika za dotično krivično djelo. (...) U stvari radi se o ocjeni organa radne zajednice da je radnja kojom je učinjena povreda radne dužnosti ... također predviđena krivičnom normom kao krivično djelo. Ta ocjena se ne čini u formi neke odluke (...) pa se o tome i ne rješava kao o prethodnom pitanju u postupku zbog povrede radne dužnosti. (...) ta ocjena ne može imati nikakvog prejudiciranog značaja ni za krivični ni za neki drugi postupak...

- Cardona, F. (2003). Liabilities and Discipline of Civil Servants, <http://www.sigmaweb.org/publicationsdocuments/37890790.pdf>.
- Cvitanović, L. (2006). Aktualna problematika zastare u hrvatskom kaznenom zakonodavstvu. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.
- Ilić, A. (2012). Disciplinska i materijalna odgovornost državnih službenika u pravnom sistemu Republike Srbije, <http://www.teme.junis.ni.ac.rs/.../teme%201-2012-23%20lat.pdf>.
- Katušić-Jergović, S. (2006). Zastara. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.
- Lalić, G. (2008). Hrvatska uprava u izvještajima europskih tijela, *Hrvatska javna uprava*, br. 4.
- Lukić, R. (1995). *Teorija države i prava, I Teorija države*, Beograd: Zavod za udžbenike i nastavna sredstva i Beogradski izdavačko-grafički zavod.
- Mandić, M. (2011). Disciplinska odgovornost radnika i državnih službenika. U: Đukić-Mijatović, M. (ur.), *Aktuelne promene u pravnom sistemu država u regionu*. Zbornik radova sa naučnog skupa (str. 551–561). Sombor – Novi Sad: Pravni fakultet za privredu i pravosuđe.
- Marković, R. (1995). *Upravno pravo*. Beograd: Službeni glasnik.
- Mitrović, Lj. (2009). Disciplinska i materijalna odgovornost zaposlenih u organima unutrašnjih poslova, odnosno policijskim organima. U: Dmičić, Mile (red.) et al., *Primena i ostvarivanje prava u oblasti radnog i privrednog zakonodavstva BiH*. Zbornik radova (str. 90–106). Beograd: Glosarijum.
- Nikolić, V. (2013). Disciplinska odgovornost zaposlenih u Ministarstvu unutrašnjih poslova, *Pravni informator*, br. 2.
- Novoselec, P. (2009). Kaznenopravna zastara pred reformom. *Hrvatski ljetopis za kazneno pravo i praksu*, br. 2.

- Petranović, M. (2004). Zastara kaznenog i prekršajnog progona, te izvršenja kaznenih i prekršajnih sankcija – I. dio. *Hrvatska pravna revija*, br. 5.
- Potočnjak, Ž. (2007). Radni odnosi državnih službenika. U: Potočnjak, Željko (ur.), *Radni odnosi u Republici Hrvatskoj*. Zbornik radova (str. 803–876). Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu i Organizator.
- Simović, V. (2003). Disciplinska odgovornost zaposlenih prema novom Zakonu o radu Republike Crne Gore. *Pravni život*, br. 10.
- Šunderić, B. (2001). *Pravo Međunarodne organizacije rada*. Beograd: Pravni fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Ugrić J. (1930). *Sudijska vlast i odgovornost sudija*, Beograd: Štamparija Sv. Sava.

STATUTE OF LIMITATIONS ON STARTING AND PROCESSING DISCIPLINARY PROCEDURES AGAINST CIVIL SERVANTS IN THE REPUBLIC OF CROATIA AND THE REPUBLIC OF MONTENEGRO

SUMMARY: Along with the outdated opinions from legal theory and jurisprudence, in the paper the author gives a review of the legal regulation for the statute of limitation on initiating and conducting disciplinary proceedings against civil servants in the Republic of Croatia and the Republic of Montenegro. The author concludes that the legislator has substantially managed to enable through legal solutions that competent authorities within certain deadlines initiate and conduct disciplinary proceedings against civil servants who are reasonably suspected to have committed violations of official duty, at the same time providing legal security to civil servants guaranteeing that after a certain period there would not be disciplinary proceedings initiated or con-

ducted against them for certain violations. The author proposes amendments in the legislation aimed at prolonging the existing deadlines for statute of limitations in certain cases and to align the legislation with the international standards.

KEY WORDS: *civil servant, disciplinary procedure, disciplinary responsibility, statute of limitations, the Republic of Croatia, the Republic of Montenegro.*

Марко Крстић – мастер правник	УДК 343.549(497.11)
Министарство унутрашњих послова РС	343.9.02(497.11)
Полицијска управа у Шапцу	Прегледни научни рад
marko.krstic.1982@gmail.com	Примљен: 30. 9. 2015.
Немања Станић – мастер правник	Одобрен: 15. 11. 2015.
stanic.n89@gmail.com	

ПОСТУПАК ОТКРИВАЊА И РАЗЈАШЊАВАЊА КРИВИЧНОГ ДЕЛА ОТМИЦЕ

САЖЕТАК: У данашње време, киднаповање за откуп је искључиво постала криминална активност коју обавезно прати финансијска добит као њен једини циљ, а управо та добит представља покретачку снагу и експанзију отмица и узимања талача у последњих неколико година. У раду ће бити елаборирана тактика управљања у кризним ситуацијама током талачке кризе, укључујући и преговарачке тимове, са посебним акцентом на тактику преговарања. То кривично дело прераста у један од најекспанзивнијих злочина на свету, а услед повећане опасности од отмица полицијски органи у појединим земљама придају огромну пажњу предузимању посебних мера заштите одређених категорија лица, за које се претпоставља да би се могла наћи на мети отмицара. Аутори ће се осврнути и на правила поступања у ситуацијама када до отмице дође, при чему се посебно анализира тактика вођења преговора са отмицарима, где је неопходно изградити флексибилан приступ, стрпљиво „трошење“ и одлагање времена, кроз кључне технике талачког преговарања. Препоручљиво је да се такве ситуације решавају комбинацијом преговора, дијалога и тактичке снаге, јер ако се посегне за репресивном акцијом таоци ће у много више случајева претрпети губитке него што ће бити безбедно спасени. Распрострањен је став да је квалитетно планирање и управљање кризама кључни

предуслов за успешне резултате у спасавању талаца. Иако је историја отмице и узимања талаца веома дуга, тек релативно скоро је дошло до систематских настојања да се проникне у последице, како краткорочне тако и дугорочне, односно у стратешко управљање талачким инцидентима. Доста је сложено и осетљиво питање како помоћи киднапованим лицима у таквим ситуацијама, а надлежни органи који се баве том проблематиком морају бити веома оспособљени и информисани, јер такви догађаји могу оставити дугорочне последице на та лица.

Кључне речи: *киднаповање, откуп, отмица, таоци, преговори.*

Увод

Отмица (лат. *raptus*) етимолошки значи грабеж, хватање, насилно одузимање и одвођење.¹ Киднаповање (енгл. *kidnap* – отмица, грабеж) у буквалном преводу значи отмицу деце, с обзиром на то да је у питању сложеница састављена од речи дете (KID) и уграбити, отети (NAP). Најчешћи је случај да се киднаповање употребљава као синоним за отмицу уопште, као што је то случај у англосаксонском праву, а има и случајева да се тим изразом означава свако узимање талаца.²

Киднаповање ради изнуде новчаног откупа из користољубља је нешто старијег датума и доскоро је било познато једино у Италији, САД и Латинској Америци. Сматра се да тај и такав деликт потиче са Сицилије где су криминалци најпре крали стоку и уцењивали власнике стада, али су касније схватили да је новац лакше добити отмицом власника него

¹ Милан Милошевић, *Отмица – реликт прошлости, злочин будућности*, Дечје новине, Горњи Милановац, 1990, стр. 9.

² *Ibid.*, стр. 16.

његове стоке. И данас је киднаповање најраспрострањеније у Италији, где представља важну „грану привређивања“ организованог криминалитета.³

Први случај киднаповања у САД забележен је у Пенсилванији 1874. године, а пораст криминала двадесетих година 20-ог века донео је и „процвет“ тог злочина. У Чикагу је само у периоду од 1930. до 1932. године забележено преко 200 случајева који су киднаперима донели укупно два милиона долара откупнине. Фреквенција злочина у Америци, према просеку из 1945. године, показује да је киднаповање вршено на сваких 45 минута и 33 секунди, односно нешто испод 30 случајева дневно.⁴

Отмица је кривично дело које у себи сублимира примену силе, претње, обмане или неког другог средства у циљу одвођења или задржавања неког лица у намери да се оно не пусти на слободу све док се од њега или неког другог лица не изнуди новац или каква друга корист или да се оно или неко други принуди да нешто друго учини, не учини или трпи.⁵

Отмице су своју експанзију редовно доживљавале у друштвима која су се суочавала са наглим социјалним променама и драстичним друштвеним раслојавањима – тзв. нови богаташи, а нарочито уколико је њихова економска моћ стечена на брзину, коришћењем повољних „тржишних“ околности, или је чак њено нарастање повезано са криминалом, па су они практично идеалне жртве отмица. Отмице су такође типичне за друштва која имају тешке економске проблеме, и тако су, нпр., отмице биле учестале у САД током велике економске кризе.⁶

³ *Ibid.*, стр. 18.

⁴ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *Криминалистика*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 302.

⁵ Живојин Алексић, Милан Шкулић, Милан Жарковић, *Лексикон криминалистике*, Живојин Алексић, 2004, стр. 230.

⁶ *Ibid.*, стр. 301.

Кривично дело отмице доживело је извесну трансформацију тако што је зона кривичне одговорности проширена и на неке нове, теже облике испољавања, који нису били обухваћени досадашњим инкриминацијама. Начини извршења тог кривичног дела су: сила, претња, обмана или неки други начин, а средства извршења могу бити различита, у зависности од тога којим начином се оно извршава, као, нпр.: физичка сила, вербална претња, оружје, оруђе, експлозивне направе и слично.⁷

Кривично дело отмице представља специјалан случај противправног лишења слободе одвођењем или задржавањем неког лица са елементима изнуде или принуде, зависно од тога да ли се противправно лишење слободе врши са намером да се од одведеног, односно задржаног лица, или неког другог лица изнуди новац или каква друга имовинска корист или, пак, да се то или које друго лице принуди да нешто учини или не учини или трпи.⁸

Ово кривично дело се одликује прилично великом тамном бројком⁹, док неки аутори праве дистинкцију између „тамне“ и „сиве“ бројке (eng. *grey figure*) криминалитета: тамна бројка је разлика између стварно извршеног и званично евидентираних криминалитета, сиви број чине сва пријављена дела која нису расветљена.¹⁰

С обзиром на мотиве из којих се предузимају и њихове циљеве могућа је следећа општа криминалистичка класификација отмица:

⁷ Мићо Бошковић, *Криминалистика – методика*, Полицијска академија, Београд, 2005, стр. 76.

⁸ Светислав Р. Вуковић, Гордана Станојчић, *Коментар кривичног закона*, Службени гласник, Београд, 2013, стр. 173.

⁹ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 300.

¹⁰ Ђорђе Игњатовић, *Криминологија*, Правни факултет, Београд, 2011, стр. 57.

1. у циљу реализације другог кривичног дела, када се отмица појављује као његов појавни облик, део његовог садржаја, или је усмерена на олакшање извршења, односно прикривање тог кривичног дела (посебан облик таквих криминалних активности представљају отмице као облик терористичког деловања);¹¹
2. киднаповање због откупа (КЗО) као средство финансирања тероризма су агенције за спровођење закона широм света идентификовале као значајан извор прихода терористичких група, које често послују у политички нестабилним земљама где је централна власт често слаба, јавна и тајна корупција ендемска, а друштвена структура тих народа је разоткривена у значајној мери;¹²
3. политичке отмице, чији је циљ елиминисање, компромитовање или пасивизирање политичких противника, односно остваривање других циљева везаних за сферу политике;
4. отмице из користољубља; у ту врсту отмица убрајамо само оне код којих је непосредан циљ остваривање материјалне користи, која се може изразити у новцу, стога што свака отмица има одређене, посредне или непосредне, користољубиве циљеве;
5. отмице ради остваривања других циљева, који се могу односити на: омогућавање бекства лица лишеног слободe; опструкцију кривичне процедуре; ометање одређених поступака, мера и активности полиције и других државних органа; остваривање фактичког старатељства на деци која су судском одлуком поверена другом супружнику; у циљу присиљавања на брак или ванбрачну заједницу; ради одузимања превозног средства. Отмице

¹¹ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 300.

¹² FATF Report: Organised Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom, Paris, 2011, стр. 24.

некада могу да буду засноване на мотивима душевно болесних лица, психопата и садиста, или да произлазе из других личних мотива, попут мржње и освете.¹³

Еклатантни облици извршења кривичног дела отмице (киднаповање, држање талаца) у прошлости су заиста били реткост у пракси Републике Србије. Међутим, у последњих десетак година планирање и извршење отмица постало је „грна бизниса“ организованог криминала у Србији, а његова распрострањеност је већ алармантна. Све израженија учесталост отмица и организованост отмичара резултирала је и одговарајућим организационим променама у институцијама задуженим за спречавање и сузбијање општег криминалитета. Учесталост и трансформације извршења отмице у пракси ажурно је пратио и наш законодавац. Наиме, од нормирања општег вида отмице 1977. године готово да нема новеле кривичног законодавства којом није била обухваћена и та инкриминација. Додатни разлог представљају и методи борбе против тог феномена, јер га законодавац сматра не само деликтом тешког криминалитета него и битним индикатором организованог криминала. Наиме, у оперативном истраживању и судској истрази кривичног дела отмице дозвољене су специјалне истражне технике које задиру у приватност личности, конкретно – мера тајног звучног и оптичког надзора, а такође се, по изузетку од општег правила о ублажавању казне, казна не може ублажити извршиоцу квалификованог облика испољавања отмице (чл. 134, ст. 2 и 3 КЗС).¹⁴

Отмица је кривично дело које је у наше кривично законодавство уведено тек 1977. године, а до тада су случајеви от-

¹³ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 300.

¹⁴ Милан Милошевић, „Отмица уз претњу убиством или тешком телесном повредом“, *Безбедност*, 3/2010, стр. 95–96.

мице били квалификовани као неко друго кривично дело.¹⁵ То кривично дело из члана 134 Кривичног законика Републике Србије управљено је у подједнакој мери и против слободе кретања и против слободе одлучивања, због чега је систематизовано у групу кривичних дела против слобода и права човека и грађанина (глава XIV КЗС). По својој правној природи отмица је сложено кривично дело које се, поред противправног лишења слободе кретања, састоји и из општег облика принуде или изнуде – која је такође посебан облик принуде.¹⁶ Киднапери су углавном припадници организованих криминалних група и терористи,¹⁷ али се ипак понекад у улози отмичара нађу и аматери.¹⁸

Када је реч о организованим криминалним групама или криминалним организацијама, оне представљају тајна удружења више лица, која испуњавају потребне услове утврђене писаним или неписаним правилима којима се уређује функционисање организације и пристаје на строго поштовање тих услова, а која су основана ради професионалног и, по правилу, планског вршења кривичних дела, и то тако да организација буде трајног карактера, с циљем континуираног стицања имовинске користи или моћи, те остварења монопола на одређеном подручју (због чега је склона уништењу конкуренције).¹⁹ Озбиљније криминалне групе имају своје спољне сараднике, тзв. типере, који уочавају материјално ситуиране жртве или имају информације о концентрацији

¹⁵ Зоран Стојановић, *Коментар Кривичног законика*, Службени гласник, Београд, 2012, стр. 451.

¹⁶ Милан Милошевић, *op. cit.*, стр. 96.

¹⁷ Милан Милошевић, *op. cit.*, стр. 17.

¹⁸ Мирко Кларин, *Таоци*, НИН Политика, Београд, 1979, стр. 36.

¹⁹ Милан Шкулић, *Организовани криминалитет*, Досије, Београд, 2003, стр. 46.

веће количине новца или других вредности на једном месту.²⁰ Реч је о трајном криминалном подухвату који се рационално обавља ради профита од нелегалних активности, а његово трајно постојање одржава се коришћењем силе, претњама, контролом монопола и/или корумпирањем јавних службеника.²¹

Савремене отмице се, по правилу, дуго планирају, а отмичари делују као уиграна екипа, при чему се посебна пажња поклања упознавању навика оштећеног, његовог кретања, испољеним склоностима и другим сличним релевантним околностима. Понекад лица запослена код жртве или особе блиске жртви пружају битне информације отмичарима или су и сама део екипе која отмицу извршава. Саму отмицу учиниоци брзо реализују, жртву онеспособљавају физичком силом, некад је онесвешћују, а дешава се и да користе хемијска средства, те је тако спречавају у пружању отпора. Отмичари су углавном наоружани, а оружје користе у циљу приморавања жртве да пође са њима, спречавања отпора, као и ради онемогућавања бекства жртве. Уколико потенцијална жртва има телохранитеље, подразумева се употреба оружја ради реализације отмице. Жртва се често превози везана у ге-пеку аутомобила до скривеног места – неког стана, куће или викендице, где се држи под надзором. Са породицом жртве се најчешће комуницира телефоном, а основни захтев отмичара је, осим изнуђивања новца или нечег другог (што је ређе), да се о извршеном делу никако не обавештава полиција, јер ће у супротном отети бити ликвидирали.²²

²⁰ Горан Бошковић, *Организовани криминал*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2011, стр. 106.

²¹ Саша Мијалковић, *Национална безбедност*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 222.

²² Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 302.

Специфичност разјашњавања отмице

Непосредно усмеравајуће деловање на криминалитет, ради његове контроле, сузбијања и планирања адекватних мера, веома је ограничено с обзиром на карактер и стихијност тог друштвеног феномена, сложеног сплета разноврсних фактора, који имају за последицу криминалитет или га помажу. Зато борба против криминалитета може и мора бити планска и организована.²³ У циљу повећања могућности успешности кривичних истрага отмица неопходно је успоставити сарадњу између криминалистичког тима који истражује случај и особа блиских отетом лицу, нарочито са члановима породице са којима отмичари комуницирају. Ако они не желе или су невољни да сарађују, постоји мала шанса да ће истрага бити успешна јер полиција неће имати информације о отмичарима и њиховим захтевима који су прослеђени лицима блиским жртви и која су у контакту са њима.²⁴

Криминалистички рад на расветљавању овог кривичног дела и прикупљању доказа мора се начелно одвијати независно од става породице отетог, односно њему блиских лица, али се, наравно, увек на прво место мора стављати безбедност отетог. Са породицом отетог се свакако мора успоставити адекватна сарадња, при чему у контакту са особама блиским жртви треба испољити изузетну стрпљивост и тактичност.²⁵

Наиме, полиција и учесници у криминалистичко-оперативном поступању налазе се у веома деликатној и контрадикторној ситуацији, а они би требало (по правилима етике

²³ Остоја Крстић, *Прогностика криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2003, стр. 3.

²⁴ Дарко Маринковић, "Criminal Investigation of Extortion – Motivated Kidnapping", *Безбедност*, 3/2013, стр. 88–89.

²⁵ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 305.

и законитости) да пронађу, ухапсе и испоруче отмичаре суду, али да истовремено не угрозе живот и здравље жртве.²⁶

У циљу лоцирања и хватања отмичара, као и да би се прибавили важни докази, тај пропис дозвољава да се судија сложи са контролисаном исплатом откупа и да се одгоди примена мера којима се ограничава лична слобода. Да би се грађани одвратили од помоћи у извршењу таквих кривичних дела законодавац предвиђа казнене санкције за свакога ко је свестан радњи и чињеница у вези са кривичним делом и притом сме ста не обавести одговарајуће власти (изузимајући лица која делују у интересу свог рођака).²⁷

Начин сазнања за кривично дело

Почетна сазнања за такво кривично дело имају извесне методичке специфичности, које се односе, како на сам начин сазнања за кривично дело тако и на постојање тзв. „тамне бројке“, односно бројних учињених отмица које нису пријављене, или се за њих није сазнало на други начин.²⁸ Из намере извршења тог кривичног дела произлазе и основни извори сазнања о томе да је извршена отмица неког лица. Пошто учинилац отмице жели да добије новац или неку другу имовинску корист, односно да отето или друго лице принуди да нешто учини, не учини или трпи, логично је да се учинилац или отето лице обрати – најчешће телефонским или писменим путем – родитељима, другој родбини,

²⁶ Остоја Крстић, „Tactical methods in criminological treatment of kidnappings and aeroplane hijackings”, *Наука, безбедност, полиција*, 2/1998, стр. 168–169.

²⁷ Томислав Николић, „Стратегија борбе против мафије у Италији“, *Безбедност*, 5/1996, стр. 648–649.

²⁸ Слађан Крушић, „Неки кривично-правни и криминалистички аспекти отмице“, *Безбедност*, 5/2001, стр. 664.

пријатељима, пословним сарадницима или партнерима отетог лица, одређујући услове које морају испунити да би отето лице било пуштено на слободу, односно да се не би десиле друге теже последице.²⁹

Прва могућа ситуација настаје када је уочен нестанак лица, али нема конкретних оперативних индиција да се ради о отмици, и тада се најчешће у органу унутрашњих послова прима пријава за нестало лице, а радно-проблемски за њу бивају задужене организационе јединице за потражњу делатност. С обзиром на начин извршења отмице и њене циљеве, могуће је да од предузимања радње кривичног дела до контакта оштећеног или учинилаца са породицом жртве прође извесно време. Стога заступамо мишљење да у сваком случају нестанка лица треба као једну од верзија поставити и верзију о евентуалној отмици, и такву верзију проверити оперативним радом. То се посебно односи на случајеве када, с обзиром на имовно стање, личне прилике, запослење, друштвени статус и друге околности, постоје оперативне индиције за такву хипотезу. У супротном, може се догодити да у рад на расветљавању отмице, која је формално регистрована као нестанак, не буду укључени сви релевантни чиниоци и потребна специјализована служба, да избор оперативних мера и радњи буде неадекватан, те да дође до губљења драгоценог времена.³⁰

Лица којима се пријављује отмица са захтевом често су у дилеми шта да ураде, односно да ли да у целости поступе по захтеву отмицара или да случај отмице пријаве органима унутрашњих послова и прихвате да са њима сарађују, и такав начин сазнања о том делу је један од најкориснијих с аспекта примене одговарајућих метода ради откривања отмице и потпуног разјашњавања кривичног дела. До сазнања да је такво

²⁹ Мићо Бошковић, *op. cit.*, стр. 77.

³⁰ Слађан Крушић, *op. cit.*, стр. 664.

кривично дело извршено долази се и пријавом оштећеног, али после испуњених захтева отмичара и пуштања отетог лица на слободу, што је много неповољнија ситуација од претходне у односу на планирање даље оперативне делатности.³¹

Жртва која је на слободи често је у позицији да пружи корисне податке за разјашњавање и доказивање отмице, посебно у погледу идентитета отмичара, места на које је одведено или где је држано, средстава и начина извршења. Стога је неопходно успоставити контакт са оштећеним, уз предочавање да је то у његовом интересу, и покушати да се прикупљањем обавештења, обављањем информативног разговора, криминалистичком провером и другим мерама и радњама дође до конкретних материјалних и личних доказа. Није потребно посебно наглашавати да је за реализацију тог задатка потребна изразита темељитост и упорност, али и веома висок степен стручности и специјализације оперативног радника.³²

Као извори сазнања појављују се и пријаве грађана који су чули или видели цео догађај или његов део или неке друге битне чињенице које су у вези са отмицом. Овлашћено службено лице полиције може у току обављања редовних активности, контроле возила, рације, односно током рада на откривању, расветљавању и доказивању кривичних дела (нпр. приликом претресања или увиђаја) установити да је извесно, у том тренутку познато, односно непознато дице, извршило кривично дело за чије постојање полицијски службеници нису знали (пронађени су предмети, односно трагови кривичног дела и сл.).³³ У једном броју случајева, за извршену отмицу органи унутрашњих послова сазнају јавним поговарањем, односно ширењем гласина и погрешна је пракса да у таквим

³¹ Мићо Бошковић, *op. cit.*, стр. 77.

³² Слађан Крушић, *op. cit.*, стр. 665.

³³ Милан Жарковић, *Криминалистичка тактика*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2009, стр. 38.

случајевима оперативни радник пасивно чека да сродници оштећеног поднесу кривичну пријаву, јер се ради о кривичном делу за које се гоњење предузима по службеној дужности.³⁴

Успостављање контакта са породицом и лицима блиских отетом лицу

На почетку истраге добра сарадња треба да буде успостављена са породицом отетих лица, те да полицијски службеници, када их буду контактирали, треба да покажу изузетно стрпљење и тактичност, с обзиром на чињеницу да они пролазе кроз једно од најважнијих трауматских искустава у њиховом животу. Расветљавање случаја отмице, пријављеног од стране лица које је било у присуству отетог за време отмице или грађанина који је лично видео отмицу на улици, у продавници итд., ће бити олакшано с обзиром на чињеницу да ће инспектор/истражитељ поседовати следеће информације од самог почетка истраге: где се отмица догодила и у које време; колико је лица учествовало у отмици; да ли су отмичари имали маске и шта су носили на себи; ако нису били маскирани сазнаће њихов лични опис; да ли су били наоружани и колико, те да ли су користили оружје; на који начин су приморали жртву да пође са њима; какав отпор је жртва пружила, и да ли су, у време отмице; друга лица пружила отпор отмичарима; како су отмичари превезли жртву од места отмице; ако су користили возило, које возило је било и да ли су запамтили његове регистарске таблице; да ли су отмичари рекли нешто, и шта, током вршења отмице; могући акценат, дијалект и тон гласа отмичара итд.

³⁴ Слађан Крушић, *op. cit.*, стр. 665.

У случају да постоји нека информација о месту где су отмичари направили контакт са жртвом и заробили је, место злочина ће бити прегледано у циљу утврђивања и проналажења предмета и трагова које су оставили отмичара, што може бити од значаја за проналажење (биолошки трагови, отисци обуће, трагови возила, употреба оружја, делићи одеће итд.). Са друге стране, што се тиче података о времену и месту извршења отмице, инспектори могу добити важне информације од мобилног оператера да ли је било телефонских позива са одређеног места у оквиру тог временског периода, периода пре отмице, који телефонски бројеви, те *IMEI* бројеви мобилних телефонских уређаја који су били коришћени у комуникацији. Вредност таквих података, који могу да доведу до проналажења починилаца, заснива се на вероватноћи да су отмичари звали са дате локације у одређеном временском периоду, било међусобно или са организатором, у циљу координације акције и успешног извршавања кривичног дела. Праћењем мобилног телефона у области од стране централе, без обзира на то да ли је *СИМ* картица замењена или не, те да ли је искључен (у том случају постаје класичан *GPS* одашиљач), као и надзором свих даљих комуникација са уређајем, истражитељи могу да утврде где се налази отета особа и ко су особе које су учествовале у отмици. Чланови породице и друга лица блиских жртви могу да укажу на могуће отмичаре, разлоге за отмицу и понашање отетог пре инцидента – да ли су били нервозни, да ли им је прећено ако су имали огромне дугове или ушли у ризичан пословни однос итд.³⁵

После свега тога се изводе релевантне оперативно-тактичке мере првог оперативног захвата. Све полицијске управе и оперативци у држави су информисани о истовременом надзору аутобуских и железничких станица, лука и аеро-

³⁵ Дарко Маринковић, *op. cit.*, стр. 91.

дрома, свих граничних прелаза, хотела, мотела и ноћења, саобраћајних прелаза итд. У таквим тактичким ситуацијама штаб може да одлучи да објави потерницу у мас-медијима, што је ствар тактичке процене, а иначе је опште тактичко правило да цео инцидент треба чувати као тајну како би се заштитили животи жртава.³⁶

За разјашњавање отмице је веома битно и профилисање извршиоца кривичног дела, што представља поступак којим се на основу извршеног злочина доносе закључци о карактеристикама извршиоца. Карактеристике извршиоца се односе на демографске и физичке карактеристике, образовање, брачни статус, радни статус, карактеристике личности, навике и склоности. Стварање профила као низа закључака о карактеристикама извршиоца има за циљ да пружи помоћ у проналажењу извршиоца који није доступан органима кривичног гоњења.³⁷

Тактика вођења преговора са отмичарима

Формирање преговарачког тима је од нарочитог значаја у кривичним истрагама отмица, јер тим ће заједно и у хармонији радити са породицом жртве и другим лицима повезаним са прикупљањем и анализирањем података у вези са кривичним делом и отмичарима. Први задатак истражног тима је свакако да смири страх и панику у породици отетог лица и да процени и изабере члана породице, рођака или пријатеља који ће најбоље контактирати отмичаре, одговарати на њихове позиве и преговарати о откупнини (такозвана контакт-особа). Дакле, добра припрема је од суштинског значаја за успешну

³⁶ Остоја Крстић, *op. cit.*, стр. 168.

³⁷ Даг Коларевић, *Психологија криминала*, Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2012, стр. 149.

комуникацију са отмичарима: важно је да се знају основна правила разговора са отмичарима, како да преговарају са њима, како да преговарају о новчаној трансакцији, шта може да се деси неочекивано, шта да кажу у одређеном случају, како да изразе неслагање са захтевима отмичара и да дају предлоге, како да се одложи трансакција како би се добило више времена, и тако даље.³⁸

Они обавештавају отмичаре да банке често постављају питања у погледу подизања великих новчаних износа и да морају да пријаве велике трансакције. Они ће им такође рећи да породична имовина није ликвидна, чиме готовина није доступна, или једноставно могу да кажу како породица не располаже средствима којима ће покрити откупнину.³⁹

Таква стратегија доводи до смањених очекивања отмичара и њихове спремности да сарађују и прилагоде почетне захтеве. Док разговара са починиоцима, контакт-особа може тражити доказ да је отета особа жива, најчешће тражећи да се директно разговара са жртвом. Комуникација са члановима породица отетих или другим њима блиским лицима од којих се тражи откуп често представља њихову једину слабу тачку у том тренутку. Стога инспектор, уз помоћ техничког особља, мора да прати такву комуникацију, без обзира на врсту везе контакта. Поред тога, анализа гласа може да одреди ниво узнемирености код говорника, као и њихово узбуђење, одлучност или концентрацију. Снимљени разговори са отмичарима могу бити предмет стручне анализе касније, током евентуалног кривичног гоњења, а служе као доказ након записа снимљеног гласа, који се упоређује са звучним записом гласа осумњиченог. Паралелно усредсређена на преговоре и комуникацију између отмичара и чланова породице или дру-

³⁸ Дарко Маринковић, *op. cit.*, стр. 92–94.

³⁹ Т. М. Chrabot, W. D. Miller, “Kidnapping Investigations”, *The FBI Law Enforcement Bulletin*, 73/2004, стр. 15.

гих лица која достављају откуп, кривична истрага ће обухватити и рад на откривању идентитета отмицара. Сви доступни подаци добијени анализом снимљених разговора, изјаве могућих сведока отмице, чланова породице и особа блиских жртви, као и проучавање (модус операнди) „начина рада“ отмицара, трагови са места отмице итд., уклапају се у сложени мозаик одговора на златно питање криминалистике – ко?⁴⁰

Претходним преговорима са отмицарима треба прибећи само ако се процени да је то неопходно: уколико су учиниоци, нпр., открили полицајце на полазним положајима или током присмотре, односно на други начин сазнали за акцију која предстоји, или када је због конкретних околности (нпр. положаја објекта, здравственог стања жртве итд.), веома мала могућност да се акција успешно изврши без штетних последица по жртву.⁴¹ Настојање полиције да, тамо где је то могуће, конфликт најпре покуша да реши преговарањем па тек онда, ако такав покушај не успе, употребом средстава полицијске принуде, засновано је на принципима ефикасности и хуманости. У преко осамдесет посто случајева преговарање доводи до ненасилног и безбедног разрешења проблема у складу са захтевима полиције због чега је, у почетним фазама решавања проблема, у пракси појединих полиција већ добило предност у односу на друге полицијске методе.⁴²

Услед специфичности и компликованости талачких ситуација у свим савременим полицијама се конституишу јединице посебне намене, специјално обучене за преговоре са отмицарима. Такве ситуације су доста специфичне и напете због опасности по живот жртава, неизвесности и страха, који прате и прожимају такве ситуације, напетости и раздражености

⁴⁰ Дарко Маринковић, *op. cit.*, стр. 95–96.

⁴¹ Живојин Алексић, Милан Шкулић, *op. cit.*, стр. 305.

⁴² Драган Мијовић, „Преговарање у служби Министарства унутрашњих послова Републике Србије“, *Безбедност*, 4/2006, стр. 598.

отмичара, немогућности да се спроведе ефикасна полицијска акција безневиних жртава. Полицијски преговарачи морају поседовати огромно искуство и проћи специјалну обуку, и њих најчешће чине искусни оперативци од којих се очекује познавање методологије преговарања, релевантан психолошки приступ, психолошка процена криминалаца, те усклађивање тактике и наступа свеукупног полицијског опхођења. Због тога такви оперативци похађају специјалне семинаре и обуке, и од њих се очекује стабилан и помирљив наступ у циљу свођења напетости код отмичара и усмеравања целокупне ситуације у жељеном смеру.⁴³

Треба напоменути да проценат успешно решених талачких ситуација преговорима износи 78%, што је свакако слабији проценат успешности у односу на удољовавање (89%), али је уједно много бољи него примена силе (45%). Када се има у виду да се преговорима постиже много мања цена него удољовањем, може се сматрати да је овај модел најпрепоручљивији.⁴⁴ Политиком непреговарања много се повећава ризик по таоце, о чему сведочи податак да током тих околности они страдају у 55% случајева, а када се преговара страда 22% талаца, што је ипак много мање него приликом непреговарања.⁴⁵

Преговарање се може дефинисати као низ тактика којима се, по унапред утврђеној методологији, упућује порука супротстављеној страни, а чији је циљ да доведе до промене почетних ставова и понашања у складу са интересима стране која преговара. Првенствени интерес преговарача је решење кризне ситуације на миран начин, без употребе си-

⁴³ Марко Вуковић, Д. Илић, Друга страна тероризма, Београд, *Безбедност*, бр. 1/1999, стр. 23.

⁴⁴ Дане Субошић, *Ослобађање талаца*, ИП „Глосаријум“, Београд, 2003, стр. 96.

⁴⁵ *Ibid.*, стр. 97.

ле.⁴⁶ Преговарање се, у полицијском смислу, дефинише као спровођење полицијских циљева комуникативним средствима, уз примену научних сазнања.⁴⁷ То је процес решавања проблема у којем је могуће користити различите тактике као што су: дискусија лицем у лице, убеђивање, обмањивање, претња, обећање, уступци и тактика надређених циљева.⁴⁸

Задатак лица које је остварило први контакт са отмичарима јесте да смири ситуацију, сазна што више информација и покуша да држи ситуацију под контролом, у мери у којој је то могуће, до доласка обучених преговарача и тимова за ослобађање талаца оружаном интервенцијом.⁴⁹

Постојање обучених преговарача који поступају у складу са разрађеном методологијом је важан предуслов за ефикасно спровођење преговора са отмичарима. Припреме и извођење преговора у таквим ситуацијама врше преговарачи у талачким ситуацијама, који раде самостално или у преговарачком тиму. Ослобађање талаца је један од најопаснијих и најзахтевнијих задатака служби безбедности, па га зато обављају посебно обучени тимови или противтерористичке јединице. Преговарачки тимови могу радити у садејству са тимовима за ослобађање талаца оружаном интервенцијом, а често су и део противтерористичких јединица. Због дуготрајности и сложености преговарачког процеса обавезно је ангажовање обучених преговарача или преговарачких тимова, нарочито психолога, чија је улога веома битна у току преговора. Он не преговара, већ даје савете и анализира ситуацију, процењује психолошко стање отмичара и покушава да предвиди њихове даље поступке, брине и о психолошком стању чланова тима, а

⁴⁶ Жељко Мојсиловић, *op. cit.*, стр. 996.

⁴⁷ Драган Мијовић, *op. cit.*, стр. 600.

⁴⁸ Жељко Мојсиловић, *op. cit.*, стр. 997.

⁴⁹ *Ibid.*, стр. 998.

по потреби разговара са породицама жртава ради смиревања њиховог стања и прикупљања важних података.

По потреби се као саветници у преговарачком тиму ангажују стручњаци из различитих области, који могу својим знањима помоћи у разрешењу кризне ситуације, као што су преводиоци, лингвисти, психијатри или особе којима отмичари верују, а уколико отмичар не прихвата промену значи да је стекао поверење у првог преговарача, који наставља преговоре.⁵⁰ Неопходно је да се чланови преговарачког тима познају толико добро да могу без разговора знати како ће сваки члан појединачно реаговати у конкретној ситуацији, као и да су увежбали механизам за брзо прикупљање података и упознавање са карактеристикама отмичара не би ли на време предвидели њихове реакције.

Разматрајући ефикасну стратегију преговора, истражитељ се фокусира на преговарача уместо на таоца. Та врста студија има за циљ развијање ефикасних стратегија преговарања и давање смерница за безбедан повратак будућих талаца.

Значај превенције отмица

Превенција криминалитета уопште је првенствени циљ једног друштва и има веома значајну улогу јер обухвата спречавање вршења кривичних дела и других девијантних понашања, и означава усмеравање свих субјективних друштвених чинилаца на предузимању читавог система мера у једном друштву ради отклањања свих непосредних, објективних или субјективних извора, услова и околности криминалног или девијантног понашања појединца различитих група у једном друштву.⁵¹

⁵⁰ *Ibid.*, стр. 999–1001.

⁵¹ Живојин Алексић, „Превенција криминалитета и криминалистика“, текст у зборнику *Место и улога полиције у превенцији криминалитета* –

У мере превенције у ширем смислу спадају поступци и сличне активности државних и друштвених органа усмерених на спречавање негативних друштвених појава, забрањених и штетних последица и стварање услова за њихово настајање убудуће. У зависности од циља, мере превенције по свом садржају могу бити: економске, васпитно-образовне, социјално-заштитне, социјално-васпитне, здравствене, правне, управно-административне, дисциплинске, криминално-политичке и друге.⁵²

За изградњу једне свеобухватне стратегије спречавања кривичног дела отмице неопходно је разумевање опсега и природе проблема, као и развоја иницијатива за повећање ризика и смањење прилика за отмичаре. Важно је створити јасну слику о динамици отмица: где се догађају, ко је у опасности, ко су отмичари, како делују и који су им мотиви. За то је потребан систем прикупљања, сортирања, складиштења (у базу података), анализе и ширења информација о отмицама. Треба створити јасну слику о постојећој природи и обиму проблема, кретањима и могућем развоју на државном и међународном нивоу како би се омогућила изградња и ажурирање ефикасне имплементације стратегије. Криминалци обично рационално бирају место, време и начин почињења злочина. Вагају ризик и корист, јер желе сигурне и профитабилне резултате. То нарочито важи за отмице с циљем изнуђивања, док је то код политички мотивисаних отмица можда мање тачно.⁵³

стање, могућности и перспективе (ур. Љ. Стајић), Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 35–36.

⁵² Владимир Кривокапић, „Мере превенције“, текст у зборнику *Место и улога полиције у превенцији криминалитета* (ур. В. Кривокапић, С. Бејатовић), Криминалистичко-полицијска академија, Београд, 2007, стр. 26.

⁵³ Приручник за глобално поступање при отмици; <http://documents.tips/documents/prirucnik-za-globalno-postupanje-pri-otmici.html>; 25. септембар 2015, стр. 20.

Главни ризици са којима се суочавају су откривање, хапшење, кривично гоњење и казне за оне који су приведени пред лице правде.⁵⁴ Искуство је показало да су отмичари додатно стимулирани тамо где су нестабилност и могућност корупције велики, а опасност од откривања мала. Исто тако, тамо где недостају разумевање и информације, или где постоји видљива несклоност агенција да сарађују, ризик се отмичарима може чинити минималним.

У стратегијама за спречавање отмица, које повећавају ризик за отмичаре, треба показивати:

1. политичку обавезу и јасну, недвосмислену политику против отмица;
2. снажно национално законодавство и одговарајуће овлашћење у истрази отмица;
3. механизме којима се охрабрује извештавање о случајевима отмица и особама за које се сумња да су у њих укључене;
4. ефикасне, поверљиве и одговарајуће опремљене капацитете националних тела за спровођење закона за истрагу и решавање случајева отмице;
5. брзо решавање судских поступака;
6. добру међународну координацију између безбедносних служби и тужилаштава;
7. међуресорну координацију;
8. радни и партнерски приступ између владе, јавног и приватног сектора.

Смањење повољних прилика за отмичаре постиже се: осигуравањем да се информације, стручност и примери из праксе у вези са спречавањем и решавањем отмица

⁵⁴ Rachel Briggs, *The Kidnapping Business*, The Foreign Policy Centre, London, 2001, стр. 15.

прикупљају и пружају безбедносним службама, фирмама и јавности; да појединци и организације буду заштићенији циљеви; упознавањем јавности са ризицима од отмица те одговарајућим противмерама кроз кампање средстава јавног информисања за подизање свести грађана.⁵⁵

Закључак

Упоредо са развојем људског друштва и напретка технологије и отмица је претрпела извесне трансформације прилагођавајући се новонасталим условима и попримајући нове облике. Отмица је злочин који континуирано еволуира у условима географских образаца, циљевима и тактикама и све већи број криминалних група је користи као средство за прикупљање средстава и вршење политичких притисака. Много може да се уради на превентивном плану, тј. смањењу вероватноће од киднаповања, а први и најважнији корак јесте да лица треба да буду свесна ризика, као и да мисле и планирају унапред. Следећи корак јесте да користе услуге стручњака и консултаната са одговарајућим искуством како би успоставили контакт са отмичарима. План и тим појединаца који руководе кризном ситуацијом је од виталног значаја, а одговорност руководиоца акцијом укључује комуникацију са отмичарима, жртвом и породицом, као и интерну комуникацију са члановима тима.

Ово је сложена и деликатна област истраживања; починиоци могу бити недоступни или непоуздани сведоци, а постоји свеprisутан ризик од поновног трауматизовања преживелих због дубоко узнемиравајућих искустава. Постојећа литература је сувише уска да презентује продубљеније разумевање

⁵⁵ Владимир Кривокапић, *Превенција криминалитета*, Полицијска академија, Београд, 2002, стр. 163.

таквих инцидената, а самим тим и развијање адекватне стратегије и пратећу обуку у циљу супротстављања.

Отмица и узимање талаца намећу тешка психолошка оптерећења свим актерима таквог злочина, јер киднаповање не утиче само на појединце који су отети – оно ствара анксиозност у широј групи људи, како отетом лицу тако и отмичарима, породици отетог и полицији.

Најчешће се јавља у друштвима са наглим социјалним променама и драстичним друштвеним раслојавањима, као и у друштвима са економским проблемима. Ово кривично дело карактерише изузетно велика тамна бројка криминалитета. Чланови породице и друга лица блиска жртви често не пријављују отмицу због страха да ће тиме нашкодити отетом с обзиром на то да отмичари, по правилу, увек прете да ће нашкодити отетом ако случај буде пријављен полицији. Отмица се не пријављује и ако је отети из криминалног миљеа или ако је његово богатство повезано са криминалом. Према томе, степен пријављивања отмица је показатељ поверења грађана, како у квалитет рада полиције тако и у њену склоност дискрецији.

Криминалистичке истраге отмица се могу диференцирати на оне које се врше док је отето лице лишено слободе и налази се на непознатој локацији и истраге које се реализују након што је отмица завршена, у смислу да је отети ослобођен или лишен живота. Када се жртва налази код отмичара криминалистичка истрага мора да се заснива на принципу да је њен основни циљ проналажење и ослобађање отетог без икаквих последица по њега, које могу бити проузроковане самом истрагом, и то због тога што отмичари најчешће прете породици или другим лицима блиских отетом да ће, уколико случај буде пријављен полицији, отетог лишити живота. У том случају рад на расветљавању отмице мора бити конспиративан. Са друге стране, ако се истрага реализује након

завршетка отмице, главни циљ у том случају је проналажење и хватање учинилаца.

Отмице најчешће врше професионалци, који обављају квалитетну припрему која обухвата праћење потенцијалне жртве и прикупљање информација о њеном кретању, склоностима, навикама везаним за посао и слободно време, хоби... Отмице данас представљају облик организованог криминала. У току расветљавања кривичног дела отмице полиција може, поред оперативних и доказних радњи, предузимати и посебне доказне радње (специјалне истражне технике), пре свега надзор и снимање телефонских и других разговора, оптички надзор лица и просторија, електронско позиционирање лица и објеката итд. Може се слободно рећи да посебне доказне радње чине суштину криминалистичког рада на расветљавању отмица.

У случају талачких ситуација ангажују се преговарачки тимови и специјалне јединице полиције. Преговори претходе интервенцији специјалних јединица полиције и њих води група људи посебно обучених за кризне ситуације као што је отмица. Статистика показује да у 80% случајева преговори доводе до ненасилног и безбедног решавања кризне ситуације у складу са захтевима полиције. Уколико преговори не уроде плодом, ангажују се специјалне јединице полиције које су посебно обучене и опремљене за такве ситуације и које представљају крајње средство у решавању отмица. Конкретно поступање преговарачког тима и специјалних јединица полиције зависиће од тога да ли се у улози отмицара налазе аматери, професионални извршиоци, терористи или ментално поремећене особе.

Велику улогу у решавању отмица, као и талачких ситуација, имају и медији. Они могу, уколико се рад на расветљавању отмице не држи у тајности, да објаве фото-робот отмицара као и фотографију жртве и да позову грађане да пруже ре-

левантне информације уколико њима располажу. Међутим, медији могу понекад и да угрозе истрагу отмице и акције ослобађања талача саопштавајући информације које не би смели. Понекад то чине свесно у жељи за публицитетом. Због тога је потребно да постоје припадници полиције који ће бити задужени за односе са јавношћу и који ће комуницирати са медијима и пласирати само оне информације које су у складу са захтевима полиције и криминалистичке истраге. Такође, потребно је донети прецизна упутства и процедуре за извештавање у кризним ситуацијама као што су отмице и талачке ситуације.

Осим репресивне делатности у сузбијању отмица у овом раду акценат смо ставили и на превенцију. Превенцију би требало да спроводе, поред полиције, и други државни и друштвени органи усмерени на спречавање негативних друштвених појава. У одређеној мери отмице се могу спречити, али за то је потребно предузети одређене мере на различитим нивоима (међународном, националном, локалном и појединачном). Потребно је, пре свега, да постоји снажно национално законодавство и одговарајућа овлашћења у истрази отмица, као и јасна и недвосмислена политика против отмица. Затим, добра међународна координација између безбедносних служби и тужилаштва, као и међуресорна координација. Поред тога, и појединац би требало да одреди степен своје виктимизације и да се информише о мерама превенције које може сам предузети како би избегао потенцијалну отмицу, и како да поступа у случају отмице.

У сваком случају, сматрамо да полиција мора пажљиво и интензивно радити на јачању свести код грађана у њихову добронамерност и ефикасност, а када је реч о криминалистичкој обради отмице она мора да грађане јасно увери у то да је њена прва и основна намера да никако не нашкоди жртви дела, а

да јој је тек секундарни циљ откривање и хватање учинилаца кривичног дела.

Литература

- Алексић, Ж., Шкулић, М. (2011). *Криминалистика*, Београд, Правни факултет.
- Алексић, Ж., Шкулић, М., Жарковић, М. (2004). *Лексикон криминалистике*, Београд, „Живојин Алексић“.
- Алексић, Ж. (2002). „Превенција криминалитета и криминалистика“, текст у Зборнику *Место и улога полиције у превенцији криминалитета – стање, могућности, перспективе* (ур. Љ. Стајић), Београд, Полицијска академија.
- Бошковић, Г. (2011). *Организовани криминал*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Бошковић, М. (2005). *Криминалистика – методика*, Београд, Полицијска академија.
- Briggs, R. (2001). *The Kidnapping Business*, London, The Foreign Policy Centre.
- Вуковић, М., Илић, Д. (1999). Друга страна тероризма, Београд, *Безбедност*, бр. 1/1999.
- Вуковић, Р. С., Станојчић, Г. (2013). *Коментар Кривичног законика*, Београд, Пословни биро.
- Жарковић, М. (2009). *Криминалистичка тактика*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Игњатовић, Ђ. (2011). *Криминологија*, Београд, Правни факултет.
- Кларин, М. (1979). *Таоци*, Београд, НИИ Политика.
- Коларевић, Д. (2012). *Психологија криминала*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Кривокапић, В. (2002). *Превенција криминалитета*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.

- Кривокапић, В. (2007). „Мере превенције“, текст у Зборнику *Место и улога полиције у превенцији криминалитета* (ур. В. Кривокапић, С. Бејатовић), Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Крстић, О. (2003). *Прогностика криминалитета*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Крстић, О. (1998). “Tactical methods in criminological treatment of kidnappings and aeroplane hijackings”, Београд, *Наука, безбедност, полиција*, 2/1998.
- Крушић, С. (2001). „Неки кривичноправни и криминалистички аспекти отмице“, Београд, *Безбедност*, 5/2001.
- Маринковић, Д. (2013). “Criminal Investigation of Extortion – Motivated Kidnapping”, *Безбедност*, 3/2013.
- Мијалковић, С. (2009). *Национална безбедност*, Београд, Криминалистичко-полицијска академија.
- Мијовић, Д. (2006). „Преговарање у служби Министарства унутрашњих послова Републике Србије“, Београд, *Безбедност*, 4/2006.
- Милошевић, М. (1990). *Отмица – реликт прошлости, злочин будућности*, Горњи Милановац, Дечје новине.
- Милошевић, М. (2010). „Отмица уз претњу убиством или тешком телесном повредом“, Београд, *Безбедност*, 3/2010.
- Мојсиловић, Ж. (2005). „Преговори као фаза противтерористичке операције ослобађања талаца“, Београд, *Безбедност*, 6/2005.
- Николић, Т. (1996). „Стратегија борбе против мафије у Италији“, Београд, *Безбедност*, 5/1996.
- Приручник за глобално поступање при отмици, <http://documents.tips/documents/prirucnik-za-globalno-postupanje-pri-otmicici.html>, 25. септембар 2015.
- Стојановић, З. (2012). *Коментар Кривичног законика*, Београд, Службени гласник.

- Субошић, Д. (2003). *Ослобађање талаца*, Београд, ИП „Глосаријум“.
- FATF Report. (2011). *Organised Maritime Piracy and Related Kidnapping for Ransom*, Paris.
- Chrobot, T. M., Miller, D. W. (2004). *Kidnapping Investigations*, *FBI Law Enforcement Bulletin*, 3/2004.
- Шкулић, М. (2003). *Организовани криминалитет*, Београд, Досије.

THE PROCEDURE OF REVELATION AND CLARIFICATION OF THE CRIME OF ABDUCTION

SUMMARY: Nowadays, kidnapping for ransom has become a purely criminal activity which is due to be followed by financial profits as its only objective, and that this profit is the driving force and the main culprit for the expansion of kidnapping and hostage-taking in the last few years. The paper will be elaborate the tactics of crisis management during the hostage crisis, including the negotiating teams, with special emphasis on negotiation tactics. This criminal act is becoming one of the most expansive crime in the world and due to the increased risk of kidnapping, the police authorities in different countries attach great attention taking special measures to protect certain categories of people who are presumed to be the possible target of kidnappers. The authors will also address the rules of procedure in situations when it comes to kidnapping and the tactics of negotiations with kidnappers will be specifically analysed, whereby it is necessary to build a flexible approach, patiently “postpone” and waste time, the key techniques of hostage negotiations. It is recommended that these situations are solved by a combination of negotiations, dialogue and tactical strength, while reaching for repressive action might cause the hostages more damage and not lead to their rescue. The prevailing view is that the quality planning and

crisis management are the key prerequisite for successful results in the rescue of the hostages. Although the history of kidnapping and hostage-taking is very long, only relatively recently there has been a systematic effort to penetrate the consequences, both short- and long-term, or in the strategic management of hostage incidents. How to help the kidnapped persons in these situations is a complex and sensitive issue and the authorities dealing with this problem have to be quite trained and informed, because these events can leave long-term consequences to these persons.

KEYWORDS: *kidnapping, ransom, hijack, hostage negotiations.*

Cveta Markova, Ph. D.¹
Mariana Petrova, Ph. D.²
St. Cyril and St. Methodius
University of Veliko Turnovo, Bulgaria

UDK 347.97/.99:004(497.2)
Оригинални научни рад
Примљен: 15. 10. 2015.
Одобрен: 15. 11. 2015.

INFORMATION SYSTEMS FOR AUTOMATED CASE MANAGEMENT IN THE BULGARIAN COURTS

ABSTRACT: The practice of the Member States in the EU related to the e-justice includes the introduction of information and communication technologies in judicial proceedings in the administrative services of the courts and the provision of legal information and documents electronically. The European e-Justice must fulfill three basic functions in terms of access to information in the field of justice, electronic communication between the court and the parties concerned, and to simplify and promote the exchange of information between judicial authorities in the Member States. In view of this development and implementation of an information system of enforcement is crucial, not only the expected effect on the affected public relations internally, but also as a means of fulfilling the obligations imposed as a result of Bulgaria's membership in the EU. Information System for Management of court cases lead to faster and more efficient service, as well as to greater precision by the magistrates and court officials. Bulgaria's Supreme Judicial Council has approved four systems for case management, a Web-based interface for court rulings is introduced, integrated with the four IS.

KEYWORDS: *e-justice, Information system.*

¹ E-mail: tz.markova@gmail.com.

² E-mail: mm_p@abv.bg, m.petrova@uni-vt.bg.

Introduction

According to the practice, the scope of e-justice includes:

- electronic access to court information and documents;
- electronic exchange of judicial information and electronic folders and documents;
- provision of administrative services by the courts electronically;
- conducting court proceedings electronically and electronic monitoring of convicted persons;
- international cooperation through information and communication technologies.

The implementation of information systems (IS) is established by Art. 377a of the Judiciary Law and Ordinance № 1 from 18.01.2008 about the automated systems in the judiciary. Activities are based on approved by the Supreme Judicial Council (SJC) automated information systems, which are coordinated by the Ministry of Justice.

According to Art. 64 para. 1 from the Law on the Judiciary, the acts of each court shall be published immediately after their pronouncement on the website of the relevant court in compliance with the Law on Protection of Personal Data and the Law on Protection of Classified Information.

There is also a central web-based interface for publishing judicial acts publicly available at: <http://legalacts.justice.bg>. Searching is performed by different criteria, including keyword in the text of the act, status of the act, which facilitates public control.

Integration is built through the technology Windows Communication Foundation, for that purpose are created web services, through which the systems can transmit information to the portal.

Exposition

Proper administration: processing cases, allocation of cases, monitoring the progress of cases under clear, fast and transparent procedures, may have a preventive effect in limiting the opportunities for corrupt behavior and at the same time is a key tool to establishing a transparent and efficient judicial system.

Information systems can be grouped in several technologies:

- for the processes occurring in the „back“ office, supporting the processes related to secretarial administration, formation of documents and the processing of documents, management of the particular court and management of the database;
- systems for supporting the processes during court sessions;
- external communications supporting all communications with the participants in the judicial system and publicity outside the court; [10]

Under the instructions of SJC each court can choose among the 4 IS: Automated system for case management (ASCM), Court Case Management System (CCMS), Judicial Administrative System (JAS), EMSG. From functional point of view, the information systems generally offer:

- creating documents by templates and applications from the legislation;
- registration of paper documents, scanned documents;
- automatic registration, processing and closing of files on correspondents, maintaining physical and virtual correspondence and files with documents.
- registration and processing of documents with legal requirements - complaints, requests, statements of claim;
- electronic document exchange, management of document flow, document routing, control over their location.

- automatic creation of electronic archives and automatic creation of archive databases;
- universal high-speed reference activity;
- reports on all the characteristics of documents, tasks, correspondence, files in arbitrary combinations;
- full-text search of documents with fast response regardless of the size of the system database.

Two of the programs are donated by the US Agency for International Development USAID / JSI and EU / PHARE and according to the terms they should have been used over the next five years.

1. Automated System for Case Management

Automated system for case management (ASCM) was developed in 2001. It was implemented in Sofia Appellate Court, Appellate specialized criminal court and 15 regional, district administrative courts. There is a connection to the system of higher court level.

The module for random distribution of cases is more reliable than that required by SJC in the courts Law Choice - At ASCM - random distribution module is designed to operate in a network.

2. Court Case Management System

Court Case Management System (CCMS) was developed by „Siemens“ LTD under the project of program PHARE. The system was designed and developed in 2005 as a web-based database system. It was implemented at Sofia District Court, nine regional courts of the district judicial area and Sofia Regional Court.

Access to the system is accomplished by a standard Web browser: Internet Explorer, Firefox, Mozilla, Opera and other popular browsers. Technologies that are used to build the system: Microsoft® .NET Framework; Windows Server 2003, and Oracle 10 g Database.

Court officials experience difficulties with the speed with which the system works and performs different functions. Given the workload of the Sofia Regional Court, for example, the users often choose an alternative way to do the job, avoiding CCMS, despite previous activities performed on a particular case in the system. Avoiding the system prevents the subsequent publishing of judicial acts, leading to difficulties in reference to the archive, difficult transition of the cases from paper to paperless format. The system was not implemented in the Criminal Division of the courts.

3. Judicial Administrative System (JAS)

JAS „Court filing“ was developed by „Information Services“ Jsc. - Varna and is the most popular information system. The functions of the system are divided into several main groups: functions for generating a database and electronic folder, functions for preparing the necessary outputs in terms of legal books, reports, statistical reports and other, functions regarding security.

The system has a module for random distribution of cases, but 144 out of 146 courts do not use it. The system has no connection with the system of the Ministry of Interior and General Directorate „Execution of Punishments“.

It was developed on the network protocol TCP / IP, with C++ executable code, with exchange of database using .NET and XML.

There is a connection with the information system for bankruptcy proceedings.

4. Case Progress Management System (EMSG)

The system for case management - EMSG Kodinov is being developed since 1996. It was developed with the network TCP / IP protocol in the form of the system Workflow - increases access control, brings the activities in sorted implementation procedures.

Information is stored in a specialized relational database.

It uses closed and outdated software platform, which has suspended its development, and so there is not enough information available and no updates. It is used only in three appellate courts in the country;[8]

		INFORMATION SYSTEMS			
		ASCM	JAS	CCMS	EMSG
	Appellate	1	1	-	3
	District	6	21	1	-
	Military	-	3	-	-
	Administrative	2	24	-	-
	ApSpCC	1	-	-	-
	SpCC	-	1	-	-
	Regional	7	96	10	-
Total:	177 courts*	17	146	11	3

* does not reflect the exact number of courts but only those using information systems from the four.

Table № 1 Distribution of IS in the courts

„JAS – Court Filing“ is used in $\approx 83\%$ of the Bulgarian courts.

	Module „Case distribution“	Module „Official summoner“	Automatic depersonalization of data before publishing	Keeping electronic books	Creating electronic folders	Reports	Connection with other information systems
	1	2	3	4	5	6	7
ASCM	+	-	+	+	+	+	+ courts, prosecution
JAS	-	+	+	+	+	+	+ ISBP; - DBMS
CCMS	+	+	+	+	+	+	- UISCC
EMSG	+	+	+	+	+	+	- UISCC

Table № 2. Comparing the used systems by indicators

Regarding the indicator 1, the system JAS module CourtClerk is not as widespread and to date is only used in Karnobat Regional Court and Yambol Regional Court in the criminal division.

Regarding the indicator 7. JAS is connected to the information system for bankruptcy proceedings (ISBP), but for example, it is not connected to the database management system in the bodies of the Interior Ministry and General Directorate „Execution of Punishments“ for the criminal cases.

Regarding the same indicator 7 – The systems EMSG and CCMS are not connected to the Unified Information System for Combating Crime (UISCC). This module for both systems is in progress and there are no updates, and the system UISCC is still in the process of implementation in the judiciary

<p style="text-align: center;">Advantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Introducing them automates the work processes; ● Facilitates the work of judicial officers; ● Notification and monitoring of the case in any moment of the proceedings; ● Issuance of reports and statements by set criteria; ● Automatic deletion of the data of the parties and the use of initials. 	<p style="text-align: center;">Disadvantages</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Use of different programs from different courts, even those within one appellate region, it could also prevent the simplified transfers of information on movement of cases; ● Some systems are not updated and others are very slow and create problems in the busier courts; ● The lack of uniform mechanisms for electronic case management.
<p style="text-align: center;">Possibilities</p> <ul style="list-style-type: none"> ● Unification of systems at least in single district or appellate region; ● A new project for building a unified filing information system in the Bulgarian administrative courts; ● Greater future application of the module “Office summoner”; ● Updates of systems with new modules and trained people to work with them; ● Filing complaints and claims electronically by using digital signature and according to the terms laid down in LEDES; 	<p style="text-align: center;">Threats</p> <ul style="list-style-type: none"> ● An increase of information stored on paper for double security; ● Incomplete legal framework for the smooth operation of those systems; ● The absence of guarantees relating to electronic summoning; ● Lack of training or such performed a long time ago; ● Time is necessary for implementation of new modules and systems to the current ones, that would have good results after some time;

Table № 3. SWOT analysis, reflecting the state of the information systems for automation of cases

Unified filing information system (UFIS)

The filing information system EventIS Cases „Organisation“ of the Supreme Administrative Court was implemented in operation between 1997 and 1998. All processing activities of documents and creating new ones are automated, a flexible product is created, that can be supplemented or altered based on the dynamic legislation. It covers all technological activities - from taking complaints to the preparation and announcement of the judicial act. The system is developed on the platform IBM Lotus Notes and IBM Domino Server.

A Unified filing information system (UFIS) for implementation in the administrative courts in the Republic of Bulgaria is being developed since 2013 and should be completed in September 2015.

System for random distribution of cases Law Choice

According to Art. 9, para. 1 from the Law on the Judiciary, the distribution of cases is done on a random selection by electronic distribution under the order of their receipt. By Protocol of the SJC in 2007 the council requires all courts, which do not use such software to install the already existing and approved Law Choice.

In practice, the application of SRDC depends on a system of legal, administrative, organizational, computer and other measures which together should provide the inability to predetermine the discretion or desire of the court, which will rule on individual cases.

At the end of 2013 the principle of the system Law Choice was compromised by information how it can be manipulated and how the random distribution could be exactly adjusted by means of

adjustments that can be performed in a simple text file and copied to the program code of the specialized software.

In Law Choice the software is not connected to the record-keeping system and this may lead to even purely technical errors in the application of the same data in two products, and is also ineffective. Law Choice does not work in network - it is installed on one or multiple computers in the court and the operations can not be monitored by ordinary judges.[18]

As of December 2014, there are already proposals from companies to develop a system for distribution of cases after the said system proved unreliable. “Dextro Group” Ltd. and “Smart Systems” Ltd cover the necessary requirements. The idea is the module of “Smart Systems” to be implemented in these judicial bodies that currently use their software - the filing system ASCM. The other one of the “Dextro Group” will be introduced in the courts and prosecutors which are currently using Law Choice.

According to data provided by the Annual Report for 2013 of Operational Programme “Administrative Capacity” there is data for 176 courts using software for distribution of cases.

Currently the courts in the country work with three programs for random distribution of cases: 165 of them work with the program of the SJC “Law Choice”, 2 with the program JAS CourtClerk of “Information Services” (RC Karnobat and RC Yambol) and 9 courts use the module of ASCM for random distribution of cases (SCC, RC and DC Blagoevgrad, RC Gotse Delchev, RC Razlog, RC Smolyan and DC Kardzhali, RC Zlatograd and RC Chepelare).

Law Choice	ASCM Module	JAS CourtClerk
165	9	2
Data for total 176 courts		

Table № 4. Systems for distribution of cases, used by the courts

It is necessary the Supreme Judicial Council:

- to organize an independent evaluation by external experts to assess all the currently used software for random distribution.
- to ensure full compatibility of the general program for random distribution of court cases with the programs for court filing (registry) to improve the integrity, avoid errors and risks of manipulation.

Conclusion

According to the EU Justice Scoreboard, the perception of justice in Bulgaria as independent ranks third among the worst results in the EU. The results of the scoreboard showed areas where Bulgaria is performing more poorly in comparison with other Member countries: in terms of electronic communications between the courts and litigants and tools of e-Justice, Bulgaria is below the EU average.

The ability to exchange electronic folders of cases saves costs of the courts. In terms of this indicator, the Bulgarian judicial system stays behind other countries in the EU by data presented in an analytical report on judicial systems.

Guideline for the development of systems - communication between the first and appellate instance to be facilitated by exchanging case documents between courts and litigants.

In our judicial system, videoconferencing is not yet widespread, except in criminal cases and a system for „small claims“ system for collection have not yet been developed.

Introduction of an entirely paperless exchange will be possible after the adoption of the legislation on e-Justice.

Implementation of new systems set out in the Sector Strategy for introduction of e-government and e-justice is to be made.

With their introduction, an attempt for synchronization with the four already working systems will be made, in order to achieve the optimal results defined in the strategy.

References

- [1] Petrova M.M. Informatization of public in Bulgaria, pp.428., Ed. FABER, Veliko Tarnovo, 2014 (in Bulgarian).
- [2] Petrova M.M., Dimitrov, G.G. E-justice - the guarantee of an effective judicial system. Initiatives in Bulgaria REVISTA NAȚIONALĂ DE DREPT (Publicație periodică științifico-practică), Universitatea de Stat din Moldova, Chisinau, Moldova, nr.10-11 (133-134), 2011, pp 169-173, ISSN 1811-0770 (in Russian).
- [3] <http://www.strategy.bg/Default.aspx?lang=bg-BG>.
- [4] www.e-justice.europa.eu.
- [5] <http://www.parliament.bg/bg/eudocs/ID/5737>.
- [6] <http://www.bili-bg.org/2/page.html>.
- [7] http://www.vks.bg/Docs/2014_09_15_Protokol%20ASUD.pdf.
- [8] http://www.vks.bg/Docs/2014_09_ASUD_%D0%9F%D1%80%D0%B8%D0%BB%D0%BE%D0%B6%D0%B5%D0%BD%D0%B8%D0%B5_2.pdf.
- [9] http://www.vks.bg/Docs/Zadanie_06122012.pdf.
- [10] <http://www.iijusticia.org/docs/Dory.pdf>.
- [11] <http://www.irsig.cnr.it/>.
- [12] http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepj_study_scoreboard_2014_en.pdf.
- [13] http://clubz.bg/11250-eto_kak_%E2%80%9Esluchajno%E2%80%9C_se_razpredelqt_delata.
- [14] http://www.coe.int/t/dghl/cooperation/cepej/series/Etudes7TIC_en.pdf.
- [15] <http://www.conseil-etat.fr/>.

- [16] http://effectius.com/yahoo_site_admin/assets/docs/ICT_within_the_court_in_the_e-Justice_Era_by_Marco_Velicogna.207234735.pdf.
- [17] http://ec.europa.eu/justice/effective-justice/files/cepej_study_justice_scoreboard_en.pdf.
- [18] <http://judicialreports.bg>.

ИНФОРМАТИЧКИ СИСТЕМИ ЗА АУТОМАТСКО УПРАВЉАЊЕ ПАРНИЦАМА У БУГАРСКОМ СУДСТВУ

АПСТРАКТ: Пракса земаља чланица ЕУ везана за е-правосуђе укључује увођење информација и комуникацијских технологија у судским процесима у административне услуге судова и достављање информација и правних докумената електронским путем.

Европско е-правосуђе мора да испуни три основне функције што се тиче приступа информацијама у области правосуђа, електронске комуникације између суда и странака, те да олакша размену информација између правосудних органа у државама-чланицама. У том смислу, увођење информатичког система за правосудне органе је неопходно, не само због очекиваног ефекта на односе са јавношћу, већ и као начин испуњавања обавеза које Бугарска има као држава-чланица ЕУ.

Информатички систем за управљање парницама обезбеђује бржу и ефикаснију услугу, као и већу ажурност судија и судских службеника. Врховно судско веће Бугарске дало је сагласност за четири система управљања парницама. Такође је уведен и интерфејс за судске одлуке, који је интегрисан са четири информациона система.

КЉУЧНЕ РЕЧИ: *е-правосуђе, информациони системи.*

Mariana Petrova, Ph.D.¹
St.Cyril and St.Methodius University
of Veliko Turnovo
Nayden V. Nenkov, Ph.D.²
Episkop Konstantin Preslavsky
University of Shumen, Bulgaria

УДК 347.9:004.43(497.2)
34:004(497.2)
Оригинални научни рад
Примљен: 15. 10. 2015.
Одобен: 15. 11. 2015.

INFORMATION MODELS FOR ASSESSING THE MATURITY OF THE WEBSITES OF THE JUDICIAL AUTHORITIES IN BULGARIA

ABSTRACT: Officially, there is currently no uniform standard and minimum requirements for what should be contained in the website of the court, although the need for this is found in the Law on the Judiciary.

This led to the need to establish a methodology for monitoring the information resources of the authorities oriented towards the requirements for the composition and nature of the information to the official sites of the authorities.

Started in 2013, the study continued in the coming years, complementing and analyzing the results of empirical research, to formulate recommendations to the SJC. The evaluation of sites was held to previously developed and discussed parameters. The results obtained in the 13 sets of indicators are shown in total number of points obtained from maximum possible number - 81. Displayed indexes are grouped by degree of maturity in 5 levels.

KEYWORDS: *Web-page, parameters, indexing, maturity level, evaluation methodology.*

¹ E-mail: mm_p@abv.bg, m.petrova@uni-vt.bg.

² E-mail: naydenv@shu-bg.net.

Introduction

The deployment and use of information technology in the judicial system is implemented in accordance with the information strategy for the judiciary of the Republic of Bulgaria [2].

The strategy for Internet development of the judiciary should be based on passing from the method of providing information on individual request (reactive access) to the method of providing all the relevant information on the official sites of the courts (proactive access) [3, p.75]

On 7.04.2015, in the National Assembly was submitted a new bill amending the Law of the Judiciary and a new chapter was introduced - XVIII "a" on Verification statements and proceedings in electronic form and in art. 360 of the Act is assigned high priority level to the requirements for websites, electronic documents, electronic statements from the judicial authorities, electronic evidence, storage and access to electronic cases etc. [12].

This revolutionary for Bulgaria act aimed at transparency of the judiciary in the context of the development of the Internet, contains two important obligations for the courts: to create official websites with specific content and publish judicial acts there.

The first stage of the study was conducted in the period 15-30.01.2013 in partnership with students in the master's program "IT in judiciary and the executive" of the University of Veliko Tarnovo "St. Cyril and Methodius" [3]. The second stage was held in 15-30.04.2014, while the third - implemented in June 2015 with an expert team of the Association for European law³.

³ The results of the study are presented on a national conference "E-PRAVO. BG" by M. Petrova in *The Bulgarian court on the Internet - results of longitude study of the internet performance of the courts in Bulgaria 2013-2015*, <http://e-pravo.bg>.

Scope, purpose and methodology of the study

The courts in the Republic of Bulgaria are: regional (RC), district (DC), administrative (AC) military (MC), appeal (ApC), a Specialized criminal court, Appellate specialized criminal court, Supreme Court of Cassation (SCC) and Supreme Administrative Court (SAC) [12].

The object the monitoring are the official websites of the courts in Bulgaria. It covers 174 of all 182 courts in Bulgaria.

The subject of monitoring - compliance of the content of the official Internet pages with the legal and expert requirements to them [11, 12].

Among the existing global ratings, the most authoritative, comprehensive and robust evaluation of the level of development of eGovernment is the rating of the United Nations, Global E-Government Survey, published in 2003

Through an expressly developed methodology, adapted to the methodology of the UN for index of readiness of the countries in the world to use e-government (Global EGovernment Survey) [9], in 2013 an index was developed to study the contents of the web pages of all 113 regional courts (RC) in Bulgaria [12]. 81 indicators, divided into 13 groups, are developed. The analysis covers the results by groups of indicators, as well as by court area of District and Appellate courts.

In order to optimize future research, it is needed to move out or to identify (experimentally after analysis or experiment or by expert assessment) weights, in order for the obtained results to have more informative value.

Research in 2013 showed generally very low scores and small differences, from the maximum possible 81 points from all 113 websites, only one scored 36 points (RC Blagoevgrad), barely 44.44%. The smallest score is 6 points (RC Nikopol and RC Byala).

Research tool (EXPERIMENT)

Based on the research objectives, the theoretical concepts are transformed into empirical indicators that allow the collection and aggregation of information on the content of the websites of the courts in Bulgaria.

When examining the content of the websites of the courts, the method of web-content analysis is used, which is a study by experts of the content of the website in online mode to determine the presence or absence of pre-selected characteristics [1].

The specially developed web-scanning tool is in the form of an interactive MS Excel application. It allows the one carrying out the evaluation of a website to immediately note (with the mouse or keyboard) valid answers to the included in the tool questions, and as a result for each site a numerical value is selected: 1 (YES) or 0 (NO), as well as automatic evaluation by summary score for the site.

The selection of indicators for conducting of the study is based on the legislation: Indicators explore sites for compliance with the SJC - Protocol № 30 from session of the SJC from 26.09.2007 [11] and are consistent with the Bill amending the Law on judiciary [12]. SJC proposals [11] have been supplemented and developed in certain indicators.

The results obtained by 13 groups of indicators for the courts are shown in the total number of points obtained from the maximum possible number - 81.

The total number of points scored for each site is normalized to range from 0 to 1. The value of online index for a site is calculated as follows⁴:

$$I_x = (C-Y) / (A-Z),$$

where:

⁴ Using the adapted methodology of the United Nations, which uses current minimum and maximum values.

I_x – Index (court „X”)

C – total score of court X

Y – lowest overall score for all courts

A – highest overall score

Z – lowest score for all courts.

For example, if the court „X“ has an overall score 33 points is reduced with the lowest possible overall score equal to 0 points, the highest score for all courts is equal to 81 points, the score of the court „X“ would be:

$$I_x = \frac{[33 - (0)]}{[81 - (0)]} = 0,4074$$

Displayed indexes of the regional courts are grouped by degree of maturity in 5 levels [3, p. 295]:

Table 1. Maturity levels

Maturity level	Index (range)	Compliance (number of points)
FIRST	0,0000 до 0,2000	0 до 16
SECOND	0,2001 до 0,4000	17 до 29
THIRD	0,4001 до 0,6000	30 до 48
FOURTH	0,6001 до 0,8000	49 до 64
FIFTH	0,8001 до 1,0000	65 до 81

Table 2. Distribution of the 113 RC by levels of maturity
(in 2013)

I level		II level		III level	
Index	Number of courts	Index	Number of courts	Index	Number of courts
0,0741	2	0,2099	3	0,3951	2
0,1111	2	0,2222	4	0,4074	6
0,1235	1	0,2469	4	0,4444	1
0,1358	3	0,2593	10		
0,1481	6	0,2716	4		
0,1605	2	0,2840	9		
0,1728	1	0,2963	2		
0,1852	2	0,3086	4		
0,1975	3	0,3210	3		
		0,3333	13		
		0,3457	3		
		0,3580	23		

As it becomes clear in the results of the conducted study in 2013, there is not a single RC in the fourth and fifth maturity level. In the third level of maturity there are 9 courts, in the first - 22, and the most are in the second level of maturity - 82.

As a result of the monitoring carried out in June 2015 (see. Table. 3) in the 4-th level of maturity fall the websites of three RC, in 5-th level falls none. There are 17 courts in the third level of maturity, and in the first - 17, and most are in the second level of maturity - 76 [7].

Table 3. Maturity level of the websites of the Regional courts in 2015

I level		II level		III level		IV level	
index	Number of courts	index	Number of courts	index	Number of courts	index	Number of courts
0,1235	1	0,2099	4	0,4074	2	0,7160	1
0,1358	3	0,2222	4	0,4198	3	0,7284	1
0,1481	4	0,2346	2	0,4444	2	0,7531	1
		0,1605	4	0,2469	4	0,4568	2
		0,1728	2	0,2593	5	0,4691	1
		0,1852	1	0,2716	5	0,4938	2
		0,1975	2	0,2840	7	0,5309	1
				0,2963	1	0,5432	1
				0,3086	3	0,5679	1
				0,3210	5	0,5926	2
						0,3333	5
						0,3457	5
						0,3580	11
						0,3704	7
						0,3827	6
						0,3951	2

Table 4. Alteration of the maturity of Regional courts websites in 2015 compared to 2013

Maturity level		Regional court	Index		Alteration in 2015 compared to 2013	
2015	2013		2015	2013	index	In %
1	2	RC Radomir	0,1235	0,3580	-0,2345	-65,51%
1	1	RC Dulovo	0,1358	0,1111	0,0247	22,23%
1	2	RC Teteven	0,1358	0,2099	-0,0741	-35,30%
1	2	RC Lukovit	0,1358	0,2593	-0,1235	-47,63%
...						
2	1	RC Balchik	0,2099	0,1852	0,0247	13,32%
2	2	RC Elhovo	0,2099	0,2099	0,0000	0,0%
2	2	RC Petrich	0,2099	0,2593	-0,0494	-19,06%
...						
3	2	RC Haskovo	0,5926	0,3580	0,2346	65,53%
3	3	RC Kardzhali	0,5926	0,4074	0,1852	45,46%
...						
4	3	RC Momchilgrad	0,7160	0,4074	0,3086	75,76%
4	3	RC Krumovgrad	0,7284	0,4074	0,3210	78,79%
4	3	RC Ardino	0,7531	0,4074	0,3457	84,85%

In 2015 is recorded the fastest rate of growth in the websites of RC Byala, RC Svilengrad, RC Ivaylovgrad, RC Peshtera (Table 5), which in the last two years have gone to a higher level of maturity of their websites.

Table 5. Temp of development of the websites
of the Regional courts

Maturity level		Regional court	Index		Alteration in 2015 compared to 2013	
2015	2013		2015	2013	Index	%
2	1	RC Byala	0,2840	0,0741	0,2099	283,20%
2	1	RC Svilengrad	0,3457	0,1235	0,2222	179,90%
2	1	RC Ivailovgrad	0,3086	0,1111	0,1975	177,81%
2	1	RC Peshtera	0,3457	0,1358	0,2099	154,55%
1	1	RC Nikopol	0,1728	0,0741	0,0987	133,25%
2	1	RC Asenovgrad	0,2840	0,1358	0,1482	109,09%
2	1	RC Karlovo	0,2840	0,1481	0,1359	91,73%
4	3	RC Ardino	0,7531	0,4074	0,3457	84,85%
2	1	RC Panagyurishte	0,3580	0,1975	0,1605	81,28%
4	3	RC Krumovgrad	0,7284	0,4074	0,3210	78,79%

The scope of the study by 30 June 2015 includes 174 courts by type: 5 Appeal; 28 district; 113 Regional; 26 Administrative Courts (without AC Sofia city and AC Sofia region), SAC, SCC. Of the studied 174 courts, the websites of 19 of them are in the initial level of maturity, 101 - in the second level, 50 - in the third and 4 - in the fourth level of maturity (see Table 6). There is no Bulgarian court in the 5-th level of maturity.

A thorough analysis of the results is to be made by judicial area of the District and Appellate Court, analysis by group questions, etc.

Table 6. Maturity levels of the researched courts on 30.06.2015

Courts	MATURITY LEVEL			
	I level	II level	III level	IV level
RC	17	76	17	3
DC		5	22	1
AC	2	18	6	
ApC		2	3	
SCC / SAC			2	

Table 7. Distribution of the 174 courts by levels of maturity (in 2015)

I level	Number of courts	II level	Number of courts	III level	Number of courts	IV level	Number of courts
0,1235	1	0,2099	5	0,4074	4	0,6173	1
0,1358	3	0,2222	7	0,4198	3	0,7160	1
0,1481	4	0,2346	5	0,4321	5	0,7284	1
0,1605	5	0,2469	5	0,4444	5	0,7531	1
		0,1728	2	0,2593	7	0,4568	6
		0,1852	2	0,2716	7	0,4691	3
		0,1975	2	0,2840	7	0,4815	3
				0,2963	1	0,4938	5
				0,3086	4	0,5062	1
				0,3210	6	0,5309	3
				0,3333	6	0,5432	3
				0,3457	8	0,5556	1
				0,3580	12	0,5679	1
				0,3704	10	0,5802	3
				0,3827	7	0,5926	4
						0,3951	4

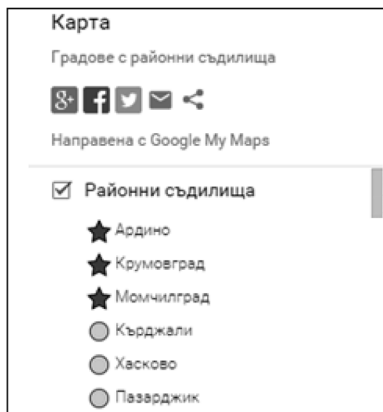
Results

Based on the results of the study a national map of the studied regional courts is prepared [10], consistent with the level of maturity. The map is made with the tools of Google My Maps, the icons for each of the 4 levels of maturity (there are no Regional courts in the 5-th level) are in a different color, allowing you to see more clearly their place.

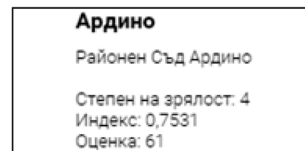


Fig.1. Search by string

Option to search by entering the name (initials) of the court (location).



Фиг.2 Списък с РС, групирани по степен на зрялост.



Фиг.3. Информация за посочен РС, с резултат от 2015

By moving over the icon and selecting a Regional Court, information is presented in a box, containing the following key indicators: city, name of court, level of maturity index (2015), assessment (number of points 2015), and the location of this court on the map.

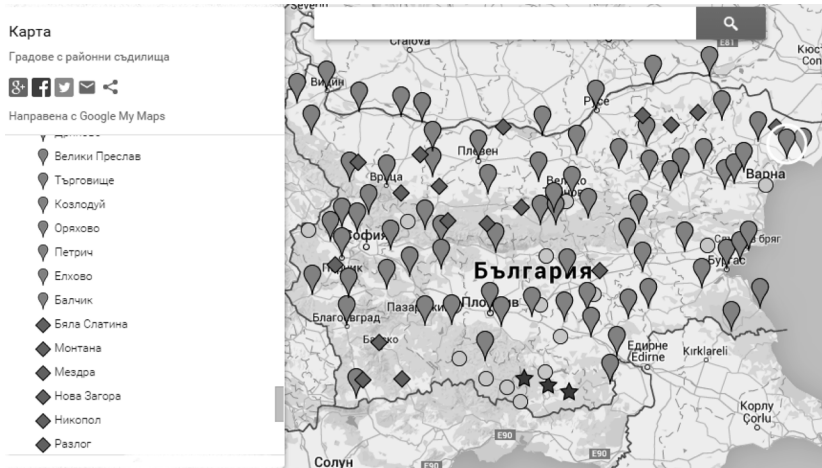


Fig.4. Map of the Regional courts in Bulgaria, by level of maturity.

The map gives a clear idea of any court in the country by the listed indicators with minimal effort. It is possible to access it online from anywhere and any computer or mobile device.

Discussion

The analyzed websites do not have appropriate functional structure and informational content from a user perspective: their design (information and graphics) is politype; navigation is difficult, almost no cases of functional online services in the context of the European vision.

Payment of fees for various administrative services are traditionally performed by the known for decades service - cash and by bank transfer, but online payment of fees is not offered and practices of electronic technology in this field are not yet implemented.

There is an exceptional variety of structure, content and formats in which the mandatory online publication information is uploaded. However the unification of judicial information is part of equal access to justice.

Hiding basic information such as biographical data of the judges has an extremely negative influence on citizens' perception of those who administer justice.

We can make the following basic conclusions:

- There are different styles considering modular design, architecture of each web page, navigation, design, language of presenting the information;
- The websites are different by style, quality and size;
- Each web page presents different volume of legal basis;
- A few number of web pages provide information in foreign languages (at least a second language version);
- The searched information is not found easily, because of the different ways of its order and presentation;
- Judicial acts are published, but access to them is different on each web page, which creates confusion and difficulties.
- There is no unification of the work with electronic applications and sending information electronically. The samples for requests, sent to the particular court (in 108 websites) have a wide variety of formatting, structure, etc.

Conclusion

Despite the good prerequisites and adequate conditions, the websites of the courts have mostly representative functions, cur-

rently offering the public mainly information (and it is not full) than actual opportunities for citizens to receive concrete administrative services electronically.

Technology should lead to the transition from static sites like business card“ to dynamic ones, that implement more functionalities. This will allow to achieve greater efficiency of the institutions, greater awareness and active interaction with citizens and businesses. This is expected to meet the objectives of the reform of the judiciary in Bulgaria and meet the criteria of the EU in this area.

Acknowledgement

This work was supported by a grant from the project №09-590-13/10.04.2013, Integrated electronic services for the citizens and the business of St.Cyril and St.Methodius University of Veliko Turnovo, Bulgaria.

References

- [1] Fogg, B. J., Kameda, T., Boyd, J., Marshall, J., Sethi, R., Sockol, M., & Trowbridge, T. (2002). Stanford-Makovsky Web Credibility Study 2002: Investigating what makes Web sites credible today, https://secure.proofreadnow.com/Credible_Web_site.pdf, access in 12.07.2015.
- [2] Information Strategy of the judicial authorities of the Republic of Bulgaria, Action Plan for implementating the Information Strategy of the judicial authorities of the Republic of Bulgaria for the period 2011-2013 г., <http://www.justice.bg>.
- [3] Petrova M.M. Informatization of public in Bulgaria, pp. 428., Ed. FABER, Veliko Tarnovo, 2014 (in Bulgarian).

- [4] Petrova M.M., Dolganov D.N., Zakonnova L.I., Verchagina I.Y. Awareness of electronic systems and e-government services as a metamotivational process, Journal Federal State Budgetary Educational Institution of Higher Professional Education T.F. Gorbachev Kuzbass State Technical University, ISSN:1999-4125, N: 1 (101) 2014 Pp: 170-175, <http://elibrary.ru/item.asp?id=21225840> (in Russian).
- [5] Petrova M.M., Dimitrov, G.G. E-justice - the guarantee of an effective judicial system. Initiatives in Bulgaria REVISTA NAȚIONALĂ DE DREPT (Publicație periodică științifico-practică), Universitatea de Stat din Moldova, Chisinau, Moldova, nr.10-11 (133-134), 2011, pp 169-173, ISSN 1811-0770 (in Russian).
- [6] Petrova M. Research of web-sites in the district courts of Bulgaria regulatory compliance, VI International Scientific Conference «Innovations in technology and education», KuzGTU, Belovo, 17-18.05.2013, v.2., ISBN 978-5-89070-919-6, ISBN 978-954-524-913-6, pp.218-222 (in Russian).
- [7] Petrova M.M. „The Bulgarian court on the Internet - results of longitude study of the internet performance of the courts in Bulgaria 2013-2015“, <http://e-pravo.bg> (in Bulgarian).
- [8] Seminar e-Justice in the European Union: What does it offer to law practitioners? (Advanced level) European Centre for Judges and Lawyers, European Institute of Public Administration (EIPA), Luxembourg, 2 June 2015.
- [9] United Nations e-Government Survey 2014. E-GOVERNMENT FOR THE FUTURE WE WANT/ Department of Economic and Social Affairs. Division for Public Administration and Development Management. New York, 2015, <http://unpan3.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2014>.
- [10] <https://www.google.com/maps/d/viewer?usp=sharing&mid=zifjbGq8EOm4.kIBw8w8cgBPA>.

- [11] <http://www.justice.bg/bg/decisions/2007/pr-30-07.htm>, Sample content of a court website, Protocol № 30 meeting of the Supreme Judicial Council от 26.09.2007.
- [12] <http://www.justice.government.bg/15/>, Draft Law amending the Law on the Judiciary.

ИНФОРМАТИЧКИ МОДЕЛИ ЗА ПРОЦЕНУ ЗРЕЛОСТИ ВЕБ СТРАНИЦА ПРАВОСУДНИХ ОРГАНА У БУГАРСКОЈ

Апстракт: У Бугарској тренутно не постоје званични стандарди ни минимални предуслови за садржај веб страница правосудних органа, иако је потреба за тим наведена у Закону о правосуђу. Зато смо покушали да осмислимо методологију за надзор над изворима информација органа власти, која је оријентисана на утврђивање критеријума за састављање и природу информација које се постављају на званичне странице органа власти.

Истраживање је започето 2013. и траје већ неколико година. Допуном и анализом резултата емпиријског истраживања формулисаћемо препоруке СЈЦ-у. Евалуација веб страница урађена је уз помоћ раније договорених стандарда. Резултати добијени у 13 сетова индикатора приказани су кроз укупан број поена добијених од максимално могућег броја 81. Приказани индекси су према зрелости груписани у 5 нивоа.

Кључне речи: *веб страница, стандарди, индексирање, ниво зрелости, методологија евалуације.*

Borile Simone, PhD
Scuola Superiore Universitaria
per Mediatori Linguistici
CIELS, Padova – Italia
presidenza@unimediazione.it

UDC 316.7(100) ; 325.1(100) ; 323.1(100)

Originalni naučni rad

Primljen: 1. 10. 2015.

Odobren: 15. 11. 2015.

CULTURAL COGNITIVE DISSONANCE IN MIGRATION AND ETHNIC INTEGRATION

ABSTRACT: As they grow, all individuals acquire a cognitive-cultural heritage that enables them to integrate into complex cultural systems. The acquisition of knowledge, values and behaviours allows individuals to adapt and fit into the general social cognitive heritage. When members belonging to a particular cognitive-cultural heritage move to places where the host culture is diverse, there is a risk of clash. The outcome of these cognitive-cultural inconsistencies may give rise to internal or external conflict leading to divergent cultural behaviours vis-à-vis the dominant cognitive system. External conflicts stemming from cultural cognitive dissonance may even produce violent behavioural patterns, including so-called cultural crimes.

The search for a new cognitive heritage is a spontaneous attempt to restore personal wellbeing and social integration. Refusal to seek cognitive-cultural congruence within a new social value system consigns individuals to a condition of discomfort, instability and violence that may translate into behaviours defined as antisocial. Failure to achieve ethnic cultural integration is the outcome of a process of social and cultural incongruence known as cognitive dissonance.

KEY WORDS: *migration, integration, culture, identity.*

Cultural factors are becoming a key component in inter-ethnic social systems. In such systems, varying ethnicities and cultural backgrounds are interacting on an ever-increasing scale. The social system tends to homogenise this diversity through processes of integration, a lack of appropriate options and socio-integrative politics. Nevertheless, the understanding of certain criminal phenomena cannot, in this writer's opinion, be attributed solely to a pathological and/or social clinical psychology. Rather, the motives may be linked to cognitive cultural heritage found within their cultural sphere.

The question which we are therefore called upon to answer may be said to be related to the issue of certain differing, and on occasion even violent and criminal, patterns of behaviour which are the result of a cognitive-cultural incongruity between the original cultural heritage as compared to the new one.

In order to be able to analyse the above question, it becomes necessary to clarify and ground the hypothesis mentioned above regarding the theory of cognitive dissonance first disseminated in 1957 by Leon Festinger (1919-1990). An American cognitive psychologist, he was the one who first suggested the existence of an individual cognitive heritage, consisting of ideas, opinions, attitudes, knowledge and beliefs. This heritage, according to Festinger, is strengthened and fed by a socio-cultural system in which the subject is required to integrate himself until he reaches a consonance with his surroundings. The eventual disparity between one's words and one's actions creates a problematic situation which the subject attempts to avoid in order to alleviate the problems produced by this inability to synchronise and find consonance with the world around. This difficult situation is what is known as "cognitive dissonance". How can one bridge or mitigate this discomfort except by finding a way which allows one to eliminate this dissonance?

Festinger himself proposed two solutions: either a change of behaviour or a cognitive restructuring designed to help oneself adapt to a new surrounding cultural heritage. The conclusion of the hypotheses was that it is easy to understand the necessity on the part of the subject to re-organise, if not recondition, their knowledge, integrating it with the surrounding cognitive system. On a cognitive level, it is not possible to alter the surrounding system and so it is the subject who must adapt himself to the apparent characteristics of the new heritage.

The subject whose cognitive heritage differs from the contemporary surrounding heritage processes ideas, opinions and beliefs, for which s/he develops a strong conviction, and as a result of which s/he is convinced to disassociate him/herself from the previous set of beliefs which s/he comes to believe are mistaken or unjust.

The dissonance is expressed in several distinct phases:

- 1) The subject recognises the incongruity of his/her own views with those of his/her surroundings. Such recognition tends to produce clear behavioural changes.
- 2) The construction of a new cultural heritage, based on an introspective and cognitive personal journey, neither induced nor imposed by external stimulants.
- 3) The discomfort produced by the cognitive incongruence produces a physiological behavioural response.
- 4) The requirement to carry out the aforementioned behavioural adjustments puts the subject in a state of discomfort and suffering.

As a result of the above, the subject is brought to reduce his discomfort by taking paths that are unlikely to lead to a change in the new surroundings, but which are aimed at reaching cultural-cognitive understanding (through a change of ideas, opinions and attitudes) with the new surroundings.

The next step for the subject is to implement an introspective process of analysis, discussion, taking on the new arguments with the result of minimising the cognitive dissonance and maximising the integration of the dominant cultural cognitive system. It goes without saying that processes which entail cognitive reprogramming require a lengthy period of time.

This study derives its importance from the fact that if cognitive dissonance is untreated, it can lead the subject to carry out anti-social and/or violent behaviour.

It is no coincidence that subjects who do not engage in cognitive reprogramming tend to oppose the surrounding cultural cognitive heritage, tending to rationalise their existing behaviour, beliefs, opinions and attitudes. On occasion, the subject attempts to minimise their disconnect from the world around through use of alcohol, drugs and violent behaviour (physiological discomfort); sometimes imposing their own cultural cognitive identity, considering it superior to that surrounding them. On other occasions, mitigating factors and external circumstances which have led to enforced behavioural changes, which end up being perceived as justified and necessary, are asserted and lead to a reduction in the eventual cognitive dissonance.

Now we will attempt to apply this model to culturally affected behaviour:

I don't allow my children to go out because the surrounding society is immoral	Dissonance
I'm required to keep my family isolated in order to maintain my traditions which I believe to be better	External attribution

I firmly believe that, isolated, they will grow up in a way more in keeping with my religious beliefs	Activation/mitigation of dissonance
Even if I isolate my children from their surroundings, I know I am doing the best thing for them	Self-justification
To isolate them is the right thing to do	Reduction of dissonance (change of attitude)
I will no longer isolate them	Reduction of dissonance (change of behaviour)

Before proceeding with a process of reduction of cognitive dissonance (thereby convincing themselves that their actions are right, despite varying from previous dominant norms), the subject will attempt, through external stimulants, to assess whether to adapt their cognitive heritage. Alternatively, they may choose to maintain and reinforce their convictions that their actions were correct and necessary (change of attitude) with the consequential reduction in dissonance.

The subject knows that isolating their child is wrong, but believes it to be necessary for safeguarding morality and maintaining their beliefs. Therefore, their actions, despite being morally questionable, are considered right and proper, and are not seen as illegal and wrong.

The theory of cognitive dissonance can be applied to a study of culturally-motivated crimes; it fully satisfies and explains cognitive actions which, coming from traditions considered to be acceptable and justifiable, come to be seen as violent and deviating from the commonly-held views.

The process of mitigation of discomfort with the outside world can only succeed if the subject comes to accept the violent nature of his conduct; an interior process is characterised by criminogenic actions supported by a personal cultural heritage which

imposes safeguards on tradition and honour through violent and repressive means.

The lack of a politics of integration, acceptance and appreciation of cultural differences could potentially lead to subjects, proud and defensive of their cultural past, to protect what the surrounding society sees as obsolete, immoral and anachronistic. Nonetheless, the same subject believes said surrounding cultural heritage to be threatening and dangerous to his/her values and education and they come to see it as a challenge to be overcome.

New cultural norms can be seen as a discomfort by subjects loyal to their traditions. As a result of this, through a process of reducing and mitigating the external incongruities, they on occasion come to reinforce their conviction in their ability to safeguard traditions. This comes to the detriment of those to whom they can appear to be a threat, children and partner included.

SPOZNAJA KULTURNIH RAZLIKA KOD MIGRANATA I ETNIČKIH INTEGRACIJA

REZIME: Sa odrastanjem, svaki pojedinac stiče saznanja koja mu omogućavaju da se integriše u složene kulturne sisteme. Sticanje znanja, vrednosti i ponašanja omogućava pojedincu da se prilagodi i uklopi u opšte društvene kulturne tekovine. Kada pripadnici određene kulturne baštine migriraju u sredine sa drugačijom kulturom koja se razlikuje od njihove, postoji rizik od sukoba. Ishod susreta različitog kognitivno-kulturnog nasleđa može dovesti do unutrašnjih ili spoljašnjih sukoba, kao i do divergentnog ponašanja pojedinca. Spoljni sukobi koji proizilaze iz kulturne kognitivne disonance čak mogu proizvesti nasilne obrasce ponašanja, uključujući tu i tzv. „kulturne zločine“.

Potruga za novim saznanjima i prihvatanje novog kulturnog nasleđa neophodni su svakom migrantu za njegovu ličnu dobrobit i

socijalnu integraciju. Odbijanje da se pronađu kognitivno-kulturne podudarnosti u novom društvenom sistemu vrednosti dovodi pojedince u stanje neprijatnosti, nestabilnosti i nasilja – koje se može definisati kao asocijalno.

KLJUČNE REČI: *migracije, integracije, kultura, identitet.*

Mr Davor Milardović
Slobomir P univerzitet,
Pravni fakultet, Bijeljina (BiH)
dmilardovic5@gmail.com

UDK 347.234(497)(091)
34(497)(091)
Pregledni naučni rad
Primljen: 30. 9. 2015.
Odobren: 15. 11. 2015.

ISTORIJSKI RAZVOJ EKSPROPRIJACIJE SA POSEBNIM OSVRTOM NA REGION ZAPADNOG BALKANA

SAŽETAK: Pravna ustanova eksproprijacije je društveno i opštekorisna mjera koja se primjenjuje isključivo radi zadovoljenja društvenog, odnosno opšteg interesa. Primjenom tog instituta dolazi do kolizije pojedinačnog i opšteg interesa, a kako pojedinačni interes nikako ne može biti iznad opšteg, putem instituta, odnosno postupka eksproprijacije, taj sukob se razrješava na način da se radi i u ime opšteg interesa ograničava, ili pak oduzima pravo svojine na nepokretnostima, uz pravičnu naknadu. Pored mogućeg direktnog uticaja na pravo svojine, eksproprijacija dovodi i do nastanka i prestanka čitavog niza drugih stvarnih prava kao što su zakup, stvarne službenosti, lične službenosti, hipoteka itd. Navedeno ukazuje na izuzetno veliki značaj tog pretežno stvarno-pravnog instituta, te na značaj i obim promjena koje izaziva u odnosu na titulare prava svojine i drugih stvarnih prava koja postoje na predmetnim nepokretnostima, te je iz tog razloga neophodno prikazati i njegov nastanak i razvoj, kako kroz istoriju uopšte tako i kroz istoriju koja se odnosi na područje regiona.

KLJUČNE RIJEČI: *eksproprijacija, nastanak i razvoj instituta, istorija, region.*

Uvodna razmatranja

Eksproprijacija predstavlja oduzimanje ili ograničenje prava vlasništva na nepokretnostima, a vrši se isključivo u opštem interesu, uz namirenje vlasnika eksproprisane nepokretnosti putem pravične naknade koja ne može biti niža od tržišne vrijednosti nepokretnosti.

Iako nije jedini način sticanja prava svojine na nepokretnostima koje služe zadovoljenju opšteg interesa, praksa pokazuje da su slučajevi u kojima se pristupa eksproprijaciji daleko češći nego kada je riječ o sporazumnom (putem ugovora) prelasku prava svojine sa jednog titulara na drugog, odnosno kada se radi o eksproprijaciji sa vlasnika nepokretnosti na korisnika eksproprijacije. Opšti interes je iznad pojedinačnog, te je shodno tome, ali i zbog velikog broja slučajeva u kojima pojedinac, titular prava svojine, ne želi otuđiti nepokretnost koja je sa stanovišta opštedruštvenih potreba neophodna radi ostvarivanja socijalnog, ekonomskog i privrednog napretka, eksproprijacija često primjenjivan institut i postupak u procesu zadiranja u imovinska prava građana od strane organa javne vlasti.

Iz samog pregleda prava na koja eksproprijacija može imati direktan uticaj, u vidu njihovog zasnivanja, ograničenja ili prestanka, može se izvući zaključak o specifičnosti tog instituta, te obimu promjena koje on izaziva u odnosu na titulare tih prava. Na značaj instituta ukazuje i sam njegov predmet, s obzirom na to da predmet eksproprijacije predstavljaju nepokretnosti u svojini fizičkih i pravnih lica. Cilj primjene eksproprijacije jeste da dovede do oduzimanja ili ograničenja prava svojine na nepokretnostima u vlasništvu fizičkih ili pravnih lica, ali isključivo, kako je već navedeno, radi zadovoljenja određenog opšteg interesa, a nikako kao izraz samovolje organa javne vlasti radi namjernog narušavanja prava svojine kao najsveobuhvatnijeg prava držanja, korištenja i raspolaganja nepokretnostima.

Uzimajući u obzir činjenicu da je izgradnja objekata i izvođenje radova od opšteg interesa trajna potreba društva u cjelini i da će postojati dok postoji i pravno uređena država, ali i društvo samo, te da je eksproprijacija najčešći način koji omogućava realizaciju toga, od izuzetnog je značaja ukazati na činjenicu da je institut eksproprijacije imao svoj postepen i temeljan razvoj, počevši od najranijih perioda razvoja prava, što će biti i prikazano u nastavku rada. Daćemo i poseban osvrt na zemlje regiona, u prvom redu na Bosnu i Hercegovinu, a potom i Republiku Srbiju te Republiku Hrvatsku, kao i državnu zajednicu koja je okupljala sve navedene republike.

Nastanak i razvoj eksproprijacije

Eksproprijacija je pravna ustanova čiji se korijeni ne mogu tražiti u modernim pravnim sistemima, niti se njima može pripisivati njeno stvaranje. Naime, riječ je o institutu čiji su korijeni dalekosežni u prošlost, sve do robovlasničkih i feudalnih društava, kroz širu primjenu u feudalnim društvima. Naravno, bitno je reći da eksproprijacija svoj nastanak i razvoj vezuje za nastanak i razvoj svijesti o privatnoj svojini.

Krenuvši od najranijih perioda istorije, eksproprijacija se javlja još u sumerskom pravu (u prilog tome navodi se primjer sumerskog kralja Ahaba koji je ponudio izvjesnom Nabotu naknadu za oduzimanje vinograda).¹ Takođe, eksproprijaciju poznaje i rimsko pravo, s obzirom na to da je država osiguravala određene javne potrebe kao što je izgradnja puteva. Međutim, nastanak te pravne ustanove pogrešno je vezivati za period rimske države i

¹ Medić, Igor, *Eksproprijacija u pravu Republike Srpske*, Banja Luka, 2009, str. 7.

rimskog prava, s obzirom na to da se nailazi i na takve stavove u pravnoj teoriji koja se bavi eksproprijacijom.²

Iz perioda feudalizma – period 14. i 15. vijeka – može se pronaći čitav niz parcijalnih regulativa koje ukazuju na postojanje eksproprijacije. Posebno se ističu rudarska područja u kojima rastuća buržoazija ili carska vlast nastoje da ograniče pravo feudala na zemljištu koje je bilo podobno za razne vidove eksploatacije.

Držeći se modernih elemenata definicije eksproprijacije, može se reći da je njeno institucionalno porijeklo, odnosno njeno pravno regulisanje, nastalo kao rezultat Francuske revolucije. Deklaracija o pravima čovjeka i građanina (koja je i sastavni dio Ustava Francuske) ističe da se niko ne može ni najmanjeg dijela svojine lišiti bez saglasnosti vlasnika, osim ako to zahtijeva zakonom utvrđen opšti interes, ali i tada samo uz pravično i prethodno obeštećenje. Ustavno proklamovanje eksproprijacije u buržoaskom društvu Francuske proizlazilo je iz potrebe da se eliminiše feudalno vlasništvo koje je postojalo na zemlji, te da se time otvori put ka privrednom progresu. Zemljište je samo po sebi skrivalo brojna prirodna bogatstva, koja su predstavljala neophodan uslov za proizvodnju širokog obima, te za tehnološki napredak. Definisane prava svojine u Ustavu Francuske vršeno je tako da je, s jedne strane, Ustav garantovao apsolutnost svojine, a s druge strane omogućavao i njeno ograničenje u javne svrhe, uz obećanje titularu prava svojine koje se ograničava da će biti obeštećen. Može se zaključiti kako je institut eksproprijacije nastao u najliberalnijem periodu kapitalizma.³

Značajno je ukazati i na mnogobrojne privredne poduhvate liberalnog kapitalizma širom Evrope koji su svoje utemeljenje pronalazili u toj pravnoj ustanovi, te dovodili do njenog razvo-

² Salma, Jožef, *Eksproprijacija: institut, sudska praksa i zakonski propisi*, Zagreb, 1987, str. 8.

³ *Ibid.*

ja na način da se posebna pažnja sve više posvećivala ne samo utvrđivanju pojma opšteg interesa nego i samom obeštećenju. Obeštećenju se sve više pristupalo tako da se vlasnik oduzete nepokretnosti (a tada i pokretne stvari) što potpunije obešteti, dakle – nije se uzimala u obzir samo tržišna vrijednost nepokretnosti kao ekvivalent vrijednosti predmeta eksproprijacije nego se posebna pažnja počela posvećivati i subjektivnim elementima prilikom određivanja naknade vlasniku eksproprijsane stvari. Tu se posebno mogu istaći stvari koje su nasljeđivane, a potom eksproprijsane, kao i stvari od posebnog pijeteta. Išlo se i korak dalje, pa se u obzir uzimala i činjenica da li eksproprijsani predmet služi vlasniku za obavljanje privredne djelatnosti od koje zavisi egzistencija njegovih članova porodice, ali i njega samog.

Svakako, treba zaključiti da se u periodu liberalnog kapitalizma (ali i u vrijeme feudalizma) eksproprijacija, zbog karaktera svojinskih odnosa u tim društvima, često ostvarivala putem zasnivanja stvarno-pravnih tereta u korist predlagača eksproprijacije (korisnika eksproprijacije). Odatle i potiče ideja o potpunoj i nepotpunoj eksproprijaciji, kao osnovnim pojavnim oblicima te pravne ustanove i danas. Isto tako, pod potpunom eksproprijacijom podrazumijevala se promjena titulara prava svojine, a pod nepotpunom eksproprijacijom utvrđivanje nekog drugog stvarnog prava na nepokretnosti koja se ekspropriše, kao što su zakup ili službenosti.

Posmatrajući period 17. vijeka, savremenija ideja eksproprijacije javlja se u okviru škole prirodnog prava, u djelima Huga Grocijusa i Samuela Pufendorfa. Posmatrajući dalje, u 18. vijeku, Sjedinjene Američke Države su 1791. godine, Petim amandmanom na Ustav SAD, uvele institut eksproprijacije. Propisuje se obaveza zakonodavnog utvrđivanja opšteg interesa i toga šta on podrazumijeva, te način utvrđivanja pravične naknade. Period 19. vijeka u Francuskoj donosi potpunije uređenje i definisanje

eksproprijacije. To je učinjeno putem Napoleonovih zakona.⁴ Konačno, u periodu 20. vijeka, klasično-liberalne zemlje uviđaju činjenicu da proklamovanje prava svojine kao apsolutnog i nedodirljivog ima svoje nedostatke, te u svoje ustave uvode ograničenja u vidu proklamacije da iz prava svojine proističu i određene obaveze. Možda prva zemlja koja je to učinila, a koja pripada navedenoj kategoriji zemalja koje su svojim ustavom nametnule obaveze pravu svojine, je tada tek proglašena njemačka Republika i novodoneseni Vajmarski ustav (14. avgust 1919).⁵

Ekspropriacija na prostoru Zapadnog Balkana

Ekspropriacija u Bosni i Hercegovini, odnosno njen razvoj do današnjeg, savremenog definisanja instituta, mora se posmatrati od perioda bivše državne zajednice čiji je ona bila sastavni dio. Pravnu ustanovu ekspropriacije regulisalo je savezno zakonodavstvo Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije (SFRJ), koje je pokrivalo čitavu državnu teritoriju, pa tako i teritoriju Bosne i Hercegovine. Međutim, prvo, uslovno rečeno samostalno regulisanje ekspropriacije, uslijedilo je nakon donošenja amandmana na Ustav SFRJ 1971. godine. Predviđeno je da regulisanje te materije iz domena saveznog zakonodavstva pređe u nadležnost republika i pokrajina koje su tvorile tadašnju državnu zajednicu. U skladu s tim, Socijalistička Republika BiH (SR BiH) donijela je 1972. godine vlastiti Zakon o ekspropriaciji, koji se može posmatrati kao početak samostalnog razvoja tog instituta u tadašnjoj SR BiH.

Međutim, sam zakon se i dalje uveliko oslanjao na rješenja koja je predviđao bivši, savezni Zakon o ekspropriaciji. Nakon donošenja novog Ustava SFRJ 1974. godine, a u cilju usklađiva-

⁴ Medić, Igor, *loc. cit.*

⁵ *Izvlaštenje*, www.orkis.hr, stranici pristupljeno 13. marta 2015, str. 1.

nja sa onim što je Ustav predviđao, odnosno da svi poslovi koji ne potpadaju pod ingerenciju savezne države, prelaze u nadležnost republika i pokrajina, SR BiH je 1977. godine donijela novi Zakon o eksproprijaciji, sa relativno izmijenjenim i donekle unaprijeđenim odredbama. Još uvijek je podlogu zakona činio bivši savezni zakon, ali je znatan pomak učinjen u smjeru namirenja vlasnika ekspropriisane nepokretnosti. Naime, samim Ustavom, SR BiH je proklamovala mogućnost da se nepokretnosti mogu ekspropriisati zarad opšteg interesa, na način da pravo svojine prestaje ili se ograničava, s tim da se vlasnik ekspropriisane nepokretnosti mora namiriti putem pravične naknade. Ističe se da je Zakon o eksproprijaciji SR BiH iz 1977. godine omogućio da instrument eksproprijacije nekretnina u tadašnjem sistemu bude u funkciji opštedruštvenog interesa, te je istovremeno štitio interese društvene svojine, s jedne strane, te interese vlasnika ekspropriisane nekretnine, s druge strane.⁶

Prateći tadašnja društvena kretanja, te potrebe društva u cjelini, Zakon o eksproprijaciji, a samim tim i pravna ustanova eksproprijacije, dalje su evoluirali izmjenama i dopunama Zakona iz 1977. godine. Navedene izmjene i dopune uslijedile su 1986. godine, te je taj novelirani zakon sadržavao nova, savremenija rješenja. Ona su se posebno ticala glavnih elemenata i pojavnih oblika instituta, kao što su utvrđivanje opšteg interesa, zatim pitanje pravične naknade, nepotpune eksproprijacije itd. Međutim, i pored svih novih rješenja, novelirani zakon je imao obilježja socijalističkog uređenja, te je društvena svojina imala primat i uživala je veću zaštitu nego privatna.⁷ Primjeri iz prakse koji se oslanjaju na taj vremenski period posebno ukazuju na zanemaren odnos kada je riječ o isplaćivanju naknade za ekspropriisanu nepokretnost, u smislu da ona u određenom broju slučajeva uopšte nije davana niti isplaćivana.

⁶ Fazlić, Velid, *Eksproprijacija u pravu BiH*, Ilijaš, 2009, str. 9.

⁷ Medić, Igor, *op. cit.*, str. 10.

Nedavna historijska dešavanja, te promjene koje su uslijedile nakon disolucije SFRJ, dovela su do daljeg razvoja događaja u pogledu regulisanja i razvoja eksproprijacije. Bosna i Hercegovina je od 1995. godine ustrojena po modelu zajednice koju čine dva entiteta (a kasnije i jedan distrikt), te su svi ti državotvorni subjekti donijeli svoje zakone o eksproprijaciji. Republika Srpska učinila je to 1996. godine, Brčko distrikt Bosne i Hercegovine 2004. godine, dok je Federacija Bosne i Hercegovine donijela svoj Zakon o eksproprijaciji / Zakon o izvlaštenju 2007. godine. Do donošenja navedenih zakona entiteti i Brčko distrikt Bosne i Hercegovine primjenjivali su, i eksproprijaciju regulisali po odredbama Zakona o eksproprijaciji SR BiH.

Od značaja je da se napravi osvrt na historijski razvoj instituta eksproprijacije u zemljama regiona, prvenstveno u Republici Hrvatskoj i Republici Srbiji, s obzirom na historijsku, kulturološku, a nekada i državno-pravnu povezanost sa navedenim republikama.

Počevši od prostora Republike Hrvatske, a posmatrano kroz istoriju, eksproprijacija (ili držeći se termina „izvlaštenje“ koji koristi hrvatska pravna nauka), svoj začetak i razvoj ima daleko u prošlosti, te se može početi sa periodom Habzburške monarhije, a kasnije i Austrougarske monarhije, čiji je sastavni dio bila i Hrvatska.

Sve do perioda Hrvatsko-ugarske nagodbe izvlaštenje je bilo regulisano Općim građanskim zakonikom. Kako bi se neometano sprovodilo izvlaštenje donesena je Naredba Kraljevske zemaljske vlade (1857. godine) kojom je regulisan postupak izvlaštenja (a u skladu sa Općim građanskim zakonikom). Bitno je istaći da su izvlaštenje, pored navedenog Zakonika i Naredbe, u tom periodu regulisali i brojni drugi parcijalni zakoni.

Nakon Hrvatsko-ugarske nagodbe situacija se bitno mijenja, te sada izvlaštenje regulišu zajednički hrvatsko-ugarski zakoni. Naime, radi se o tome da je Hrvatsko-ugarska nagodba predsta-

vljala sporazum (sklopljen 1868. godine) koji je regulisao pravni položaj Kraljevine Dalmacije, Hrvatske i Slavonije i Kraljevine Ugarske unutar ugarskog dijela Austrougarske monarhije, te su na osnovu tog sporazuma doneseni i određeni zakoni. Zajednički Hrvatsko-ugarski sabor donio je 1881. godine Zakon o izvlastbi, koji zamjenjuje zakone o izvlaštenju iz nešto ranijeg perioda (iz 1868. godine). Naredbama i dopunama zakona, koji su uslijedili kasnije, „kriepost“ zakona proteže se na područje grada Rijeke i njenog kotara, te se rješava i pitanje izvlaštenja na području bivše Hrvatsko-slavonske krajine.⁸

Posmatrajući neke od bitnijih karakteristika tog zakona, koje ga približavaju regulisanju eksproprijacije po pozitivno-pravnim standardima, može se istaći sljedeće:

- opštine i gradovi dobijaju pravo da za svoje potrebe sprovedu postupak izvlaštenja;
- odštetni postupak je u nadležnosti suda;
- uvodi se pojam prave i potpune odštete;
- kod utvrđivanja naknade za eksproprianu nepokretnost primat se daje mogućnosti sklapanja sporazuma između vlasnika i korisnika izvlastbe;
- određuje se precizan rok trajanja privremene izvlastbe.

Međutim, i pored tih zajedničkih hrvatsko-ugarskih zakona, izvlaštenje su regulisali i autonomni hrvatski zakoni. Period njihovog donošenja je od 1876. pa sve do 1914. godine. Neki od tih zakona su sljedeći: Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Osijeku, Zakon o izvlastbi nekretnina u gradu Zagrebu, Zakon o vodnom pravu itd.

Područje Republike Srbije, kada je riječ o eksproprijaciji, ispoljavalo je potrebu za normiranjem i primjenom tog instituta

⁸ Bogdanović, Bogdan, *Agrarne operacije*, Beograd, 1983, str. 36.

kroz razvoj gradske infrastrukture, eksploataciju ruda i sl. Otкупljivo je zemljište za izgradnju naselja i puteva, pri čemu se dešavalo da se pričini šteta vlasnicima privatnih parcela. U tu svrhu, 1852. godine donosi se Zakonodavno rješenje koje propisuje srazmjernu naknadu, odnosno za zemljište druga zemlja, za oštećen i uništen objekt izgradnja drugog objekta iz opštinskog budžeta. Već tri godine poslije, dakle 1855, nastaje pojam potpune naknade, nakon što je utvrđen način procjene nepokretnosti koja se ekspropriše. Ali svakako najznačajniji propis koji obrađuje materiju eksproprijacije na području Republike Srbije tog perioda jeste Zakon o zauzimanju privatnih nepokretnih dobara za opštenarodnu potrebu pored naknade za ista (eksproprijacija).⁹ Zakon je po svojim rješenjima u velikoj mjeri blizak modernim zakonskim rješenjima, pa se tako u zakonu proklamuje pravo države da uvijek kada to zahtijeva opštenarodna potreba posegne u privatnu svojinu, ali uz određivanje naknade. Zatim, naknada se određuje u novcu ili zemlji, ostavlja se mogućnost sporazumijevanja vlasnika ekspropriisane nepokretnosti i korisnika eksproprijacije da sklope sporazum o naknadi itd. Zakon posebno ukazuje na to da se eksproprijacija vrši samo ako je to krajnja potreba. Dalji razvoj zakona, u smislu izmjena i dopuna, uslijedio je 1896. godine.

Pored tog zakona, eksproprijacija na području Srbije regulisana je i evoluirala i kroz druge zakonske propise. Značajno je istaći: Zakon o drumovima iz 1864. godine, Rudarski zakonik iz 1866. godine, Zakon za potrebe građenja železnica iz 1880. godine, Zakon o šumama iz 1891. godine.

Period poslije Prvog svjetskog rata karakteriše nastanak državnih zajednica u kojima su Republika Srbija i Republika Hrvatska (kao i Bosna i Hercegovina) dijelile zajedničku ustavno-pravnu sudbinu, te se dalji razvoj pravne ustanove eksproprijacije može posmatrati u tom kontekstu. Vrijeme nastanka Kraljevine Srba,

⁹ Bogdanović, Bogdan, *op. cit.*, str. 34.

Hrvata i Slovenaca karakteriše nesistematizovano i nesređeno zakonodavstvo, posebno kada je riječ o eksproprijaciji. Prvi u nizu zakona koji se bavio tom materijom bio je Zakon za pripremu agrarne reforme, donijet 1919. godine, u kome je eksproprijacija po svom karakteru bila slična nacionalizaciji. Tek donošenjem Ustava Kraljevine SHS propisana je mogućnost eksproprijacije u opštem interesu i uz pravičnu naknadu.

Nakon formiranja Kraljevine Jugoslavije donose se novi zakoni kojima je u određenoj mjeri bila regulisana i eksproprijacija. Neki od tih zakona su sljedeći: Zakon o državnim putevima, Zakon o nedržavnim putevima, Zakon o vodnim snagama, Građanski zakonik itd. Svakako, krunski zakon iz tog perioda koji reguliše eksproprijaciju je Zakon o eksproprijaciji iz 1931. godine. Njegovim donošenjem prestao je da važi Zakon o zauzimanju privatnih nepokretnih dobara za opštenarodnu potrebu iz 1866. godine, koji je svoju primjenu sve do 1931. godine imao na području Kraljevine Srbije.

Period poslije Drugog svjetskog rata, odnosno vrijeme postojanja Federativne Narodne Republike Jugoslavije i Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, u pogledu regulisanja i razvoja instituta eksproprijacije, možemo podijeliti u dva dijela. Period regulisanja eksproprijacije saveznim zakonodavstvom, odnosno na nivou federacije, i period u kome je uslijedilo prenošenje nadležnosti u regulisanju eksproprijacije na nivo republika i njihovo zakonodavstvo. Naime, Ustav FNRJ predviđao je mogućnost eksproprijacije, ali tako da će zakon odrediti one slučajeve u kojima će se dati naknada i one u kojima neće, kao i da će zakon utvrditi kriterijume za određivanje naknade. U skladu sa takvim ustavnim odredbama, 1947. godine donesen je Osnovni zakon o eksproprijaciji, koji je bio izuzetno nepovoljan po vlasnike nepokretnosti koje će biti ekspropisane. Ali ne samo vlasnike nepokretnosti nego i vlasnike pokretnih stvari, jer je navedeni zakon predviđao mogućnost eksproprijacije i pokretnosti, kao i stvari

od posebne istorijske, umjetničke i kulturne vrijednosti. Najveći nedostatak Osnovnog zakona o eksproprijaciji ogleda se u načinu regulisanja naknade vlasniku nepokretnosti (ili pak pokretne stvari). Naknada je bila nepravedna, u velikom broju slučajeva nije ni isplaćivana, a sama eksproprijacija više je nosila odlike nacionalizacije. Naknada se definiše kao prosječna prometna vrijednost nekretnine, ne uzimaju se u obzir elementi koji dovode do potpunog obeštećenja vlasnika (kao što su lične i porodične prilike, afektivna vrijednost i sl.), a, što brojni autori navode, naknada se isplaćuje u vidu gotovo bezvrijednih državnih obveznica.

Osam godina poslije, 1955, donosi se Uredba o naknadi za ekspropriisane nepokretnosti, a dvije godine kasnije, 1957, i novi Zakon o eksproprijaciji, kojim nisu uvedene značajnije izmjene u smislu veće zaštite i namirenja vlasnika ekspropriisanih stvari.

Izvjese promjene donosi Ustav FNRJ iz 1963. godine, kojim se utvrđuje kategorija pravične naknade.¹⁰ Uvođenjem instituta pravične naknade u politici podruštvljavanja nepokretnosti, usklađivanje opšteg i pojedinačnog interesa unapređuje se na novim principima, i to tako da se otklanja nesklad koji postoji između svojine u pravnom i ekonomskom smislu i uzima se u obzir odnos ranijeg sopstvenika prema objektu eksproprijacije.¹¹ Dakle, u skladu sa navedenim izmjenama, 1968. godine donosi se novi, tačnije novelirani Zakon o eksproprijaciji, koji predviđa naknadu i u novcu.

Nova etapa u regulisanju pravne ustanove eksproprijacije uslijedila je donošenjem amandmana na Ustav SFRJ 1971. godine. Njima je bilo predviđeno prenošenje nadležnosti regulisanja materije eksproprijacije iz saveznih okvira na nivo republika i pokrajina, pri čemu je posebno navedeno da će savezni Zakon o eksproprijaciji prestati da važi kada to odrede republički i po-

¹⁰ Lukić, Vladimir, *Katastar nekretnina*, Banja Luka, 1995, str. 310.

¹¹ Ćirković, Božidar, *Eksproprijacija i naknada u jugoslovenskom pravu*, Beograd, 1979, str. 5.

krajinski zakoni o eksproprijaciji, a najkasnije posljednjeg dana 1971. godine.¹² Donošenje novog Ustava SFRJ, koje je uslijedilo 1974. godine, uvodi institut pravične naknade. Sada već na osnovu republičkih i pokrajinskih zakona, u toj materiji došlo je do određenih razlika u preciziranju pojma pravične naknade. Pojam pravične naknade kakvu je poznavao raniji savezni zakon preuzela je i Bosna i Hercegovina, kao i Hrvatska (pored njih i Crna Gora i Vojvodina). S druge strane, Srbija (ali i Kosovo i Metohija, Makedonija i Slovenija), određivanje pravične naknade vezivali su za tržišnu cijenu, odnosno prometnu vrijednost nepokretnosti.¹³

Zaključak

Eksproprijaciju ne treba posmatrati kao sankciju usmjerenu ka vlasniku nepokretnosti koja će biti oduzeta ili na kojoj će biti zasnovan zakup ili neko drugo stvarno pravo. Eksproprijaciju opravdava precizno i neosporno utvrđen opšti interes, interes društva, koji opravdava potreba za daljim privredno-ekonomskim napretkom. Možda je jedan od najbitnijih perioda istorije da bi primjena instituta bila moguća u modernom smislu shvatanja period Francuske revolucije, te Deklaracija o pravima čovjeka i građanina, koja je, kao što smo utvrdili, jasno proklamovala da se niko ne može ni najmanjeg dijela svojine lišiti bez saglasnosti vlasnika, i to samo uz prethodno utvrđen opšti interes, i uz pravično obeštećenje vlasnika nepokretnosti. Nadalje, brojne zemlje su, posmatrano vijekovima unazad, amandmanima na svoje ustave, a potom i uz izmjene postojećih, te donošenje novih zakona, doprinosile evoluciji i potpunijem razvoju te pravne ustanove. Isto

¹² Blagojević, Zdravko, *Eksproprijacija nepokretnosti*, Novi Sad, 2010, str. 35.

¹³ Ćirković, Božidar, *op. cit.*, str. 6.

tako, podjednak doprinos njenom razvoju dala je i sama pravna nauka, te brojni pravni pisci.

Posmatrano nešto uže, a ograničavajući se na zemlje regiona, eksproprijacija svoj intenzivan razvoj započinje još sredinom 19. vijeka. Brojna zakonska rješenja, bilo da se radi o samostalnim zakonima ili pak onim donesenim u sklopu državnih zajednica koje su egzistirale na ovim područjima, doprinosila su u prvom redu razvoju eksproprijacije, i to kroz potpunije regulisanje elemenata na kojima ona počiva. Prvenstveno, riječ je o opštem interesu, a potom i o pravičnoj naknadi.

Dug istorijski razvoj, koji karakteriše institut eksproprijacije, a na šta je ukazano ovim radom, direktno je zaslužan za temeljnu i sveobuhvatnu evoluciju tog instituta, te posebno za definisanje njegovih pojava oblika, koji u modernom vremenu obezbjeđuju da se ta pravna ustanova, kad god se za to ukaže potreba, primijeni na što je više moguće pravičan način. Na način da ni društvo ne ostane uskraćeno za napredak i blagostanje, ali ni da pojedinac, titular prava svojine, ne postane žrtvom nasilnog prekida svojinskog kontinuiteta, bez prethodnog i potpunog namirenja.

Literatura

- Blagojević, Zdravko (2010), *Eksproprijacija nepokretnosti*, Fakultet za obrazovanje diplomiranih pravnika i diplomiranih ekonomista za rukovodeće kadrove u Novom Sadu.
- Bogdanović, Bogdan (1983), *Agrarne operacije*, Građevinski fakultet Univerziteta u Beogradu.
- Ćirković, Božidar (1979), *Eksproprijacija i naknada u jugoslovenskom pravu: sa pregledom sudske prakse*, Savremena administracija, Beograd.
- Fazlić, Velid (2009), *Eksproprijacija u pravu BiH*, Panevropski Univerzitet Apeiron Banja Luka, Ilijaš.

Izvlaštenje, www.orkis.hr.

Lukić, Vladimir (1995), *Katastar nekretnina*, Šumarski fakultet, Banja Luka.

Medić, Igor (2009), *Eksproprijacija u pravu Republike Srpske*, Panevropski univerzitet Apeiron, Banja Luka.

Milardović, Davor (2014), *Eksproprijacija*, Slobomir P univerzitet, Pravni fakultet, Bijeljina.

Salma, Jožef (1987), *Eksproprijacija: institut, sudska praksa i zakonski propisi*, Informator, Zagreb.

HISTORICAL DEVELOPMENT OF EXPROPRIATION WITH A SPECIAL REFERENCE TO THE REGION OF WEST BALKAN'S

ABSTRACT: The legal principle of expropriation is a social and generally beneficial measure that is applied solely with the aim to satisfy the social i.e. general interest. The application of this principle leads to the collision of individual and general interest, and since the individual interest may never be above the general one, this conflict is resolved, through the principle, i.e. the expropriation procedure, in a way where the right of ownership over real estate is limited or abrogated, accompanied by fair compensation, for the sake and on behalf of the general interest. Apart from a possible direct influence on the right of ownership, the expropriation also leads to the formation and termination of a number of other real rights, such as lease, real servitudes, personal servitudes, mortgage etc. The foregoing points to the extremely great importance of this predominantly property principle, just like to the importance and the scope of changes it causes in relation to property right holders as well as the holders of other

real rights over the real estates concerned, and it is, therefore, necessary to demonstrate both its formation and its development through history in general, just like through the history relating to the region.

KEY WORDS: *expropriation, formation and development of the principle, history, region.*

Prof. dr Boris N. Kršev

UDK 336.14:354(497.1)"1918/1928"

336.1/.5(497.1)"1918/1928"

Fakultet za pravne i poslovne studije

Originalni naučni rad

„Dr Lazar Vrkatić“, Novi Sad

Primljen: 1. 9. 2015.

Odobren: 31. 10. 2015.

BUDŽETSKI PROBLEMI KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA 1918–1928.

SAŽETAK: Rad analizira budžete Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, od njenog stvaranja do tzv. „šestojanuarske diktature“, kada dolazi do suspenzije Vidovdanskog ustava, ukidanja političkih partija i raspuštanja parlamenta. Budžet, kao najviši finansijski zakon, bio je predmet stalnih političkih sukoba, ne toliko zbog samog njegovog usvajanja koliko zbog načina kako se puni i kako se troše sredstva. Sasvim prirodno je onda bilo da jednu višestruku zajednicu kakva je bila Kraljevina SHS, čiji narodi nisu bili izjednačeni ni u čemu, počinju sve više opterećavati finansijska pitanja – koliko je ko u nju uneo, šta za nju daje i šta na kraju od nje dobija. Uglavnom, finansijski problemi su sve više opterećivali ionako nestabilan politički život novoformirane države i, pokazalo se, bili suštinski za njen opstanak.

KLJUČNE REČI: *budžet, deficit, suficit, Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca.*

Jugoslovenska država započela je svoj život u potpuno nesređenim pravno-političkim i ekonomsko-finansijskim sistemima. Konceptualno nedovoljno pripremljen, niti na bilo koji način projektovan čin ujedinjenja – potpuno različitih delova kulturno i istorijski razuđenog južnoslovenskog naroda, doveo je do sukoba civilizacijskih margina na kojima se temeljila svest o „jedinstvu

troimenog naroda“. Na drugoj strani, gotovo sve istorijske pokrajine i same imaju unutrašnjih problema oko sređivanja ekonomske i socijalne situacije, tako da im je osećaj „kolektivne solidarnosti“ za druge delove nove države potpuno stran. Primarni zadatak pokrajinskih vlada formiranih na osnovu ženevskog dokumenta bilo je upravo sređivanje tih problema, tako da je malo ko vodio računa o funkcionisanju celine. Zato je već prva zajednička vlada koju je formirao Stojan Protić insistirala na ukidanju pokrajinskih vlada.

Počeci centralizacije državnih finansija bili su u skladu sa demisijom pokrajinskih uprava, ne bi li se na taj način uspostavila kontrola nad svim državnim rashodima i prihodima. Ona se zapravo načelno i pravdala ostvarenjem nacionalnih ideala – oslobođenjem i ujedinjenjem svih Srba, Hrvata i Slovenaca, gde su „novoju državnoj zajednici bili preko potrebni snažni finansijski izvori iz kojih bi ona crpela potrebna novčana sredstva za pravilan i konstantan napredak, u smislu što efikasnije i pravednije distribucije kapitala i kreditnih linija“.¹

Proces reorganizacije ekonomskog života Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca, izazvan ratom i teritorijalnim promenama, postavio je bezbroj problema gotovo istovremeno i u svim segmentima društvenog života, koji su se morali hitno rešavati – ne samo usled obnove i prilagođavanja novostvorenim uslovima nego i radi obezbeđenja daljeg normalnog razvoja zemlje. Prosto se nije mogao odrediti prioritetni redosled u rešavanju nagomilanih problema koje je sa sobom donelo ujedinjenje. Pitanja ishrane stanovništva, obnove i izgradnje saobraćajnica, agrarne reforme, obnove i reforme zdravstva, školstva, vojske i policije, samo su neka koja su se nametala kao prioritetna i za čije je rešenje trebalo izdvojiti i vremena i novca – kojih evidentno nova država nije imala u dovoljnoj meri.

¹ *Нови живот*, књ. XV, св. 4, Београд, 1. септембар 1923, 112.

Opšta nesređenost državnog aparata uticala je i na državne finansije, jer su neujednačeno zakonodavstvo, valutni haos i nestabilne cene onemogućavale bilo kakva optimistička predviđanja. Na drugoj strani, ogroman i neracionalan državni aparat, koji je trebalo izdržavati, doprinosa je povećanju postojećih poreskih stopa. Zatečena finansijska situacija postajala je sve složenija usled činjenice da su državne potrebe premašivale postojeće realne izvore njihovog finansiranja. Rashodi su rasli ne samo zato što je nova država morala formirati svoj novi državni aparat nego pre svega zato što nova administracija nije funkcionisala kako treba. Na samom početku zajedničkog života centralna izvršna vlast je imala podređen položaj u odnosu na pokrajinske vlade, koje su sačuvale svoju finansijsku samostalnost. Nalazeći se u bezizlaznoj situaciji, državne finansije su crpele svoja sredstva iz vanrednih kredita kod Narodne banke, dok budžeta redovnog i pravilnim putem donetog nije bilo. Otuda se smatralo primarnim ukidanje pokrajinskih vlada i zavođenje finansijskog centralizma.

Izrada prvog budžeta u takvim okolnostima zaista je bila problematična, jer je centralna vlada trebalo da zna, a samim tim i da planira prihode i rashode na čitavom području nove države. Rashodi su se još nekako i mogli anticipirati, ali prihodi nika-ko.² Realizacija prvog državnog proračuna odvijala se u dve faze. Prvo su krajem decembra 1918. godine, na poziv tadašnjeg ministra finansija dr Momčila Ninčića, finansijski eksperti iz Srbije, Crne Gore, Slovenije, Hrvatske, Bosne i Hercegovine i Vojvodine izradili predloge budžeta za prvih šest meseci 1919. godine za svoje pokrajine. Sumarni izveštaj, prema rečima samog ministra Ninčića, delovao je poražavajuće, jer je predviđao gotovo dvostruko veće rashode u odnosu na predviđene prihode.³ Taj nacrt

² *Нови живот*, књ. IV, св. 7, Београд, 1921. Милан Ђорђевић, *Једна слика из нашег државног буџета*.

³ *Министарство финансија Краљевине Југославије 1918–1938*, Београд 1939, 22–23.

budžeta podnesen je Narodnoj skupštini na usvajanje 23. maja 1919. godine, koja ga opravdano zbog njegove totalne neuravnoteženosti nikada nije ni stavila na dnevni red. Međutim, to nije sprečilo vladu da takav budžetski predlog počne realizovati, popunjavajući manjak prihoda zaduženjima kod Narodne banke.⁴

Druga polovina 1919. godine finansirana je tzv. „budžetskim dvanaestinama“. Odobrenje za finansiranje državnog aparata putem „dvanaestina“ vlada je dobila 10. jula 1919, posle velikih peripetija u Predstavničkom domu.⁵

„Očekivani“ deficit za 1919. godinu završio bi se u iznosu od 1.307 miliona dinara da vlada nije odlučila da se i prvi meseci

Josko Lakatoš, *Jugoslavenska privreda*; Zagreb 1933; Miroslav Juhn, *Državne financije*, 221–222. U budžetu za 1919/20. godinu utvrđeni prihodi iznosili su 713.828.182,25 dinara (416.327.998 dinara i 1.190.000.737 kruna), dok su stvarni rashodi iznosili 1.558.224.130,27 dinara (1.293.186.435,52 dinara i 1.060.150.779,00 kruna). Budžet je bio uravnotežen u delu koji je bio izražen u krunama, tačnije u delu koji se odnosio na pokrajine u kojima se u opticaju nalazila austrougarska moneta, dok je deficit iskazao u svom dinarskom delu, odnosno u delu države koja je za valutu imala srpski dinar.

⁴ Za prvih šest meseci 1919. godine vlada je podigla tri vanredna kredita kod Narodne banke – dva na iznose od po 130 miliona dinara i jedan u iznosu od 201,5 miliona dinara (Славко Шегеров, *Наше финансије, 1918–1925*, Београд 1926, 13).

⁵ Budžetske dvanaestine predstavljaju oblik finansiranja rashoda za vremenski period kada nema, odnosno kada iz raznoraznih razloga (raspuštanje parlamenta, kriza vlade i dr.) skupština ne usvoji budžetski zakon. Dvanaestine ujedno predstavljaju oblik privremenog budžeta koji donosi predstavnički organ i kojim se daje ovlašćenje vladi da može vršiti prikupljanje prihoda i izmirivati rashode za jedan kraći vremenski period (obično od jednog do tri meseca). Sam naziv „budžetska dvanaestina“ predstavlja jednu dvanaestinu prethodnog budžeta čiji se rashodi i prihodi prihvataju kao validni za nekoliko meseci u tekućoj godini za koju još nije usvojen godišnji budžet. Kada parlament izglasa budžet za tekuću godinu – on sadrži sve ostvarene prihode i izvršene rashode u periodu privremenog finansiranja – po osnovu budžetskih dvanaestina. Sistem dvanaestina u suštini nije dobar, ali ima jednu dobru stranu – što produžuje stari budžet, koji je, po pravilu, manji od novog budžeta, tako da se dvanaestine mogu tretirati kao oblik „budžetske štednje“ (*prim. B. K.*).

naredne godine finansiraju putem „dvanaestina“. Početkom 1920. godine dolazi do novog zaduženja kod Narodne banke za dodatnih 900 miliona dinara, tako da se sa „dvanaestinama“ produžava sve do kraja maja 1920. godine. Na kraju je budžetski deficit iznosio preko 2.207 miliona dinara.⁶

Novi, drugi po redu budžet, predviđao je rashode u iznosu od 3.994.356.543,50 dinara, dok su prihodi anticipirani na 3.884.177.798,00 dinara. Taj budžetski predlog delovao je samo na prvi pogled kao uravnotežen predviđajući deficit od svega 110 miliona dinara. Međutim, i on se završio, ali sa još većim deficitom nego prethodni budžet. Isto tako, ni taj proračun nije prošao skupštinsku proceduru. Ali po prvi put je projektovan za „budžetsku godinu“ – odnosio se na period od 1. juna 1920. do 31. maja 1921. godine. Za vreme njegovog trajanja vlada se kod Narodne banke permanentno zaduživala u ukupnom iznosu od 1.485 miliona dinara.

Iako je planirano da se bužetska godina završi krajem maja, vešto je iskorišćena skupštinska sednica od 27. i 28. juna (kada je izglasan Vidovdanski ustav) da se donese i Privremeni zakon kojim će se i taj budžet produžiti za sedam dvanaestina – do kraja

⁶ С. Шеферов, *Наше финансије*, н. д. 14. (Taj deficit delimično je pokriven pozajmicom od 50 miliona franaka – oko 105 miliona dinara – od francuske i engleske vlade, reprogramiranjem zaduženja kod Narodne banke za 1.197 miliona dinara, kao i već pomenutim zadržavanjem krunskih novčanica prilikom podnošenja na zamenu u iznosu od 20% – na taj način je prikupljeno oko 922 miliona kruna, odnosno sa 300 miliona kruna pozajmljenih od Beča radi razmene pohabanih novčanica, a koje su stvarno služile za pokriće deficita – što je u ukupnoj dinarskoj protivvrednosti iznosilo oko 305 miliona dinara. Deficit kojim je završen budžet za 1919/20. godinu, i pored raznovrsnih izvora vanrednih prihoda, na kraju je ostao nepokriven za iznos od 600 miliona dinara, i kao takav prenet je u privremeni budžet za 1920/21. godinu. Nepokriveni budžetski deficiti pretvarani su u tzv. državne „leteće dugove“, koji su imali status kratkoročnog duga. Leteći dugovi su prenošeni iz budžeta u naredni budžet i na taj način se prividno pokrivali, dok su se zapravo iz godine u godinu sve više gomilavali.

decembra 1921. godine.⁷ U tom periodu vlada se zadužila kod Narodne banke za dodatnih 660 miliona dinara, tako da se ukupna suma rashoda popela na 6.145 miliona dinara. Reagujući na takvo stanje u državnim finansijama, parlament je 2. jula doneo odluku o formiranju Finansijskog odbora, sa zadatkom da ispita uzroke velikih državnih rashoda i budžetskih deficita, sa predlogom mera za njihovo otklanjanje. Odbor je ubrzo definisao uzroke takvog stanja, stavljajući poseban akcent na:

- velike vojne izdatke;
- ogroman činovnički aparat; i
- neracionalno državno gazdovanje i gotovo nikakvo vođenje računa o osnovnom finansijskom načelu štednje.

U cilju sanacije navedenih uzroka Odbor je predložio vladi što hitnije potpisivanje svih mirovnih ugovora kako bi se omogućilo smanjenje vojske i vojnog kadra (Ministarstvo vojske je brojalo oko 10.000 oficira i blizu 190.000 vojnika, koji su se direktno finansirali iz budžeta)⁸, zatim reviziju broja državnih činovnika (državna administracija je u tom trenutku brojala oko 130.000 službenika), kao i racionalizaciju i reorganizaciju svih sektora državne uprave. Na taj način je Finansijski odbor mislio da će se postići velike uštede, kao i da će se omogućiti budžetska ravnoteža. U tom cilju je svim ministarstvima sugerisano da dalja

⁷ Budžetska 1920/21. godina, osim što je produžena sa 7/12 u 1921. godini, za isti broj dvanaestina produžena je i u narednoj godini. Iako su zvanični krugovi tvrdili da taj period od 1. juna 1921. do 31. jula 1922. godine predstavlja budžetsku 1921/22. godinu, on nikada nije imao status zasebne budžetske celine nego periode ispunjene rekordnim brojem dvanaestina. U periodu od januara do jula 1922. godine rashodi su se uvećali za još 4.000 miliona dinara, tako da su za tih 14 meseci iznosili 4.660 miliona dinara (*Министарство финансија, н. д.*, 23–28).

⁸ Po broju vojnika 1921. godine Kraljevina SHS se u Evropi nalazila na petom mestu. Od nje su bile brojnije jedino armije Francuske (800.000), Poljske (600.000), Italije (300.000) i Velike Britanije (250.000).

postavljenja novih činovnika svedu na najmanju meru – „ukoliko nisu od preke državne potrebe“, kao i da pristupe smanjenju njihovih plata.⁹

A kako je preskočena budžetska 1921/22. godina i umesto nje u skupštinsku proceduru ušao predlog budžeta za 1922/23. godinu, odnosno kako je budžetska 1920/21. godina produžena za četrnaest dvanaestina – predstavlja svojevrsnu „malu školu“ parlamentarne opstrukcije.

Na poslednjem sastanku Ustavotvorne skupštine (3. jula 1921) ministar finansija, dr Kosta Komanudi, obratio se parlamentu sa molbom da zbog letnje pauze predlog budžeta za 1921/22. godinu podnese neposredno Finansijskom odboru. Skupština je prihvatila taj zahtev, ali je nakon prijema nacрта, 26. septembra Odbor konstatovao da predlog budžeta nisu verifikovali svi resorni ministri. U očekivanju njegove verifikacije, 20. oktobra 1921. godine dolazi do prvog redovnog saziva Narodne skupštine, koja na svom trećem sastanku početkom novembra imenuje nove članove Finansijskog odbora. Iako se radilo o reizboru, novi – zapravo stari članovi odbora, u skladu sa skupštinskom procedurom, ponovo konstituišu taj parlamentarni organ. Sa docnjom od gotovo

⁹ Arhiv Jugoslavije (AJ), Fond Milana Stojadinovića, 37-32-239. Odvojena mišljenja članova Zemljoradničkog kluba (Vojislava Lazića i dr Uroša Stajića) i Jugoslovenskog kluba (Vladimira Pušenjaka, Karola Škulja i dr Ante Dulibića) na izveštaj Finansijskog odbora o budžetu za 1920/21. godinu, kao i budžetskim dvanaestinama za period jun–decembar 1921. i za period januar–jul 1922. godine. U izveštajima se navodi, iako je po prvi put Odbor glasno rekao ko čini balast budžetskoj ravnoteži, da se izlazeći po treći put pred Narodnu skupštinu sa zahtevom da se drugi budžet po redu produžuje za ukupno 14/12 krše svi zakoni, od Ustava do Zakona o državnom računovodstvu. Takođe, primećuje se da se najmanje novca ulaže u privredne investicije, zdravstvo, prosvetu ili kulturu, a mnogo više u „obilno i izdašno nagrađivanje i finansiranje raznih delegacija i komisija, kako u zemlji tako i na strani, kako potrebnih tako i nepotrebnih“. Od ukupnog iznosa rashoda za budžetsku 1920/21. godinu gotovo jedna trećina je odlazila na vojsku (2.081 milion dinara), dok je na investicije u privredi izdvojeno svega 737 miliona dinara.

dva i po meseca, Odbor je 5. decembra ponovo primio predlog budžeta za 1921/22. godinu na usvajanje. Ali upravo tada izbija kriza vlade, tako da se usvaja predlog o vanrednim budžetskim dvanaestinama za januar i februar 1922. godine. Nakon konsolidacije vlade, ministar finansija uspeva 4. januara 1922. godine da pročita svoj ekspoze o predlogu budžeta, ali kako on nije bio štampan (umnožen) za članove parlamenta nije se ni moglo pristupiti načelnoj raspravi i njegovom usvajanju. Tek 1. februara Finansijski odbor dobija potreban materijal, ali njegov rad biva prekinut jer je u međuvremenu podnesen zakonski predlog o budžetskim dvanaestinama za mart i april 1922. O vanrednom finansiranju Odbor se izjašnjava 14. februara, a nakon toga pristupa pretresu nacrtu budžeta, ali samo do 21. februara, kada se podnosi jedan sasvim beznačajan zakonski predlog o odlaganju trgovačkih plaćanja. Taj predlog zakona Odbor je po hitnom postupku razmotrio i već 27. februara se vratio na analizu budžetskog predloga – ali opet nakratko, jer je nakon usvajanja novog Poslovnika (3. marta) izvršen izbor novog sastava Finansijskog odbora, kada se na mesto sada već upućenih članova u budžetsku problematiku biraju novi – neupućeni članovi. Ponovo podeljen u sekcije, Odbor iznova započinje rad na projektu budžeta, ali je i taj rad isprekidan raznoraznim odobrenjima vezanim za prvi unutrašnji zajam (tzv. „7% investicioni zajam“) i raspravama oko izmena i dopuna Zakona o dodacima na skupoću državnih službenika i sl. Isto tako, Odbor je morao tokom aprila da radi na zakonskom predlogu o budžetskim dvanaestinama za maj i jun 1922. Sa malim prekidima u maju, kada su razmatrane dvanaestine za jul, rad na budžetu je nastavljen tokom juna i jula, kada je konačno 1. avgusta u Narodnoj skupštini izglasan i usvojen – ali sada kao prvi redovan parlamentarni budžet za 1922/23. godinu.¹⁰

¹⁰ *Споменица Савеза земљорадника*, Београд 1940, 259–260 (Fragmenti iz govora Miloša Moskovljevića u Narodnoj skupštini jula 1922. godine, u kom osuđuje način na koji se u parlamentu usvaja budžet: „Brzina donošenja

Budžet za 1922/23. godinu predviđao je prihode od 6.265.577.704 dinara i rashode od 6.257.577.804 dinara. Predloženi prihodi nisu bili realizovani jer su u dvanaestinama za januar–jul 1922. godine oni bili smanjeni, tako da je taj budžet samo na prvi pogled delovao kao uravnotežen, odnosno da će se predstojeća budžetska godina završiti sa suficitom. Međutim, već u toku pretresa budžeta rashodi su amandmanima uvećani za 1.016 miliona dinara, tako da su predloženi rashodi *de facto* iznosili 7.274 miliona dinara. Na kraju se i taj budžet završio poput njegovih prethodnika – sa velikim deficitom koji je iznosio gotovo 2,2 milijarde dinara.¹¹

Na postojanje bužetske neravnoteže najviše je uticao veliki i neopravdani optimizam u pogledu državnih prihoda i neracionalnost državnih rashoda. Prilikom izrade gotovo svih budžetskih nacrti jedino je bilo bitno postići ravnotežu na papiru, a ne suočiti se sa činjenicama onakvim kakve one uistinu jesu i onda preduzimati potrebne mere za njihovo prevazilaženje.^{12, 13}

budžeta bila je u režiji same vlada, koja je insistirala da se u toku jednog dana usvoji budžet za najmanje dva ministarska resora. Skupštinska sala je prilikom pretresa budžeta u pojedinostima često bila poluprazna, tako da su odluke o visini budžetskih sredstava bile odraz nezainteresovanosti narodnih poslanika za finansijske prilike u zemlji“.)

¹¹ Rashodi po tom budžetu u predviđenim iznosima trošeni su od avgusta 1922. do kraja maja 1923. godine, kada Milan Stojadinović, ministar finansija u vladi Nikole Pašića, podnosi zakonski predlog o naknadnim i vanrednim kreditima u iznosu od 1.200 miliona dinara. Iako je Glavna kontrola državnog računovodstva utvrdila da ti krediti nemaju zakonsku osnovu i pokriće, ministarski savet je bez saglasnosti većine parlamenta 26. juna 1923. godine doneo ukaz o njegovom odobrenju. Ta vladina odluka je izazvala bujicu nezadovoljstva, jer je naočigled povredila budžetsko pravo i pravo parlamentarne kontrole njegovog izvršenja. Stvarni rashodi za budžetsku 1922/23. godinu (do kraja juna 1923) iznosili su 8.473 miliona dinara (C. Шећеров, *Наше финансије, н. д.*, 47–50).

¹² AJ, 37-33-242. Predlog budžeta za 1922/23. godinu.

¹³ *Споменица Савеза земљорадника, н. д.*, 261. (Dr Uroš Stajić, član Zemljoradničke stranke, prilikom obraćanja parlamentu jula 1922. godine,

RASHODI U BUDŽETU ZA 1922/23. GODINU			
R A Z D E O	Predlog rashoda	Naknadni troškovi	Ukupni rashodi
Vrhovna državna uprava	598.487.881,35	58.445.000,00	656.932.881,35
Ministarstvo pravde	185.677.576,90		185.677.576,90
Ministarstvo prosvete	459.924.493,30		459.924.493,30
Ministarstvo vera	81.619.291,20	4.009.045,25	85.628.336,45
Ministar. unutrašnjih dela	322.868.622,15	3.833.005,10	326.701.627,25
Ministarstvo zdravlja	185.603.764,95	12.300.000,00	197.903.764,95
Ministar. inostranih dela	34.312.197,50		34.312.197,50
Ministarstvo finansija	979.227.145,90	141.000.000,00	1.120.227.145,90
Ministarstvo vojske	1.154.582.394,40		1.154.582.394,40
Ministarstvo građevina	273.095.216,75		273.095.216,75
Ministarstvo saobraćaja	831.081.742,60	402.452.243,29	1.233.533.985,89
Ministar. pošta i telegrafa	238.254.234,65	34.558.085,20	272.812.319,85
Ministarstvo poljoprivrede	114.156.187,60		114.156.187,60
Ministar. šuma i rudnika	206.464.051,00		206.464.051,00
Ministarstvo trgovine i ind.	40.688.995,06		40.688.995,06
Ministar. socijalne politike	414.111.489,85		414.111.489,85
Ministarstvo agrarne ref.	55.514.979,10		55.514.979,10
Ministarstvo ishrane	907.540,60		907.540,60
Budžetski rezervni krediti	81.000.000,00		81.000.000,00
Vanr. dodatak na skupoću		360.000.000,00	360.000.000,00
Ukupno	6.257.577.804,86	1.016.597.378,84	7.274.175.183,70

U želji da koliko-toliko održe budžetsku ravnotežu, članovi Finansijskog odbora su predložili Narodnoj skupštini da osnuje Odbor za kontrolu izvršenja budžeta, kao i Odbor za ispitivanje

opredeljeni iznos iz državnog proračuna za Ministarstvo ishrane nazvao je više nego skromnim i rekao da predstavlja posledicu sukoba ličnih interesa, jer „država uplaćuje velika sredstva na privatne račune pojedinih trgovaca u svrhu snabdevanja životnim namirnicama pasivnih krajeva, a ne resornom ministarstvu koje je za tu namenu i osnovano. Na taj način se za četiri godine iz državnog budžeta prelilo u privatne džepove preko 200 miliona dinara, dok je u istom periodu Ministarstvo ishrane dobilo manje od 5 miliona dinara.“.)

racionalne eksploatacije državnih privrednih ustanova (šuma, rudnika, državnih fabrika i državnih imanja). Iako je obrazovanje ta dva tela bilo predviđeno i paragrafima 25 i 26 Finansijskog zakona za 1922/23. godinu,¹⁴ njihovi članovi nikada nisu izabrani i imenovani. Finansijski odbor je insistirao na štednji, ali taj duh nije bio razvijen kod većine narodnih poslanika, koji su gotovo uvek bili na strani povećanja i to pre svega ličnih rashoda. Parlamentarne kampanje vladine većine protiv Finansijskog odbora i njegove inicijative za budžetskim uštedama išle su dotle da su pojedini poslanici (M. Stojadinović) osporavali njegovu kompetentnost i pravo da predlaže racionalizaciju činovničkog i vojnog kadra (naročito pograničnih trupa), jer bi se time narušila bezbednost zemlje – iako su svi mirovni sporazumi već odavno bili potpisani.¹⁵

Predlog budžeta za 1923/24. bio je podnesen u zakonskom roku – novembra 1922. godine, ali je i on, poput budžeta za 1921/22, preskočen, jer je period od jula 1923. do marta 1924. godine finansiran pomoću budžetskih dvanaestina. Ubrzo nakon podnošenja nacarta, usled krize vlade, Narodna skupština je tokom decembra 1922. godine bila raspuštena. Novi parlamentarni izbori bili su zakazani za 18. mart 1923. godine, tako da je u tom periodu nemoguće bilo i razmatrati predlog zakona o budžetu. Usled neblagovremenog sazivanja Narodne skupštine (početkom maja), kao i davanja prioriteta izglasavanju Zakona o naknadnim i vanrednim kreditima, tri dana pre redovnog isteka budžeta za 1922/23. godinu, 27. juna 1923. godine doneta je odluka o produženju tekućeg budžeta za tri dvanaestine, odnosno za jul, avgust i septembar 1923. Rashodi za ta tri meseca iznosili su 3/12 ukupnih rashoda iz budžetske 1922/23. godine, što je iznosilo skoro 2.120 miliona dinara. Međutim, to nije bio njihov kraj, jer su naknadne

¹⁴ Laza Kostić – Adam Maksimović, *Zbornik finansijskih zakona od 1919. do 1939/40. godine*, Novi Sad 1939, 121.

¹⁵ С. Шеферов, *Наше финансије, н. д.*, 36–37, 103–104.

pozajmice od Narodne banke iznosile dodatnih 254 miliona dinara.

Pretnes budžeta za 1923/24. nije započet ni nakon isteka budžetske dvanaestine za septembar 1923. godine. Po oprobanoj i već viđenom receptu, vlada Kraljevine SHS je kasnila sa štampanjem materijala sa predlogom budžeta, tako da ga uoči jesenjeg zasedanja parlamenta nisu dobili, ne samo narodni poslanici nego ni članovi Finansijskog odbora. Zbog tog nehata i sporosti u radu izvršne vlasti Odbor je bio primoran da produži dvanaestine za naredna tri meseca – oktobar, novembar i decembar 1923. godine. Međutim, kako su u tom periodu primarno rešavani Zakon o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda, Zakon o ustrojstvu vojske i mornarice i Izmene i dopune Zakona o taksama – ni krajem decembra 1923. godine nije bio završen pretnes budžeta za 1923/24. u Finansijskom odboru. Načelni pretnes budžeta počeo je tek krajem januara 1924, kada je, sasvim prirodno, parlament morao prethodno da izglasa zakon o dvanaestinama, kojim su one produžile budžetsku 1922/23. godinu za nova tri meseca, odnosno za januar, februar i mart 1924. godine.¹⁶ Na taj način je Narodna skupština – kao najviše zakonodavno telo, definitivno izgubila uticaj na izglasavanje i donošenje državnog budžeta. Njena uloga se na kraju pretvorila, kako su to već ranije primetila pojedina javna glasila – „na formalno potvrđivanje već donetih odluka“.¹⁷

Tako je na kraju nacrt budžeta za 1923/24. sa izvesnim izmenama i dopunama postao budžet za 1924/25. godinu, a sam početak budžetske godine pomeren je sa 1. jula na 1. april, što se od tada uzima za njen početak. Ekspoze predloga budžeta za

¹⁶ С. Шеферов, *Наше финансије, н. д.*, 81–86. (Od predviđenih rashoda u iznosu od 6.033 miliona dinara, budžetska 1923/24. godina se završila sa dodatnih 4.310 miliona dinara vanrednih rashoda, što je probilo do tada nezamislivu budžetsku barijeru od 10 milijardi dinara.)

¹⁷ *Самоуправа*, 21. септембар 1921.

1924/25. godinu izneo je u parlamentu, prvi put u funkciji ministra finansija, Milan Stojadinović 30. januara 1924. godine, ali ga poslanici nisu mogli pratiti jer je taj predlog štampan samo za članove Finansijskog odbora. Govorom brojeva, nacrt budžeta je bio uravnotežen jer je predviđao rashode i prihode u iznosu od 10.405 miliona dinara. Iako znatno uvećan u odnosu na svoje prethodnike, prema rečima samog ministra, imao je zadatak da sprovede deflacionu politiku.¹⁸ Finansijska politika Pašićeve vlade imala je tri slogana: u valutnom pogledu – deflacija, u pogledu budžeta – ravnoteža, i u pogledu rashoda – štednja.¹⁹

PREDLOG RASHODA U BUDŽETU ZA 1924/25. GODINU			
R. br.	Ministarstvo	Iznos rashoda	%
I	Vojno	1.956.000.606,40	18,80
II	Saobraćaja	1.782.493.879,00	17,13
III	Finansija	1.481.441.864,57	14,24
IV	Državne uprave	1.335.544.766,45	12,84
V	Prosvete	579.262.942,65	5,58
VI	Unutrašnjih dela	496.322.306,70	4,77
VII	Građevina	396.757.081,00	3,81
VIII	Pošta i telegrafa	364.574.165,06	3,50
IX	Socijalne politike	359.243.648,35	3,45
X	Šuma i ruda	337.965.407,13	3,25
XI	Narodnog zdravlja	288.042.142,40	2,77
XII	Pravde	231.429.142,40	2,22
XIII	Poljoprivrede i voda	214.607.144,36	2,06
XIV	Inostranih dela	183.010.380,00	1,76

¹⁸ Milan Stojadinović, *Naš finansijski položaj*, Beograd 1924, 16–17. (Na teret rashoda budžeta za 1924/25. godinu uračunate su i četiri dvanaestine za period april–jul 1925. godine, tako da su ukupno odobreni rashodi iznosili 11.725 miliona dinara.)

¹⁹ *Политика*, 10. новембар 1924.

XV	Vera	105.161.922,50	1,01
XVI	Agrarne reforme	92.551.951,10	0,89
XVII	Trgovine i industrije	80.219.527,53	0,77
XVIII	Ustavotvorne skupštine	370.977,80	0,00
XIX	Budžetska rezerva	120.000.000,00	1,15
UKUPNO		10.405.000.000,00	100,00

Razloge koji su izazvali povećanje budžeta za 1924/25. godinu treba tražiti u „neplaniranim izdacima“ nastalim nakon usvajanja Zakona o činovnicima i ostalim državnim službenicima građanskog reda, kao i Zakona o ustrojstvu vojske i mornarice, kojim su svim državnim službenicima i vojnim licima predviđene znatno veće plate. Zapravo, od ukupnih rashoda, na lične rashode u budžetu (zarade, penzije i ostale naknade) odlazilo je preko 40% od planiranog budžeta (4.123 miliona dinara), dok se za materijalne rashode (investicije, uvoz sirovina) izdvajalo nepunih 30% budžeta, odnosno 3.282 miliona dinara. Brojne mere koje su preduzimate u cilju racionalizacije i smanjenja činovničkog i vojnog aparata nikada nisu dale željene rezultate, jer broj zaposlenih u državnoj administraciji nikada nije silazio ispod 250.000.²⁰

Kako bi se obezbedila budžetska ravnoteža, aproksimativno su određeni i prihodi u budžetu za 1924/25. godinu, i to na bazi prihoda iz prethodnog perioda, koji se finansirao pomoću budžetskih

²⁰ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Milana Stojadinovića o predlogu budžeta za 1924/25. godinu. (Predlog budžeta sadrži kredite podignute kod Narodne banke za izmirenje činovničkih i oficirskih plata, kao i za poboljšanje materijalnog položaja ratnih vojnih invalida, u ukupnom iznosu od 650 miliona dinara. Druga velika stavka u budžetu predstavlja izdvajanje u iznosu od 200 miliona dinara za naoružanje vojske. U ekspozeu se napominje da je za tu namenu u prethodnim budžetima odobreno ukupno 800 miliona dinara, kao i da naoružanje još uvek nije kupljeno iako je „dato ovlašćenje za trošenje novca“. Prema Stojadinovićevom mišljenju, pitanje naoružanja se mora rešiti iz redovnih budžetskih prihoda – povećanjem poreza i taksu i jednim dugoročnim zajmom u inostranstvu, a ne pozajmicama od Narodne banke.)

dvanaestina. Očekivani budžetski prihodi za 1924/25. godinu bili su razdeljeni po poreskim segmentima, a odnosili su se na:

PREDLOG PRIHODA U BUDŽETU ZA 1924/25. GODINU		
R. br.	Izvor prihoda (za budžetsku 1924/25)	Očekivani iznos
I	Državni monopoli	2.336.050.000,00
II	Državne železnice (vozarina)	2.086.690.000,00
III	Državne carine	1.689.000.000,00
IV	Trošarine i takse	1.562.000.000,00
V	Neposredni porezi	1.119.202.157,00
VI	Državna privreda	1.090.742.435,00
VII	Porez na poslovni obrt	200.000.000,00
VIII	Državna dobra i imanja	176.342.400,00
IX	Razni prihodi	78.081.008,00
X	Invalidski porez	50.150.000,00
XI	Dobit na novcu	12.000.000,00
XII	Poštanska štedionica	9.742.000,00
UKUPNO		10.405.000.000,00

Podeljeno po mesecima, prihodi su trebali da iznose 867 miliona dinara mesečno, upravo onoliko koliko su približno iznosili u septembru 1923. godine (856 miliona dinara). Predviđeni prihodi, prema rečima ministra finansija – bilo da se upoređuju po mesečnom rastu u odnosu na prethodnu godinu ili da se poredi njihov rast u komparaciji između 1923. i 1922. godine – pokazuju da su ostvarivi, odnosno da ih se može realno očekivati.²¹ To je prvi budžet koji je, zahvaljujući stabilizaciji kursa dinara, intenziviranju proizvodnje u poljoprivredi i aktivnom spoljnotrgovinskom

²¹ M. Stojadinović, *Nаш finansijski položaj, n. d.*, 19–21. (Realnost predviđenih prihoda potkrepljena je naknadnim uvođenjem novih taksi i povećanjem železničkih tarifa, od kojih se očekivalo 450 miliona dinara godišnje, odnosno dodatnih 37,5 miliona dinara prinosa od poreza na mesečnom nivou.)

bilansu, ostao u ravnoteži, jer se, prema svim zvaničnim izveštajima, budžetska 1924/25. godina završila sa suficitom u iznosu od 298 miliona dinara.²² Na takav završetak budžetske godine uticala je i sama država koja se odrekla daljeg zaduživanja kod Narodne banke, kao i principijelna i dosledna implementacija deflacione politike, koja je iz meseca u mesec beležila konstantno smanjenje novca u opticaju. Tako je od oktobra 1923. godine, kada je novčani opticaj iznosio 6.000 miliona dinara, do juna 1924. godine, kada je iznosio 5.400 miliona dinara, smanjen za punih 600 miliona dinara.²³

Predlog budžeta za narednu godinu nikada nije bio razmatran u Narodnoj skupštini, nego se čitava 1925/26. godina finansirala na osnovu zakona o budžetskim dvanaestinama. Prema mišljenju pojedinih savremenika, ni kod jednog od relevantnih zvaničnika nije postojala želja da se donese budžet za 1925/26. godinu.²⁴ Premda je i sam bio jedan od protivnika i oštrih kritičara politike finansiranja putem dvanaestina, Stojadinović se odlučuje da državne finansije za narednu godinu nastavi pomoću dvanaestina projektovanih iz budžeta za 1924/25. godinu. Razlozi za donošenje takve odluke bili su inicirani čestim skupštinskim prekidi-
ma rada (kriza i pad Pašićeve vlade juna 1924. godine, ponovna

²² *Министарство финансија, н. д.*, 28.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.*, 222. Budžetom odobreni rashodi (uključujući u njih i vanredne kredite) iznosili su 11.725.741.322,00 dinara, dok su stvarno utrošeni u iznosu od 10.540.296.203,62 dinara. Slična situacija bila je i sa prihodima, koji su predviđeni na 10.450.000.000 dinara, dok su na kraju ostvareni u iznosu od 10.838.448.358,67 dinara. Zahvaljujući racionalizaciji rashoda i doslednoj poreskoj politici budžetska 1924/25. godina se po prvi put u istoriji finansija Jugoslavije završila sa suficitom od 298.152.155,05 dinara.

²³ *Политика*, 29. јун 1924.

²⁴ Slavko Šećerov, *Državne finansije za 1925/26. i Vojvodina*, Novi Sad s. a. 1. (Govor dr Slavka Šećerova, narodnog poslanika u Narodnoj skupštini, 18. juna 1925. godine, povodom usvajanja budžetskih dvanaestina za avgust-novembar 1925. godine.)

kriza i pad Davidovićeve vlade decembra iste godine, odlaganje vanrednog i redovnog saziva parlamenta u maju i oktobru 1925. godine, opstrukcija rada parlamenta od strane Hrvatske seljačke stranke i dr.), ali i ličnom željom da se kroz finansiranje budžetske 1925/26. godine pomoću dvanaestina iz prethodnog budžeta – sačuva „recept“ uspešnog vođenja finansija.

Zakonski predlozi o budžetskim dvanaestinama usvajani su tokom marta (za april–jul), juna (za avgust–novembar) i oktobra 1925. godine (za period decembar 1925. – mart 1926). Politički protivnici osuđivali su budžetsku politiku Milana Stojadinovića, kojom su rashodi stalno uvećavani („iz godine u godinu, iz dvanaestine u dvanaestinu“), dok je „poresko opterećenje dostiglo kulminaciju, jer se nije smelo ni pomišljati na povećanje ili uvođenje novih poreza, prireza i taksí“. ²⁵ Međutim, iako napadan, Stojadinović je uspešno priveo kraju i budžetsku 1925/26. godinu, koja se prema zvaničnim podacima završila sa nešto manjim suficitom nego prethodne godine, u iznosu od 286 miliona dinara. ²⁶

Od 1926. godine nameće se potreba zaustavljanja daljeg rasta budžetskih rashoda – naročito u delu koji se odnosio na lične rashode (plate i penzije državne administracije), koje su usled stalnog rasta pretile da apsorbuju više od 50% svih državnih rashoda. Zato se u svom ekspozou, koji ponovo nije bio na vreme štampan za narodne poslanike, ministar finansija M. Stojadinović trudio da

²⁵ AJ, 37-32-239. Odvojeno mišljenje članova Jugoslovenskog kluba o budžetskim dvanaestinama za 1925/26. godinu. Članovi Jugoslovenskog kluba tražili su da se pod hitno zavedu sve neophodne mere štednje – u svim granama državne administracije i u svim ministarstvima.

²⁶ *Министарство финансија, н. д.*, 29.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.* 222. Kroz budžetske dvanaestine odobreni rashodi iznosili su 12.356.366.220,90 dinara, dok su stvarno utrošeni u iznosu od 11.777.190.023,51 dinara. Prihodi su procenjeni na 10.450.000.000 dinara, dok su na kraju ostvareni u iznosu od 12.063.781.345,70 dinara. Tako se budžetska 1925/26. godina završila sa suficitom od 286.591.322,19 dinara.

prikaže taj segment „da bar izgleda manji nego što je to bio u pret-hodnom budžetu“.²⁷ Gotovo da je postalo praksa, da se materijal uoči skupštinskog pretresa o predlogu budžeta neblagovremeno ili nikako ne dodeljuje narodnim poslanicima, tako da oni nisu bili u poziciji da adekvatno prate predugačke ekspozee ministara finansija, u kojima se često, usled dužine trajanja, krila namera da se nešto „provuče ili sakrije“.²⁸ Na taj način se kršila jedna bitna funkcija parlamenta, a to je kontrola rada vlade i njenog planiranja i raspolaganja državnim finansijama. Neretko se zbog toga u redovima opozicije čula opaska o zameni uloga, odnosno da „vlada kontroliše parlament, a ne parlament vladu“.²⁹

Iako su u budžetu za 1926/27. godinu rashodi planirani sa naknadnim povećanjima na 13.019 miliona dinara, oni su prema završnom računu bili stvarno manji nego rashodi za budžetsku 1925/26. godinu, jer su iznosili 11.592 miliona dinara. Državni prihodi su već treću godinu zaredom pokazivali gotovo konstantu – tako da su se mogli planirati metodom procenjivanja na bazi po-

²⁷ AJ, 37-33-242. Komentar dr Vojislava Veljkovića u Narodnoj skupštini, objavljen u *Politici* 28. marta 1926, na vladin predlog budžeta za 1926/27. godinu.

²⁸ Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata*, knj. I, Zagreb 1961, 251–252.

S. Šećerov, *Naše finansije*, n. d. 52–130. Navode se primeri otkupa akcija za „Južne železnice“, odnosno pruge Đevdelijska–Skoplje–Mitrovica od francuske kompanije *Société anonyme ottomane* (Društvo orijentalnih železnica), mada je ona postala državnim vlasništvom nakon Prvog balkanskog rata; kupovina ostrva Lokrum od kneginje Windischgrätz (Vindišgrec), iako je Senžermenskim ugovorom Lokrum pripao Kraljevini SHS (koincidencija ili ne, dve decenije kasnije ta porodica je dočekala Milana Stojadinovića kao azilanta u Argentini); otkup fabrike papira i kartona od Milana Vape – koja je sagrađena zloupotrebom državnog novca dobijenog od ratnih reparacija (na fasadi te dvospratne zgrade u Beogradu na Senjaku pisalo je *Živi i daj drugom da živi*).

²⁹ Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба, Хрвата и Словенаца, редован сазив за 1925/26, IV књ., 605. (Fragment iz govora narodnog poslanika Franca Smodeja od 28. marta 1926. povodom pretresa budžeta za 1926/27. godinu.)

dataka iz prethodnog perioda. U strukturi državnih prihoda porezi su činili $\frac{2}{3}$, dok su prihodi iz privrede učestvovali sa $\frac{1}{3}$ u celokupnom budžetu. U okviru sume fiskalnih prihoda posredni porezi učestvovali su sa $\frac{3}{4}$, a neposredni sa $\frac{1}{4}$. Prihodi za budžetsku 1926/27. godinu planirani su u iznosu od 12.504 miliona dinara, dok su stvarno, prema završnom računu, ostvareni u iznosu od 11.606.284.606 dinara, tako da se i taj – poslednji Stojadinovićev budžet završio suficitom u iznosu od 13.650.966 dinara.³⁰

Predlog budžeta za 1927/28. godinu je posle dve godine ponovo bio podnet Narodnoj skupštini na razmatranje u zakonskom roku. Međutim, u momentu kada je Finansijski odbor trebalo da iznese o njemu svoje mišljenje i primedbe izbila je kriza vlade Nikole Uzunovića, tako da se nakon pauze i formiranja druge Uzunovićeve vlade direktno pristupilo izglasavanju budžeta, bez prethodnog saopštenja Finansijskog odbora. Budžet je u svom predlogu bio uravnotežen, s tim što je u odnosu na prethodni bio izrazito štedljiv. Tako su ukupni rashodi predloženi u iznosu od 11.690.000.000 (na kraju je odobreno 11.943.655.350) dinara, što je bilo za 814 miliona dinara manje od rashoda iz prethodne godine, dok su prihodi procenjeni u istom iznosu bili veći od prethodnih za 84 miliona dinara. Prema mišljenju pojedinih finansijskih organizacija, brojčano smanjenje budžetskih rashoda i povećanje prihoda bilo je posledica stabilnosti dinara. Međutim, stabilan dinar nije mogao odgovarati „dužničkom lobiju“. Doveden u vezu

³⁰ *Министарство финансија, н. д., 25, 29.*

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d. 222.*

Политика, 16. септембар 1925. (Ukupni državni prihodi sastojali su se od prihoda od carina [1.690.000.000], trošarine i takse [1.810.000.000], državnih monopola [2.468.050.000], poreza na poslovni promet [225.100.000], saobraćaja [2.462.850.000], državnih imanja [235.000.000], neposrednih poreza [914.000.000], državne privrede [1.120.000.000], vanrednih prireza [500.000.000], invalidskog poreza [140.000.000], komorskog prireza [70.000.000], dobiti na novcu [163.000.000] i drugih manjih poreskih stavki u ukupnom iznosu od 100.000.000 dinara.)

sa izmirenjem poreskih dugovanja iz ranijih perioda, od kojih su hronično patila naročito poljoprivredna domaćinstva, predstavljao je zapravo specifičan način uvećanja poreskih obaveza. Jer, zaostala poreska dugovanja koja nisu izmirena iz perioda inflacije država nije otpisala nego je sačekala povoljan period za naplatu svojih potraživanja.³¹

Podneti predlog budžeta od strane ministra dr Ninka Perića, iako restriktivan, nije bio prihvaćen od strane opozicionih krugova – naprotiv, smatran je „štetnim i ubitačnim po ceo narod i narodnu privredu“. Povode za takvu kvalifikaciju opozicija je nalazila u postojanju čak 18 ministarstava, u velikim dispozicionim fondovima (novcu stavljenom na raspolaganje u određene svrhe, a o kojem se ne mora polagati računa), u bogatim izdacima za reprezentaciju, u postojanju brojnog činovničkog aparata koji sam troši gotovo polovinu svih prihoda i u nenamenskom korišćenju inostranih kredita.³² Prema mišljenju samostalnih demokrata, uštede u budžetu za 1927/28. godinu učinjene su u onim oblastima na kojima se ne bi trebalo štedeti, odnosno koja bi zauzimala poslednja mesta na spisku za finansijsku restrikciju. Tako je smanjen kredit za podizanje osnovnih škola za 40% – sa 20.000.000 na 12.000.000 dinara, za invalide i invalidske ustanove smanjenje je iznosilo 80.000.000 dinara, dok se u potpunosti odustalo od izgradnje socijalnih stanova i dr. Veliki izdaci za vojsku, preskupe komunikacije i postojanje nepotrebnih ministarstava za agrarnu reformu i ustavotvornu skupštinu ugrozili su jednu od osnovnih

³¹ Muzej Vojvodine, MV, IO inv. br. arh. 1300, Zaostavština Roberta Paulovića, *Izveštaj Upravnog odbora Udruženja vojvođanskih banaka za 1927*, Novi Sad 1928, 13.

³² AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Ninka Perića o predlogu budžeta za 1927/28. godinu. (O neprimerenom broju ministarstava govori i N. Perić, iznoseći podatak da vlada Velike Britanije broji svega 12 resora, iako joj je broj stanovnika četiri puta veći, kao i da preko svojih dominiona teritorijalno pokriva 1/3 površine Zemljine kugle.)

funkcija države, a to je sveobuhvatno i dosledno sprovođenje socijalne politike.^{33, 34}

UPOREDNI PREGLED RASHODA ZA 1926/27. I 1927/28. GODINU				
Naziv korisnika	Iznos u 1926/27.	%	Iznos u 1927/28.	%
Vrhovna državna uprava	131.360.123,00	1,05	130.324.000,00	1,11
Penzije	498.057.551,00	3,98	604.000.000,00	5,16
Državni dugovi	571.024.582,00	4,57	602.071.000,00	5,15
Ministarstvo pravde	311.657.432,00	2,49	293.766.658,50	2,51
Ministarstvo prosvete	791.590.808,00	6,33	873.126.923,00	7,47
Ministarstvo vera	138.516.634,00	1,11	146.399.519,00	1,25
Min. unutrašnjih dela	639.852.152,00	5,12	605.715.870,00	5,18
Min. narodnog zdravlja	303.487.782,00	2,42	287.573.270,00	2,46
Min. inostranih dela	173.813.674,00	1,39	161.349.311	1,38
Ministarstvo finansija	1.073.578.482,70	8,58	959.369.160,00	8,20
Ministarstvo vojske	2.413.000.000,00	19,29	2.350.486.583,00	20,10
Ministarstvo građevina	430.072.798,00	3,44	387.000.000,00	3,31
Ministarstvo saobraćaja	3.010.989.939,00	24,16	2.530.445.201,00	21,75
Min. pošta i telegrafa	428.666.268,00	3,43	426.287.753,00	3,65
Min. poljoprivrede i voda	232.457.400,00	1,81	288.072.262,50	2,46
Min. šuma i rudnika	412.097.602,00	3,29	374.702.986,00	3,20
Min. trgovine i industrije	92.858.436,00	0,74	62.127.522,00	0,53
Min. za socijalnu politiku	461.671.439,00	3,69	371.105.799,00	3,17
Min. za agrarnu reformu	69.087.121,00	0,55	61.770.932,00	0,43
Min. za Ustav. skupštinu	470.792,00	0,0004	312.250,00	0,00026
Budžetski rezervni kredit	319.651.984,30	2,5596	174.000.000,00	1,52974
Ukupni rashodi	12.504.000.000,00	100,00	11.690.000.000,00	100,00

Kako bi očuvala pozitivne tokove državnih finansija i predlog budžeta za 1927/28. godinu učinila realnim, vlada preduzima konkretne mere u cilju ostvarenja proklamovane politike. Jedna

³³ AJ, 37-32-239. Izdvojeno mišljenje Samostalnog demokratskog kluba o predlogu budžeta za 1927/28. godinu.

³⁴ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Ninka Perića o predlogu budžeta za 1927/28. godinu.

od prvih mera bila je racionalizacija u poslovanju državnih organa, gde se decentralizacija nametala sama po sebi. Međutim, za njeno uspešno sprovođenje trebalo je budućoj lokalnoj vlasti omogućiti samostalne izvore prihoda i samostalne novčane institucije. Tako se iz poreza počeo izdvajati deo koji je ostajao lokalnoj administraciji, dok se u funkciji protoka novca osnivaju tzv. „oblasne štedionice“. Takođe, vlada donosi Uredbu o prenošenju poslova sa države na samoupravna tela, kojom su pojedini poslovi iz domena nadležnosti pet ministarstava preneti u lokalnu ingerenciju. Tako su iz nadležnosti Ministarstva narodnog zdravlja izdvojene određene bolnice i banje (sa područja ljubljanske i mariborske oblasti); iz resora Ministarstva građevina izdvajaju se poslovi vezani za održavanje i popravku lokalnih puteva (u svim oblastima); iz resora Ministarstva trgovine i industrije izdvojena je Ženska zanatska škola i data u nadležnost lokalnoj upravi u Sarajevu; iz resora Ministarstva za socijalnu politiku izuzeta je većina dečijih ustanova (u svim oblastima) i, na kraju, iz nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i voda izdvajaju se melioracioni i hidrotehnički radovi (u svim oblastima).³⁵ Prema mišljenju Ministarstva finansija, to su bili prvi koraci u decentralizaciji i racionalizaciji državnog administrativnog aparata. Zato se i budžetska 1927/28. godina, prema zvaničnim podacima, završila suficitom u iznosu od 336 miliona dinara, pri čemu su rashodi iznosili 10.983 miliona dinara, a prihodi 11.319 miliona dinara.³⁶

Predlog budžeta za 1928/29. godinu podneo je dr Bogdan Marković, ministar finansija u trećoj Uzunovićevoj vladi, formiranoj 24. decembra 1926. godine. Taj nacrt je predstavljao „vernu kopiju“ po sadržini i veličini stavki u odnosu na budžet iz pret-

³⁵ AJ, Fond ministarstva trgovine i industrije (65) 1073-2019. Cirkular ministarstva finansija povodom donošenja Uredbe o prenošenju poslova sa države na samoupravna tela.

³⁶ *Министарство финансија, н. д.*, 29.

J. Lakatoš, *Jugoslavenska privreda, n. d.*, 222.

hodne godine. Novinu je predstavljalo razdvojeno prikazivanje rashoda i prihoda opšte administracije od rashoda i prihoda državnih privrednih preduzeća. To razdvajanje, prema rečima ministra finansija, imalo je za cilj prikazivanje što pravilnije procene opterećenja stanovništva, kako se ne bi moglo dozvoliti da se stavke iz fiskalnih prihoda tumače kao porez koji treba naplatiti od građanstva.³⁷

Iako je opšta privredna konjunktura u kojoj je rađen taj predlog budžeta bila povoljna, budžetska 1928/29. godina se, prema zvaničnim podacima, završila minimalnim deficitom u iznosu od 264 miliona dinara.^{38, 39, 40}

PREGLED PREDLOGA BUDŽETA OPŠTE ADMINISTRACIJE ZA 1928/29. GODINU					
R. br.	A. RASHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Vrhovna državna uprava	119.790.869		119.790.869	1,60
II	Penzije	916.358.172		916.358.172	12,23
III	Državni dugovi	807.585.388	60.695.715	868.281.103	11,51

³⁷ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Bogdana Markovića o Predlogu budžeta za 1928/29. godinu.

³⁸ *Министарство финансија, н. д.*, 30. (Predlog budžeta, prema mišljenju samog ministra finansija B. Markovića, „bio je pre ogledalo naše slabo razvijene privredne snage i nepovoljnih prilika, nego širokog procenjivanja i odmeravanja pojedinih državnih rashoda“. Dinar, iako stabilan, već duži vremenski period – meren godinama – još uvek nije u dovoljnoj meri ulio poverenja za plasmane stranog kapitala i inicijative privatnog preduzetništva. Prema završnom računu za 1928/29. godinu, budžetski rashodi iznosili su 12.281.707.506,01 dinara, a prihodi 12.017.502.408,35 dinara.)

³⁹ AJ, 37-33-242. Ekspoze ministra finansija dr Bogdana Markovića o Predlogu budžeta za 1928/29. godinu.

⁴⁰ AJ, 37-33-242. *Predlog budžeta za 1928/29. godinu.* (Ostvareni višak prihoda nad rashodima u iznosu od 2.206.670.560 dinara (od monopola 1.757.292.127 dinara i od državnih preduzeća u iznosu od 449.378.433 dinara prikazan je kao stavka u predlogu budžeta opšte državne administracije kroz pozitivne razlike.)

IV	Ministarstvo pravde	271.671.235	1.924.039	273.595.274	3,65
V	Ministarstvo prosvete	753.104.373	56.383.797	809.488.170	10,81
VI	Ministarstvo vera	113.743.927	1.130.000	114.873.927	1,53
VII	Min. unutrašnjih dela	550.365.007	4.281.000	554.646.007	7,40
VIII	Min. narodnog zdravlja	115.548.290	80.374.220	195.922.510	2,62
IX	Min. inostranih dela	168.513.584	1.133.300	169.646.884	2,26
X	Ministarstvo finansija	343.935.390	4.521.700	348.457.090	4,66
XI	Ministarstvo vojske	1.909.841.226	518.730.000	2.428.571.226	32,40
XII	Ministarstvo gradevina	195.904.261	99.054.644	294.958.905	3,93
XIII	Ministarstvo saobraćaja	69.394.229	631.344	70.025.573	0,94
XIV	Min. poljoprivrede	127.056.442	11.286.215	138.342.657	1,85
XV	Min. trgovine i industrije	44.898.816	3.870.000	48.768.816	0,65
XVI	Min. za socijalnu politiku	28.971.091	1.250.000	30.221.091	0,40
XVII	Min. za agrarnu reformu	12.303.944	29.353.532	41.657.476	0,57
XVIII	Min. za Ustav. skupštinu	336.250		336.250	0,00
XIX	Budžet. rezervni krediti	74.000.000		74.000.000	0,99
Ukupni rashodi		6.623.322.494	874.619.506	7.497.942.000	100,00

R. br.	B. PRIHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Neposredni porezi	1.573.424.300	100.000.000	1.673.424.300	22,42
II	Posredni porezi	3.456.780.000		3.456.780.000	46,36
III	<i>Monopoli (pozitivna razl)</i>	<i>1.787.292.127</i>		<i>1.787.292.127</i>	<i>23,95</i>
IV	<i>Državna privreda (+ razl)</i>	<i>449.378.433</i>		<i>449.378.433</i>	<i>6,02</i>
V	Razni prihodi	94.067.140		94.067.140	1,25
Ukupni prihodi		7.360.942.000	100.000.000	7.460.942.000	100,00

PREGLED PREDLOGA BUDŽETA DRŽAVNIH PREDUZEĆA ZA 1928/29. GODINU					
Rbr.	A. RASHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Ministarstvo prosvete	38.409.039		38.409.089	0,94
II	Min. narodnog zdravlja	30.352.693	1.373.498	31.726.191	0,77
III	Uprava držav. monopola	511.992.873	600.000	512.592.873	12,52
IV	Dobra (Belje i Čukarica)	202.173.540		202.173.540	4,94
V	Ministarstvo saobraćaja	2.352.263.506	160.281.421	2.512.544.927	61,37
VI	Min. pošta i telegrafa	370.486.844	3.480.000	373.966.844	9,13
VII	Min. poljoprivrede	8.052.515		78.052.515	1,90
VIII	Min. šuma i rudnika	312.617.781	19.062.500	331.680.281	8,10
IX	Min. trgovine i industrije	13.705.740		13.705.740	0,33
Ukupni rashodi		3.910.054.581	184.797.419	4.094.852.000	100,00

R. br.	B. PRIHODI	Redovni	Vanredni	Svega	%
I	Ministarstvo prosvete	59.136.729	221.000	59.357.729	0,94
II	Min. narodnog zdravlja	31.726.191		31.726.191	0,50
III	Uprava držav. monopola	2.269.885.000		2.269.885.000	36,02
IV	Dobra (Belje i Čukarica)	251.286.619		251.286.619	3,99
V	Ministarstvo saobraćaja	2.582.570.500		2.582.570.500	40,99
VI	Min. pošta i telegrafa	483.854.000		483.854.000	7,69
VII	Min. poljoprivrede	92.274.166		92.274.166	1,46
VIII	Min. šuma i rudnika	465.357.856		465.357.856	7,39
IX	Min. trgovine i industrije	30.330.000		30.330.000	0,48
X	Narodna banka	30.000.000		30.000.000	0,47
XI	Kapitali i fondovi	4.880.499		4.880.499	0,07
Ukupni prihodi		6.301.301.560	221.000	6.301.522.560	100,00

Vlada je početkom 1928. godine pripremila dodatni paket mera za ozdravljenje državnih finansija, koji se, prema odluci, imao kretati u pravcu ostvarenja racionalizacije i štednje u gotovo svim segmentima javnog života. Odluka Ministarskog saveća br. 8161/27 od 28. decembra 1927. godine sadržala je sledeće predloge:⁴¹

- smanjenje broja ministarstava, utvrđivanje njihove organizacione strukture i prava nadležnosti (u okviru tih mera najznačajnija je bila uredba o reorganizaciji ministarstva finansija, koja je stupila na snagu 1. januara 1929. godine, kojom je načelno sprovedeno izjednačenje finansijskih ustanova i zakona za čitavu zemlju);
- teritorijalna reorganizacija nadležnosti sudova, kojom bi se smanjio njihov postojeći broj (najvažniju meru predstavljala je uredba o unifikaciji kasacionog sudstva);
- revizija zakona o činovnicima, a s njom paralelno i revizija penzionog fonda za udove i decu državnih službenika;
- revizija dodataka na skupoću sveštenika svih veroispovesti;
- revizija broja (u smislu svođenja na najnižu moguću meru) pitomaca po internatima kod pravoslavnih bogoslovija, katoličkih sjemeništava, muslimanskih šerijatskih gimnazija i velike medrese u Skoplju;
- ukidanje suvišnih fakulteta (svođenjem na broj koji odgovara stvarnim potrebama države), a na fakultetima koji dobiju dozvolu za rad racionalno utvrditi broj nastavnog osoblja;
- redukcija broja gimnazija – u cilju upućivanja većeg broja mladeži u stručne (tehničke) škole, sa kojima će se moći lakše zaposliti i osigurati ličnu egzistenciju i na taj način uticati na smanjenje broja nezaposlenih;

⁴¹ AJ, 65-1889-1890. Izveštaj pod naslovom „Privredno-politički problemi Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca“, sa predlogom mera racionalizacije budžeta za 1928/29. godinu, navedenih u Odluci Ministarskog saveća.

- revizija izdataka za diplomatsko-konzularni personal, kao i ukidanje suvišnih konzularnih predstavništava;
- kod državnih bolnica utvrditi optimalan broj odeljenja, a sa njima i tačan broj lekara, bolničkog personala i posluge;
- revidirati i zakonom kategorisati puteve, kako bi briga o njima bila pravilno podeljena između države i samoupravnih tela; i
- pristupiti deetatizaciji svih državnih preduzeća, a odmah izvršiti prodaju nerentabilnih rudnika, fabrike šećera na Čukarici i fabrike svile.⁴²

Pregled državnih prihoda i rashoda u periodu od 1919/20. do 1928/29. godine (u milionima)							
Budžetski period	Planirane – izglasane sume		Stvarni prihodi	Stvarni rashodi	Prosečna vrednost din. u % od zlt. pariteta	Opšta suma rashoda u zlt. dinarima	Opšta suma rashoda u 'stabilizacionim' dinarima
	Prihoda	Rashoda					
01.06.1919. 31.05.1920.	713,8	1.558,2	712,5	2.473,0	30,11 %	744,6	8.169,1
01.06.1920. 31.05.1921.	3.884,2	3.994,4	2.641,2	4.815,3	18,43 %	887,5	9.726,1
01.06.1921. 31.07.1922.	Dvanaestine		4.891,5 4.192,7	6.149,0 5.271,0	8,66 %	456,5	5.002,7
01.08.1922. 30.06.1923.	6.934,9	6.934,6	6.484,0 7.073,4	8.134,6 8.812,5	6,18 %	544,6	5.968,2
01.07.1923. 31.03.1924.	Dvanaestine		7.413,8 9.885,1	7.657,0 10.209,0	5,92 %	604,4	6.623,6
01.04.1924. 31.03.1925.	10.405,0	10.405,0	10.838,4	10.540,3	7,19 %	938,1	10.280,5
01.04.1925. 31.03.1926.	Dvanaestine		12.063,8	12.356,4	9,04 %	1.064,7	11.667,9
01.04.1926. 31.03.1927.	12.504,0	12.504,0	11.606,3	13.019,8	9,13 %	1.058,4	11.598,9
01.04.1927. 31.03.1928.	11.477,6	11.477,6	11.521,2	12.383,4	9,13%	1.051,3	11.521,2
01.04.1928. 31.03.1929.	5.291,5 <u>+6.301,5</u> 11.593,0	7.497,9 <u>+4.094,8</u> 11.592,7	?	11.592,7	9,13%	1.057,8	11.592,7

⁴² AJ, Zbirka Dobrivoja Stošovića, 81-1-3.

Međutim, događaji u Narodnoj skupštini od 20. juna 1928. godine zaustavili su te ambiciozne planove, koji će se samo delimično realizovati nakon zavođenja Aleksandrove diktature. Sastav parlamenta, u kom je na kraju i počinjeno višestruko ubistvo, nikada nije predstavljao slobodan izraz narodne volje nego izraz volje vladajuće elite. U Kraljevini Srba, Hrvata i Slovenaca (Jugoslaviji), tokom čitavog njenog postojanja, važno je nepisano pravilo da onaj ko raspisuje izbore ima najviše šansi da ih i dobije. Tenzije na nacionalnoj, verskoj i ekonomskoj osnovi između političkih predstavnika Srba, Hrvata i Slovenaca mogle su imati sličan epilog u bilo kojoj vladi i u bilo kom sazivu parlamenta. U atmosferi međusobnog optuživanja, koja su često predstavljala lične a ne političke obračune, bilo je samo pitanje vremena kada će se tako nešto i dogoditi.

Na kraju, ne bi trebalo zaboraviti da su se u periodu 1918–1929. izmenile ukupno 24 vlade, odnosno da je u proseku na svakih pet meseci bio formiran novi kabinet.⁴³ Sasvim je onda normalno i prirodno da nijedna vlada nije uspela da ostvari jednu konzistentnu i principijelnu politiku na polju sređivanja državnih finansija. Političke afere i krize koje su se ređale jedna za drugom u uslovima još nekonsolidovanog društva – nisu mogle ni dati šansu da se ustroji proklamovano jedinstvo troimenog naroda i sprovede dosledna finansijska politika, koja bi obezbedila tako željeni ekonomski rast i napredak novostvorene državne zajednice. Vlade se smenjuju, ali ne kao posledica parlamentarne borbe i demokratskih izbora, nego kao izraz naglašenog apsolutizma kralja Aleksandra, što dovodi do Gordijevog čvora u političkom životu, koji monarh rešava zavođenjem diktature 6. januara 1929. godine.

⁴³ *Almanah Kraljevine Jugoslavije*, Zagreb 1932, 84–88. (Deset vlada je formirao Nikola Pašić, četiri Nikola Uzunović, tri Ljubomir Davidović, po dve Stojan Protić, Milenko Vesnić i Velja Vukićević, te jednu Anton Korošec.)

Literatura:

Нови живот.

Самоуправа.

Политика.

Министарство финансија Краљевине Југославије 1918–1938,
Београд 1939.

Славко Шећеров, *Наше финансије, 1918–1925,* Београд 1926.

Slavko Šećerov, *Državne finansije za 1925/26. i Vojvodina,* Novi
Sad s. a.

Joso Lakatoš, *Jugoslavenska privreda;* Zagreb 1933.

Архив Југославије:

– Фонд Милана Стојадиновића;

– Фонд Министарства трговине и индустрије Краљевине Југославије;

– Збирка Добривоја Стошовића;

Музеј Војводине:

– Заоставштина Роберта Пауловића.

Стенографске белешке Народне скупштине Краљевине Срба,
Хрвата и Словенаца, редован сазив за 1925/26.

Споменица Савеза земљорадника, Београд 1940.

Алманах Краљевине Југославије, Zagreb 1932.

Laza Kostić – Adam Maksimović, *Zbornik finansijskih zakona od*
1919. do 1939/40. godine, Novi Sad 1939.

Milan Stojadinović, *Naš finansijski položaj,* Beograd 1924.

Ferdo Čulinović, *Jugoslavija između dva rata,* knj. I, Zagreb
1961.

**BUDGET PROBLEMS IN KINGDOM OF
SERBS, CROATS AND SLOVENS 1918–1928.**

SUMMARY: The paper analyzes the budgets of the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes, from its creation to the so-called. “January dictatorship” when it comes to the suspension of the

legal Constitution, the abolition of political parties and the dissolution of parliament. The budget, as the highest financial law, was the subject of constant political conflict, not so much because of the its adoption, much the way how to charge and how to spend the funds. It is to natural whereby for the airline was, to a multiethnic community as it was the Kingdom of SCS, whose people were not equal in anything, are starting to put more strain on financial issues - how many who entered into it, what for it gives and what the end of it gets . Basically, the financial problems are increasingly burdened the already unstable political life of the new state, and it turned out were essential for its survival.

KEYWORDS: *budget, deficit, surplus, the Kingdom of Serbs, Croats and Slovenes.*

CIP – Каталогизација у публикацији
Библиотека Матице српске, Нови Сад
3(05)

CIVITAS : časopis za društvena istraživanja / glavni i odgovorni
urednik Boris Kršev. – God. 4, br. 8 (2014) – Novi Sad : Fakultet za
pravne i poslovne studije, 2011 – 25 cm

Izlazi dva puta godišnje.

ISSN 2217-4958

COBISS.SR-ID 261516807