

CH
T. 2/77
PA

Univerzitet u Nišu
PRAVNI FAKULTET

ZBORNIK

PRAVNOG FAKULTETA



NIŠ, 1979

Izdavač: Pravni fakultet u Nišu, Trg JNA br. 11

Uređivački odbor
Dr MIHAJLO MITIĆ
Dr MIODRAG MATEJIĆ
Mr MIROLJUB SIMIĆ

Glavni i odgovorni urednik
Dr MIHAJLO MITIĆ



Štampa: GRO »Prosveta« — Niš

Tiraž: 500 primeraka

Dr SLAVOLJUB POPOVIĆ,
redovni profesor

OSTVARIVANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U JUGOSLOVENSKOM SAMOUPRAVNOM SISTEMU

U V O D

I

Nagli razvoj tehnologije i tehničke civilizacije nesumnjivo da korenito menja čovekov odnos prema prirodi i prirodnim okvirima života. Neviđeni porast proizvodnih snaga društva ima obeležja naučno-tehnološke revolucije, koja zahvata sve sfere života. Nesumnjivo je da se poslednje decenije velikom brzinom razvija moderna civilizacija, koja je čovečanstvu donela značajne koristi.

Međutim, razvoj tehnologije i tehničke civilizacije imaju značajne negativne posledice. Uporedo sa razvojem intenzivne proizvodnje rasla je i potrošnja, a u vezi s tim su se pojavljivali i problemi životne sredine. S razvojem sredstava za iskorišćavanje prirodnih bogatstava rastu određeni problemi, s obzirom na činjenicu da prirodna bogatstva nisu neiscrpna i da se prekomernim iskorišćavanjem prirodnog bogatstva, šuma, vode i drugih prirodnih izvora u znatnoj meri osiromašuje životna sredina. Usled naglog porasta broja stanovnika na zemlji i ubrzanog razvoja industrijalizacije i tehničke civilizacije dolazi do promena i u karakteru biosfere, i to u većoj meri nego ikada ranije.

Iako se smatra da čovek, razvijajući industrijalizaciju i tehničku civilizaciju može da gospodari prirodom, ipak se čini da to nije tačno, s obzirom na činjenicu da se biosfera, a naročito tehnosfera, razvija po sopstvenim zakonitostima.

Usled nekontrolisanog razvoja savremene tehnologije, pa može se reći i kao posledica zloupotrebe tehničke civilizacije, s jedne strane, odnosno usled neusklađenosti i protivurečnosti koja nastaje zbog razvijenih proizvodnih snaga i zaostalih, odnosno neodgovarajućih produkcionih odnosa u razvijenim kapitalističkim zemljama, s druge strane, dolazi do zagađivanja čovekove sredine koja se manifestuje naročito u obliku: 1) zagađivanja atmosfere; 2) zagađivanja kopnenih voda; 3) zagađivanja mora; 4) nagomilavanja čvrstih otpadaka; 5) nagomilavanja otrovnih materija u hrani; 6) pojava buke; 7) opasnosti od radioaktivnih materija i dr.

Problemi koji nastaju usled nekontrolisanog tehničkog razvoja i ekonomskog rasta odnosno zaostajanja proizvodnih odnosa u razvijanim zemljama doveli su do nastanka krize životne sredine. Ekološka

kriza ima, prema tome, dublje korene, jer je kriza životne sredine nastala uglavnom kao posledica strukturalne krize društva. Nekontrolisana industrijalizacija i ekonomski rast, trka u naoružanju, rasna segregacija, razne vrste diskriminacije, uključujući klasnu i dr. doveli su do zaostajanja razvoja proizvodnih odnosa i stanja duboke krize životne sredine u tim zemljama. Na taj način su poremećeni osnovi čoveka i prirode, tako da su između čoveka i njegove sredine nastale nepomirljive protivurečnosti. Čovek, kao i druga živa bića može da živi samo u zdravoj prirodnoj sredini, što znači da poremećena životna sredina pretili da uguši čoveka i druga živa bića.

II

U vezi sa rešavanjem krize životne sredine postoji više različitih predloga koji, se kao što je poznato, mogu uglavnom svesti na tri osnovna, i to: a) zaustavljanje tehnološkog i ekonomskog rasta (nulti rast); b) preduzimanje odgovarajućih mera u cilju uklanjanja štetnih posledica nekontrolisanog tehnološkog i ekonomskog razvoja, bez unošenja ikakvih promena u društvenim odnosima; c) ostvarivanje takvog društvenog uređenja u kome neće dolaziti do protivurečnosti između društva i životne sredine.

Treba istaći da se svim predlozima o nulti rastu, odnosno o zaustavljanju tehnološkog i ekonomskog rasta, odlučno suprotstavljaju predstavnici zemalja u razvoju. Oni ističu da su predlozi ove vrste zasnovani na zakonima političke ekonomije i kapitalizma, dok je veliki broj zemalja u razvoju pošao u pravcu socijalističke izgradnje zemlje, što znači da zemlje u razvoju ne bi mogle da koriste programe razvoja kapitalističkih zemalja. Pored toga se ističe i činjenica, da se iza teorije u nulti rastu krije želja za zadržavanje rasta nerazvijenih zemalja na nivou proizvođača sirovina, i da je to imperijalistička težnja. Zato se takvom predlogu protive sve demokratske snage.

Najveći broj zemalja na Zapadu prihvatio je drugu alternativu, koja se sastoji u preduzimanju mera u cilju korigovanja tekućeg razvoja, tj. mera za zaštitu životne sredine, ali bez unošenja promena u društvene odnose koje su sada vladajuće u tim zemljama. Drugi predlog, prema tome, pogoduje kapitalističkoj klasi razvijenih zemalja, koja se zalaže za preduzimanje mera protiv pojava koje smetaju i njenom sopstvenom razvoju (potrebna im je čista voda, sirovine i dr.).

Smatra se, međutim, da predložene koncepcije i istaknuti predlozi koji se sastoje u zaustavljanju ekonomskog i tehnološkog razvoja, odnosno u preduzimanju odgovarajućih mera u okviru postojećih društvenih odnosa ne mogu da reše krizu životne sredine i da otklone protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Ovo zbog toga, što suština rešavanja krize životne sredine nije samo u zaštiti te sredine, već u otklanjanju protivurečnosti između razvijenih proizvodnih snaga i zaostalih produkcionih odnosa, i u stvaranju takvog društvenog sistema u kome će se odnos čoveka i životne sredine razvijati harmonično, tako da u njemu neće dolaziti do reprodukcije antagonističkih protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Prema tome, protivu-

rečnosti koje postoje danas između čoveka i životne sredine mogu se ukloniti samo u okviru drukčijeg društvenog sistema i u okviru drukčijeg obrasca uređenja životne sredine. Krizne situacije u okviru životne sredine mogu biti otklonjene jedino u takvom društvenom sistemu, u kome neće dolaziti do reprodukovanja antagonističkih suprotnosti između čoveka i njegove sredine.

Činjenica je da kapitalistički sistem proizvodnje iako umnožava proizvodnu moć i vlast nad prirodom, ipak sadrži elemente koji vode snižavanju kvaliteta životne sredine i destrukciji ljudskih i prirodnih snaga. Zbog toga se danas i na Zapadu pojavljuju mišljenja, da jedino društveni sistem bez profita, da jedino samoupravni socijalistički sistem pruža takve mogućnosti, koje će biti u stanju da otklone uzroke krize životne sredine. Ovo naročito zbog toga, što su proizvodne snage u društvenoj svojini i što društvo može da preduzima efikasne mere povratka tehnologiji, koja bi se zasnivala na prirodnim ekološkim procesima.

Degradiranje života u sistemu zapadnih zemalja nastaje poglavito usled protivurečnosti između individualnog profita i kolektivnog interesa. I kako jedan autor naglašava »imperativ profita daje delatnostima najrentabilnijim za proizvođače prednost nad delatnostima najkorisnijim za potrošače...; ekonomski sistem zasnovan na prioritarnom imperativu profita žrtvuje dugoročnost u korist kratkoročnosti i sadašnjost u korist budućnosti...« (Moris Diverže: Fundamentalna kontradikcija — »Gledišta«, br. 3/73).

Osnovna garancija da će samoupravno socijalističko društvo moći da prevlada suprotnosti između čoveka i životne sredine sastoji se u činjenici, da u socijalističkom društvu jedino može da dođe do usklađivanja ljudskih potreba i ljudskih ciljeva sa tekućim razvojem. Pri tome svakako se ima u vidu i značaj plana koji može da da nova rešenja za otklanjanje protivurečnosti između čoveka i njegove sredine. Prema tome, smatra se da društvo u kome postoje proizvodni odnosi koji će biti prožeti humanizacijom i u kojima će proizvodnja biti podređena prvenstveno potrebama proizvođača i građana, može jedino da ukloni suprotnosti čoveka i njegove sredine. Zapadna civilizacija, u okviru koje se ostvaruje proizvodnja isključivo radi profita i dobiti, ne pruža mogućnosti za usklađivanje odnosa čoveka i njegove sredine. Nasuprot kapitalističkom društvu treba stvoriti društvo u kome ne postoji više otuđenost, u kome se društveni procesi nalaze pod planskom kontrolom slobodno udruženih proizvođača odnosno pojedinaca. Marksizam kao nauka, prema tome ne odbacuje savremenu tehniku i industrijalizaciju, već istovremeno ukazuje da ne postoje granice tehnološkog razvoja.

Umesto vrednovanja koje se zasniva na tehnološkim rezultatima i ekonomskom rastu i razvoju treba razvijati novo humanističko vrednovanje čoveka i njegovog razvoja. Pri tome se mora uspostaviti nova ekonomska i ekološka ravnoteža. Ako želimo sačuvati kvalitativni život, s obzirom da kvalitet života više vredi nego prost život kao takav kad on znači degradaciju, nameće se potreba za vršenje reorganizacije čovečanstva, koja se može ostvariti samo u okviru jednog svetskog socijalizma.

Treba istaći da je naše socijalističko samoupravno društvo u stanju da stvara nove vrednosti nasuprot tradicionalnim vrednostima, pa prema tome i da izgrađuje novo društvo na novim osnovama, da prevazilazi osnovu potrošačkog društva zapadne civilizacije, da razvija nauku i kulturu i da usklađuje razvoj čoveka i njegove sredine.

III

Da bi se mogle preovladati suprotnosti između čoveka i njegove sredine potrebno je, kao što je već istaknuto, da se ostvari samoupravno socijalističko društvo u svetskom okviru. Međutim, to ne znači da u međuvremenu i u pojedinim socijalističkim zemljama ne treba preduzimati različite mere a naročito mere pravnog karaktera koje će imati za cilj zaštitu životne sredine.

I — RAZLIČITE VRSTE ZAGAĐIVANJA I PRINCIPI ZASTITE ŽIVOTNE SREDINE

1. Pojam životne sredine

Za pravo je svakako od važnosti da se zna šta se podrazumeva pod pojmom čovekove, odnosno životne sredine, kako bi se ta sredina mogla i štiti propisivanjem odgovarajućih pravnih normi. Zbog toga zakoni pojedinih zemalja pokušavaju da odrede taj pojam, a isto tako pojedine nevladine organizacije to isto čine.

Tako, na primer, japanski zakonodavac je dao definiciju »životne sredine«. Životna sredina obuhvata: »imovinu usko vezanu za život čoveka; životinje i biljke usko vezane za život čoveka i sredinu u kojoj takve životinje i biljke žive«.

U jednom saopštenju Evropske zajednice o politici zajednice u materiji životne sredine (od 22. jula 1971. godine) sredina je definisana kao »skup elemenata koji u složenosti svojih odnosa čine okvire, sredinu i uslove života čoveka i društva.« (dr Vida Čok: Pravo i zaštita prirodne sredine u kojoj živi čovek — »Arhiv za pravne i društvene nauke«, br. 1/73).

Jugoslovenski zakonodavac nije ni u jednom pravnom propisu pokušao da reguliše i odredi pojam životne, odnosno čovekove sredine. Međutim, iz niza pravnih propisa koje su doneli savezni organi, kao i organi republika i pokrajina može se zaključiti da životna sredina obuhvata niz životnih dobara koja se štite određenim pravnim normama. Iz niza pravnih normi koje su u Jugoslaviji donete u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine može se zaključiti, da u okvir pojma životne sredine ulaze naročito sledeća dobra koja se štite pravnim normama i to:

- 1) vazduh i voda;
- 2) tišina (zaštita od buke);
- 3) radna sredina;

- 4) zdravlje ljudi uopšte;
- 5) domaće životinje;
- 6) zaštićena divljač, ribe i ptice;
- 7) razne vrste bilja;
- 8) prostor i tle;
- 9) šume;
- 10) spomenici kulture, kulturna dobra i dr.;
11. priroda uopšte.

Kao što je napomenuto, sva navedena životna dobra koja inače mogu biti obuhvaćena pojmom životne, odnosno čovekove sredine, u Jugoslaviji su zaštićena pojedinim pravnim normama, o čemu će biti reči docnije.

2. Pojam zagađivanja životne sredine

Kao što je potrebno odrediti pojam životne, odnosno čovekove sredine, još je potrebnije pravno odrediti pojam zagađivanja životne sredine, kako bi se mogle preduzimati mere pravnog karaktera u cilju zaštite te sredine.

Odmah se mora reći, da jugoslovenski zakonodavac nije ni u jednoj pravnoj normi odredio pojam zagađivanja životne, odnosno čovekove sredine. Međutim, u pojedinim zakonima kojima se štite pojedina dobra životne sredine, pored ostaloga navode se i pojedini elementi koji predstavljaju povrede pravnih normi, kojima se štite pojedine vrste dobara životne sredine.

Prema definiciji koju daje japanski zakonodavac, zagađivanje sredine označava situaciju kojima je ljudskom zdravlju i životnoj sredini naneta šteta zagađivanjem vazduha i voda (uključujući promenu kvaliteta i drugih svojstava voda). Isti pojam obuhvata zagađivanje zemljišta, buku, vibracije, neprijatne štetne mirise — kada su jačeg intenziteta i kada obuhvataju velika prostranstva, a rezultat su industrijske ili neke druge čovekove delatnosti (član 2. Zakona) — (navedeno prema članku V. Čok — »Arhiv«, br. 1/73).

Nešto detaljnije objašnjenje pojma zagađivanja životne sredine dat je u članu 6. Konvencije usvojen na konferenciji Organizacije »Mir kroz pravo«, održane u Beogradu 1971. godine. U smislu ove Konvencije pod zagađivanjem podrazumeva se: odlaganje, emisija ili premeštanje bilo koje stvari ili supstance koja sama ili zajedno sa drugim odlaganjem, emisijom ili premeštanjem može razumno da se očekuje direktno ili indirektno da prouzrokuje degradaciju ili promenu kvaliteta sredine u kojoj se nalazi, na način koji je ili koji može biti, štetan po interesu čoveka ili životinje, ribe ili biljke ili druge žive organizme; isto tako pod zagađivanjem se podrazumeva odlaganje, emisija ili premeštanje stvari i supstanca koja mogu razumno da se očekuje, direktno ili indirektno, da formiraju deo takvih procesa degradacije ili promene. Pod terminom »zagađivanje« podrazumevaju se takođe i radijacije od nuklearnih materijala, uključujući i radioaktivne

proizvode ili otpatke i svake druge slične radijacije, ukoliko takve radijacije mogu da utiču na zemlju, vodu, vazduh, more ili spoljne prostore, ili na bilo koje lice, životinju, ribu, biljke ili druge žive organizme.

Navedena definicija ne ograničava se samo na zagađivanja koja su stalna, ali i faktor **vreme** može biti relevantan pri razmatranju da li je kvalitet životne sredine bio izmenjen i degradiran i da li štetne posledice mogu biti očekivane. U mnogim slučajevima manje ili više stalan faktor »vreme« u životnoj sredini može dokazati, da bi bio štetan za čoveka ili životinje i ako se nikakvo dejstvo ne bi u sadašnjem trenutku pokazalo, (ali štetno dejstvo bi se moglo docnije pojaviti). S druge strane, supstance koje imaju štetne posledice moraju da budu smatrane kao zagađujuće, čak ako je njihovo prisustvo u vodi ili u drugim sredinama vrlo kratkog trajanja.

Definicija ne sadrži nikakav izraz koji se odnosi na pojam količine. Kao što je to slučaj u odnosu na elemenat vreme, količina supstance dodatka životnoj sredini može biti odlučujuća, bilo zbog toga može da dovede do degradacije ili će biti odlučujuća, bilo zbog toga da ona može da dovede do degradacije ili promene ili zbog toga što je štetna itd. Izgleda vrlo teško da se uvede bilo kakvo kvantitativno ograničenje u opštu definiciju »zagađivanja«.

Izgleda da se uslovno može prihvatiti pojam zagađivanja životne sredine, kako je inače ovaj pojam prihvaćen pomenutom Konvencijom.

Treba istaći da se u jugoslovenskom pravu pojam zagađivanja pojedinih životnih dobara i detaljnije navodi, odnosno pojam zagađivanja određuje se i na detaljniji način. Stoga, ukoliko postoji zakonska definicija zagađivanja, primenjivači zakona moraju se u praksi pridržavati takve definicije.

3. Osnovni principi u materiji regulisanja zaštite životne sredine

Uočavajući deformacije koje se zapažaju u industrijski razvijenim zemljama koje su nastale kao posledica nekontrolisanog tehnološkog i ekonomskog razvoja, jugoslovenski ustavotvorac je u novom Ustavu iz 1974. godine predvideo jedno od vrlo značajnih prava čoveka — pravo čoveka na zdravu čovekovu sredinu (član 192. Ustava SFRJ). Ovo pravo u našem Ustavu predstavlja novo pravo i ono se pojavljuje prvi put kao novo ustavno pravo u svetu.

Da bi ovo novo značajno pravo pojedinaca na zdravu životnu sredinu moglo da bude i ostvareno i realizovano u praksi, u daljim odredbama Ustava SFRJ se predviđa i obaveza društvene zajednice da obezbeđuje uslove za ostvarivanje prava čoveka na zdravu životnu sredinu (čl. 192. stav 2. Ustava SFRJ).

Drugim odredbama Ustava SFRJ predviđene su i obaveze kako radnih ljudi, tako i građana uopšte i drugih organizacija u vezi sa zaštitom životne sredine. Tako je predviđeno, da radni ljudi i gra-

đani, organizacije udruženog rada, društveno-političke zajednice, mešne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice imaju pravo i dužnost da obezbeđuju uslove za očuvanje i razvoj prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine, kao i da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice koje zagađivanjem vazduha, tla i vode ili na drugi način ugrožavaju te vrednosti ili dovode u opasnost zdravlje i život ljudi (član 87. Ustava SFRJ). Svakako da bez ovako jedne opšte stimulisane obaveze za sve subjekte koji imaju interesa za očuvanje životne sredine ne bi moglo biti ostvareno pravo građana na zdravu životnu sredinu, zbog čega su te obaveze unete u Ustav SFRJ.

U cilju da se može i realizovati pravo čoveka na zdravu životnu sredinu, u Ustavu SFRJ su predviđene i izvesne druge obaveze za određene subjekte (član 193. stav 1). Prema tim odredbama »svako ko koristi zemljište, vodu i druga prirodna dobra, dužan je da to čini na način kojim se obezbeđuju uslovi za rad i život čoveka u zdravoj sredini.« U narednom stavu istoga člana 193. Ustava SFRJ predviđaju se određene obaveze za subjekte koji koriste prirodu i njena dobra: »Svako je dužan da čuva prirodu i njena dobra, prirodne znamenitosti i retkosti i spomenike kulture«.

S obzirom da odredbe Ustava SFRJ predstavljaju prvenstveno obavezu za zakonodavca da putem zakona realizuje i ostvari i garantuje ona prava koja se predviđaju u Ustavu, to je u daljim odredbama ustava SFRJ (član 281, stav 1. tač. 10) pored ostalog predviđeno, da federacija ima pravo da preko saveznih organa i organizacija uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu. Treba zapaziti da navedena odredba ima ograničeno dejstvo, s obzirom da federacija predviđa za sebe samo ovlašćenje da uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu. Ovo je svakako u skladu i sa raspodelom nadležnosti između federacija i republika prema Ustavu iz 1974. godine i da federacija nije mogla da ide dalje od ovih prava koja su predviđena za nju u članu 281. Ustava SFRJ.

Da ne bi odredbe o pravu čoveka na zdravu životnu sredinu ostale bez pravnog dejstva i nerealizovane, to su i republike predvidele u svojim ustavima skoro identične odredbe. Tako se u Ustavu SR Srbije u članu 215. i 216. predviđene identične odredbe o pravu čoveka na zdravu životnu sredinu, kao i obavezama društvene zajednice da obezbeđuje ovo pravo, i o obavezama subjekata koji koriste pojedina dobra životne sredine da to čine na način kojim se obezbeđuju uslovi za rad i život čoveka u zdravoj životnoj sredini. Na taj način republike su predvidele za sebe obavezu, da donošenjem posebnih zakona omoguću građanima da realizuju ovo ustavno pravo na zdravu životnu sredinu. Svakako da se ostvarivanje prava na zdravu životnu sredinu mora izvršavati nizom zakona i podzakonskih propisa koji na detaljan način regulišu prava čoveka, kao i obaveze svakog pojedinca, obaveze organizacija udruženog rada, kao i svih drugih subjekata koji moraju da se staraju o zaštiti životne sredine i omogućavaju da građani uživaju zdravu životnu sredinu.

No nije dovoljno da federacija, republike i pokrajine predvide odgovarajuće odredbe u ustavu o zaštiti životne sredine odnosno u odgovarajućim zakonima. Takvu obavezu predviđa Ustav SFRJ (čl. 117 stav 2.) i za opštine, s tim da opštine statutom pored ostalog određuju i obezbeđuju zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Konkretno mere će se predvideti odlukama opštinske skupštine.

Isto tako Ustavom SFRJ (član 114. stav 2.) predviđeno je da radni ljudi i građani u mesnoj zajednici pored ostalog odlučuju i o zaštiti unapređivanja čovekove sredine.

Najzad normativnim aktima organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica treba predvideti odredbe o vrsti, obimu i oblicima mera kojima će se ostvarivati zaštita životne sredine.

II — PRAVNO REGULISANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE U JUGOSLAVIJI

U borbi protiv nekontrolisanog tehnološkog razvoja, a u cilju zaštite životne sredine, svakako da vrlo značajnu ulogu može imati i pravo u vidu zakona i drugih propisa. Konstatuje se međutim, da je do danas u većini zemalja zakonodavstvo u vezi sa zaštitom životne sredine bilo suviše ograničeno, nedovoljno i zastarelo da bi moglo da odgovori savremenim zahtevima zaštite životne sredine. U mnogim zemljama zakonodavstvo o zaštiti životne sredine ne polazi od jedne integralne i pluridisciplinarne koncepcije. Zbog toga se ističe potreba, da zakonodavstvo u vezi sa zaštitom životne sredine mora da bude prošireno, uprošćeno, ojačano, a naročito mora da bude primenjivano i poštovano. Da bi se izbegle vrlo česte revizije zakonodavstva u vezi sa zaštitom životne sredine smatra se da bi trebalo donositi samo okvirne zakone — kojima će se definisati i odrediti opšti ciljevi, s tim da se drugim posebnim zakonima ili podzakonskim propisima predvide detaljniji propisi u vezi sa merama koje treba preduzimati. Prema tome, potrebno je doneti globalno zakonodavstvo u cilju zaštite životne sredine, jer i problem zaštite životne sredine predstavlja globalni fenomen.

Pored unutrašnjeg prava o zaštiti životne sredine, i na međunarodnom planu sve više se donose norme u vidu međunarodnih konvencija o zaštiti životne sredine, što znači da se uporedo sa razvojem unutrašnjeg prava razvija i **međunarodno javno pravo životne sredine**.

U vezi sa pravnim normama koje treba da regulišu i spreče opasnost zagađivanja životne sredine postavlja se pitanje da li se putem prava može kontrolisati savremena tehnologija, koja s jedne strane čoveku pruža velike koristi, ali s druge strane preti njegovom opstanku. Nesumnjivo je da pravne norme mogu da predstavljaju jednu od vrlo značajnih sredstava za suzbijanje pojava koje mogu da nastanu zbog nekontrolisanog razvoja savremene tehnologije, ali pod uslovom da zakonodavni organi, koji treba da propisuju pravne norme, budu dovoljno dinamični i da mogu svaku pojavu, koja može biti od štete po životnu sredinu, da suzbiju. Ali još veća obaveza leži na izvršnim or-

ganima (na izvršnom veću, odnosno na organima uprave i drugim organima) koji treba da sprovede i primenjuju zakonodavstvo o životnoj sredini. Prema tome, da bi pravo moglo sa uspehom da kontroliše savremenu tehnologiju i da suzbija nepoželjne pojave koje mogu da proizilaze iz nekontrolisanog razvoja tehnologije, potrebno je da se pravnim normama preduzimaju vrlo opsežne preventivne mere, a zatim da se, ukoliko je došlo do prekršaja pravnih normi, preduzimaju i **represivne mere** u vidu različitih sankcija.

Pri donošenju zakonodavnih normi mora se poći od načela, da se pri izgradnji životne sredine moraju obezbediti takve garancije, koje će onemogućiti njenu degradaciju. Zbog toga se ističe potreba da se putem zakonodavnih normi najpre mora obezbediti izgradnja nove životne sredine, koja neće trpeti štetne posledice koje su do sada nastale usled tehnološkog razvoja, odnosno s druge strane mora se obezbediti asanacija stanja životne sredine, otkloniti posledice koje su nastale usled nepreduzimanja odgovarajućih mera, u cilju sprečavanja degradacije životne sredine. Prema tome, zakonodavne mere koje treba preduzeti ne mogu biti parcijalne i pojedinačne mere, već one mora da imaju u vidu globalnu koncepciju razvoja društva i zaštite životne sredine, s tim da mere koje se budu preduzimale u cilju onemogućavanja nastajanja štetnih posledica usled tehnološkog razvoja, moraju biti takođe uokvirene u sistem, koji će biti garantovan instrumentima i sredstvima, organima i organizacijama, putem kojih će moći da se takav sistem mera u potpunosti i realizuje.

II

Kao što je već napomenuto, u cilju zaštite životne sredine preduzimaju se kako preventivne mere, koje bi trebalo da preduprede štetna dejstva po životnu sredinu, kao i represivne mere u slučaju kada do tih štetnih dejstava dođe, da se akteri tih štetnih dejstava kazne na zakonom predviđeni način.

a) Preventivne mere

U nizu preventivnih mera mogle bi se izdvojiti naročito sledeće, i to:

1) Pre svega odredbama zakona treba predvideti zabranu vršenja opasnih delatnosti, koje mogu da budu štetne po životnu sredinu. Prema tome, zakonom bi trebalo zabraniti svaku aktivnost i delatnost koja može prouzrokovati zagađenje ili biti na drugi način od štete na životnu sredinu, pod uslovom da takva aktivnost, odnosno delatnost nije praćena merama kojima može da se vrši kontrola i spreči zagađenje u odnosu na druga štetna dejstva po životnu sredinu.

2. Karakter preventivne zaštite ima svakako i ustanovljavanje standarda za aktivnosti i delatnosti koje mogu biti od štete po životnu sredinu. Odredbe ove vrste svakako da mogu da predstavljaju dopunu odredaba o zabranama i restrikcijama. Standardi mogu da sadrže, na primer, sledeća regulisanja, i to:

a) dizajn, konstrukciju i opremu industrijskih postrojenja i mašina, ili sredstava transporta;

b) metode proizvodnje, magacioniranja ili distribucije, uključujući transport;

c) vrste, količine, kvalitet i sadržaj goriva i sirovina, kao i proizvode, vodeći računa i o transportu, kao i o proizvodnji;

d) mere za sprečavanje ili reduciranje proizvoda ili otpadaka koji mogu da prouzrokuju zagađivanje, uključujući mere o uništavanju, odlaganju ili primeni otpadaka, a u cilju izbegavanja rizika zagađivanja.

3. Zabrana vršenja industrijske ili slične delatnosti koje su takve prirode da mogu prouzrokovati zagađivanje životne sredine ili da budu od štetnog dejstva na drugi način po životnu sredinu, dok se ne pribavi **odobrenje** od nadležnog državnog organa.

Jedan od problema u vezi sa obavezom pribavljanja koncesije, odnosno odobrenja za obavljanje industrijske ili druge slične aktivnosti predstavljaju organizacije udruženog rada, odnosno postrojenja podignuta pre nego što je odgovarajući zakon stupio na snagu i predvideo obaveze i ograničenja. U zakonodavstvu Jugoslavije je izražen princip, da i ovakve organizacije i postrojenja moraju da budu podvrgnuta novom zakonodavnom režimu i kontrolnim merama u vezi sa zagađivanjem. Pri svem tom svakako se vodi računa o pojedinim slučajevima, pri čemu se takvim organizacijama i postrojenjima određuje rok, u kome moraju da izvrše usklađivanje sa novim zakonodavnim normama.

4. Preduzimanje finansijskih i drugih ekonomskih mera predstavlja takođe jednu vrstu preventivnih mera, u cilju sprečavanja da dođe do zagađivanja i oštećenja životne sredine. Ove mere mogu da se sastoje naročito u sledećem:

a) u propisivanju posebnih dužnosti u vezi sa proizvodnjom i upotrebom izvesnih proizvoda ili primenom određenih metoda u vezi sa proizvodnjom, ili u obavezi odlaganja otpadaka, ili vršenja drugih delatnosti koje mogu da prouzrokuju zagađivanje i koje zbog toga moraju da budu zamenjene drugim odgovarajućim metodama;

b) u predviđanju plaćanja poreza i drugih sličnih dažbina;

c) u davanju subvencija i druge pomoći, ukoliko državni organi smatraju da su takve pomoći potrebne određenim vrstama organizacija ili drugim zagađivačima.

5. Sem propisivanja različitih obaveza za organizacije udruženog rada u vezi sa zaštitom čovekove sredine, vrlo važan elemenat zaštite predstavlja uspostavljanje kontrole nad primenom i sprovođenjem propisanih mera. Kontrola delatnosti koje mogu da ugrožavaju čovekovu sredinu vrši se:

a) utvrđivanjem, odnosno evidentiranjem takvih delatnosti, odnosno vrsta objekata i postrojenja koji ugrožavaju čovekovu sredinu (energetski objekti, rafinerije nafte, hemijska industrija, industrija ce-

luloze i papira, industrija cementa, metalurgija i prerada željeza i legura, industrija aluminijuma, brodogradilišta, određeni transportni objekti i sl.);

b) registracijom vršilica tih delatnosti u određenim vremenskim razmacima (svake druge, treće ili koje druge godine) kod nadležnog državnog organa;

c) putem nadležnih inspekcijskih organa.

B) Represivne mere

Pod represivnim merama podrazumeva se primena različitih sankcija prema onim pojedincima i pravnim licima koji su izvršili prekršaj odredaba zakona ili drugih pravnih propisa u vezi sa zaštitom životne sredine. U jugoslovenskoj praksi predviđa se više vrsta sankcija i to:

a) kazne za prekršaje, ukoliko se radi o povredama pravnih propisa lakšeg karaktera;

b) kazne koje se izriču po krivičnom zakonu i to kazna zatvora ili novčane kazne;

c) prema privrednim ili drugim sličnim organizacijama mogu se izreći i kazne za privredne prestupe u vidu visokih novčanih kazni;

d) kao građanskopravna sankcija predviđa se obaveza naknade štete.

Svakako da ovim nabrojanjem nije iscrpljen spisak svih mera koje se mogu preduzimati, odnosno koje se u praksi preduzimaju. Ovde se uglavnom radi o najvažnijim merama koje su zastupljene u jugoslovenskom zakonodavstvu.

C. Kratak pregled jugoslovenskog zakonodavstva u vezi sa zaštitom životne sredine

1. Razvoj zakonodavstva

U vezi sa razvojem zakonodavstva Jugoslavije o zaštiti prirode životne sredine u periodu posle oslobođenja, mogu se razlikovati tri odvojena perioda:

1. U prvom periodu najpre je donet Zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti DFJ (»Službeni list DFJ«, br. 54/45). U cilju izvršenja ovog zakona donet je pravilnik, kojim se bliže regulisana pojedina pitanja iz zakona o zaštiti spomenika kulture (»Službeni list DFJ«, br. 88/45).

U 1946. godini donet je Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti; na osnovu njega doneti su republički zakoni o zaštiti spomenika kulture i prirodnih retkosti, a osnovani su i zavodi za zaštitu spomenika kulture i prirode. U 1959. godini donet je novi

Opšti zakon o zaštiti spomenika kulture, tako da je ovim zakonom bila regulisana samo problematika zaštite spomenika kulture, a ne i prirodnih retkosti.

U prvom periodu donet je i Opšti zakon o šumama iz 1947. godine, u kome je bila predviđena mogućnost da se šumski predeli prirodnih lepota, kao i oni istorijskog značaja, mogu proglasiti za nacionalne parkove. U 1948. godini doneta je Uredba o upravljanju nacionalnim parkovima i na osnovu nje je u Jugoslaviji veći broj šumskih predela proglašen za nacionalne parkove.

U republikama je takođe regulisano pitanje zaštite prirode odgovarajućim republičkim zakonima. Tim zakonima o zaštiti prirode pored ostaloga je delimično prenet nadležnost za sprovođenje i primenu pomenutih zakona na skupštine opština.

2. U drugom periodu koji počinje donošenjem Ustava SFRJ iz 1963. godine, donet je nov Osnovni zakon o šumama, koji pored ostaloga predviđa podelu šuma na privredne, zaštićene šume i šume sa posebnom namenom.

U drugom periodu donet je nov Osnovni zakon o vodama iz 1965. godine, u kome je, pored ostaloga, proglašeno da su prirodni vodotoci, prirodna jezera, prirodni izvori, obalno more, javni bunari, javne česme, dobra u opštoj upotrebi. U 1966. i 1977. godini republike su donele i svoje zakone o vodama, kojima su predviđene detaljnije odredbe za izvršenje saveznog Osnovnog zakona o vodama.

U 1966. godini donet je Osnovni zakon o rudarstvu, kojim je regulisano pitanje istraživanja mineralnih sirovina, kao i njihova eksploatacija. Osnovnim zakonom o iskorišćavanju poljoprivrednog zemljišta (iz 1965. godine) regulisano je pitanje obrađivanja poljoprivrednog zemljišta i mera agrotehničkog i drugog karaktera, koje su se preduzimale u vezi s tim.

Od značaja za problematiku zaštite životne sredine i Osnovni zakon o javnim putevima iz 1965. godine, koji je predvideo postojanje zaštitnog pojasa od 20—100 m od ivice puta, s tim da se u tom pojasu ne mogu graditi stambene i druge zgrade, niti podizati industrijska postrojenja, otvarati rudnici, kamenolomi i slično.

U 1965. godini donet je savezni Osnovni zakon o lovstvu, kojim je, pored ostaloga, regulisano i pitanje lova, pa i pitanje zaštićene divljači. Nezaštićena divljač mogla se loviti i svoditi na brojno stanje koje nije štetno. Republike su u 1966. godini donele svoje republičke zakone o lovstvu.

U 1965. godini donet je savezni Osnovni zakon o zaštiti vazduha od zagađivanja.

U toku 1968. i 1969. godine republike su donele i svoje zakone o zaštiti prirode, ribarstvu, urbanističkom i prostornom planiranju, o podizanju i održavanju zelenih površina, i dr.

3. Treći period u razvoju zakonodavstva o zaštiti životne sredine uglavnom počinje usvajanjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine, odnosno donošenjem Ustava SFRJ iz 1974. godine, s obzirom na činjenicu da je na republike, odnosno pokrajine uglavnom prenet nad-

ležnost za donošenje svih zakona u vezi sa zaštitom životne sredine. Federacija je za sebe zadržala samo pravo »da uređuje zaštitu i unapređivanje čovekove sredine koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu« (član 281. tač. 10. Ustava SFRJ).

2. Pregled sadržine pojedinih zakona

U daljem izlaganju pokušaćemo da ukratko izložimo važnije odredbe nekih saveznih i republičkih, odnosno pokrajinskih zakona koji regulišu pojedina pitanja iz oblasti zaštite životne sredine.

A. ZAŠTITA VODA

1. Federacija je donela svoj Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 2/74), a republike su donele svoje zakone o vodama (vidi u prilogu spisak zakona o vodama republika i pokrajina, odnosno drugih odgovarajućih propisa koji regulišu pojedina pitanja u vezi sa zaštitom voda).

Propisima o vodama predviđa se niz preventivnih mera koje treba da uklone uzroke koji mogu da dovedu do zagađivanja voda. Pokušaćemo da navedemo neke od najznačajnijih mera za zaštitu voda od zagađivanja. To bi bile sledeće mere:

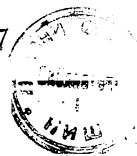
- a) klasifikacija i kategorizacija voda;
- b) propisivanje standarda o kvalitetu voda;
- c) preduzimanje sanacionih mera za zaštitu voda;
- d) izdavanje dozvole i odobrenja za izgradnju i rekonstrukciju objekta koji mogu zagađivati vodu;
- e) uvođenje poreza i taksa na otpadne vode;
- f) instaliranje uređaja za kontrolu zagađenosti voda, itd.

2. **Klasifikacija međurepubličkih i međudržavnih voda.** — Saveznim Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama regulisano je pitanje klasifikacije ovih voda i voda obalnog mora. Prema nameni i stepenu zagađenosti međurepubličke i međudržavne vode dele se u četiri klase, a vode obalnog mora Jugoslavije u tri klase. Ova odredba ne odnosi se na mineralne i termalne vode.

Pojedine klase vode obuhvataju:

I — vode koje se u prirodnom stanju mogu upotrebljavati za piće, prehrambenu industriju, uz eventualnu dezinfekciju, a u površinskim tokovima, jezerima i za gajenje plemenitih vrsta riba (salmonide);

II — vode koje se u prirodnom stanju mogu upotrebljavati za kupanje, rekreaciju, sportove na vodi, za gajenje ostalih vrsta riba ili koje se normalnim metodama obrade kondicioniranja mogu upotrebljavati i za piće u prehrambenoj industriji;



III — vode koje se u svom prirodnom stanju ili posle obrade — kondicioniranja mogu upotrebljavati u poljoprivredi i industriji, osim prehrambene industrije;

IV — ostale vode koje se mogu upotrebljavati samo posle posebne obrade.

Podela voda u pojedine klase vrši se na osnovu pokazatelja i njihovih graničnih vrednosti.

Što se tiče klasifikacije ostalih voda, ona se vrši prema propisima koje su donele sve republike. Republički propisi svrstavaju sve vode na svojoj teritoriji u četiri klase i prema tome su manje više isti ili bar slični kriterijumi za razvrstavanje vode u pojedine klase.

Tako na primer prema Uredbi SR Srbije o klasifikaciji voda, pojedine klase vode obuhvataju:

Klasa I — vode koje su u prirodnom stanju ili se posle dezinfekcije mogu upotrebljavati ili iskorišćavati za snabdevanje naselja vodom za piće, u prehrambenoj industriji, za gajenje plemenitih vrsta riba (salmonida);

Klasa II — vode koje su podesne za kupanje, rekreaciju i sportove na vodi, za gajenje manje plemenitih vrsta riba (ciprinida), kao i vode koje su se uz normalne metode obrade (koagulacija, filtracija i dezinfekcija) mogu upotrebljavati za snabdevanje naselja vodom za piće i u prehrambenoj industriji;

Klasa III — vode koje se mogu upotrebljavati i iskorišćavati za navodnjavanje i u industriji, osim prehrambene industrije (prema Uredbi SR BiH u klasu III svrstavaju se i vode podesne »za ostalu industriju i poljoprivredu, upotrebljene direktno ili uz odgovarajuće kondicioniranje«);

Klasa IV — vode koje se mogu upotrebljavati i iskorišćavati samo posle posebne obrade (prema Uredbi SR BiH u klasu IV svrstane su sve ostale vode).

3. Zabrana unošenja štetnih i drugih materija i obaveza preduzimanja sanacionih mera. — Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama predviđena je mogućnost preduzimanja sledećih mera, i to:

a) **Zabrana unošenja u vode štetnih materija.** — Ova zabrana predviđa ograničavanje odnosno zabranu ispuštanja otpadnih voda, izgradnju objekata i uređaja na ublažavanje zagađenosti odnosno za prečišćavanje zagađenih voda itd. a u cilju sprečavanja unošenja u vode i obalno more Jugoslavije štetnih materija koje mogu da prouzrokuju promenu fizičkih, hemijskih, bioloških ili bakterioloških osobina vode (član 18. stav 2.);

b) **Zabrana unošenja u vodu otpadnih materija.** — Jedna od značajnih preventivnih mera koju pomenuti zakon predviđa predstavlja zabrana unošenja u vode materija koje zbog svog sastava, količine ili stepena radioaktivnosti mogu da dovedu u opasnost život i zdravlje ljudi, riba i životinja (opasne materije), pod uslovom da se njihovim unošenjem pogoršava utvrđena kategorija vode (član 18. stav 1.);

c) **Zabrana stavljanja u promet materija koje se ne razlažu u dovoljnoj meri.** — Pomenutim Zakonom (čl. 20) predviđeno je ovlašćenje za Savezno izvršno veće (odnosno za organ koje ono ovlasti) da može zabraniti stavljanje u unutrašnji promet materije koje nakon upotrebe dospevaju u vode, a ne razlažu se u dovoljnoj meri (deterdženti, pesticidi i dr.);

d) **Obaveza brodova i čamaca u vezi sa zaštitom vode.** — U navedenom zakonu je predviđeno nekoliko vrsta obaveza za brodove i čamce a u cilju zaštite vode od zagađivanja i to:

— brodovi i čamci koji za pogon svojih mašina ili za grejanje kotlova koriste naftu ili ulje moraju biti tako opremljeni da se spreči zagađivanje vode naftom, odnosno uljem (član 21);

— preuzimanje otpadnih voda i drugih otpadnih materija sa brodova mora da se vrši u određenim lukama koje za to moraju imati odgovarajuće uređaje. Ostale luke moraju imati najneophodnije uređaje za prihvatanje materija manjih veličina (član 22);

— naftovodi i spojnice brodova s uređajima na obali sa uređajima za prihvatanje, preradu i čuvanje veće količine nafte, odnosno ulja moraju biti tako ograđeni, da se onemogući oticanje nafte, odnosno ulja u vodu. Ovi objekti i uređaji podležu obaveznom povremenom pregledu (član 23);

— zapovednik broda ili drugo odgovorno lice na brodu, brodar i korisnik broda dužni su da odmah prijave nadležnom organu, ako primete da je došlo do većeg zagađivanja vode (član 24).

Sve navedene mere propisane su u cilju očuvanja kvaliteta vode, što je od značaja za zdravlje ljudi, za turizam i dr., kao i u cilju obezbeđenja uslova za ratifikaciju međunarodne konvencije za zaštitu mora od zagađivanja naftom i naftinim derivatima, kojoj je pristupila i naša zemlja.

Jugoslovensko zakonodavstvo u vezi sa zaštitom vode od zagađivanja predviđa i izgradnju odgovarajućih instalacija za prečišćavanje voda. Prema jugoslovenskom zakonodavstvu organizacije udruženog rada, druga pravna lica i pojedinci odgovorni su za zagađivanje vode izvršeno protivno zakonskim propisima. Ova odgovornost postoji i u slučaju više sile, ako korisnik objekta ili postrojenja prethodno nije preduzeo sve potrebne mere koje je bio dužan da preduzme da do zagađivanja ne dođe. Organizacije udruženog rada i druga pravna lica, kao i pojedinci koji obavljaju privrednu ili komunalnu delatnost dužni su da vode evidenciju o vrsti, količini i stepenu zagađenosti ispuštenih voda i materija koje zagađuju vodu (član 19. saveznog Zakona o međurepubličkim i međudržavnim vodama — 2/74). Ova mera ima za cilj da pooštri odgovornost zagađivanja vode i da omogući uspešnu kontrolu i sprečavanje zagađivanja voda.

4. **Dozvole i odobrenja.** — U vezi sa pitanjem izlivanja industrijske vode moguća su dva stava: s jedne strane može prepustiti građanima, odnosno organizacijama potpuna sloboda da postupaju prema sopstvenom mišljenju, ali nasvoj rizik i opasnost. S druge strane, može

se izlivanje otpadnih voda podvrći prethodnom odobrenju, a u cilju da se postigne garancija o korišćenju postrojenja saglasno zakonu.

U Jugoslaviji je veoma složen postupak u vezi sa izgradnjom vodoprivrednih objekata i postrojenja, jer se prethodno mora pribaviti vodoprivredna saglasnost, a kada je objekat odnosno postrojenje izgrađeno, mora se od nadležnog organa uprave pribaviti vodoprivredna dozvola za upotrebu vode, odnosno za otpuštanje otpadnih voda.

Vodoprivredna saglasnost. — Izdavanje vodoprivredne saglasnosti u jugoslovenskom pravu predviđeno je: a) saveznim Zakonom o međurepubličkim i međudržavnim vodama; b) republičkim zakonima o vodama, kad su u pitanju ostale unutrašnje vode (van međurepubličkih i međudržavnih voda). Za izgradnju novih i rekonstrukciju postojećih vodoprivrednih i drugih objekata i postrojenja i za radove (vađenje peska, kamena, šljunka i dr.) na međurepubličkom vodotoku odnosno na međudržavnim vodama, koje mogu da prouzrokuju promene u prirodnom i veštački ustanovljenom režimu voda ili na koji utiče režim voda (tj. kada se radi o izgradnji objekata i postrojenja) potrebna je vodoprivredna saglasnost nadležnog organa određenog republičkim zakonom. To je republički, pokrajinski ili opštinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede. Vodoprivredna saglasnost daje se u formi upravnog akta, koji se donosi po odredbama Zakona o opštem upravnom postupku.

Vodoprivredna dozvola. — Upravni akt kojim se izdaje vodoprivredna dozvola razlikuje se od upravnog akta kojim se daje vodoprivredna saglasnost. Izdavanju vodoprivredne dozvole prethodi izdavanje vodoprivredne saglasnosti. Upravnim aktom o vodoprivrednoj dozvoli (prema odredbama Zakona u međurepubličkim i međudržavnim vodama) odobrava se: a) upotreba vode, b) ispuštanje otpadnih voda i drugih materija koje mogu zagaditi vodu. Upravni akt o vodoprivrednoj dozvoli donosi organ određen republičkim zakonom o vodama. To je po pravilu opštinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede, ukoliko republičkim zakonom nije predviđeno da u određenim slučajevima akt o vodoprivrednoj dozvoli donosi republički odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove vodoprivrede.

U republičkim zakonima o vodama postoje i detaljnije odredbe u vezi sa izdavanjem vodoprivredne dozvole.

5. Porezi i takse na otpadne vode. — Jedna od vrlo efikasnih preventivnih mera u cilju sprečavanja zagađivanja voda predstavlja svako uvođenje poreza i taksa na ona postrojenja koja zagađuju vodu. Visina poreza i taksa može zavistiti najpre od toga da li postrojenja zagađuju vodu u većoj ili manjoj meri. Isto tako visina ovih dažbina može zavistiti od toga koji je rok ostavljen postrojenju za ugrađivanje uređaja za prečišćavanje otpadnih voda, tako da u prvim godinama visina dažbina bude manja, a u svakoj narednoj godini da bude veća. U docnijim godinama visina dažbina mora biti takva, da vlasnik, odnosno organ upravljanja postrojenja ima više računa da ugradi postrojenja za prečišćavanje otpadnih voda, nego da plaća propisane takse i poreze. Plaćanje poreza i taksa svakako će imati za posledicu da se iz postro-

jenja ispuštaju u što manjoj meri otpadne vode. Porezi i takse se uglavnom uvode na ona postrojenja i instalacije koje su već izgrađene pre donošenja zakona, koji je predvideo obaveznu ugradnju instalacija za prečišćavanje otpadnih voda.

U Jugoslaviji su odgovarajućim republičkim zakonima uvedene takse za ispuštanje zagađenih otpadnih voda. Tako, na primer, Zakonom SR Srbije o taksama za iskorišćenu i upotrebljenu vodu, za vađenje peska, šljunka i kamena i zbog zagađivanja voda («Službeni glasnik SRS» br. 51/71) predviđena je obaveza za organizacije udruženog rada koje vrše komunalne i privredne delatnosti i ispuštaju zagađene vode, da plaćaju taksu zbog zagađivanja vode po jednom kubnom metru ispuštene zagađene otpadne vode prema skali koja je data u republičkom zakonu. Svake godine taksa progresivno raste.

B. ZAŠTITA VAZDUHA OD ZAGAĐIVANJA

U Jugoslaviji je zaštita vazduha od zagađivanja najpre bila regulisana saveznim zakonom koji je donet 1965. godine. Donošenjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine prestala je važnost ranijeg saveznog Osnovnog zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja, s tim što su republike trebalo da donesu svoje zakone. Međutim, ni do danas sve republike nisu donele svoje zakone, tako da su one koje nisu donele svoje zakone, preuzele odredbe iz ranijeg saveznog Osnovnog zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja iz 1965. godine.

U Jugoslaviji zakoni koji regulišu pitanje zaštite vazduha od zagađivanja imaju po pravilu odredbu, koja pokušava da odredi pojam zagađivanja vazduha. Tako, na primer, prema Zakonu SR Srbije o zaštiti od zagađivanja vazduha («Službeni glasnik SR Srbije», br. 8/73) pod zagađivanjem vazduha podrazumeva se ispuštanje odnosno ubacivanje u vazduh gasa, pare, dima, prašine i drugih materija iz pojedinih izvora u količinama koje mogu štetno uticati na zdravlje stanovništva, životnu sredinu i materijalna dobra; a pod zagađenim vazduhom u smislu istog zakona podrazumeva se vazduh koji ima štetnih materija iznad maksimalne dozvoljene koncentracije.

U zakonu SR Srbije o zaštiti od zagađivanja vazduha kao zagađivači vazduha nabrojani su sledeći elementi, i to: 1) sumpor dioksid, 2) čađ, 3) olovo, 4) olovo sulfid, 5) arsen kao neorgansko jedinjenje, 6) ugljen disulfid, 7) ugljen monoksid, 8) azotni oksid kao NO — 2, 9) fluorovodonik, 10) oksidansi, 11) ugljovodonici korigovani na metan, 12) pepeo i inertna prašina do 300 mg/m² na dan (član 3).

Kao glavni izvori zagađivanja vazduha mogu se smatrati i to: a) rudarstvo i metalurgija, b) hemijska, tekstilna, prehrambena i grafička industrija, kao i industrija gvožđa, gume, papira; takođe i građevinarstvo, brodogradnja itd.; c) termoelektrane i nuklearne elektrane; d) gradski, drumski, železnički, rečni i vazdušni saobraćaj; e) šumska gazdinstva i preduzeća drvne industrije; f) domaćinstva u gradovima i selima; g) organizacije za proizvodnju i iskorišćavanje nuklearnih sirovina i proizvoda, itd.

Prema jugoslovenskim propisima industrijski i drugi objekti i postrojenja ne smeju ispuštati u vazduh dim tamniji od broja 2 Ringelmanove skale duže od 4 minuta u toku jednog časa ili četrnaest minuta u toku 8 časova.

Brodovi u luci, lokomotive u železničkoj stanici ili pri prolazu kroz naselje i lokomobili ne smeju ispuštati dim tamniji od broja 2 Ringelmanove skale duže od tri minuta u toku jednog časa.

Motori sa unutrašnjim sagorevanjem (benzinski i dizelmotori) ne smeju ispuštati u vazduh, i to: a) benzinski motori — ugljen monoksid u količini većoj od 4,5 VOL% pri radu motora na praznom hodu; b) dizel-motori-crni dim preko granice utvrđene posebnim propisima.

Industrijski i drugi objekti ne smeju ispuštati u vazduh štetne materije u količinama koje će koncentraciju ovih materija dovesti iznad maksimalno dopuštene granice u vazduhu, i to:

Red. br.	Materija	Srednjodnevna koncentracija u mg/m ³	Pojedinačna koncentracija u mg/m ³
1.	sumpordioksid	0,15	0,5
2.	čađ	0,5	0,15
3.	olovo	0,0007	—
4.	olovosulfid	0,0017	—
5.	arsen kao neorganska jedinjenja	0,003	—
6.	ugljendisulfid	0,001	0,033
7.	ugljenmonoksid	1	3,0
8.	azotni oksid kao NO ₂	0,085	0,035
9.	fluorovodonik	0,005	0,02
10.	oksidansi	—	0,125
11.	ugljenovodonici kortovani na metan	—	0,125
12.	pepeo i interna prašina do 300 mg/m ³ na dan		

Republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za poslove zdravlja može propisati maksimalno dozvoljene koncentracije za druge štetne materije i količine štetnih materija koje se mogu ispuštati iz pojedinih izvora zagađivanja, kao i metodologiju praćenja utvrđivanja štetnih materija u vazduhu.

C) ZAŠTITA OD JONIZUJUĆIH ZRAČENJA

Materija zaštite od jonizujućih zračenja regulisana je saveznim Zakonom o zaštiti od jonizujućih zračenja (»Službeni list SFRJ«, br. 54/76).

Navedenim zakonom najpre se reguliše pitanje izvora jonizujućih zračenja, a zatim mera za zaštitu od jonizujućih zračenja, nadzor i ovlašćenja u vezi sa sprovođenjem propisa o zaštiti od jonizujućih zračenja, kao i kaznene odredbe.

U sprovođenju zaštite čovekove sredine od jonizujućih zračenja preduzimaju se sledeće mere za zaštitu: 1) otkrivanje prisustva, vrste i jačine jonizujućih zračenja i stepena kontaminacije u čovekovoj sredini; 2) određivanje uslova za lokaciju, izgradnju i upotrebu objekata i postrojenja u kojima se proizvode jonizujuća zračenja odnosno u kojima se radi sa izvorima jonizujućih zračenja; 3) izgradnja objekata i uređaja i obezbeđenje opreme za zaštitu od jonizujućih zračenja; 4) određivanje uslova za promet i korišćenje izvora jonizujućih zračenja; 5) ograničenje proizvodnje, prometa, korišćenje proizvoda kontaminiranih radioaktivnim materijama; 6) vođenje evidencije o izvorima jonizujućih zračenja i o izloženosti stanovništva tim zračenjima; 7) dekontaminacija ljudi i domaćih životinja, zemljišta, vode, ljudske i stočne hrane i drugi predmeti proizvoda kontaminiranih radioaktivnim materijama; 8) evakuisanje stanovništva i dobara iz ugroženih područja; 9) čuvanje, obrađivanje i konačan smeštaj radioaktivnih otpadnih materija; 10) druge mere za zaštitu predviđene saveznim propisima ili ratifikovanim međunarodnim ugovorom.

D) ZAŠTITA ŽIVOTNIH NAMIRNICA

Zaštita životnih namirnica regulisana je najpre saveznim Zakonom o zdravstvenoj ispravnosti namirnica i predmeta opšte upotrebe (»Službeni list SFRJ, br. 71/72, 1/73, 52/73), kao i odgovarajućim republičkim zakonima, s obzirom da su sve republike donele svoje zakone za zaštitu životnih namirnica.

Propisi koji regulišu zaštitu životnih namirnica odnose se na sve životne namirnice koje se stavljaju u promet na domaćem tržištu. Međutim, ti propisi odnose se i na sledeće vrste predmeta opšte upotrebe kao što su: posuđe, pribor i ambalaža za životne namirnice, dečje igračke, sredstva za održavanje lične higijene, negu i ulepšavanje lica i tela, sredstva za održavanje čistoće u domaćinstvu, duvanske preradevine.

Zakonom se propisuju i mere koje se preduzimaju u cilju zaštite životnih namirnica, kao i sankcije koje se izriču za prekršaj odredaba zakona.

E) ZAŠTITA NA RADU

Pitanje zaštite na radu regulisano je republičkim zakonima o zaštiti na radu, s obzirom da su sve republike donele te zakone, kojima se predviđaju mere za sprovođenje zaštite radnika na radu.

Zaštita na radu u postojećim uslovima u Jugoslaviji pre svega se posmatra kao deo opšteg društvenog staranja za radnog čoveka, kao izraz socijalističkog humanizma. Polazeći od ovakvog značaja zaštite na radu, Ustavom SFRJ se proklamuje da radni čovek ima pravo na uslove rada kojima se obezbeđuje njegov fizički i moralni integritet i sigurnost, kao i pravo na zdravstvenu i drugu zaštitu i ličnu sigurnost na radu (čl. 161 i 162).

U Jugoslaviji postoji izgrađen sistem zaštite na radu, koji obuhvata: propisivanje mera zaštite na radu u radnoj sredini, obaveza radnika u organizacijama udruženog rada da obezbeđuju zaštitu i da se staraju o njenom unapređivanju; nadzor nad pravilnim sprovođenjem propisanih mera zaštite na radu; propisivanje sankcija za njihovo kršenje; obezbeđivanje socijalnog osiguranja za slučaj zdravstvenog oštećenja ili nastupanja invalidnosti; kao i obrazovanje naučno-istraživačkih institucija radi unapređenja zaštite na radu.

F) ZAŠTITA PRIRODE I ZAŠTITA KULTURNIH DOBARA

Ova materija regulisana je republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima.

Zakonima kojima se reguliše **zaštita prirode** uglavnom se nastoji da se zaštite retke prirodne vrednosti.

Zakonima pak o zaštiti **kulturnih dobara** reguliše se pitanje zaštite nepokretnosti i drugih stvari od posebnog kulturnog i istorijskog značaja. Kao vrste kulturnih dobara u zakonu se navode: spomenici kulture, prostorne, kulturne i istorijske celine; arheološka nalazišta; znamenita mesta, umetnička dela i istorijski predeli; arhivska građa; filmska građa i stara verska knjiga. Među kulturnim dobrima postoje nepokretna i pokretna kulturna dobra. Kulturna dobra su od opšteg interesa i uživaju posebnu zaštitu utvrđenu zakonom.

U republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima se detaljnije utvrđuju vrste kulturnih dobara i dobara koji uživaju zaštitu, regulišu se prava, obaveze i odgovornosti sopstvenika i nosioca prava u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja kulturnim dobrima, odnosno dobrima koja uživaju pravnu zaštitu, reguliše se postupak proglašavanja i utvrđivanje kulturnih dobara, reguliše se upis u registre kulturnih dobara, mere tehničke zaštite i drugi radovi na kulturnim dobrima, organizacije koje vrše zaštitu kulturnih dobara, nadzor nad primenom odredaba Zakona o zaštiti kulturnih dobara, kao i sankcije za prekršaje odredaba Zakona (krivična dela i prekršaji).

G) ZAŠTITA ŽIVOTINJA OD ZARAZNIH BOLESTI

Ova materija najpre je regulisana Saveznim zakonom o zaštiti životinje od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju («Službeni list SFRJ», br. 43/76) a zatim i odgovarajućim republičkim zakonima.

Navedenim zakonima najpre se reguliše pitanje zaraznih bolesti životinja koje ugrožavaju celu zemlju (navedenim saveznim zakonom) a zatim se u republičkim zakonima navode i ostale zarazne bolesti koje treba suzbijati.

U Zakonima se takođe predviđaju mere za sprečavanje i suzbijanje zaraznih bolesti, organi koji vrše inspekcijski pregled i kontrolu u

unutrašnjem prometu, organi koji vrše inspekcijski pregled i kontrolu pri uvozu, izvozu i provožu životinja, nadzor nad izvoznim objektima, mera obezbeđenja od unošenja zaraznih bolesti, kao i kaznene odredbe za prekršaj normi kojima se reguliše ova materija.

H) ZAŠTITA BILJA OD BOLESTI I ŠTETOČINA

Ova materija takođe je regulisana najpre saveznim Zakonom (Zakon o zaštiti bilja od bolesti štetočina koje ugrožavaju celu zemlju — 49/76), a zatim odgovarajućim republičkim i pokrajinskim zakonima.

U zakonima se navodi najpre bilje koje se štiti od bolesti i štetočina, zatim mere koje se preduzimaju radi zaštite bilja od bolesti štetočina, vršenje nadzora od strane inspekcijiskih službi, kao i kaznene sankcije.

I) ZAŠTITA DIVLJAČI, RIBA I PTICA

Ova materija regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonima. Osnovni propisi u republikama i pokrajinama su zakoni o lovstvu, a isto tako republike su donele i niz drugih propisa kojima se vrši zaštita bilo retkih i proređenih vrsta divljači, pitanje lovostaja na zaštićenu divljač, doneti su i posebni propisi o zaštiti određenih vrsta ptica, određenih vrsta riba i drugih vrsta zaštićene divljači.

J) ZAŠTITA ŠUMA

Materija o zaštiti šuma regulisana je republičkim i pokrajinskim zakonima o šumama, kao i nizom podzakonskih propisa kojima se regulišu pojedina pitanja u vezi sa zaštitom šuma.

Republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima o šumama najpre se reguliše pojam šumskog privrednog područja, dalje reguliše se gazdovanje šumama, a naročito pitanje gajenja, unapređivanja i iskorišćavanja šuma, obrazovanje samoupravnih interesnih zajednica u šumarstvu; predviđaju se i posebne mere za zaštitu šuma, kao i proglašavanje zaštitnih šuma i šuma sa posebnom namenom; reguliše se organizacija šumarske inspekcije, a predviđaju se i odgovarajuće kaznene sankcije za prekršaj odredaba o šumama.

K) ZAŠTITA PROSTORA I REGULISANJE PROSTORNOG UREĐENJA

U federaciji donet je najpre društveni dogovor o zajedničkom radu u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja (»Službeni list SFRJ«, br. 33/74).

Republike i pokrajine donele su svoje zakone o planiranju i uređenju prostora.

Navedenim republičkim zakonima o planiranju i uređenju prostora predviđa se da je planiranje prostora stalna aktivnost, koja se ostvaruje izradom i donošenjem prostornih planova za šire i uže teritorijalne celine i urbanističkih planova za naseljena mesta. Uređenje prostora se ostvaruje sprovođenjem prostornih i urbanističkih planova, kao i opštim i pojedinačnim aktima koji se donose i izvršavaju u skladu sa tim planovima i drugim propisanim uslovima. Donošenje prostornih i urbanističkih planova je obavezno, ako zakonom nije drukčije određeno.

Prostorni i urbanistički planovi donose se u skladu sa planovima privrednog ili društvenog razvoja, za duži vremenski period i sprovode se u etapama.

Za šire i uže teritorijalne celine izgrađuju se i donose sledeći prostorni planovi: a) prostorni plan republike, b) regionalni prostorni plan; c) prostorni plan opštine; d) prostorni plan područja sa posebnom namenom.

Za naseljena mesta (gradove, naselja gradskog karaktera, sela i druga naselja) izrađuju se i donose urbanistički planovi, ako zakonom nije drukčije određeno. Navedenim zakonima reguliše se dalja izrada i donošenje planova, prostorno-planska dokumentacija, uređenje prostora, a u vezi s tim sprovođenje planova, lokacija i urbanističko-tehnički uslovi, kao i sprovođenje nadzora nad primenom propisa. Najzad, u zakonima su sadržane i kaznene odredbe za prekršaj odredaba navedenih zakona.

D. PLANIRANJE ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

U mere normativnog karaktera, uzetih u širem smislu, može se uvrstiti i planiranje ekonomskog i privrednog razvoja, odnosno planiranje zaštite životne sredine. Svakako da planiranje treba da obuhvati i prostor, potrebno je da se i prostor planski uredi. Pri planiranju prostora svakako da se mora voditi računa o tome, da se ne naruše životni uslovi čoveka.

Problem zaštite životne sredine našao je svoje mesto i odgovarajuća rešenja u Društvenom planu Jugoslavije, republičkim društvenim planovima, kao i društvenim planovima pokrajina i opština. U društvenim planovima pojedinih društveno-političkih zajednica ističe se da je osnovni zadatak društvenih planova pored ostalog i u tome, da se spreči i zaustavi ugrožavanje životne sredine, a posebno osnovnih prirodnih resursa, uz istovremeno organizovanje njihovog planskog iskorišćavanja, a u cilju zadovoljavanja prirodnih i društvenih potreba.

U vezi sa merama koje treba da se preduzimaju u cilju zaštite životne sredine u Društvenom planu Jugoslavije se pored ostalog predviđa: »U ostvarivanju razvojne politike preduzimaće se mere kompleksne zaštite sredine, u kojoj čovek živi i radi i sprečavati zagađivanje zemljišta, vode i vazduha. Rešavanje problema kvaliteta čovekove sredine tretiraće se i kao bitan element životnog standarda. Potrebno je da se na svim nivoima dogovorno i koordinirano preduzimaju mere, kojima će se uticati prvenstveno na sprečavanje negativnih efekata

prouzrokovanih primenom određene tehnologije u proizvodnji. Ekonomskim merama i odgovarajućim propisima podstiće se uvođenje takve tehnologije koja nije štetna za čovekovu sredinu. Biće neophodno prilagodavati i usavršavati zakonodavnu aktivnost, kako bi se sprečavala pojava degradacije sredine u kojoj čovek živi i radi i olakšalo rešavanje ovih problema («Službeni list SFRJ», br. 35/75).

I u planovima društveno-ekonomskog razvoja republika za određeni planski period pored ostaloga se navode određeni zadaci u vezi sa zaštitom životne sredine. U planovima republika se predviđa da je za životni standard stanovništva od posebnog značaja svesno delovanje u smeru poboljšanja čovekovog životnog i radnog ambijenta, posebno sprečavanje pogoršanja životnih uslova usled zagađivanja zemlje, vode i vazduha. Aspekt životnog standarda mora se najserioznije respektovati prilikom donošenja privrednih, urbanih i drugih planova razvoja radi sprečavanja degradacije čovekove životne sredine.

Određeni zadaci u vezi sa zaštitom životne sredine navode se i u društvenim planovima SAP Vojvodine i SAP Kosova, u kojima se naglašava da će se posebna pažnja posvetiti izučavanju i unapređivanju higijenskih prilika u pogledu vodosnabdevanja i otklanjanja otpadnih materija, uslova stanovanja i školovanja, a u visoko urbanim sredinama — otklanjanju zagađenosti vazduha i preduzimanju mera zaštite prirodne sredine.

U vezi sa planiranjem ekonomskog i privrednog razvoja uopšte, a posebno u vezi sa planiranjem mera koje treba preduzimati u cilju zaštite životne sredine, ističe se potreba da takvo planiranje mora da se zasniva na tekovinama interdisciplinarnih istraživanja, u koje će biti ugrađeni principi racionalnog iskorišćavanja, zaštite, obnove i unapređivanja prirode, kao sastavni organski deo celokupnog društveno-ekonomskog razvoja. U vezi sa planiranjem zaštite životne sredine treba istaći, da se planiranje ne vrši samo na nivou društveno-političkih zajednica (federacije, republike, pokrajine i opštine), već isto tako planiranje će se vršiti i u mesnim zajednicama. Tako se u zaključcima Predsedništva CK SKJ, donetim na X sednici aprila 1975. godine, predviđa sledeće: »Radnici u osnovnim organizacijama udruženog rada, radni ljudi i građani nosioci su planiranja u mesnoj zajednici, koji se u okviru plana mesne zajednice sporazumevaju o ostvarivanju svojih zajedničkih i društvenih interesa«.

U sistematici planskih dokumenata o razvoju do 1980. i 1985. godine, životna sredina dobila je odgovarajuće istaknuto mesto. U planovima društvenog i privrednog razvoja nije na jednom mestu predviđeno planiranje zaštite životne sredine. Naime, pojedini elementi u vezi sa zaštitom životne sredine nalaze se u celom planskom aktu na odgovarajućim mestima. Zaštita i unapređivanje životne sredine ističe se kao jedan od ciljeva društvenog i ekonomskog razvoja u narednom petogodišnjem, odnosno desetogodišnjem planu. Na primer, u tim planskim dokumentima izrično se naglašava da je stalno unapređivanje uslova života i rada čoveka trajan cilj razvoja socijalističkog samoupravnog društva. To znači da je životna sredina inkorporisana u pojam društvene reprodukcije. Društvena sredina na izvestan način prisutna je i u odredbama koje regulišu oblast socijalne politike, a posebno se

ističe značaj očuvanja i unapređivanja životne sredine u odnosu na zdravstvenu zaštitu, kao i na socijalnu stabilnost uopšte. Zaštita životne sredine odražava se i u oblasti vaspitno-obrazovnog rada; ona je našla svoje mesto i u oblasti kulture, s obzirom da se kao jedan od ciljeva predviđa i kultivisanje radne i životne sredine radnika.

III — ORGANIZACIJA ZAŠTITE ŽIVOTNE SREDINE

1. Uvodno razmatranje

1. Kao što je već napomenuto, federacija je pre ustavnih amandmana iz 1971. godine, uglavnom svojim zakonima regulisala zaštitu svih dobara životne sredine. Međutim, izvesne promene u pravnom normiranju nastaju donošenjem ustavnih amandmana iz 1971. godine i Ustava SFRJ iz 1974. godine, s obzirom da je donošenjem tih amandmana prestala važnost osnovnih zakona, kao zakona koji važe u celoj zemlji, a kojima su bila regulisana pojedina pitanja iz oblasti zaštite životne sredine. Ovo zbog toga, jer je nadležnost prema Ustavu SFRJ iz 1974. godine za donošenje novih zakona o zaštiti životne sredine prešla uglavnom na republike i pokrajine. Federacija za sebe je zadržala samo pravo da »uređuje zaštitu i unapređivanja čovekove sredine, koji su od interesa za celu zemlju i međunarodnu zajednicu«. U cilju realizovanja ove odredbe iz Ustava SFRJ, federacija je donela Zakon o međurepubličkim i državnim vodama (2/74), Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (2/74), Zakon o zaštiti životinja od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (43/76), Zakon o prometu otrova (4/77), Zakon o zaštiti od jonizujućih zračenja (54/76), Zakon o zaštiti stanovništva od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (2/74, 7/74, 5/78), Zakon o zdravstvenoj ispravnosti namirnica i predmeta opšte upotrebe (71/72, 1/73, 52/73), Zakon o zaštiti životinja od zaraznih bolesti koje ugrožavaju celu zemlju (43/76), Zakon o obezbeđivanju sredstava za planiranje troškova nastalih pri suzbijanju svinjke i šapa (34/77). Treba pomenuti da je u pripremi donošenje i nekih drugih saveznih zakona iz oblasti zaštite životne sredine.

Posle Ustavnih amandmana, odnosno posle Ustava SFRJ iz 1974. godine, republike i pokrajine su donele niz novih zakona iz oblasti zaštite životne sredine (Zakone o zaštiti vazduha, zakone o vodama, zakone o zaštiti kulturnih dobara, zakone o zaštiti bilja od bolesti štetočina, zakone o zdravstvenoj zaštiti životinja, zakone o proizvodnji i prometu otrova, zakone o šumama, zakone o zaštiti od buke — ovaj zakon je donela samo SR Slovenija — zakone o zaštiti na radu, kao i neke druge zakone). Pojedine republike su donele 15—20 zakona i drugih propisa koji se odnose na zaštitu pojedinih životnih dobara. Može se, prema tome, konstatovati da je razvoj federalizma posle 1974. godine, omogućio vrlo intenzivnu aktivnost republičkih i pokrajinskih skupština u oblasti zaštite čovekove sredine.

Treba dodati, da postoji niz drugih podzakonskih propisa republičkih i pokrajinskih, koji su doneti za izvršenje pomenutih zakona,

kojima se inače štite pojedina dobra životne sredine od narušavanja i zagađivanja.

Ovo sumarno navođenje pravnih propisa (saveznih, republičkih i pokrajinskih) koji svi skupa pored ostaloga imaju za cilj zaštitu i unapređivanje životne sredine, a predstavljaju vrlo široku osnovu za sprovođenje efikasne zaštite životne sredine.

U vezi sa merama pravnog karaktera, uočava se potreba da ove mere treba da budu ugrađene u planove razvoja i sve dugoročne projekte, a naročito da budu sadržane u planovima i programima razvoja organizacija udruženog rada i samoupravnih interesnih zajednica, koje su prvenstveno pozvane da primenjuju pravne propise i oživotvoravaju pravne norme. Pravnim normama se, prema tome, usmeravaju odnosi u vezi sa razvojem i zaštitom životne sredine.

2. Pored odgovarajućih saveznih, republičkih odnosno pokrajinskih propisa ustavom su, pored ostalog predviđene obaveze i za opštine da uređuju i obezbeđuju zaštitu čovekove sredine. U statutima pojedinih opština se predviđaju obaveze organa opštine da sprečavaju i otklanjaju štetne posledice, koje zagađivanjem čovekove sredine mogu da nastanu. Ističe se i potreba da se u opštini donesu programi i planovi zaštite čovekove sredine i podstiče aktivnost svih društvenih činilaca u njihovom ostvarivanju. Potrebno je društvenim dogovorom u opštini obezbediti materijalne i druge uslove za zaštitu čovekove sredine.

Statutima opština predviđa se i obaveza za organizacije udruženog rada, koje zbog tehnologije rada i upotrebe određenih sirovina, mašina i drugog, zagađuju vazduh, vodu i tle, da u tim objektima obezbede uređaje za odstranjivanje štetnih sastojaka, u skladu sa savremenim naučno-tehničkim dostignućima i normativima, a i da preduzimaju mere koje su u skladu sa zakonom, i da se u postojećim objektima ovi uređaji i ugrade.

Sem donošenja zakona i drugih propisa na nivou federacije, republika odnosno pokrajina, statutima opština predviđa se obaveza za skupštinu opštine, da u cilju zaštite čovekove sredine, donosi, u skladu sa zakonom, propise i obezbeđuje kontrolu izvršavanja propisanih mera. Za organe opštine se predviđa obaveza da ne dozvoli izgradnju i upotrebu novih, rekonstruisanih i modernizovanih objekata, ako u njima nisu obezbeđene naučno-tehnološke mere ili ugrađeni uređaji za zaštitu čovekove sredine. Statutima pojedinih opština predviđa se i zaključivanje društvenih dogovora, kojima treba da se obrazuje savet za zaštitu čovekove sredine, koji bi u skladu sa zakonom razmatrao potrebe za preduzimanje mera za zaštitu čovekove sredine i predlagao donošenje odgovarajućih propisa i planova u ovoj oblasti.

Sve što je predviđeno za opštine, to važi i za gradove, jer najveći broj gradova ima pravni položaj opština. Izuzetno, samo centri republika imaju drukčiji pravni položaj. Na primer, Beograd, Zagreb, Sarajevo, Ljubljana, Skoplje, kao republički centri predstavljaju gradove koji u svom sastavu imaju više opština. Ovakvi gradovi imaju i pravni položaj posebnih društveno-političkih zajednica.

3. **Mesna zajednica** ima takođe određenu ulogu, mesto i značaj u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine. Iz odredbaba Ustava SFRJ i republičkih i pokrajinskih ustava, kao i iz odredaba odgovarajućih zakona koji štite pojedina dobra životne sredine proizilazi, da mesna zajednica treba naročito da se bavi sledećim poslovima u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine:

a) da obezbeđuje uslove za čuvanje i razvoj prirodnih i radom stečenih vrednosti čovekove sredine;

b) da sprečava i otklanja štetne posledice zagađivanja vazduha, tla, i dr.;

c) da radi na obrazovanju građana i stvaranja navike poštovanja pravila kojima se obezbeđuje zaštita čovekove sredine;

d) da preduzima mere za zaštitu od poplava, bujica, erozija i dr., zaštitu od buke, zaštitu od otpadnih voda, od aero-zagađivanja;

e) da preduzima mere za zaštitu biljnog i životinjskog sveta, kao i da vodi brigu o održavanju uslova životne ravnoteže u prirodi;

f) da vrši i druge poslove u vezi sa zaštitom ljudi i njihove društvene i prirodne sredine u kojoj oni žive.

4. **Zakon o udruženom radu za organizacije udruženog rada** predviđeno je više vrsta obaveza u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine.

Pre svega organizacije udruženog rada su dužne da u obavljanju svoje delatnosti čuvaju vrednosti i obezbeđuju potrebne uslove za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine i da sprečavaju uzroke i otklanjaju štetne posledice koje ugrožavaju prirodne i radom stvorene vrednosti sredine (čl. 44).

Dohodak osnovne organizacije, pored ostaloga, raspoređuje se i na izdatke učinjene za očuvanje, unapređivanje i zaštitu čovekove radne i životne sredine, ako zakonom nije određeno da se nadoknađuju iz materijalnih troškova (čl. 110).

Radnici u osnovnoj organizaciji učestvuju u utvrđivanju, preduzimanju i sprovođenju mera za očuvanje i unapređivanje i zaštitu čovekove sredine, a u osnovnoj organizaciji su dužni da svoj rad organizuju u skladu sa samoupravnim opštim aktom i propisima o zaštiti čovekove sredine (član 191. stav 2).

Zakonom o udruženom radu se predevieđa i to, da se društvenim dogovorom pored ostalog obezbeđuje i zaštita i unapređivanje čovekove sredine (član 579, stav 1).

Prema tome, **Zakon o udruženom radu** za osnovne i druge organizacije udruženog rada predvideo je vrlo značajne obaveze u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine, a naročito sledeće: a) da svojim opštim aktima regulišu i utvrde svoje obaveze u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine; b) da u svojim godišnjim i perspektivnim planovima predvide sredstva potrebna za investicije u cilju postupnog otklanjanja uzroka zagađivanja čovekove sredine; c) da organizuju službu za zaštitu čovekove sredine; d) da preduzimaju i

druge mere predviđene zakonom i drugim propisima, a u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine (zaštitom vazduha, zaštitom vode, zaštitom tla, zaštitom od buke i dr.).

5. Organizovanje samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu životne sredine. — Organizovanje posebnih samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu pojedinih dobara životne sredine obezbedio bi se društveni uticaj i na zaštitu onih dobara koji se navode u ustavu, odnosno u posebnim republičkim i pokrajinskim zakonima. Samoupravne interesne zajednice za zaštitu vazduha, za zaštitu voda, šume, zaštitu od buke i dr. već postoje u nekim republikama. Osnov za osnivanje samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu životne sredine nalazi se u članu 52. odnosno u članu 55. Ustava SFRJ.

Iz činjenice da je zaštita i unapređivanje čovekove sredine od interesa prvenstveno za sve građane, a isto tako i za organizacije udruženog rada, odnosno za druge samoupravne organizacije i zajednice proizilazi i zaključak, da bi se organizovanjem posebnih samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine obezbedio jači društveni uticaj u pogledu zaštite onih dobara koje se navode u ustavu, odnosno u posebnim republičkim i pokrajinskim zakonima. Osnivanjem ovakvih samoupravnih zajednica najpre bi se obezbedilo dugoročno programiranje i sprovođenje u život odgovarajućih odredaba ustava, republičkih i pokrajinskih zakona, odnosno odgovarajućih odluka opštinske skupštine. Dalje, ovi programi i planovi uključili bi se u odgovarajuće društvene i prostorne planove i na taj način bi se uklonila njihova neusklađenost i nerealnost. Ostvarila bi se i veća zainteresovanost organizacija udruženog rada i drugih zainteresovanih organizacija i zajednica koje imaju zakonsku obavezu da ostvaruju i primenjuju propise u vezi sa zaštitom navedenih dobara životne sredine od zagađivanja.

U vezi sa osnivanjem samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine postoje dva rešenja:

a) može se republičkim zakonom predvideti obaveza za osnivanje samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Svakako da bi ovakav način osnivanja bio vrlo efikasan;

b) može se osnivanje samoupravne interesne zajednice izvršiti putem društvenih dogovora, odnosno samoupravnih sporazuma između svih zainteresovanih subjekata za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine na području opštine ili na širim teritorijalnim područjima.

Iako bi prvi način bio efikasniji od drugoga, mišljenja smo da na početku postojanja i stvaranja samoupravnih interesnih zajednica za zaštitu unapređivanja čovekove sredine treba koristiti drugi način, tj. da se na dobrovoljnoj osnovi putem društvenog dogovora, odnosno samoupravnog sporazuma između svih zainteresovanih subjekata osnuje odgovarajuća samoupravna interesna zajednica na određenom području.

Svaka samoupravna interesna zajednica ima specifične zadatke i ostvaruje posebne ciljeve, pa je to i slučaj sa samoupravnom interesnom zajednicom za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Ove samoupravne interesne zajednice treba da deluju na očuvanje čovekove

okoline i prirode od opasnosti, kao što su narušavanje prirodne ravnoteže, primena tehnologije koja je štetna za čovekove okoline, da primenjuju mere u cilju zaštite voda, vazduha, tla i drugih životnih dobara od zagađivanja, da brinu o zaštiti odgovarajućeg prirodnog pejzaža itd.

Kao zadaci samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine navode se: a) prikupljanje podataka o ugroženosti čovekove sredine; b) praćenje i proučavanje ugroženosti okoline i zauzimanje stavova o načelnim i pojedinačnim pitanjima; c) pokretanje i davanje mišljenja i predloga za preduzimanje odgovarajućih mera u vezi sa zaštitom čovekove sredine; d) obaveštavanje javnosti o svom radu u pojedinim slučajevima ugroženosti okoline i vršenje uticaja na stvaranje javnog mišljenja; e) širenje ideja i znanja o zaštiti prirode i čovekove sredine; f) vođenje evidencije o organizacijama i pojedincima koji vrše zagađivanje pojedinih dobara životne sredine; g) obezbeđenje sredstava za ostvarivanje programa rada, upravljanje sredstvima i određivanje uslova za njihovu upotrebu, i dr.

Samoupravljanje u samoupravnim interesnim zajednicama, o kojima je ovde reč, zasniva se na delegatskom principu. Primena delegatskog principa proističe iz odredaba Ustava SFRJ, odnosno odgovarajućih odredaba republičkih i pokrajinskih ustava.

Poslovima samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine upravlja skupština, kao organ upravljanja. Skupštinu čine delegati, radni ljudi iz organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, iz društveno-političkih zajednica, koje članovi interesne zajednice biraju i opozivaju. Građani u okviru mesne zajednice takođe mogu birati svoje delegate u skupštinu samoupravne interesne zajednice za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine.

Sem skupštine kao organa upravljanja, samoupravna interesna zajednica ima izvršni odbor, kome poverava određene izvršne funkcije. Članovi izvršnog odbora su odgovorni skupštini za svoj rad.

Za proučavanje pojedinih pitanja, pripremanje predloga i dr. skupština i izvršni odbor mogu osnovati komisije i odbore. Komisije i odbori nemaju pravo odlučivanja; međutim, oni su dužni da o svom radu podnose izveštaje skupštini, odnosno izvršnom odboru samoupravne interesne zajednice.

Samoupravna interesna zajednica ima svojstvo pravnog lica. Iz odredaba Ustava SFRJ proizilazi, da radni ljudi udruženi u samoupravne interesne zajednice pored drugih funkcija imaju pravo, da u interesnoj zajednici samostalno uređuju unutrašnje odnose i da samostalno odlučuju o određenim pitanjima i vrše druge poslove koji proističu iz funkcije upravljanja. Prava samoupravljanja radni ljudi u samoupravnoj interesnoj zajednici ostvaruju, pored ostalog, i donošenjem samoupravnih opštih akata.

2. Organi i organizacije ovlašćene da vrše zaštitu životne sredine

1. U svim društveno-političkim zajednicama postoje kolegijalni izvršni organi koji imaju zadatak da se staraju o izvršavanju zakona, odnosno da nastoje da se zakoni pravilno sprovede i izvršavaju od strane organa uprave, odnosno drugih odgovarajućih subjekata.

Konkretne zadatke u vezi sa sprovođenjem zakona na području zaštite životne sredine imaju organi državne uprave svih društveno-političkih zajednica. Izvršna delatnost organa uprave naročito se sastoji o donošenju rešenja u upravnom postupku (upravnih akata), u vršenju normativne kao delegirane delatnosti (tj. u donošenju opštih pravnih akata) i najzad organi državne uprave svoju izvršnu delatnost ostvaruju i vršenjem upravnog nadzora.

Organi državne uprave upravni nadzor vrše naročito: praćenjem zakonitosti propisa i drugih opštih akata organa užih društveno-političkih zajednica, kao i opštih akata samoupravnih organizacija prema kojima vrše pravo nadzora; ukazivanjem na nezakonitost propisa i drugih opštih akata organa društveno-političkih zajednica, kao i opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica; vršenjem inspeksijskog i drugog neposrednog nadzora; preduzimanjem mera obezbeđenja i drugih administrativnih mera za koje su ovlašćeni; vođenjem upravnog postupka, pokretanjem postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti opštih akata kada su organi uprave na to ovlašćeni.

Kolegijalni izvršni organi (izvršna veća) federacije, republike i pokrajine prvenstveno ostvaruju funkciju na području zaštite životne sredine donošenjem podzakonskih opštih akata, kojima predviđaju konkretnije odredbe potrebne za sprovođenje i izvršavanje odgovarajućih saveznih, odnosno republičkih zakona o zaštiti životne sredine.

Savezni, republički i pokrajinski organi državne uprave mogu zakonom biti ovlašćeni da donose odgovarajuće opšte pravne akte (pravilnike, naredbe i uputstva) za izvršavanje zakona, odnosno uredba. Tako, na primer, Zakonom SR Srbije o zaštiti vazduha od zagađivanja (8/73) Republički sekretarijat za zdravlje i socijalnu politiku ovlašćen je da donese nekoliko podzakonskih opštih pravnih akata, koje je ovaj Sekretarijat i doneo a to su: Pravilnik o načinu i roku za dostavljanje izveštaja o izvršenim merenjima čistoće vazduha (21/73), Pravilnik o prijavljivanju objekata, postrojenja i uređaja koji mogu zagađivati vazduh iznad dozvoljene granice (27/73), Rešenje o određivanju stručnih radnih organizacija koje mogu vršiti ispitivanje efikasnosti uređaja za hvatanje i prečišćavanje štetnih materija koje zagađuju vazduh (27/73), Rešenje o određivanju ustanova za vršenje merenja čistoće vazduha i merenja ispuštanja štetnih materija u vazduh (27/73).

Republički zakoni o vodama takođe su predvideli izvesna ovlašćenja za organe državne uprave, da na osnovu zakonskog ovlašćenja podzakonskim propisima regulišu pojedina pitanja iz okvira zaštite voda.

Vršenje upravnog nadzora uglavnom je povereno organima državne uprave, i to uglavnom opštinskim organima uprave. Organi uprave višeg stepena vrše upravni nadzor samo na osnovu posebnih zakonskih ovlašćenja. Vršenje upravnog nadzora ima pre svega preventivni karakter, karakter preventivne zaštite, da spreči štetna dejstva koja bi mogla da proiđu iz nekontrolisanog tehnološkog razvoja.

2. Treba istaći da u federaciji ne postoji jedinstveni organ sa izričitim ovlašćenjima za zaštitu životne sredine. Pojedini savezni organi uprave, kao što je, na primer, Komitet za poljoprivredu, Komitet za saobraćaj i veze, Komitet za zdravstvo i socijalnu politiku i dr., pored ostaloga, imaju za zadatak i da se staraju o sprovođenju odgovarajućih saveznih zakona i drugih saveznih propisa u vezi sa zaštitom životne sredine. Na primer, Savezni komitet za poljoprivredu pored ostaloga vrši i poslove u vezi sa zaštitom životinja od zaraznih bolesti, poslove zaštite bilja od bolesti i štetočina koje ugrožavaju celu zemlju, poslove u vezi sa stavljanjem u promet sredstava za zaštitu životinja i bilja, kontrolu prenošenja životinja i bilja preko državne granice, poslove koji se odnose na zaštitu voda od interesa za dve i više republika odnosno za autonomne pokrajine, kao i međudržavne vode, poslove u vezi sa zaštitom voda i obalnog mora od zagađivanja.

Savezni komitet za rad, zdravstvo i socijalnu zaštitu vrši, pored ostaloga, i poslove koji se odnose na zaštitu stanovništva od zaraznih bolesti, na zdravstvenu ispravnost životnih namirnica i predmeta za opštu upotrebu, na proizvodnju i promet opojnih droga, na stavljanje u promet lekova i otrova, na standarde i norme kvaliteta lekova i sanitetskog materijala, na zaštitu od jonizujućih zračenja; vrši sanitarni nadzor na državnoj granici, kao i druge odgovarajuće poslove.

3. U federaciji postoji Jugoslovenski savet za čovekovu sredinu i prostorno uređivanje kao međurepubličko telo. Ovaj Savet je formiran na osnovu Društvenog dogovora o radu u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja, koji je zaključen između federacije, republika i pokrajina. Među osnovne ciljeve ovog dogovora u nadležnost Saveta spadaju poslovi obezbeđivanja zajedničkog praćenja svih pojava u oblasti čovekove sredine i prostornog uređenja. Savet se bavi i pitanjima sprovođenja zakona i drugih propisa u navedenim oblastima.

4. Na nivou federacije formiran je Jugoslovenski savet za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, kao društvena organizacija. Istovremeno u republikama, pokrajinama i opštinama formirani su saveti za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine, koji su svi skupa učlanjeni u Jugoslovenskom savezu za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine. Ciljevi Jugoslovenskog saveza za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine su: da svojom aktivnošću doprinese dinamiziranju, intenziviranju i koordinaciji aktivnosti na zaštiti i unapređivanje čovekove sredine u Jugoslaviji i na međunarodnom planu; da na bazi naučnih dostignuća pronalazi metode i puteve za efikasno i koordinirano sprovođenje odgovarajućih mera za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine.

5. U pojedinim republikama formirani su i posebni organi — komiteti za zaštitu čovekove sredine, kao stalna radna tela izvršnog veća republike, u kojima učestvuju članovi izvršnog veća, predstavnici re-

publičkih sekretarijata i drugih republičkih organa i predstavnici zainteresovanih organizacija (vidi na primer čl. 24 Odluke o organizaciji Izvršnog veća SR Srbije — »Službeni glasnik SRS«, br. 22/74).

6. Ipak je nesumnjivo, da su najvažniji organi po pitanju sprovođenja zaštite životne sredine — inspekcijski organi koji postoje u republikama, pokrajinama i opštinama. Ovde bi naročito trebalo istaći delatnost sanitarne inspekcije, vodoprivredne inspekcije, veterinarske inspekcije, inspekcije za zaštitu bilja, poljoprivredne inspekcije, inspekcije drumskog saobraćaja i niz drugih odgovarajućih inspekcija, koje u okviru svoje nadležnosti pored ostalog vode brigu i o zaštiti odgovarajućih dobara životne sredine.

7. U društveno-političkim zajednicama se osnivaju i specijalizovani organi, koji se naročito brinu o zaštiti pojedinih dobara životne sredine. Tako, na primer, u federaciji je osnovana i Jugoslovenska komisija za zaštitu od zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva (vidi Uredbu o osnivanju Jugoslovenske komisije za zaštitu od zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva — »Službeni list SFRJ«, br. 40/69). Pomenuta komisija predstavlja samostalnu organizaciju koja vrši određene poslove — a naročito ostvaruje saradnju sa međunarodnim organizacijama. Ona razmatra probleme zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva uljem, otpacima, tečnim gorivom i njihovim mešavinama, predlaže nadležnim organima i organizacijama mere koje treba preduzeti za sprečavanje zagađivanja mora i voda unutrašnjih plovnih puteva, saraduje sa međunarodnim organizacijama koje se bave zaštitom vode od zagađivanja i sa nacionalnim organizacijama zemalja članica međunarodnih organizacija. Stručne i administrativne poslove za potrebe Komisije vrši savezni organ uprave nadležan za opšte privredne poslove.

8. Kao što je već rečeno, važne poslove u vezi sa borbom protiv zagađivanja voda vrše i organi vodoprivredne inspekcije koji postoje na nivou republike, pokrajine i opštine. Vodoprivrednu inspekciju vrše vodoprivredni inspektori koji mogu biti samo lica sa propisanom stručnom spremom i koji ispunjavaju druge osnovne uslove.

Određena prava i dužnosti u vezi sa iskorišćavanjem voda vrše i drugi organi uprave. Ovi organi su ovlašćeni da izdaju vodoprivrednu saglasnost a u vezi sa izdavanjem odobrenja za izgradnju vodoprivrednih objekata i postrojenja, kao i za izgradnju objekata i postrojenja koji mogu privremeno, povremeno i trajno da prouzrokuju promenu prirodno ili veštački uspostavljenog režima voda. Vodoprivrednu saglasnost izdaje republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za vodoprivredu, s tim da se zakonom republike može odrediti da za određene objekte ili postrojenja ili vrste objekata i postrojenja vodoprivrednu saglasnost izdaje opštinski organ uprave nadležan za vodoprivredu.

Vodoprivredni organi uprave isto tako su ovlašćeni da izdaju vodoprivredne dozvole a u cilju obezbeđenja režima voda i zadovoljavanja opštih potreba utvrđenih vodoprivrednom osnovom, za upotrebu i iskorišćavanje voda u prirodnim vodotocima i prirodnim objektima za skupljanje voda. Vodoprivrednom dozvolom određuje se namena, na-

čin i uslovi za upotrebu, odnosno iskorišćavanje voda. Zakon predviđa posebne uslove kada nije potrebno pribavljanje vodoprivredne dozvole (na primer, za iskorišćavanje vode za plovidbu, ribarstvo, upotrebu vode za piće, kupanje i sl.). Vodoprivrednu dozvolu izdaje republički, odnosno pokrajinski organ uprave nadležan za vodoprivredu, s tim što se zakonom republike može izuzetno odrediti da za određenu upotrebu ili iskorišćavanje voda vodoprivrednu dozvolu izdaje opštinski organ uprave nadležan za vodoprivredu.

Poslove iz oblasti vodoprivrede Jugoslavije obavlja više od 125 vodoprivrednih organizacija.

U republikama poslove upravnog karaktera u vezi sa iskorišćavanjem i zaštitom voda vrše sledeći organi i to: a) u SR BiH — Uprava za vodoprivredu; u SR Hrvatskoj — Republički sekretarijat za vodoprivredu; u SR Makedoniji — Komisija za vodoprivredu; u SR Sloveniji — Sekretarijat za urbanizam pored ostaloga vrši i poslove vodoprivrede; u SR Srbiji poslove vodoprivrede vrši Sekretarijat za vodoprivredu, šumarstvo i poljoprivredu; u SAP Vojvodini upravne poslove na području vodoprivrede vrši Sekretarijat za vodoprivredu.

U vezi sa davanjem vodoprivredne saglasnosti odnosno vodoprivredne dozvole od strane organa uprave treba istaći, da ukoliko upravni akt donosi organ nižeg stepena od republičkog, odnosno pokrajinskog organa uprave, protiv takvih upravnih akata moguća je žalba višem organu uprave. Protiv drugostepenog negativnog upravnog akta kojim se odbija žalba odnosno protiv prvostepenog upravnog akta republičkog, odnosno pokrajinskog organa kojima se odbija davanje vodoprivredne saglasnosti, odnosno vodoprivredne dozvole može se pokrenuti upravni spor kod suda nadležnog za rešavanje upravnih sporova.

Naročito važnu funkciju vrši sanitarna inspekcija u vezi sa sprovođenjem odredaba zakona o zaštiti voda. U vršenja nadzora nad sprovođenjem odredaba Zakona o vodama koje se odnose na vodu za piće i zagađivanje voda opasnim materijama, organ sanitarne inspekcije ovlašćen je i dužan da:

- 1) zabrani korišćenje za druge svrhe vode koja služi za piće ili je namenjena za piće, ako korišćenje vode za druge svrhe nepovoljno utiče na zdravstvenu ispravnost vode;

- 2) zabrani izgradnju ili upotrebu objekata i postrojenja, korišćenje zemljišta ili vršenje druge delatnosti u zoni, odnosno pojasu sanitarne zaštite izvorišta, koja služe za javno snabdevanje vode za piće, ako to ugrožava zdravstvenu ispravnost;

- 3) zabrani izgradnju ili rekonstrukciju odnosno puštanje u rad objekata i postrojenja za javno snabdevanje vodom za piće, ako nije pribavljena saglasnost organa uprave nadležnog za poslove sanitarne inspekcije;

- 4) naredi otklanjanje nedostataka na objektima i postrojenjima za snabdevanje vodom za piće koji mogu nepovoljno delovati na zdravstvenu ispravnost vode za piće;

- 5) zabrani upotrebu vode za piće koja ne odgovara propisanim uslovima u pogledu fizičkih, hemijskih, bioloških, bakterioloških, virusoloških i radioloških svojstava;

6) naredi prečišćavanje, dezinfekciju i druge propisane sanitarne mere potrebne radi popravke ili zaštite kvaliteta vode za piće;

7) naredi preduzimanje i drugih mera koje su potrebne u cilju zaštite zdravstvene ispravnosti vode za piće i zaštite od zagađivanja voda opasnim materijama.

Republički zakoni kojima se reguliše zaštita vode od zagađivanja predviđaju zabranu direktnog ili indirektnog unošenja u vodu: 1) propisanih materija u propisanim količinama koje zbog svog sastava, količine, stepena radioaktivnosti ili drugih osobina mogu dovesti u opasnost život i zdravlje ljudi, riba i životinja (u daljem tekstu: opasne materije) i 2) materije u količinama koje mogu da prouzrokuju promenu fizičkih, hemijskih, bioloških ili bakterioloških svojstava vode u meri koja može ograničiti ili onemogućiti upotrebu vode u korisne svrhe ili bitno smanjiti prirodnu moć samoprečišćavanjem vodotoka i jezera.

Radi zaštita voda preduzimaju se u vezi sa pojedinim materijama koje mogu zagađati vode, u zavisnosti od stanja i osobina vodotoka i jezera koji treba da prime otpadne materije, stepena njihove zagađenosti, propisane kategorije i drugih uslova, a u skladu sa zakonom, sledeće mere: 1) odobravanje unošenja pojedinih materija izdavanjem vodoprivredne dozvole; 2) ograničavanje ili zabrana unošenja štetnih materija ili ispuštanja zagađenih voda; 3) izgradnja objekata i postrojenja za prečišćavanje ili neutralisanje štetnog dejstva otpadnih voda; 4) zabrana unošenja pojedinih opasnih materija; 5) određivanje zaštitnih zona i pojaseva u kojima su ograničene ili zabranjene određene aktivnosti.

Republičkim zakonima su isto tako predviđene brojne zabrane a u cilju zaštita voda. Naročito se predviđa da se ispuštanjem otpadnih voda ne sme pogoršati kvalitet vode u prijemniku određen kategorijom vodotoka; bitno smanjiti moć samoprečišćavanja prijemnika; formirati na prijemniku pena, skrama od otpadnih materija, bitno menjati temperatura vode, boja, miris i koncentracija vodonikovih jona.

Za vodoprivrednu inspekciju predviđena su niz ovlašćenja u vezi sa zaštitom voda. Naročito je predviđena mogućnost da naredi rušenje objekata i postrojenja koji su izgrađeni bez vodoprivredne saglasnosti, zatim da zabrani preduzimanje radnji koje nisu dozvoljene po odredbama zakona o vodama.

Ako prilikom vršenja poslova iz svoje nadležnosti utvrdi da se vodoprivredna organizacija, druga organizacija udruženog rada, građansko-pravno lice ili građanin nije pridržavao propisa, vodoprivredni inspektor će pismeno konstatovati nađene nepravilnosti i nedostatke i narediće rešenjem koje se mere za njihovo otklanjanje moraju preduzeti, određujući rokove za njihovo sprovođenje. Vodoprivredni inspektori dužni su da rešenje koje donesu dostave opštinskom organu uprave nadležnom za poslove vodoprivrede. Žalba protiv rešenja vodoprivrednog inspektora, po pravilu, ne zadržava izvršenje rešenja.

9. Organi nadležni za sprovođenje mera u vezi sa zaštitom vazduha od zagađivanja. — Republičkim zakonima koji regulišu pitanje zaštite vazduha od zagađivanja predviđaju se pored ostaloga i organi

koji su ovlašćeni da preduzimaju pojedine mere u vezi sa zaštitom vazduha od zagađivanja. Uglavnom republički zakon polazi od pretpostavke da su opštinski organi primarno ovlašćeni i dužni da sprovedu mere u vezi sa zaštitom od zagađivanja vazduha, kao i mere za otklanjanje štetnih posledica po zdravlje stanovništva, društvenu i ličnu imovinu, s tim da organi širih društveno-političkih zajednica (uglavnom republike, odnosno pokrajine) mogu da vrše organizaciju zaštite i sprovođenje pojedinih mera, ali samo pod uslovom da su na to izrično zakonom ovlašćeni.

Nešto detaljnije obaveze za društveno-političke zajednice predviđene su i preporukama, koje su donele skupštine društveno-političkih zajednica (vidi, na primer, Preporuku Skupštine SR Srbije za sprovođenje Zakona o zaštiti zagađivanja vazduha — 29/73). Navedenim preporukama najpre se predviđa obaveza za skupštine društveno-političkih zajednica da u cilju preduzimanja sistematskih i efikasnih mera donesu programe mera i akcija za zaštitu vazduha od zagađivanja. Preporukom se predviđa i potreba organizacionog jačanja opštinskih skupština a u vezi sa preduzimanjem mera za sprovođenje republičkih zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja. U preporuci se predlaže da skupštine opština obrazuju savet ili druga tela za zaštitu čovekove sredine, koja bi pratila stanje zagađenosti vazduha, davala inicijativu, predlagala mere i koordinirala rad radnih i društvenih organizacija i nadležnih organa uprave.

Dalja obaveza za opštine sastoji se u potrebi normativnog regulisanja. Naime, pošto su na teritoriji pojedinih opština vrsta i intenzitet zagađivanja vazduha različiti, opštinske skupštine saglasno Preporuci treba na osnovu ustavnih ovlašćenja i ovlašćenja koja proizilaze iz odgovarajućih zakona o zaštiti vazduha od zagađivanja, da odmah pristupe normativnom regulisanju pitanja za sprečavanje zagađivanja vazduha. Na osnovu ovlašćenja iz zakona opštinskim propisima treba naročito regulisati: a) ograničenje kretanja motornih vozila; b) zabranu upotrebe određenih vrsta goriva; c) obavezne mere obrade zemljišta; d) podizanje zasada; e) način i uslove za uskladištavanje, uklanjanje i prevoz otpadnih materija; f) mere za sprečavanje specifičnih oblika zagađivanja koji nisu obuhvaćeni zakonom, i dr.

Predviđena je i obaveza Zavoda za urbanizam i organa uprave za komunalne službe da se zalažu za pravilnu primenu i realizaciju urbanističkih planova u odnosu na izgradnju stambenih zgrada i izgradnju objekata koji mogu da zagađuju vazduh, u cilju postupnog odvajanja industrijske od stambene zone i trasiranja zone sanitarne zaštite. U vezi sa organima koji su ovlašćeni da preduzimaju određene mere radi zaštite vazduha od zagađivanja treba naročito istaći ovlašćenja organa nadležnih za poslove sanitarne inspekcije. U vršenju nadzora ovi organi su ovlašćeni da:

a) zabrane izgradnju odnosno rekonstrukciju i upotrebu objekata, postrojenja, uređaja i vozila na mestima, odnosno pod uslovima koji ne obezbeđuju zaštitu od zagađivanja vazduha, dok se ti uslovi ne obezbede;

b) naredbe otklanjanje nedostataka na objektima i postrojenjima ili na uređajima koji ispuštaju materije koje mogu zagaditi vazduh iznad dozvoljene granice (rekonstrukcija ložišta, promena goriva, promena tehnologije, ugradnja uređaja za prečišćavanje dima, gasa, pare i sl., podizanje dimnjaka, dislokacije izvora zagađivanja, i dr.);

c) naredbe postavljanje i upotrebu odgovarajućih uređaja na objektima koji zagađuju vazduh iznad dozvoljene granice;

d) zabrane upotrebu određene vrste goriva;

e) zabrane upotrebu uređaja za hvatanje i prečišćavanje gasova i ostalih štetnih materija za koje ne postoji potvrda o njihovoj efikasnosti za namenjene svrhe;

f) naredbe preduzimanje drugih mera propisanih zakonom.

Izvesne obaveze su predviđene i za organe i organizacije koje se bave pitanjima saobraćaja (organizacije udruženog rada i organi u oblasti saobraćaja, organi nadležni za unutrašnje poslove, inspekcije saobraćaja) a koje se sastoje naročito u tome, da se ti organi treba aktivno da uključe na sprovođenju mera po odredbama republičkih zakona o zaštiti od zagađivanja vazduha, a naročito kod tehničkog pregleda vozila, isključivanjem iz saobraćaja vozila koja ispuštaju gasove i štetne materije preko dozvoljene granice, izvršenjem mera koje opštinska skupština propiše na osnovu ovlašćenja iz odgovarajućih zakona. Ovo je naročito potrebno zbog toga, što zagađenost vazduha prozrokuju uglavnom sredstva saobraćaja, a posebno motorna vozila.

I u drugim pojedinim zakonima u kojima se reguliše pitanje zaštite pojedinih vrsta dobara životne sredine navode se organi ovlašćeni da preduzimaju mere radi zaštite odgovarajućih dobara životne sredine. Naročito značajno ovlašćenje u vezi sa zaštitom drugih pojedinih dobara životne sredine imaju odgovarajuće inspeksijske službe u republici, pokrajini, odnosno opštini.

10. Problem buke naročito je prisutan u velikim gradovima. Tako, na primer, merenja buke u Beogradu pokazuju, da je stepen bučnosti sa izuzetkom nekih krajeva, ulica i blokova zgrada vrlo visok, da se on kreće uglavnom između 74 i 85 decibala i tek posle pola noći intenzitet buke se spušta na 40—55 decibala, da se posle četiri časa izjutra ponovo počinje naglo da penje. Buka između 30—60 decibala donosi nemiran san, preko 60 decibala budi iz sna, povećava zamor i smanjuje koncentraciju, a iznad 90 decibala oštećuje srce. Treba pomenuti da je samo SR Slovenija donela Zakon o zaštiti od buke. Međutim, pojedini gradovi doneli su svoje odluke. Tako, na primer, grad Beograd je 1976. godine doneo Odluku o zaštiti građana od buke. Pored ove odluke izvesni elementi zaštite od buke sadržani su i u zakonu o bezbednosti saobraćaja na putevima u delu koji reguliše zabranu zvučnih signala. Pravilnikom grada Beograda o tehničkim merama i uslovima za zvučnu zaštitu grada predviđeno je, na primer, da se ne može izdati odobrenje za izgradnju, rekonstrukciju i adaptaciju, kao ni odobrenje za upotrebu objekta, ako tehnička dokumentacija ne obezbeđuje zvučnu zaštitu, odnosno ako radovi nisu izvedeni u skladu sa tehničkom dokumentacijom.

11. U vezi sa organima koji imaju za zadatak da se brinu o zaštiti životne sredine treba istaći da je u Beogradu formiran Savet za zaštitu i unapređivanje životne sredine 1975. godine. Pored toga formiran je i Odbor za zaštitu i unapređivanje životne sredine kao izvršno telo saveta. Savet je izabrao četiri komisije koje mu pomažu u radu, i to: 1) Komisiju za zaštitu vazduha od zagađivanja; 2) Komisiju za zaštitu od buke; 3) Komisiju za zaštitu voda i 4) Komisiju za zaštitu pejisaža.

Svaka od ovih komisija održava sednice, razmatra probleme i oblasti za koju je osnovana i predlaže mere za rešavanje tih problema.

U svim opštinama na području grada Beograda, odnosno mesnim zajednicama, Socijalističkom savezu grada i opština, sindikatu, privrednoj komori i mnogim organizacijama udruženog rada stvoreni su saveti, komisije, službe, referati koji složenu problematiku svestranije tretiraju i pomažu razrešavanju.

U Beogradu je formiran Gradski sekretarijat za urbanizam i zaštitu životne sredine.

Značajnu ulogu u zaštiti i unapređivanju životne sredine imaju i organi uprave nadležni za odgovarajuće inspeksijske službe.

12. Posle nabranjanja niza propisa i odredaba koje predstavljaju pozitivno pravo naše zemlje možemo konstatovati da u Jugoslaviji ne postoji odsustvo normativnih akata u vezi sa zaštitom čovekove sredine. Šta više, pojedina dobra čovekove sredine štite se većim brojem kako saveznih tako i republičkih odnosno pokrajinskih zakona i drugih propisa. Opštine, saglasno odredbama ustava, donose takođe i svoje propise o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine. Iz dosadašnjih iskustava može se izvesti zaključak, da težište borbe u vezi sa zaštitom čovekove sredine treba da se sastoji u izvršavanju i sprovođenju zakona i drugih propisa odnosno i samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica. Pri tome naročitu odgovornost imaju određeni inspeksijski organi, koji imaju za zadatak da nastoje, da se odredbe zakona i drugih podzakonskih propisa moraju oživotvoriti, odnosno da se moraju izvršavati od strane svih onih subjekata za koje je predviđena obaveza primene izvršavanja zakona odnosno podzakonskih propisa. Prema tome, u sadašnjoj etapi našega razvoja težište treba da se sastoji u doslednom sprovođenju donetih pravnih propisa, naročito u daljem razrađivanju mera zaštite i unapređivanja čovekove sredine od strane organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica svojim samoupravnim opštim aktima. Zakonske norme mogu da budu vrlo rigorozne, da predviđaju vrlo oštre mere za one subjekte koji krše pravne norme u vezi sa životnom sredinom, ali ukoliko se pravne norme ne sprovedu u život, ukoliko egzekutivni i drugi organi propuštaju da vrše striktnu kontrolu primene propisa, odnosno ukoliko samoupravne organizacije i zajednice ne preduzimaju mere i ne sprovode već donete propise odnosno i svoje samoupravne opšte akte, i najbolje pravne norme u takvim slučajevima mogu ostati mrtvo slovo na papiru.

13. U sagledavanju mera koje bi trebalo preduzimati u cilju zaštite i unapređivanja čovekove sredine treba istaći i potrebu unoše-

nja u programe vaspitanja i obrazovanja elemente zaštite i unapređivanja čovekove sredine. U organizaciji Jugoslovenskog saveza za zaštitu i unapređivanje čovekove sredine održano je više savetovanja stručnjaka za pitanja vaspitanja i obrazovanja, a o problemima zaštite i unapređivanja čovekove sredine. Na ovim savetovanjima, pored ostalog, je zaključeno da pored programa vaspitanja i obrazovanja za zaštitu i unapređivanje životne sredine koje treba ostvariti u školama opšteg obrazovanja, posebnu pažnju treba obratiti ovakvom programu povezanom sa profesionalnom orijentacijom subjekata obrazovanja u usmenom visokom i višem školstvu, a isto i u dopunskom obrazovanju onih, koji već aktivno deluju u različitim strukama. Vaspitanje i obrazovanje u oblasti zaštite i unapređivanja životne sredine mora da polazi sa pozicija socijalističkog samoupravnog društva i savremenog dostignuća nauke.

IV — SANKCIJE U VEZI SA NEPOŠTOVANJEM OBAVEZA ZA ZAŠTITU ŽIVOTNE SREDINE

Pod sankcijama se podrazumevaju represivne mere prema onim subjektima koji su izvršili prekršaje određaba zakona i drugih pravnih propisa a u vezi sa zaštitom pojedinih dobara životne sredine. U praksi se predviđa više vrsta sankcija i to:

a) sankcije građansko-pravnog karaktera u vidu naknade štete subjektima kojima je šteta naneta;

b) kazna za prekršaje, ukoliko se radi o povredama pravnih propisa lakšeg karaktera;

c) kazne koje se izriču po krivičnom zakonu i to kazna zatvora i teške novčane kazne;

d) prema privrednim i drugim sličnim organizacijama predviđaju se kazne za privredne presteupe u vidu visokih novčanih kazni.

Svakako da se mogu predvideti i druge vrste sankcija pojedincima i pravnim licima, a za prekršaje propisa u vezi sa zaštitom životne sredine.

A. GRAĐANSKO-PRAVNE SANKCIJE

U vezi sa građansko-pravnom odgovornošću za štete pričinjene zagađivanjem pojedinih životnih dobara treba istaći da u Jugoslaviji sve do nedavno (tj. do donošenja Zakona o obligacijama) nije postojao jedinstveni propis koji je regulisao pitanje naknade štete. Zbog toga su i sudovi, kada su rešavali sporove u vezi sa naknadom štete uglavnom razmatrali ta pitanja sa aspekta zaštite pojedinih određenih životnih dobara (kao, na primer, zaštite vode od zagađivanja, zaštite vazduha od zagađivanja, zaštite od jonizujućih zračenja, zaštite drugih dobara životne sredine).

U Jugoslaviji, na primer, ne postoje posebni propisi koji regulišu pitanje građansko-pravne odgovornosti za zagađivanje voda. Zbog toga u teoriji postoje i različita mišljenja.

Po jednom mišljenju osnov građansko pravne odgovornosti za štete nastale zagađivanjem voda nalaze se u teoriji rizika, koji je vezan za određene uređaje ili delatnosti, čijom je egzistencijom ili radom nastala opasnost od zagađivanja vode. Po ovom gledištu, po principu rizika trebalo bi da se uvek odgovara za štetu od škodljivih materija, pa bez obzira da li je ona nastala u procesu proizvodnje ili drugim aktivnostima ili u svakodnevnom životu.

Ovom stavu čini se prigovor zato, što se smatra da bi taj stav doveo do nepotrebnog proširenja objektivne odgovornosti. Prema drugom gledištu, objektivnoj odgovornosti treba da podležu samo one radnje sa kojima je spojen tipičan rizik da će prouzrokovati zagađivanje vode. One se ograničavaju na uređaje koji proizvode, lageriju ili prevoze materije škodljive za vodu. Stoga se neće primeniti objektivna odgovornost na druge uređaje koje nemaju navedene funkcije (vidi dr. Dragoljub Stojanović: Građansko pravna sredstva u borbi protiv zagađivanja vazduha i vode, str. 109).

U vezi sa građansko-pravnom odgovornošću za štete koje nastaju od zagađenog vazduha, tj. od emisija, sudska praksa uglavnom polazi od zabrane svake emisije. Prema tome, treba zabraniti svako zagađivanje vazduha koje je tehnički otklonjivo, makar ono samo po sebi bilo i neškodljivo. Ističe se, da je dosta dugo vremena vladao stav da se neće angažovati građansko-pravna odgovornost, ukoliko postoji odgovarajuća podnošljivost zagađivanja od strane ljudi. Ta granica, kako se ističe, je stalno pomerana i dostignuta je kritična tačka opterećenja, i posle koje bi moglo da dođe samo do katastrofe. Stoga se smatra pravilnim gledište, da u susedskom pravu treba poći od stava, prema kome prednost treba dati žrtvama zagađivanja, a ne zagađivačima. Izuzetno se može dopustiti zagađivanje, koje nije nikome škodljivo. U tom smislu mora se formulisati i postaviti novo pravilo, prema kome svako je obavezan da se pri vršenju prava svojine ili prava korišćenja zemljišta uzdrži od svih uticaja na lica ili zemljište koje pripada susedu, ukoliko ne dokaže da su takvi uticaji neškodljivi. Sem toga treba zauzeti i stav, da su zabranjeni svi štetni ili neugodni uticaji koji su neopravdani s obzirom na mesne prilike putem dima, čađa, prašine, neugodnih isparenja, larme, potreba i sl. (referat dr. Dragoljuba Stojanovića: Nedoovoljene emisije koje zagađuju vazduh, štete od njih i njihov tretman u susedskom pravu).

U vezi sa građansko pravnom odgovornošću navodimo presudu Vrhovnog suda BiH GŽ 2440/76 od 5. maja 1977. godine u kojoj je zauzet stav, prema kome lice koje eksploatiše šljunak u reci uz odobrenje nadležnog organa, odgovara za štetu prouzrokovanu pomorom ribe koja je posledica zamučivanja vode, saglasno važećem pravnom pravilu iz odredbe člana 364-a bivšeg OGZ-a.

Iz obrazloženja:

Nije relevantno što je tužena imala odobrenje od nadležnog organa za eksploataciju šljunka i peska u reci Drini, kada je utvrđeno

da je koristeći ovo svoje pravo prekomerno zamućivala vodu, što je bio uzrok pomora ribe na tom području. U imovinskom pravu važi načelo, po kome se niko ni svojim pravom ne može koristiti, tako da time drugog oštećuje.

Upravo zbog toga je i noveliran bivši OGZ koji u odredbi člana 364a predviđa obavezu na naknadu štete prouzrokovane štetnim emisijama. Štetne emisije koje proizilaze iz jedne delatnosti su osnov obaveze nosioca te delatnosti na naknadu štete, koja je usled emisija prouzrokovana drugim licima.

Ovaj princip je u skladu sa ustavnom zaštitom čovekove sredine (čl. 87. Ustava SFRJ). Pojedini vidovi zaštite čovekove sredine već su i normirani posebnim propisima (Zakon o prostornom uređenju).

Prema tome, pravno pravilo imovinskog prava odgovornosti za štetu prouzrokovanu štetnim emisijama je u skladu sa ustavom; šta više, danas ono dobija širu primenu, jer je ekološka zaštita neuporedivo aktuelnija nego u vreme kada je noveliran OGZ (1916. godine).

B) PREKRŠAJNA ODGOVORNOST

Nizom zakona kojima se štite pojedina dobra životne sredine predviđaju se kazne za prekršaje. Prekršajne kazne mogu biti: novčana kazna, kazna zatvora i kazna ukora. Novčane kazne mogu da iznose i nekoliko desetina hiljada novih dinara (šta više može se izreći i novčana kazna za pojedine teže prekršaje i do 100.000 dinara). Kazna zatvora može se izreći u najdužem trajanju do dva meseca i to za najteže prekršaje. Kazna ukora se izriče u slučaju kada postoje ublažavajuće i olakšavajuće okolnosti, s tim da se u takvim slučajevima može umesto novčane kazne odnosno kazne zatvora izreći samo kazna ukora. U daljem izlaganju navešćemo neke odredbe iz pojedinih zakona koji predviđaju kazne za prekršaje. Na primer, u saveznom Zakonu o međurepubličkim i međudržavnim vodama (2/74) predviđeno je da se novčanom kaznom od 1000 do 50000 dinara kažnjava za prekršaj organizacija udruženog rada ili drugo pravno lice ako ne vodi ili neuredno vodi propisanu evidenciju o ispuštanju otpadnih voda, ako ne da prioritet obaveštenjima iz člana 30 stav 1. Zakona, odnosno za druge protivpravne radnje.

Republičkim zakonom o vodama (vidi, na primer, Zakon o vodama SR Srbije) predviđeno je da se vodoprivredna organizacija, druga organizacija udruženog rada ili drugo društveno pravno lice kažnjava za prekršaj novčanom kaznom u iznosu od 5.000 do 50.000 dinara, ako izvrši neki od 60 prekršaja koji se izrično navode u zakonu.

Isti je slučaj i sa ostalim zakonima koji štite pojedina dobra životne sredine. U svakom pojedinom zakonu navodi se niz mogućih povreda za koje se predviđa odgovarajuća prekršajna kazna.

Postupak po prekršajima uglavnom vode sudije za prekršaje kao prvostepeni organi koji postoje u opštinama. U drugom stepenu povodom žalbe rešava veće za prekršaje koje postoji pri republičkom odnosno pokrajinskom sekretarijatu za unutrašnje poslove. Ako se radi

o većim kaznama (na primer, ako je izrečena kazna pravnom licu u većem iznosu od 5.000 dinara ili ako je izrečena kazna zatvora građaninu u trajanju dužem od 15 dana), kažnjeno lice ima pravo da protiv pravosnažne odluke prekršajnog organa traži sudsku zaštitu od nadležnog vrhovnog suda republike, odnosno pokrajine. To je vanredno-pravno sredstvo koje ima naziv zahtev za sudsku zaštitu.

C) ODGOVORNOST ZA PRIVREDNE PRESTUPE

Za privredni prestup odgovara, po pravilu, privredna ili slična organizacija koja pri vršenju privrednih poslova povredi pravne norme, zbog čega se i kažnjava visokim novčanim kaznama za učinjen privredni prestup. Svaki od navedenih zakona koji reguliše pitanje zaštite pojedinih životnih dobara predviđa u svojim odredbama i pojedine privredne prestupe, kao protivpravne radnje za koje se predviđaju i odgovarajuće novčane kazne. Postupak po privrednim prestupima na zahtev javnog tužioca vodi Okružni privredni sud u prvom stepenu, s tim da se protiv odluke Okružnog privrednog suda može da izjavi žalba Višem privrednom sudu. Odluka višeg privrednog suda uglavnom je konačna.

D) KRIVIČNO-PРАВNA ODGOVORNOST

Do donošenja Ustava SFRJ iz 1974. godine jugoslovensko krivično pravo je uglavnom na posredan način štitilo i životnu sredinu od pojedinih opasnih radnji. Ta posredna zaštita čovekove sredine nije mogla dati neke značajne rezultate. Čak i propisi kojima su se štitili neki objekti koji su ulazili u pojam čovekove odnosno životne sredine, nisu u praksi dolazili do šire primene.

Međutim, nov savezni Krivični zakon, kao i odgovarajući republički odnosno pokrajinski zakoni koji su doneti posle Ustava SFRJ, sadrži i pojedina krivična dela koja se odnose na zagađivanje i narušavanje čovekove sredine.

U republičkim krivičnim zakonima postoji glava koja je posvećena krivičnim delima protiv zdravlja ljudi i čovekove sredine. Izdvajamo naročito sledeća krivična dela, i to:

Proizvodnja i stavljanje u promet škodljivih životnih namirnica.

— Zakonom se predviđa kazna zatvora od tri meseca do tri godine za lice koje proizvodi radi prodaje, prodaje ili na drugi način stavlja u promet škodljive životne namirnice, jelo ili piće ili druge škodljive proizvode.

Nesavesno vršenje pregleda životnih namirnica. — Zakonom se predviđa kazna zatvora do jedne godine za ovlašćeno lice koje nesavesno izvrši pregled stoke za klanje, meso namenjeno za ishranu i životnih namirnica ili protivno propisima izvrši pregled i time omogućiti da se stavi u promet meso ili životna namirnica škodljiva za zdravlje ljudi.

Zagađivanje vode za piće. — Kažnjava se zatvorom od tri meseca do tri godine lice koje kakvim škodljivim materijalom učini opasnom za život ili za zdravlje ljudi vodu za piće u izvorištima vode, instalacijama za prečišćavanje, u razvodnoj mreži ili kakvu drugu vodu koja ljudima služi za piće.

Zagađivanje vazduha i voda. — Zatvorom do tri godine kažnjava se lice koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine zagađi vazduh, vodotok ili jezero u većem obimu ili na širem području i time izazove opasnost po život ili zdravlje ljudi ili uništenja životinjskog ili biljnog sveta većih razmera. Odgovorno lice u organizaciji udruženog rada, društveno-političkoj zajednici, mesnoj zajednici ili drugoj organizaciji ili zajednici koja kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine propusti da postavi uređaje za prečišćavanje ili dopusti izgradnju, stavljanje u pogon ili korišćenje pogona koji zagađuju sredinu ili na drugi način propusti da spreči ili dovede do zagađivanja vazduha, vodotoka ili jezera, koje prelazi dopuštene granice i time izazove opasnost po život ili zdravlje ljudi ili uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera, kažnjava se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Zagađivanje zemljišta. — Kažnjava se zatvorom do tri godine lice koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređivanju čovekove sredine zagađi zemljište u većoj meri ili na širokom području, pa time izazove opasnost za život ili zdravlje ljudi ili prouzrokuje uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera.

Odgovorno lice u organizaciji udruženog rada, društveno-političkoj zajednici, mesnoj zajednici i drugoj samoupravnoj organizaciji i zajednici koje kršenjem propisa o zaštiti i unapređenju čovekove sredine dopusti izgradnju, puštanje u pogon i korišćenje pogona koji zagađuje zemljište ili na drugi način propusti da preduzme mere za sprečavanje ili onemogućavanja zagađivanja zemljišta, ili dovede do zagađivanja zemljišta koje znatno prelazi dozvoljene granice i time izazove opasnost za život ili zdravlje ljudi ili prouzrokuje uništenje životinjskog ili biljnog sveta većih razmera, kažnjava se zatvorom od šest meseci do pet godina.

Krivični postupak vode i kaznu izriču opštinski sudovi. Protiv presude opštinskog suda može se izjaviti žalba višem okružnom sudu. A protiv presude okružnog suda pod određenim uslovima može se izjaviti revizija ili drugo odgovarajuće vanredno pravno sredstvo.

U vezi sa sudskom praksom u Jugoslaviji navodimo primer presude o kažnjavanju pravnog lica za privredni prestup po zakonu o vodama.

Nadležni okružni privredni sud oglosio je odgovornim i kaznio pravno lice, kao i odgovorno lice (direktora pravnog lica) što su u određenom vremenskom periodu ispuštali otpadne vode u kanal, pa kanalom dalje u Dunav i na taj način ugrožavali biološki minimum u vodotoku Dunava, jer su otpadne vode sadržavale materije koje imaju visoku biološku potrošnju kiseonika, čime su izvršili privredni prestup iz člana 100 stava 1. a u vezi sa stavom 2. Zakona o vodama.

Protiv ove presude uložili su žalbu i pravno lice i odgovorno lice u pravnom licu, pa je Viši privredni sud SR Srbije, po razmatranju spisa, svojom presudom odbio žalbe okrivljenih kao neosnovane i presudu prvostepenog suda u celosti potvrdio.

Po nalaženju Višeg privrednog suda u žalbi se ne ističe ni jedna nova činjenica, već se navodi samo to, da prvostepeni sud nije dovoljno ocenio odbranu okrivljenih o tome, da ovakav sistem tehnološkog procesa u fabrici postoji od 1932. godine i da fabrika nema uređaj za prečišćavanje otpadnih voda, niti je u mogućnosti da uređaj nabavi, jer je za isti potrebno mnogo finansijskih sredstava, koje fabrika nije u mogućnosti da obezbedi.

Ovakva odbrana okrivljenih je po nalaženju Višeg privrednog suda bez uticaja na pravilnost odluke prvostepenog suda u pogledu odgovornosti, jer su okrivljeni u obavezi da regulišu otpadne vode na način propisan u čl. 40, 42. i 42a Zakona o vodama, kako se ne bi ugrožavao biološki minimum u vodotoku Dunava.

Ukoliko fabrika zbog nedostatka finansijskih sredstava nije u mogućnosti da nabavi uređaj za prečišćavanje otpadnih voda, u obavezi je da se obrati za intervenciju društveno-političkoj zajednici, kako bi se problem mogao i morao rešiti.

Prema tome, u konkretnom slučaju nema pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja, niti pak povrede zakona, a isto tako po nahođenju Višeg privrednog suda nema ni mesta blažem kažnjavanju okrivljenih, naročito s obzirom na činjenicu da su okrivljeni i ranije više puta osuđivani za isti privredni prestup (prema presudi Višeg privrednog suda u Beogradu, PKŽ, 208/74 od 27. juna 1974. godine) — (»Savremena praksa«, br. 516 od 2. 12. 1974. godine).

LA RÉALISATION DE LA PROTECTION DE L'ENVIRONNEMENT
DANS LE SYSTÈME AUTOGESTIONNAIRE YOUGOSLAVE

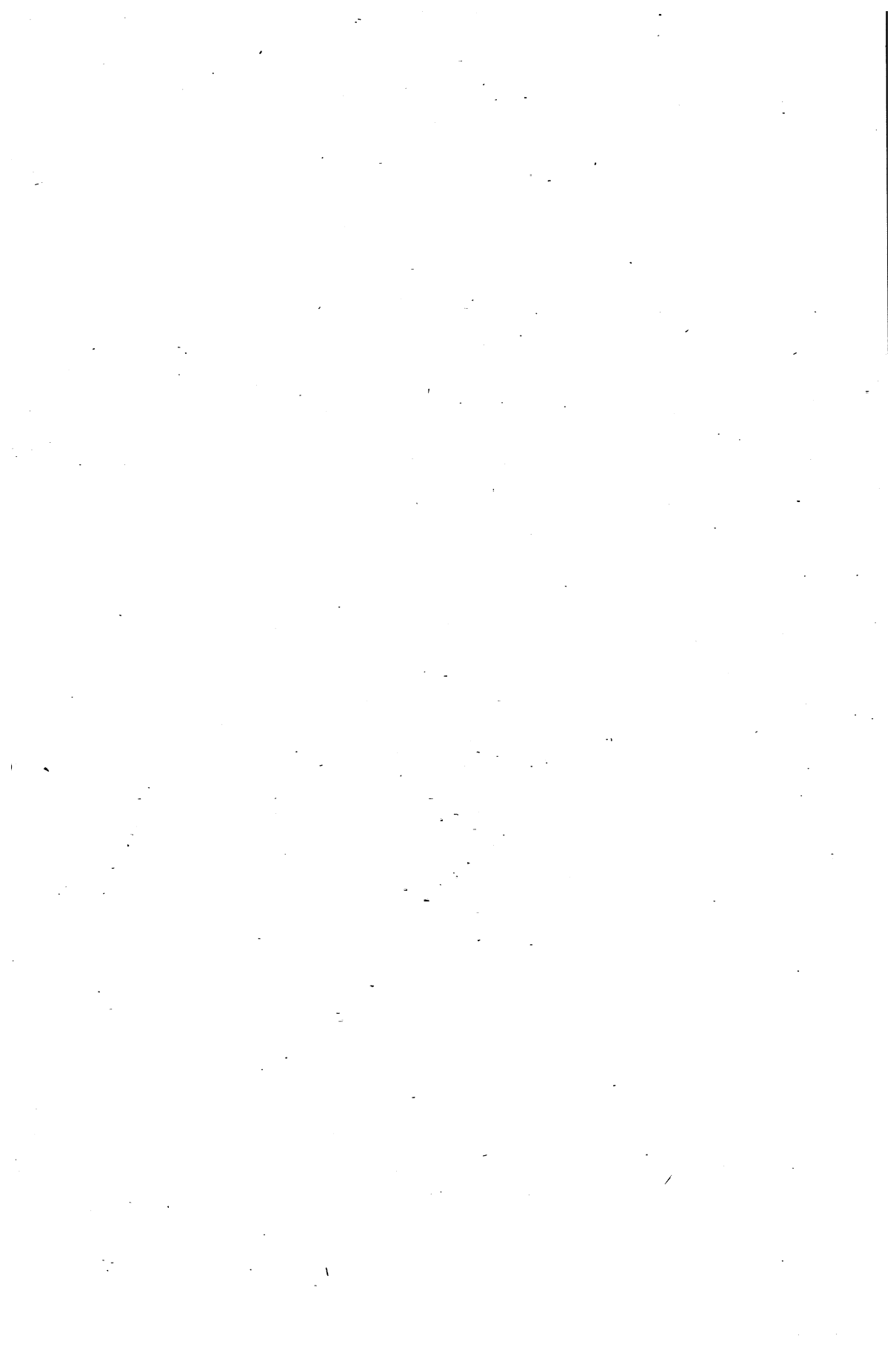
— Résumé —

L'auteur a d'abord exposé dans l'introduction de cet article les mesures générales qui sont prises dans le but de la protection de l'environnement. L'auteur considère que dans la société socialiste autogestionnaire existent les conditions pour la mise en application de la protection complexe de l'environnement. Dans son exposé ultérieur l'auteur traite les questions relatives à la notion de l'environnement, à la notion de la pollution de l'environnement, aux principes fondamentaux dans la matière de la réglementation de la protection de l'environnement. La question centrale de l'article est l'exposé sur la réglementation juridique de la protection de l'environnement en Yougoslavie. A ce sujet l'auteur signale une série de mesures préventives, ainsi que de mesures repressives.

L'auteur a exposé ensuite un bref compte rendu de la législation yougoslave en relation avec la protection de l'environnement, en particulier en relation avec la protection des eaux, la protection de l'air contre la pollution, la protection contre les rayonnements ionisants, la protection au travail, la protection de la nature et des biens culturels, la protection des animaux contre les maladies infectieuses, la protection des plantes contre les maladies et les insectes nuisibles, la protection du gibier, des poissons et des oiseaux, la protection des forêts, la protection de l'espace, ainsi qu'en relation avec la réglementation de l'organisation spatiale.

Parmi les mesures ayant le caractère de normes conçues dans le sens plus large on peut classer aussi la planification de la protection de l'environnement. Pour qu'on puisse appliquer avec succès les prescriptions relatives à la protection de l'environnement, il est nécessaire de prendre aussi des mesures d'organisation déterminées. Dans la sphère de ces mesures on peut classer les communautés autogestionnaires d'intérêts pour la protection de l'environnement.

L'auteur a fait un exposé aussi sur les organes et les organisations autorisés de mettre en application les mesures de la protection de l'environnement. Enfin, il a indiqué les sanctions qui sont appliquées dans le cas de l'inobservation des obligations relatives à la protection de l'environnement (de droit civil, de contravention, de délit criminel, de droit pénal et les autres sanctions).



INSTRUMENTI FINANSIRANJA OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA I NJIHOVI ODNOSI

Finansijski instrumenti koji su u našoj zemlji namenjeni za ostvarivanje opšte društvene potrošnje jesu: budžeti, fondovi, a u ograničenoj meri i finansijski programi i posebni računi. U njima se utvrđuju i raspoređuju sredstva koja se izdvajaju iz narodnog dohotka i koriste za zadovoljavanje opštih društvenih potreba.

Međutim ovi instrumenti nemaju podjednak značaj za opšte društvene potrebe i njihovo finansiranje, ali su svi više ili manje uključeni u proces tog finansiranja. Ne bi se moglo govoriti o nekoj konkurentnosti među njima ali s obzirom na to da se u budžetu utvrđuje i preko njega raspoređuje najveći deo sredstava za ove potrebe moglo bi se reći da njemu pripada prvo mesto.

Institucionalizacija finansiranja opštih društvenih potreba ne može se ograničiti samo na budžet, fondove, finansijske programe i posebne račune, već mora obuhvatiti i procese i postupke putem kojih se iz budžeta i drugih navedenih instrumenata zadovoljavaju opšte društvene potrebe.

Nezavisno od mesta i uloge koju navedeni instrumenti finansiranja imaju u zadovoljenju opštih društvenih potreba mora se povećati računa i o bilansnim instrumentima kojima se izvršavaju odnosi u zadovoljavanju opštih društvenih potreba (i zajedničkih) na određenim nivoima društveno-političkih zajednica i za određene periode vremena. Njima se u stvari upotpunjavaju institucionalni okviri finansiranja opštih društvenih potreba.

Posle Ustavnih amandmana iz 1971. godine preovladava primarna uloga budžeta kao instrumenta finansiranja opštih društvenih potreba. Budžet počinje da odražava suštinske promene u finansiranju opštih društvenih potreba i ako se pojavljuju još uvek pitanja koja nisu dobila prava i zadovoljavajuća rešenja.

U postupku usaglašavanja republičkih i pokrajinskih propisa o finansiranju opštih društvenih potreba sa ustavom i Zakonom o udruženom radu posebno u toku 1977. godine ispoljavaju se određene tendencije preciznijeg definisanja opštih društvenih potreba i njihovog svođenja u realne granice ustavnih i zakonskih okvira. Istovremeno regulišu se dva pitanja od bitnog značaja za vertikalno povezane odnose u finansiranju opštih društvenih potreba između republika odnosno pokrajina i opština. To je pitanje šta ko finansira i pitanje sredstava za finansiranje. Pri tome se u sistem finansiranja opštih dru-

štenih potreba ugrađuju mere koje su i ranije bile zastupljene, kao što je ustupanje prihoda od administrativnih taksa opštinama i dopunska sredstva opštinama koje nisu u stanju da iz izvora sopstvenih prihoda finansiraju funkcije koje po ustavu i zakonu imaju. Pored toga neke republike obezbeđuju opštinama i prihod od poreza iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada.¹

U pogledu obezbeđenja sredstava za finansiranje opštih društvenih potreba fiskalni suverenitet ustanovljavanja prihoda, u skladu sa ustavom, pripada republikama i pokrajinama. Opštine utvrđuju visinu svojih potreba od ustanovljenih poreza, taksa i drugih dažbina, podrazumevajući političku obavezu korišćenja tako vezanog suvereniteta u skladu sa društvenim planovima, ekonomskom i socijalnom politikom koja je utvrđena u tim planovima, i zaključenim društvenim dogovorima među društveno-političkim zajednicama.

Proširenjem nosioca društvenih sredstava za opšte društvene potrebe obrazovanjem međuopštinskih regionalnih zajednica otvorena su mnoga pitanja finansiranja ovih potreba u okviru tih zajednica. Međuopštinske regionalne zajednice su nosioci finansiranja opštih društvenih potreba koje su na njih prenele republika odnosno pokrajine i potreba koje proističu iz izvorne nadležnosti opština udruženih u međuopštinsku regionalnu zajednicu. Zato ove zajednice donose finansijske planove u kojima utvrđuju izvore sredstava i ta sredstva raspoređuju na pojedine potrebe.²

Slično je i sa mesnim zajednicama koje su i same nosioci finansiranja, pored zajedničkih, i nekih opštih društvenih potreba (narodna odbrana, civilna zaštita i dr.).

Udruživanje sredstava društveno-političkih zajednica predstavlja kvalitativno nov oblik finansiranja opštih društvenih potreba. Nov u tom smislu što, i ako je mogućnost udruživanja sredstva postojala i ranije, taj mehanizam nije bio dovoljno korišćen. Zato se dešavalo da se sredstva samo sporadično udružuju i to uglavnom među društveno-političkim zajednicama (opštinama) radi finansiranja zajedničkih organa i službi. Međutim ovaj oblik zajedništva i solidarnosti udruživanja, mogao bi da potpunije doprinese zadovoljenju čitavog niza opštih potreba.

I. ODNOSI BUDŽETA I FONDOVA

1. Opšta razmatranja

Odnosi budžeta i fondova u finansiranju opštih društvenih potreba bili su neujednačeni. I iz jednog i iz drugog instrumenta odlazila su znatna sredstva za opšte društvene potrebe, što je posledica decentralizacije opšte društvene potrošnje u okviru samih društveno-političkih zajednica u kojima se konkurentno pojavljuju i budžet i fon-

¹ SR Srbija — čl. 25. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba, »Sl. glasnik SRS«, br. 54/77).

² Čl. 91. i 93. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba SR Srbije — (»Sl. glasnik SRS«, br. 54/77).

dovi. Ovo je bilo pomognuto i normativnim uređenjem fondova sa veoma liberalnim tretmanom i skoro neograničenom mogućnošću društveno-političkih zajednica u izboru budžeta ili fondova, kao instrumenta finansiranja. To je činilo da su se društveno-političke zajednice, posebno opštine, rado opredeljivale za izbor fondova, pri čemu se polazilo od praktičnih razloga namenjivanja i korišćenja sredstava, kao i mogućnosti većeg uticaja na to korišćenje s obzirom na način upravljanja sredstvima i fondovima. Centralno mesto u odnosima budžeta i fondova u horizontalnom smislu, a to znači u okviru jedne društveno-političke zajednice, zauzimao je način obrazovanja sredstava za fondove. U najvećem broju slučajeva ta su sredstva poticala od prihoda koji su bili namenjeni budžetu ali su ustupljeni fondovima. To je sprovedeno na različite načine: ustupanjem budžetskog prihoda u celini, ustupanjem dela prihoda, što se događalo najčešće, i ako nisu bili retki ni slučajevi da je određivanu učešće fonda u svim приходима budžeta ili da je izuzetno davana dotacija u jedinstvenom iznosu. Izbor načina obezbeđenja sredstava za fondove je zavisio u prvome redu od opšteg obima zadataka fonda, vrste izvora prihoda koji se ustupa i njegove veličine i drugih činioca, koji su mogli uticati na opredeljenje društveno-političke zajednice da obrazuje prihode fonda i u zakonu odnosno odluci o ustanovljenju fonda, odredi njihov izvor i visinu.

Razloge koji su govorili u prilog ili protiv fondova moguće je razvrstati u finansijske, ekonomske i tehničke.

Finansijski razlozi koji su uticali na šire obrazovanje fondova su u tome da je finansiranje putem fondova elastičnije od finansiranja iz budžeta. Ovo zato što se sredstva fondova ne gase krajem godine, već se neutrošena prenose u narednu godinu, što kod budžeta nije slučaj. Sredstva fondova ne koriste se konkretno za više namena već samo za određenu namenu; prema tome ne postoji mogućnost da se upotrebe za druge namene, sem za one koje su utvrđene, i time namena radi koje je fond obrazovan zaobiđe. Sredstva koja su izdvojena u fond mogla su se poveriti na upravljanje nekome telu ili kolegijalnom organu van okvira državne uprave. Na taj način se ovi organi oslobađaju političke i materijalne odgovornosti za upotrebu sredstava. Osnivanjem fondova budžet se, po pravilu, rasterećuje finansiranja onih potreba koje preuzimaju fondovi. Tako može doći do povećanja sredstava za namene koje su ostale na finansiranju preko budžeta. U većem broju slučajeva ostvarivanje sredstava fonda jače je stimulisano nego što je to slučaj sa sredstvima koja pripadaju budžetu. Radi se o jednoj nameni zbog koje se obrazuje fond i za koju mogu imati posebni interes građani i radni ljudi, pa ih to stimulira na veća i blagovremenija davanja. Ovo se odnosi na fondove obrazovane za pružanje pomoći u slučaju požara, poplave, zemljotresa i nastanka prirodnih drugih stihija.

Razlozi ekonomske prirode koji su uticali na obrazovanje fonda pokazuju se naročito kad se kao namena fonda postavlja davanje pogodnosti u vidu regresa, dotacija, kompenzacija finansijskih subvencija i sl. Pored toga fond se može obrazovati i kao kreditni fond, čime na određeni način izvršava funkciju banke.

Finansijsko-tehnički razlozi za obrazovanje fonda su u olakšanom postupku planiranja, iskazivanja prihoda i rashoda (klasifikacija) i načinu korišćenja i trošenja sredstava fonda. Materijalno-finansijsko poslovanje fondova umnogome je uprošćenije i tehnički lakše nego što je to slučaj sa budžetom.

Ovim razlozima treba dodati i razlog političke prirode, da je kontrola smanjena u odnosu na kontrolu budžeta.

Pored ovih dosta uverljivih razloga, osnivanje fondova ima i negativne posledice. U prvome redu zato što fond izaziva atomiziranje sredstava koja se koriste za zadovoljenje opštih društvenih potreba. Tako dolazi do vezivanja sredstava i autonomnog poslovanja sa njima u odnosu na budžet. Potrebno je obrazovati u svakom fondu rezervna sredstva, tako da se imobilizuju. Zatim poslovanje fonda može biti završeno sa viškovima i manjkovima; što sprečava mogućnost preliivanja sredstava fonda i pokriva manjkova iz jednog izvora odnosno korišćenje viškova za druge potrebe. Posebno negativno svojstvo fond može ispoljiti i time što multiplicira instrumente finansiranja opštih društvenih potreba i tako remeti primenjivanje istih merila i kriterijuma finansiranja u jednoj kompleksnoj oblasti, kakva je oblast finansiranja tih potreba. To izaziva nejednako obezbeđenje sredstava za fondove i na taj način dolazi do neujednačenog raspoređivanja sredstava. Fondovi tako mogu biti i jedan od izvora inflacije, kako zbog decentralisanja sredstava i potrošnje, tako i zbog autonomnog odlučivanja o sredstvima i raspolaganja njima. Tu odlučnu ulogu mogu da imaju veći lični dohoci odnosno materijalna potrošnja (materijalni rashodi) u odnosu na prosek. Fondovi, s obzirom na njihovu brojnost, otežavaju preglednost i bilansiranje ukupnih sredstava koja su namenjena za opšte društvene potrebe.

Iako su svi ovi razlozi za i protiv fonda bili poznati u finansiranju opštih društvenih potreba fondovi su odigrali veoma značajnu ulogu. Naročito u komuni, smatralo se da fondovi bolje i potpunije rešavaju zadovoljenje određene opšte društvene potrebe i olakšavaju postupak tog zadovoljavanja na samoupravnim osnovama.

Konkurentnost budžeta i fondova kao instrumenata finansiranja opštih društvenih potreba prestaje posle donošenja ustavnih amandmana iz 1971. godine, što je razumljivo ako se uzmu u obzir promene u finansiranju zajedničkih i opštih društvenih potreba.

2. Odnosi u finansiranju opštih društvenih potreba iz budžeta i fondova

U okviru ukupnih sredstava društveno-političkih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine izvršeno je raspoređivanje ovih sredstava i njihovo prenošenje u budžete i fondove društveno-političkih zajednica u sledećim iznosima:³

³ Na osnovu podataka iz Statističkog biltena Službe društvenog knjigovodstva za decembar 1977. godine, str. 51.

Namena i društveno-političke zajednice	g o d i n a			
	1973.	1974.	1975.	1976.
Budžeti ukupno ⁴	54.753	66.006	81.209	95.773
opštine	11.658	13.323	15.697	18.727
republike i pokrajine	7.181	9.025	24.971	29.546
federacija	28.634	37.689	37.571	44.155
Fondovi	7.280	5.909	2.970	3.345

Odnosi u finansiranju opštih društvenih potreba iz budžeta koji se mogu dobiti analizom podataka o kretanju u okviru društveno-političkih zajednica pokazuju kao opšti trend znatno povećanje sredstava raspodeljenih na budžete. Razlika između početne i krajnje godine koje su evidentirane je velika. Za sve budžete iznosi 41.020 miliona dinara te su sredstva bez malo udvostručena. Ali i unutar pojedinih godina razlike su isto tako znatne što ukazuje na veliku progresivnost zahvatanja za opšte društvene potrebe koje se finansiraju iz budžeta.

Odnosi u vertikalnom smislu, između pojedinih društveno-političkih zajednica, karakterišu se pre svega većim izdvajanjima i prenošenjem sredstava u korist opština. Ovo je posledica porasta njihovih funkcija i zadataka u oblasti zadovoljenja opštih društvenih potreba, ali i većeg zahvatanja sredstava iz ličnih dohodaka radnika i građana i iz drugih izvora. Međutim, u poređenju sa dinamikom kretanja sredstava za budžete republika i pokrajina, tempo rasta budžeta opština je manji. Početne godine to ne pokazuju, ali se ovo očito može zaključiti iz 1974/75. godine gde su izdvajanja za republičke i pokrajinske budžete povećana za 15.946 miliona dinara. Razlika kod budžeta republika i pokrajina između 1975. i 1976. godine (4.575 miliona dinara) veća je nego između početnih 1973. i 1974. godine (1.844 miliona dinara). To je slučaj i kod opština, jer razlika između 1975. i 1976. godine iznosi 3.030, a između 1973. i 1974. godine 1.665 miliona dinara.

Dalji zaključak o odnosima finansiranja je da se sredstva budžeta federacije povećavaju iz godine u godinu. Tu se zapaža naročito velika razlika između početne i krajnje godine jer je ona — 15.521 milion dinara. Ali je ipak uočljivo da kretanja po godinama prilično stagniraju.

U odnosima sredstava za budžete i fondove društveno-političkih zajednica zapaža se tendencija opadanja sredstava izdvojenih za fondove.

U vezi sa ovim odnosima potrebno je upozoriti da su u izdvajanjima iz ukupnih sredstava po godinama za fondove obuhvaćena sredstva koja su preneti i interesnim zajednicama. Prema nekim proračunima

⁴ Uračunata su i tz. neraspoređena sredstva, a kod fondova i sredstva preneti na samoupravne interesne zajednice.

prosečna stopa rasta izdvojenih sredstava za fondove u razdoblju od 1973. do 1976. godine iznosila je — 24,1% (minus dvadeset četiri koma jedan). Prema tim proračunima prosečna stopa rasta budžeta bila je 25,9%.

Sredstva za budžete i za fondove obrazovala su se u navedenim godinama od poreza iz dohotka i ličnih dohodaka, od poreza na promet, od taksa, od carina i posebnih dažbina, od prihoda organa i od drugih dažbina. Dinamika tako ostvarivanih sredstava za budžete i fondove pokazuje sledeće kretanje:⁵

godina	porez iz l. d.			porez na promet	takse	carine	prihodi organa	ostali prihodi
	iz rad. odnosa	od poljopr.	ostali					
1973.	5.315	1.069	2.934	29.874	1.265	12.682	859	755
1974.	6.333	884	1.669	34.495	1.322	18.714	1.453	1.136
1975.	8.279	920	1.772	41.770	1.644	23.450	2.073	1.301
1976.	10.292	870	2.140	42.214	1.731	22.858	2.206	1.462

Uočljive su velike oscilacije u izvorima sredstava. U nekima od njih dolazi do znatnijeg opadanja iz godine u godinu. Takav je slučaj sa sredstvima koja potiču od poreza iz ličnog dohotka iz poljoprivrede gde se u 1974. godini pokazuje opadanje prema 1973. godini, ali opet porast u 1975. i najzad najznatniji pad u 1976. godini. Slično je i kod ostalih poreza iz ličnog dohotka i na dohodak; sa srednjim godinama u padu prema početnoj i krajnjoj godini. Iz nekih izvora sredstava su konstantno u povećanju: kod poreza iz ličnog dohotka iz radnog odnosa, gde se sredstva čak gotovo udvostručavaju, zatim kod poreza na promet, carina, taksa i drugih. Posebno je do povećanja sredstava došlo kod poreza na promet gde je razlika između početne i krajnje godine — 12.340 miliona dinara a i kod carina gde je razlika 15.176 miliona dinara.

Pokazatelji o visini sredstava za opšte društvene potrebe u 1976/1973 godini izraženi u indeksima pokazuju:⁶

Namena	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija
1. Budžeti	155,7	154,3	266,3	142,0
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	154,9	154,9	161,9	118,9
3. Ustupljena sredstva fondovima i drugim korisnicima	84,8	162,5	10,8	64,6

⁵ Izvori podataka kao pod 1.

⁶ Podaci prema tab. 14. Analize ostvarenja dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanje sredstava, razvoj sistema i odnosa u raspodeli.

Namena	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
1. Budžeti	140,6	171,6	155,9	144,4
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	124,6	154,6	151,1	145,9
3. Ustupljena sredstva fondovima i drugim korisnicima	23,7	94,5	72,2	193,5

Za celu Jugoslaviju indeksi pokazuju sledeća kretanja:

	SFRJ	Federacija	Republike i pokrajine	opštine
1. Budžeti	198,0	212,9	187,7	171,0
2. Ukupna sredstva za opštu potrošnju	185,0			

Budžeti opština pokazuju sledeće indekse rasta sredstava za opšte društvene potrebe za 1976/73. godinu.⁷

SFRJ	BiH	Crna Gora	Hrvatska	Makedonija
171,0	162,2	207,2	187,5	135,3

SFRJ	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
171,0	131,1	185,4	174,4	179,0

Prema podacima postoje velike varijacije u indeksima kretanja i rasta sredstava u opštinama za 1976/73. godinu. Manji indeks od indeksa za SFRJ imaju Bosna i Hercegovina, Makedonija i Slovenija, pri čemu je izrazito manji za Makedoniju i Sloveniju. U opštinama ostalih društveno-političkih zajednica indeksi rasta pretežno se kreću oko indeksa rasta za SFRJ, i ne prelaze 180, ali znatniji porast pokazuje Crna Gora i donekle Srbija, jer i ona prelazi indeks od 180.

⁷ Podaci kao pod 4.

Šredstva za opštu potrošnju u opštinama u godinama od 1973. do 1976. kretala su se na sledeći način:⁸

— u milionima dinara —

Društveno-politička zajednica	1973.	1974.	1975.	1976.
Bosna i Hercegovina	1.872	2.318,6	2.638,8	3.036,9
Crna Gora	200	281,5	355,0	414,4
Hrvatska	2.896	3.629,3	4.555,0	5.429,9
Makedonija	537	510,0	645,5	726,4
Slovenija	1.567	1.585,4	1.812,7	2.054,3
Srbija	2.580	3.402,4	3.730,0	4.783,2
Vojvodina	1.153	1.479,0	1.710,3	2.011,0
Kosoovo	251	306,6	404,8	449,3
SFRJ	11.056	13.512,8	15.852,5	18.905,4

Prema navedenim podacima sredstva opština za finansiranje opštih društvenih potreba iz budžeta su u kontinuelnom porastu. Međutim, prema izvršenim proračunima, prihodi opština su rasli po stopi od 19,6% godišnje, a prihodi republika i pokrajina po višoj stopi od 23,3%.

3. Izdvojena sredstva iz budžeta za fondove (ustupljena sredstva)

Za odnose budžeta i fondova karakteristični su iznosi sredstava koji su iz budžeta izdvojeni i ustupljeni fondovima. Međutim, za ovo se na osnovu raspoloživih statističkih materijala ne bi moglo pokazati apsolutno tačno stanje, jer se sa ovim podacima obuhvataju ukupna izdvojena sredstva za vanbudžetske namene. Pri tome je najveći deo izdvojenih sredstava namenjen baš fondovima, dok su iznosi za ostale namene toliko mali da se s pravom mogu zanemariti.

Fondovi su učestvovali u ukupnim sredstvima namenjenim za finansiranje opštih društvenih potreba u 1973. godini sa 9,4% a u 1976. godini samo sa 2,4%, što predstavlja znatno smanjenje.

U periodu od 1973. do 1976. godine ustupljeno je fondovima i drugim korisnicima (u znatno manjoj meri) iz budžeta društveno-političkih zajednica.⁹

⁸ Razlike koje se pojavljuju u ukupnim iznosima sredstava opština su posledica promena u metodu obračunavanja, ali one nisu znatne.

⁹ Podaci prema tabelama br. 10 do 14 Analize ostvarivanja dogovorene politike opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli.

ukupno u SFRJ					dinara
godina	1973.	1974.	1975.	1976.	indeks 1976/73
godina	4.882	3.616,3	2.030,5	2.109,7	43,2

od toga u republikama i pokrajinama ustupljeno je fondovima:

Godina	1973.	1974.	1975.	1976.	indeks 1976/73
Bosna i Hercegovina	46	48,3	49,2	39,0	48,8
Crna Gora	16	23,5	30,4	26,0	162,5
Hrvatska	2.522	1.561,6	194,1	277,8	10,8
Makedonija	362	117,7	151,8	233,9	64,6
Slovenija	475	679,4	125,8	112,7	23,7
Srbija	2.258	807,3	1.311,5	1.188,9	94,5
Vojvodina	129	77,3	62,1	93,2	72,2
Kosovo	74	301,2	105,6	143,2	193,5

Ovi podaci mogu poslužiti kao indikator za zaključak da su odnosi budžeta i fondova po osnovu ustupanja sredstava iz kojih se formiraju prihodi fondova znatno izmenjeni, počev od 1973. godine, kao godine transformacije fondova i njihovog uključivanja u samoupravne interesne zajednice. Kod republika u kojima je osnivanje samoupravnih interesnih zajednica otpočelo ranije smanjuje se izdvajanje budžeta za fondove, kao što je u Makedoniji. Međutim, ovaj zaključak nesumnjivo iz pruženih podataka ne bi se mogao prihvatiti za sve republike i pokrajine, jer su sredstva ustupljena ne samo fondovima već i drugim korisnicima. Tako se može pretpostaviti da i tamo gde je došlo do porasta ustupljenih sredstava posle 1973. godine, pretežni deo je ustupljen ne fondovima, već drugim korisnicima i za druge namene uglavnom u oblasti društvenih delatnosti.

U 1974. godini došlo je do povećanja iznosa prenetih sredstava prema 1973. godini u B. i Hercegovini, Crnoj Gori, Sloveniji i Kosovu. U ostalim republikama i u Vojvodini smanjenje je znatno. Ovo posebno važi za Hrvatsku i Srbiju.

U narednoj godini podaci su različiti. Tako se u 1975. godini zapaža veliko smanjenje u Hrvatskoj u kojoj se ta tendencija iz prethodne godine nastavlja, ali se u 1976. godini javlja ponovno nešto veći porast prenetih sredstava na fondove i druge korisnike. Slično je i u Makedoniji. U Sloveniji posle porasta u 1974. godini nastaje opadanje koje zahvata i 1976. godinu. U Srbiji se pokazuje izuzetno veliko kole-

banje, jer posle pada u 1974. godini, dolazi do porasta sredstava u 1975. godini, ali i u 1976. jedva da su ispod visine iz 1973. godine. Kolebanja u Vojvodini nisu tako izrazita, dok je na Kosovu kolebanje znatno, sa naglim porastom u 1974. i umanjnjima u naredne dve godine.

II ODNOSI U KRETANJU SREDSTAVA ZA FINANSIRANJE OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA I KRETANJA U PRIVREDI

Pravilo na kome je već duže vremena trebalo izgrađivati kretanje sredstava za opšte društvene potrebe bilo je da te potrebe treba uskladiti sa kretanjima u privredi. To bi u stvari značilo da se u ovoj sferi neprivredne potrošnje može trošiti samo u granicama ostvarenog dohotka i raspoloživih sredstava u privredi. Da bi se ovo obezbedilo u Društvenom planu Jugoslavije od 1971. do 1975. godine bilo je utvrđeno da se rast opšte potrošnje kreće po stopi »nižoj« od stope rasta društvenog proizvoda. Na taj način postignuti bi bili konkretni odnosi u kojima sporije rastu sredstva koja potiču od poreza iz dohotka udruženog rada i drugih dažbina, a kojima se zadovoljavaju opšte društvene potrebe, od društvenog proizvoda. Kao kompenzacija za sredstva koja bi nedostajala iz ovoga izvora trebalo bi zahvatanje jače orijentisati iz potrošnje i dohodaka i imovine građana.

Održavanje ovoga pravila dobilo je potvrdu i u narednom planu od 1976. do 1980. godine.

Ovakvo stanje u kretanju sredstava svakako je interesantno u pogledu opštih društvenih potreba posmatrati u svetlosti ostvarenja glavnih smernica koje su zastupljene u društvenim planovima razvoja Jugoslavije od 1971. do 1975. godine odnosno od 1976. do 1980. godine.

U ovim planovima i rezolucijama za njihovo sprovođenje u pojedinim godinama utvrđeno je da će se sredstva za zadovoljenje opštih društvenih potreba moći kretati u granicama ostvarenog dohotka. A to znači samo u skladu sa kretanjima u privredi, kako bi se održala i unapredila reproduktivna sposobnost privrede. Tako utvrđena politika obezbeđivanja sredstava za opšte društvene potrebe bila je praćena i merama za njenu realizaciju, sadržanim u propisima iz 1973. godine kojima je vršeno ograničavanje opšte društvene potrošnje i propisivanjem stopa od strane društveno-političkih zajednica koje su se kretale u dogovorenim granicama.¹⁰ U 1974. godini su utvrđeni kriterijumi o visini opterećenja organizacija udruženog rada i građana. Rezultat primene ovih kriterijuma trebalo je da bude da sredstva za opšte društvene potrebe rastu najmanje za 1 procentni poen sporije od rasta društvenog proizvoda republike odnosno pokrajine.¹¹ U narednim godinama dolazi do zaključivanja društvenih dogovora na nivou

¹⁰ Zakon o ograničavanju prihoda od poreza i doprinosa iz privrede i ograničavanju stopa poreza na promet u 1973. godini.

¹¹ Dogovor o kriterijumima i visini opterećenja organizacija i građana (»Sl. list SFRJ«, br. 33/74).

federacije kojima se utvrđuju mere za ostvarivanje politike opšte i zajedničke potrošnje (1975. godine), odnosno ostvaruju sredstva i politika finansiranja opštih i zajedničkih potreba (1976. godina).¹²

U 1975. godini obavezale su se republike i pokrajine da će svojim merama i politikom stopa, a prema svojim specifičnim uslovima, održavati nivo opšte potrošnje (kao i zajedničke) tako da raste sporije za 20% do 25% od nominalnog rasta društvenog proizvoda društvene privrede. U 1976. godini dogovorom je utvrđeno da prihodi za opšte društvene potrebe (kao i zajedničke) mogu, u odnosu na dogovoreni nivo iz 1975. godine, da rastu do nivoa planiranog rasta realnog društvenog proizvoda republike odnosno pokrajine koji se uvećava za preneti nivo cena iz 1975. godine za zemlju u celini.

Kao što je pomenuto sve ove mere u vezi dogovora republika i pokrajina imale su za cilj da postaknu akumulativnu i razviju reproduktivnu sposobnost udruženog rada. One su se u stvari svodile na ograničavanje izdvajanja sredstava iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i ličnih dohodaka radnika u tim organizacijama što je ostalo kao intencija i sadašnje politike zahvatanja iz ovih izvora.¹³

Ostvarivanje dovoljnih sredstava za opšte društvene potrebe uslovljeno je odnosima u raspodeli društvenog proizvoda, narodnog dohotka, dohotka u udruženom radu i ličnih dohodaka radnika i drugih radnih ljudi.

Odnosi u raspodeli društvenog proizvoda i narodnog dohotka treba da budu tako uređeni da se ostvaruje optimalna funkcija između razvijenosti materijalne proizvodnje i zahvatanja sredstava namenjenih za zadovoljenje opštih društvenih potreba, putem društvenih prihoda (poreza i drugih oblika dažbina).

Zbog toga je rast društvenog proizvoda bitni preduslov rasta sredstava za finansiranje opštih društvenih potreba. Taj rast u periodu od 1973. do 1976. godine kretao se po sledećim stopama:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
društveni proizvod	24,77	32,95	23,58	18,38

Iz ovih podataka o stopi rasta društvenog proizvoda u navedenom periodu proizilazi da je taj rast dosta neujednačen i da oscilira između najnižeg procenta od 18,38 do najvišeg od 32,95, pri čemu je gotovo ujednačeno kretanje stope rasta u 1973. i 1975. godini. Ukupna

¹² Dogovor o ostvarivanju sredstava i politike finansiranja opštih i zajedničkih potreba u 1976. godini (»Sl. list SFRJ«, br. 5/76).

¹³ U 1977. i 1978. godini primenjivana je i jedna racionalnija mera u nekim republikama i pokrajinama da bi se sprečilo zahvatanje iznad dogovorenog nivoa. Tako je u 1977. godini u SR Srbiji dogovoreno da se sredstva od poreza i doprinosa koja su naplaćena iznad dogovorenog nivoa vrata privredi. Međutim, za 1977. godinu to je učinjeno u malom obimu (samo je usmerenom obrazovanju ostalo više od 250 mil. dinara).

stopa rasta iznosila je 23,6%.¹⁴ U okviru ovakve stope rasta društvenog proizvoda treba posmatrati i kretanje stope izdvajanja sredstava za opšte društvene potrebe.

Učešće u društvenom proizvodu sredstava za opšte i zajedničke društvene potrebe po godinama iznosi:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
prosečna stopa	32,8	33,8	35,4	37,7

Prosečna stopa rasta ovih sredstava za 1976/73 iznosila je 4,8%.

Iz ovih podataka se vidi da je prosečna stopa učešća sredstava za opšte društvene i zajedničke potrebe u društvenom proizvodu dosta ujednačena i da blaže raste iz godine u godinu, pri čemu je najmanji procenat učešća — u 1973., a najveći u 1976. godini.

I ako smo pokušali da prikažemo odnose u rastu društvenog proizvoda i sredstava za opšte društvene potrebe u periodu 1973. do 1976. godine nismo uspeli da pružimo pravu sliku iz dva glavna razloga pa se podaci koji su iskazani pojavljuju samo kao indikatori stanja sredstava za opšte društvene potrebe. Prvi razlog koji je u tome bio smetnja jeste da ne postoje odvojeni podaci za učešće sredstava za opšte društvene potrebe u društvenom proizvodu ukupne privrede, već su sredstva obračunata zajedno i za opšte i za zajedničke potrebe. Drugi je razlog opet metodološke prirode, a sastoji se u tome što se ukupna sredstva za finansiranje opštih društvenih i zajedničkih potreba obrazuju samo jednim i to većim delom iz primarne raspodele narodnog dohotka, dok drugim delom nastaju iz preraspodele tog dohotka, koji je u svakom slučaju manji deo. To ima za posledicu da dolazi do višestrukog uračunavanja jednih te istih sredstava. Ona se izražava u tome što se vrši transferisanje sredstava u društvenim delatnostima, pri čemu na primer organizacije društvenih delatnosti plaćaju doprinose za svoje samoupravne interesne zajednice, zatim usled multipliciranja prihoda od poreza.

Drugi ekonomski pokazatelj od koga zavisi mogućnost izdvajanja sredstava za opšte društvene, ali i zajedničke potrebe, jeste dohodak u udruženom radu.

Sledeći podaci za 1973. do 1976. godinu pokazuju ostvareni dohodak u udruženom radu i ukupne poreze i doprinose koji su izdvojeni iz tog dohotka:¹⁵

¹⁴ Analiza ostvarivanja dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli, str. 24.

¹⁵ Podaci iz završnih računa organizacija udruženog rada materijalne proizvodnje za odgovarajuću godinu.

— u milionima dinara —

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
ostvareni dohodak	181.408	250.997	306.772	361.676
porezi i doprinosi	39.734	68.412	77.278	100.861

Prema ovim pokazateljima prosečna stopa rasta dohotka iznosi 25,9%, a prosečna stopa rasta poreza i doprinosa — 36,4%. To znači da je prosečna stopa rasta poreza i doprinosa viša za 10,5 procentualnih poena od stope rasta ostvarenog dohotka.

Analizom odnosa izdvajanja poreza i doprinosa iz dohotka i ličnih dohodaka dobija se:

— u milionima dinara —

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
iz dohotka	6.442	16.470	24.332	31.270
iz ličnih dohodaka	33.292	41.942	52.946	69.591

Prema ovim pokazateljima prosečna stopa rasta sredstava koja su izdvojena iz dohotka udruženog rada iznosi 104,4%, a iz ličnih dohodaka stopa rasta je manja i iznosi — 28,0%.

Razlog ovakvom stanju je prenošenje tereta izdvajanja iz ličnih dohodaka na dohodak, koji se počeo jače oporezivati porezom na dohodak od 1973. godine, pa otuda razlika između 1973. i 1974. godine za preko 10.000 miliona dinara.

Neto lični dohoci u društvenoj privredi dakle bez poreza i doprinosa, kretali su se u navedenim godinama na sledeći način:

godina	1973.	1974.	1975.	1976.
lični dohodak	81.678	106.614	137.809	170.553

Pri tome je prosečna stopa rasta za 1973/76. godinu iznosila 27,8.

Prema podacima za isti period vremena prosečna stopa rasta neto ličnih dohodaka bila je niža za 1,8 procentualnih poena od rasta prosečne stope poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka, a to će reći da su lični dohoci brže rasli.

Isto je tako vidljivo da je prosečna stopa rasta ličnih dohodaka za 1,9 procentualnih poena viša od prosečne stope rasta ostvarenog

dohotka. U svemu dolazi znači do poremećaja u odnosima kretanja ostvarenog dohotka i ukupnog poreza i doprinosa iz dohotka, u odnosima ličnih dohodaka i poreza i doprinosa iz ličnih dohodaka, kao i u odnosima ličnih dohodaka prema ostvarenom dohotku.

Posledice ovakvog stanja, u kome se ispoljavaju navedene anomalije u kretanju osnovnih ekonomskih veličina društvenog proizvoda dohotka i ličnih dohodaka, s jedne strane, i poreza i doprinosa, s druge strane, je da se morala smanjivati akumulativna sposobnost privrede i to uticati na njenu reproduktivnu sposobnost. Ovo se danas još uvek održava i u javnosti stalno ističe uporedo sa nedovoljnom produktivnošću rada, kao jedan od osnovnih problema našeg privredivanja.

III ODNOSI MEĐU BUDŽETIMA (DOPUNSKA SREDSTVA)

U međusobnim odnosima budžeta društveno-političkih zajednica zapaža se povezivanje koje se postepeno institucionalizovalo u okviru tzv. dopunskih sredstava. Dopunska sredstva su oblik prelivanja budžetskih sredstava po pravilu iz budžeta šire u budžet uže društveno-političke zajednice. Zato danas postoje dopunska sredstva koja se iz budžeta federacije daju privredno nedovoljno razvijenim republikama i pokrajinama odnosno sredstva koja se iz budžeta republika i pokrajina daju privredno nedovoljno razvijenim opštinama.

Poznato je da u našoj zemlji privredna razvijenost republika i pokrajina, a u okviru ovih i opština, nije ujednačena, što ima za posledicu i nizak stepen fiskalne sposobnosti ovih društveno-političkih zajednica, pa se sredstva za budžete i fondove u njima ostvaruju ispod proseka za celu zemlju. To je bio razlog za uspostavljanje mehanizma finansijskog izravnjanja na društveno prihvatljivom nivou koji obezbeđuje da i takve republike i pokrajina Kosovo ostvaruju sredstva koja će im omogućiti da zadovolje opšte i zajedničke potrebe u oblasti društvenih i drugih službi.

Treba imati u vidu da federacija uređuje i obezbeđuje kreditiranje razvoja nedovoljno privredno razvijenih republika i pokrajina i u tom smislu angažuje znatna sredstva društvene akumulacije iz privrede.

Pored toga federacija u sistemu finansiranja društvene reprodukcije interveniše i drugim instrumentima kojima se na selektivnim načelima utiče na obezbeđenje povoljnih uslova za brži privredni i društveni razvoj. Tu spadaju sve mere i rešenja u oblasti monetarno-kreditne politike, deviznog sistema, carinske zaštite, poreskog sistema, zatim davanje prioriteta u korišćenju inostranih kredita, međunarodne tehničke pomoći i sl. Međutim, i pored toga kao druga po značaju mera koja na načelima potpune solidarnosti deluje na ujednačenje uslova finansiranja društvenih službi jesu dopunska sredstva.¹⁶

¹⁶ U budžetu federacije za 1979. godinu ukupan iznos ovih dopunskih sredstava je 7.823.200.000 dinara.

Karakteristika dopunskih sredstava iz budžeta federacije bespovratnost njihovog davanja. Ona se usmeravaju za finansiranje i razvoj društvenih delatnosti i službi koje su od značaja za opšti privredni i društveni razvoj republike i pokrajina koje primaju dopunska sredstva ali istovremeno omogućavaju da ove republike i pokrajine ne opterećuju svoju privredu suvišnim zahvatanjima za ove namene.

Do 1972. godine svi oblici dopunskih sredstava obezbeđivali su se u budžetu federacije u fiksnom iznosu i to svake godine i na osnovu godišnje ocene, ali od 1973. godine to se obezbeđivanje vrši u procentu od društvenog proizvoda (0,89%) i tako dobijaju karakter jednog planskog instrumenta.¹⁷

Dopunska sredstva obezbeđuje federacija za republike i pokrajine koje su zakonom proglašene kao nedovoljno privredno razvijene. Dopunska sredstva daju se u vidu opštih i namenskih dopunskih sredstava. Opšta dopunska sredstva daju se na osnovu kriterijuma i merila koja su isto tako utvrđena zakonom, i to za srednjeročni period (od 1976. do 1980. godine).¹⁸ Ovi kriterijumi i merila zasnivaju se na kalkulativnom sistemu obračunavanja prihoda (kalkulativni prihodi), pri čemu se oni utvrđuju na jedinstveni način prema jednakom opterećenju ukupnog društvenog proizvoda nedovoljno razvijenih republika i pokrajina. Prema ovim parametrima kalkulativni prihodi za period od 1976. do 1980. godine određivani su na osnovu podataka o visini društvenog proizvoda ukupne privrede u 1976. godini i plana rasta u periodu od 1976. do 1980. godine, obračunatog po principu čiste delatnosti. Pored toga, uzimani su u obračun i podaci o visini sredstava koja su ostvarile nedovoljno razvijene republike i pokrajine u 1975. godini i o proceni njihovog obima i rasta u periodu od 1976. do 1980. godine u skladu sa planom rasta društvenog proizvoda svake republike i pokrajine, zatim podaci o učešću ukupnih sredstava za opštu i zajedničku potrošnju u društvenom proizvodu ukupne privrede Jugoslavije i svake republike i pokrajine u periodu od 1976. do 1980. godine. Vršena je i korekcija procenjenih sopstvenih sredstava republika i pokrajina za iznos kojim se učešće tih sredstava u društvenom proizvodu ukupne privrede svake republike i pokrajine svodi na nivo proseka tih sredstava u društvenom proizvodu Jugoslavije.

Uslovi pod kojima su ranije društvene i druge službe u nedovoljno razvijenim republikama i na Kosovu obavljale svoju delatnost bili su veoma nepovoljni. Pre svega postojao je veoma nizak nivo njihove opšte razvijenosti, sa nepovoljnom materijalnom osnovom rada, nedovoljnim kapacitetima i kadrovskom osnovom. Zatim, privredna sredina na koju su se oslanjale ove službe u svome razvoju bila je i sama

¹⁷ Iz budžeta federacije za odgovarajuću godinu može se zaključiti da su dopunska sredstva obezbeđivana u sledećim iznosima: za 1971. — 1.484,2, za 1972. — 1.772,0, za 1973. — 2.543,0, za 1974. — 2.863,0 i za 1975. — 4.311,0 miliona dinara.

¹⁸ Čl. 17. Zakona o finansiranju federacije (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77), Zakon o dopunskim sredstvima republika i autonomnih pokrajina u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76) i Zakon o republikama i pokrajinama koje se smatraju nedovoljno privredno razvijenim u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76).

nedovoljno razvijena, tako da im nije mogla mnogo pružiti. Većina, a posebno Kosovo, imale su veoma jak priraštaj stanovništva, sa velikim stepenom smrtnosti, naročito dece, zbog nedovoljnog stepena zdravstvene i socijalne zaštite. S druge strane, obuhvat školovanja i opismenjavanja bio je nedovoljan kako zbog suženog školskog prostora, tako i zbog nedostatka kadrova u obrazovanju. U takvim okvirima ranije smanjene akumulacije iz sopstvene ekonomske sredine dopunska sredstva su jedino mogla pružiti pomoć u otklanjanju svih štetnih posledica ovih nepovoljnih uslova za rad i delovanje društvenih i drugih službi.¹⁹

U periodu od 1971. do 1975. godine iz budžeta federacije obezbeđena su dopunska sredstva za finansiranje društvenih i drugih službi po godinama u sledećim iznosima:²⁰

— u milionima dinara —

1971.	1972.	1973.	1974.	1975.
1.484,2	1.772,0	2.543,0	2.863,0	4.311,0

Učešće pojedinih republika i Kosova u ovim sredstvima po godinama, pokazuje:

God.	BiH	Crna Gora	Makedonija	Kosovo
1971.	604,4	157,6	288,1	434,1
1972.	718,4	183,9	329,9	539,8
1973.	1.021,0	262,0	465,0	795,0
1974.	1.149,5	294,9	523,9	894,7
1975.	1.730,9	444,0	788,9	1.347,2

Iznosi ovih sredstava povećani su tz. posebnim namenskim sredstvima iz budžeta federacije za Crnu Goru i Kosovo, i to:

— u milionima dinara —

1971.	1972.	1973.	1974.	1975.
196,8	184,0	184,0	256,0	311,0

¹⁹ Podaci iz Nacrta Zakona o dopunskim sredstvima socijalističkim republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama u periodu od 1976—1980. godine, str. 22 i dalje.

²⁰ Podaci iz Nacrta Zakona o dopunskim sredstvima socijalističkim republikama i socijalističkim autonomnim pokrajinama od 1976. do 1980. godine od 10. marta 1976. godine, str. 5.

Učešće Crne Gore i Kosova u ovim ukupnim sredstvima po godinama je sledeće:

— u milionima dinara —

godina	Crna Gora	Kosovo
1971.	96,8	100,0
1972.	84,0	100,0
1973.	84,0	100,0
1974.	130,0	126,0
1975.	146,0	165,0

Dopunska sredstva daju se pretežno u ukupnom iznosu i imaju karakter opšte dotacije. Ovo je posebno značajno zato što se u planiranju budžeta nedovoljno razvijenih uvek može izvršiti raspored sredstava za sve potrebe u okviru opšte namene dopunskog finansiranja.

Za dopunska sredstva bitno je da sopstveni prihodi korisnika nisu dovoljni da obezbede funkcionisanje službi. U tom smislu akumulativna sposobnost nedovoljno razvijenih predstavlja važan parametar jer je ona dokaz fiskalne snage. Međutim, sopstveni izvori prihoda imaju i širi značaj ako se ima u vidu da se oni uzimaju kao ekonomsko opravdanje za uvođenje dopunskih sredstava uopšte, pošto visina sopstvenih prihoda, posebno iz poreskih izvora, predstavlja granicu opterećenja preko koje nedovoljno razvijeni ne mogu ići, a da se pri tome ne povrede društvene usvojene proporcije, pa i sama prava radnika na lični dohodak odnosno dohodak u organizacijama koji zajemčuju reprodukciju radnika u udruženom radu. Nedovoljno razvijeni i sami nastoje da ulože određeni fiskalni napor i da obezbede maksimum sredstava u granicama koje su ekonomski i društveno-politički opravdane.

Karakteristični su odnosi budžeta u vezi sa međusobnim primanjima tj. transferisanim sredstvima prema podacima za 1975. i 1976. godinu.²¹

U 1975. godini primanja budžeta svih društveno-političkih zajednica iz osnova transfera (primljena sredstva) iznosila su 34.166.090 dinara, od toga savezni budžet je primio — 26.474.000 republički budžeti — 3.224.755, pokrajinski — 1.873.052, gradski i regionalni — 628.425 i opštinski — 1.965.858 dinara.

U 1976. godini ukupno je primljeno — 42.249.411 dinara, a od toga savezni budžet — 33.374.000, republički budžeti — 3.651.612, pokrajinski — 2.176.484, gradski i regionalni — 1.315.736 i opštinski budžeti — 1.731.570 dinara.

Na ime dopunskih sredstava raspoređeno je u 1975. godini u svim budžetima i dato užim društveno-političkim zajednicama ukupno — 8.289.418, od toga iz saveznog budžeta — 4.311.000, iz republičkih bu-

²¹ Podaci iz završnih računa društveno-političkih zajednica u hiljadama dinara (str. 3).

džeta — 3.346.003, iz pokrajinskih budžeta — 274.777, iz gradskih i regionalnih budžeta — 314.370 i iz opštinskih budžeta — 43.268 dinara. U 1976. godini ukupna raspoređena sredstva za sve budžete iznosila su 9.157.713, od tog u saveznom budžetu raspoređeno je 4.935.000, u republičkim budžetima — 3.827.220, pokrajinskim budžetima — 300.954, u gradskim i regionalnim budžetima — 45.053 i u opštinskim budžetima — 49.486 hiljada dinara.

Indeks rasta se kretao za obe godine i budžete društveno-političkih zajednica na sledeći način:

ukupno	savezni	republički	pokrajinski	gradski i regionalni	opštinski
110	114	114	110	14	114

IV ODNOSI SREDSTAVA I NAMENA U OKVIRIMA BUDŽETA

Budžet u našem finansijskom sistemu, u odnosu na budžete drugih zemalja, imaju limitirajući karakter. To znači da se vrste i broj potreba koje se iz njega finansiraju umnogome sužavaju prema potrebama (rashoda) društveno-političkih zajednica koje se finansiraju iz budžeta tih drugih zemalja.

Ovo je potpuno razumljivo ako se ima u vidu pre svega razdvajanje opšte od zajedničke potrošnje i prelazak jednog pretežnog dela društvenih potreba i sredstava na samoupravno finansiranje u okviru samoupravnih interesnih zajednica. Prema približnim proračunima sredstva u samoupravnim interesnim zajednicama znatno prevazilaze ukupan iznos sredstava koja se preraspodeljuju budžetima društveno-političkih zajednica. Samo u 1976. godini od ukupnih sredstava za društvene potrebe u visini od 218.095 miliona dinara, 119.244 miliona odlazi na zajedničke potrebe, a 98.815 miliona na opšte društvene potrebe. U 1973. godini razlika je bila obrnuta, pa je preko budžeta za opšte društvene potrebe preraspodeljeno 53.440 milijardi dinara, a u zajedničke društvene potrebe usmereno 47.015 milijardi dinara, tj za 6.425 milijardi manje nego u opšte društvene potrebe.²²

Za zajedničke društvene potrebe preko samoupravnih interesnih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine obezbeđeno je:²³

²² Podaci iz Analize dogovorene politike finansiranja opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine sa osvrtom na kretanja sredstava, razvoj sistema i odnose u raspodeli, juni 1977. godine.

²³ Podaci kao pod 20.

— u milijardama dinara —

S I Z	1973.	1974.	1975.	1976.
UKUPNO	47.015	71.036	94.516	119.244
za obrazovanje	11.139	16.865	22.481	27.746
za zdravstvo	14.532	20.364	26.868	33.683
za penziono i invalidsko osiguranje	17.267	25.661	32.222	40.325
za dečju zaštitu	3.346	4.819	6.300	8.096
za kulturu	—	—	1.734	2.622
za nauku	—	—	1.061	1.338
za fizičku kulturu	—	—	585	972
za zapošljavanje	731	1.049	1.252	1.364
za socijalnu zaštitu	—	—	1.351	1.993
ostali SIZ-ovi	—	2.278	662	1.105

Prosečna stopa rasta u periodu od 1973. do 1976. godine po samoupravnim interesnim zajednicama, iznosi: za obrazovanje — 35,6%; za zdravstvo — 32,3%; za invalidsko-penziono osiguranje — 32,7%; za dečju zaštitu — 34,3%, za zapošljavanje 23,1% odnosno ukupno 36,5%²⁴

Treba istaći da je broj potreba koje se finansiraju preko samoupravnih interesnih zajednica u periodu od 1973. do 1976. godine udvostručen. To se vidi i iz ukupne prosečne stope rasta od 36,5%. Najniža prosečna stopa rasta je kod samoupravne interesne zajednice za zapošljavanje, a kod svih drugih ona se kreće iznad 30%.

Uporedno kretanje sredstava za zadovoljenje opštih društvenih i zajedničkih potreba u periodu od 1973. do 1976. godine, pokazuje:

— u milionima dinara —

Namena	1973.	1974.	1975.	1976.	porast prosečna stopa
UKUPNO	100.455	137.480	178.177	218.095	29,5
Opšte društvene potrebe	53.440	66.444	83.661	98.851	22,8
zajedničke potrebe	47.015	71.036	94.516	119.244	36,4

Iz pregleda se vidi da sredstva za opšte i zajedničke potrebe u svim godinama pokazuju visok porast. Odnosi prosečnih stopa rasta to najbolje potvrđuju.

Posebno za zajedničke potrebe značajno je to da se njihova stopa prosečnog rasta nalazi iznad stope rasta sredstava za opšte društvene

²⁴ Podaci kao pod 20.

potrebe. Istovremeno podaci o kretanju mase sredstava za zajedničke potrebe navode na nekoliko zaključaka. Prvi je da je razlika između sredstava za 1973. i sredstava za 1974. godinu veoma velika. To baš potvrđuje ranije dat zaključak da su iz domena opštih društvenih potreba sredstva prebačena u domen zajedničkih potreba. Drugi je zaključak da se ta razlika permanentno održava kroz ceo period od 1973. do 1976. godine. Treći je zaključak da je razlika između početne i krajnje godine u masi sredstava izrazito velika jer iznosi 72.129 milijardi dinara.

Nezavisno od ovakvih odnosa sredstava namenjenim za finansiranje opštih društvenih i zajedničkih potreba, budžet se i sam pojavljuje u relativno malim srazmerama kao instrument neposrednog finansiranja opštih društvenih potreba a mnogo više kao instrument preraspodeljivanja sredstava za druge potrebe. Ovo prirodno zavisi i od vrste budžeta. Budžeti opština su na prvom mestu po brojnosti potreba koje se neposredno iz njih finansiraju. To je potpuno razumljivo, ako se ima u vidu da su to budžeti iz kojih se najneposrednije zadovoljavaju opšte potrebe građana sa teritorije opštine. Preneta sredstva iz opštinskih budžeta u fondove i prenošenje sredstava za finansiranje mesnih zajednica su glavni transferni rashodi. Sva ostala sredstva idu na isključivo opšte društvene potrebe.

U republičkim budžetima transferisanje sredstava je mnogo veće. Tu pre svega dolazi do preliivanja sredstava u vidu dopunskog finansiranja opština koje nisu u stanju da svojim sredstvima finansiraju društvene delatnosti prema tome ovde se nalazi i najveći ukupan iznos prenetih sredstava.

U budžetu federacije smanjenje vrste i broja potreba koje su ranije finansirane iz ovoga budžeta usledilo je zbog umanjenja privrednih funkcija federacije, ali tu dolaze i preneti sredstva drugim društveno-političkim zajednicama u periodu od 1973. do 1976. godine.

Obim opštih društvenih potreba koje se finansiraju iz budžeta društveno-političke zajednice svodi se na one koje neposredno proističu iz funkcija društveno-političke zajednice tj. koje radni ljudi i građani zadovoljavaju u ovim zajednicama. Pri tome treba imati u vidu da se jedan deo sredstava budžeta još uvek koristi i za zajedničke potrebe. Ali isto tako treba računati i sa nespornom činjenicom da se za zajedničke potrebe sredstva obrazuju u daleko većem obimu van budžeta; na samoupravnim osnovama, odlučivanjem radnih ljudi u udruženom radu koji izdvajaju ta sredstva iz dohotka osnovne i druge organizacije udruženog rada odnosno iz svojih ličnih dohodaka.

U pogledu jačeg angažovanja budžeta za finansiranje potreba šireg privrednog karaktera nema razloga zbog toga što se za ove potrebe organizuju samoupravne interesne zajednice odnosno obrazuju samoupravni fondovi udružene privrede (kreditiranje plasmana opreme, trajnih potrošnih dobara, kreditiranje i osiguranje izvoza, unapređenje poljoprivrede i dr.). Angažovanje društveno-političkih zajednica u finansiranju ovakvih potreba vezano je i za mere podsticanja bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih, kao i za budžetske intervencije u privredi.

U skladu sa ovim postavkama o obimu opštih društvenih potreba koje se finansiraju iz budžeta moguće je izvršiti njihovo razvrstavanje i utvrditi glavne kategorije tih potreba.

Osnovno obeležje obezbeđenja sredstava za opšte društvene potrebe jeste bespovratnost datih sredstava. U tom smislu potrebno je ukazati i na to da svi prihodi i raspored prihoda (rashodi) moraju biti iskazani u budžetu društveno-političke zajednice.

Ustavi republika i pokrajina uglavnom nabrajaju opšte društvene potrebe za koje se mogu uvoditi porezi iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i iz ličnih dohodaka radnika i drugih radnih ljudi. Prema tome kao opšte društvene potrebe mogu se uzeti takve potrebe i one koje su utvrđene Zakonom o udruženom radu, pod uslovom da se sredstva za te potrebe mogu određivati samo u skladu sa društvenim planovima.²⁵

Federacija finansira sledeće opšte društvene potrebe:

— Jugoslovensku narodnu armiju i druge potrebe narodne odbrane iz nadležnosti organa federacije,

— rad organa federacije,

— društvene i druge službe u republikama i pokrajinama koje te službe ne mogu finansirati svojim sredstvima, obezbeđujući dopunska sredstva za njih,

— ostvarivanje osnovnih prava boraca, ratnih vojnih invalida i porodica palih boraca,

— penzijsko i invalidsko osiguranje vojnih osiguranika i njihovih porodica obezbeđenjem dopunskih sredstava,

— obrazovanje potrebnih robnih i finansijskih rezervi federacije,

— izvršavanje obaveza po međunarodnim ugovorima, sporazumima i konvencijama,

— izvršavanje drugih obaveza, potreba i zadataka koje federacija ima po Ustavu SFRJ i zakonima i drugim opštim aktima federacije,

— izvršavanje obaveza federacije po unutrašnjim i inostranim zajmovima i po kreditima koje je zaključila federacija,

— izvršavanje obaveza po osnovu nacionalizovane imovine,

— određene zadatke društveno-političkih i društvenih organizacija koje su od interesa za ostvarivanje funkcija federacije.

Opšte društvene potrebe koje finansiraju republike jesu:

— obaveze republika u finansiranju funkcija federacije,

— rad skupštine, predsedništva republike, saveta republike, izvršnog veća, ustavnog suda, vrhovnog suda, suda udruženog rada, javnog tužilaštva, društvenog pravobranioca samoupravljanja, javnog pravobranilaštva, republičkih organa uprave i organizacija koje su od interesa za republiku, okružnih sudova, okružnih privrednih sudova, osnovnih sudova udruženog rada, okružnih javnih tužilaštava i veća za prekršaje,

²⁵ Čl. 54. st. 2. Zakona o udruženom radu.

— poslovi koji su iz okvira prava i dužnosti republike povereni međuopštinskim regionalnim zajednicama,

— narodna odbrana i društvena samozaštita iz okvira prava i dužnosti republike i obrazovanje robnih rezervi za slučaj rata,

— dopunska sredstva opštinama za izvršavanje prava i dužnosti utvrđenih ustavom i zakonom,

— zadaci i poslovi koje u skladu sa zakonom vrše opštinski organi iz okvira prava i dužnosti republike,

— obaveze republike utvrđene ustavom i zakonom u oblasti zdravstva, socijalne, boračke i invalidske zaštite, obrazovanja, nauke i kulture, javnog informisanja i drugih društvenih delatnosti, zaštite od štetnog dejstva vode, otklanjanje posledica od elementarnih nepogoda, zaštite vode i vazduha od zagađivanja, finansiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenog područja i Kosova obaveze republike u pogledu obezbeđenja materijalnih uslova za ostvarivanje ustavom utvrđenih funkcija SSRN, dopunsko finansiranje programa utvrđenih aktivnosti društveno-političkih i društvenih organizacija, ukoliko se sredstva za ove potrebe ne mogu da obezbede na osnovu društvenog dogovaranja, samoupravnog sporazumevanja putem doprinosa ili na drugi način,

— podsticanje razvoja privrede i intervencije u privredi na osnovu zakona,

— obaveze republike koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma odnosno ugovora, obaveze republike koje proizilaze iz dogovora i društvenih dogovora u okviru prava i dužnosti republike i

— druge opšte društvene potrebe koje su od interesa za ostvarivanje prava i dužnosti republike.

Odgovarajuće opšte društvene potrebe u okviru svojih prava i dužnosti finansiraju iz svoga budžeta i pokrajine.

Opšte društvene potrebe koje finansira opština iz svog budžeta jesu:

— rad skupština opštine i njenih tela, opšteg sabora opštine, izvršnog organa skupština opštine, organa uprave i organizacija koji vrše poslove od interesa za opštinu, opštinskih redovnih sudova, opštinskog javnog tužilaštva i javnog pravobranilaštva i društvenog pravobranioca samoupravljanja,

— narodna odbrana i društvena samozaštita iz okvira prava i dužnosti opština,

— obaveze opštine u finansiranju međuopštinskih regionalnih zajednica,

— obaveze opštine utvrđene ustavom i zakonom u oblasti zdravstvene, socijalne, boračke i invalidske zaštite, opšte komunalne potrošnje, obrazovanja, nauke, kulture, javnog informisanja i drugih društvenih delatnosti, zaštite od štetnog dejstva voda i vazduha od zagađivanja, dopunsko finansiranje programa utvrđenih aktivnosti društveno-političkih i društvenih organizacija, obaveze opštine da u okviru svojih prava i dužnosti obezbeđuje materijalne uslove za ostvarivanje

ustavom utvrđenih funkcija SSRN, ukoliko se iz sredstava za ove potrebe ne mogu da obezbede na osnovu društvenog dogovaranja, samoupravnog sporazumevanja, putem doprinosa ili na drugi način,

— obaveze opština koje proizilaze iz međunarodnih sporazuma, odnosno ugovora u okviru njenih prava i dužnosti,

Obaveze koje je opština preuzela iz dogovora i društvenih dogovora u okviru njenih prava i dužnosti.

— druge potrebe koje su od interesa za ostvarivanje prava i dužnosti opština.²⁶

Opšte društvene potrebe koje finansira međuopštinska regionalna zajednica iz sredstava koje obezbeđuju opštine sa područja zajednice, jesu:

— rad skupštine međuopštinske regionalne zajednice i njenih tela, kao i drugih organa i službi,

— zadaci utvrđeni ustavom, kao što je ostvarivanje trajne saradnje opština, donošenje zajedničkih planova i programa i ostvarivanje drugih zajedničkih interesa,

— vršenje određenih prava i dužnosti koje po društvenom dogovoru povere opštine međuopštinskoj regionalnoj zajednici iz okvira svojih prava i dužnosti i

— vršenje određenih prava i dužnosti koje poveri republika međuopštinskoj regionalnoj zajednici iz okvira svojih prava i dužnosti.

Odnosi unutar budžeta društveno-političkih zajednica posebno su karakteristični za budžet federacije i budžete republika i pokrajina. U tom smislu kretanje sredstava budžeta za 1974. i 1975. godinu pokazuje:²⁷

— u milionima dinara —

god.	Federacija	BiH	Crna Gora	Hrvatska
1974.	40.245,6	3.581,2	455,8	5.153,2
1975.	52.585	4.333,5	536,2	8.658,6

god.	Makedonija	Slovenija	Srbija	Vojvodina	Kosovo
1974.	1.063,1	3.336,7	5.101,9	3.131	612,0
1975.	1.185,6	4.258,4	5.443,2	3.595,9	883,6

Ukupan iznos sredstava svih budžeta u SFRJ za 1974. godinu je — 62.680,9, a za 1975. godinu — 81.480,1.

Ovim su obuhvaćena isključivo sredstva u budžetima. Međutim treba računati sa sredstvima koja su ustupljena i predstavljaju zajedno sa sredstvima budžeta ukupna sredstva za finansiranje opštih dru-

²⁶ Prema čl. 10. Zakona o finansiranju opštih društvenih potreba SR Srbije.

²⁷ Podaci prema tabelama br. 11 i 12 iz izvora kao pod 20.

štvenih potreba u ovim društveno-političkim zajednicama. Ova ukupna sredstva za celu zemlju iznosila su u 1974. godini — 66.443,8 miliona dinara, a za 1975. godinu — 63.660,4 miliona dinara.

V. BILANSIRANJE SREDSTAVA ZA FINANSIRANJE OPŠTIH DRUŠTVENIH POTREBA

Ciljevi bilansiranja sredstava za zadovoljenje opštih društvenih potreba uslovljeni su zahtevom za usklađivanje društveno-ekonomskih odnosa u politici razvoja, usklađivanjem potreba koje se zadovoljavaju sa mogućnostima njihovog finansiranja sa ciljevima i zadacima tekuće finansijske politike i posebno usklađivanjem dejstva instrumenata kojima se ostvaruje finansiranje zajedničkih i opštih društvenih potreba.

U tom smislu bilans se ne pokazuje kao instrument neposrednog finansiranja, pa prema tome ne može se komparirati sa budžetom ili fondom. Između ovih instrumenata i bilansa postoji razlika u tome što se u bilansu iskazuju planski odnosi utvrđeni na osnovu dogovora dok se aktima finansiranja, kao što su budžet i fondovi određuje nivo sredstava koja se preraspodeljuju, a koja su predviđena i planirana u bilansu zajedno sa drugim sredstvima društveno-političke zajednice.

Planski karakter bilansa uslovljava isto tako i izvršavanje obaveza udruženog rada, radnih ljudi i građana prema budžetima i samoupravnim interesnim zajednicama odnosno prema drugim korisnicima društvenih sredstava.

Međutim, još ne postoji jedinstveno utvrđene metodologije bilansiranja sredstava ni za zajedničke ni za opšte društvene potrebe. Na izradi takve metodologije učinjeni su određeni napori, ali oni još nisu dali konačne zadovoljavajuće rezultate. U praksi izrađuju se bilansi prema potrebama društveno-političkih zajednica, čiji je obuhvat opredeljen različitim kriterijumima i merilima o sadržini i načinu iskazivanja bilansnih veličina.

Ovo stvara šarolikost i nejednakost u bilansiranju i izaziva teškoće za rekonstrukciju ukupnih društvenih bilansa.

Bilans bi trebalo da bude uključen u društvene račune za jedinstvenom metodologijom iskazivanja bilansnih veličina, ali kao što je navedeno, za sada takva mogućnost nije potpuno ostvarljiva.

Pa ipak i pored tako različitih stavova o sadržini i obuhvatu bilansa sredstava za finansiranje zajedničkih i opštih društvenih potreba, kad se radi o delu bilansa koji iskazuje opšte društvene potrebe, moguće je konstruisati taj bilans na osnovu dosadašnjih iskustava i potreba. Pri tome se polazi od toga da ovaj bilans čini sastavni deo bilansa sredstava za zadovoljenje zajedničkih i opštih društvenih potreba i predstavlja značajan dokument za bilansiranje ukupnih sredstava u društveno-političkoj zajednici.²⁸ Ovaj bilans sastavlja nadležni organ u društveno-političkoj zajednici polazeći od glavnih elemenata privredne aktivnosti, od očekivanih rezultata fiskalnih instrumenata i fiskalne

²⁸ Prema metodologiji Instituta za finansiranje iz Zagreba, sveska br. 4/78.

politike, evidencije o ostvarivanju fiskalnih prihoda (poreskih i drugih dažbina) i izvršenih rashoda budžeta, kao i od knjigovodstvene evidencije organa i organizacije društveno-političke zajednice.

Po svojoj sadržini bilansiranih podataka ovaj bilans ne odudara od uobičajenih okvira bilansiranja. Zato se u bilansu iskazuju: preneti sredstva iz prethodne godine, prihodi iz sopstvenih izvora društveno-političke zajednice, uključujući sve izvore (porez iz dohotka osnovnih organizacija udruženog rada i sredstava radnih zajednica, poreza iz ličnih dohodaka, porez na promet, ostale vrste poreza, takse, carine i uvozne dažbine — kod federacije, i ostale izvorne prihode), kreditna i oslobođena sredstva, preneti sredstva od drugih društveno-političkih zajednica tj. primljene transfere, dopunska sredstva i doprinosi iz budžeta drugih društveno-političkih zajednica (data sredstva drugim društveno-političkim zajednicama tj. data transferna sredstva (dopunska sredstva, doprinose, sredstva raspoređena mesnim zajednicama i samoupravnim interesnim zajednicama i fondovima za zajedničke potrebe).

U rashodnom delu bilansa iskazuju se sredstva za tekuće potrebe u vezi sa delatnošću organa i organizacija društveno-političkih zajednica, sredstva za radnu zajednicu, sredstva za funkcionalne rashode, za narodnu odbranu i društvenu samozaštitu, za društveno-političke i druge organizacije, za neprivredne investicije i za ostale tekuće potrebe, kao i sredstva tekuće budžetske rezerve. Zatim u rashodnom delu ovoga bilansa nalaze se i sredstva za namirenje obaveza iz ranijih godina, otplata kredita i ostale obaveze iz ranijih godina, stalna rezerva, i izdvojena i oročena sredstva i sredstva za razne oblike intervencije u privredi, a od ovih sredstava namenjena za unapređivanje spoljno-trgovinske razmene, za premije i kompenzacije, sredstva sa kojima društveno-politička zajednica učestvuje u finansiranju investicija i sredstava za ostale intervencije u privredi. Zatim dolazi višak prihoda nad rashodima i time se zaključuje evidentiranje sredstava u ovom bilansu.

LES INSTRUMENTS DE FINANCEMENT DES BESOINS SOCIAUX
GÉNÉRAUX ET LEURS RAPPORTS

— R é s u m é —

Dans la sphère non-économique de la satisfaction des besoins sociaux en Yougoslavie se distinguent les besoins sociaux généraux et les besoins communs. Cette différence découle des différents modes et procédés de la réalisation des moyens par lesquels sont financés les uns et les autres besoins, du mode d'après lequel ils sont déterminés ainsi que des instruments dont ils sont financés. Les moyens de financement des besoins sociaux généraux se réalisent de la manière fiscale classique par la voie des impôts, des taxes et des droits de douane, et les moyens de financement des besoins communs réalisent les travailleurs dans la production matérielle (les entreprises) dans le travail associé et par l'échange direct du travail avec les travailleurs dans les institutions sanitaires, d'instruction, scientifiques, culturelles et dans les autres institutions, ou par le paiement de la contribution aux communautés autogestionnaires d'intérêts dans lesquels ils s'associent.

Les instruments de financement des besoins sociaux généraux sont les suivants: Les budgets, les fonds, les comptes spéciaux et les programmes financiers. Dans de tels cadres institutionnels prédomine le budget en tant qu'instrument général et fondamental dans lequel s'établissent les moyens et leurs sources et effectue la répartition des moyens entre les besoins sociaux généraux déterminés (les organes et les organisations, la défense nationale, les investissements non-économiques et les interventions dans l'économie et les services sociaux).

Jusqu'à l'adoption des Amendements constitutionnels de 1971 c'est-à-dire de la Constitution de 1974, à part le budget en tant qu'instrument financier concurrent des besoins sociaux généraux apparaissaient aussi les fonds. Les comptes spéciaux et les programmes financiers ont été toujours et sont restés les instruments sporadiques et spécifiques du financement, et de plus exclusivement pour les investissements non-économiques.

En partant d'une telle place et d'un tel rôle du budget et des fonds l'auteur suit le mouvement de leurs rapports depuis 1973 jusqu'en 1976 en constatant la diminution constante des moyens pour les fonds d'après le taux moyen de — 24,1% et l'augmentation des moyens pour les budgets de toutes les communautés socio-politiques (la fédération, les républiques fédérées, les provinces autonomes et les communes) quoique cette augmentation n'est pas uniformisée et qu'elle soit toujours la plus petite dans ces communes, car le taux moyen de la croissance dans les communes dans les années 1973/76 était de 19,6%, et dans les républiques fédérées et les provinces autonomes de 23,3%.

L'auteur a recherché aussi les rapports dans le mouvement des moyens pour le financements des besoins sociaux généraux et des mouvements dans l'économie ce qui a montré que les moyens pour le financement de ces besoins augmentent plus vite dans les années allant de 1973 à 1976 que l'augmentation du produit social. Ces moyens de concert avec les moyens pour les besoins communs augmentaient par les taux entre 32,8%, et 37,7%, quoique la croissance du produit social était plus basse quelque peu, malgré que les critères pour la possibilité de la croissance des moyens étaient ainsi établis qu'ils pouvaient croître par le taux qui est plus bas que le taux de la croissance du produit social (en 1974, par exemple pour 1 pour cent). La raison de ces critères sociaux était

d'empêcher les actions qui avaient pour but d'englober le revenu dans l'économie et de conserver sa capacité reproductrice.

Au centre des recherches l'auteur a placé ce que l'on appelle les rapports verticaux entre le budget et le transvasement des moyens dans le cadre de l'égalisation financière par la voie des dotations (les moyens complémentaires) dans les communautés socio-politiques qui n'ont pas la possibilité de financer de leurs propres sources les services publics (l'instruction, la science, la culture, la santé publique etc.). Les moyens complémentaires donnent de son budget la fédération aux républiques fédérées et aux provinces autonomes, et celles-ci aux communes pour leurs budgets. En 1971 du budget de la fédération était donné 1.484,2 millions de dinars, et en 1976 — 4.311,0 millions de dinars.

L'auteur a englobé aussi les rapports des moyens et leurs destinations dans le cadre des budgets de certaines communautés socio-politiques, en analysant ces moyens et leur accroissement.

L'article se termine par l'explication de la nécessité d'adopter les bilans généraux des moyens et par la détermination de la structure du bilan des moyens pour les besoins sociaux généraux.



Dr. MIHAILO MITIĆ
redovni profesor

PRIMEDBE NA NACRT ZAKONA O PORODICI SOCIJALISTIČKE REPUBLIKE SRBIJE

Primedbe na Nacrt zakona o porodici SR Srbije mogu se, radi njihove bolje preglednosti, podeliti u dve grupe: u primedbe opšte i primedbe posebne prirode.

Primedbe opšte prirode svode se na četiri osnovne grupe pitanja: a) na naziv Nacrta; b) na neke momente njegove nedoslednosti; c) na izvesne primedbe principijelne prirode; i d) na elemente nekonzistentnosti, odnosno nepotrebne glomaznosti Nacrta.

Primedbe posebne prirode odnose se na sam sadržaj Nacrta.

O primedbama koje se odnose na sistematiku, jezičku redakciju i stilizaciju formulacija, zbog karaktera ovog napisa a ne zbog njihovog sekundarnog značaja, neće ovom prilikom biti reči, što ne znači da se na ta pitanja nećemo vratiti nekom drugom prilikom.

I

PRIMEDBE OPŠTE PRIRODE

A. NAZIV ZAKONA

Prva primedba opšte prirode odnosi se na naziv zakona. Nacrt je pošao od teze da je porodica središte njegovih razmatranja; da ustav štiti porodicu i da treba odrediti stav društva prema porodici čiju središnju tačku predstavljaju deca. U pogledu opredeljenja za ovakav naziv Nacrt se mogao osloniti na neke strane zakone.

Međutim, čini se da je ovakav naziv ipak nepotpun, jer Nacrt za predmet svog regulisanja ima ne samo porodicu već i brak, zatim vanbračne odnose, lično ime, i najzad starateljstvo. Znači najveći deo svog sadržaja Nacrt nije obuhvatio svojim nazivom. Zbog toga su SR Slovenija i SR Hrvatska nazvale svoj zakon: »Zakon o braku i porodičnim odnosima«. Slično je učinjeno i u mnogim stranim zakonodavstvima.

Osim toga Nacrt nosi naziv »Zakon o porodici«, a porodica, kako je to već više puta istaknuto, nigde ne figurira kao konkretan subjekt porodičnopravnih odnosa. Ona je samo predmet mera socijalne zaštite kojih u ovom Nacrtu ima sasvim dosta, ali te mere nisu predmet regulisanja porodičnog prava već socijalne politike. Ako se norme socijalne

politike i porodičnog prava žele da prezentiraju u jednom kodeksu, kao što je to učinjeno u nekim stranim zakonodavstvima bar u početnom vidu, onda to treba reći i nazivom zakona jasno i decidirano obeležiti. To bi bio naziv: »Zakon o porodici i socijalnoj zaštiti«. Međutim, Nacrt ostaje na pozicijama porodičnog prava, te mu naziv koji je prihvatio potpuno ne odgovara. Zbog toga je adekvatniji naziv: »Zakon o braku i porodičnim odnosima«.

Kad je reč o nazivu, onda treba isto tako istaći, da se u Nacrtu stavlja akcenat na pojmu ZAKONA, a po svojoj suštini, i po svom obimu Nacrt ima pretenzije jednog ZAKONIKA. Ta protivrečnost između naziva Nacrta i njegovog sadržaja mora biti otklonjena.

B. NEKI ELEMENTI NJEGOVE NEDOSLEDNOSTI

Druga primedba opšte prirode odnosi se na izvesne nedoslednosti koje su prisutne u Nacrtu. Najznačajniji primeri ove nedoslednosti svode se na ova tri momenta.

1) U st. III prvog dela Nacrta, sintetički su data Osnovna načela braka i bračnih odnosa, kao i Odnosa roditelja i dece, ali nisu istaknuta načela koja se odnose na: a) vanbračnu zajednicu; b) starateljstvo; c) lično ime; i d) procesne odredbe, iako su ovi pravni instituti sastavni deo Nacrta i čine predmet njegovog regulisanja.

2) U Nacrtu se ističe, a to je i Ustavna odredba, da su bračna i vanbračna deca potpuno izjednačena. Prema tome ona se više ne razlikuju po svom statusnom položaju. Pravno više nema nikakvog značaja insistiranje na prelazu iz vanbračnog u bračni status. Ako su dve kategorije po svom sadržaju iste, onda se prelaskom iz jedne u drugu ništa ne menja. Pa ipak Nacrt insistira na ustanovi pozakonjenja koja pretpostavlja da postoji pravna diferencijacija između bračne i vanbračne dece. Ovakav nedosledan stav Nacrta očito predstavlja jednu koncesiju shvatanjima koja su istina vrlo ozbiljno prisutna, ali koja želimo da prevaziđemo. Zbog toga ustanovu pozakonjenja treba ukloniti iz Nacrta, jer praktično pa ni teorijski njeno prisustvo više nema nikakvog opravdanja. Uostalom, tako je već postupljeno u zakonodavstvu SR Slovenije, odnosno Hrvatske. Sem toga, treba se podsetiti da je Nacrt gotovo radikalno okrenut budućnosti, te ovo vraćanje dubokoj prošlosti odstupa od njegovih polaznih pozicija.

3) U Nacrtu se podvlači da se dozvoljava osporavanje očinstva, odnosno materinstva. Međutim, ako se na tome već insistira, onda mutatis mutandi treba istaći da je i istraživanje očinstva, odnosno materinstva isto tako dozvoljeno jer je, na kraju krajeva, to pitanje bilo mnogo spornije u uporednom pravu od osporavanja očinstva, odnosno materinstva.

Po mom mišljenju, međutim, ovakve zakonske izjave nisu uopšte potrebne, ako su već prisutne odredbe koje dozvoljavaju i podrobno regulišu i osporavanje i istraživanje očinstva, odnosno materinstva. Unošenje ovakvih odredaba dovodi samo do opterećenja teksta i čini zakon nepotrebno glomaznim.

C. RODITELJSKO PRAVO KAO DRUŠTVENA FUNKCIJA

Treća primedba opšte prirode odnosi se na jedno principijelno pitanje po kome se, kako Nacrt na tome insistira, roditeljsko pravo tretira kao društvena funkcija koju roditelji vrše u interesu dece i društvene zajednice. Reč je, dakle, o unošenju u porodično pravo SR Srbije koncepcije poznatog francuskog pravnika Leona Digija o pravu kao društvenoj funkciji. Naime, po njegovim koncepcijama, subjektivna prava uopšte ne postoje: društvena realnost su samo društvene dužnosti.

Međutim, subjektivna prava su prisutna u našem pravnom sistemu i neophodnost njihovog postojanja je opšte prihvaćena u našoj pravnoj teoriji. Zbog toga je teško akceptirati tvrđenje da roditelji vrše svoje pravo i dužnost prema deci ne iz osećaja duboke unutrašnje potrebe, već zbog toga što preuzimaju jednu objektiviziranu društvenu ulogu koja im se isključivo spolja nameće više nego što je iznutra osećaju. Porodične norme, po svojoj prirodi, nemaju samo pravni već i etički karakter. Ako bi roditeljsko pravo bilo isključivo društvena funkcija, onda roditelji ne bi mogli da vrše svoje pravo ako se dete nađe kod trećih lica, gde im može biti dobro, čak i bolje nego kod roditelja (recimo kod dede i babe) i koja odbijaju da se roditeljima vrate. Roditeljsko pravo nije samo objektivizirana funkcija, već i lično subjektivno pravo koje se može vršiti i koje se može štititi ako je ugroženo.

Sigurno je da roditeljsko pravo više ne predstavlja roditeljsku vlast ili očinsku vlast prema deci u kome su odnosu deca isključivo objekti jedne očinske ili roditeljske svemoći. Moderno roditeljsko pravo nosi u sebi u sve većoj meri i elemente dužnosti, ali atributi prava iz tih kompleksa dužnosti nikako ne nestaju. Međutim, ako se insistira isključivo na društvenoj funkciji koja u svojoj biti negira postojanje svakog subjektivnog prava pa i roditeljskog, onda roditeljsko pravo postaje nešto što je slično ulozi neke vaspitne ustanove koja deluje isključivo po pravilima svoje unutrašnje organizacije i svoje strogo objektivizirane socijalne misije. A takvo roditeljsko pravo je otuđeno od roditelja.

Istovremeno, u razdoblju u kome živimo i u samoupravnom društvu koje se stalno razvija; neprekidno se insistira na humanizaciji porodičnih odnosa u čijem je kontekstu dezalijenacija (dakle razotudjenje) jedan od primarnih zahteva. Ako se zalažemo za postepeni proces deetatizacije porodičnih institucija i za dejurizaciju normi u domenu roditeljskih odnosa, onda to može značiti da iz odnosa roditelja i dece treba sve sigurnije uklanjati prisutne istorijske relikte i to pre svega pravne i ekonomske prirode zajedno sa društvenim predrasudama, a omogućiti neposredni i najintimniji ljudski dodir koji počiva na etičkim zahtevima i najdubljim emocionalnim potrebama. Odnosu roditelja i dece, dakle, treba vratiti odnos ljubavi koji je od njih bio otuđen: a) despotskim koncepcijama patrijarhalne porodice u kojoj se ispoljavanje ljubavi smatralo negativnom emocijom i nedostojnim vaspitnim sredstvom (odnos bezrezervnog poštovanja starijih i apso-

lutna poslušnost mlađih bio je dominirajući, a ljubav je bila izraz slabosti, nemuževnosti i štetne popustljivosti); b) egoističkim delovanjem privatne svojine koja je stvarala socijalnu nejednakost a u čijem okviru su ljudi u borbi sa bedom gubili snagu, interes i potrebno raspoloženje da u porodici neguju ljubav i razumevanje; i najzad, c) prenašanim ideologizirajućim uticajem državne intervencije.

Prema tome, ne treba insistirati do roditeljsko pravo bude neposredna funkcija društva, već se treba zalagati i stvarati potrebne društvene i ekonomske preduslove da roditeljsko pravo bude funkcija najviših etičkih i emocionalnih vrednosti koje su u društvu priznate. Jednom reći, treba insistirati da se čovek vrati sebi, a porodica čoveku.

Zbog toga smatram dovoljnim da se umesto izraza »društvena funkcija« unese formulacija »istovremeno i dužnost«, tako da u novoj verziji čl. 29 glasi: »Roditeljsko pravo je istovremeno i dužnost koju roditelji vrše u interesu dece i društvene zajednice«.

D. GLOMAZNOST NACRTA

I poslednja primedba opšte prirode odnosi na glomaznost Nacrta. Nacrt se sastoji iz 419 odredaba. Stari savezni propisi iz domena porodičnog prava imali su 214 odredaba. Sadašnji republički propisi SR Srbije imaju 251 odredbu. Slovenija ima 235; Hrvatska 393; Kosovo 240; Makedonija 215; Vojvodina 276; Crna Gora 259. Dakle u odnosu na ostale tekstove, Nacrt ima dva puta više odredaba ili rečeno u procentima: 100% više propisa.

Naravno da se onda u ovakvom kontekstu nameće pitanje: da li ovaj osetni porast u kvantitetu propisa dovodi do nekog novog kvaliteta u rešavanju porodičnih odnosa? Nacrt nas u to nije uverio, jer se radi o jednoj veštačkoj kvantifikaciji ili bolje reći o jednom neadekvatnom pristupu materiji koja se obrađuje. Možda je u pitanju i mišljenje da se većim brojem propisa treba da skrene pažnja na veći značaj i važnost Zakona. Čini mi se da je to jedno uverenje koje je sasvim pogrešno: zakon se ceni po onome šta je kako je u njemu rečeno, a ne po broju propisa kojim je to jezički i pojmovno izraženo.

Nepotrebnoj glomaznosti Nacrta doprinose ovi momenti: 1) Deklarativnost mnogih njegovih odredaba; 2) Njegova nesređenost usled prisustva sasvim nepotrebnih ponavljanja istog sadržaja ili sasvim istih formulacija; 3) Neadekvatnost u određivanju predmeta njegovog regulisanja; 4) Pojmovno nerazlikovanje zakonskih opštih načela od zakonskih definicija, kao i nepreciznost mnogih tih definicija, pa i njihova nepotrebnost; i konačno, 5) Spajanje materijalnih i procesnih odredaba koje po pravilu metodološki ne spadaju u isti tekst zakona.

1) Deklarativnost mnogih odredaba Nacrta

Pogledajmo prvu primedbu ove vrste koja se odnosi na deklarativnost mnogih odredaba Nacrta.

Očigledno je nastojanje Nacrta da se otvori prema društvu, a s druge strane, da se angažuju, privuku i uključe sve samoupravne insti-

tucije radi rešavanja složene, brojne i delikatne porodične problematike. Ali, to je i pored dobre namere učinjeno na način koji sa zakonodavnom metodologijom ima malo šta zajedničkog. To su pre svega želje, zatim apeli i konačno deklaracije ali ne i prave zakonske formulacije. Posle ovako predloženih normi ništa se neće bitno izmeniti; naše samoupravno društvo može biti sasvim ravnodušno, pasivno, nemoćno ili opet izvanredno aktivno, angažovano ali ne zbog karaktera normi koje su u Nacrtu prisutne, već zbog politike koju želi da vodi ili ne vodi prema porodici a koja izlazi izvan okvira stavova koji su u Nacrtu izraženi.

Osim toga mnoge ove odredbe, u svojoj suštini, preuzete su iz Ustava gde im ovakav karakter odgovara, pa i iz drugih propisa iz domena socijalne zaštite, tako da se u Nacrtu čine sasvim nepotrebna a istovremeno i pravno metodološki neprilagođena ponavljanja. S pravom se primećuje da je u pitanju jedan prevashodni ustavni tekst izvan Ustava i da Nacrt pokazuje ambicije da mnoge svoje propise konstituiše kao ustavne odredbe. Međutim, suviše je isticati da su Ustav i Zakon dva sasvim različita normativna akta. Uostalom ovih deklarativnih odredaba nema u jedinstvenom porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i Slovenije, niti u parcijalnom porodičnom zakonodavstvu ostalih republika i pokrajina. Nema ih ni u zakonodavstvu stranih država.

Stiče se utisak da su ovakve duge, rečima opterećene deklarativne formulacije rezultat nekakvog saznanja ili uverenja nedovoljno proverenog i proučenog da autori Nacrta traže nešto od društva što ono još nije u mogućnosti ni materijalnoj, organizacionoj a ni kadrovskoj da im pruži, pa to čine više misleći na ne baš blisku budućnost umesto na sadašnjost. Zbog ovakvog postupka i ne baš čvrste procene Nacrt sasvim prirodno iz normativnosti prelazi u deklarativnost, iz skromne stvarnosti u bogatstvo želja, iz određene društvene akcije u carstvo reči. Slovenci su ovde pokazali malo više realnosti pa su neposrednu primenu nekih odredaba odložili za kasnije vreme.

Zbog toga, mislim, da izostavljanjem odredaba od čl. 1 do čl. 20, Nacrt ne bi ništa izgubio, ali bi dobio u svojoj pravnoj celovitosti, mišaočnoj konzistentnosti, u bližem osećaju za društvenu realnost, u praktičnoj efikasnosti, i pre svega u neposrednoj primenljivosti što je i osnovni zadatak svakog zakona.

2. Nepotrebno ponavljanje

Druga primedba iz ovog domena odnosi se na pojavu nepotrebno ponavljanja. U Nacrtu je obavljena veoma loša konačna redakcija predloženog teksta. Kao što je poznato Nacrt je rađen u više potkomisija od kojih je svaka obavljala izolovano svoj deo posla. Sinteza rezultata svih posebno obavljenih poslova učinjena je metodološki i koncepcijski sa puno neveština, površno, nekreativno, sa tendencijom mehaničkog spajanja, dakle sa obiljem ozbiljnih propusta i zaista mnogo nedostataka. Posledica ovakvog rada izražena je u velikom broju

odredaba koje su slične po svojim normativnim intencijama, koje se konceptijski ponavljaju ili su po svom sadržaju potpuno (doslovno, bukvalno) identične.

Zbog toga, radi preciznosti konačnog teksta, njegovog konceptskog sažimanja iz Nacrta treba ukloniti: čl. 37 jer je istovetan sa čl. 23; čl. 25 jer je istovetan sa čl. 228 st. 1; čl. 22 jer je istovetan sa čl. 40; čl. 27 jer je sadržan u čl. 64; čl. 63 jer je sadržan u čl. 25 i 228 (ovo je slučaj prosto neverovatnog trostrukog ponavljanja jedne iste odredbe); čl. 105 jer je sadržan u čl. 29; čl. 106 jer je sadržan u čl. 30; čl. 107 jer je sadržan u čl. 31. st. 3; čl. 258 jer je sadržan u čl. 33 st. 1; čl. 259 jer je sadržan u čl. 33 st. 3.

Prema tome, kvantifikacija, nagomilavanje zakonskih odredaba u Nacrtu je posledica ne težnje da se proširi i obogati njegov sadržaj, već jedne teško razumljive tendencije ponavljanja sasvim istog sadržaja, a to nije poželjno u bilo kakvom pisanom tekstu, a zakonu pogotovu.

U našem dosadašnjem saveznom zakonodavstvu i postojećim parcijalnim zakonskim tekstovima iz domena porodičnog prava prisutna su osnovna načela tog odeljka. Načela porodičnog prava, dakle pravne grane kao celine, javljala su se samo u okviru teorijskih razmatranja jer jedinstven Kodeks do sada nismo imali. Međutim, ako je u pitanju jedinstven zakonski tekst, onda načela mogu biti: načela zakona kao celine ili njegovih delova, a ne i celine i delova istovremeno kao što to Nacrt čini jer su u takvom slučaju ponavljanja gotovo neminovna. Prema tome, kad je reč o načelima zakona, onda ta načela moraju biti jedinstvena za ceo zakon jer i on čini jednu logičku i sistemsku celinu.

3. Pitanje samog sadržaja Nacrta

Treća primedba odnosi se na sadržaj samog Nacrta, odnosno na predmet regulisanja normi koje su u Nacrtu prisutne.

Kao što se može bez mnogo napora utvrditi, u tekst Nacrta porodičnog zakona inkorporiran je raniji poseban Zakon o ličnom imenu tako da taj Zakon postaje sastavni deo Nacrta zakona o porodici. Međutim, u pitanju su ne samo odredbe koje se odnose na tzv. zakonsku promenu imena, što bi se sa manje kritičnosti još i moglo prihvatiti (to su slučajevi određivanja imena tek rođenom detetu, zatim promene prezimena prilikom sklapanja, poništenja i razvoda braka, potom utvrđivanja i osporavanja očinstva i najzad, posle sklapanja i raskida usvojenja), već su u pitanju i odredbe koje se odnose na tzv. vanrednu promenu imena koja se obavlja po molbi u upravnom postupku. Prirodno je da se kod ovakvog stava Nacrta nameće pitanje: U kakvom je odnosu sa porodičnim zakonodavstvom zahtev recimo, jednog neoženjenog čoveka koji traži da mu se zbog neprikladnosti promeni prezime od Krivošije u Petrović? Time se ni u čemu ne menja njegov porodični status niti to utiče na njegove porodično pravne odnose. Zbog toga, odredbama ove vrste zaista nema mesta u Nacrtu zakona o porodici.

Međutim, ako se smatra da se u okviru Zakona o porodici treba da nađu i odredbe koje se odnose na lična prava i lična stanja građana

na (takvih tendencija ima izvan naše zemlje: recimo raniji Zakon o licima i porodici u SR Bugarskoj, a i u našoj pravnoj teoriji koja obrađuje sistematiku našeg prava, npr. koncepcija akademika dr Jovana Đorđevića o izdvajanju ličnih prava iz imovinskih odnosa i njihovo spajanje sa porodičnim što smo jedno vreme imali na našim Pravnim fakultetima), dakle ako se takva koncepcija prihvati, onda je teško razumeti da se u okviru Zakona o porodici nalazi samo Zakon o ličnom imenu, a izostavljeni su drugi zakoni lične i statusne prirode kao: a) Zakon o matičnim knjigama; b) Zakon o proglašenju nestalih lica umrlim; c) Zakon o licima (nastanak i prestanak fizičkog lica, pravna i poslovna sposobnost); d) pa i zakon o dečijoj zaštiti.

Ovako postupanje Nacrta samo je novi primer njegove nedoslednosti koja se teško može razumeti a još teže braniti.

Lično, međutim, smatram da Zakon o ličnom imenu ne treba da se nalazi u okviru Zakona o porodici. Njegova posebna kodifikacija postaje nužnost kako se taj zakon ne bi veštački delio u dva posebna odeljka. Odredbe o vanrednoj promeni imena ne mogu biti odvojene od ostalih odredaba koje se tiču ličnog imena, a tim odredbama o vanrednoj promeni imena nema mesta u Zakonu o porodici kako je to učinjeno i u porodičnom zakonodavstvu Slovenije i Hrvatske. Prema tome, jedini je zaključak da taj zakon bude jedinstveno kodifikovan i da se nalazi izvan Zakona o porodici. Dosadašnja praksa o istovremenom prisustvu odredbi o ličnom imenu i u porodičnim propisima i u zasebnom Zakonu o ličnom imenu isto je tako neprihvatljiva jer dovodi do nepotrebnog ponavljanja istih normi u različitim zakonskim tekstovima.

4. Problem definicija u Nacrtu

Četvrta primedba odnosi se na zakonske definicije koje su u Nacrtu prisutne. Odavno je već sporno da li zakon treba da se bavi definicijama. Po pravilu on to ne bi trebalo da čini zbog nepotpunosti definicija a zakon treba da bude potpun, ali ako već to čini onda treba da to uradi maksimalno precizno i pre svega logički korektno.

Pošto se Nacrt služi definicijama, primedbe te vrste možemo razvrstati u tri osnovne grupe: a) na primedbe koje ukazuju na netačnost izvesnih definicija; b) na primedbe o nepotrebnosti izvesnih definicija zbog njihove normativne nefunkcionalnosti; i c) i na slučaj nerazgraničenja (dakle mešanja) definicija sa osnovnim načelima.

a) *Slučaj netačne definicije.* Gotovo je začuđujuće da Nacrt zakona o porodici daje netačnu definiciju samog svog predmeta — dakle porodice.

U čl. 1 št. 1 Nacrt definiše porodicu kao životnu zajednicu roditelja, dece i drugih srodnika. Po ovoj definiciji elementi njene konstrukcije čine četiri kumulativna zahteva: a) prisustvo roditelja; b) prisustvo dece; c) prisustvo drugih srodnika; i d) životna zajednica.

Prema ovoj definiciji nema porodice ako nisu prisutni i drugi srodnici. Ovakva koncepcija računa samo sa širokim vidom porodice

dakle onom koja nije tipična za vreme u kome živimo. Kao što je poznato porodicu sačinjava i odnos u kome ne učestvuju i drugi srodnici. Šta više oni obično i izlaze iz kruga srodnika među kojima postoje određena prava i obaveze. Za pojam porodice dovoljno je da postoji samo odnos između roditelja i dece, pa čak i bez gramatičke upotrebe množine; za taj pojam dovoljno je prisustvo jednog deteta i jednog roditelja. Prema tome u pitanju je definicija koja ne računa sa najčešćim oblikom porodice, čak je i isključuje iz definicije i u tome je njena nepotpunost i netačnost. Dosta će teškoća zadavati sudskoj i upravnoj praksi i pojam životne zajednice koji je u dobroj meri nejasan i zahtevaće svakako dopunsku interpretaciju.

b) *Mešanje definicije i osnovnih načela.* Druga primedba iz ovog domena odnosi se na odsustvo preciznog razgraničenja definicije i osnovnih načela. U Nacrtu je odeljak treći prvog dela posvećen osnovnim načelima. Međutim, umesto da se u ovom odeljku prezentiraju osnovna načela u njemu se daje definicija braka. Pa i ta definicija je neprecizna i satkana iz propusta tautološke prirode. U čl. 21, st. 2 je sasvim suvišan, jer ako se u stavu prvom ističe da je brak zakonom uređena zajednica života žene i muškarca, onda nije jasno zašto se unosi novi stav u kome se ponovo ističe da se brak i odnosi u braku uređuju zakonom. U pitanju je, dakle, očito ponavljanje koje suvišno opterećuje tekst.

I tako dve ključne institucije zakona: porodica i brak date su i netačno i neprecizno.

c) *Nepotrebne definicije.* Treća primedba odnosi se na definicije i propise koji u Nacrtu statiraju, koji su bez pretenzija da budu normativno primenjeni. To su članovi: 34, 178, 321, 322, i 390. Ako se ovih pet odredaba uklone iz teksta Nacrta budući Zakon o porodici neće ništa izgubiti od svoje vrednosti, potrebnog sadržaja i praktične upotrebljivosti.

Osim toga i čl. 288 ne reguliše bilo kakve porodične odnose već samo upućuje na čl. 397. A sasvim je očito da se čl. 397 može primeniti i bez ovog upućivanja. Prema tome i čl. 288 je savršeno suvišan pa ga treba ukloniti iz teksta Nacrta.

5. *Spajanje procesnih i materijalno-pravnih odredaba*

Peta primedba o glomaznosti Nacrta odnosi se na spajanje procesnih i materijalno-pravnih odredaba. Kao što je poznato u ranijem saveznom zakonu o braku (glava V) bile su prisutne u okviru normi materijalnog prava i procesne odredbe pošto tada još nismo imali Zakon o parničnom postupku. Prema tome, spajanje materijalnih i procesnih odredaba bila je posledica pravno-tehničke nužnosti. Međutim, kada smo doneli Zakon o parničnom postupku procesne odredbe iz glave pête OZB-a gotovo su uklonjene. U okviru OZB-a ostale su samo materijalno-pravne odredbe, jer više nisu postojali razlozi za zajedničko tretiranje procesnih i materijalno-pravnih odredaba. Daljim razvoja-

njem ove koncepcije u okviru Zakona o parničnom postupku formiraju se i posebne odredbe koje se odnose na brakorazvodni postupak.

Ako su to činjenice koje su neoborive, ostaje nerazumljivo zašto se ponovo u Nacrtu vraćamo na stanje koje je bilo pre Zakona o parničnom postupku. Vreme u kome živimo je vreme specijalizacije koje zahteva koncentraciju jedne vrste normi u okviru kodeksa samo te vrste. Procesne odredbe treba da se nađu u procesnom zakonu. Zahtev specijalizacije preovladao je kad je reč o normama Međunarodnog privatnog prava. Te norme su izdvojene iz porodičnog prava i biće predmet regulisanja jednog posebnog zakona. To je sasvim razumljivo i zato je teško razumeti zašto se Nacrt vraća na nešto što smo već napustili, a nikakvi ozbiljni novi razlozi ne diktiraju potrebu da izmenimo postojeću zakonodavnu praksu.

Međutim, ako se ovo shvatanje koje iznosimo ne može prihvatiti, onda je sa gledišta sistematike zakona neprihvatljiv stav Nacrta po kome se procesne odredbe nalaze u svim delovima zakona umesto da budu grupisane na jednom mestu kao što to čini zakon Hrvatske. Ovo nije tehnička već pre svega suštinska primedba.

II

PRIMEDBE POSEBNE PRIRODE

A. VANBRAČNA ZAJEDNICA

Prva primedba posebne prirode odnosi se na institut vanbračne zajednice. Kao što je poznato drevnu dilemu brak ili vanbračna zajednica naše ranije savezne zakonodavstvo rešilo je u korist braka. Vanbračna zajednica ne može biti regulisana porodičnim propisima, već odredbama građanskog, odnosno imovinskog prava u okviru koga treba tražiti rešenje za nastale imovinske odnose i sprečiti imovinsko iskorišćavanje polova. Takvo rešenje je u skladu sa Ustavom iz 1946. i 1963. godine.

Ustav iz 1974. godine u tom pogledu načelno ne menja stav. Istina brak više ne uživa posebnu zaštitu već samo porodica bez obzira na osnov svog nastanka, ali i ovaj Ustav ističe da se isključivo brak reguliše zakonom a ne i vanbračna zajednica.

Međutim, Nacrt ne polazi od ovih ustavnih odredaba već ide preko njih čime daje ozbiljnog povoda za pokretanje pitanja ustavnosti svojih predloženih odredaba. Za Nacrt nema alternative: on prihvata i brak i vanbračne odnose čime zapada u pogrešku antilegaliteta. Zbog toga, ako hoćemo odredbe o vanbračnoj zajednici na kojima insistira Nacrt, onda treba menjati Ustav. Ali dok se Ustav ne promeni načelo legaliteta zahteva respektovanje hijerarhijskog odnosa propisa: da zakon mora biti u skladu sa Ustavom. Ako je to načelan stav od koga se mora poći, onda sve odredbe koje se odnose na vanbračnu zajednicu treba da budu uklonjene iz Nacrta, a to su: čl. 38, 39, 47 st. 2, 188, 249, 250, čl. 186.

Posebno ukazujem na čl. 186 (koji govori o prestanku prava na izdržavanje bračnih drugova u okviru koga se nalazi i odredba da izdržavanje prestaje ako se zasnjuje vanbračna zajednica) kako se ne bi ponovo upalo u pogrešku u koju se ušlo prilikom donošenja Zakona o braku SR Srbije. Naime, treba se podsetiti da je Nacrt toga zakona predviđao normiranje vanbračnih odnosa kao i ovaj sadašnji Nacrt, ali Skupština SR Srbije te odredbe nije prihvatila pa je izbacila odredbe o vanbračnoj zajednici. Međutim, konačna redakcija je loše i na brzinu izvršena jer se nije primetila ova odredba koju sada normira čl. 186 Nacrta, tako da se vanbračni odnosi ne regulišu ali se ipak pravo na izdržavanje gubi zasnivanjem vanbračne zajednice što je očita apsurdnost. Naime, u pitanju je jedna rečenica koja pri površnom razmatranju može da promakne redaktorima, ali posle stvara izvanredne teškoće sudskoj praksi. To je završna rečenica čl. 186 st. 1 Nacrta koja glasi: »ili zasnjuje vanbračnu zajednicu«.

Zanimljivo je primetiti da sastavljači Nacrta nisu izvukli nikakvu pouku iz činjenice da Skupština SR Srbije ne želi da prihvati vanbračnu zajednicu jer je njeno regulisanje protivno ustavnim odredbama. Iako se to odigralo pre par godina, ponavlja se gotovo ista scena i danas. Psihološki to je možda razumljivo jer su autori Nacrta uglavnom ista lica koja su radila i na Nacrtu zakona o braku SR Srbije pa se uporno insistira na istim koncepcijama. Ali ako se mogu razumeti psihološki razlozi teško je razumeti odsustvo profesionalnih razloga koji nameću preispitivanje svih, a posebno sopstvenih stavova.

Ali ako zanemarimo ove principijelne razloge koji govore protiv vanbračne zajednice pa se upustimo u nešto slobodniju širu polemiku, onda valja istaći da osnovni problem vanbračne zajednice leži u njenom trajanju; u tome se ona razlikuje od prolaznih, privremenih emocionalnih ili seksualnih zajednica, ali u tom momentu leži i osnovna teškoća njene pravne identifikacije. I Nacrt u tom pogledu luta; očigledno je da o tome nema čvrst stav. On se kreće od vremena koje se faktički određuje formulacijom o dužem trajanju, pa do temporalnih okvira koji su tačno određeni vremenskim trajanjem od najmanje godinu dana. Prva pretpostavka je uslov za nastanak prava na izdržavanje, a druga (kao alternacija) uslov za sticanje prava na vanbračnu tekovinu. Naravno da se sada nameće pitanje: zašto je potreban različit vremenski kriterijum za nastanak pravnog dejstva vanbračne zajednice? O tome nam Nacrt ne pruža nikakav odgovor.

Zanimljivo je primetiti da je francuska buržoaska revolucija dovela do izjednačenja bračne i vanbračne zajednice u želji da se istaknu neotuđiva prava čoveka na slobodu i lično dostojanstvo, ali je to vrlo brzo dovelo do katastrofalnih socijalnih posledica tako da su se ove odredbe morale napustiti. Isto se dogodilo i nakon Oktobarske revolucije sa pozivanjem na iste ili slične motive o slobodi ličnosti i novom odnosu polova u kome dominira ravnopravnost i ljubav supružnika. Kao posledica ovih stavova faktički brak bio je tretiran kao i registrovani brak. Međutim, kada su se i ovde uočile vrlo krupne negativne društvene posledice, napušta se koncepcija o faktičkom braku i prihvata samo obavezni registrovani brak. Danas većina socijalističkih država više pravno ne poznaju ustanovu faktičke zajednice.

Naravno, iz ove kraće istorijske analize nameće se pitanje zar se iz ovih iskustava drugih ne mogu izvući nikakve pouke i za nas? Ovo pogotovu što se i mi pozivamo na slobodu ličnosti i na njeno pravo da sama uređuje svoje intimne odnose! Pouke su očigledno tu, samo ne treba zatvarati oči.

Zanimljivo je primetiti da je glavno geslo za uvođenje vanbračne zajednice izraženo u potrebi za trijumfom slobodne ličnosti kojoj treba vratiti sva njena otuđena prava koja su brakom bila razotuđena. Insistira se na slobodnoj zajednici u kojoj emocionalne i etičke vrednosti dominiraju, ali se i ta slobodna zajednica ipak pravom reguliše. Ako hoćemo slobodnu zajednicu od svake pravne presije, onda ona mora biti slobodna od svih pravnih normi. Međutim, prema koncepcijama Nacrta vanbračna zajednica je uređena zakonom i ne predstavlja u pogledu načina zasnivanja i posledica koje izaziva nikakvu slobodnu zajednicu. Prilikom sklapanja vanbračne zajednice uslovi za njenu valjanost su istovetni sa uslovima za punovažnost braka sem zahteva u pogledu zakonske forme. Ti istovetni uslovi izraženi su u prisutnim smetnjama za sklapanje vanbračne zajednice. Međutim, ako se insistira na smetnjama, onda treba primetiti da prema koncepcijama Nacrta te smetnje ostaju bez sankcija u vidu ništavosti vanbračne zajednice. Ali, ako je zaključak drukčiji (a teško da to može biti jer nema ništavosti ako nije izričito u zakonu normirana), onda sklapanjem vanbračnog odnosa sa smetnjama dovodi defakto do nastanka jednog izvanrednog vanbračnog odnosa. Dakle u prisustvu smo vanbračnog odnosa unutar vanbračne zajednice što je svojevrsan kuriozitet koji se i teorijski i praktično teško može opravdati i razumeti. Pošto ovakav vanbračni odnos ne uživa pravnu zaštitu, objektivno takav odnos može dovesti do ekonomskog iskorišćavanja jednog vanbračnog druga od strane drugog. Muškarac koji kako se to kaže »najuri« vanbračnu ženu iz nepunovažne vanbračne zajednice, prema koncepcijama Nacrta neće snositi nikakve pravne posledice. Ako imamo u vidu da se vanbračne zajednice dosta često sklapaju u prisustvu bračne zajednice, dakle u prisustvu smetnje za nastanak punovažne vanbračne zajednice, onda Nacrt manje štiti recimo ugroženu vanbračnu ženu nego što je to do sada bio slučaj. Naravno da se onda nameće pitanje: pa kakav je smisao postojanja ovakvih odredaba o ovakvoj slobodnoj vanbračnoj zajednici u kojoj se navodno poštuje ljudsko dostojanstvo??

Kad je reč o vanbračnoj zajednici razmotrimo još neke momente. Tako, vanbračna zajednica, kako je u Nacrtu koncipirana, isključuje mogućnost svog punovažnog postojanja uz bračnu zajednicu. Znači ne može se pravno živeti u braku i punovažnoj vanbračnoj zajednici istovremeno. Ovakvom odredbom Nacrt je hteo da onemogući postojanje legalne poligamije ili poliandrije. Ali da li je on uspeo da to spreči? Odgovor je negativan, jer Nacrt prihvata smetnju bračnosti ali ne i vanbračne zajednice. Znači može se živeti legalno u više vanbračnih zajednica jer se ne dozvoljava paralelno postojanje samo braka i vanbračne zajednice. Iстина to se i do sada moglo dogoditi, ali to bar nije bilo legalizovano; odnosno iz takvih multipliciranih odnosa nisu proisticale pravne posledice. U Nacrtu, međutim, to nije slučaj: iz vanbračnih odnosa, bez obzira na njihov broj, nastaju određene pravne

posledice. I tako vanbračna zajednica, kako je u Nacrtu koncipirana, zapada u jedan pravni ćorsokak iz koga ne može izaći. To je i razumljivo kada se jednom odnosu želi da dâ karakter slobodne zajednice suprotne braku, a pritom joj se daju sve karakteristike bračne zajednice. Neraščićene polazne pozicije ove koncepcije morale su dovesti do ovakvih zaista konfuznih zaključaka.

I na kraju, kad je reč o vanbračnoj zajednici treba istaći da je kritički stav o njenom neprihvatanju u skladu sa onim što se naziva narodnim shvatanjem i potrebama u SR Srbiji. Ne bi trebalo zaboraviti da narod u Srbiji respektuje ustanovu braka i da u ogromnoj većini živi u braku. To posebno važi i za mlade naraštaje. Procenat od 76% prisutnih bračnih odnosa od onih koji to nisu, dovoljno ubedljivo govori o stavu koji se ima prema braku i njegovom antipodu — vanbračnoj zajednici.

B. PRIPREME ZA BRAK

Druga primedba posebne prirode odnosi se na pripremu za stupanje u brak. U okviru priprema za sklapanje braka u uporednom pravu javljaju se ovi momenti vezani za:

a) Prvo, moderno formulisanu ublaženu veridbu koju prihvataju strana socijalistička zakonodavstva i Zakon o braku SAP Vojvodine i SR Hrvatske. (U Vojvodini ističu, a to ste mogli i nedavno da čujete na televiziji) da se ovaj oblik veridbe pokazao veoma korisnim i da će ga Vojvodina zadržati u svom novom Zakonu o braku i porodici.

b) Drugo, obavezno konsultovanje bračnog savetovališta, kao što to zahteva Slovenačko zakonodavstvo uz odlaganje primene ovih odredaba usled društvene nepripremljenosti do 1980. godine.

c) i Treće, obavezni lekarski pregled koji nije prihvaćen ni u jednom našem republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu usled odsustva materijalnih mogućnosti društva da ovu korisnu i značajnu uslugu pruži bračnim drugovima.

Šta nam Nacrt predlaže? Ništa od ovoga! Veridbu odbacuje mada je moderno formulisana vrlo korisna i ništa ne košta, a ne prihvata ni obavezni lekarski pregled jer je jako mnogo košta.

A šta prihvata? Prihvata konsultovanje bračnog savetovališta, ali samo kao fakultativnu meru, dakle, kao jednu mogućnost koja može i da izostane. Zaista najgore rešenje. Hoće da se pođe ali se nigde ne staže; nešto se hoće ali se nema hrabrosti i snage da se to i ostvari. Nekako stidljivo se čine neodređeni pokušaji. Oseća se da je to pretano za našu ne baš tako bogatu sredinu (skučenu materijalno, prostorno, organizaciono, kadrovski) ali se želi, bar na rečima, prenošenje budućnosti u sadašnjost.

Kad je reč o bračnim savetovalištima, u Zakonu SR Hrvatske se ističe da matičar može samo da »preporučiti« budućim bračnim drugovima da posete bračno savetovalište. U Slovenačkom zakonodavstvu, konsultovanje bračnog savetovališta je od 1980 godine obavezno za sve buduće bračne drugove, to konsultovanje je uslov za sklapanje braka. Međutim, prema Nacrtu to konsultovanje nije obavezno za sve

buduće bračne drugove, već samo za neke od njih za koje matičar proceni da takvo konsultovanje treba da obave. U nacrtu se ne daju nikakvi kriterijumi za postupanje matičara u ovakvim slučajevima, sem što se određuje rok od 30 dana do koga se savetovalište treba da poseti, tako da postoji njegovo diskreciono pravo koga će a koga neće poslati u bračno savetovalište. Sasvim je sigurno da jedno znači *preporučiti* (izraz iz Hrvatskog zakona), a drugo *odlučiti*, pošto izraz »može« odlučiti iz Nacrta ne znači da se takva odluka u potpunosti isključuje. Zbog toga se matičaru ostavlja da slobodno proceni koji su bračni drugovi, recimo, neozbiljno pristupili braku ili su nedovoljno pripremljeni za brak. Zbog ovakve svoje široke ingerencije matičar može doći i do pogrešnih procena, a nisu isključene i moguće zloupotrebe pa i šikaniranja budućih bračnih drugova. Neko se može osetiti pogođen, uvređen ako ga tretirate da nije dovoljno pripremljen za brak. Mogu pasti i primedbe: zašto mene šaljete, zašto meni odlažete zaključenje braka za 30 dana, a ne i onima pre mene. Očito je da svaki zakon, pa i Zakon o porodici, traži jednak tretman prema svakom. Zbog toga u bračno savetovalište treba da idu svi kao što to zahteva Slovenačko zakonodavstvo ili ne treba niko da ide. Stav da samo neko treba da ide, a pritom ne dati kriterijume ko i zbog čega treba da ide i konsultuje bračno savetovalište, dovešće do toga da se taj propis uopšte neće primenjivati ili će dovesti do proizvoljnosti pa i mogućeg protesta budućih bračnih drugova. Prema tome čl. 52 treba ili ukloniti iz Nacrta kao preuranjenu meru, ili je prestilizovati i tretirati kao imperativnu a ne fakultativnu normu sa odlaganjem roka u pogledu primene te norme dok se ne sagleda da li će društvo biti u mogućnosti da tu jednu zaista lepu i korisnu ustanovu sasvim ozbiljno prihvati.

C. PRIJAVLJENI BRAK

Treća primedba posebne prirode odnosi se na jednu od formi za sklapanje braka. Naime Nacrt predviđa dve forme za sklapanje braka:

a) usmenu (svečanu) formu pred delegatom (svečana forma braka); i

b) usmenu (običnu) formu pred matičarem (uprošćena forma braka).

Ovaj drugi brak koji nastaje izvan svečane forme sada se već naziva »prijavljeni brak« jer registrovani brak ne predstavlja adekvatan izraz (Naime, registruju se bicikli, automobili, motorcikli, prikolice, a ne i ljudi).

Jedan od autora Nacrta na više mesta je izjavio da ovu uprošćenu formu braka zahtevaju ljudi koji žele mirno, bez mnogo ceremonijala i pompe da sklope brak. Ako je to tačno, onda se prirodno nameće pitanje: u čemu ih svečana forma u tome sprečava; oni mogu da sklope brak u najintimnijem krugu, pa i tamo gde ih niko nezna, u drugoj opštini, u drugoj republici jer delegirane nadležnosti više nema. Dosađajna forma braka nikog nije posebno opterećivala; čak se tvrdilo

da je i ta forma dosta uprošćena; šta više akt venčanja ne traje duže od četiri minuta.

Po mišljenju istog autora nekim budućim bračnim drugovima je suvišno čitati odredbe o pravima i dužnostima koje će imati nakon zaključenja braka. To je suvišno za one koji su do sada više puta stupali u brak, zatim za stare, ozbiljne ljude. Prema tome, ne treba im čitati ono što već dobro znaju ili što su više puta slušali prilikom sklapanja jednog od svojih mnogih brakova. Međutim, za ovakvo proizvoljno tvrđenje može se dati i proizvoljno objašnjenje po kome tim ljudima upravo treba čitati propise jer ih dobro ne znaju, niti su se po njima vladali.

Osim toga, kad je reč o ovoj uprošćenoj formi Nacrt zapada u jednu očiglednu kontradikciju. Naime, u Nacrtu se predviđa da u slučaju sklapanja braka po zahtevima ove uprošćene forme, bračni drugovi mogu biti upućeni u bračno savetovalište. Znači ovim budućim bračnim drugovima se ne čitaju odredbe o pravima i dužnostima jer ih navodno dobro poznaju pa je to nepotrebno, a istovremeno se upućuju u bračno savetovalište da bi čuli savet o onome što oni inače, kako se tvrdi, vrlo dobro znaju. Svakako da nešto nije u redu sa ovom formom braka i to u samoj njenoj osnovnoj konstrukciji.

Nacrt nas želi uveriti da je ova uprošćena forma jedna od formi za sklapanje braka kojoj pripada budućnost. Nacrt nas u ovome nije mogao ubediti. Pre svega treba istaći da brak nije i ne može biti tretiran kao običan ugovor građanskog prava kao što su kupoprodaja, zajam i tome slično. U svim zemljama sveta, pa i u socijalističkim zemljama istočne Evrope odavno su otvoreni dvorci za venčanje gde se uz svečanu formu i zvuke Mendelsonove svadbene himne sklapa brak. Da li ovakva uprošćena forma odgovara novom, slobodnom, humanom čoveku našeg vremena koji živi u samoupravnom socijalističkom društvu? Mislim da je odgovor negativan; ovakav način sklapanja braka deluje krajnje dehumanizirajuće: trajnija i vrednija osećanja se potiskuju, a trenutni i prolazni interesi trijumfuju. Ogoljen čovek nije humanizirana ličnost. Tvrditi da je savremen čovek strogo praktičan, racionalan i poslovan više je nego netačno. I savremenom čoveku su potrebni i simboli, i poezija i intenzivna emocionalnost. Savremen humaniziran čovek je kompletna a ne jednostrana ličnost. Čini mi se da to Nacrt zaboravlja. Zbog toga smatram da se treba opredeliti za alternativu kojom se član 59 ne prihvata.

D. RAZVOD BRAKA

Sledeća primedba odnosi se na ustanovu razvoda braka. Mi smo do sada u saveznom i republičkom zakonodavstvu imali mešoviti brakorazvodni sistem u kombinovanju sa opštim i devet posebnih uzroka za razvod braka. To je jedan pristup instituciji razvoda koji se zasniva na čvrstim i međusobno usklađenim pravnim pretpostavkama. Po našim dosadašnjim propisima ne može neko u braku nepoštovati pravo a zatim se na njega pozivati i tražiti razvod. Naime, smatra se neo-

drživim da neko iz svog protivpravnog akta može da izvede pravo za sebe. U protivnom tu onda prestaje pravo kao sistem pravde a nastaje trijumf jačega. Pošto je kod nas žena još uvek u izvesnom ako ne pravnom a ono faktički određenom položaju prema muškarcu, brakorazvodni sistem koji ove zahteve ne poštuje daje muškarcu pravo na samovoljno i bezobzirno ponašanje.

Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske je ove momente imao u vidu pa je zasnovao svoje brakorazvodne odredbe na nešto modificiranom vidu mešovitog sistema u kombinaciji opšteg i posebnih uzroka za razvod braka. To, međutim, nije uradio naš Nacrt. On pravi nagli, neodmereni skok i postojećih 10 brakorazvodnih uzroka koje je uveo Zakon o braku SR Srbije iz 1974. godine svodi na samo dva i pritom priznaje ili bolje reći restaurira iz gotovo zaboravljene rimske prošlosti jednostrani razvod (repudium). Brak je dvostrani odnos, ali po Nacrtu može prestati jednostranom odlukom i to po zahtevu onog bračnog druga koji bezobzirno ne poštuje svoje bračne dužnosti i flagrantno krši sve pravne norme koje uređuju brak i bračne odnose. Za njega je razvod nagrada za antipravno ponašanje. Razvod je sankcija koja pogađa ne onoga ko vređa pravo, već onoga ko je povređen u svom pravu. Nije dovoljno reći da je razvod socijalni lek za neuspele brakove pa zaboraviti sve ono što je napred rečeno. Ovakav sistem razvoda na kome Nacrt insistira objektivno predstavlja ograđivanje od bračnog druga koji želi da sačuva ustanovu braka i koji se, najzad, ponaša sasvim u skladu sa pravnim zahtevima. Korektan bračni drug postaje nemoćan jer se pravo okreće protiv njega. Grubo protivpravno ponašanje na ovaj način dobija prednost nad etičkim osećanjima, nad razvijenom željom za negovanjem porodičnih odnosa i težnjom da se očuva i ojača brak. I sve se to navodno čini u ime nekakve nove, humane, slobodne ličnosti iako se ta nedefinisana ličnost može da ponaša na veoma stari, gotovo bezličan način, vrlo samovoljno, grubo i nimalo humano. Teško je razumeti shvatanje da su čoveku potrebni slobodni odnosi jer se u braku nalazi u ropstvu prevaziđene institucije. Težnja za takvom slobodom koja sve podređuje sopstvenom individualizmu, ne može se pravno prihvatiti. Osim toga, takav neograničeno slobodan čovek je filozofska apstrakcija, metafizička konstrukcija ili politička fikcija. Mi živimo u vremenu u kome će pravo još duže vremena biti neophodno, a želimo da se ponašamo u sferi bračnih i porodičnih odnosa kao da pravo više ne postoji, kao da je nepotrebno, kao da je sasvim odumrlo. Zbog toga se brak smatra maltene ropstvom, a razvod kao bekstvo u slobodu. Pod uticajem takvog rezonovanja više se misli kako da se brak razbije, kako da se iz njega pobegne, nego kako da se očuva i posluži kao siguran i stabilan osnov savremene egalitarne porodice. U kontekstu takvih shvatanja razvod postaje značajnija ustanova od braka, nešto što treba da omogući da se što pre ostvari deatizacija braka i dejurizacija pravne norme u sferi porodičnih odnosa. A svi ovi izrazi i sve te koncepcije o prirodnim, slobodnim i spontanim ljudskim vezama ne samo da su pravno nejasne, već su i neadekvatne za vreme u kome živimo a u kome je pravo, sa svim svojim nedostacima i dobrim stranama, jedna ozbiljna i čvrsto prisutna realnost. Zbog toga smatram teško

prihvatljivim brakorazvodni sistem na kome Nacrt insistira, jer za razliku od izvesnih zakonodavstava u drugim republikama i pokrajinama, ne polazi od ovih pretpostavki koje uvažavaju kriterijume koji su pravno još uvek neophodni.

I još nešto: ako je Zakon o braku SR Srbije iz 1974. godine povećao broj brakorazvodnih uzroka i prihvatio modificirani mešoviti brakorazvodni sistem, teško je razumeti šta se to za poslednje tri godine tako značajno novo odigralo sa našim brakom i porodicom da treba negirati sve što smo do sada smatrali sasvim prihvatljivim. Koje su to nove društvene pretpostavke ispoljene za svega nekoliko poslednjih godina koje nam nameću ovako radikalno preispitivanje postojećeg brakorazvodnog sistema. Još nismo sagledali sve pogodnosti i nedostatke koje je doneo Zakon iz 1974. godine, a već ga smatramo potpuno prevaziđenim i neuspelim. Ta nervoza i nestrpljivost koji su u Nacrtu prisutni mogu dovesti do vrlo štetnih posledica u pogledu stabilnosti braka i porodice. Neke naše republike ne prihvataju ustanovu sporazumnog razvoda i imaju isti brakorazvodni sistem kao i naš Zakon iz 1974. godine, a pri tom sebe ne smatraju konzervativnim, ali Nacrt uvodi najradikalniji oblik sporazumnog razvoda sa samo jednim ograničenjem iako ih SR Slovenija poznaje četiri pa ipak sebe ne smatra pobornikom nekakvih prevaziđenih shvatanja. Ova težnja u Nacrtu za avangardizmom po svaku cenu i to u domenu bračnih i porodičnih odnosa gde se stvarne promene veoma sporo odvijaju i u kome je domenu naše društvo u SR Srbiji u osetnom zaostatku kad je reč o svom ozbiljnijem i efikasnijem angažovanju, teško je razumljiva. Dovoljno je da se podsetimo da smo počev od 1965. godine (dakle, pre više od dvadeset godina) dopustili da muž uzme prezime žene prilikom sklapanja braka, ali se takvi slučajevi u praksi mogu na prste izbrojati ako ne i sasvim zanemariti. Kad je reč o porodičnim odnosima, onda se stvarnost ne može promeniti normom. Za to je potrebno više postupnosti, strpljenja i pre svega predanog društvenog rada. Naravno, to ne znači da treba insistirati na prevaziđenim pravnim normama iz ovog domena: naprotiv, treba se zalagati za sve što je novo i realno. Zbog toga smatram da treba ostati na brakorazvodnom sistemu koji prihvata Zakon o braku SR Srbije iz 1974. godine.

To bi bile neke načelne primedbe na pristup ustanovi razvoda u Nacrtu zakona o porodici. Konkretno primedbe odnose se na sledeće momente:

Kao što je poznato Nacrt normira mogućnost da se odbije zahtev za razvod braka ako to nalažu opravdani interesi maloletne zajedničke dece. To je jedna nova odredba koju naše dosadašnje zakonodavstvo nije poznavalo i možemo je samo pozdraviti. Ali, ono što možemo da primetimo povodom ove odredbe odnosi se na njenu nedoslednost. Naime, ona se odnosi samo na sporazumni razvod ali ne i na slučaj primene opšteg uzroka za razvod braka. Takav pristup ovom problemu ne može biti ničim opravdan. Interes dece je uvek prisutan bez obzira na karakter uzroka za razvod braka. Zbog toga smatram da iz čl. 79 st. 2 treba ukloniti rečenicu... »na osnovu sporazuma bračnih drugova« tako da se razvod ne može izreći bez obzira na prirodu

brakorazvodnog uzroka ako je to u skladu sa interesima maloletne zajedničke dece. To je i razumljivo jer brak nije stvoren samo radi ljudske sreće, već i radi ljudske dužnosti.

Kad je reč o ustanovi razvoda treba istaći da je teško razumljiv i čl. 80 Nacrta jer po onome kako je koncipiran jedva se može primeniti u praksi. Naime, čl. 80 st. 2 izričito naređuje sudu da bračne drugove, pre brakorazvodnog postupka, uputi na mirenje u centar za socijalni rad. To je jedna lepa odredba, ali šta treba uraditi ako u toj opštini nema Centra za socijalni rad. Poznato je da mnoge opštine te centre nemaju,* a Nacrt kao da to zaboravlja; osim ako je mislio da ih treba poslati u bilo koji Centar, pa da bračni drugovi prevlažu kilometre i izlažu se ozbiljnim materijalnim troškovima da bi tu obavezu suda izvršili. Do sada su stranke izvan sedišta Okružnog suda obavljale poslove suđenja i mirenja bar na istom mestu ili u isto vreme, a sada će to morati da čine u različitim institucijama, u različito vreme i na različitim mestima. Nacrt i ovom prilikom trči ispred vremena i ispred naših mogućnosti što je dobro dok se bavimo teorijom, ali može da ispadne veoma loše kada počnemo da se bavimo praksom.

Zanimljiv je stav Nacrta i u pogledu dvojstva nadležnosti za postupak mirenja bračnih drugova. Tako prema Nacrtu mirenje se može obaviti ne samo u Centru za socijalni rad već i pred organom uprave nadležnog za poslove socijalne politike ako se mirenje obavlja pre započetog brakorazvodnog postupka (čl. 80 st. 1). Međutim, postavlja se i načelno i praktično pitanje: da li su ljudi koji rade u tim organima dovoljno stručno osposobljeni za obavljanje veoma složenog i odgovornog posla mirenja bračnih drugova. Prema koncepcijama Nacrta više se ne veruje u sposobnosti sudije Okružnog suda čije su kvalifikacije i iskustvo nesumnjivi a veruje se u stručnost i sposobnost jednog upravnog službenika bez ikakvog iskustva iz domena brakorazvodne prakse sa nedovoljnom školskom spremom ili možda sa tek prisutnom upravnom školom. I sve se to čini u ime boljeg, modernijeg, savremenijeg, ozbiljnijeg, stručnijeg i odgovornijeg rada u postupku mirenja. Međutim, ako se nešto subjektivno veoma dobro želi a objektivno sve to suštinski negira, onda je čl. 80 Nacrta izvanredan primer za to. Zbog toga treba biti načisto sa jednim: ili ćemo otvoriti Centre za socijalni rad i tamo gde ih nema, kadrovski, materijalno, organizaciono i prostorno ih dobro opremiti ili zadržati postojeću praksu da se postupkom mirenja i dalje bave sudovi. Čini mi se da je realnost na strani sudova koji su bar kadrovski, materijalno pa i prostorno opremljeni i ne zahtevaju nikakve nove investicije, pa zbog toga treba zadržati postojeću praksu. Tim povodom treba istaći da je jedan direktor Centra za socijalni rad iz relativno bogate opštine pre neki dan izrazio strah povodom ovih odredaba Nacrta rečima: »Ja ne samo da nemam kadrove odgovarajućih profila, nego

* Prema podacima iz 1977. godine, 47% opština nemaju Centar za socijalni rad.

nemam ni elementarnog prostora gde bih te bračne drugove primio da obavim postupak mirenja.« A po svemu sudeći ta bojazan nije usamljena.

I konačno, kad je reč o postupku mirenja treba još primetiti da je teško prihvatljiva i odredba iz čl. 98 st. 2 Nacrta po kojoj je za razvod braka na osnovu sporazuma nadležan predsednik veća a ne sudsko veće. Ako insistiramo da je brak društvena institucija a ne samo običan ugovor, onda razvod ne može spadati u kompetenciju sudije pojedinca već samo sudskog veća. Nije svaka ušteta u vremenu i na naknadama za sudije porotnike društveno prihvatljiva. Takva štednja može biti društveno veoma skupa.

E. IDZRŽAVANJE

Sledeće primedbe odnose se na ustanovu izdržavanja koja je veoma složena institucija i zahvata izdržavanje između bračnih drugova u toku braka, nakon prestanka braka razvodom, i u slučaju poništenja braka; zatim izdržavanje između roditelja i dece, kao i bliskih srodnika; i najzad, izdržavanje između srodnika po tazbini.

a) *Izdržavanje za vreme trajanja braka.* Prva primedba iz domena alimentacionog prava odnosi se na institut izdržavanja za vreme trajanja braka. Poznato je da ako je brak pravno prisutan a faktička bračna zajednica prekinuta, prema dosadašnjim propisima i vrlo čvrstoj sudskoj praksi, bračni drug koji je neopravdano ili skrivljeno prekinuo faktičku bračnu zajednicu nije imao pravo na izdržavanje. Smatralo se da je neprihvatljivo da jedan bračni drug recimo tuče, maltretira, šikanira drugog, opija se i vodi razvratani život, pa kad zbog ovakvog ponašanja i grubog maltretiranja drugi bračni drug napusti zajednicu, da tog istog trenutka nastane i njegova obaveza da izdržava onoga od koga je tučen i maltretiran i zbog čijih je postupaka i raskinuo faktičku bračnu zajednicu. To bi u najmanju ruku bila nagrada za protivpravno ponašanje i gotovo trijumf nasilja. Tu koncepciju sasvim razumljivo nije prihvatio Zakon o bračnim i porodičnim odnosima SR Hrvatske, niti drugi republički propisi. Međutim, Nacrt SR Srbije tu koncepciju baš naglašeno prihvata. Dakle, onaj ko tuče, ko grubo krši pravne norme ima pravo na izdržavanje. Tvrdi se da je porodična solidarnost osnov ovog izdržavanja, a sasvim je sigurno da takva solidarnost, u poremećenim bračnim odnosima ovakve vrste, uopšte nije prisutna. Međutim, Nacrt polazi baš od sasvim suprotne pretpostavke koja je i teorijski i praktično neodrživa. Šta više, čini se da koncepcija na kojoj Nacrt insistira može dovesti i do vrlo ozbiljnih zloupotreba po kojoj se brak može iskoristiti kao vrlo pogodna i efikasna ustanova za sticanje prava na izdržavanje. Po ovoj mogućnosti dovoljno je samo stupiti u brak a zatim ga neopravdano napustiti i steći pravo na izdržavanje jer se ne vrši ocena razloga za napuštanje bračne zajednice. Ovakve zloupotrebe Nacrt ne samo da ne sprečava, već ih gotovo prećutno i podstiče.

b) *Izdržavanje nakon prestanka braka.* Zbog ovakve koncepcije Nacrta ista problematika je prisutna i kod postavljenog zahteva za iz-

državanje nakon razvoda braka. Pošto se u brakorazvodnom postupku krivica više ne utvrđuje (a dovoljno je da se podsetimo da smo je prvo utvrđivali po službenoj dužnosti, dakle i protivno volji bračnih drugova, zatim samo na zahtev bračnog druga, a sada je više uopšte ne utvrđujemo — jedna burna evolucija bez mnogo čvrste unutrašnje konherentnosti) dakle, pošto se krivica više ne utvrđuje niti je uopšte pravno relevantna, to pravo na izdržavanje stiče i bračni drug ko je kriv za razvod braka. Znači žena može napustiti muža, živeti povremeno sa ljubavnikom, a zatim nakon razvoda tražiti izdržavanje od bračnog druga koga je napustila. Zakon SR Hrvatske i tu mogućnost opravdano isključuje odredbom u kojoj se ističe: (citiram) »da nema pravo izdržavanje bračni drug koji se bez ozbiljnog povoda grubo i nedolično ponašao, ili ako njegov zahtev predstavlja očitu nepravdu za drugog bračnog druga«. Mislim da Nacrt treba dopuniti ovakvom odredbom, utoliko pre što je u njemu prisutna teško razumljiva nedoslednost kad je u pitanju ništav brak. Naime, kod ništavih brakova savesnost je pretpostavka za izdržavanje a nesavesnost (koja se ranije izjednačavala sa krivicom za razvod braka) uslov za gubitak prava na izdržavanje. Izdržavanje bez koncepcije o krivici je jedino prihvatljivo ako se izdržavanje dosuđuje za samo određeno kraće vreme, dakle za par godina nakon razvoda braka dok se bivši bračni drug ne snađe ili ne zaposli. Prema tome rad postaje osnov ljudske egzistencije a ne izdržavanje bivšeg bračnog druga. Međutim, za ovakvu koncepciju potrebne su odgovarajuće društvene pretpostavke koje omogućavaju svakom građaninu da se pre svega osposobi za rad, a zatim da isključivo svojim ličnim radom obezbeđuje svoju egzistenciju. Ako takve pretpostavke nisu društveno prisutne iz dobro poznatih razloga, pa se izdržavanje umesto rada pojavljuje kao paliјativ odsustva tih određenih društvenih mogućnosti, onda koncepcija Nacrta o vremenski neograničenom trajanju izdržavanja za bračnog druga koji je neopravdano ostavljen, predstavlja ne samo težak materijalni teret, već i teško razumljiv etički i psihološki pritisak. U vreme kada je izdržavanje predstavljalo sankciju za protivpravni čin izdržavanje se tako i primalo, a ujedno i prihvatilo kao oblik obezbeđenja za nezbrinutog bračnog druga ako se razvod po svaku cenu želeo protivno volji drugog bračnog druga. U tome je i ležao pravi smisao solidarnosti koja pretpostavlja ne samo pravo na prestanak života sa bračnim drugom, već i dužnost da se nezbrinuti bračni drug materijalno obezbedi. Uz pravo uvek ide i određena dužnost. Zbog toga treba razmisliti o potrebi da se u Nacrtu čl. 187 uskladi sa čl. 182 i to tako što će se čl. 182 dopuniti predloženom formulacijom iz Zakona SR Hrvatske zašta se zalažem, ili što će se iz čl. 187 ukloniti odredba o savesnosti. To jednostavno zahtevaju osnovni razlozi doslednosti.

Gubitak prava na izdržavanje vezan za kategoriju nedostojnosti koji je do sada bio prisutan u našem zakonodavstvu i koji prihvata Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, Nacrt ne smatra prihvatljivim za normiranje. Prema tome, onaj ko prima izdržavanje uz ogroman teret onoga ko ga daje, može ga trošiti u nečasne svrhe ili se ponašati na način kojim se grubo vređa ili maltretira davaoc izdržavanja, pa da se i dalje to izdržavanje prima. To je nastavak koncep-

cije iz Nacrta da se, kad je reč o izdržavanju, ne analizira ponašanje bračnih drugova ni pre nego što se izdržavanje tražilo, ni nakon što se izdržavanje dobilo, što je teško prihvatljivo.

Istovremeno mislim da je obaveza izdržavanja nenaslediva. U pitanju je jedno strogo lično pravo i strogo lična dužnost koja se gasi sa prestankom same ličnosti. Ako je pravo na izdržavanje nenasledivo, onda se, po istoj logici, i obaveza na izdržavanje ne može naslediti. U protivnom prihvatila bi se koncepcija koja počiva ne na bračnoj već na široj porodičnoj solidarnosti koja ipak u naše vreme pripada nešto daljoj prošlosti. Zbog toga sam za brisanje alternative iz čl. 186 st. 2 Nacrta.

c) *Izdržavanje između roditelja i dece.* Sledeća primedba odnosi se na ustanovu izdržavanja između roditelja i dece, odnosno na način kako je ova ustanova obrađena u Nacrtu. Teorijski je sasvim nesporno da je izdržavanje zakonska obaveza, da izvire iz zakona te da se ne može modificirati sporazumom stranaka. Načelno izdržavanje je vezano za potrebe, a ne za zahtev reciprociteta. U pitanju su manje etički, a pre svega praktični i životno realni zahtevi. Pa ipak i ovom prilikom Nacrt ispoljava svu sklonost ka nedoslednostima. Naime, kad je reč o bračnim odnosima on ne analizira ponašanje bračnih drugova kao razlog za nastanak ili prestanak prava na izdržavanje. Međutim, kad su u pitanju odnosi roditelja i dece, Nacrt tu analizu smatra neophodnom. Kao rezultat te ocene prema Nacrtu deca neće biti dužna da izdržavaju svoje roditelje ako su oni grubo zanemarili svoje roditeljske dužnosti. Znači u roditeljskom pravu krivica proizvodi svoje dejstvo i predstavlja osnov za gubitak prava na izdržavanje. Istovremeno u bračnom pravu ta krivica ne proizvodi nikakve negativne pravne posledice u pogledu gubitka alimentacionog prava, iako je bračna veza, za razliku od roditeljskog odnosa prolazna i privremena. sigurno opredeliti za jednu ili drugu soluciju. Ali ako se već moramo opredeliti odlučio bih se za trajanje probnog perioda od 6 meseci: taj period je kraći pa prema tome omogućava brže sklapanje usvojenja. Osim toga probni period je korisna institucija ali njena efikasnost i

No pored ovoga što je rečeno, treba istaći da čl. 196 st. 2 Nacrta, predviđajući ovakvu mogućnost (istina izuzetno, ali ipak kao određenu mogućnost) dolazi u sukob sa odredbama Ustava po kojima su roditelji i deca obavezni na uzajamno izdržavanje. Zbog toga čl. 196 st. 2 treba ukloniti iz Nacrta.

d) *Izdržavanje srodnika po tazbini.* Kad je reč o izdržavanju srodnika po tazbini treba se podsetiti da je prema ranijim saveznim propisima, zatim prema postojećim propisima SR Srbije i ostalom republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu, obaveza izdržavanja između očuha i maćehe sa jedne strane i pastoraka sa druge strane prisutna, ali da je recipročna samo pod određenim uslovima. Naime, pastarci su dužni da izdržavaju očuha i maćehu ako su ih ovi duže vremena izdržavali. Ovakva odredba prisutna je ne samo u našem postojećem pravu, već i u gotovo svim stranim socijalističkim zakonodavstvima. Međutim, Nacrt ovakvu odredbu napušta i to potpuno neopravdano,

jer je odnos između ovih srodnika po tazbini identičan odnosu roditelja i dece i kao takav veoma blizak i intiman.

Zbog toga čl. 197 st. 2 Nacrta treba dopuniti odredbama koje su danas prisutne u Zakonu o odnosima roditelja i dece SR Srbije. Zanimljivo je primetiti da u obrazloženju Nacrta nije prisutna ni jedna rečenica koja opravdava ovu promenu ili objašnjava ovakav stav autora Nacrta. Mislim da to nije učinjeno slučajno, jer se ozbiljni argumenti za jedan ovakav postupak teško mogu navesti.

e) Visina izdržavanja: Sledeća primedba odnosi se na određivanje visine izdržavanja u domenu roditeljskog prava. Kao što je poznato iznos izdržavanja koji roditelji daju za svoje maloletno dete određuje se u uporednom pravu na dva načina: prema mogućnostima roditelja; i preko njihovih materijalnih mogućnosti. U prvom slučaju akcenat je na roditeljima, a potrebe dece su sekundarne; u drugom slučaju vodi se računa isključivo o interesima maloletne dece, a potrebe roditelja su od manje važnog značaja. Naime, roditelji su dužni da se izlože određenim žrtvama i odricanju radi obezbeđenja što boljih uslova za izdržavanje svoje maloletne dece.

Ova druga koncepcija koja je prisutna u našoj pravnoj teoriji, pa i u našoj pravnoj svesti (setimo se narodne izreke: da roditelji odvajaju i zalogaj iz svojih usta da bi ga dali detetu i koja postaje sve prisutnija i u našem zakonodavstvu, ostala je sasvim nerazumljivo, izvan okvira Nacrta. Naime, Nacrt ne institira na prihvatanju i daljem razvoju ove koncepcije iako ona gotovo proističe iz same prirode odnosa roditelja i dece. Zbog tog smatram da čl. 192 st. 1 treba dopuniti ovom koncepcijom a njenu formulaciju učiniti dovoljno preciznom i jasnom.

Što se tiče čl. 211 koji se odnosi na društveni fond za alimentaciju dece, mogu primetiti da je ta odredba dobra ako su u ovom pogledu organizacione i materijalne mogućnosti društva dobre. Ako to nije slučaj, onda će ova odredba ostati bez svoje praktične primene. O stvarnim mogućnostima društva za formiranje ovih fondova, pa prema tome i o realnosti da ne kažem opravdanosti čl. 211, očekujem da će biti više reči od strane onih koji te mogućnosti bolje poznaju i koji ih zbog toga mogu konkretnije sagledati.

f) *Deoba zajedničke imovine.* Kad je reč o deobi zajedničke imovine, treba istaći da su u Nacrtu u ovom pogledu data dva rešenja u vidu alternativnih stavova: da se zajednička imovina deli prema kriterijumu doprinosa u njenom sticanju; i da se deli na jednake delove bez obzira na doprinos u njenom nastanku. Drugo rešenje je jednostavnije, lakše i brže za sudsko odlučivanje, ali se njemu suprotstavlja osnovni princip našeg društva za rad i rezultati rada određuju društveni položaj čoveka, pa i njegova prava. Kada različiti rad dovodi do jednake podele onoga što je radom stvoreno, onda objektivno jedan bračni drug ekonomski iskorišćava drugog jer prisvaja rezultate tuđeg rada; a svaki oblik eksploatacije, pa makar se javio i u intimnoj sferi bračnih odnosa, duboko je suprotan principima na kojima počiva naše samoupravno socijalističko društvo.

Zbog toga, mislim, da je prihvatljiv čl. 234 Nacrta bez njegove alternative.

g) *Usvojenje*. Kad je reč o usvojenju treba istaći da Nacrt pleđira za različite oblike usvojenja i mislim da je to dobro. Svako će naći svoj interes u nekom od tih oblika što će objektivno dovesti do povećanja broja usvojene dece, a to je i osnovni cilj ustanove usvojenja.

U čl. 262 Nacrta data je smetnja za usvojenje u obliku odsutne razlike od 18 godina. U stavu 2 istog člana predviđena je mogućnost da se smetnja ukloni. Ali dok su sva zakonodavstva predviđela donju granicu koja se odnosi na razliku u godinama (recimo 17 godina), Nacrt nema u tom pogledu nikakva ograničenja, tako da se praktično razlika u godinama može potpuno i ukloniti što je više nego apsurdno. Zbog toga mislim da se donja granica mora predvideti i da se ona može izraziti u vidu najmanje razlike od 16 godina.

Kad je u pitanju potpuno usvojenje, kao posebni uslovi za usvojenika u Nacrtu su predviđeni, u okviru čl. 267, tri rešenja: glavni predlog, i alternative pod brojem 2 i 3. Mislim da se ove alternative 2 i 3 ne mogu prihvatiti jer odstupaju od duha potpunog usvojenja. Da bi se ostvarila svrha ovog oblika usvojenja, maloletnik mora biti takvog uzrasta (dakle do 5 godina) koji ga čini nemoćnim da shvati da mu usvojioći nisu prirodni roditelji. Ako se to ne ostvari onda potpuno usvojenje gubi svaki svoj smisao. Pošto alternative 2 i 3 predlogom svog uzrasta od 5 do 18 godina upravo insistiraju na razbijanju ovakve koncepcije potpunog usvojenja, to se po mom mišljenju ne mogu prihvatiti. Smatram da je besmisleno upisivati u matičnu knjigu usvojioce kao prirodne roditelje ako je usvojeniku ta neistina vrlo dobro poznata. Cilj je tog upisa da se od njega i od trećih lica ta neistina sakrije a pomenute alternative, predloženim uzrastom, upravo omogućavaju usvojeniku da tu neistinu otkrije.

U kontekstu ovih izlaganja o usvojenju nalazi se i odredba čl. 268 Nacrta koja reguliše prelaz iz jednog (nepotpunog) oblika usvojenja u drugi (potpuni) oblik usvojenja. Pošto ta odredba ne obezbeđuje cilj potpunog usvojenja da se očuva trajnost samog akta usvojenja, to se ovako predložena ne može prihvatiti. Treba napomenuti da se načelno, po mom mišljenju, može dopustiti prelaz iz nepotpunog u potpuno usvojenje, ali samo pod uslovom da su u trenutku menjanja oblika usvojenja ispunjeni uslovi za sklapanje potpunog usvojenja. Da bi se to moglo ostvariti iz čl. 268 treba pre svega izbaciti st. 2, a st. 1 sasvim preformulisati kakao bi se obezbedio osnovni cilj potpunog usvojenja.

Što se tiče trajanja probnog perioda prilikom sklapanja potpunog usvojenja i drugih oblika nepotpunog usvojenja, u čl. 275 Nacrta date su dve vremenske alternative: 6 meseci i 1 godina. Očigledno je da su ove vremenske razlike neznatne tako da se ne možemo sasvim sigurno opredeliti za jednu ili drugu soluciju. Ali ako se već moramo opredeliti odlučio bih se za trajanje probnog perioda od 6 meseci: taj period je kraći pa prema tome omogućava brže sklapanje usvojenja. Osi mtoga probni period je korisna institucija ali njena efikasnost i

korisnost najmanje zavisi od dužine trajanja. Svaki drugi element probnog perioda je značajniji od vremenske komponente. Zbog toga vremenski interval od 6 meseci treba smatrati dovoljnim za trajanje probnog perioda.

h) Porodične zajednice. Sledeća primedba odnosi se na koncepciju o Porodičnoj zajednici. Naime, u čl. 233 Nacrta prezentirana je jedna ustanova koja je nazvana porodičnom zajednicom a koja nije prisutna ni u jednom našem republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu. Otvoreno priznajem da ove odredbe nedovoljno razumem iako se pravom dosta dugo bavim. U pitanju su odredbe koje imaju pretenziju pre za nekom čudnom originalnošću po svaku cenu, nego za potrebom da se normativno izraze neke naše srpske osobenosti i nacionalne specifičnosti. Pa tih i takvih sporadičnih, sasvim netipičnih i prevaziđenih osobenosti ima u gotovo svim našim republikama i pokrajinama pa nisu traženi propisi da se normativno izraze.

Kad se pogledaju ove odredbe o porodičnoj zajednici onda na prvi pogled izgleda da je u pitanju jedan poseban oblik porodične zadruge, ali koji po svemu sudeći to nije jer organizacione i neke druge odredbe koje karakterišu porodičnu zadrugu nisu prisutne. Govori se istovremeno o kolektivnoj imovini ali njena pravna fizionomija nije precizirana. Nejasno je da li je u pitanju i nekakav poseban pravni subjektivitet kao što je u prošlosti bila porodična zadruga, a što danas očito nije naša porodica bez obzira na modalitet u kome se javlja. Po svemu sudeći u pitanju je jedan porodičnopравни hibrid koji ima neke elemente proširene postojeće porodice i neke karakteristike nekadašnje porodične zadruge.

I kad se o svemu ovome sa naporom meditira, nameće se jedno zaista odlučno pitanje: čemu ovaj propis? Pa Nacrt je sav orijentisan prema budućnosti, a ovim propisom se vraća u nepoznatu i sasvim nedefinisanu prošlost. Ako ovaj neodređeni oblik porodične zajednice treba regulisati jer se u obrazloženju ističe da sudska praksa primećuje prisustvo ovakvih zajednica u našoj republici, onda valja primećivati da po istoj logici treba normativno regulisati i klasični oblik porodične zadruge koji je kod nas isto tako tu i tamo prisutan.

Čini mi se da sam vas mogao uveriti da nisam za nagli i veliki skok u budućnost za koju još nismo pripremljeni, ali nisam ni za vraćanje unazad koje ničemu ne vodi. Zaista, već više puta podvlačim da u Nacrtu ima puno nedoslednosti i jedna od njih se nalazi baš u čl. 223. Mislim o budućnosti a govoriti o prošlosti je postupak koji je teško uskladiti: a Nacrt upravo to radi. Zbog toga smatram da tu odredbu, odnosno odredbe od čl. 223 do čl. 226 treba ukloniti iz Nacrta.

i) Starateljstvo. Povodom ustanove starateljstva primedbe se odnose na sledeću grupu pitanja.

a) Određivanje organa starateljstva. Pre svega nešto treba reći o određivanju samog organa starateljstva. Naime u Nacrtu organ starateljstva nije u potpunosti određen. Prvostepeni organ dat je u dve varijante, a drugostepeni organ je ostavljen da ga opštine odrede. Ovakav postupak Nacrta teško je razumljiv ako se ima u vidu da Nacrt

ima ambiciju da u okviru jednog zakona obuhvati sve norme koje se tiču porodičnog prava. Zbog toga radi lakšeg korišćenja samog zakona i da se ne bi nepotrebno lutalo po opštinskim normativnim aktima, treba u Nacrtu odrediti ko figurira kao organ starateljstva, odrediti njegov prvostepeni i drugostepeni sastav, kao i nadležnost obe instance.

Istovremeno, kad je već reč o nadležnosti treba istaći da Nacrt insistira da organ starateljstva utvrđuje iznos štete koju štíćenik pretrpi nezakonitim postupkom staratelja. Na ovaj način u čl. 352 Nacrta organ starateljstva preuzima ulogu suda u vrlo složenom postupku utvrđivanja štete, njenog iznosa i pretpostavljene odgovornosti staratelja, za šta bar u ovom trenutku organ starateljstva nije pripremljen i osposobljen. U pitanju s vrlo značajna ustavna prava građana i ona ne mogu biti dovedena u pitanje vođenjem sudskog postupka izvan suda. Zbog toga da ovakav postupak ne bi doveo do neželjenih posledica smatram da čl. 352 treba tako preformulisati da se u ovim slučajevima zadrži postojeća nadležnost sudova.

b) *Pravno lice kao staratelj.* Sledeća primedba odnosi se na koncepciju Nacrta da se pravno lice može pojaviti u ulozi staratelja. Naime, čl. 330 Nacrta predviđa mogućnost da se u ulozi staratelja pored fizičkih mogu pojaviti i pravna lica. Trema odmah приметiti da je ovakvo shvatanje koje je korisno iz praktičnih razloga sasvim neprihvatljivo iz principijelnih razloga. Jednostavno pravno lice ne može biti subjekt porodičnih prava pa prema tome ni učesnik u porodično-pravnim odnosima. Staratelj zamenjuje roditelja, ali roditelj ne može biti radna ili društvena organizacija i pored toga što je materijalno dobro stojeća i može pružiti štíćeniku potpunu materijalnu zaštitu. Jedino fizičko lice može biti staratelj a spremnost radnih i društvenih organizacija dobro će doći da se starateljstvo bolje i efikasnije vrši. Te dve stvari treba razlikovati i u tom smislu čl. 330 treba preformulisati. Uostalom, i sam Nacrt ovog staratelja u krajnjoj liniji svodi na fizičko lice kada ističe da radna organizacija iz svojih redova treba da svojim aktom odredi staratelja ako taj član kolektiva ispunjava uslove koje inače fizičko lice mora imati da bi moglo vršiti dužnost staratelja. Prema tome, Nacrt u svojoj suštini negira sposobnost pravnog lica da bude staratelj, a nominalno ističe da pravno lice to može biti. Zbog toga bi ovu protivrečnost svakako trebalo ukloniti iz Nacrta.

c) *Prihvatanje starateljske misije.* Sledeća primedba odnosi se na prihvatanje starateljske misije. Naime, prema našem ranijem saveznom propisu o starateljstvu obavljanje starateljske misije imalo je tretman građanske dužnosti. Zbog toga neopravdano odbijanje da se ta dužnost vrši povlačilo je za sobom sankciju u vidu novčane kazne. Od 1965. godine i na osnovu kasnijih republičkih i pokrajinskih propisa obavljanje starateljske misije nije više imalo karakter građanske dužnosti. Građani su mogli bez navođenja opravdanih razloga da tu misiju ne prihvate. Motivi za ovakav izmenjen stav zakonodavca dobro su poznati pa ih nećemo ovde ponavljati. Međutim, pokazalo se u praksi da je ovakav izmenjen propis ipak preuranjeno donet: naime građani su više odbijali nego što su se prihvatili starateljske dužnosti.

To je stvaralo ozbiljne teškoće organu starateljstva prilikom izbora i postavljanja staratelja. Zbog toga je Nacrt opravdano reagovao ponovnim uvođenjem funkcije staratelja kao građanske dužnosti ali za samo određen krug krvnih srodnika. U tom smislu treba i podržati nastojanje Nacrta izraženo u čl. 327, a odbaciti alternativu u istom članu da misija staratelja ostane isključivo dobrovoljna funkcija.

Kad je reč o ovoj problematici treba primetiti da je Nacrt normirajući misiju staratelja kao građansku dužnost za određen krug srodnika, prevideo jedan bitan momenat koji se sastoji u propisivanju sankcije za neopravdano odbijanje da se prihvati dužnost staratelja a koju je sankciju imao raniji savezni propis o starateljstvu. Bez te sankcije starateljska dužnost ostaje samo normativna preporuka koja gubi svaki svoj pravni smisao. Naravno sankcija može biti samo novčana, a iznos dovoljno ozbiljan za efikasnost sankcije.

d) *Slučaj koliziskog staratelja.* I konačno kad je reč o starateljstvu treba primetiti da postoji protivrečnost između čl. 345 i čl. 385 st. 2 Nacrta jer prvi član isključuje a drugi nameće obavezu postavljanja tzv. koliziskog staratelja. Zbog toga jedan od ova dva člana treba iz Nacrta ukloniti. Po meni to bi trebalo da bude čl. 345 koji isključuje potrebu za postavljanjem koliziskog staratelja.

j) *Hranjenišтво.* Sledeća i poslednja primedba posebne prirode odnosi se na ustanovu hranjenišтва. Prema koncepcijama Nacrta, iz porodičnog prava SR Srbije uklanja se porodična institucija hranjenišтва koja je do sada bila prisutna u našem pravu. Ako se ima u vidu da je hranjenišтво besplatna ustanova a porodični smeštaj ustanova koja se finansira uglavnom iz društvenih sredstava, onda je teško razumeti zašto se ta ustanova u potpunosti napušta. Ona je činila svojevrsnu sredinu pa i prelaz između usvojenja i starateljstva i stvarala je mogućnost za veći i širi izbor kod onih lica koja žele da ispolje svoj osećaj društvene solidarnosti.

Zbog toga bio bih za nenapuštanje te ustanove.

ZAKLJUČAK

To bi bile primedbe na Nacrt koje je ovom prilikom, po mom mišljenju, valjalo izneti. Druge primedbe, a naročito one koje se odnose na jezik, terminologiju, preciznost formulacija, stilske vrednosti, kao i koncept same sistematike gde posebno treba istaći da sve norme koje se odnose na izdržavanje nisu grupisane na jednom mestu (slučaj raskida usvojenja), kao ni norme naslednopravnog karaktera ako je njima uopšte mesto u ovom Nacrtu, što otežava rukovanje zakonom, dakle ove i slične primedbe biće predmet našeg posebnog razmatranja.

REMARQUES AU PROJET DE LOI RELATIVE A LA FAMILLE DE LA
RÉPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE

— R é s u m é —

La République Socialiste de Serbie a adopté le Projet de Loi relative à la famille par lequel est modifié la législation partielle qui était en vigueur jusqu'à présent du domaine du mariage et des rapports de famille. A part de nombreuses nouveautés qui se trouvent contenues dans ce Projet et qu'on peut admettre, dans le Projet sont présentes certaines conceptions qu'il faut estimer avec un esprit critique.

Tout d'abord, le nom de la loi est inadéquat. Le Projet a pour objet de sa réglementation non seulement la famille, mais aussi le mariage, les rapports extra-conjugaux, le nom personnel et enfin la tutelle. Cela signifie que la plus grande partie du contenu de la loi ne se trouve pas comprise sous son nom. C'est pourquoi la loi devrait porter le titre: »Loi relative au mariage et aux rapports de famille«.

Dans le Projet les enfants légitimes et naturels sont entièrement égalisés dans leur position juridique à l'égard de leurs parents et les autres membres de la famille. C'est la disposition constitutionnelle que le projet a adopté. Cependant, si les enfants légitimes et naturels sont juridiquement égalisés, il est difficile de comprendre le bien-fondé de l'institution de la légitimation par laquelle les enfants naturels changent leur statut conjugal et extra-conjugal. En présence de l'égalisation des enfants légitimes et naturels l'institution de la légitimation est entièrement superflue.

Le Projet dans la section qui se rapporte au droit de parent, insiste sur la conception que le droit de parent est la fonction sociale que les parents exercent dans l'intérêt des enfants et de la communauté sociale. Cependant, le Projet a perdu de vue que le droit de parent est en premier lieu un droit subjectif personnel, et ce n'est qu'alors une obligation qui a le caractère de fonction sociale.

Dans le Projet la communauté extra-conjugale est traitée de la même manière que la communauté conjugale. Cependant, cette égalisation est en contradiction avec la disposition constitutionnelle par laquelle seulement le mariage est réglementé par la loi et non point la communauté extra-conjugale.

A part le mariage formel, le Projet insiste sur la forme simplifiée du mariage qui est contracté devant l'officier de l'état civil sans la présence des témoins. Les arguments qui sont cités en faveur de cette forme simplifiée du mariage peuvent être difficilement admis car ils représentent objectivement la dégradation de l'institution du mariage qui a toujours dans la société sa place sérieuse et marquée.

En ce qui concerne le divorce, le Projet prend, dans son essence, une position entièrement contradictoire. D'une part il plaide en faveur du divorce en vertu de l'accord des conjoints sans aucune restriction, et d'autre part il détermine par les normes l'interdiction du divorce si le divorce est en contradiction avec les intérêts des enfants. Cette contradiction le Projet doit résoudre pour que la conception puisse devenir compréhensible sur la variante particulière du système de divorce mixte, sur lequel le Projet insiste.

Sans ces modifications, ci-dessus mentionnées, et encore quelques autres qui se rapportent à la systématique, au style, au caractère déclaratif inutile et à bien d'autres imprécisions et inconséquences, le Projet ne peut représenter le fondement d'une future loi solide et bien compréhensible du domaine du mariage et des rapports de famille.

DUŠEVNO OBOLELA LICA KAO ŽRTVE KRIVIČNIH DELA

Proučavanje duševno obolelih lica kao žrtava krivičnih dela do-
tiče dve oblasti društvenih problema na koje se do pre nekoliko go-
dina u nauci obraćala relativno mala pažnja. Jedna od tih grupa prob-
lema odnosi se na položaj duševnih bolesnika uopšte, koji u krivičnom
pravu i u drugim oblastima krivičnih i društvenih nauka, nije bio do-
voljno određen i nije mogao da se smatra za zadovoljavajuće rešen.
Druga grupa problema je u vezi sa žrtvom krivičnih dela, na koju su
se krivične i druge nauke do pre desetak godina malo obazirale.

Položaj duševnih bolesnika izrazitije je poboljšan tek pre neko-
liko decenija i to pre svega u okvirima medicinskog tretmana, dok u
pravnim i društvenim okvirima poboljšanje nije bilo tako izrazito.
Živimo u veku popravljavanja pravnog i društvenog položaja mnogih ka-
tegorija ljudi, koja doduše bivaju praćena i povremenim nazadovanji-
ma. Poboljšava se položaj čak i onih kategorija koje ponekad to po-
boljšanje zbog svoje relativne malobrojnosti same ne bi ni mogle da
ostvare. Uzmimo, kada je reč o kriminalitetu, samo položaj učinilaca
krivičnih dela, koji se sada može smatrati za daleko bolji nego što je
ikada bio. Poboljšanju pravnog i društvenog položaja nekih od ovak-
vih manjinskih grupa svakako da je mnogo mogla da koristi moguć-
nost da sami prikažu svoje probleme i zastupaju svoje interese. Me-
đutim, duševni bolesnici predstavljaju kategoriju ljudi koja ne samo
što ne raspolaže snagom i uticajem kojima bi poboljšavala svoj dru-
štveni i pravni položaj, nego oni čak ne raspolažu ni sposobnošću da
svoje probleme prikažu svojoj okolini i društvu. Ne može se ipak ne-
girati da se na primer sa razrađivanjem krivično pravnih instituta
neuračunljivosti i smanjene uračunljivosti, kao i sa razvijanjem prava
na odbranu u krivičnom postupku, zatim sa proširivanjem izvesnih
formi socijalnog staranja, položaj duševno obolelih lica, kada se ona
pojavljuju kao učinioci krivičnih dela, znatno poboljšao tokom posled-
njih stotinak godina. Ali ima još dosta neostvarenih a ostvarljivih pra-
va i dosta nepovoljnih odnosa gde bi položaj duševno obolelih lica tre-
balo popraviti.

Primer problema na koji je do sada u nauci, a donekle i u praksi,
obraćena vrlo mala pažnja, predstavlja položaj duševno obolelih lica
kada se ona pojavljuju kao žrtve (a ne kao učinioci) krivičnih dela.
Poboljšanje položaja učinioaca krivičnog dela ne ide uporedo sa po-
boljšanjem položaja žrtve, niti poboljšanje položaja okrivljenog mora
dovesti do poboljšanja položaja oštećenog. Tako ni popravljajnja po-
ložaja duševno obolelih učinilaca krivičnih dela, do kojih je došlo to-

kom poslednjih stotina godina, nisu bila praćena popravljanjem položaja duševno obolelih žrtava krivičnih dela. Uostalom ceo kompleks problema pravnog i društvenog položaja mentalno obolelih lica zah-teva danas dalje izučavanje i pravilnije rešavanje.

Druga oblast problema koja ima značaja za obradu naše teme, a koja je počela da biva temeljnije rešavana tek pre dosta kratkog vremena odnosi se na probleme žrtve krivičnog dela, a ima i shvatanja da se ona u širem smislu odnosi, sem na žrtve zločina, i na žrtve drugih nesreća, pa i na problem ljudskog rizika ili bezbednog ljudskog života (Šeparović). Ta pitanja spadaju u takozvanu viktimologiju, to jest u jednu novu naučnu oblast koja još uvek nema sasvim jasne konture. Rađeći na svome uobličavanju, viktimologija se bavila raznim pitanjima. Tako je na primer na međunarodnim skupovima raspravljano o predmetu proučavanja viktimologije, viktimološkim klinikama, društveno privrđenim razmerama oštećenja žrtve, o nevinom prisutnom kao žrtvi, o kriminalnim parovima, o skupinama i narodima kao mogućim žrtvama, o dvojnoj ulozi iste osobe koja može biti i učinilac i žrtva, zatim o društvu i žrtvi, o naknadi štete, o sistemu državne kompenzacije žrtvama kažnjivih radnji itd. (Carić). Takođe je raspravljano o pojmu žrtve, o istraživanju zločina polazeći od žrtve, o uticaju viktimologije na krivično pravo, o pomoći žrtvi, o »deviktimizaciji«, o žrtvi viđenoj od strane učinioca, o starijim osobama kao žrtvama, o žrtvi u krivičnom postupku, o karakteristikama žrtava nasilja, o žrtvi povratniku, o žrtvama žena, o deci kao žrtvama zlostavljanjem, o kompenzaciji i restituciji žrtvi, o skupnim žrtvama, o viktimizaciji žrtava od strane društva, o viktimološkim aspektima političkog kriminaliteta itd. (Šeparović, 2).

Naše je mišljenje da će se viktimologija u budućnosti uobličiti kao skup znanja o žrtvi i to iz raznih oblasti, kao što su kriminologija, krivično pravo, krivični postupak, sociologija i druge. Međutim, duševno obolela lica, koliko nam je poznato, nisu pobudila posebno interesovanje u svim tim dosadašnjim viktimološkim istraživanjima, iako nema sumnje da se ova lica, ne samo kao učinioci krivičnih dela, nego baš kao žrtve, znatno razlikuju od duševno zdravih žrtava, a problemi duševno obolelih žrtava krivičnih dela mogu da budu potpuno specifični i značajni.

Znači da mi prilikom proučavanja duševno obolelih lica kao žrtvama zločina treba da se služimo onim saznanjima do kojih se došlo pri proučavanju položaja duševnih bolesnika, zatim onim podacima do kojih je došla viktimologija uopšte, kao i drugim podacima koji razjašnjavaju specifične probleme ovakvih lica kada se ona pojavljuju kao žrtve. Tako će nam postati jasniji problemi duševno bolesnih žrtava krivičnih dela.

Mi bismo te probleme, prelazeći sada ovde na tu užu oblast našeg razmatranja, uglavnom rasporedili u pet grupa. Prva grupa problema odnosi se na tendenciju da se postane žrtva. Druga na interakciju zločinca i njegove žrtve (Hentig), prilikom koje žrtva u izvesnom smislu oblikuje izvršioca zločina. Treća grupa problema obuhvata probleme odgovornosti za sopstvenu viktimizaciju. Četvrto su problemi gde je

duševno oboljenje žrtve posledica krivičnog dela. Peta grupa problema odnosi se na zaštitu duševnih bolesnika od krivičnih dela, na prava duševno obolele žrtve, kao i na pomoć koju joj se može pružiti. Sem toga postoje i druga pitanja iz raznih oblasti krivičnih nauka koja se odnose na duševno obolela lica kao žrtve krivičnih dela (programi, centri, nasleđe, rezultati saslušanja itd.), a koja ovde nećemo raspravljati jer bi nas zalaženje u ta posebija pitanja odvratilo od razjašnjenja suštinskih problema.

Osvrnimo se sada na prvi od istaknutih viktimoloških problema, a to je problem tendencije duševnih bolesnika da postanu žrtve krivičnog dela. Tendencija izvesnih osoba da postanu žrtve krivičnih dela uočena je još pr nego što je viktimologija počela da se uobličava u posebnu naučnu oblast. Te tendencije mogu biti kako spoljne tako i unutrašnje, odnosno mogu proisticati kako iz objektivnih situacija u kojima se pojedine osobe nalaze tako i iz nekih ličnih karakteristika žrtava. Postojanje ovih tendencija ne otklanja potpuno krivicu učinoca i ne negira značaj upoznavanja faktora koji dovode do krivičnog dela, među kojima bi i sam doprinos žrtve nastanku krivičnog dela spadao u egzogene uticaje. Kakve se tendencije najčešće javljaju i u kolikoj meri, mi za sada možemo samo da pretpostavljamo jer odgovarajuća istraživanja nisu vršena, a tamni broj kriminaliteta i žrtava takođe otežava uvid. Ovaj tamni broj neotkrivenog kriminaliteta i neregistrovanih žrtava mora da bude posebno velik kada su u pitanju duševno obolele žrtve, koje ponekad nisu sposobne da saopšte da su bile napadnute ili oštećene, a ponekad čak ni ne znaju da im se to dogodilo.

Podataka o tendenciji izvesnih osoba, a naročito o tendenciji mentalnih bolesnika da budu žrtve krivičnih dela, ipak ima ne samo u nesređenom iskustvu i proučenim pojedinačnim slučajevima (na pr. Smerđakovljeva majka u romanu Dostojevskog »Braća Karamazovi«), nego tih podataka ima i u nekim sređenim istraživanjima i pisanim radovima, koji su doduše najčešće manjeg obima. Tako je dr Krstić izvršio istraživanje žrtava shizofrenog homicida, gde je pošao od uzorka od pedeset shizofrenih ubica, ali je došao do izvesnih zaključaka i o duševno obolelim žrtvama. Postojala je tu i jedna grupa žrtava koje su, kao i ubice, bile duševno devijantne. O tim žrtvama dr Krstić kaže: »Podaci iz analiziranog materijala ukazuju da je u ovoj kategoriji bilo dve žrtve koje su bolovale od epilepsije, a jedno lice je bolovalo od shizofrenije i četiri puta je lečeno u psihijatrijskoj bolnici. U materijalu je bila i jedna žrtva zaostala u duševnom razvoju na nivou imbecila... žrtve koje su pokazivale kverulantske osobine, odnosno sklonosti parničanju, tužakanju i suđenju... Ovakvih žrtava je bilo četiri« (Krstić, str. 278, 279). Ovi podaci ukazuju na to da među žrtvama krivičnih dela ima takvih koje su duševno obolele, što bi moglo da ukazuje i na postojanje tendencije ovakvih lica da postanu žrtve zločina. Međutim, podaci o duševno obolelim žrtvama duševno zdravih zločinaca za sada su još uvek nedovoljni.

Tendencije duševnih bolesnika da postanu žrtve raznih krivičnih dela mogu proizilaziti znatnim delom baš iz njihove duševne bolesti ili poremećaja. Mentalno oboljenje se smatra za takav onesposobljavajući

poremećaj, koji se karakteriše ozbiljnim neuspjehom u snalaženju (Inglis i Inglis, str. 283). Tako su onda tendencije ovakvih nesnalažljivih lica ka viktimizaciji dosta izrazite. Duševni bolesnici upućeni su na bliskost i pomoć drugih ljudi, te u toj svojoj bespomoćnosti mogu postati žrtve ove svoje okoline. Ukoliko se pak kod njih javlja težnja za samoćom i izolacijom, tada to može biti jako naglašeno, i oni postaju lake žrtve eventualnih zločinaca. Duševni bolesnici često imaju neuobičajene reakcije, neodgovarajući način ponašanja, izazivaju druge ili su agresivni ili su neumereni u svojim prohtevima, pa sve to može pružiti povode i izazivati eventualne učinioce da na štetu tih takvih duševnih bolesnika izvrše neko krivično delo. Psihički obolela lica mogu se odlikovati i svojom neotpornošću i bespomoćnošću tako da oni koji su se odlučili da ih napadnu ili ugroze mogu lakše da ostvare svoju odluku da ovakva neotporna i bespomoćna lica učine žrtvom svoga krivičnog dela. Nemogućnost duševno obolele žrtve da dovoljno doprinese naknadnom progonu učinioca krivičnog dela takođe može duševnog bolesnika činiti privlačnim da se prema njemu izvrši krivično delo. Sve to znači da kod duševnih bolesnika postoji tendencija da budu žrtve krivičnog dela koja je, kako u pogledu krivičnih dela protiv ličnosti, tako i u pogledu krivičnih dela protiv imovine, naglašenija nego kod većine drugih kategorija žrtava.

Druga grupa problema na koju smo ovde želeli da se osvrnemo odnosi se na interakciju između zločinca i njegove žrtve prilikom koje žrtva u izvesnom smislu oblikuje učinioca zločina. Možda bismo ovde mogli da počnemo prikaz podelom žrtava koje su duševni bolesnici na one koje se poznaju i na one koje se ne poznaju sa učiniocem krivičnog dela. Među onim učiniocima koji se poznaju sa žrtvom pojavljuju se razni srodnici, susedi, saradnici, drugovi iz nekog kontakta, ili mogu biti u nekom drugom poznaničkom odnosu. U slučaju ovakvog uzajamnog poznavanja sa učiniocem krivičnog dela za tu vrstu žrtava bilo bi karakteristično da učinilac po pravilu zna da ona nije duševno normalna i da normalno ne rasuđuje i ne odlučuje. S druge strane poznanički odnos pretpostavlja i veće trajanje interakcije koja je prethodila krivičnom delu i mogla uticati da do njega dođe, nego što takva interakcija traje u slučajevima kada do zločina dođe nad duševno bolesnom žrtvom koja se nije poznavala sa zločincem. To što poznanik zna da je njegova buduća žrtva duševno obolela može ponekada uticati da on baš zbog njene bolesti želi da je odstrani ubistvom, da krivičnim delima protiv ličnosti navede takvu osobu koju smatra za nerazumnu da se ona ponaša na način koji odgovara učiniocu, da učinilac želi da iskoristi nesposobnost žrtve te da na njenu štetu učini krivično delo protiv imovine i uopšte da se učinilac vršeći razna krivična dela drukčije ponaša prema duševno nenormalnoj nego prema duševno normalnoj žrtvi. Možemo još pretpostaviti da kod poznaničkog odnosa učinioca i žrtve između njih pre krivičnog dela kontakti traju izvesno vreme, pa to omogućujući da učinilac upozna nedostatke, nesposobnosti, nesnalažljivosti, nezaštićenosti duševno obolele žrtve, a takođe i da ga žrtva izazove, iznervira, dezorijentiše i slično.

Za interakciju između učinioca i duševno obolele žrtve koji se nisu poznavali pre učinjenog krivičnog dela, moglo bi da bude karak-

teristično to da nenormalno ponašanje ovakve žrtve može dovesti do nesporazuma prilikom koga se njeni postupci i izjave cene kao da ih daju duševno zdrav čovek, pa to provocira učinioca na izvršenje zločina, sem što naravno može biti i drukčijih provokacija.

Treća oblast pitanja na koju ćemo se ovde osvrnuti jesu problemi odgovornosti duševno obolele žrtve za sopstvenu viktimizaciju. Odgovornost bi tu, kao i kod učinioca krivičnog dela, zavisila od psihičkog stanja i psihičkog odnosa prema delu, ali su u pitanju žrtvini a ne učiniočevi psihičko stanje i odnos. Prema krivično pravnim kriterijumima, prema kojima odgovornost nekoga lica za njegove postupke (a tu se prvenstveno misli na učinioca krivičnog dela) zavisi od njegove uračunljivosti, duševni bolesnik ne bi mogao da se smatra za odgovornog što je postao žrtva krivičnog dela. Njegovo psihičko stanje čini irelevantnim njegov psihički odnos prema delu i viktimizaciji. Ali ako se primeni nekakav kriterijum deljenja odgovornosti, prema kome bi odgovornost žrtve mogla da postoji utoliko ukoliko je ona svojim postupanjem umanjila odgovornost učinioca krivičnog dela, bez obzira što žrtva neće snositi krivično pravne posledice takvog svoga ponašanja, onda bi duševno obolela žrtva u nekim slučajevima mogla da bude tako kažimo uslovno odgovorna za deo ili čak i za sve što ju je snašlo. Ovo bi, s jedne strane, moglo da se desi onda kada učinilac dela nije niti je mogao da zna da ono što žrtva čini predstavlja postupke neodgovornog duševnog bolesnika. S druge strane, ako je on to znao i mogao da zna, tada se od njega očekuje da odgovarajuće prilagodi svoje ponašanje, što ipak ne znači da on na primer ne sme da se brani od napada duševnog bolesnika. Duševna bolest žrtve mogla bi onda da bude obuhvaćena svešću učinioca krivičnog dela. Ta duševna bolest žrtve mogla bi da mu oteža položaj i poveća odgovornost ukoliko je ta bolest bila faktor koji je učinilac zloupotrebio, koji ga je baš i naveo na izvršenje dela, koji je pružao mogućnost da se nanese manja šteta, da se ispolji manje bezobzirnosti, ili je to uopšte bio neki otežavajući faktor različit kod različitih krivičnih dela. Ali duševna bolest žrtve može da bude i olakšavajuća okolnost koja dovodi do smanjenja odgovornosti učinioca, čak i u ovim situacijama gde je učinilac znao za postojanje duševne bolesti. Takvi slučajevi postoje na primer ako je učinilac, imajući u vidu tu bolest, očekivao nekakvo ugrožavajuće ponašanje od strane žrtve, pa nepotrebno ovu učinio žrtvom svoga krivičnog dela protiv ličnosti; ili, ako je duševno bolesna žrtva izvanredno olakšala izvršenje krivičnog dela protiv imovine itd.

Dakle duševno obolela žrtva može u mnogim slučajevima da bude kriva ili odgovorna za sopstvenu viktimizaciju. Ali, njena odgovornost po pravilu neće biti krivično pravna, nego će moći da postoji utoliko što će uticati na smanjenje odgovornosti učinioca krivičnog dela. Tako shvaćena odgovornost žrtve može relativno često da bude posledica duševne bolesti, odnosno duševna bolest bi onda bila faktor koji je doveo do umanjenja odgovornosti učinioca krivičnog dela.

Dalja pitanja koja bi mogla da nas interesuju, i koja čine četvrtu grupu problema na koju ćemo se osvrnuti, odnose se na situaciju gde je duševno oboljenje žrtve posledica krivičnog dela. Takva oboljenja mogu da budu pre svega traumatske psihoze, koje nastaju usled po-

vreda mozga. One čak imaju i izvesno povratno dejstvo jer, izazivajući kod žrtve duboke promene ličnosti, mogu ovu da dovedu da ona vrši krivična dela, da se oda skitničanju i da postane posebno osetljiva na alkohol. Takva žrtva sa traumatskom psihozom lako se uzbuđuje i može biti sklona nasilničkim deliktima. Ako posle krivičnog dela silovanja dođe do porođaja, moguća je pojava porođajnih psihoza, koje se javljaju kod majke za vreme i posle trudnoće. U takvim slučajevima moguće je stanje krajnje anksioznosti i fizičkog zamora, a žrtva može i da izvrši krivično delo ubistva deteta pri porođaju, a eventualno i krađe i druge delikte. Izvesne psihoze trovanjem mogu takođe biti posledice krivičnog dela. Kada znamo da su i funkcionalne psihoze, kao i neuroze, neki put isprovocirane i potencirane spoljnim uticajima, nije nam teško da zaključimo da razna krivična dela, uključujući i ona protiv imovine, mogu kod žrtve ili njoj bliskih osoba da izazovu ovakve psihičke bolesti i poremećaje.

Kada duševno obolenje žrtve nastane kao posledica krivičnog dela, tada učinilac krivičnog dela ponekad baš takvom posledicom uspeva da oteža dokazivanje svoga zločina, a žrtve, koje i inače teško dolaze do svojih prava, sad kao duševno obolele još teže će ostvariti ta prava. Interakcija između zločinca i njegove žrtve, koja obično postoji pre ili tokom izvršenja krivičnog dela, sada se može proširiti i na druga lica tako što sadašnja žrtva ili postaje budući prestupnik i napadač ili pada na teret drugih lica uvučenih tako u njenu nezgodu. Pošto smo u vezi sa ranijim izlaganjima prihvatili da kod pojedinih mentalnih bolesnika postoji tendencija da budu žrtve krivičnih dela, ovde možemo da dodamo da onda duševna bolest i poremećaj izazvana tuđim krivičnim delom, mogu kod žrtve da stvore tendenciju da ponovo bude žrtva nekog krivičnog dela.

Peta grupa problema kojom ćemo se ovde još pozabaviti, odnosi se na zaštitu duševnih bolesnika od krivičnih dela, na ostvarivanje prava duševno obolele žrtve, kao i na pomoć koja joj se može pružiti. Zaštita duševnih bolesnika od krivičnih dela počinje sa dobro organizovanim socijalnim službama i starateljstvom nad duševno obolelim odnosno poslovno nesposobnim licima. Staralac bi bio taj koji bi bio dužan i koji bi imao izvesnih mogućnosti da zaštitu imovinu i ličnost duševnog bolesnika. On takođe ima i izvesnu vlast nad staranikom koja mu omogućava da ponekad zaštitu ili spreči duševnog bolesnika da ovaj usled svoje nesposobnosti rasuđivanja i odlučivanja postane žrtva krivičnog dela. Ali postoje i slučajevi kada staraoci, zloupotrebom svoje funkcije, vrše krivična dela na štetu svojih duševno bolesnih staranika. Da bi se to sprečilo potrebna je starateljska služba koja je u celini dobro organizovana i gde postoji odgovarajuća kontrola nad radom staratelja. Zaštita duševnih bolesnika od krivičnih dela ipak se ne iscrpljuje samo dobro organizovanim starateljstvom, nego toj zaštiti doprinose i razni drugi oblici pomoći duševnom bolesniku, koji se odnose ne samo na medicinsku pomoć nego i na pomoć u pogledu materijalnih, stambenih, higijenskih, vaspitno-obrazovnih, porodičnih i drugih uslova života. Pravna odnosno krivično pravna zaštita duševnih bolesnika od krivičnih dela postoji uglavnom utoliko što se

izvršenje krivičnog dela nad takvom žrtvom, ukoliko ne predstavlja posebno krivično delo, može smatrati za otežavajuću okolnost.

Prava duševno obolele žrtve po pravilu se teže ostvaruju nego prava ostalih žrtava. Ovo logično proizilazi iz nesposobnosti ovakve žrtve da sama ostvaruje svoja prava, a naročito da dobije odgovarajuće obeštećenje. Zato o njihovom ostvarivanju treba da se staraju odgovarajući staratelji i starateljske službe. Oni pri tome treba da nailaze na pomoć drugih organa i institucija, kao što su organi unutrašnjih poslova, sudovi, tužilaštva, opštinske službe, društvene organizacije i dr., kojima je jasno postojanje nesposobnosti duševno obolele žrtve da se sama zaštiti. Kada se pak radi o duševnoj bolesti kao posledici krivičnog dela, tada bi bilo nužno da sudska praksa a možda i zakonodavstvo teže usavršavanju kriterijuma i načina za naknadu ovakve vrste štete.

Na kraju ćemo se još zapitati kakva se pomoć može pružiti duševno oboleloj žrtvi krivičnog dela? To je pre svega sva ona pomoć koju društvo uopšte pruža duševnim bolesnicima. Posle vekova zlostavljanja i nerazumevanja duševni bolesnici sada najzad bivaju posmatrani kao bolesnici. A bolesnicima treba pomoći bilo da jesu ili da nisu žrtve krivičnih dela. Treba ih lečiti i pružiti im uslove za egzistenciju. Dalje, ona pomoć koja se uopšte ukazuje žrtvama krivičnih dela sleduje i duševno obolelim žrtvama. One, kao i sve druge žrtve krivičnih dela, treba da dobiju naknadu pretrpljene štete, da budu zaštićene od daljih povreda i ugrožavanja, a takođe i da im se pomogne da se izbave iz nekih posebno teških situacija u koje mogu biti dovedene krivičnim delom. Pomoć se može ostvarivati zadovoljavanjem pravnih, finansijskih, socijalnih, afektivnih i drugih potreba. Posebna pomoć duševno obolelim žrtvama krivičnih dela može biti veoma raznolika, kao što mogu biti raznolika dela koja se čine prema ovoj kategoriji žrtava i kao što mogu biti raznolike i posledice tih dela.

Sve dalje upoznavanje i poboljšavanje položaja duševnih bolesnika uopšte, kao i savremeni razvoj viktimoloških studija, pomagaće da se iznalaze nove i šire forme pomoći duševno obolelim žrtvama krivičnih dela.

LITERATURA

Šeparović dr Zvonimir: Viktimologija — nov pristup v društvenih znanostih. Revija za kriminalistiko in kriminologijo, 4, 24, 1973, str. 293—299.

Carić dr Ante: Prvi mednarodni simpozij o viktimologiji, Jeruzalem, Izrael 2—9. IX 1973. Revija za kriminalistiko in kriminologijo 4, 24, 1973, str. 341—345.

Šeparović dr Zvonimir: Drugi internacionalni viktimološki simpozijum (Boston 5—11 septembar 1976). Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo br. 3/76, str. 421—428.

Krstić dr Božidar: Žrtva i njen doprinos u realizaciji shizofrenog homicidijuma. Zbornik radova PF u Nišu, str. 273—282, Niš 1976.

Ingliš i Inđliš: Obuhvatni rečnik psiholoških i psihoanalitičkih pojmova. Savremena administracija, Beograd 1972., str. 620.

LES PERSONNES ATTEINTES DE MALADIE MENTALE EN TANT
QUE VICTIMES DES DELITS CRIMINELS

R é s u m é

L'auteur considère qu'il faut parler des personnes atteintes de maladie mentale en tant que victimes des délits criminels en présentant deux groupes de problèmes. Un de ces groupes se rapporte à la condition des personnes atteintes de maladie mentale en général. Cette condition s'est améliorée au cours des dernières décennies, mais les personnes atteintes de maladie mentale ne disposent ni de la capacité ni de la force et de l'influence par lesquelles elles amélioreraient leur condition dans l'avenir. L'exemple de la situation dans laquelle la condition de la personne atteinte de maladie mentale devrait être améliorée existe quand la personne atteinte de maladie mentale apparaît comme victime du délit criminel.

Le deuxième groupe de problèmes se rapporte aux victimes des délits criminels en général. La condition de ces personnes de même n'est pas satisfaisante.

Il est évident que dans ce cas ni la condition des personnes atteintes de maladie mentale et surtout lorsqu'elles apparaissent comme victimes des délits criminels ne peut être satisfaisante et l'auteur a traité ce sujet dans cinq points. Le premier se rapporte à la tendance des personnes atteintes de maladie mentale de devenir victimes des délits criminels. Le deuxième à l'interaction entre le criminel et sa victime, quand la maladie mentale de la victime peut influencer sur les comportements de l'auteur du délit. Le troisième sont les problèmes de la responsabilité pour sa propre immolation, quand la personne atteinte de maladie mentale qui est généralement incapable de discernement devient responsable pour autant que par sa conduite elle diminue la responsabilité de l'auteur du délit criminel. Quatrièmement: la maladie mentale de la victime peut être la conséquence du délit criminel. Cinquièmement sont les questions en relation avec la protection des personnes atteintes de maladie mentale par les délits criminels, par la réalisation des droits de la victime atteinte de maladie mentale, ainsi qu'avec l'aide qu'on peut assurer à une telle victime.

ZAŠTITA PRAVA RADNIKA

I. PRISTUP PITANJU

Pojam: »zaštita prava radnika«, u širem smislu reči, obuhvata sve norme važećeg prava kojima se reguliše položaj radnika uključujući utvrđivanje prava, ostvarivanje i zaštitu pa sve do bezuslovnog i pravovremenog obezbeđivanja izvršavanja pravosnažnih sudskih odluka donetih u radnom sporu.

Prava radnika, unutar širih sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina, utvrđeni ustavom i u skladu s njim »nerazdvojni su deo i izraz socijalističkih samoupravnih demokratskih odnosa u kojima se čovek oslobađa svake eksploatacije i samovolje i svojim radom stvara uslove za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za poštovanje ljudskog dostojanstva«¹. Slobode i prava radnika utvrđeni ustavom ne mogu se oduzeti ni ograničiti te im se, u tom smislu, i obezbeđuje sudska zaštita.²

Najmarkantnija karakteristika društveno-ekonomskog, političkog i pravnog sistema naše zemlje se sastoji u težnji da se radniku obezbedi vladajući položaj u udruženom radu i, preko udruženog rada kao osnove političkog sistema socijalističkog samoupravljanja,³ u društvu u celini. U skladu s tim je utvrđeno da se socijalističko društveno uređenje naše zemlje zasniva na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi i na odnosima među ljudima kao slobodnim i ravnopravnim proizvođačima i stvaraocima čiji rad služi isključivo zadovoljavanju njihovih ličnih i zajedničkih potreba.

Osnovu ovih odnosa, prema odeljku drugom Osnovnih načela Ustava SFRJ, čini društveno-ekonomski položaj radnika koji mu obezbeđuje da, radeći sredstvima u društvenoj svojini i odlučujući neposredno i ravnopravno s drugim radnicima u udruženom radu o svim poslovima društvene reprodukcije u uslovima i odnosima međusobne zavisnosti, odgovornosti i solidarnosti, ostvaruje svoj lični, materijalni i moralni interes i pravo da se koristi rezultatima svog tekućeg i minulog rada i tekovinama opšteg materijalnog i društvenog napretka, da na toj osnovi što potpunije zadovoljava svoje lične i društvene potrebe i da razvija svoje radne i druge stvaralačke sposobnosti.

¹ Odeljak peti Osnovnih načela Ustava SFRJ, »Sl. list«, br. 9/74.

² Ustav SFRJ, op. cit., čl. 203, st. 1. i 4.

³ Detaljnije o tome vidi E. Kardelj: Slobodni udruženi rad, Radnička štampa, Beograd, 1978, str. 312—315.

Držeći se navedenog strateškog opredeljenja normativnim delom Ustava SFRJ je utvrđen celovit sistem osnovnih načela radnog prava koga čine: načelo slobode rada; načelo prava na rad; načelo prava rada sredstvima u društvenoj svojini, samoupravljanja i samoupravnog uređivanja međusobnih radnih odnosa; načelo raspodele prema radu i obezbeđenja materijalne i socijalne sigurnosti radnika i njegove porodice⁴; načelo zaštite na radu uključujući i pravo na ograničeno radno vreme itd.; načelo neotuđivosti i zaštite prava radnika; načelo odgovornosti za povrede prava i obaveza iz radnog odnosa i načelo sindikalnih sloboda. Kao osnova »za delovanje svih i svakog«⁵, ova su načela, ili bi konsekventno realizovana morala biti, temelj i okvir ustavom utvrđenog stepena jedinstva u položaju svih naših radnika i garant ekonomske i socijalne sigurnosti i stabilnosti radnika. Obzirom na rečeno ova se načela preuzimaju, pojmovno i funkcionalno razrađuju, razvijaju i konkretizuju brojnim zakonima i drugim aktima države; samoupravnim radnopravnim opštim aktima i kolektivnim ugovorima o radu, a sa ciljem da se ustavnim opredeljenjima pruži podrška, da podsticaj i obezbedi zaštita⁶.

U modernim pravnim sistemima se prava radnika ne samo posebno utvrđuju, već i ostvaruju i zaštićuju⁷, a zbog toga: a) što se prava radnika razlikuju od imovinskih i drugih prava građana i kvalifikuju kao neotuđiva, b) što se ostvaruju i štite pred posebnim organima i po posebnom postupku i c) što postoji sklonost pravnog poretka da radniku, u određenim granicama i pod određenim uslovima, pruži jaču zaštitu nego instituciji u kojoj je zaposlen⁸. Imajući rečeno na umu pod »zaštitom prava radnika« razumeju se važećim pravom utvrđene norme o ostvarivanju i zaštiti radnicima već priznatih prava o čemu će, zapravo, i biti reči na ovom mestu.

Svoje pravo rada sredstvima u društvenoj svojini koje je »osnova i izvor celog niza drugih neotuđivih ekonomskih, materijalnih i demokratskih prava, obaveza i odgovornosti radnog čoveka u udruženom radu i društvu uopšte«⁹, kao i druga prava stečena po osnovu rada pridodajući im i pravo na ravnopravno i zakonito zasnivanje radnog odnosa, radnici ostvaruju u osnovnoj organizaciji. Odgovarajuća prava aktivna vojna lica i građanska lica na službi u oružanim snagama

⁴ Više o tome dr D. Paravina: Socijalna sigurnost i stabilnost radnika prema novom Ustavu SFRJ, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu (Vanredni broj), 1974, str. 89—97.

⁵ Formulacija iz desetog odeljka Osnovnih načela Ustava SFRJ.

⁶ Vidi: Obrazloženje Nacrta zakona o udruženom radu, poseban prilog dnevnom listu »Borba«, 28. 4. 1976, str. 3.

⁷ U našoj radnopravnoj teoriji vidi na pr. dr A. Baltić — dr M. Despotović: Osnovi radnog prava Jugoslavije, »Savremena admin.«, Bgd., 1978, str. 304—330; dr. R. Pešić: Radno pravo, »Naučna knjiga«, Bgd., 1966, str. 230—241. itd. U stranoj teoriji na pr. G. H. Camerlynck — Gérard Lyon-Caen: Droit du travail, Dalloz, Paris, 1967, str. 57, 286, 291, 575, 9, 11, 14, 538; N. G. Aleksandrov: Sovetskoe trudovoe pravo, »Juridičeskaja literatura«, Moskva, 1972, str. 505—530. i dr.

⁸ Slično vidi dr N. Tintić: Radno i socijalno pravo, (I), Zgb. »Narodne novine«, 1969, str. 98—105.

⁹ E. Kardelj: Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, »Komunist«, Bgd., 1977, str. 112.

ostvaruju saglasno saveznom zakonu, u skladu sa prirodom delatnosti i karakterom oružanih snaga. O ostvarivanju prava radnika zaposlenih kod privatnih poslodavaca, u skladu sa najnovijim republičkim i pokrajinskim zakonima o radnim odnosima¹⁰, dužan je da se stara poslodavac. Dodajmo još da opšti, generički ili svodni pojam »osnovna organizacija«, kao mesto ostvarivanja prava radnika, obuhvata osnovnu organizaciju udruženog rada, organizaciju udruženog rada bez osnovnih i radnu zajednicu u kojima radnici neposredno utvrđuju i ostvaruju svoja prava, dužnosti i odgovornosti.¹¹

Prema Zakonu o udruženom radu (čl. 181) prava, obaveze i odgovornosti radnika se ostvaruju u osnovnoj organizaciji, ako samoupravnim sporazumom, u skladu sa zakonom, nije drukčije predviđeno. Samim ovim Zakonom, kao izuzetak od pravila, predviđeno je da neka svoja prava radnici mogu ostvarivati u delovima osnovne organizacije (radnim jedinicama čl. 471), odnosno u širim celinama od osnovne organizacije (radna i složena organizacija — čl. 177, st. 4. i 5. i čl. 199). Dakle, po pravilu se i individualna i kolektivna ili zajednička prava radnika ostvaruju u osnovnoj organizaciji.

O ostvarivanju pojedinačnih prava, obaveza i odgovornosti odlučuje radnički savet, odnosno drugi odgovarajući organ. (savet: škole, bolnice, fakulteta). Za odlučivanje o ostvarivanju pojedinačnih prava i obaveza radnika radnički savet može obrazovati komisije kao što su npr. komisija: za radne odnose, stručno obrazovanje i usavršavanje, stambene poslove, zaštitu na radu i dr. Za razliku od mogućnosti obrazovanje pomenutih komisija, Zakonom o udruženom radu je utvrđena obaveza obrazovanja disciplinske komisije u svakoj osnovnoj organizaciji sa zadatkom da odlučuje o odgovornosti zbog povreda radne discipline. U osnovnoj organizaciji u kojoj nije obrazovan radnički savet, (organizacija do 30 radnika), o pravima i obavezama odlučuju svi radnici, ako za odlučivanje o pojedinačnim pravima ne obrazuju komisije.

Za razliku od izloženih pravila po kojima o pojedinačnim pravima radnika odlučuju kolegijalni organi (radni kolektiv, radnički savet, komisija), republičkim odnosno pokrajinskim zakonima o radnim odnosima¹² je, kao izuzetak od pravila, predviđena mogućnost da u hitnim i sličnim slučajevima o nekim od pojedinačnih prava i obaveza radnika odlučuje inokosni poslovodni organ (direktor i tsl.) ili drugi ovlašćeni radnik ako ga na to ovlaste radnici samoupravnim radno-pravnim opštim aktima osnovne organizacije. U izloženom smislu odgovorni radnik može biti ovlašćen da odlučuje o: privremenom raspoređivanju radnika na druge neodgovarajuće poslove u izuzetnim okol-

¹⁰ Zakoni su objavljeni u sledećim glasilima: »Sl. list SR BiH«, br. 36/77; »Sl. list SR Crne Gore«, br. 36/77; »Nar. novine SRH«, br. 20/77; »Sl. vesnik SRM«, br. 45/77; »Urad. list SR Slovenije«, št. 24/77; »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 40/77; »Sl. list SAP Kosovo«, br. 47/77; »Sl. list SAP Vojvodine«, br. 31/77.

¹¹ Ustav SFRJ — stručno objašnjenje, »Privredni pregled«, Beograd, 1975, str. 602.

¹² Glasila u kojima su objavljeni zakoni, osim za Hrvatsku, navedena su u belešci 10. U tom smislu vidi za: BiH čl. 101, Crnu Goru čl. 110, Hrvatsku (Narodne novine, br. 11/78) čl. 91, st. 2. i 3, Makedoniju čl. 24, st. 2; Sloveniju čl. 185, i Vojvodinu čl. 117.

nostima (viša sila i sl.); prekovremenom radu; odobravanju plaćenog odsustva; pokretanju prethodnog disciplinskog postupka, privremenom udaljavanju radnika sa radnog mesta, odnosno iz organizacije (suspenziji) i sl.¹³. Dabome da u svim ovim slučajevima ovlašćeni radnik, na osnovu načela sadržanih u čl. 212, 213, 216, 379, 386, 388. Ustava SFRJ i čl. 222, 223. i 224. Zakona o udruženom radu, mora postupati u skladu sa samoupravnim radnopravnim opštim aktima. Dodajmo još da je odgovorni radnik po važećim zakonima obavezan da podnosi izveštaje organima osnovne organizacije o korišćenju datih mu ovlašćenja i u propisanim rokovima.

Odluka kojom se rešava o pravu, obavezi ili odgovornosti radnika mora mu se dostaviti u pismenom obliku (čl. 181, st. 5. Zakona o udruženom radu). Takva odluka mora sadržati pravni osnov, samu izreku o pravu, obavezi ili odgovornosti radnika, obrazloženje i uput o pravnom leku. Sam način dostavljanja odluka se bliže reguliše republičkim (pokrajinskim) zakonima i samoupravnim radnopravnim opštim aktima i to najčešće tako da se: a) neposredno uruči radniku ili b) dostavi preporučenom pošiljkom na poslednju radnikovu adresu poznatu organizaciji ili c) istakne na vidno mesto u organizaciji.

Za slučaj da radnik ne uspe pred nadležnim organima i na izloženi način ostvariti u potpunosti ili delimično svoje pravo njemu stoji na raspolaganju zakonom predviđena mogućnost da se za njega izbori u radnom sporu pred nadležnim sudom s tim što zaštitu prava pred sudom ne može tražiti radnik koji prethodno nije tražio zaštitu prava pred nadležnim organom u osnovnoj organizaciji, osim ako je reč o novčanom potraživanju (čl. 224, st. 2. Zakona o udruženom radu)

II RADNI SPOR

Konačna zaštita prava radnika ostvaruje se pred nadležnim sudom, po pravilu sudom udruženog rada, u radnom sporu. Radni sporovi se razlikuju od drugih sporova u kojima se mogu naći građani kao što su pr. građanskopravni, upravni sporovi. Otuda se ovi sporovi, po pravilu, regulišu zakonodavstvom o radu i proučavaju u radnom pravu.¹⁴

Prava stečena na osnovu rada su, izrekom sadržanom u Ustavu SFRJ, kvalifikovana kao neotuđiva.¹⁵ Neotuđivost i nepovredivost prava na ravnopravnost u zasnivanju radnog odnosa, slobodu rada, pravu na rad, zaštitu od nezaposlenosti, jednaku platu za jednak rad, ograničeno radno vreme, sindikalne slobode, socijalno osiguranje itd., kao osnovna prava čoveka, priznata su i u najširim međunarodnim razmerama Univerzalnom deklaracijom o pravima čoveka koju su Ujedinjene nacije usvojile 10. 12. 1948. god. kao i Međunarodnim paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i Međunarodnim paktom

¹³ Pojediniosti iz čl. 101. Zakona o rad. odnosima SR BiH.

¹⁴ dr A. Baltić — dr M. Despotović, op. cit., str. 307.

¹⁵ Vidi: Ustav SFRJ, op. cit., čl. 13, 14, 100, st. 2, 155, 159, st. 2. i dr.

o građanskim i političkim pravima koje su Ujedinjene nacije usvojile 16. 12. 1966. godine.¹⁶

Smisao neotuđivosti prava radnika je u tome što bi bez njih radni odnos izgubio svoja osnovna obeležja. Kao takva ova prava nisu arbitrarna (i koncesija države) već su bitna i nepovrediva potreba i zahtev tih odnosa sama po sebi — rerum natura i, u tom smislu, spadaju u kategoriju »prirodnih prava«¹⁷. Kao ustavna kvalifikacija neotuđivost prava stečenih na osnovu rada znači da se ona ni zakonom, niti bilo kojim drugim aktom ili radnjom ne mogu oduzeti ili ograničiti. Isto tako se ni radnik ne može odreći prava stečenih na osnovu rada, kao što ih ne može ni preneti na nekog drugog. To, međutim, ne isključuje mogućnost da radnik slobodno raspolaže već ostvarenim rezultatima svoga rada.

Obzirom na istaknuti smisao i značaj prava iz radnog odnosa (individualni, kolektivni i opšti) njihovo vredanje može rezultirati svim vrstama u pravu predviđenih odgovornosti (disciplinske, materijalne, administrativno-kaznene ili prekršajne, privredno-prestupne i krivične), a u zavisnosti od toga za koju ili za koliko odgovornosti su se stekli zakonom zahtevani elementi. U skladu s tim radnik ima pravo zahtevati zaštitu svojih prava pred samoupravnim organima, sudovima udruženog rada i drugim sudovima, kao i pred drugim nadležnim organima, u skladu sa zakonom.

§ 1. POJAM I VRSTE RADNOG SPORA

1. Pojam radnog spora

U našem danas važećem zakonodavstvu o radu, za razliku od ranijeg, ne postoji poseban zakon o radnim sporovima, ni celovita i u jednom propisu data definicija radnog spora. Prema nekadašnjem Zakonu o rešavanju radnih sporova¹⁸ radni spor je bio definisan kao spor koji nastaje između radnika ili nameštenika i poslodavca iz radnih odnosa u privatnim, zadružnim i javnim organizacijama i ustanovama. Već na prvi pogled je jasno da je navedena definicija, a na osnovu bitno izmenjenog stanja kod nas, danas prevaziđena i, kao takva, neodgovarajuća.

U skladu sa načelom po kome: »Rad i rezultati rada određuju materijalni i društveni položaj čoveka, na osnovu jednakih prava i odgovornosti«¹⁹ u osnovi je izjednačen pravni položaj svih zaposlenih lica u našoj zemlji i sva su ona, obzirom i na to, podvedena pod pojam »radnik«. Institucionalizovani oblici društvene organizacije rada, pa i subjekti sa kojima se radnik može naći u sporu, danas su organizacije udruženog rada i radne zajednice (kao društveno-pravna lica).

¹⁶ Navedeni akti su objavljeni u Arhivu za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4/68, str. 636—668. Akt o ratifik. paktova vidi u »Sl. listu SFRJ«, br. 7/71.

¹⁷ U tom smislu vidi dr N. Tintić: Radno i socijalno pravo, (I), op. cit., str. 99.

¹⁸ »Sl. list FNRJ«, br. 47/45. Prečišćen tekst 56/46.

¹⁹ Ustav SFRJ, op. cit., čl. 11, st. 1.

ili poslodavac (kao fizička ili građansko-pravna lica). Danas ogromna većina naših radnika (oko 5,5 miliona²⁰), na osnovu svoga neotuđivog prava rada sredstvima u društvenoj svojini i samoupravljanja samostalno uređuje svoje međusobne radne odnose samoupravnim radno-pravnim opštim aktima, u skladu sa ustavom, zakonom i načelima morala socijalističkog samoupravnog društva.²¹ Dodajmo još da su prava radnika, kao predmet mogućeg radnog spora, znatno proširena i produbljena.

Obzirom na rečeno, a na osnovu dosadašnjih naučnih saznanja o radnom sporu i analize važećeg zakonodavstva o radu, radnopravna teorija je pozvana da utvrdi definiciju radnog spora. Radni spor bi se, u najširem smislu reči, mogao definisati kao spor između radnika pojedinca i osnovne organizacije, odnosno poslodavca ili kao spor između radnika pojedinih delova organizacije, radnika i organa organizacije ili radnika organizacije i organa društveno-političke zajednice ili, najzad, sindikata i komore odnosno drugog poslodavačkog udruženja, a povodom povrede individualnih ili kolektivnih prava radnika koga rešavaju zakonom utvrđeni organi i po propisanom postupku.²²

Prema tome za nastanak radnog spora je bitno postojanje sledećih elemenata: a) subjekti ili stranke, odnosno učesnici u radnom sporu, b) povreda zakonom i u skladu s njim priznatih prava ili obaveza iz radnog odnosa kao predmet spora, c) organi zakonom predviđeni za rešavanje radnih sporova i d) postupak ili način rešavanja radnih sporova. Bez ovih elemenata i to svih zajedno (kumulativno) ne može biti ni samog radnog spora.

2. Vrste radnih sporova

U okviru gore datog opšteg pojma i njegovih bitnih elemenata moguće je razlikovati više vrsta radnih sporova. Diferenciranje radnih sporova se vrši prema strankama, odnosno učesnicima u sporu, prema predmetu spora, prema organima za rešavanje radnih sporova i prema postupku, odnosno načinu rešavanja radnih sporova. Ukratko, radni sporovi se mogu razlikovati i razlikuju se prema svakom od svojih bitnih elemenata. U praksi, zakonodavstvu i teoriji se najčešće radni sporovi dele na individualne i kolektivne, dakle, po subjektima, a zbog toga se najčešće razlikuju metodi, organi i postupak rešavanja ovih sporova. Interes za podelu radnih sporova na individualne i kolektivne radne sporove nije bez osnova ni kod nas. Međutim, sudeći po danas važećem pravu u našoj zemlji čini se da je značajnija podela rad-

²⁰ Vidi Posleratni društveno-ekonomski razvoj Jugoslavije — Statistički prikaz, Savezni zavod za statistiku, Beograd, 1978, str. 30.

²¹ Vidi čl. 179, st. 2. i čl. 575. Zakona o udruženom radu.

²² Uporedi čl. 203, st. 1. i 4, čl. 221. i 226. Ustava SFRJ, op. cit.; čl. 18. i 19. Zakona o sudovima udruženog rada, »Sl. list SFRJ«, br. 24/74; čl. 220—226. i 636—640. Zakona o udruženom radu, op. cit.; čl. 397, st. 6. Zakona o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave, »Sl. list SFRJ«, br. 23/78; čl. 1. i 433—437. Zakona o parničnom postupku, »Sl. list SFRJ«, br. 4/76. i odgovar. republičke zakone.

nih sporova na: a) one koji se rešavaju redovnim putem i b) one koji se nisu mogli rešiti redovnim putem.

Na osnovu analize važećih propisa pod radnim sporovima koji se rešavaju redovnim putem mogli bi se smatrati sporovi između zakonom ovlašćenih subjekata, povodom povrede prava ili obaveza iz radnog odnosa, koji se rešavaju pred sudom ili drugim nadležnim organom u skladu sa zakonom i to redovnim putem.²³

Zakonom ovlašćeni subjekti ili učesnici radnog spora se mogu deliti na obavezne i neobavezne ili eventualne. U obavezne subjekte spadaju, apstraktno govoreći, predlagači i protivnik predlagača (prema odredbama zakona o sudovima udruženog rada), odnosno tužilac i tuženik (prema odredbama Zakona o parničnom postupku. Konkretnije govoreći najčešće se radni spor vodi između radnika kao predlagača i organizacije kao protivnika predlagača ili obratno, odnosno između radnika kao tužioca i poslodavca kao tuženika ili obratno. Međutim subjekti radnog spora mogu biti: radnici u osnovnoj organizaciji, radnici u drugim osnovnim organizacijama sa kojima je zaključen samoupravni sporazum, društveni pravobranilac samoupravljanja, sindikat, organ samoupravne radničke kontrole i skupština društveno-političke zajednice.²⁴ Isto tako u radnim sporovima u vezi sa kolektivnim ugovorima o radu subjekti su sindikat na jednoj i privredna komora ili koje drugo poslodavačko udruženje na drugoj. Ukratko, ko će biti subjekti, a ko eventualni učesnici u radnom sporu zavisi od brojnih okolnosti kao što su na pr.: radni odnosi u društvenom sektoru ili oni u sektoru lične svojine, zaštita individualnog ili kolektivnog prava radnika, da li je u pitanju prethodni pokušaj zaštite prava pred samoupravnim organima osnovne organizacije ili konačna zaštita tih prava pred sudom ili drugim nadležnim organom itd.

Predmet zaštite u radnom sporu može biti svako društveno-ekonomsko i drugo samoupravno pravo radnika koje im je priznato zakonom i na osnovu zakona samoupravnim radnopravnim opštim aktom, kolektivnim ugovorom o radu, odlukom o prijemu, odnosno ugovorom o radu ili rešenjem o postavljenju s tim da se spor rešava redovnim putem. O organima i načinu rešavanja radnih sporova biće niže govora.

Pod radnim sporovima koji se nisu mogli rešiti redovnim putem (obustave rada) razumeju se sporovi između radnika pojedinih delova organizacije udruženog rada, odnosno radnika i organa u organizaciji ili radnika u organizaciji i organu društveno-političke zajednice povodom povrede kolektivnih prava radnika, koji se nisu mogli rešiti redovnim putem, pri čijem rešavanju sindikat ima posebno naglašenu ulogu uz mogućnost angažovanja i drugih društveno-političkih organizacija pa i skupštine društveno-političke zajednice, kod kojih su organi nadležni za rešavanje uslovljeni učesnicima u sporu i, najzad, radi čijeg se rešavanja mogu preduzimati zakonom propisane mere i radnje.²⁵

²³ Vidi izvore i odredbe navedene u belešci 22, osim odredaba čl. 636—640. Zakona o udruženom radu.

²⁴ Vidi na pr. čl. 180, st. 4. Zakona o udruženom radu.

²⁵ Uporedi sa čl. 47. Ustava SFRJ i čl. 636—640. Zakona o udruženom radu.

Dakle, kod ove vrste radnih sporova je karakteristično: a) da su to kolektivni radni sporovi, b) da se vode povodom povrede kolektivnih prava priznatih radnicima, c) da se nisu mogli rešiti redovnim putem tj. uz pomoć redovnih pravnih sredstava koja radnicima stoje na raspolaganju za zaštitu njihovih prava u organizaciji i izvan nje, d) da je kod ovih sporova posebno naglašena uloga sindikata uz mogućnost angažovanja i drugih društveno-političkih organizacija pa i skupštine društveno političke zajednice, e) da su organi nadležni za rešavanje ovih sporova uslovljeni time da li je povod za spor u organizaciji ili izvan organizacije i f) da se radi rešavanja radnih sporova koji se nisu mogli rešiti redovnim putem mogu preduzimati zakonom propisane mere i radnje.

§ 2. REŠAVANJE RADNIH SPOROVA REDOVNIM PUTEM

1. Uslovi za vođenje radnog spora

Da bi se mogao voditi radni spor moraju se steći sledeći uslovi: a) da je povređeno kolektivno ili individualno pravo ili obaveza iz radnog odnosa, b) da je radnik prethodno pokušao zaštititi svoje pravo podnošenjem zahteva za njegovu zaštitu (prigovora) nadležnom organu u osnovnoj organizaciji i c) poštovanje zakonom propisanih rokova za pokretanje radnog spora. Tek ako su se stekli navedeni uslovi, i to svi zajedno, moguće je pokrenuti radni spor pred sudom ili drugim nadležnim organom, u skladu sa zakonom.

a) *Povreda prava ili obaveze radnika kao predmet radnog spora.* I ako radni sporovi u našem sistemu zasnovanom na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi, društvenoj svojini i samoupravljanju niti imaju niti mogu imati karakter antagonističkih sporova koji proizilaze iz dijametralno suprotnih interesa radnika i kapitalista, oni su ipak mogući i, verovatno, će još dugo biti. U uslovima postojanja pojava i pokušaja monopolskog raspolaganja sredstvima u društvenoj svojini, zloupotreba pozicije i uzurpacija prava radnika društvo ne bi bilo dobar domaćin ako bi samoupravne odnose prepustilo njihovom stihijnom kretanju i razvoju.²⁶ Radi toga je u Osnovna načela Ustava SFRJ i uneto da radnička klasa i svi radni ljudi i putem državne vlasti opšteobaveznim normama obezbeđuju socijalističke društvene odnose, »štite slobode i prava čoveka i građanina, socijalističke samoupravne odnose i samoupravna prava radnih ljudi, rešavaju društvene sukobe i štite ustavom utvrđeni poredak«.²⁷

Prava i obaveze radnika se utvrđuju ustavom, zakonom, razumejući tu i ratifikovane međunarodne sporazume iz ove oblasti, samoupravnim radnopravnim opštim aktima, kolektivnim ugovorima o radu i individualnim ugovorima o radu, odnosno drugim osnovima za zasnivanje radnog odnosa. Oduzimanje, ograničavanje ili vređanje na bilo koji način tih i tako utvrđenih prava i obaveza jeste i može biti predmet radnog spora.

²⁶ U tom smislu vidi E. Kardelj: Slobodni udruženi rad, op. cit., str. 309.

²⁷ Osnovna načela Ustava SFRJ, op. cit., V/7.

b) *Prethodni pokušaj zaštite prava u osnovnoj organizaciji.* Kako je već istaknuto, zaštitu prava pred sudom ne može tražiti radnik koji *prethodno* nije tražio zaštitu prava pred nadležnim organom u osnovnoj organizaciji, osim ako ostvaruje novčano potraživanje.²⁸ Tim rešenjem je, u uslovima samoupravljanja, proces zaštite prava radnika prirodno usmeren prvenstveno na osnovnu organizaciju i njene okvire. To bi morao biti najbrži i najsigurniji način da se zaštiti ugroženo pravo radnika jer iz osnovne organizacije proizlaze i instrumenti (samoupravni radnopravni opšti akti), a tamo su i organi koji mogu pravilno rešiti spor.²⁹

Kao redovno pravno sredstvo za intervenciju protiv prvostepene odluke o pravu ili obavezi radnika donete u osnovnoj organizaciji radniku stoji na raspolaganju zahtev za zaštitu prava koji se podnosi organu utvrđenom statutom osnovne organizacije u roku od 30 dana računajući ga od dana prijema prvostepene odluke, odnosno od dana kada je saznao za povredu svoga prava. Na ovom mestu ukažimo, kao što je to i ranije činjeno, na to da je adekvatniji institut »prigovor« nego »zahtev«, kad je u pitanju zaštita povređenog prava kako je to i dosad bilo i kako je i danas u oblasti disciplinske odgovornosti (čl. 204, st. 5. ZUR-a), prestanka radnog odnosa (čl. 219 ZUR-a) i kod osporavanja svakog rešenja kojim se odlučuje o pravima i dužnostima radnika u državnim organima.³⁰

U skladu sa privilima iz čl. 181. Zakona o udruženom radu treba očekivati da će o ostvarivanju pojedinačnih prava, obaveza i odgovornosti u prvom stepenu odlučivati komisije radničkog saveta, a da će radnički savet, obzirom na intenciju zakonodavca da se radni kolektiv osnovne organizacije ne opterećuje pojedinačnim pravima, biti statutom određen da odlučuje po prigovoru u drugom stepenu. Pravni učinak prigovora se sastoji i u tome što on, po pravilu, zadržava od izvršenja prvostepenu odluku. Od rečenog pravila zakon poznaje samo nekoliko izuzetaka uslovljenih prirodom ili nužnom hitnošću, odnosno neodložnošću. U tom smislu prigovor ne zadržava prvostepenu odluku o: ličnom dohotku, privremenom udaljenju sa rada (suspenziji), o privremenom rasporedu na neodgovarajuće radno mesto zbog izuzetnih okolnosti (viša sila i sl.) i o prekovremenom radu u slučajevima predviđenim zakonom.

Drugostepeni organ je dužan izjasniti se o prigovoru u roku od 30 dana, računajući od dana podnošenja prigovora. Ako je o zahtevu sadržanom u prigovoru postignut pismeni sporazum, taj sporazum ima snagu izvršne isprave. Dodajmo još da radnik, prema čl. 222, st. 3. Zakona o udruženom radu, ima pravo prisustvovati raspravljanju zahteva iznetog u prigovoru i izjasniti se o činjenicama od značaja za donošenje odluke.

²⁸ Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 224, st. 2.

²⁹ Vidi dr. B. Blagoev: Radni odnosi u Zakonu o udruženom radu, Arhiv, Beograd, br. 1/77, str. 42—44.

³⁰ Argumentaciju za izneto opredeljenje vidi u dr D. Paravina: Radni odnosi prema Nacrtu zakona o udruženom radu, Pravni život, Beograd, br. 6—7/76, str. 46. Vidi i Zakon o osnovama sistema državne uprave i..., čl. 397, st. 1.

Prethodnu zaštitu pred nadležnim organom u svojoj osnovnoj organizaciji radnik može zahtevati sam, a može se obratiti za pomoć i posredovanje određenim organima u organizaciji (osnovna organizacija sindikata, samoupravna radnička kontrola) ili izvan organizacije (sindikata, inspekcija rada, društveni pravobranilac samoupravljanja).

Značajnu ulogu u zaštiti prava radnika ima sindikat. To se ogleđa, pre svega, u zakonom izričito utvrđenoj obavezi organa koji rešava o prigovoru da pre donošenja odluke zatraži mišljenje sindikata. Isto tako sindikat može zastupati radnika po njegovom zahtevu ili uz njegov pristanak. Ako radnik ne podnese prigovor ili odbije da ga sindikat zastupa, a povređeno je samoupravno pravo uopšte, postupak može pokrenuti i sam sindikat.

Novu instituciju našeg pravnog sistema od koje se mnogo očekuje, između ostalog, i u oblasti zaštite prava radnika predstavlja društveni pravobranilac samoupravljanja. Kao samostalan organ društvene zajednice, on preduzima mere i pravna sredstva i vrši druga zakonom utvrđena prava i dužnosti radi ostvarivanja zaštite samoupravnih prava radnika. U tom smislu ovaj organ pokreće postupak za zaštitu samoupravnih prava radnika po svojoj inicijativi ili na inicijativu radnika, organa samoupravne radničke kontrole, organizacije udruženog rada, drugih samoupravnih organizacija i zajednica itd.³¹

Obraćajući se organu nadležnom za odlučivanje po prigovoru radnik se može istovremeno obratiti inspekciji rada (radnici u državnim organima — upravnoj inspekciji), kao organu uprave nadležnom za nadzor nad primenom propisa o radu. Inspekcija rada će, ako nađe da je povređeno pravo radnika, posredovati kod nadležnog organa u osnovnoj organizaciji. Organ u organizaciji je dužan da se istovremeno izjasni o zahtevu iz prigovora i o posredovanju inspekcije, s tim da inspekciju rada izvesti o ishodu u roku od osam dana.³² Osim posredovanja inspekcija rada ima još jedno znatno moćnije sredstvo. Naime, ako ona nađe da je konačnom odlukom osnovne organizacije očigledno povređeno pravo radnika, a radnik je poveo radni spor, odložiće svojim rešenjem izvršenje konačne odluke do donošenja pravosnažne sudske odluke. I kad ne nađe da je očigledno povređeno pravo radnika ona može, na zahtev radnika, odložiti izvršenje konačne odluke o prestanku radnog odnosa i o raspoređivanju radnika, do okončanja radnog spora. Šta više, žalba na pomenuta rešenja inspekcije rada ne odlaže njihovo izvršenje, a protiv konačnih rešenja nije dopušten upravni spor.³³

c) *Poštovanje zakonom utvrđenih rokova za pokretanje radnih sporova.* Radni spor pred sudom, prema Zakonu o udruženom radu (čl. 224, st. 1) se može pokrenuti u roku od 30 dana, računajući od

³¹ O društvenom pravobranilocu samoupravljanja vidi: Ustav SFRJ, op. cit., čl. 131; Zakon o društvenom pravobranilocu samoupravljanja, »Sl. list SFRJ«, br. 36/75 i odgovarajuće republičke, odnosno pokrajinske zakone.

³² Pojednosti iz Zakona za radotničke odnose, »Sl. vesnik na SRM«, br. 45/77, čl. 104.

³³ U izloženom smislu vidi sledeće odredbe zakona o radnim odnosima: BiH — čl. 136; Crna Gora — čl. 142; Makedonija — čl. 104, Srbija — čl. 154, Kosovo — čl. 151 i Voj. — čl. 155.

dana prijema konačne odluke, odnosno 30 dana od poslednjeg dana do koga je konačna odluka morala biti donešena. Samo za ostvarivanje novčanih potraživanja, prema Zakonu o zastarelosti potraživanja (čl. 19),³⁴ rok za pokretanje radnog spora je 3 godine, računajući od dana dospelosti potraživanja.

Ovi rokovi su prekluzivni te se, kao takvi, ne mogu menjati ni voljom subjekata radnog spora, ni voljom suda. Njihovim propuštanjem se gubi pravo na sudsku zaštitu, a sud je dužan odbaciti predlog za pokretanje radnog spora, odnosno tužbu podnesenu po isteku zakonom propisanih rokova kao neblagovremene.

2. Sudovi i drugi organi nadležni za rešavanje radnih sporova i postupaka

Ako, dakle, radnik ne uspe prethodnim podnošenjem prigovora zaštititi svoje pravo pred nadležnim organom u osnovnoj organizaciji, odnosno ako se o prigovoru ne doneše odluka u zakonskom roku od 30 dana, a što ima učinak negativne odluke (čitanje administracije), on stiće pravo da se predlogom, odnosno tužbom obrati nadležnom sudu i da kroz radni spor konačno zaštititi svoje pravo.

Zaštita prava radnika pred sudom je i najznačajniji oblik spoljne zaštite. Sudovi su, u skladu sa načelom izraženim u čl. 219. Ustava SFRJ, nezavisni u vršenju sudske funkcije i sude na osnovu ustava, zakona i samoupravnih opštih akata. Pred njima se radnik i organizacija (društveno-pravno lice), odnosno radnik i poslodavac, kao spoljnim, nezavisnim i samostalnim organima, pojavljuju kao potpuno ravnopravni učesnici odnosno stranke u radnom sporu. Zaštita prava radnika, prema danas važećim propisima u našoj državi, obezbeđuje se pred sudovima udruženog rada i drugim sudovima, kao i pred drugim nadležnim organima, u skladu sa zakonom.³⁵ U jedinstvenom sistemu vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi sudsku funkciju vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti, i samoupravni sudovi. Samoupravni sudovi se ustanovljavaju kao sudovi udruženog rada, arbitraže, mirovna veća, izbrani sudovi i kao drugi oblici samoupravnih sudova.³⁶

a) Sudovi udruženog rada

Sudovi udruženog rada su samostalni društveni organi koji, kao samoupravni sudovi, vrše sudsku funkciju u granicama svoje nadležnosti utvrđene ustavom i zakonom.³⁷ Saveznim zakonom o sudovima udruženog rada utvrđena su načela o obrazovanju, nadležnosti i sasta-

³⁴ »Sl. list SFRJ«, br. 40/53. i 57/54.

³⁵ Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 220.

³⁶ Ustav SFRJ, op. cit., čl. 217. i 225.

³⁷ O ovoj vrsti sudova detaljnije vidi u monografiji dr. V. Rajovića: Sudovi udruženog rada, izdanje Novinske ustanove Službeni list SFRJ, Beograd, 1975.

vu sudova udruženog rada.³⁸ Republičkim odnosno pokrajinskim zakonima o sudovima udruženog rada³⁹ bliže se uređuju osnivanje, sastav, sedište, nadležnost i organizacija.⁴⁰

Sud udruženog rada, kao sud prvog stepena, osniva se za teritoriju jedne ili više opština ili za teritoriju republike (pokrajine) — opšti sud udruženog rada. Posebni sudovi udruženog rada mogu se, u skladu sa zakonom,⁴¹ osnivati za rešavanje sporova o samoupravnim pravima iz pojedinih oblasti društveno-ekonomskih odnosa.⁴² U republici (pokrajini) osniva se sud udruženog rada drugog stepena kao viši (ujedno i najviši) koji odlučuje o žalbama protiv odluka prvostepenih sudova i vrši druge poslove poverene mu zakonom. Na zajedničkoj sednici delegata viših sudova udruženog rada razmatraju se pitanja od značaja za ujednačavanje sudske prakse ovih sudova.

Stvarna nadležnost sudova udruženog rada, kao što je istaknuto, u skladu sa ustavom je utvrđena saveznim i republičkim (pokrajinskim) zakonima o sudovima udruženog rada. Ovi sudovi, između ostalog, odlučuju o zahtevima za zaštitu prava rada sredstvima u društvenoj svojini, o zaključivanju i sprovođenju samoupravnih sporazuma o udruživanju i međusobnim radnim odnosima, kao i o drugim zakonom određenim vrstama sporova iz društveno-ekonomskih odnosa.⁴³

Konkretnije govoreći, kad je reč o pojedinačnim pravima i obavezama radnika, sudovi udruženog rada su nadležni za rešavanje radnih sporova o zasnivanju i prestanku radnog odnosa i o svim drugim samoupravnim pravima i obavezama iz međusobnih radnih odnosa radnika u udruženom radu u organizacijama udruženog rada i drugim društvenim pravnim licima.⁴⁴ Radnim sporovima se smatraju i sporovi učesnika prijavljenih na oglas, odnosno konkurs kad pred sudom pobijaju konačne odluke o izboru radnika bilo zato što izabrani kandidati ne ispunjavaju propisane uslove, bilo zbog bitne povrede postupka.⁴⁵ Ovako izričito opredeljenje zakonodavca je nužno zbog toga što je reč o kandidatima za zasnivanje radnog odnosa, dakle licima izvan radnog odnosa u radnom sporu, ali i zbog potrebe da se obezbedi i zaštititi zakonitost u zasnivanju radnog odnosa i ustavom garantovana ravnopravnost i jednakost u svemu tome.

Kad je reč o kolektivnim radnim sporovima nastalim povodom zaključivanja i sprovođenja samoupravnih sporazuma o udruživanju i međusobnim radnim odnosima podsetimo da je Zakonom o udruženom radu utvrđena obaveza po kojoj su radnici u osnovnoj organizaciji u sastavu iste radne organizacije dužni samoupravnim sporazu-

³⁸ Vidi čl. 226, st. 2. Ustava SFRJ i Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. list SFRJ«, br. 24/74.

³⁹ Zakoni su objavljeni u sledećim republičkim (pokrajinskim) službenim glasilima: BiH, 31/74; Crna Gora, 27/75; Hrv., 26/76; Maked., 41/75; Slovenija, 38/74; Srbija, 32/75; Kosovo, 32/76; Vojvodina, 15/75.

⁴⁰ Savezni Zakon o sudovima udruženog rada, op. cit., čl. 4.

⁴¹ Ustav SFRJ, čl. 223, st. 2. (poslednja rečenica).

⁴² Zakon o sudovima socijalnog osiguranja, »Uradni list SR Slov.«, št. 7/77.

⁴³ Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 226.

⁴⁴ Savezni Zakon o sudovima udruženog rada, čl. 4.

⁴⁵ Vidi Zakon o udruženom radu, čl. 226.

mom o udruživanju u radnu organizaciju urediti *zajedničke osnove i merila za uređivanje određenih prava, obaveza i odgovornosti koji proizlaze iz zajedničkih interesa*. Tako mogu postupiti i radnici osnovnih organizacija u sastavu raznih radnih organizacija, a u okviru iste složene organizacije. Sa ovim osnovima i merilima radnici su dužni usaglasiti samoupravne opšte akte kojima se uređuju radni odnosi.⁴⁶ Ukratko, radnopravni samoupravni opšti akti moraju biti u saglasnosti sa ustavom, zakonom, društvenim dogovorom, samoupravnim sporazumom i statutom, a ne mogu biti u suprotnosti sa načelima morala socijalističkog samoupravnog društva, inače su nezadovoljni i ništavi.⁴⁷

Ako radnici u osnovnoj organizaciji ne usklade samoupravne opšte akte o radnim odnosima sa zajedničkim osnovama i merilima za uređivanje određenih prava i obaveza radnici u toj osnovnoj organizaciji i radnici u drugim osnovnim organizacijama sa kojima su zaključili samoupravni sporazum, društveni pravobranilac samoupravljanja, sindikat, organ samoupravne radničke kontrole i skupština društveno-političke zajednice mogu pokrenuti spor pred sudom udruženog rada radi usklađivanja samoupravnih opštih akata sa zajednički utvrđenim osnovama i merilima.⁴⁸ Dodajmo još da »sudovi udruženog rada imaju značajnu funkciju i u pogledu vršenja nadzora nad zakonitošću akata organizacija udruženog rada. Naime, kad skupština društveno-političke zajednice obustavi od izvršenja samoupravni opšti akt određene organizacije udruženog rada koji nije usklađen sa drugim samoupravnim opštim aktom ili odlukom sa kojom mora biti u skladu, onda odluku o tome da li je taj opšti akt usklađen ili nije donosi odgovarajući sud udruženog rada«.⁴⁹

Mesna nadležnost suda udruženog rada u sporovima iz društveno-ekonomskih i drugih samoupravnih odnosa (kolektivnim) se određuje prema sedištu samoupravne organizacije u kojoj, odnosno prema kojoj organizacije udruženog rada, samoupravne interesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice — učesnici u postupku, imaju odnosno vrše samoupravna prava, ako zakonom nije drukčije određeno. Za radne sporove o zasnivanju i prestanku radnog odnosa, kao i o drugim pravima i obavezama radnika iz međusobnih radnih odnosa u društvenim pravnim licima, pored suda na čijem se području nalazi sedište društveno-pravnog lica, nadležan je i sud udruženog rada na čijem se području obavlja poslovanje⁵⁰

Postupak pred sudom udruženog rada se vodi, po pravilu, prema odredbama Zakona o parničnom postupku,⁵¹ ukoliko odgovaraju prirodi sporova o kojima sud odlučuje i ako nisu suprotne odredbama Zakona o sudovima udruženog rada.⁵² Kao osnovna su prihvaćena načela koja se primenjuju i pred redovnim sudom, a koja omogućuju i

⁴⁶ Pravila iz čl. 180, st. 1, 2. i 3. Zak. o udruženom radu.

⁴⁷ Zakon o udruženom radu, čl. 179, st. 2, čl. 128. u vezi sa čl. 115, st. 4. i 5, čl. 575, 588. i 598.

⁴⁸ Upoređi sa Zakonom o udruženom radu, čl. 180, st. 4.

⁴⁹ E. Kardelj: Samoupravni udruženi rad, op. cit., str. 310.

⁵⁰ Vidi čl. 20. i 21. u vezi sa čl. 18. i 19. savez. Zakona o sudovima udruženog rada i čl. 39, st. 1. Zak. o udruženom radu.

⁵¹ Zakon o parničnom postupku je objavljen u »Sl. listu SFRJ«, br. 4/77.

⁵² Vidi čl. 13. Zakona o sudovima udruženog rada.

obezbeđuju pravilnu primenu propisa i donošenje zakonitih odluka kao što su načelo: zakonitosti, javnosti, materijalne istine, nezavisnosti, ekonomičnosti, kontradiktornosti, usmenosti i neposrednosti, zbornosti i dr. Zbog posebne prirode ovih sporova primenjuju se i dva načela koja se pred redovnim sudovima ili ne primenjuju ili samo ograničeno primenjuju.

Prvo od tih načela jeste istražno ili inkviziciono načelo po kome je sud dužan u potpunosti i istinito utvrditi činjenice od kojih zavisi osnovanost zahteva u sporu uključujući i one koje subjekti spora nisu izneli ili koje među njima nisu sporne i izvesti i one dokaze koje učesnici nisu predložili, ako je to po oceni suda potrebno radi donošenja ispravne odluke. Drugo načelo jeste načelo oficijelnosti po kome sud nije vezan zahtevom predlagača spora i neće uvažiti zahteve subjekata u sporu koji su u suprotnosti sa prinudnim propisima ili načelima moralna socijalističkog samoupravnog društva te će, nezavisno od tih zahteva, nastaviti postupak i doneti odluku o spornom odnosu. Prema tome, jednom pokrenuti postupak sud udruženog rada vodi po službenoj dužnosti. U istom smislu je eventualni sporazum stranaka u sporu pred prvostepenim sudom udruženog rada punovažan, ali tek kad ga sud odobri.⁵³

Postupak za zaštitu prava radnika pred sudom udruženog rada se pokreće predlogom koga podnosi radnik u roku od 30 dana od dana prijema konačne odluke osnovne organizacije, a po njegovom zahtevu ili pristanku može ga podneti i sindikat, organ samoupravne radničke kontrole, društveni pravobranilac samoupravljanja i društveno-politička zajednica.⁵⁴ Društveno-politička zajednica, društveni pravobranilac samoupravljanja i statutom sindikata ovlašćena sindikalna organizacija mogu pokretati postupak uvek kad je u pitanju zaštita samoupravnih prava radnika, a mogu učestvovati i u postupku koga nisu pokrenuli ako prijave svoje učešće. Sud udruženog rada je dužan obavestavati društvenog pravobranioca samoupravljanja i o postupku koga on nije pokrenuo.⁵⁵

Kad dobije predlog radnika kojim pokreće postupak za zaštitu uskraćenog mu, ograničenog ili na drugi način povređenog prava sud udruženog rada osnovanost zahteva sa materijalno-pravne i formalno pravne strane. Ako sud utvrdi da je radniku uskraćeno ili ograničeno pravo priznato mu na osnovu zakona ili samoupravnog opšteg akta poništi će konačnu odluku i naložiti osnovnoj organizaciji da omogući radniku realizaciju prava. Zbog povrede postupka sud će poništiti odluku osnovne organizacije ako utvrdi da je ta povreda bitno uticala na njeno donošenje.

Sud udruženog rada je ovlašćen da u izreci svoje odluke uredi sporni odnos o kojem između učesnika nije postignuta saglasnost ako je predmet spora, između ostalog, zaključivanje ili sprovođenje samoupravnog sporazuma o udruživanju u organizaciju ili koje drugo samo-

⁵³ Izloženo istražno načelo i načelo oficijelnosti uporedi sa odredbama čl. 28. i 32. Zak. o sudovima udruženog rada.

⁵⁴ Z. Lenac: Zaštita prava radnika iz radnog odnosa, objavljeno u zborniku »Radni odnosi u teoriji i praksi«, Pravni fakultet u Zagrebu, 1978, str. 147. i dr.

⁵⁵ Zakon o sudovima udruženog rada, čl. 23, st. 5, 24, st. 2. i 25.

upravno pravo ili dužnost radnika koje se, prema ustavu i zakonu, uređuju samoupravnim opštim aktom. Ovakva odluka suda udruženog rada zamenjuje, odnosno dopunjava samoupravni opšti akt. Prema tome, zadatak je suda udruženog rada ne samo da primenjuje i tumači propise, već i da stvara samoupravne opšte akte i na taj način razvija samoupravno radno pravo i samoupravljanje uopšte. Protiv pravosnažne odluke suda udruženog rada kojom se uređuje sporni samoupravni odnos, pošto ona zamenjuje ili dopunjava samoupravni opšti akt (i upravo zbog toga), može se pokrenuti postupak pred ustavnim sudom radi ocene njene ustavnosti odnosno zakonitosti.⁵⁶

Protiv prvostepene odluke suda udruženog rada može se izjaviti žalba drugostepenom sudu u roku od 15 dana od dana dostavljanja odluke. Žalba zadržava odluku od izvršenja. Ako je u pitanju primena prinudnih propisa ili načela morala socijalističkog samoupravnog društva drugostepeni sud udruženog rada ispituje ožalbenu odluku u celini nezavisno od toga u kome je delu žalbom napadnuta.⁵⁷

Zaštita prava radnika pred drugim sudovima ili drugim nadležnim organima, u skladu sa zakonom, takođe se obezbeđuje. Osim sudova udruženog rada, određene nadležnosti u rešavanju radnih sporova imaju redovni sudovi (opšte nadležnosti i privredni sudovi) i ustavni sudovi. Od vansudskih organa, osim već pomenutih, zaštita prava radnika se, u skladu sa zakonom, obezbeđuje i pred skupštinama društveno-političkih zajednica, samoupravnih interesnih zajednica, odnosno njihovih organa, kao i pred arbitražnim većima za radne sporove itd.

b) Redovni sudovi

Do najnovije ustavne reforme iz 1974. godine kojom su uvedeni sudovi udruženog rada sa ovlašćenjem da, između ostalog, rešavaju sporove iz međusobnih radnih odnosa radnika u društveno-pravnim licima sve radne sporove su rešavali redovni sudovi opšte nadležnosti. Danas u nadležnost redovnih sudova spada samo rešavanje radnih sporova između radnika i privatnih poslodavaca (fizičkih ili građansko-pravnih lica). Ti se sporovi raspravljaju po odredbama Zakona o parničnom postupku modifikovanom u nužnoj meri. Modifikacije sadržane u glavi dvadeset sedmoj pomenutog Zakona (postupak u parnicama iz radnog odnosa), između ostalog, respektuju načelo hitnosti u rešavanju radnih sporova. Isto tako u toku trajanja radnog spora sud može i po službenoj dužnosti odrediti privremene mere koje se primenjuju u izvršnom postupku radi sprečavanja nasilnog postupanja ili radi otklanjanja nenadoknadive štete. Protiv ovog rešenja nije dopuštena posebna žalba. U presudi kojom nalaže izvršenje neke činiidbe, prema navedenom Zakonu, sud će odrediti rok od osam dana za njeno izvršenje. Rok za podnošenje žalbe protiv prvostepene presude je takođe osam dana.⁵⁸

⁵⁶ Uporedi sa pravilima sadržanim u saveznom Zakonu o sudovima udruženog rada, op. cit., čl. 34. i 38.

⁵⁷ Vidi savezni Zakon o sudovima udruženog rada, op. cit., čl. 35. i 37.

⁵⁸ Zakon o parničnom postupku, »Sl. list SFRJ«, br. 4/77.

Izuzetno od pravila po kome sud udruženog rada raspravlja sporove iz međusobnih radnih odnosa radnika u društveno-pravnim licima redovni (privredni) sud rešava i radne sporove radnika čije su organizacije udruženog rada u stečajnom postupku (čl. 36, t. 2. Zakona o redovnim sudovima).

Najzad, odluke sudova udruženog rada koje su podobne za sudsko izvršenje, izvršavaju redovni sudovi po pravilima izvršnog postupka. Izvršavanje ostalih odluka obezbeđuje skupština opštine primenjujući, u tom cilju, mere predviđene ustavom i zakonom.⁵⁹

Međutim, u odnosima između redovnih sudova i sudova udruženog rada bilo je i danas ima dosta nedoumica. Tako je bilo, a možda i sada ima, mišljenja da radne sporove o naknadi štete (koju radnik pričinu organizaciji ili trećem licu, odnosno pretrpi na radu), i ako ih vode radnici u udruženom radu, i dalje treba da raspravljaju redovni sudovi opšte nadležnosti.⁶⁰ S druge strane ima pokušaja da se i sporovi između radnika i privatnih poslodavaca stave u nadležnost sudova udruženog rada.⁶¹ Čini se da posle donošenja Zakona o udruženom radu i Zakona o parničnom postupku ovim nedoumicima, posmatrano de lege lata, nema mesta jer prvi Zakon izričito upućuje i organizaciju i radnika na sud udruženog rada radi realizacije naknade štete,⁶² kao što i drugi radne sporove između radnika i privatnih poslodavaca izričito stavlja u nadležnost redovnih sudova.⁶³

Još dva veoma značajna pitanja su sporna u odnosima između redovnih i sudova udruženog rada, pa i povodom zaštite prava radnika. Prvo pitanje se tiče mogućnosti pobijanja pravosnažnih odluka sudova udruženog rada putem vanrednih pravnih lekova pred redovnim sudovima, a drugo sastava zajedničke sednice delegata republičkih i pokrajinskih sudova udruženog rada, odnosno obezbeđivanja jedinstva sudske prakse.

Po mišljenju Saveznog suda koje polazi od čl. 233, st. 3. Ustava SFRJ koji glasi: »Zakonom se određuje pod kojim se uslovima odluka samoupravnog suda može pobijati i kod redovnog suda i uređuje se izvršenje ovih odluka«, moguće je da se pred Saveznim sudom pobijaju pravosnažne odluke sudova udruženog rada kad su u pitanju savezni propisi. Suprotno iznetom predsednici sudova udruženog rada tvrde, takođe se pozivajući na ustav, da Zakon o udruženom radu »potpuno jasno i nedvosmisleno poverava izvršavanje sudske funkcije u sporovima koji nastanu iz samoupravnih odnosa samo samoupravnim sudovima i na taj način isključuje bilo kakvu ingerenciju redovnih sudova u sudskom odlučivanju u pogledu te vrste sporova, pa bilo da se radi o redovnom postupku ili postupku na osnovu vanrednih pravnih sredstava«.

⁵⁹ Vidi čl. 54. saveznog Zakona o sudovima udruženog rada.

⁶⁰ U tom smislu vidi M. Kovačević — M. Matović: Zbirka propisa o sudovima udruženog rada i društvenom pravobraniocu samoupravljanja. »Privredna štampa«, Bgd., 1975, str. 23—25.

⁶¹ Vidi Zakon o osnivanju, nadležnosti i sastavu sudova udruženog rada, »Sl. list SR BiH«, br. 31/74, čl. 36. i Z. Lenac: Zaštita prava radnika iz radnog odnosa, op. cit., str. 144.

⁶² Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 207. i 208.

⁶³ Zakon o parničnom postupku, op. cit., čl. 1. i 433—437.

Slična razilaženja postoje i u pogledu drugog pitanja. Savezni sud smatra da u zajedničkoj sednici sudova udruženog rada treba da učestvuje i Savezni sud »koji bi bio jedino ovlašćen za zauzimanje načelnih stavova, značajnih za primenu saveznih propisa«. Na drugoj strani predstavnici republičkih i pokrajinskih sudova udruženog rada stoje na stanovištu da oni mogu samostalno zauzimati načelne stavove u pogledu svih pitanja značajnih za ujednačavanje svoje sudske prakse.⁶⁴

Nema sumnje da su izložena pitanja delikatna i pravno, i politički pa ih je u toliko potrebniije svestrano proučiti i adekvatno rešiti. Ovo i s toga što sudsku funkciju u *jedinstvenom* sistemu vlasti i samoupravljanja vrše i redovni i samoupravni sudovi,⁶⁵ a jedinstvo sistema vlasti i samoupravljanja nužno podrazumeva i određenu meru jedinstva u zaštiti prava, odnosno u delovanju sudskog sistema. Međutim, samo postojanje navedenih razlika upućuje na zaključak da sadašnji zakonodavno-pravni sistem nije dograđen — ni na nivou Federacije, ni na nivou republika i pokrajina.

Na nivou Federacije, kao što je poznato, suda udruženog rada nemamo, a postojeće institucije u okviru redovnih sudova (Savezni sud (Zajednička sednica) za sada nemaju nikakvih ovlašćenja u odnosu na odluke sudova udruženog rada. S druge strane i jedni i drugi sudovi primenjuju određene savezne propise i rešavaju o određenim pitanjima u kojima svakako treba objedinjavati i usklađivati stavove, odnosno praksu. Na republičkom nivou je samo Ustavom Slovenije predviđena mogućnost zajedničke sednice Vrhovnog suda Slovenije i samoupravnih sudova koji konačno odlučuju o pojedinim stvarima, na kojoj ovi sudovi zauzimaju »načelna pravna mišljenja o pitanjima značajnim za jednako primenjivanje zakona i drugih propisa«.

Na osnovu izloženog i u našoj teoriji je izneto mišljenje po kome bi se mogla uvesti vanredna pravna sredstva na konačne odluke sudova udruženog rada kao što su: zahtev za preispitivanje pravosnažnih odluka i zahtev za zaštitu zakonitosti. Rešavanje po tim sredstvima bi se moglo poveriti ili nekim novim institucijama na nivou pokrajine, republike i Federacije ili vrhovnim sudovima u federalnim jedinicama odnosno Saveznom sudu tako preorganizovanim da uključe i ovu mogućnost. Ukoliko ne bi bilo prihvatljivo uvođenje vanrednih pravnih sredstava korisno bi bilo obezbediti odgovarajuće institucije, kao što su zajednička sednica i slično, preko kojih bi se postiglo ono čega sada nema, a što bi nam trebalo — da u određenoj meri objedinjavaju stavove i jednih i drugih sudova jer je u pitanju jedinstvo društveno-pravne zaštite. Tako bi se i nova institucija suda udruženog rada, prema istom mišljenju, dogradila i adekvatnije uklopila u celokupni sistem našeg društva.⁶⁶

⁶⁴ O izloženim razilaženjima vidi u Izveštaju o radu Saveznog suda i povodom njega sačinjenoj Informaciji predsednika republičkih i pokrajinskih sudova udruženog rada razmatrane na Odboru Saveznog veća Skupštine Jugoslavije 17. 6. 1977.

⁶⁵ Ustav SFRJ, op. cit., čl. 217.

⁶⁶ Vidi prof. dr M. Perović: Redovni i samoupravni sudovi i sudovi bez parničenja, »Politika«, Bgd., 6. i 6. II 1978.

c) Ustavni sudovi

Značajnu ulogu u zaštiti pojedinačnih i kolektivnih prava radnika u našem sistemu imaju i ustavni sudovi. Svoje međusobne radne odnose uspostavljene u zajedničkom radu društvenim sredstvima u osnovnoj organizaciji, odnosno u radnoj zajednici, a na osnovu i u okviru svojih samoupravnih prava radnici uređuju samoupravnim radnopravnim aktima. Međutim, ne sme se gubiti iz vida da ti akti moraju biti u skladu sa ustavom i zakonom i da ne mogu biti u suprotnosti sa načelima morala socijalističkog samoupravnog društva bez kojih uslova se imaju smatrati nedozvoljenim i, u skladu s tim, ništavim.⁶⁷ Nužno je još podvući da je odnos radnopravnih samoupravnih opštih akata sa zakonom znatno prisniji od odnosa između zakona i drugih samoupravnih opštih akata kojima se ne regulišu (ili u koliko se njima ne regulišu) međusobni radni odnosi. Ovo stoga što je za druge samoupravne opšte akte dovoljno da nisu u suprotnosti sa zakonom dok radnopravni samoupravni opšti akt po izreci zakonodavca »mora biti u skladu i sa zakonom«.⁶⁸

U okviru navedenih ustavom i zakonom utvrđenih granica, prema tome, imaju se kretati i radnici u društveno-pravnim licima prilikom donošenja radnopravnih samoupravnih opštih akata i ustavni sudovi u ocenjivanju saglasnosti tih akata sa ustavom i zakonom.⁶⁹ Za ocenu saglasnosti radnopravnih samoupravnih opštih akata sa Ustavom SFRJ i saveznim zakonom za čije su izvršenje odgovorni savezni organi nadležan je Ustavni sud Jugoslavije, a u svim drugim slučajevima odgovarajući ustavni sud republike odnosno pokrajine.

Prema gotovo svim dosad vršenim analizama i javno saopštenim ocenama u našem samoupravnim opštim aktima i dalje se nalaze rešenja kojima se narušavaju samoupravni odnosi i prava, unose sitnosopstvenički interesi i grupnosvojniški odnosi, ispoljavaju birokratske tendencije i sl. Ocene o raspodeli ličnih dohodaka takođe nisu pozitivne. Raspodela se često tretira kao neko usko tekuće pitanje, a ne kao strateško pitanje socijalističkog sistema i položaja čoveka u našem društvu. »Kaže se da suviše mnogo, mislim da to i praksa potvrđuje, prava čoveka danas zavise od toga gde radi, a mnogo manje od toga kako on lično radi i kakve stvaralačke rezultate daje, a to sigurno nije ustavna pozicija.«⁷⁰

Ocenjujući ustavnost i zakonitost samoupravnih radnopravnih opštih akata ustavni sudovi su pozvani da odstranjuju iz njih sve one sadržaje koji nisu u skladu sa ustavom i zakonom i na taj način značajno doprinose razvoju i samoupravljanja i samoupravnog radnog prava. Tim putem idući značajno se doprinosi i zaštiti konkretnih po-

⁶⁷ Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 13, 14, 206, st. 2, 207, st. 2. kao i Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 161, 179, st. 1. i 2, čl. 575, 588. i 598, st. 1.

⁶⁸ Vidi Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 179, st. 2. u vezi sa st. 1. i čl. 161. st. 1.

⁶⁹ Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 205—208. i 375, st. 1, t. 4.

⁷⁰ Dr Mijat Šuković, predsednik Ustavnog suda Crne Gore, na savetovanju ustavnih sudova u Beogradu, aprila 1978 (citirano po izveštaju dnevnog lista »Politika«, od 17. 4. 78.).

jedinačnih i kolektivnih prava radnika obzirom na pravni i moralni karakter odluka ustavnih sudova, kao i obzirom na činjenicu da se te odluke objavljuju u službenom glasilu odgovarajuće društveno-političke zajednice i tako bivaju dostupne najširoj javnosti.

Inicijativu za pokretanje postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti samoupravnog opšteg akta mogu dati razni subjekti uključujući i radnika pojedinca. Sam postupak najčešće pokreće skupština društveno-političke zajednice koja je obustavila od izvršenja samoupravni opšti akt, a mogu ga pokrenuti i drugi ustavom ovlašćeni subjekti,⁷¹ kao i sam ustavni sud po sopstvenoj inicijativi. Podsetimo još da je svaki organ koji odlučuje o pojedinačnim stvarima, a smatra da samoupravni radnopravni opšti akt na osnovu koga odlučuje nije u saglasnosti sa ustavom ili zakonom, dužan pokrenuti postupak pred ustavnim sudom.⁷²

Ako ustavni sud utvrdi da samoupravni opšti akt ili pojedine njegove odredbe nisu u skladu sa ustavom ili zakonom on će ih, a u zavisnosti od konkretnih okolnosti, poništiti ili ukinuti.⁷³ Odluka ustavnog suda o ukidanju samoupravnog opšteg akta ima isto dejstvo i u pogledu pojedinačnih akata donesenih na osnovu ukinutog samoupravnog opšteg akta kojim se vređaju ustavom ili zakonom priznata prava. Odgovarajuće dejstvo ima i odluka o poništavanju samoupravnog radnopravnog opšteg akta.

Radnik kome je povređeno pravo konačnim ili pravosnažnim pojedinačnim aktom donesenim na osnovu samoupravnog opšteg akta za koga je odlukom ustavnog suda utvrđeno da nije u saglasnosti sa ustavom ili zakonom ima pravo da traži od nadležnog organa izmenu tog akta. Predlog za izmenu pojedinačnog akta se može podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke ustavnog suda u službenom glasilu odgovarajuće društveno-političke zajednice, ako od dostavljanja pojedinačnog akta do donošenja odluke ustavnog suda nije proteklo više od jedne godine. Ako se utvrdi da se izmenom pojedinačnog konačnog ili pravosnažnog akta ne mogu otkloniti posledice ustavnog sud može odrediti da se one otklone povraćajem u pređašnje stanje, naknadom štete ili pak na neki drugi odgovarajući način.⁷⁴

Od vansudskih organa, osim već pomenutih, zaštita prava radnika se obezbeđuje pred skupštinama društveno-političkih i samoupravnih interesnih zajednica, odnosno njihovim organima, pred arbitražnim većima za radne sporove itd.

d) Arbitraže i drugi organi

Skupština opštine ili, izuzetno druge društveno-političke zajednice kad je to zakonom predviđeno, u ostvarivanju društvene zaštite samoupravnih prava radnika i društvene svojine, preduzima zakonom

⁷¹ Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 387. i odgovarajuće odredbe republičkih i pokrajinskih ustava.

⁷² Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 207, st. 4.

⁷³ Uporedi sa čl. 385. Ustava SFRJ.

⁷⁴ Slično iznetom vidi dr S. Popović: Samoupravno pravo, izdanje Pravnog fak. u Nišu, 1978, str. 357.

predviđene privremene mere ako su u organizaciji udruženog rada bitno poremećeni samoupravni odnosi. Smatra se da su bitno poremećeni samoupravni odnosi, između ostalog, i ako nije obezbeđeno da radnici u organizaciji neposredno i ravnopravno uređuju i ostvaruju međusobne radne odnose, ako se u propisanom roku ne donese radnopravni samoupravni opšti akt itd.

Nadzor nad zakonitošću rada radnih organizacija i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, ako zakonom nije drukčije određeno, vrši nadležni organ skupštine opštine na čijem području se nalazi sedište organizacije. Pod ovim nadzorom se razume nadzor nad saglasnošću samoupravnih opštih akata sa ustavom, zakonom i višim samoupravnim opštim aktom. Ako je poslovodni organ obustavio od izvršenja samoupravni opšti akt zbog nesaglasnosti sa višim pravnim aktom dužan je o tome obavestiti skupštinu opštine, a ova u roku od 30 dana isti akt razmotriti i doneti rešenje i u roku od daljih 8 dana pokrenuti postupak pred ustavnim sudom ako je u pitanju nesaglasnost sa ustavom ili zakonom, odnosno pred sudom udruženog rada ako je reč o nesaglasnosti sa višim samoupravnim opštim aktom. Propuštanje zakonom utvrđenih rokova od strane skupštine opštine ima za posledicu to da se obustavljeni samoupravni opšti akt može primenjivati.⁷⁵

Zaštita položaja i prava naših radnika privremeno zaposlenih u inostranstvu se obezbeđuje u skladu sa načelom jedinstvenog istupanja prema inostranstvu. Tu zaštitu sprovode nadležni savezni i republički odnosno pokrajinski organi uprave i savezne i republičke odnosno pokrajinske organizacije, organizacije udruženog rada, samoupravne interesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice — neposredno ili u saradnji sa društveno-političkim i drugim organizacijama.

Pred organima samoupravnih interesnih zajednica se takođe ostvaruju i štite značajni kompleksi prava radnika kao što su oni sa područja zapošljavanja, socijalnog osiguranja, stanovanja, dečije zaštite i dr.

Arbitražna veća su posebni organi pred kojima se rešavaju ili mogu rešavati i individualni i kolektivni radni sporovi redovnim putem. Prema danas važećem zakonodavstvu o radu arbitražna veća za rešavanje kolektivnih radnih sporova između sindikata i privredne komore odnosno drugog poslodavačkog udruženja, a povodom zaključivanja ili izmena odnosno dopuna kolektivnih ugovora o radu, kao obavezni organi su predviđena zakonima o radnim odnosima Bosne i Hercegovine i Slovenije.

Ta veća su sastavljena od po tri člana (arbitra) i tri zamenika. Po jednog člana i zamenika imenuju: izvršni savet društveno-političke zajednice za čiju teritoriju važi kolektivni ugovor o radu, odgovarajući sindikat i komora. Na zahtev jedne od ugovornih strana o spornim pitanjima rešava arbitražno veće. Odluka ovog veća zamenjuje ili dopunjava kolektivni ugovor o radu. U drugim republikama i pokra-

⁷⁵ Vidi Zakon o udruženom radu, čl. 616—638. i 641—647.

jinama kolektivnim ugovorima o radu se utvrđuju način obrazovanja arbitraže i postupak rešavanja kolektivnih radnih sporova između sindikata i komore, odnosno drugog poslodavačkog udruženja.⁷⁶ Pored ovih arbitražnih veća doskora smo, istina samo u Srbiji, imali i arbitraže za rešavanje individualnih radnih sporova kojima se radnik mogao, ako je hteo, obratiti pre pokretanja spora pred nadležnim sudom, a rokovi za pokretanje spora pred sudom su za to vreme mirovali.⁷⁷

3. Izvršavanje pravosnažnih sudskih odluka donesenih u radnim sporovima

Poslednju etapu na putu ostvarivanja i zaštite prava radnika predstavlja obezbeđenje bezuslovnog i bezizuzetnog izvršavanja pravosnažnih sudskih odluka donesenih u radnim sporovima. Tek bezuslovnim izvršavanjem ovih odluka definitivno se obezbeđuje ostvarivanje i zaštita važećim propisima priznatih prava radnika i obratno, bez tog uslova sve dosad rečeno gubi svoj smisao i svrhu. Obzirom na rečeno u civilizovanom svetu je već odavno obezbeđen visok autoritet i bezuslovno poštovanje sudskih odluka od svih i svakog.

U našoj novijoj praksi ili preciznije krajem šezdesetih i početkom sedamdesetih godina masovnije su se ispoljile teškoće baš u izvršavanju pravosnažnih sudskih odluka donesenih u radnim sporovima, posebno onih o reintegraciji radnika. Takvom stanju stvari po svemu sudeći, između ostalog, značajno su doprinela neprecizna zakonska razgraničenja obaveza i ovlašćenja između organa samoupravljanja i rukovodećih ljudi u radnim organizacijama. Isto tako se čini da su neizvršavanju ovih odluka pogodovala blage i neadekvatne sankcije. Posledice su bile izuzetno ozbiljne. Radnik je ostajao bez svojih prava i ako su mu u tome zaštitu pružile najviše sudske instance. U takvim slučajevima umesto zakona carovala je svemoćna samovolja nanoseći ozbiljnu štetu čitavom sistemu zaštite ustavnosti i zakonitosti na najosetljivijem terenu vređajući osnovne interese našeg socijalističkog društva u celini.

Izloženo stanje, de lege lata, znatno je popravljeno. Zakonom je izričito precizirano da je pravosnažnu sudsku odluku donesenu u radnom sporu dužan da izvrši poslovodni organ ili ovlašćeni radnik u osnovnoj organizaciji i to u roku od 15 dana od dana dostavljanja sudske odluke, ako u samoj odluci nije određen drugi rok. Ako poslovodni organ ili ovlašćeni radnik u osnovnoj organizaciji ne izvrši pravosnažnu sudsku odluku u navedenom roku čini težu povredu radne obaveze. Kvalifikujući neizvršavanje pravosnažne sudske odluke kojom se obezbeđuje zaštita prava radnika kao povredu radne obaveze, i to

⁷⁶ »Sl. list SR BiH«, br. 36/77, čl. 117. i »Uradni list SR Sl.«, št. 24/77, čl. 198. Vidi i Društveni dogovor o usklađivanju prava i obaveza radnika zaposlenih kod radnih ljudi koji samostalno obavljaju delatnost ličnim radom sredstvima u svojini građana i kod građanskih pravnih lica i fizičkih lica, »Sl. list SFRJ«, br. 43/76, čl. 18.

⁷⁷ Zakon o pravima i obavezama radnika u udruženom radu, »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 18/74, čl. 149. i 150.

teže, zakonodavac stavlja do znanja odgovornom pojedincu u osnovnoj organizaciji i svima drugim da mu se za takvo ponašanje može izreći svaka disciplinska kazna predviđena za težu povredu, pa i isključenje iz organizacije. Dalje, neizvršavanje pravosnažne sudske odluke donesene u postupku za zaštitu prava radnika u gore navedenom zakonom određenom roku se kvalifikuje i kao prekršaj za koji će se kazniti organizacija novčanom kaznom do 50.000 dinara, a odgovorno lice u organizaciji takođe novčanom kaznom do 10.000 dinara.⁷⁸

Na kraju, dodajmo još da je od 1973. godine neizvršavanje pravosnažne sudske odluke kojom je odlučeno o vraćanju radnika na rad (reintegraciji) kvalifikovano i kao krivično delo. Za to delo službeno ili odgovorno lice će se kazniti zatvorom od tri meseca do tri godine.⁷⁹ Rezimirajmo. Prema sadašnjem stanju u našem zakonodavstvu precizno je određeno odgovorno lice koje je dužno izvršiti pravosnažnu sudsku odluku o zaštiti prava radnika, rokovi u kojima se odluka mora izvršiti i sankcije disciplinske, administrativno-kaznene pa i krivične. Osnovano je verovati da će izloženo i u praksi rezultirati sigurnijom i potpunijom zaštitom prava radnika. Međutim, za sigurnije i celovitije zaključivanje o stanju stvari u praksi bila bi neophodna analitička istraživanja, permanentna i zasnovana na odgovarajućoj naučnoj metodologiji.

Ako i uz sve rečeno pravosnažna sudska odluka o zaštiti prava radnika ostane neizvršena radniku je omogućeno da njeno prinudno izvršenje zahteva od suda. Naime, prema saveznom Zakonu o sudovima udruženog rada odluke ovih sudova, podobne za sudsko izvršenje, izvršavaju redovni sudovi po pravilima izvršnog postupka. Izvršenje ostalih odluka sudova udruženog rada (nepodobnih za sudsko izvršenje) obezbeđuje nadležna opštinska skupština primenjujući mere predviđene ustavom i zakonom.⁸⁰

Za sudsko izvršenje su podobne one odluke sudova udruženog rada kojima se nalaže neka činidba kao na pr.: da se plati određeni novčani iznos, da trpi ostvarenje nekog prava učesnika u sporu, da se omogući u organizaciji vraćanje na rad radnika sa kojim je nezakonito raskinut radni odnos. Procesno-pravno posmatrano odluka suda udruženog rada postaje podobna za prinudno izvršenje istekom roka određenog za dobrovoljno izvršenje naložene činidbe (istekom paricionog roka). Kao izvršni naslov može služiti odluka suda udruženog rada snabdevenog klauzulom izvršnosti. Tu klauzulu stavlja prvostepeni (osnovni) sud udruženog rada.⁸¹

⁷⁸ Izloženo uporedi sa Zakonom o udruženom radu, op. cit., čl. 225, u vezi sa čl. 198. i čl. 652, st. 1, t. 8. i st. 2.

⁷⁹ Vidi bivši Krivični zakonik, čl. 198a. i sada važeći Krivični zakon SFRJ, »Sl. list SFRJ«, br. 36/77, čl. 197, kao i odgovarajuće odredbe republičkih i pokrajinskih krivičnih zakona i to svih.

⁸⁰ Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. list SFRJ«, br. 24/74, čl. 54.

⁸¹ U izloženom smislu vidi i M. Kovačević — M. Matović: Zbirka propisa o sudovima udruženog rada i društvenom pravobraniocu samoupravljanja sa komentarom, op. cit., str. 53.

§ 3. REŠAVANJE SPOROVA KOJI SE NISU MOGLI REŠITI REDOVNIM PUTEM (OBUSTAVE RADA)

1. Opšti pogled

U našem najnovijem radnom pravu, izgrađenom na načelima Ustava SFR Jugoslavije iz 1974. godine, poseban teorijski i praktični značaj za međusobno diferenciranje radnih sporova dobio je način njihovog rešavanja. Po tom kriterijumu, kako je već ukazano (vidi gore § 1.), svi se radni sporovi dele na one koji se rešavaju redovnim putem i one sa kojima to nije slučaj. O radnim sporovima (individualnim i kolektivnim) koji se rešavaju redovnim putem (pred zakonom predviđenim vansudskim i sudskim organima i po propisanom postupku) već je bilo reči.⁸² Pod ovim naslovom, u osnovi preuzetom iz Zakona o udruženom radu (deo četvrti, glava sedma, odeljak drugi) biće reči o radnim sporovima koji se nisu mogli rešiti redovnim putem ili, jasnije rečeno, o pravnim pravilima koja se imaju primenjivati za slučaj obustave rada radnika u radnoj organizaciji ili njenom delu.

Pravnim pravilima iz navedenog odeljka Zakona o udruženom radu se konkretizuju načela sadržana u čl. 47. Ustava SFRJ i još neka sa kojima zajedno predstavljaju krupnu novinu čitavog posleratnog pravnog sistema naše socijalističke države. U njima je sadržano saznanje da ni »samoupravna demokratija nije sistem zasnovan na idealnoj harmoniji, nego, naprotiv, na borbi mišljenja i na kritici prakse, pa često i na direktnoj konfrontaciji parcijalnih interesa«.⁸³

Pod konfliktnim i vanrednim putem, za razliku od onog redovnog, u rešavanju kolektivnih radnih sporova podrazumeva se obustava rada u našim, odnosno štrajk u uslovima kapitalističkog društveno-ekonomskog, političkog i pravnog sistema. Rečenim se, dabome, ne izjednačavaju ove dve kategorije baš kao što nisu jednaki ni uslovi unutar kojih se one pojavljuju i u okviru kojih moraju biti posmatrane uzimajući naročito u obzir položaj i ulogu radničke klase u datoj državi.

Prema Ustavu naše zemlje SFR Jugoslavija je savezna država zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi čije se društveno-ekonomsko uređenje zasniva na slobodnom udruženom radu sredstvima rada u društvenoj svojini i na samoupravljanju radnika u proizvodnji i raspodeli društvenog proizvoda u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada i društvenoj reprodukciji u celini. U tom sistemu, načelno je opredeljenje, samo rad i rezultati rada opredeljuju materijalni i društveni položaj čoveka na osnovu jednakih prava i odgovornosti. U skladu s ovim načelom niko ne može, ni neposredno ni posredno, sticati materijalne i druge koristi eksploatacijom tuđeg rada. Podvucimo još da niko ne sme na bilo koji način onemogućavati ni ograničavati radnika da ravnopravno s drugim radnicima odlučuje o svom radu i o uslovima i rezultatima svoga rada.⁸⁴

⁸² Vidi odeljak pod §2. gore.

⁸³ E. Kardelj: Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, »Komunist«, Bgd., 1977, str. 95.

⁸⁴ Upoređi izloženo sa Ustavom SFR Jugoslavije »Sl. list SFRJ«, br. 9/74, čl. 1, 10, 11. i dr.

Saglasno rečenom, stoji se na stanovištu da je štrajk kao društveno-istorijska kategorija u uslovima društveno-ekonomskog, političkog i pravnog sistema zasnovanog na vlasti radničke klase i svih radnih ljudi, društvenoj svojini na sredstvima rada i samoupravljanju prevaziđen. Načelno govoreći pravo radnika na samoupravljanje i pravo na štrajk su dva nespojiva prava koja se međusobno isključuju.⁸⁵ Obzirom na to, iako štrajk nije bio zabranjen nijednim propisom socijalističke Jugoslavije naša radnopravna teorija,⁸⁶ za razliku od one u kapitalističkim zemljama,⁸⁷ se nije detaljnije bavila kategorijom štrajka.

»Takva su teorijska razmišljanja o problemu štrajka — obustava rada u našim uslovima. No, u praksi, kao što znamo, stvari stoje nešto drukčije, jer je obustava rada od strane radnika bilo. Jasno je da prednji stavovi pretpostavljaju da samoupravljanje u svim organizacijama predstavlja stvarnost u praksi, u kojoj bi svaki radnik bio stvarno neposredni upravljač društvenom proizvodnjom, odnosno društvenim poslovima i aktivni učesnik u raspodeli dohotka (i ličnog dohotka) u svojoj organizaciji.«⁸⁸ Time bi se i u praksi realizovala ustavna načela po kojima se svakom radniku u udruženom radu sredstvima u društvenoj svojini zajemčuje da u organizaciji udruženog rada u kojoj radi i u svim drugim oblicima udruživanja rada i sredstava, zajedno i ravnopravno sa drugim radnicima, upravlja radom i poslovanjem organizacije udruženog rada i poslovima i sredstvima u celokupnosti odnosa društvene reprodukcije, da uređuje međusobne radne odnose, odlučuje o dohotku koji ostvari u različitim oblicima rada i sredstava i da stiče lični dohodak prema radu.

Međutim, dug je i težak put od proklamacije do realizacije. Da su toga svesni duboko i tvorcii našeg najnovijeg Ustava dokaz je u njemu izričito sadržana odredba po kojoj se kvalifikuje kao protivustavan svaki akt i radnja kojima se povređuju navedena prava radnika.⁸⁹

2. Uzroci i karakteristike obustava rada kao metoda za rešavanje kolektivnih radnih sporova koji se nisu mogli rešiti redovnim putem

Najuopštenije govoreći, uzroci obustava rada se nalaze u raskoraku između normativnog i stvarnog koji se ilustruje konstatacijom

⁸⁵ Detaljnije o sumiranom gledištu vidi: I. Božičević: Nužnost ili izlišnost štrajka kao metoda i sredstva sindikalne aktivnosti u našoj stvarnosti, Socijalizam, br. 1/1959.

⁸⁶ U našoj radnopravnoj teoriji o štrajku vidi dr A. Baltić — dr M. Despotović: Osnovi radnog prava Jugoslavije, »Savremena administracija«, Bgd., 1978, str. 324—326; dr R. Kyovsky: Učbenik delovnega prava in socialnega zavarovanja, (I), Ljubljana, 1961, str. 112—113; dr B. Perić: Radno pravo, (I), Sarajevo, 1949, str. 105, i (II), Sarajevo, 1950, str. 85 i dr.

⁸⁷ O štrajku u stranoj radnopravnoj teoriji vidi na pr. Arthur Nikisch: Arbeitsrecht (Zweiter band). Tübingen, 1959, str. 8, 25, 37, 78, 79—195, 324—348; G. H. Camerlynck — Gérard Lyon-caen: Droit du travail, Dalloz, Paris, 1967, str. 8, 33, 46, 485—521; K. W. Wedderburn: Cases and labour law, Cambridge, 1967, str. 371—537.

⁸⁸ Dr A. Baltić — dr M. Despotović, op. cit., str. 325.

»Radu se daje više časti nego vlasti.«⁹⁰ Tu konstataciju Vinko Hafner, Predsednik Saveza sindikata Slovenije, objašnjava na sledeći način: »Očigledno je naime da se one društvene strukture koje su dugo upravljale u ime radničke klase teško privikavaju na sadašnje stanje kada sami radnici treba da upravljaju. Stoga se i na ostvarivanje revolucionarne parole: »Radu čast i vlast« gleda otprilike ovako: čast — to već može, vlast međutim samo postepeno.«⁹¹

U studiji »Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja« drug Edvard Kardelj ukazuje da samoupravna demokratija nije sistem zasnovan na idealnoj harmoniji već da u tom sistemu i te kako mora biti prisutan pluralizam samoupravnih interesa. »Kad govorimo o pluralizmu zajedničâ interesâ, onda, očigledno, ne mislimo samo na *institucije* samoupravnih interesnih zajednica, nego na sve *vrste interesa* koji se ispoljavaju u samoupravnom socijalističkom društvu upravo kao proizvod odnosa u tom društvu... U odnosima socijalističkog samoupravljanja većina društvenih interesa se ne politizira, nego se pojavljuje u svom autentičnom obliku... Štaviše, većina tih odnosa, a i konflikata koji nastaju u toj oblasti, i nisu toliko odnosi među ljudima koliko su odnosi ljudi prema stvarima. Samoupravno socijalističko društvo, odnosno njegov demokratski sistem, olakšaće rešavanje problema te vrste ako ih bude zadržalo takve kakvi oni stvarno jesu, dakle kao odnos prema stvarima, a ne kao odnos među ljudima. Zato u sistemu samoupravnog demokratskog pluralizma većina tih problema može da se rešava samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem, a samo jednim delom političkim odlučivanjem većinom glasova ili arbitražom državnih organa, uz odgovarajuće angažovanje društveno-političkih organizacija.«⁹²

Na ovom mestu je reč o onom znatno manjem delu kolektivnih radnih sporova koji se nisu mogli rešiti redovnim putem jer »u društvu postoje i konflikti među parcijalnim interesima, protivrečnosti između pojedinačnih i zajedničkih interesa, između državne vlasti i parcijalnih samoupravnih interesa; postoji određena protivrečnost između samoupravljanja u društveno-ekonomskim odnosima i načina poslovnog upravljanja procesom rada i poslovanja, što izaziva sukob između radnika i tehnobirokratskih tendencija; zatim postoje socijalne razlike među pojedinim slojevima radničke klase i radnog naroda.«⁹³ Saznanja o protivrečnostima socijalističkog samoupravnog društva i konfliktima koji se mogu javljati kao njihova propratna pojava drug Edvard Kardelj još snažnije podvlači u svom poslednjem obimnijem delu »Slobodni udruženi rad«. »U našem društvu se više puta pokazalo«, piše autor, »da su antisamoupravne tendencije, shvatanja i navike jači faktor nego što su to spremni da priznaju oni koji veruju u auto-

⁸⁹ Vidi Ustav SFRJ, op. cit., čl. 14, st. 1. i 3.

⁹⁰ Naslov pod kojim V. Krivokapić traži odgovor na pitanje: Zašto dolazi do prekida rada?, Komunist, Beograd, br. 1134, od 1. 12. 1978, str. 14.

⁹¹ Iz referata na Desetom kongresu Saveza sindikata Slovenije (citirano po V. Krivokapiću: prethodna beleška).

⁹² E. Kardelj: Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, op. cit., str. 94—96.

⁹³ E. Kardelj: op. cit., str. 97—98.

matski razvoj samoupravljanja, na osnovu spontano izražene volje radničke klase. Naime, tu nisu u pitanju samo neke trenutne slučajne pojave nego određene, stalno prisutne tendencije koje nužno proizlaze iz strukture i protivrečnosti koje dolaze do izražaja u njegovom razvoju i u razvoju odnosa u društvu uopšte.⁹⁴ Obzirom na rečeno naš sistem samoupravne demokratije mora biti sposoban ne samo da izrazi pluralizam samoupravnih interesa, nego i da demokratskim putem razrešava konflikte među tim interesima.

Na izloženim saznanjima, kako mislimo, temelje se pravna pravila sadržana u našem važećem pravnom sistemu koja se imaju primenjivati za slučaj obustava rada i u kojima je precizirana uloga sindikata kao najšire radničke klase, drugih društveno-političkih organizacija i nadležnih organa društveno-političkih zajednica. Naime, nedоследna primena rešenja novih sistemskih zakona i gomilanje problema na području sticanja i raspodele dohotka i ličnih dohodaka, cena, potrošnje i slično i njihovo sporo i neefikasno rešavanje ima direktnog uticaja na raspoloženje radničke klase i radnih ljudi u celini, kako stoji i u najnovijim javnosti saopštenim ocenama.⁹⁵

Jedna od propratnih pojava takvih kretanja, koju ne treba potcenjivati ali ni precenjivati, jesu obustave rada. Potcenjivati ih ne bi trebalo već i zbog toga što one postoje i odraz su stvarnog stanja kod nas ili pak u delovima našeg društva (udruženog rada). Precenjivanjem obustava rada bi se, s druge strane, izgubila iz vida celina našeg sistema i njegove osnovne karakteristike.

Prema nekim podacima Saveza sindikata Jugoslavije u 1978. godini je bilo oko 100 obustava rada u našoj državi i njihov je broj u porastu. Međutim, po svemu sudeći, na području Federacije se za sada obustave rada i ne izučavaju dovoljno celovito i sistematski tako da na tom nivou i nemamo kompleksnih analiza. Nešto drukčije, koliko znamo, stvari stoje u Sloveniji. Tamo se već više od pet godina ovom problematikom sistematski bavi Istraživački centar za samoupravljanje pri Republičkom veću Saveza sindikata. Prema analizama toga Centra u Sloveniji se u tom razdoblju javlja oko 50 obustava rada godišnje.⁹⁶

Do obustava rada dolazi »u organizacijama udruženog rada i onim sredinama gdje poslovodne i političke strukture i samoupravni organi, uključujući i organizacije Saveza komunista i Sindikata, nisu dobro radile na dosljednom provođenju ustava i Zakona o udruženom radu i na rješavanju životnih problema radnika. U suštini se radi o situaciji kada grupe ljudi povezane s poslovodnim strukturama donose odluke o ličnim dohocima, zajedničkoj potrošnji, obrazovanju, stanovima i slično, bez učešća radnika. Obustave rada su se u poslednje vrijeme najčešće dešavale u vezi s donošenjem pravilnika o raspodjeli sredstava za lične dohotke, radnim odnosima i stanovima. Naime, rad-

⁹⁴ E. Kardelj: Slobodni udruženi rad, Radnička štampa, Beograd, 1978, str. 309.

⁹⁵ Vidi V. Bakarić: Otvoreni prostori ovladavanja društva udruženog rada, Komunist, Bgd., br. 1137 od 22. 12. 1978, (poseban prilog, str. VII).

⁹⁶ Izloženo uporedi sa V. Bakarić, op. cit., str. VII i V. Krivokapić: Radu se daje više časti nego vlasti, op. cit., str. 14.

nici su očekivali da u tim pravilnicima bude dosljedno primenjen princip raspodjele prema radu i ojačana njihova materijalna i socijalna pozicija, a u suštini su unijeti stari odnosi».⁹⁷

I prema analizama navedenog Centra kod radnika koji pribegavaju takvom načinu protesta preovlađuje mišljenje da je njihov uticaj na odlučivanje u samoupravnim organima nedovoljan, pa se stoga, usled nemogućnosti da reše nagomilane probleme u okviru postojećih redovnih institucija, odlučuju na obustavu rada kao krajnji korak. Lični dohoci su znatno najčešći neposredni uzrok obustava rada. Kod radnika koji obustavljaju rad je izražena težnja i zahtev da se vrednovanje rada radnika u neposrednoj proizvodnji i u administraciji (zajedničke službe) izjednači, kako po radnim uslovima tako i po tretmanu u sistemu raspodele ličnih dohodaka.

Među onima koji pribegavaju obustavama rada preovlađuju radnici iz neposredne proizvodnje, a većinu čine slabije obučeni za rad. Kad se broj obustava rada uporedi sa brojem zaposlenih u pojedinim granama, ispađa da ih je najviše bilo u radnim organizacijama industrije i saobraćaja i to najčešće u dislociranim pogonima, a što ozbiljno upozorava na odnose između tih pogona i organizacija udruženog rada u čijem su sastavu. U obustavama rada do sada nisu učestvovali rukovodeći kadrovi u organizacijama udruženog rada. Isto tako obustave rada se nisu javljale kod radnika zaposlenih u društvenim delatnostima i državnim organima.

»Izgubljeno radno vreme, odnosno trajanje prekida rada gotovo je zanemarljivo do te mere da ono ne može biti pokazatelj na osnovu koga bi trebalo ocenjivati značaj prekida rada. Prekidi rada su najduže trajali dva do tri časa. To vreme je toliko kratko da u njemu nije moguće rešiti nijedan od problema zbog kojih je došlo do prekida rada. U stvari to je samo neka vrsta signala i upozorenja da se problemi počnu odlučnije i brže rešavati. Iako je na 1.000 zaposlenih, recimo, u prošloj godini izgubljeno svega 5,3 dana karakteristično je da su svi radnici koji su rad prekidali posle vraćanja na posao izrazili spremnost da radno vreme i gubitak u proizvodnji nadoknade».⁹⁸

Dakle, obustavama rada, kao krajnjim sredstvom borbe, određene kategorije radnika izražavaju protest i nezadovoljstvo svojim ekonomskim i socijalnim položajem u radnoj organizaciji ili položajem radnika u udruženom radu u određenoj društvenoj sredini. Obustavama rada ti radnici zahtevaju, energičnije nego obično, da se u konkretnoj sredini istinski uspostave i poštuju odnosi sadržani u opredeljenjima našeg društva. S druge strane, nijedna obustava rada nije bila usmerena protiv samoupravnog sistema u organizaciji udruženog rada i šire od toga.

Prema tome, mora se učiniti sve, kako podvlači dr V. Bakarić, da se dosledno ostvaruje samoupravna pozicija radnika i efikasnije

⁹⁷ V. Bakarić: Otvoreni prostori ovladavanja društva udruženog rada, op. cit., str. VII.

⁹⁸ V. Krivokapić: op. cit., str. 14.

rešavaju problemi radnika i radnih ljudi. Tada neće dolaziti do obustava rada, koje nisu niti bi smele biti karakteristika samoupravnog sistema u kome radnici imaju sudbinu u svojim rukama.⁹⁹

3. *Pravna pravila koja se imaju primenjivati za slučaj obustava rada*

Pravila ove vrste, kao što je već ukazano, predstavljaju novinu u pravnom sistemu Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije. Prva načelna opredeljenja o njima data su u Ustavu SFRJ iz 1974. godine, a nešto konkretnija razrada u Zakonu o udruženom radu iz 1976. godine. Konceptualno posmatrano ustavna opredeljenja su data u okviru normi o društveno-ekonomskom uređenju (čl. 47). Zakon o udruženom radu ovim pravilima posvećuje poseban odeljak (čl. 636, 637, 638, 639. i 640) u okviru glave sedme o zaštiti samoupravnih prava i društvene svojine koja se nalazi u delu četvrtom o ostvarivanju samoupravljanja radnika u udruženom radu.

Navedenim izvorima, podvucimo to odmah, ne uspostavlja se pravo na obustave rada, ali i neisključuje mogućnost njihovih pojava u kom smislu se i utvrđuju obavezna pravila ponašanja za slučaj da do njih dođe. Prema tim pravilima ako u organizaciji udruženog rada nastane spor između:

- radnika pojedinih delova organizacije,
- odnosno radnika i organa organizacije
- ili radnika organizacije i organa društveno-političke zajednice, koji se nije mogao rešiti redovnim putem (pa zbog toga dođe do obustave rada), radnici imaju pravo i dužnost da svoje zahteve iznesu preko sindikata.

Dakle, reč je o novim ustavnim i zakonskim osnovama za rešavanje kolektivnih radnih sporova radnika u organizacijama udruženog rada koji se nisu mogli rešiti redovnim putem. Pravila ove vrste nije bilo u pravnom sistemu naše države do Ustava SFRJ iz 1974., odnosno Zakona o udruženom radu iz 1976. »U osnovi, reč je o vanrednim situacijama (napr., obustava rada) kad samoupravni i politički mehanizam u organizaciji udruženog rada, kao i van nje, nije bio dovoljno sposoban da obezbedi rešavanje nastalog spora¹⁰⁰ redovnim putem. Već i iz rečenog je jasno da je osnovni smisao i svrha ovih pravila dvostruk. S jedne strane njima se nastoji obezbediti zaštita društveno-ekonomskih i drugih samoupravnih prava radnika i društvene svojine, a s druge rešavanje ove vrste kolektivnih radnih sporova na organizovan i društveno prihvatljiv način.

Pitanje subjekata spora stavljeno je u zavisnost od lokacije uzroka zbog koga (ili zbog kojih) je došlo do obustave rada, a uzrok i neposredni povod može biti kako u organizaciji udruženog rada, tako

⁹⁹ Dr V. aBkarić, op. cit., str. VII.

¹⁰⁰ Komentar Zakona o udruženom radu, Institut za političke studije FPN i Privredni pregled, Beograd, 1978, str. 911. Vidi i Ustav SFRJ — Stručno objašnjenje od istih izdavača, Beograd, 1975, str. 122.

i u konkretnoj društveno-političkoj zajednici. U prvom slučaju pravila poznaju dva modaliteta: prvi, da se u kolektivnom radnom sporu nađu radnici jednog dela organizacije sa radnicima drugog dela (ili drugih delova) organizacije i drugi, da se radnici organizacije nađu u sporu sa organima u organizaciji. U drugom slučaju su subjekti kolektivnog radnog spora radnici organizacije na jednoj, i organ konkretne društveno-političke zajednice na drugoj strani.

Predmet kolektivnog radnog spora ove vrste, globalno govoreći, jesu povrede ustavom i zakonom garantovanih društveno-ekonomskih i drugih samoupravnih prava radnog kolektiva, bilo onog u delu organizacije, ili radnog kolektiva cele organizacije udruženog rada. Konkretnije govoreći, kako pokazuje dosadašnja praksa, do obustava rada daleko najčešće dolazi u vezi sa donošenjem pravilnika o raspodeli sredstava za lične dohotke, radnim odnosima i stanovima.

Kolektivne radne sporove ove vrste, a u zavisnosti od toga ko su subjekti u sporu i nekih drugih okolnosti rešavaju: 1. radnički savet organizacije udruženog rada, 2. zajednički odbor sastavljen od delegata radnika i predstavnika sindikata, drugih društveno-političkih organizacija i skupštine društveno-političke zajednice i, najzad, 3. skupština društveno-političke zajednice. U svemu tome participira i sindikat.

Kad radnici u sporu, u okviru zakonom propisanog im prava i dužnosti,¹⁰¹ iznesu svoje zahteve preko sindikata ovaj će, na zahtev radnika ili po sopstvenoj inicijativi, pokrenuti postupak pred organom upravljanja u organizaciji udruženog rada kad je spor nastao između radnika u pojedinim delovima organizacije ili radnika i organa u organizaciji. Ako je, pak, u pitanju kolektivni radni spor između radnika u organizaciji i organa društveno-političke zajednice sindikat će pokrenuti postupak za njegovo rešavanje i pred nadležnim organom upravljanja u organizaciji udruženog rada i pred odgovarajućim organom društveno-političke zajednice istovremeno. Pošto pokrene postupak za rešavanje kolektivnog radnog spora sindikat zajedno sa nadležnim organom u organizaciji i odgovarajućim organom u društveno-političkoj zajednici utvrđuje osnove i mere za rešavanje nastalog spora.

Obzirom na prirodu kolektivnog radnog spora ove vrste i moguće negativne posledice u slučaju dužeg trajanja obustave rada, Zakonom je izričito obavezan radnički savet organizacije udruženog rada, da po zahtevu radnika, odmah pokrene postupak, da ga hitno okonča i da obavesti radnike o svojoj odluci. Takvim rešenjem se radnički savet nedvosmisleno čini odgovornim kako za ispravno, tako i za hitno rešavanje iskrskog kolektivnog radnog spora.

Ako je pak karakter kolektivnog radnog spora takav da bi mogao prouzrokovati poremećaj u radu i samoupravnim odnosima, ili bi zbog njega mogla nastati znatnija šteta, Zakon obavezuje radnike da, pored sindikata, o tome obaveste i druge društveno-političke organizacije i skupštinu odgovarajuće društveno-političke zajednice. Istovremeno su radnici dužni odrediti svoje delegate koji obrazuju zajed-

¹⁰¹ Vidi Zakon o udruženom radu, »Sl. list SFRJ«, br. 53/76, čl. 636, st. 1.

nički odbor za rešavanje nastalog kolektivnog spora sa predstavnicima sindikata, drugih društveno-političkih organizacija i odgovarajuće skupštine društveno-političke zajednice.

Ako radnici u sporu ili sindikat nisu zadovoljni tokom i načinom rešavanja spora, sindikat je izričito Zakonom ovlašćen da od skupštine odgovarajuće društveno-političke zajednice traži da razmotri zahteve radnika. Skupština može, na zahtev radnika, ako smatra da je opravdan, raspustiti radnički savet, odnosno smeniti izvršni ili poslovodni organ kao i druge radnike sa posebnim ovlašćenjima i odgovornostima. Navedene mere skupština može preduzeti ako utvrdi da je kolektivni radni spor nastao usled nepravilnog rada ovih organa organizacije udruženog rada.

Nešto drukčije stvari stoje kad kolektivni radni spor nisu mogli ni zajednički rešiti radnici, sindikat, nadležni organ organizacije udruženog rada i odgovarajući organ društveno-političke zajednice (putem zajedničkog odbora za rešavanje nastalog spora), a u sporu su radnici organizacije i organ društveno-političke zajednice i spor se odnosi na pitanja o kojima radnici ne odlučuju ličnim izjašnjavanjem ili radnički savet. Kad se steknu tri navedena uslova radnički savet će tražiti od nadležne skupštine društveno-političke zajednice da, u okviru svojih ustavom i zakonom utvrđenih ovlašćenja, donese odgovarajuće propise ili mere.

Već je ukazano da je cilj ovih pravila u tome da se spreči rešavanje kolektivnih radnih sporova usled kojih je došlo do obustave rada na neorganizovan i društveno neprihvatljiv način. Obzirom na to Zakon o udruženom radu kvalifikuje rešavanje ovih sporova na način koji nije u skladu sa njegovim odredbama kao povredu radne obaveze, odnosno samoupravljačke funkcije.¹⁰² Ovakvim opredeljenjem se jasno stavlja do znanja učiniocima navedenih povreda da će odgovarati za nepoštovanje zakonom i u skladu s njim propisanih radnih obaveza i samoupravljačkih funkcija i da će im se izreći odgovarajuće sankcije.

Sindikat, dakle, ima dvostruku funkciju u rešavanju kolektivnih radnih sporova koji se nisu mogli rešiti redovnim putem. On treba da pokrene i rukovodi inicijativom i da participira u iznalaženju odgovarajućih mera u rešavanju sukoba.¹⁰³ Pri tome se polazi od saznanja da su naši sindikati po prirodi stvari, po Ustavu SFRJ i po Statutu Saveza sindikata Jugoslavije najšira masovna i autentična organizacija radničke klase sa čitavim nizom zadataka, između ostalog, i u ostvarivanju posebnih akcija i ovlašćenja u samoupravnom uređivanju, ostvarivanju i zaštiti prava radnika.

Obzirom na rečeno, ima mišljenja da bi uloga sindikata u rešavanju interesnih sukoba unutar udruženog rada mogla i morala biti još veća. U tom smislu prof. dr N. Tintić piše »očigledno je da bi sindikat mogao i morao imati odlučniju ulogu prilikom izbijanja i rešavanja svih vrsta interesnih sukoba unutar udruženog rada. Posebno

¹⁰² Vidi Zakon o udruženom radu, op. cit., čl. 638, st. 2. u vezi sa st. 1. istog člana.

¹⁰³ Vidi Ustav SFRJ — Stručno objašnjenje, op. cit., str. 123.

mjesto u tom pogledu ima pozicija sindikata u odnosu na eventualne obustave rada (štrajkove) koji su se pojavljivali, a mogu se (divlje) pojavljivati, i uprkos arbitražnih i drugih oblika rješavanja takvih i drugih sporova. Naime, naša je zemlja supotpisnik međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima (8. VIII 1967). Ona ga je ratificirala (30. I 1971 — Sl. list SFRJ 7/1971), a taj je međunarodni pakt stupio na snagu. Kako je to u tom međunarodnom paktu ugovoreno da se države ugovornice ovog Pakta obvezuju da osiguraju, uz ostalo, i »pravo na štrajk, s tim da se ono vrši saobrazno zakonima svake pojedine zemlje« (član 8. stavak 1, slovo d), sindikat bi u tome morao imati svoje mjesto i svoju odgovornost, uređenu zakonom, čime bi se i to pitanje, konačno, uredilo na način koji najbolje odgovara sistemu udruženog rada i samoupravljanja.¹⁰⁴

III ZAKLJUČCI

— Prava radnika utvrđena ustavom i drugim propisima sa težnjom da im se obezbedi vladajući položaj u udruženom radu i, preko udruženog rada kao osnove političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, u društvu u celini nerazdvojni su deo i izraz socijalističkih samoupravnih demokratskih odnosa u kojima radnik treba da bude oslobođen svake eksploatacije i samovolje i u kojima svojim radom stvara potrebne uslove za svestran razvitak, slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za poštovanje ljudskog dostojanstva. U skladu s tim nužno je obezbediti sve uslove za potpuno, nesmetano, efikasno i kosekventno ostvarivanje i zaštitu prava radnika utvrđenih ustavom i drugim propisima u skladu s njim, a svaku aktivnost kojom se narušavaju ova prava smatrati protivnom interesima našeg socijalističkog demokratskog društva.

— Na temelju vlasti radničke klase, društvene svojine na sredstvima rada i samoupravljanja pojedinačna i zajednička prava, obaveze i odgovornosti iz međusobnih radnih odnosa radnici u osnovnim organizacijama utvrđuju i obezbeđuju radnopravnim samoupravnim opštim aktima, u skladu sa ustavom i zakonom. U osnovnoj organizaciji kao osnovnoj samoupravnoj zajednici radnika, sasvim prirodno, obezbeđuje se ostvarivanje i prethodna zaštita prava radnika putem prigovora drugostepenom organu, a na odluku organa osnovne organizacije koji je odlučivao u prvom stepenu. O ostvarivanju prava radnika zaposlenih kod privatnih poslodavaca dužan je starati se privatni poslodavac.

— Kao osnovni nosioci sudske zaštite prava radnika sudovi udruženog rada su dobili značajna ovlašćenja za aplikaciju, ali i za kreaciju radnopravnih samoupravnih opštih akata. U zakonom određenim slučajevima, među kojima je i slučaj zaključivanja samoupravnog sporazuma o udruživanju u radnu organizaciju, sudovi udruženog rada

¹⁰⁴ Dr N. Tintić: Opća pitanja radnih odnosa radnika u udruženom radu (u teoriji i praksi), u zborniku »Radni odnosi u teoriji i praksi«, Pravni fakultet, Zagreb, 1978, str. 16—17.

su ovlašćeni i dužni svojom odlukom urediti samoupravne odnose o kojima učesnici u postupku nisu saglasni. Tim sporazumom, s druge strane, radnici u osnovnim organizacijama u sastavu iste radne organizacije utvrđuju zajedničke osnove i merila za uređivanje određenih prava, obaveza i odgovornosti koji proizlaze iz zajedničkih interesa, a sa tim zajedničkim osnovama i merilima moraju se uskladiti interni (unutrašnji) radnopravni samoupravni opšti akti u osnovnoj organizaciji. Usklađenost zajedničkih osnova i internih akata, u krajnjoj liniji, dužan je obezbediti sud udruženog rada. Obzirom na rečeno sudovi udruženog rada morali bi se permanentno baviti izučavanjem celovitog sistema radnopravnih samoupravnih opštih akata. Tim putem idući sudovi udruženog rada će doprineti kreiranju samoupravnog radnog prava u skladu sa ustavom i zakonom, smanjenju broja radnih sporova, njihovom pravilnijem rešavanju i, preko toga, adekvatnijoj zaštiti prava radnika.

— U jedinstvenom sistemu vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi nužno je što pre obezbediti jedinstveno vršenje sudske funkcije poverene redovnim sudovima kao organima državne vlasti i samoupravnim sudovima. U tom smislu je nužno što hitnije i adekvatnije obezbediti jedinstvo u primeni zakona i drugih propisa u rešavanju radnih sporova objedinjujući praksu sudova udruženog rada s jedne, i praksu redovnih sudova s druge strane. Ovaj cilj je i po našem mišljenju moguće postići omogućavanjem pobijanja pravosnažnih odluka sudova udruženog rada pred Saveznim sudom putem vanrednih pravnih lekova i odgovarajućim predstavljanjem Saveznog suda u Zajedničkoj sednici delegata viših sudova udruženog rada. Na taj način bi se jedinstvo sistema vlasti i samoupravljanja obezbedilo i potvrdilo u sferi zaštite prava radnika, a ne samo u oblasti konstituisanja tih prava.

— I dalje je nužno energično i beskompromisno insistirati na pravovremenom i безусловnom izvršavanju pravosnažnih sudskih odluka donesenih u radnim sporovima. Takvim ponašanjem će se i u praksi potvrditi stvarna realna vrednost ustavnih opredeljenja, obezbediti vladavina zakona i stati na put samovolji koja je na ovom terenu društveno najštetnija.

— Ustavni sudovi u okviru svoje globalne nadležnosti čuvara ustavnosti i zakonitosti bdiju i nad pravima radnika ceneći ih, pre svega, kroz načelo po kome »Rad i rezultati rada određuju materijalni i društveni položaj čoveka, na osnovu jednakih prava i odgovornosti«.

— Pluralizam samoupravnih interesa podrazumeva sposobnost našeg društva da te interese adekvatno izrazi i demokratski razrešava konflikte među njima. Na tim realnostima, kako mislimo, zasnivaju se i u ustav i Zakon o udruženom radu uneta pravna pravila koja se imaju primenjivati za slučaj obustave rada kao načina konfliktnog rešavanja kolektivnih radnih sporova koji se nisu mogli rešiti redovnim (mirnim) putem. Ta vrsta pravnih pravila, kao krupna novina u poratnom pravu naše zemlje, nije privukla odgovarajuću pažnju na sebe. Njihova razrada u radnopravnim samoupravnim opštim aktima je prava retkost, a ni sindikat koji u rešavanju ove vrste kolektivnih rad-

nih sporova ima ili bi morao imati naglašenu ulogu nije ih dovoljno razradio svojim internim pravilima. Ukratko, odgovorni faktori u društvu, uključujući i našu pravnu nauku, morali bi posvetiti veću pažnju pravnim pravilima koja se imaju primenjivati za slučaj obustava rada.

LITERATURA I IZVORI

A. KORIŠĆENA LITERATURA

1. Aleksandrov, N. G.: Sovetskoe trudovoe pravo, »Juridičeskaja literatura«, Moskva, 1972.
2. Bakarić, dr Vladimir: Otvoreni prostori ovladavanja društva udruženog rada, Komunist, Beograd, br. 1137, (poseban prilog).
3. Baltić, dr A. — Despotović, dr M.: Osnovi radnog prava Jugoslavije, »Savremena administracija«, Beograd, 1978.
4. Blagoev, dr Borislav: Radni odnosi u Zakonu o udruženom radu, Arhiv, Beograd, br. 1/1977.
5. Božičević, Ivan: Nužnost ili izlišnost štrajka kao metoda i sredstva sindikalne aktivnosti u našoj stvarnosti, Socijalizam, Beograd, br. 1/1959.
6. Camerlynck, G. H. — Gérard Lyon-Caen: Droit du travail, Dalloz, Paris, 1967.
7. Kardelj, Edvard: Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, »Komunist«, Beograd, 1977.
8. Kardelj, Edvard: Slobodni udruženi rad, »Radnička štampa«, Beograd, 1978.
9. Kyovsky, dr Rudi: Učbenik delovnega prava in socialnega zavarovanja, (I), Ljubljana, 1961.
10. Komisija Skupštine SFRJ za pripremu zakona iz oblasti udruženog rada; Obrazloženje Nacrta zakona o udruženom radu, poseban prilog dnevnom listu »Borba« od 28. 4. 1976.
11. Kovačević, Milivoje — Pantović, Miomir: Zbirka propisa o sudovima udruženog rada i društvenom pravobranioocu samoupravljanja, »Privredna štampa«, Beograd, 1975.
12. Krivokapić, Vlajko: Radu se daje vaše časti nego vlasti, Komunist, Beograd, br. 1134/1978 od 1. decembra.
13. Lenac, Zlatko: Zaštita prava radnika iz radnog odnosa, u zborniku »Radni odnosi u teoriji i praksi«, Pravni fakultet Zagreb, 1978.
14. Nikisch, A.: Arbeitsrecht (Zweter band), Tübingen, 1959.
15. Paravina, dr Dušan: Radni odnosi prema Nacrtu zakona o udruženom radu, Pravni život, Beograd, br. 6—7/1976.
16. Paravina, dr Dušan: Socijalna sigurnost i stabilnost radnika prema novom Ustavu SFRJ, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, (vanredni broj), 1974.
17. Perić, dr Boško: Radno pravo, (I), Sarajevo, 1949, i (II), Sarajevo, 1951.
18. Perović, dr Mirko: Redovni i samoupravni sudovi, dnevni list »Politika« od 6. 2. 1978.
19. Perović, dr Mirko: Sudovi bez parničenja, dnevni list »Politika« od 7. 2. 1978.
20. Pešić, dr Ratko: Radno pravo, »Naučna knjiga«, Beograd, 1966.
21. Popović, dr Slavoljub: Samoupravno pravo (skripta), Pravni fakultet u Nišu, 1978.
22. Rajović, dr Veroljub: Sudovi udruženog rada, Novinska ustanova Službeni list SFRJ, Beograd, 1975.
23. Savezni zavod za statistiku: Posleratni društveno-ekonomski razvoj Jugoslavije — statistički prikaz, Bgd., 1978.
24. Tintić, dr Nikola: Radno i socijalno pravo, (I), »Narodne novine«, Zagreb, 1969.
25. Tintić, dr Nikola: Opća pitanja radnih odnosa radnika u udruženom radu (u teoriji i praksi), u zborniku »Radni odnosi u teoriji i praksi«, Pravni fakultet, Zagreb, 1978.

26. Zečević, dr Miodrag (u redakciji): Ustav SFRJ — Stručno objašnjenje, Institut za političke studije FPN — privredni pregled, Beograd, 1975.
27. Zečević, dr Miodrag (u redakciji): Komentar zakona o udruženom radu, izdavači kao pod 26, Beograd, 1978.
28. Wedderburn, K. W.: Cases and Labour law, Cambridge, 1967.

B. PRAVNI IZVORI

1. Ustav SFRJ, »Sl. list SFRJ«, br. 9/74.
2. Univerzalna deklaracija o pravima čoveka, Ujedinjene nacije, 10. 12. 1948, prevod u Arhivu za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 4/68.
3. Međunarodni pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Ujedinjene nacije, 16. 12. 1966, »Sl. list SFRJ«, br. 7/71.
4. Međunarodni pakt o građanskim i političkim pravima, Ujedinjene nacije, 16. 12. 1966, »Sl. list SFRJ«, br. 7/71.
5. Zakon o udruženom radu, »Sl. list SFRJ«, br. 53/76.
6. Zakon o osnovama sistema državne uprave i o Saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave, »Sl. list SFRJ«, br. 23/78.
7. Društveni dogovor o usklađivanju prava i obaveza radnika zaposlenih kod radnih ljudi koji samostalno obavljaju delatnost ličnim radom sredstvima u svojini građana i kod građanskih pravnih lica i fizičkih lica, »Sl. list SFRJ«, br. 43/76.
8. Zakon o radnim odnosima, »Sl. list SR BiH«, br. 36/77.
9. Zakon o radnim odnosima, »Sl. list SR CG«, br. 36/77.
10. Zakon o radnim odnosima radnika u udruženom radu, »Narodne novine SRH«, br. 11/78.
11. Zakon o radnim odnosima radnika zaposlenih kod radnih ljudi koji samostalno obavljaju djelatnost osobnim radom sredstvima u vlasništvu građana te kod građanskih pravnih i fizičkih osoba, »Narodne novine SRH«, br. 20/77.
12. Zakon za radobitne odnosi, »Služben vesnik na SRM«, br. 45/77.
13. Zakon o delovnih razmerjih, »Uradni list SR Slovenije«, st. 24/77.
14. Zakon o radnim odnosima, »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 40/77.
15. Zakon o pravima i obavezama radnika u udruženom radu, »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 18/74.
16. Zakon o radnim odnosima, »Sl. list SAPK«, br. 47/77.
17. Zakon o radnim odnosima, »Sl. list SAPV«, br. 31/77.
18. Zakon o rešavanju radnih sporova, »Sl. list FNRJ«, br. 47/45.
19. Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. list SFRJ«, br. 24/74.
20. Zakon o osnivanju, nadležnosti i sastavu sudova udruženog rada, »Sl. list SR BiH«, br. 31/74, 25/75. i 29/77.
21. Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. list SRCG«, br. 27/75.
22. Zakon o sudovima udruženog rada, »Narodne novine SRH«, br. 26/75. i 31/77.
23. Zakon za sudovite na združeniot trud, »Služben vesnik na SRM«, br. 41/75.
24. Zakon za osnivanje na osiovni sudovi na združeniot trud, »Služben vesnik na SRM«, br. 47/75.
25. Zakon o sodišćih združenega dela, »Ur. list SR Slovenije«, št. 38/74.
26. Zakon o sodišćih socialnega zavarovanja, »Uradni list SR Slovenije«, št. 7/77.
27. Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. glasnik SR Srbije«, 32/75.
28. Zakon o sudovima udruženog rada »Sl. list SAPK«, br. 32/76.
29. Zakon o sudovima udruženog rada, »Sl. list SAPV«, br. 15/75.
30. Zakon o zastarelosti potraživanja, »Sl. list FNRJ«, br. 40/53. i 57/54.
31. Zakon o parničnom postupku, »Sl. list SFRJ«, br. 4/77.
32. Zakon o društvenom pravobranioocu samoupravljanja, »Sl. list SFRJ«, br. 36/75.
33. Krivični zakon SFRJ, »Sl. list SFRJ«, br. 36/77.

LA PROTECTION DES DROITS DES TRAVAILLEURS

— R é s u m é —

Dans son étude l'auteur élabore sous ce titre de manière relativement complète et systématique la problématique de la réalisation et de la protection des droits des travailleurs sous l'aspect théorique et juridico-positif. La problématique étudiée est systématisée dans trois parties: approches à la question, le litige de travail et les conclusions.

Dans les approches à la question on part du fait que la caractéristique la plus marquante du système socio-économique, politique et juridique de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie constitue la tendance d'assurer au travailleur la position gouvernante dans le travail associé et, par l'intermédiaire du travail associé en tant que fondement du système politique de l'autogestion socialiste, dans la société dans l'ensemble. Dans la fonction du but mentionné se trouvent aussi les droits des travailleurs institués par le système juridique, par lesquels est déterminée leur position socio-économique basée sur le pouvoir de la classe ouvrière, la propriété sociale des instruments de travail et l'autogestion. Les travailleurs réalisent ces droits dans l'organisation élémentaire, c'est-à-dire devant l'employeur privé. Dans le cas que les travailleurs ne réussissent pas à réaliser leurs droits ils ont la possibilité de protéger leurs droits devant les tribunaux dans le litige de travail et devant les autres organes compétents, en conformité avec la loi.

Dans la deuxième partie l'auteur définit le litige de travail en tant que litige qui est instruit: entre les sujets autorisés par la loi, à l'occasion des droits reconnus par la loi et en conformité avec la loi, devant les organes compétents judiciaires et les autres organes et d'après la procédure prescrite. D'après le mode de règlement tous les litiges de travail sont divisés en ceux qui sont réglés par la voie normale (pacifique) et ceux qui ne pouvaient pas être réglés par la voie normale (la cessation du travail). La tentative de la protection préalable des travailleurs devant les organes de deuxième degré dans l'organisation élémentaire est élaboré en tant qu'hypothèse pour l'initiation du litige de travail devant le tribunal compétent.

Par la voie normale les litiges de travail (individuels et collectifs) sont réglés devant les tribunaux de travail associé, les tribunaux réguliers et les cours constitutionnelles, avec la participation correspondante des syndicats autorisés par le statut de l'organisation syndicale, de l'avocat social de l'autogestion, de l'assemblée communale etc., et d'après la procédure prescrite.

La dernière étape sur la voie de la protection des droits reconnus par la loi au travailleur représente l'exécution des décisions judiciaires valables adoptées dans les litiges de travail. Eu égard que l'auteur plaide en faveur de la thèse d'assurer en temps utile et sans condition l'exécution de ces décisions et par là au respect de la légalité et à l'élimination de l'arbitraire qui est sur ce plan le plus nuisible.

Les règles de droit relatives aux litiges de travail collectifs entre les travailleurs de certaines parties de l'organisation, c'est-à-dire les travailleurs et les organes de l'organisation ou les travailleurs de l'organisation et les organes de la communauté socio-politique qui ne pouvaient pas être réglés par la voie normale (la cessation du travail) représentent une grande nouveauté dans le droit d'après-guerre de notre pays. Le but de ces règles consiste à ce que les litiges

de travail collectifs d'intérêts par suite desquels se déclenche la cessation de travail soient réglés de manière démocratique et socialement acceptable ainsi qu'en cela de protéger les droits autogestionnaires des travailleurs et la propriété sociale. La cessation du travail a lieu dans les milieux où l'antagonisme est accentué entre le normatif et le réel, et cet antagonisme ne peut être dépassé par la voie normale. Ces litiges sont réglés devant les organes de gestion dans les organisations de travail associé si la cause du litige se trouve dans l'organisation, ou devant cet organe et l'assemblée compétente de la communauté socio-politique si la cause du litige est en dehors de l'organisation, avec la participation accentuée du syndicat et la participation correspondante des autres organisations socio-politiques.

Dans les conclusions l'auteur a résumé les résultats auxquels il a abouti en étudiant cette matière et les solutions sont suggérées pour le dépassement des difficultés constatées.

Dr DRAGOLJUB VUKČEVIĆ
vanredni profesor

UTICAJ DRUŠTVENO-POLITIČKIH ZAJEDNICA NA EKONOMSKI I PRAVNI POLOŽAJ ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Uvod

1. Promene u našem društveno-političkom sistemu koje su dovele do donošenja novog Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu pozitivno su se odrazile na položaj organizacija udruženog rada i njihovu samostalnost. Jačanje njihovog ekonomskog i pravnog subjektiviteta doprinela je i promenjena uloga i ovlašćenja društveno-političkih zajednica.

Samoupravno organizovani radnici u organizacijama udruženog rada su najodgovorniji nosioci i realizatori tekućeg privređivanja i proširene reprodukcije u osnovnim organizacijama i u udruženom radu kao celini. Međutim, pored njih, u ostvarivanju Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu izuzetnu ulogu i odgovornost imaju i društveno-političke zajednice. U skupštinama društveno-političkih zajednica delegati i delegacije udruženog rada odlučuju o propisima, opštim aktima, planovima i programima razvoja i drugim pitanjima koja se odnose na zajedničke interese i potrebe udruženih radnika i radnih ljudi (prava na rad društvenim sredstvima, lični dohodak zadovoljavanje drugih ličnih i zajedničkih potreba itd). Od inicijative i efikasnosti u izvršavanju prava, dužnosti i odgovornosti koje društveno-političkim zajednicama nalaže Ustav SFRJ i Zakon o udruženom radu zavisi u kojoj meri će doprineti samoupravnom organizovanju udruženog rada. Razvijanje samoupravnih odnosa u radu, sticanju, raspoređivanju i raspodeli dohotka, i racionalno upravljanje celokupnim tekućim i minulim radom su bitne pretpostavke za samoupravno organizovanje udruženog rada. Uslov za to je da radnici u osnovnim organizacijama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim zajednicama odlučuju o svim bitnim pitanjima koja se odnose na uslove njihovog rada i života i njihove lične, zajedničke i društvene potrebe i interese.

Povezivanje celokupnog društvenog rada sredstvima u društvenoj svojini u sistem samoupravno organizovanog udruženog rada u našim današnjim uslovima ostvaruje se društvenim planiranjem, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem. Ovim instrumentima se obezbeđuje ekonomska i društvena kontrola od strane radničke klase i svih radnih ljudi nad celinom društvene reprodukcije i njenim pojedinim delovima, uslovima, sredstvima i rezultatima samoupravno-organizovanog udruženog rada. Planovima, dogovorima i sporazumi-

ma takođe se usklađuju odnosi u razvoju privrede i društva i materijalne proporcije u ukupnoj društvenoj reprodukciji i njenim pojedinačnim delovima, savlađuje stihijsko delovanje tržišta i ovladava ekonomskim zakonitostima socijalističke robne proizvodnje na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu.

2. U savremenim uslovima organizacije udruženog rada samostalno odlučuju o korišćenju i raspolaganju sredstvima u društvenoj svojini. Sredstva sa kojima upravljaju dužne su da koriste saglasno nameni tih sredstava, najcelishodnije u cilju postizanja najvećeg ekonomskog efekta kako za samu organizaciju tako i za društvenu zajednicu, saglasno zakonu, statutu i drugim opštim aktima. Za svoje obaveze organizacije udruženog rada odgovaraju svim svojim sredstvima.

Organi društveno-političke zajednice ne mogu vršiti nikakav administrativni razmeštaj sredstava, oduzeti sredstva OUR-u niti ograničiti pravo korišćenja sredstava, osim ako to zahteva opšti interes utvrđen posebnim zakonom i po posebnom postupku i uz odgovarajuću naknadu.

Društveno-politička zajednica može određenim privremenim merama da utiče na privredne organizacije usmeravanjem korišćenja njihovih sredstava, kao i da pod uslovima i postupku određenim zakonom preduzima i druge mere primenom kojih dolazi do ograničavanja samoupravnih prava radnika, njihovih organa i organizacija i do prestanka privredne organizacije.

U našem daljem izlaganju ćemo se ograničiti na analizu ustavno-pravnog položaja privrednih organizacija i društveno-političkih zajednica i njihov međusobni odnos, prava i dužnosti, posebno onih koji se tiču prestanka privrednih organizacija.

1. Ustavno-pravni položaj privrednih organizacija

Ustav SFRJ iz 1974. g. predviđa mogućnost ukidanja privrednih organizacija »ako ne ispunjava zakonom propisane uslove za obavljanje delatnosti, ako trajnije nije u mogućnosti da obavlja društvena sredstva kojima posluje i da obezbeđuje ostvarivanje ustavom zagarantovanih prava radnika u pogledu njihove materijalne i socijalne sigurnosti, ili ako nije u mogućnosti da ispunjava druge zakonom utvrđene ili ugovorom preuzete obaveze«. (čl. 48). Uslovi i postupak ukidanja privrednih organizacija propisuju se saveznim zakonom.

Prema privrednim organizacijama »u kojima se bitnije poremeti ostvarivanje samoupravnih prava radnika, ili se ne ispunjavaju zakonom utvrđene obaveze ili teže oštete društveni interesi, mogu se, pod uslovima i po postupku koji su propisani zakonom preduzeti zakonom utvrđene mere. Kad je to neophodno, radi otklanjanja tih pojava, ovim merama se može privremeno ograničiti ostvarivanje samoupravnih prava radnika, odnosno prava organizacije ili udruženja i njihovih organa« (čl. 46).

Razrada ovih ustavnih odredbi izvršena je u Zakonu o udruženom radu u okviru odredbi o nadzoru nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada (čl. 641 ZUR) o oblicima i merama društvene zaštite

samoupravnih prava i društvene svojine (čl. 619—621) i o prestanku organizacija udruženog rada. Osim Zakona o udruženom radu i nekim drugim propisima je regulisana materija o prestanku organizacija udruženog rada, sanacija, prinudno poravnanje i stečaj.

2. Oblici i mere društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine

Zakon o udruženom radu u posebnim odredbama predviđa da skupština, društveno-politička zajednica u ostvarivanju društvene zaštite (prava rada društvenim sredstvima i drugih prava na osnovu društvene svojine kad se onemogućava ili ograničava njihovo ostvarivanje, vrši uzurpacija društvenih sredstava ili na drugi način nezakonito raspolaže društvenim sredstvima ili kada se ona koriste protivno njihovoj prirodi i nameni, teže povređuju društveni interesi u korišćenju i raspolaganju društvenim sredstvima ili na drugi način onemogućava ostvarivanje društvene funkcije društvene svojine) preduzima PRIVREMENE MERE, ako su u organizacijama udruženog rada BITNO poremećeni samoupravni odnosi, TEŽE oštećeni društveni interesi ili ako organizacija udruženog rada NE IZVRŠAVA zakonom utvrđene obaveze.

U smislu Zakona o udruženom radu smatraće se da su u organizacijama udruženog rada poremećeni SAMOUPRAVNI ODNOSI:

1) ako se ne ostvaruju prava radnika da u osnovnoj organizaciji ODLUČUJU o utvrđivanju i raspoređivanju čistog dohotka i raspodeli sredstava za lične dohotke i za zajedničku potrošnju radnika ili ako se odступа od osnova i merila za raspoređivanje čistog dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke i za zajedničku potrošnju radnika utvrđenih samoupravnim sporazumom i drugim samoupravnim opštim aktom;

2) ako nije obezbeđeno ostvarivanje prava radnika da upravlja radom i poslovanjem organizacije udruženog rada i da odlučuje o društvenim sredstvima u osnovnoj organizaciji;

3) ako nije obezbeđeno ostvarivanje prava radnika da u osnovnoj organizaciji NEPOSREDNO i ravnopravno uređuje i ostvaruje prava i obaveze iz međusobnih odnosa u udruženom radu kao i da odlučuje o pitanjima za koja je predviđeno da se o njima odlučuje ličnim izjašnjavanjem;

4) ako se radnicima u delu organizacije udruženog rada ONEMOGUĆAVA DA SE ORGANIZUJU kao osnovna organizacija kad su za to ispunjeni uslovi, ili da odlučuju o drugim PROMENAMA u organizaciji;

5) ako se u organizaciji udruženog rada u roku određenom zakonom, ne donose samoupravni opšti akti čije je donošenje po zakonu obavezno;

6) ako nije obezbeđeno redovno, blagovremeno, istinito i potpuno, OBAVEŠTAVANJE radnika o pitanjima i odnosima koji su od značaja za ostvarivanje samoupravnih prava radnika;

7) ako nije obezbeđeno ostvarivanje samoupravne radničke kontrole;

8) ako u radničkom savetu radne organizacije nije zastupljena svaka osnovna organizacija u njenom sastavu;

9) ako organ u organizaciji udruženog rada ne vrši poslove iz svog delokruga ili prekorači svoja ovlašćenja, a time se bitno narušavaju samoupravna prava ili društvena svojina;

10) u drugim slučajevima predviđenim zakonom.

U Zakonu o udruženom radu su navedeni primeri kada se smatra da su samoupravni odnosi poremećeni, što ne znači da se ovi odnosi ne mogu poremetiti i na drugi način i u drugim oblicima. S druge strane činjenica je da su u ovim odredbama sadržani najvažniji elementi socijalističkih samoupravnih odnosa koji, ako se ne ostvaruju, znači da je došlo do poremećaja, pa ukoliko se radi o poremećajima većeg intenziteta, onda je neophodna društvena intervencija. Procenu vrši društveno-politička zajednica (opština) da li će primeniti privremene mere društvene zaštite.

U zakonu o udruženom radu takođe su navedeni slučajevi kada se smatra da je organizacija udruženog rada oštetila društvene interese:

1) ako ne donese plan u određenom roku;

2) ako raspoređivanjem čistog dohotka, odnosno raspodelom sredstava za lične dohotke i za zajedničku potrošnju radnika narušava odnose koji odgovaraju načelu raspodele prema radu ili remeti tok društvene reprodukcije;

3) ako društvena sredstva koja trajnije ne koristi ne ustupi na korišćenje zainteresovanoj organizaciji udruženog rada ili ako društvena sredstva društveno-ekonomski neelishodno koristi ili trajnije ne obnavlja ne uvećava i ne unapređuje, a za njihovo obnavljanje, uvećavanje i unapređivanje postoje ekonomski i drugi uslovi;

4) ako ne obezbeđuje ostvarivanje prava radnika u pogledu njihove materijalne i socijalne sigurnosti;

5) ako otpočne investicionu izgradnju, a nije obezbedila sredstva za završavanje izgradnje;

6) ako obavljajući poslovanje protivno propisima nanese veću štetu društvenoj zajednici;

7) ako ne sprovodi propisane mere zaštite na radu;

8) ako ne ostvaruje zadatke iz opštenarodne odbrane i društvene samozaštite, i

9) u drugim slučajevima predviđenim zakonom

U svakom od predviđenih slučajeva skupština društveno-političke zajednice utvrđuje da li se radi o težem oštećenju društvenih interesa. Utvrđivanje stepena da li se radi o lakšim ili težim oštećenjima društvenih interesa je u vezi sa preduzimanjem privremenih mera društvene zaštite.

Šmatraće se da organizacija udruženog rada ne izvršava zakonom utvrđene obaveze ako UČESTANO ILI DUŽE VREME ne izvršava te obaveze prema društvenoj zajednici.

U svim navedenim slučajevima, skupština društveno-političke zajednice prema sedištu organizacije udruženog rada ili na čijoj teritoriji organizacija obavlja svoju delatnost, ima pravo i dužnost da preduzme privremene mere. Zavisno od toga da li se ovi poremećaji mogu otkloniti bez preduzimanja privremenih mera, skupština može organizaciji udruženog rada odrediti rok u kojem je dužna da otkloni uzroke usled kojih je do toga došlo. Ako ne postoji takva mogućnost, skupština je dužna da preduzme mere za njihovo otklanjanje.

Skupština može primeniti sledeće privremene mere: smeniti poslovodnog organa i pojedine radnike sa posebnim ovlašćenjima sa njihovih dužnosti; raspustiti radnički savet i izvršni organ; ograničiti privremeno ostvarivanje određenih samoupravnih prava radnika; i imenovati privremeni organ u organizaciji udruženog rada.

Prilikom smenjivanja poslovodnog organa i radnika sa posebnim ovlašćenjima, raspuštanja radničkog saveta i izvršnog organa, istom odlukom skupštine opštine raspisuje se konkurs odnosno izbori za njihovo imenovanje odnosno izbor.

Ograničavanje određenih samoupravnih prava radnika i imenovanje privremenog organa ne može trajati duže od vremena određenog zakonom a najduže u trajanju od jedne godine. Odluka o imenovanju privremenog organa mora biti upisana u sudski registar.

Inicijativa za preduzimanje ovih mera može poteći iz same organizacije udruženog rada, društvenog pravobranioca samoupravljanja, samoupravne radničke kontrole, sindikata, SDK, nadležnog organa skupštine, suda i poverilaca.

Smisao intervencije skupštine i njenih ovlašćenja ne sastoji se u pravu skupštine da neposredno reguliše društveno-ekonomske i druge samoupravne odnose u OUR već u dužnosti da svojim merama podstakne i »primora« radnike da dosledno izvršavaju svoje zadatke i odgovornosti koje im poverava i nalaže Zakon o udruženom radu.

Uslovi i postupak kada se ove mere mogu preduzeti, kao i prava i dužnosti privremenih organa utvrđuju se zakonom.

Skupština društveno-političke zajednice je po Ustavu SFRJ i ustavima republika i pokrajina takođe ovlašćena da obustavi od izvršenja odluke, druge akte i radnje, kojima se u OUR-u povređuju samoupravna prava radnih ljudi i društvena svojina. Ukoliko skupština koristi ovo pravo dužna je da pokrene postupak pred nadležnim sudom (opšti nadzor).

Za preduzimanje mera i pravnih sredstava radi ostvarivanja društvene zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine postoji samostalni organ društvene zajednice, — društveni pravobranilac samoupravljanja. Njegovo pravo i dužnost je da pokreće pred skupštinom društveno-političke zajednice, ustavnim sudom ili sudovima postupak za zaštitu samoupravnih radnih ljudi i društvene svojine.

Društvenu zaštitu samoupravnih prava radnika i društvene svojine ostvaruju skupštine društveno-političkih zajednica i njima odgovorni organi; sudovi udruženog rada i drugi sudovi, ustavni sudovi, javni tužilac i Služba društvenog knjigovodstva.

3. Sanacija i prestanak OUR

Najvažnije materijalno-pravne odredbe koje se odnose na prestanak privrednih organizacija sadržane su u Ustavu i ZUR-u a postupak njihovom sprovođenju sadržan je u ranijim propisima o sanaciji, prinudnom poravnanju, stečaju i likvidaciji. Njihovo usklađivanje sa Ustavom i ZUR-om je u toku. Međutim, u Ustavu i ZUR-u je takođe predviđeno niz mera koje su u prvom redu dužne da preduzmu same privredne organizacije i njihove asocijacije, a osim njih i društveno-politička zajednica da bi se sprečio prestanak privrednih organizacija, ako za to postoje odgovarajući interesi i uslovi. U tom smislu se uticaj društveno-političkih zajednica sve više ogleda u pružanju pomoći na otklanjanju poremećaja i tek ako to ne uspe u preduzimanju mera koje dovode do prestanka OUR (likvidacija i stečaj).

Prema Ustavu SFRJ i ZUR, društveno-političke zajednice su dužne da u skladu sa načelom uzajamnosti i solidarnosti organizacijama udruženog rada, koje dođu u izuzetne ekonomske teškoće, pružaju ekonomsku i drugu pomoć i da preduzimaju druge mere za njihovu sanaciju ako je to u društvenom interesu. (čl. 42 Ustava SFRJ i čl. 160 ZUR).

Uslovi i postupak sanacije regulisani su posebnim propisima (Zakonom i posebnim pravilnikom — Sl. 1. br. 58/76 sa izmenama i dopunama u br. 20/77 i 10/77) u kojima je i formulisana pojam sanacije — »naknađivanje sredstava najmanje u visini nepokrivenih gubitaka, odnosno nepokrivenih rashoda; utvrđivanje uzroka nastalih gubitaka, odnosno nepokrivenih rashoda; utvrđivanje programa mera za otklanjanje uzroka nastalih gubitaka, odnosno nepokrivenih rashoda i mera za trajnije obezbeđivanje uspešnog poslovanja.

Subjekti sanacije mogu biti: osnovne organizacije udruženog rada, zemljoradničke i druge zadruge, poslovne zajednice i samoupravne interesne zajednice. Naravno, i radna organizacija koja u svom sastavu nema osnovne organizacije udruženog rada, takođe može biti subjekt sanacije.

Sanacija može biti izvršena putem sanacionog kredita ili davanjem sredstava bez obaveze vraćanja i otpisivanja potraživanja od strane poverilaca.

Privredne organizacije prema kojima se vodi postupak sanacije upisuju se u poseban registar Službe društvenog knjigovodstva. Ukoliko je neka osnovna odnosno radna organizacija ili zadruga posle tri uzaštopne sanacije ponovo u svom završnom računu iskazala nepokriveni gubitak, SDK je dužna da bez odlaganja predloži otvaranje redovne likvidacije nad tom organizacijom.

Odluku o otvaranju postupka sanacije donose radnici osnovne odnosno radne organizacije ili zadruga a u poslovnim i interesnim zajednicama njihove skupštine.

Sprovođenje sanacije odnosno mera za otklanjanje poremećaja u poslovanju organizacija udruženog rada dolazi u sledećim slučajevima:

1. ako se ne mogu obezbediti sredstva za lične dohotke po osnovama i merilima utvrđenim samoupravnim opštim aktom, ni sredstva za unapređenje i proširenje materijalne osnove rada u visini predviđenoj samoupravnim sporazumom.

2. ako se utvrdi da radnici ne ostvaruju rezultate svoga rada i poslovanja kojima se obezbeđuju kontinuitet u reprodukciji i redovno poslovanje;

3. ako se periodičnim obračunom utvrdi da organizacija posluje sa gubitkom;

4. ako na kraju obračunskog perioda, osnovna organizacija ima neizmirene dospele obaveze.

U svim navedenim slučajevima su radnici osnovne organizacije dužni da donesu program mera za otklanjanje tih poremećaja (čl. 152 ZUR).

U prva dva slučaja osnovna organizacija u kojoj je došlo do poremećaja je dužna da sačini sanacioni program, da o tome obavesti radnu organizaciju u čijem je sastavu, odnosno u kojoj je udružena, i nadležni organ društveno-političke zajednice. Uz ovo obaveštenje može podneti i zahtev za pružanje potrebne ekonomske i druge pomoći. Organ upravljanja u radnoj organizaciji ili drugoj organizaciji u koju je osnovna organizacija udružena i nadležni organ društveno-političke zajednice su dužni da podneti program razmotre i ako nađu da je to u zajedničkom odnosno društvenom interesu da utvrde ekonomsku i drugu pomoć koju će pružiti osnovnoj organizaciji u cilju sprovođenja programa mera i da o tome blagovremeno obaveste osnovnu organizaciju.

U slučajevima kada osnovnoj organizaciji nedostaju sredstva za lične dohotke i minimalnu akumulaciju ili kada su dovedeni u pitanje kontinuitet u redovnoj reprodukciji i poslovanju osnovne organizacije, program mera sanacije se donosi u roku za podnošenje obračuna (periodičnog i završnog). U slučaju da osnovna organizacija ne sastavi program ili ne preduzme mere iz donetog programa u tom roku, organi upravljanja radne organizacije ili druge organizacije u koju je osnovna organizacija udružena i nadležni organ društveno-političke zajednice imaju PRAVO i DUŽNOST da im predlože da donesu program odnosno da preduzmu mere u donesenom programu, a ako program nisu doneli — da preduzmu mere za otklanjanje poremećaja. Ukoliko radnici osnovne organizacije u roku od 30 dana od dana davanja predloga ne donesu program ili ne preduzmu mere radi otklanjanja poremećaja, skupština društveno-političke zajednice može pod uslovima i po postupku utvrđenim zakonom odrediti mere koje se preduzimaju, u slučaju društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine.

Radnici osnovne organizacije su dužni da preduzmu mere kao u prethodnom slučaju i kada na kraju obračunskog perioda ustanove da osnovna organizacija ima neizmirene dospele obaveze. Kad radnici u osnovnoj organizaciji utvrde da njihova organizacija nije u mogućnosti da izvršava dospele obaveze dužni su da u zakonom određenom roku utvrde uzroke zbog kojih je do toga došlo i da preduzmu mere za njihovo otklanjanje. O nemogućnosti da izvršava dospele obaveze osnovna organizacija obaveštava osnovne organizacije sa kojima je zaključila samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju i druge organizacije udruženog rada sa kojima ima sporazum o odgovornosti za obaveze; nadležni organ društveno-političke zajednice; i nadležnu Službu društvenog knjigovodstva.

Na isti način će postupiti radnici u osnovnoj organizaciji kada u periodičnom obračunu utvrde da posluju sa gubitkom, s tim što će pored *utvrđivanja uzroka* zbog kojih je došlo do poslovanja sa gubitkom utvrditi i *odgovornost poslovnog organa* za nastale gubitke i rok u kome će doneti *program mera* za otklanjanje uzroka gubitaka. O uzrocima nastalih gubitaka i odgovornosti poslovnog organa za nastale gubitke obavestavaju se osnovne organizacije sa kojima je zaključila samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju, skupštinu društveno-političke zajednice i samoupravne interesne zajednice društvenih delatnosti sa kojima vrši slobodnu razmenu rada.

Program mera za otklanjanje uzroka gubitaka osnovna organizacija dostavlja nadležnom organu društveno-političke zajednice na čijoj je teritoriji sedište osnovne organizacije i nadležnoj službi društvenog knjigovodstva. Nadležni organ društveno-političke zajednice prati izvršenje ovog programa i ako utvrdi da se ne izvršava, dužan je da predloži skupštini društveno-političke zajednice preduzimanje mera zaštite samoupravnih prava i društvene svojine.

Dok se ne izvrši program mera za otklanjanje uzroka gubitaka, odnosno dok ne počne poslovati bez gubitaka, osnovna organizacija može isplaćivati akontacije ličnih dohodaka do visine:

1. utvrđene samoupravnim opštim aktom o raspodeli sredstava za lične dohotke, ako je gubitak MANJI OD IZNOSA SREDSTAVA REZERVI (rezervni fond);

2. utvrđene samoupravnim sporazumom ako je njime utvrđena obaveza međusobnog pokrivanja gubitka, pod uslovom da osnovne organizacije koje su tu obavezu preuzele ne posluju sa gubitkom i da iznos sredstava saglasno samoupravnom sporazumu prenesu na žiro-račun osnovne organizacije koja je poslovala sa gubitkom.

Ukoliko osnovna organizacija ne ispunjava ove uslove u periodu dok ne počne poslovati bez gubitaka, može isplaćivati akontacije ličnih dohodaka u visini zakonom zajamčenih ličnih dohodaka. Preko ovog iznosa akontacije ličnih dohodaka mogu se isplaćivati ukoliko za isplatu razlike osnovna organizacija dobije sredstva iz fonda zajedničkih rezervi, na način i pod uslovima utvrđenim u Zakonu o sredstvima zajedničkih rezervi.

Ako osnovna organizacija odluči da periodične obračune sastavlja po isteku svakog meseca, i ako po tom obračunu utvrdi da ne po-

služe sa gubitkom, akontacije ličnih dohodaka se isplaćuju prema samoupravnom opštem aktu o raspodeli sredstava za lične dohotke. U tom slučaju se ne donosi sanacioni program, a periodični obračun se dostavlja nadležnoj službi društvenog knjigovodstva.

Odluku o otvaranju postupka dužni su da donesu sami radnici u osnovnoj organizaciji ako u završnom računu ustanove da je organizacija iskazala nepokriveni gubitak. Postupak i posledice ove odluke je isti kao i kada se radi o gubitku utvrđenom periodičnim obračunom.

3.2. Materijalnu osnovu za preduzimanje sanacije predstavljaju zajedničke rezerve osnovnih organizacija na nivou osnovne i radne organizacije i na nivou društveno-političke zajednice. Prema republičkom Zakonu o fondu zajedničkih rezervi OOUR iz fonda zajedničkih rezervi društveno-političkih zajednica namiruju se gubici osnovnih organizacija. Skupština društveno-političke zajednice određuje stopu po kojoj osnovne organizacije sa njenog područja obavezno, iz ostatka dohotka izdvajaju sredstva za ovaj fond. Ovaj fond je i ranije postojao i služio je u iste namene. Međutim, novina u sadašnjim propisima se sastoji u tome što će osnovne organizacije u fond zajedničkih rezervi izdvajati sredstva iz svojih rezervnih fondova tek pošto se u njemu nađe toliko sredstava koliko je potrebno da se isplate jednomesečni lični dohoci svih radnika koji su zaposleni u osnovnoj organizaciji.

Deo »viška« iznad te vrednosti udružuju se u Fond zajedničkih rezervi, a ova sredstva će se koristiti za sanaciju i pružanje raznih vidova ekonomske pomoći OOUR-ima koji dođu u materijalne teškoće, a naročito usled elementarnih nepogoda, dejstva mera ekonomske politike, posebno otežanih uslova poslovanja i drugih objektivnih teškoća.

Sredstva u Fond se izdvajaju sa obavezom vraćanja. Naime, Fond je obavezan da osnovnim organizacijama udružena sredstva vrati posle isteka roka od deset godina uz zakonsku kamatu koja je predviđena u visini od 3%. Korisnici sredstava Fonda će moći da dobiju kredit u trajanju do deset godina uz neznatno veću kamatu (4%). Ova razlika neće ostajati Fondu već će se vraćati osnovnim organizacijama koja su ta sredstva i udružila. I pored toga što Fond ima status pravnog lica on ne može imati sopstvena sredstva i raspolagati sopstvenim sredstvima jer bi to vodili stvaranju anonimnog kapitala.

Vrlo značajna strana novih propisa o zajedničkim rezervama OOUR-a na nivou društveno-političke zajednice je način odlučivanja o korišćenju sredstava Fonda. Prema ranijim propisima ovim Fondom su upravljali organi društveno-političkih zajednica, komora i Sindikata. Umesto toga, sada će OOUR odlučivati o tome kome treba pružiti pomoć i time sam udružen rad preuzima odgovornost da se sredstva daju gde postoje uslovi da se sanira stanje određene organizacije i gde postoje uslovi da se takva organizacija dalje razvija. Ovo je naročito važno zbog toga što se ova sredstva vraćaju pa postoji i određeni rizik o kojem je normalno da vodi računa onaj ko je ova sredstva udružio a to su privredne organizacije, koje će normalno voditi računa da rizik bude što manji. Time nije umanjena uloga skupštin-

skih organa Komore i Sindikata, ali sada više kao pomoć u pripremi sanacionog programa, programa ulaganja, razvoja i koordinacije prilikom udruživanja rada i sredstava.

Samoupravnim sporazumom o udruživanju sredstava OOUR-a u Fond zajedničkih rezervi reguliše se način udruživanja sredstava, visina sredstava koja se udružuju i druga pitanja koja se tiču Fonda i njegovog rada, a naročito način korišćenja sredstava. Naročito je važno da se upravljanje sredstvima Fonda organizuje na taj način što će se primeniti principi delegatskog sistema. U Fondu će biti delegati društveno-političke zajednice, sindikata, komore i privrednih organizacija. Broj delegata iz svake od ovih struktura zavisice od niza faktora koje treba uskladiti zavisno od uslova u pojedinim društveno-političkim zajednicama, privredne razvijenosti, sastava privrednih oblasti i grana i drugih uslova privređivanja.

Iz pozitivnih propisa o zajedničkim rezervama OOUR-a proizlaze dva osnovna zaključka. Prvi se odnosi na visinu sredstava koja će se izdvajati i udruživati. Uбудuće visinu ovih sredstava neće određivati skupština društveno-političke zajednice, koja je po dosadašnjim propisima sve OOUR-e obavezivala da tri odsto (u proseku) ostatka svog dohotka izdvajaju u Fond. Odluku o visini će ubuduće donositi same osnovne organizacije, prema svojim mogućnostima i po njihovom vlastitom dogovoru. Drugi značajan zaključak koji se može izvesti odnosi se na odlučivanje o korišćenju sredstava fonda i položaju organizacija koje su sredstva udružile. Uбудuće privredne organizacije po prvi put će biti u poziciji da neposrednim učešćem u odlučivanju vrše selekciju kojoj organizaciji treba pružiti pomoć da prebrodi teškoće i probleme u poslovanju. Time privreda dobija odgovarajući uticaj u raspodeli i korišćenju sredstava Fonda zajedničkih rezervi, a to znači i kraj obaveznom prelivanju sredstava i njihovo korišćenje za finansiranje nerada, neorganizovanosti, neodgovornosti i svih drugih »opravdanih uzroka« koji su dovodili do gubitaka.

3.3. U slučajevima kada organizacija udruženog rada dođe u ekonomske teškoće koje se nisu mogle otkloniti merama sanacije koje je sama preduzela ili druga organizacija udruženog rada, nadležni organ društveno-političke zajednice DUŽAN JE da u skladu sa ustavom utvrđenim pravima i dužnostima preduzme mere da se toj organizaciji pruži ekonomska pomoć koja može biti izražena u sledećim vidovima:

1. da se, ako je to u društvenom interesu, obezbedi njena sanacija, a naročito da je oslobodi plaćanja određenih poreza i dažbina koje je ustanovila;

2. da se prema njoj primene niže stope ili drugi povoljniji uslovi plaćanja poreza i dažbina za vreme dok traju izuzetne ekonomske teškoće te organizacije;

3. da se pokrene postupak za njenu sanaciju ili da se preduzmu druge ekonomske i upravne mere u skladu sa zakonom.

Ako se ne preduzmu mere u prethodnom smislu ili ako se preduzetim merama ne otklone izuzetne ekonomske teškoće u koje je došla organizacija udruženog rada, nadležni organ društveno-političke

zajednice *dužan je da pokrene postupak za likvidaciju, odnosno za otvaranje stečaja* nad tom organizacijom.

Ako nije pokriven gubitak poslovne zajednice ili samoupravne interesne zajednice, nadležni organ društveno-političke zajednice mora predložiti otvaranje postupka redovne likvidacije.

Iz naše analize proizilazi da je odnos društveno-političkih zajednica prema privrednim organizacijama u današnjim uslovima više odnos koordinacije, afirmacije zajedništva i pomoći na principima uzajamnosti i solidarnosti organizacija udruženog rada. Samo izuzetno, kada nema uslova za njihov rad ili je u njima došlo do poremećaja u samoupravnim odnosima dolazi do preduzimanja mera za ukidanje ili privremene mere ograničavanja samoupravnih prava radnika, njihovih organa i organizacija.

3.4. Pored postupka sanacije, da bi se sprečio prestanak rada organizacija udruženog rada, predviđen je i poseban postupak prinudnog poravnanja. Ovaj postupak između osnovne organizacije udruženog rada dužnika i njenih poverilaca pokreće se kada se kod osnovne organizacije udruženog rada stekao zakonski osnov za otvaranje stečaja. Predlog za pokretanje postupka stavlja dužnik. Isto tako predlog mogu staviti i poverioci i druge zainteresovane organizacije udruženog rada, ako se sa predlogom složi organizacija udruženog rada — dužnik. To mogu biti druge osnovne organizacije u sastavu iste radne organizacije i radna organizacija u čijem je sastavu osnovna organizacija, za obaveze nastale iz tržišnih odnosa. Zatim, postupak se može pokrenuti i po prijavi nadležnog organa društveno-političke zajednice, odnosno SDK, u kojem slučaju predlog podnosi dužnik. Ukoliko dužnik ne podnese predlog u određenom roku posle dobijanja obaveštenja o podnetoj prijavi, sud će po službenoj dužnosti otvoriti stečajni postupak posle isteka roka za podnošenje predloga od strane dužnika.

Prinudno poravnanje je sporazum između dužnika i najmanje polovine ukupnog broja poverilaca s tim da dospela potraživanja iznose više od polovine potraživanja poverilaca koji imaju pravo glasa o odlaganju i načinu isplate njihovih potraživanja, odnosno o smanjenju tih potraživanja, odobrenih od strane suda, a koji proizvode pravno dejstvo prema svim poveriocima. Prinudno poravnanje je slično sanaciji odnosno predstavlja svojevrsan vid sanacije, jer se i u ovom slučaju radi o merama za sprečavanje prestanka privredne organizacije. Zaključenim sporazumom o prinudnom poravnanju određuje se odlaganje isplate dugova, smanjenje potraživanja poverilaca i način namirenja tako smanjenih potraživanja.

Prinudno poravnanje može da bude zaključeno u stečaju i van stečajnog postupka.

4. Statusne promene i prestanak OUR

Pored prava i dužnosti društveno-političkih zajednica da preduzimaju određene mere koje imaju za cilj da se nastavi uspešno poslovanje privrednih organizacija sa svog područja, one imaju i određena ovlašćenja koja imaju uticaja na status privrednih organizacija.

Društveno-političke zajednice igraju aktivnu ulogu u ostvarivanju ciljeva za uspješno poslovanje i trajno obavljanje delatnosti za koju su osnovane. Međutim, ako ove ciljeve nije moguće ostvariti, društveno-političke zajednice imaju određenu ulogu u vezi sa prestankom rada privrednih organizacija.

Ovlašćenja društveno-političkih zajednica da odlučuju o prestanku privrednih organizacija su bila različita u pojedinim fazama razvika samoupravnog sistema. Najveća ovlašćenja su imale u administrativnom upravljanju privredom. Razvojem samoupravljanja ova ovlašćenja su usklađivana sa promenama u društveno-ekonomskim odnosima koje su stalno jačale položaj i samostalnost privrednih organizacija da radnici u njima odlučuju u najvažnijim pitanjima pa i o prestanku rada, pod uslovima i postupku predviđenim samoupravnim sporazumima i pozitivnim propisima koji uređuju ovu materiju.

1. Prema odredbi čl. 342 ZUR, do prestanka osnovne organizacije udruženog rada dolazi:

»1) ako je organizovanjem osnovnih organizacija u smislu čl. 326. i 328. ovog zakona prestala da postoji;

2) ako je prema njoj izrečena mera zabrane vršenja delatnosti zbog toga što ne ispunjava zakonom propisane uslove za obavljanje svoje delatnosti, a u roku određenom u aktu o izricanju mere ne ispunji uslove za obavljanje te delatnosti, odnosno ne promeni delatnost;

3) ako trajnije nije u mogućnosti da obnavlja društvena sredstva kojima posluje i da obezbeđuje ustavom zajamčena prava radnika;

4) ako nije u mogućnosti da trajnije ispunjava obaveze koje se podmiruju iz njenog dohotka;

5) ako se pravosnažnom sudskom presudom utvrdi ništavost upisa organizovanja osnovne organizacije.

Do prestanka radne organizacije koja u svom sastavu nema osnovnih organizacija dolazi na isti način i pod istim uslovima kao i kod prestanka osnovne organizacije.

Međutim, do promene statusa radne organizacije koja u svom sastavu ima osnovne organizacije, dolazi u slučajevima spajanja sa drugom radnom organizacijom, pripajanjem jedne organizacije drugoj, ili podelom jedne postojeće radne organizacije na dve ili više novih radnih organizacija.

Pre donošenja odluke o promeni statusa radne organizacije, radnici moraju biti upoznati sa elaboratom koji sadrži analizu ekonomskog i finansijskog stanja radne organizacije, kao i analizu opravdanosti spajanja odnosno podele te radne organizacije.

Do prestanka radne organizacije takođe dolazi i prestankom svih osnovnih organizacija u sastavu radne organizacije.

Isto tako i ako se sudskom presudom utvrdi ništavost upisa osnovane radne organizacije, dolazi do prestanka radne organizacije.

Do prestanka složene organizacije može doći kad sve udružene organizacije donesu odluku o njenom prestanku, kao i kad prestanu da postoje udružene organizacije.

Uticaj društveno-političkih zajednica na statusne promene organizacija udruženog rada razlikuje se od uticaja i ovlašćenja kada dolazi iz drugih razloga koji dovode do njihovog prestanka. Pošto su uzroci različiti to se i postupak razlikuje.

4.2. Prema odredbama ZUR do promene statusa osnovne organizacije udruženog rada dolazi i u sledećim slučajevima:

1. ako su od nje, ili od nje i delova drugih osnovnih organizacija udruženog rada u sastavu radne organizacije, nastale nove osnovne organizacije udruženog rada (podela osnovne organizacije). U tom slučaju, u sudski registar upisuju se nove osnovne organizacije udruženog rada, a i iz sudskog registra briše se osnovna organizacija koja je usled toga prestala da postoji;

2. ako se dve ili više postojećih osnovnih organizacija u sastavu iste radne organizacije spoje u jednu, novu osnovnu organizaciju. U tom slučaju prestaju da postoje dotadašnje osnovne organizacije i nastaje nova osnovna organizacija i u sudski registar se upisuje nova osnovna organizacija a brišu osnovne organizacije koje su usled toga prestale da postoje (spajanje osnovnih organizacija);

3. ako se postojeća osnovna organizacija pripoji drugoj osnovnoj organizaciji udruženog rada u sastavu iste radne organizacije, sva njena sredstva prelaze na osnovnu organizaciju kojoj se pripojila i organizacija koja se pripaja prestaje da postoji što se upisuje u sudski registar.

Do ovih promena u organizovanim osnovnim organizacijama u okviru radne organizacije dolazi usled promena u materijalnoj osnovi rada, tehničko-tehnoloških i prirodnih uslova, proizvodne orijentacije i mesta vršenja delatnosti koji su postojali u vreme organizovanja osnovnih organizacija ili usled prestanka postojanja uslova za organizovanje osnovne organizacije udruženog rada.

U svim navedenim slučajevima radi se o statusnim promenama u okviru iste radne organizacije. Međutim, radnici imaju pravo da osnovnu organizaciju u kojoj rade izdvoje iz sastava radne organizacije pod određenim uslovima (čl. 338 st. 2 i 3) i nastaviti rad u okviru druge radne organizacije ili kao nova radna organizacija.

4.3. Radnici ne mogu izdvojiti osnovnu organizaciju udruženog rada iz sastava radne organizacije ukoliko bi to izdvajanje bilo protivno društvenom interesu, odnosno ukoliko bi otežalo ili onemogućilo rad radnika u drugim osnovnim organizacijama u udruženom radu u sastavu iste radne organizacije. Smatra se da izdvajanje osnovne organizacije bitno otežava ili onemogućava rad ako se time prekida ili narušava međusobno povezan proces rada ili proizvodnja i poslovanje i ako osetno umanjuje efikasnost korišćenja društvenih sredstava i mogućnost sticanja dohotka u drugim osnovnim organizacijama udruženog rada u sastavu radne organizacije, u osnovnoj organizaciji koja se izdvaja ne postiže se povećanje proizvodnosti rada kojim se nadoknađuje to umanjeње.

Radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada referendumom donose odluku o njenom izdvajanju iz sastava radne organizacije. Ta odluka sadrži označenje osnovne organizacije koja se izdvaja i utvrđuje da li ona postaje nova radna organizacija ili se udružuje u drugu radnu organizaciju. Ako postaje nova radna organizacija odluka o izdvajanju mora da sadrži i podatke koji su uobičajeni za akt o osnivanju radne organizacije.

Osnovna organizacija udruženog rada dužna je da odluku o izdvajanju iz sastava radne organizacije dostavi drugim osnovnim organizacijama i radničkom savetu radne organizacije, i to u roku od osam dana računajući od dana donošenja odluke. Ako ne postoje uslovi da se osnovna organizacija udruženog rada izdvoji iz sastava radne organizacije udruženog rada ili ostali deo radne organizacije i radnički savet radne organizacije i drugi zakonom ovlašćeni organi mogu pokrenuti spor pred nadležnim sudom udruženog rada.

Ako sud udruženog rada ustanovi da ne postoje uslovi da se osnovna organizacija udruženog rada izdvoji, poništiće odluku o njenom izdvajanju iz sastava radne organizacije.

Odluka o izdvajanju osnovne organizacije iz sastava radne organizacije postaje punovažna, kada istekne rok od trideset dana računajući od dana kada je dostavljena drugim osnovnim organizacijama udruženog rada i radničkom savetu radne organizacije.

Ukoliko je pokrenut spor pred nadležnim sudom udruženog rada odluka o izdvajanju postaje punovažna kada sud donese pravosnažnu odluku da postoje uslovi za njeno izdvajanje. Dok navedena odluka ne postane pravosnažna, osnovna organizacija udruženog rada koja se izdvaja dužna je da, sporazumno sa drugim organizacijama udruženog rada i sa radnom organizacijom uredi način i uslove izvršenja i naknadu štete koja nastaje njenim izdvajanjem. U tom cilju obrazuju zajedničku komisiju, koja će izraditi sporazumno uređivanje ovih odnosa. Međutim, ako sporazumom ne uredi ove odnose, osnovna organizacija koja se izdvaja može pokrenuti spor pred unutrašnjom arbitražom. Ako nije zadovoljna odlukom unutrašnje arbitraže, osnovna organizacija koja se izdvaja može pokrenuti spor pred nadležnim sudom udruženog rada. To može učiniti u roku od trideset dana od dana kada joj je dostavljena odluka unutrašnje arbitraže, u protivnom odluka arbitraže ima snagu izvršnog naslova. Za vreme dok arbitraža ne donese odluku, odnosno dok odluka nadležnog suda udruženog rada ne postane pravomoćna, osnovna organizacija udruženog rada ne može se izdvojiti iz sastava radne organizacije.

Prema navedenim odredbama ZUR radnici imaju pravo i dužnost da izvrše odgovarajuće promene u organizovanju osnovne organizacije ako se promene uslovi koji su postojali u vreme organizovanja osnovnih organizacija i ako su ispunjeni uslovi za takvu promenu. (po čl. 36 Ustava SFRJ i u čl. 320 ZUR), i iz razloga navedenih u čl. 326 ZUR-a tj. u pravcu organizovanja novih osnovnih organizacija ili prestanka postojeće osnovne organizacije.

Međutim, svaka promena ne daje pravo niti dužnost radnika da organizuju osnovnu organizaciju, već samo promena određenog inten-

zитета, koja daje osnovu da se u organizovanoj osnovnoj organizaciji organizuje nova osnovna organizacija i da radnici, u preostalom delu nastave rad organizovani u osnovnim organizacijama. Ovakav zaključak se izvodi iz odredaba Ustava SFRJ (Osnovna načela II/7) i čl. 325 st. 3 ZUR prema kojoj se u radnoj organizaciji ne može osnovati osnovna organizacija ako ne postoje uslovi da se iz delova radne organizacije organizuju najmanje dve osnovne organizacije. Ako bi se dozvolilo da se radnici u delu radne organizacije organizuju u osnovnu organizaciju i kad nema uslova da se drugi deo organizuje u osnovnu organizaciju, radnici u tom delu bili bi lišeni prava da organizuju osnovnu organizaciju udruženog rada i u njoj ostvaruju pravo rada društvenim sredstvima. Isto pravilo važi i kada radnici dela osnovne organizacije organizuju novu osnovnu organizaciju, preostali deo osnovne organizacije ne može opstati kao osnovna organizacija.

Pravo društveno-političkih zajednica je da u ovakvim slučajevima intervenišu preuzimanjem privremenih mera. Naime, smatra se da su bitno poremećeni samoupravni odnosi ako se radnicima u delu organizacije udruženog rada onemogućava da se organizuju kao organizacija udruženog rada kada su za to ispunjeni uslovi ili da odlučuju o drugim promenama u organizovanju.

4.4. Kada se radi o prestanku osnovne organizacije prema kojoj je izrečena mera zabrane vršenja delatnosti zbog toga što ne ispunjava zakonom propisane uslove za obavljanje svoje delatnosti, a u roku određenom u aktu o izricanju mere ne ispuni uslove za obavljanje te delatnosti, odnosno ne promeni delatnost; ili kada osnovna organizacija trajnije nije u mogućnosti da obnavlja društvena sredstva kojima posluje i da obezbeđuje ostvarivanje ustavom zajamčenih prava radnika, sprovodi se postupak redovne likvidacije na osnovu pravosnažne odluke nadležnog organa društveno-političke zajednice. Odluku o tome donosi nadležni organ društveno-političke zajednice po službenoj dužnosti. Naravno, ako je do zabrane vršenja delatnosti ili do nemogućnosti obnavljanja sredstava došlo usled lošeg poslovanja ili lošeg upravljanja društvenim sredstvima odnosno preuzetim obavezama prema trećim licima, redovna likvidacija će se sprovesti samo ako prema samoupravnom sporazumu ne postoji supsidijarna ili solidarna odgovornost drugih osnovnih organizacija; niti su one tu odgovornost naknadno preuzele.

U postupku redovne likvidacije potraživanja poverilaca se u potpunosti namiruju.

Postupak redovne likvidacije po odluci nadležnog organa sprovodi se po odredbama posebnog saveznog zakona a prestanak po odluci udruženih organizacija sporovodi se na način i po postupku utvrdjenim samoupravnim sporazumom o prestanku. Postupak na osnovu samoupravnog sporazuma o prestanku sprovodi se nad složenom organizacijom udruženog rada, zadrugom, poslovnom zajednicom i samoupravnom interesnom zajednicom, kad one prestaju na osnovu odluke njihovih članova.

Redovna likvidacija sprovodi se kad odluka nadležnog organa postane pravosnažna, a postupak sprovodi nadležni sud na čijem je

području sedište organizacije nad kojom se sprovodi redovna likvidacija. Organi sprovođenja su: likvidaciono veće i likvidacioni upravnik.

Odluka o sprovođenju postupka redovne likvidacije i ime likvidacionog upravnika kao i zaključenje likvidacionog postupka upisuje se u sudski registar. Odluka mora biti objavljena u republičkom, odnosno pokrajinskom službenom glasniku, a izvod iz oglasa u »Službenom listu SFRJ«. Odluka o otvaranju postupka može se pobijati u roku i na način i po postupku utvrđenim zakonom.

Pravne posledice otvaranja postupka redovne likvidacije nastupaju od dana objavljivanja oglasa. Pravne posledice otvaranja stečajnog postupka primenjuju se i na redovnu likvidaciju, a u postupku redovne likvidacije ne primenjuju se odredbe stečajnog postupka koje se odnose na: stečajnog sudiju i odboru poverilaca; razlučnim i izlučnim poveriocima, pobijanje pravnih radnji i sanaciji i prinudnom poravnanju u stečaju.

Deobi likvidacione mase može se pristupiti po sačinjavanju početnog likvidacionog bilansa a kada veći deo likvidacione mase bude unovčen.

Postupak redovne likvidacije okončava se kada se reše svi odnosi u likvidaciji (unovčavanje mase, unovčavanje imovine, naplata potraživanja i dr.). Po okončanju likvidacionog postupka likvidacioni upravnik sastavlja završni likvidacioni bilans koji zajedno sa odgovarajućom dokumentacijom dostavlja na pregled likvidacionom veću u roku određenom po okončanoj likvidaciji. Likvidacioni bilans se dostavlja i organu koji je doneo odluku o otvaranju postupka redovne likvidacije.

Ako po završenom postupku redovne likvidacije ostanu sredstva, taj ostatak se deli drugim osnovnim organizacijama prema odredbama samoupravnog sporazuma o udruživanju, ili društveno-političkoj zajednici prema sedištu likvidirane organizacije.

Potraživanja poverilaca koja nisu prijavljena likvidacionom veću do rasprave o glavnoj deobi likvidacione mase izmiruju se po završetku likvidacionog postupka organizacija udruženog rada, odnosno društveno-politička zajednica u čiju korist je uplaćen ostatak sredstava likvidacione mase posle glavne deobe i to samo do visine vrednosti preuzetih sredstava. Ova prava poverioci mogu osporavati u roku od godine dana od objavljivanja oglasa o zaključenju postupka redovne likvidacije.

Po odobrenju završnog likvidacionog bilansa, likvidaciono veće zaključuje likvidacioni postupak i razrešava likvidacionog upravnika. Po zaključenju likvidacionog postupka, organizacija nad kojom je sproveden postupak redovne likvidacije i ime likvidacionog upravnika brišu se iz sudskog registra.

Samoupravnim sporazumom o prestanku uređuje se postupak prestanka a naročito: način likvidacije, organi koji sprovode likvidaciju, raspored sredstava, prava i obaveze i dr. Za obaveze organizacije koja prestaje po samoupravnom sporazumu odgovaraju udružene or-

ganizacije neograničeno i solidarno tako da odredbe samoupravnog sporazuma o prestanku kojim se isključuje odnosno ograničava odgovornost ništave su.

4.5. Društveno-politička zajednica ima određena prava i dužnosti i u stečajnom postupku. Do stečaja dolazi u slučaju kad privredna organizacija udruženog rada nije više u mogućnosti da obnavlja sredstva kojima upravlja odnosno na kojima ima pravo korišćenja ili kad nije u mogućnosti da ispunjava određene obaveze.

Do otvaranja stečajnog postupka dolazi odlukom okružnog privrednog suda, na predlog ovlašćenih lica. Pravo na podnošenje predloga pored poverioca, SDK, likvidacione komisije (ako je ovaj postupak prethodno vođen), pripada i društveno-političkoj zajednici, skupštini opštine na čijoj je teritoriji sedište privredne organizacije.

Rešenje o otvaranju stečaja pored ostalih učesnika u stečajnom postupku dostavlja se i opštinskoj skupštini bez obzira da li je podnela predlog za otvaranje stečaja.

Prilikom unovčavanja imovine stečajnog dužnika, prodajom predmeta iz stečajne mase, kod određenih predmeta pravo preče kupovine pripada opštini (zgrade namenjene za socijalnu, prosvetu i kulturnu delatnost i stvari koje neposredno služe ostvarivanju ovih delatnosti).

Ako stečajni dužnik nije imao utvrđene međusobne odgovornosti sa drugim osnovnim organizacijama, niti su druge osnovne organizacije udruživale sredstva sa sredstvima dužnika, neutrošeni deo sredstava se predaje društveno-političkoj zajednici na čijoj je teritoriji sedište dužnika bez preuzimanja obaveza.

Društveno-politička zajednica na čijoj je teritoriji sedište stečajnog dužnika i nadležni društveni pravobranilac samoupravljanja mogu u roku od tri meseca od dana prodaje stvari stečajnog dužnika, da zahtevaju poništaj prodaje ako su prodajom oštećeni interesi društvene zajednice ili poverilaca.

L'INFLUENCE DES COMMUNAUTÉS SOCIO-POLITIQUES SUR LA POSITION ÉCONOMIQUE ET JURIDIQUE DES ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉ

— R é s u m é —

L'objet de cet exposé est l'influence des communautés socio-politiques sur la position économique et juridique des organisations de travail associé. L'auteur signale dans l'introduction les changements dans le système socio-politique qui sont exprimés dans la nouvelle Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et la Loi sur le travail associé et il souligne leur influence positive sur la position économique et juridique des organisations de travail associé et leur autonomie.

Dans le cadre de son exposé sur la position juridico-constitutionnelle des organisations économiques l'auteur attire l'attention sur les conditions dans lesquelles peut se produire l'abolition des organisations économiques, comme cela est prévu par la Constitution de la RSF de Yougoslavie, et la Loi sur le travail associé. Dans la partie du travail sur les formes et les mesures de la protection sociale des droits autogestionnaires et de la propriété sociale l'analyse est effectuée dans plus de détails des mesures provisoires que la communauté socio-politique est autorisée de prendre, à l'égard des organisations de travail associé dans lesquelles de graves troubles se sont produits dans les rapports autogestionnaires, des endommagements lourds de conséquence des intérêts sociaux ou l'inexécution des obligations spécifiées par la loi.

Dans l'article est ensuite effectuée l'analyse de l'amélioration et de la cessation des organisations de travail associé, dans quelles conditions est appliquée de la procédure de l'amélioration et de la cessation, ainsi que le rôle et les pouvoirs des communautés socio-politiques dans ces procédures. En la circonstance l'auteur insiste surtout sur les dispositions des prescriptions juridico-positives, qui font ressortir le rôle modifié des communautés socio-politiques et leur devoir de prendre des mesures déterminées qui doivent empêcher la cessation de travail des organisations de travail associé. Dans ce but l'auteur analyse en particulier la base matérielle pour la prise des mesures d'amélioration — les réserves communes des organisations élémentaires de travail associé au niveau de la communauté socio-politique et le rôle modifié des communautés socio-politiques dans l'utilisation et la disposition de ces moyens, c'est-à-dire de la position modifiée et du rôle décisif des organisations élémentaires dans la prise des décisions sur ces moyens. En outre, l'auteur a fait un bref exposé des autres formes de l'amélioration (le concordat obligatoire) et des droits et devoirs de la communauté socio-politique dans cette procédure qui doit empêcher la cessation (la liquidation ou la faillite) des organisations de travail associé.

Dans une partie spéciale de l'article l'auteur analyse les changements de statut et les formes de la cessation des organisations élémentaires, des organisations de travail et des organisations complexes de travail associé. En particulier sont analysés les changements de statut qui sont le résultat de l'auto-organisation permanente et de la réorganisations des organisations de travail associé et en particulier les changements de statut qui ont pour conséquence la cessation des organisations de travail associé par la voie de la liquidation régulière ou la faillite. En la circonstance l'attention est attirée aussi sur le rôle différent, l'influence et les pouvoirs des communautés socio-politiques dans ces procédures.

Dr SLOBODAN MILENKOVIĆ,
profesor Pravnog fakulteta u Nišu

DELATNOST UJEDINJENIH NACIJA U OBLASTI UREĐENJA POLOŽAJA RADNIKA MIGRANATA

Kretanje aktivnog stanovništva iz manje razvijenih u razvijenija područja poznato je veoma dugo. Pisci se uglavnom slažu da je na ovaj proces odlučujuće uticala industrijska revolucija u zapadnoj Evropi i kapitalistički sistem u kome je radna snaga postala roba. Talas međunarodne ekonomske migracije posebno je bio snažan u prvoj deceniji ovoga veka i posle drugog svetskog rata. Međutim, tek će šezdesetih godina migracioni tokovi toliko nabujati da se ovaj period s pravom može nazvati periodom velike seobe naroda. Dovoljno je pomenuti da je u Saveznoj Republici Nemačkoj za samo osam godina udesetostručen broj stranih radnika: 1958. godine strana radna snaga predstavljala je 0,6% ukupne radne snage ove zemlje da bi 1966. godine njen udeo dostigao 6,1%. Ili podatak prema kome je broj stranih radnika u Švajcarskoj i Luksemburgu predstavljao 30% ukupne radne snage ovih zemalja. Još je rečitiji podatak o udelu radnika migranata u ukupnoj snazi imigracionih i emigracionih država: u prvima on iznosi 7%, a u drugima čak 10%.¹

Ovako snažni migracioni tokovi uticali su i na broj akata kojima je trebalo urediti položaj stranih radnika. Unutrašnji propisi više nisu bili dovoljni pošto su mogli značiti prepuštanje sudbine ovih lica diskrecionoj vlasti države u kojoj se nalaze. Započelo je zbog toga zaključivanje međunarodnih ugovora najpre između neposredno zainteresovanih zemalja: emigracione i imigracione države dogovarale su se u bilateralnim ugovorima o svemu onome što su smatrale značajnim za položaj radnika migranata pokušavajući da na taj način obezbede minimum prava ovih lica. Jedan od prvih ugovora u ovoj oblasti zaključile su Francuska i Italija 1904. godine u kome su na osnovi uzajamnosti uredile prava radnika država ugovornica u slučaju nezaposlenosti, zaštite žena i dece i nesreća na poslu. Porast broja stranih radnika uticao je naravno i na umnožavanje dvostranih ugovora. Podaci pokazuju da ih je do šezdesetih godina ovoga veka zaključeno više stotina: do drugog svetskog rata 472, a od 1945. do 1962. godine još 162.²

¹ V. Grečić: Savremene migracije radne snage u Evropi, Beograd 1975, str. 43, 46.

² B. Blagoev: Rad i radnik-čovjek u međunarodnim odnosima, Srpska akademija nauka i umetnosti (odeljenje društvenih nauka), Pripremni prilozi za simpozijum o odnosima između države u današnjim uslovima organizacije međunarodne zajednice, Beograd 1964, str. 2—3.

Osniavanjem Međunarodne organizacije rada otpočinje se sa organizovanijom zaštitom stranih radnika. Uvodni deo Ustava specijalizovane agencije i Deklaracija usvojena na konferenciji u Filadelfiji 1944. godine sadrže već posebne odredbe o ovim licima, a mnogobrojnim konvencijama i preporukama podrobnije se razrađuju njihova prava.³ Nije reč samo o aktima u kojima se stranim radnicima zaštita pruža posredno nego i o konvencijama i preporukama sa pravima radnika migranata kao jedinim predmetom uređenja. Pomenimo, na primer, Rezoluciju o akciji Međunarodne organizacije rada u oblasti unapređenja, jednakosti radnika migranata u svim socijalnim pitanjima i pitanjima rada (1971),⁴ Rezoluciju o uslovima i jednakosti postupanja prema radnicima migrantima (1972),⁵ Konvenciju br. 143 o sprečavanju neregularnih migracija i unapređivanju jednakih mogućnosti i jednakog postupanja (1975) kao i Preporuku br. 151 o istom pitanju (1975),⁶ pa će ovakav zaključak biti sasvim jasan.

Veliki broj stranih radnika u pojedinim regionima uticao je da i regionalne organizacije posvete pažnju ovome problemu. Arapska konvencija o pokretljivosti radne snage usvojena 1968. godine pod okriljem Arapske lige,⁷ Ugovor u Rimu kojim se osniva Evropska ekonomska zajednica (1957),⁸ Sporazum o stranim radnicima (1950)⁹ i akti o pravima čoveka usvojeni u Evropskom savetu dovoljno rečito svedoče o značaju problema strane radne snage i za pojedine ekonomske regionalne organizacije. U jednoj od njih (Evropski savet) izvršena je čak i potpuna kodifikacija pravnog položaja radnika migranata — Evropska konvencija o pravnom položaju radnika migranata (1977) u kojoj se podrobno uređuju gotovo sva pitanja od značaja za ova lica.¹⁰

Van tih savremenih tokova nisu ostale ni Ujedinjene nacije. Njihova delatnost nije, međutim, odmah bila usmerena na isključivo uređenje položaja radnika migranata nego se opštim formulacijama o pravima svih ljudi bez obzira na rasu, boju, pol, jezik, veroispovest, političko ili drugo mišljenje, nacionalno ili društveno poreklo pokušavalo i obuhvatanje položaja ovih lica. U tački 2 člana 2 Međunarodnog pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima čitamo: »Države ugovornice ovog Pakta obavezuju se da jamče da prava koja

³ Više o tome Z. Stenek: Pravna zaštita radnika migranata u međunarodnom radnom pravu, Treći program Radio Sarajeva 1975, br. 9, str. 113 mg. D. Marković, S. Milenković: Međunarodno-pravno regulisanje zaštite na radu migranata, Ekonomika 1978, br. 7—8, str. 62—63, 65—66; S. Milenković: Međunarodno pravno regulisanje zaštite na radu jugoslovenskih radnika na privremenom radu u inostranstvu, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1978, str. 187—193.

⁴ Za tekst v. Migrant workers, report VII (1), International Labour Office, Geneva 1973, p. 72 id.

⁵ Ibid., pp. 74—75.

⁶ Podrobno o usvajanju navedene konvencije i preporuke Migrant workers, Report V (2), International Labour Conference 60 th Session 1975, International Labour Office, Geneva 1975, pp. 3—65.

⁷ Bureau International du Travail, Série législatives 1968, Int. 1.

⁸ F. Berber: Völkerrecht (Dokumentensammlung), Band, Friedensrecht, München und Berlin 1967, S. 441 id.

⁹ Ibid., S. 1277 id.

¹⁰ Série des Traités européens, No 93.

šu u njemu proglašena budu izvršavana bez ikakve diskriminacije zasnovane na rasi, boji, polu, jeziku, veroispovesti, političkom ili kakvom drugom mišljenju, nacionalnom ili društvenom poreklu, imovini, rođenju ili nekom drugom položaju«. Gotovo ista formulacija navedena je i u tački 1 člana 2 Međunarodnog pakta o građanskim i političkim pravima. Nešto drugačije osnove za zabranu diskriminacije nalazimo, međutim, u Deklaraciji i Konvenciji o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. U prvome od pomenutih akata zabranjuje se diskriminacija s obzirom na rasu, boju kože ili etničku pripadnost¹¹ dok je u drugome sam pojam rasne diskriminacije od značaja za položaj radnika migranata pošto se pod njim podrazumeva svako »razlikovanje, isključivanje, ograničavanje ili davanje prvenstva koji se zasniva na rasi, boji, precima, nacionalnom ili etničkom poreklu«.¹²

S obzirom da se u svim pomenutim članovima među zabranjenim osnovama za diskriminaciju nalazi »etnička pripadnost«, nacionalno poreklo« smatramo da se prava sadržana u odredbama o pravima čoveka mogu primeniti i na radnike migrante.

Pored programskih odredbi o kojima je do sada bilo reči, u prilog jednakosti u pravima stranih radnika i domaćih državljana mogu biti navedena i konkretna prava zaštićena međunarodnim aktima o pravima čoveka. U njima se prava priznaju »svakom ljudskom biću«,¹³ »svakom građaninu«,¹⁴ »svima«,¹⁵ »svakome«,¹⁶ »svakome bez ikakve razlike«¹⁷ ili se propisuje da se »nikome« ne može oduzeti neko pravo¹⁸ što će reći da se pod ove izraze podvode sva lica na izvesnoj teritoriji bez obzira na državljanstvo.

Treba, međutim, ukazati i na odredbe u kojima se ograničavaju prava stranaca iz kojih se može izvući zaključak o drugačijem postupanju prema radnicima migrantima nego prema domaćim državljanima. Reč je o tački 2 člana 1 Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u kojoj se strani radnici štite od rasne diskriminacije, ali se dozvoljava pravljenje razlike između državljana i nedržavljana.¹⁹ Još izričitiji primer predstavlja tačka 3 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima u kojoj čitamo: »Zemlje u razvoju, uz dužnu pažnju prema pravima čoveka i svojoj nacionalnoj privredi, mogu odrediti u kome će obimu garantovati ekonomska prava priznata u ovom Paktu licima koja nisu njihovi državljanima«. Odredbe o ograničenjima prava stranaca u aktima o pravima čoveka nemaju, međutim,

¹¹ V. član 1, tačku 1 i 2 člana 2, tačku 1 i 2 člana 3, tačku 1 i 2 člana 7, član 9 ove Deklaracije.

¹² Član 1 ove Konvencije.

¹³ Član 6 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁴ Član 25 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁵ Član 14 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁶ Član 5 Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije.

¹⁷ Tačka 2 člana 23 Sveopšte Deklaracije o pravima čoveka.

¹⁸ Članovi 7 i 8 Međunarodnog Pakta o građanskim i političkim pravima.

¹⁹ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités. doc. E/CN. 4/Sub. 2/351, p. 12. Podrobno o tome A. Peleš: Rasna diskriminacija i međunarodno pravo, Sarajevo 1977, str. 73 id.

mnogò uticaja na prava radnika migranata. Tačka 3 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, kao što se vidi, odnosi se isključivo na zemlje u razvoju, a ne i na razvijene države u kojima radi ogroman broj stranih radnika. Uz to, sa pomenutim ograničenjima se tako retko susrećemo da je njihov uticaj na položaj stranih radnika gotovo zanemarljiv.

Zaključci o protezanju odredbi o pravima čoveka na radnike migrante ne izazivaju pažnju samo pisca ovih redova. Na njih nailazimo u istupanjima članova pojedinih organa Ujedinjenih nacija kao i u zaključcima sa međunarodnih skupova, između ostaloga i seminara svetske organizacije.²⁰ U raspravama o primenljivosti odredbi o zaštiti prava čoveka na lica koja nisu državljeni države u kojoj žive, u Potkomisiji za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina ovakav stav je često iznošen. Bhagat ga je primenio na paktove o pravima čoveka, Santa Cruz na Sveopštu Deklaraciju o pravima čoveka («Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka primenjuje se na sva ljudska bića»)²² dok je istu tvrdnju Halima Warzazi iznela u pogledu Deklaracije o progresu i razvoju u socijalnoj oblasti: «Sama Deklaracija o progresu i razvoju u socijalnoj oblasti primenjuje se na sve bez ikakvog izuzetka».²³

U raspravi o »međunarodnim sredstvima za unapređenje i zaštitu prava i sloboda radnika migranata« na seminaru Ujedinjenih nacija o pravima čoveka radnika migranata održanom u Tunisu od 12. — 24. novembra 1975. godine nailazimo na slične stavove. Izvesni učesnici ovoga skupa podsećali su da odredbe Pakta o građanskim i političkim pravima i Fakultativnog protokola uz ovaj akt i Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima mogu poboljšati sudbinu radnika migranata i zbog toga su pozivali vlade da što je moguće pre ratifikuju ove instrumente.²⁴ Istim razmišljanjima prožete su i rasprave o »identifikaciji oblasti u kojima se postavljaju glavni problemi u vezi sa vršenjem prava i sloboda radnika migranata« i međunarodnim sredstvima za unapređenje i zaštitu prava i sloboda radnika migranata.²⁵

Stav o primeni odredbi akata o pravima čoveka na radnike migrante kao i zahtev za ratifikacijom ovih instrumenata unet je takođe i u zaključke usvojene na ovome skupu.²⁶

²⁰ Seminaire sur les droits de l'homme des travailleurs migrants, Tunis 12—24 novembre 1975, United Nations, New York 1976, doc. ST/TAO/HR/50, pp. 21, 42.

²¹ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/Sub. 2/SR. 696, p. 124.

²² Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/Sub. 2/SR. 697, p. 138.

²³ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/Sub. 2/SR. 698, pp. 157—158.

²⁴ Seminaire sur les droits de l'homme des travailleurs migrants, p. 36.

²⁵ Ibid., p. 39.

²⁶ Ibid., p. 42.

Rasprave o pojedinim članovima međunarodnih akata o pravima čoveka upućuju takođe na radnike migrante kao korisnike u njima sadržanih prava. Tačka 1 člana 23 Sveopšte Deklaracije o pravima čoveka u kojoj je reč o pravima svakoga na rad, slobodan izbor zaposlenja, na pravične i zadovoljavajuće uslove rada i zaštitu od nezaposlenosti naišla je na žive komentare pre nego što je usvojena. Nesaglasnost se baš ticala primene ovoga člana *ratione personae*. I u Komisiji za prava čoveka i u trećem komitetu Generalne skupštine postignuta je, međutim, jednoglasnost u tumačenju: svaka osoba koja živi na teritoriji države ima pravo na rad i slobodan izbor zaposlenja, osim kad je reč o javnim funkcijama koje se, po pravilu, rezervišu isključivo za državljane. Kad je u pitanju jednaka plata za jednak rad (tačka 2 člana 23) svi govornici u trećem komitetu bili su, međutim, saglasni da ova odredba mora biti primenjivana bez ikakve razlike.²⁷

No, da do izjednačavanja u pravima državljana i stranaca nije dolazilo bez teškoća mogu biti navedeni mnogi primeri od kojih pominjemo rasprave oko tačke 2 člana 2 Međunarodnog Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima i tačku 1 člana 1 Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. U prvome od pomenutih članova reč »diskriminacija« usvojena je u trećem komitetu tek pošto je većina govornika iznela gledište da će ovaj izraz ostaviti dovoljno mogućnosti za povlačenje razlike između državljana i nedržavljana u pogledu izvesnih prava, osobito prava na rad i pojdinih socijalnih pogodnosti koje je, prema većini vlada, trebalo i dalje ograničavati samo na državljane.²⁸

U slučaju tačke 1 člana 1 Međunarodne Konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije u kojoj je reč o definiciji »rasne diskriminacije« najveća razmimoilaženja izazvao je takođe izraz »nacionalno poreklo«. Tako je bilo predloga za njegovo uklanjanje, izraz je, ipak, zadržan, ali uz zaista minimalnu većinu u Komisiji Ujedinjenih nacija za prava čoveka: 10 članova glasalo je za, 9 protiv, a jedan se uzdržao.²⁹

I pored značaja odredbi o pravima čoveka za položaj radnika migranata bilo je jasno da se njihovom primenom ne mogu u potpunosti obuhvatiti sva pitanja vezana za ova lica. Nije bila reč samo o problemima nedelotvornosti mera za sprovođenje u život međunarodnih ugovora o pravima čoveka nego i o činjenici da se materijalno-pravnim odredbama sadržanim u ovim aktima čak i ne dodiruju mnogi vidovi migracije strane radne snage. No, i akti u kojima se pominju radnici migranti nisu imali veći uticaj na olakšanje njihovog položaja. Jedan član ili i više njih u aktu koji nije isključivo posvećen ovim licima nije suštinski mogao uticati ne samo na međunarodnu ekonomsku migraciju u celini nego ni na sudbinu pojedina. U Deklaraciji o socijalnom napretku i razvoju nije, smatramo, od prevashodnog značaja član o radnicima migrantima nego suština

²⁷ E/CN. 4/Sub. 2/351, p. 32, beleške pod brojevima 73 i 74.

²⁸ Ibid., p. 33, beleška pod brojem 75.

²⁹ Više o tome A. Peleš: op. cit. str. 18 id.

ovoga akta. Ima, čak, mnogo ugovora, deklaracija, rezolucija i drugih dokumenata kojima se zadire u samu suštinu savremene pojave međunarodne migracije radne snage iako se po pravilu ni na jednom mestu izričito ne pominju izrazi »strani radnici«, »radnici migranti«. Najbolji pokazatelj tome u prilog predstavljaju dokumenti o novom međunarodnom ekonomskom poretku. U njima se naglasak ne stavlja na pravni položaj stranih radnika nego na uklapanje uslova za nastajanje ekonomske migracije: »... rešenje problema radnika migranata pretpostavlja odstranjivanje uslova koji predstavljaju uzrok migracije. Zbog toga treba preduzeti sve moguće mere kako bi se ubrzao razvoj zemalja u razvoju. U tom cilju treba brzo i efikasno primeniti mere iz Deklaracije i Programa u kojima je reč o novom međunarodnom ekonomskom poretku, Povelje o ekonomskim pravima i dužnostima država i rezolucije br. 3362 (S VII) o razvoju i međunarodnoj ekonomskoj saradnji, usvojenoj u Generalnoj skupštini na sedmom vanrednom zasedanju 1975. godine«³⁰ — čitamo u zaključcima Seminara o pravima čoveka radnika migranata održanom u Tunisu 1975. godine. No, to nije prvi put da se u Ujedinjenim nacijama položaj radnika migranata razmatra u ovoj svetlosti. Na odnos međunarodne pokretljivosti radne snage i ekonomskog položaja nerazvijenih zemalja ukazivano je i u Komisiji Ujedinjenih nacija za prava čoveka,³¹ Potkomisiji za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina,³² a o tome je bilo reči i u rezolucijama svetske organizacije. Kao primer ovakvog stava može biti navedena rezolucija Generalne skupštine o međunarodnoj strategiji za drugu dekadu razvoja u kojoj nalazimo stavove o povezanosti ekonomskog razvoja i nivoa zaposlenosti: »Pošto je konačna svrha razvoja u tome da se stvaraju sve veće mogućnosti za bolji život svih ljudi, neophodno je da se osigura pravednija raspodela dohotka i bogatstva kako bi se unapredili i socijalna pravičnost i efikasnost proizvodnje, da se osetno poveća nivo zaposlenosti, da se dostigne veći stepen sigurnosti u ostvarivanju dohotka, da se prošire mogućnosti i poboljšaju uslovi u oblasti obrazovanja, zdravstva i ishrane...«³³ Smatramo zbog toga da svi akti Ujedinjenih nacija u čijoj je osnovi stvaranje pravednijeg ekonomskog i socijalnog poretka u svetu i smanjenje jaza između razvijenih i nerazvijenih zemalja ekonomskom pomoći, transferom tehnologije i na drugi način, doprinose povećanju zaposlenosti u emigracionim državama i smanjenju međunarodne ekonomske migracije. Pored već pomenute,³⁴ treba navesti i rezolucije o međunarodnoj strategiji razvoja,³⁵ Deklaraciju o socijalnom napretku i razvoju,³⁶ instrumente usvojene na šestom i sedmom

³⁰ *Seminaire sur les droits de l'homme des travailleurs migrants*, p. 40.

³¹ *Commission des droits de l'homme, rapport sur la vingtneuvième session, Conseil économique et social, documents officiels de la cinquante-quatrième session, Supplément No 6, par. 84.*

³² *E/CN. 4/Sub. 2/SR. 698, p. 161; E/CN. 4/Sub. 2/SR. 699, p. 181.*

³³ V. tačku 18 ove rezolucije.

³⁴ Za tekst v. *Spoljnopolitičku dokumentaciju 1971, br. 1, str. 14 id.*

³⁵ Za tekst v. *Spoljnopolitičku dokumentaciju 1969, br. 3 str. 181 id. kao i 1970, br. 3. str. 181 id.*

³⁶ Za tekst v. *Droits de l'homme, Recueil d'instruments internationaux, Nations Unies, New York 1978, doc. ST/HR/1/Rev. 1, p. 122 id.*

specijalnom zasedanju Generalne skupštine od kojih je najvažnija Povelja o ekonomskim pravima i dužnostima država,³⁷ ali i akte o jačanju uloge Ujedinjenih nacija, obezbeđenju usklađenog razvoja svih naroda, poštovanju zakonitosti, međunarodnog mira i bezbednosti, razvoju dobrobiti i nezavisnosti svih naroda, jer su i oni nerazlučivo povezani sa novim ekonomskim poretkom, a na taj način i sa pitanjem kome je posvećen ovaj rad. Tek tako iskazanom delatnošću Ujedinjenih nacija dobija se stvaran uvid u rad svetske organizacije u oblasti uređenja položaja radnika migranata i tek pod ovim uslovom u potpunosti se sagledava pojava međunarodne pokretljivosti radne snage.

Sve to, međutim, nije bilo dovoljno. Postavši svetski problem, migracija strane radne snage više nije mogla biti uređivana primenom odredbi o pravima čoveka ili unošenjem jedne ili nekoliko odredbi u akte koji nisu posvećeni isključivo položaju radnika migranata. Prekretnicu je predstavljao govor predstavnika Kenije u Ekonomskom i socijalnom savetu 1972. godine u kome je ukazao na ropski položaj ovih ljudi u pojedinim zemljama.³⁸ Od tog trenutka u Ujedinjenim nacijama se o stranim radnicima ne raspravlja samo u okviru demografskih, ekonomskih i finansijskih vidova migracije ili prilikom razmatranja prava stranaca i pojedinih socijalnih pitanja. Njihov položaj postaje isključivi predmet rasprava u mnogim organima Ujedinjenih nacija i osnovno pitanje mnogih rezolucija počev od Potkomisije za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina do Generalne skupštine.

Kao što je pomenuto, zasluga za pokretanje pitanja pripada predstavniku Kenije. U nadahnutom govoru pred Ekonomskim i socijalnim savetom on je ukazao na slučajeve stotina Afrikanaca regrutovanih u Maliju, Obali Slonovače i Senegalu koji, uz obećanje zaposlenja, hrane i smeštaja, potpisuju sporazume na osnovu kojih im poslodavac uskraćuje platu za pet prvih meseci. Prizivajući u sećanje vreme ropstva i upoređujući ga sa praksom o kojoj je reč, Odero-Jowi je zahtevao delatnost Ekonomskog i socijalnog saveta najpre u uklanjanju siromaštva kao osnovnog razloga trgovine stranim radnicima, a zatim i u oblasti uređenja ovoga pitanja.³⁹ Na predlog tuniskog predstavnika obrazovana je onda radna grupa sastavljena od predstavnika Malezije, Brazila, Finske i Kenije⁴⁰ za pripremu rezolucije. Okončavši posao, grupa je podnela nacrt rezolucije o eksploataciji radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine,⁴¹ a pošto nije bilo protivljenja Ekonomski i socijalni savet je rezoluciju prihvatio.⁴² U njoj je osuđena praksa skrivene i nedozvoljene eksploatacije radne snage, a pozvane su i zainteresovane vlade da preduzmu sve neophodne mere da se izvršioi zloupotreba predaju pravdi kao i da se novim zakonodavnim odredbama suprotstave ovakvim zlupo-

³⁷ Za tekst v. Revue générale de droit international public, 1975, No 2, p. 307 id.

³⁸ Conseil économique et social, Documents officiels, cinquante-troisième session, Nations Unies, New York 1973, pp. 138—139.

³⁹ Ibid., p. 139.

⁴⁰ Ibid., p. 141.

⁴¹ Ibid., p. 149.

⁴² Ibid., p. 150.

trebama. Zatraženo je takođe od Komisije za prava čoveka proučavanje pitanja i dostavljanje odgovarajuće preporuke kako bi savet mogao usvojiti druge odluke.⁴³

Nekoliko meseci kasnije Generalna skupština je takođe usvojila rezoluciju o ovom pitanju.⁴⁴ Za razliku od Ekonomskog i socijalnog saveta skupština se nije zadržala samo na osudi ove vrste eksploatacije i pozivu vladama o kome je već bilo reči. Ona je od svih vlada zatražila da vode računa o primeni mera kojima se okončavaju diskriminatorski postupci prema radnicima migrantima i u tom cilju pozvala vlade na poštovanje Međunarodne konvencije o ukidanju svih oblika rasne diskriminacije. Uz to je, kao i o rezoluciji Ekonomskog i socijalnog saveta, preporučila Komisiji za prava čoveka da prouči pitanje eksploatacije radne snage nedozvoljenom i skrivenom trgovinom.

Odazivajući se pozivu, članovi Komisije za prava čoveka razmotrili su dva vida ovoga problema: nedozvoljenu i skrivenu trgovinu stranom radnom snagom i diskriminatorsko postupanje sa stranim radnicima i radnicima migrantima u zemljama prijema.

Počev od ove sednice u Ujedinjenim nacijama će uporedo biti razmatrane tri oblasti od značaja za položaj radnika migranata: Eksploatacija radne snage proizašla iz nedozvoljene i skrivene trgovine; Međunarodnopravna zaštita prava čoveka lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive i Poštovanje prava čoveka i dostojanstva radnika migranata.

1. Eksploatacija radne snage proizašla iz nedozvoljene i skrivene trgovine

U vezi s eksploatacijom radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine, u Komisiji za prava čoveka razvila se živa rasprava. Izvesni predstavnici bili su mišljenja da ovo pitanje treba razmatrati kao oblik ropstva i za njegovo rešenje predlagali primenu međunarodnih instrumenata o ropstvu, pre svega primenu Dopunske Konvencije o ukidanju ropstva, trgovine robljem, institucija i prakse slične ropstvu (1956) i Izveštaja o ropstvu Mohamd-a Awad-a.⁴⁵ Ishod rasprave je rezolucija br. 3 (XXIX) u kojoj se pozivaju države da ratifikuju konvencije Međunarodne organizacije rada o radnicima migrantima i zaključče dvostrane sporazume o uređenju položaja ovih lica i izražava zadovoljstvo već preduzetim radovima ove specijalizovane agencije Ujedinjenih nacija. U isto vreme moli se Potkomisija za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina da prouči pitanje i preporučí nove mere neophodne za obezbeđenje zaštite prava čoveka stranih

⁴³ V. rezoluciju br. 1706. Za njen tekst v. Conférence internationale du Travail, 59e session 1974, Rapport VII (1), Travailleurs migrants, Annexe II, p. 82—83.

⁴⁴ V. rezoluciju br. 2920. Njen tekst objavljen je u Ibid., p. 83.

⁴⁵ Commission des droits de l'homme, Rapport sur la vingtnuvième session, Conseil économique et social, documents officiels: cinquante-quatrième session, Supplément No 6, Nations Unies, New York 1973, doc. E/5265, pp. 16—17.

radnika, a Komisija za položaj žena da prouči pitanje eksploatacije žrtava skrivene trgovine, posebno iskorišćavanja mladih žena.⁴⁶

Dva meseca kasnije Ekonomski i socijalni savet usvojio je rezoluciju br. 1789 (LIV)⁴⁷ u kojoj se podržavaju stavovi iz rezolucije br. 3 Komisije za prava čoveka, a Potkomisija za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina otpočinje sa raspravama o ovome pitanju na 682., 683. i 686. sednici. Tom prilikom bilo je reči o širini ove pojave, njenim uzrocima, sugestijama i mogućnostima uređenja. Za rešenje problema preporučena su sledeća sredstva: stroga primena međunarodnih instrumenata o ropstvu; stroga primena krivičnih sankcija radi smanjenja zabranjene trgovine stranom radnom snagom; pružanje podrške Međunarodnoj organizaciji rada u ovoj oblasti, posebno ratifikacijom konvencije br. 97; traženje usluga INTERPOL-a; usvajanje zakona sa strogim sankcijama protiv lica koja se bave nedozvoljenom trgovinom radnicima migrantima; zaključenje dvostranih sporazuma s odredbama o regrutovanju ovih lica i postupanju s njima; obrazovanje centara za regrutovanje radnika migranata i njihovo obaveštavanje o uslovima u zemlji prijema; održavanje tehničkog seminara na kome bi se sačinilo uporedno istraživanje o njihovom položaju u različitim zemljama i sročile preporuke o merama za uklanjanje ovoga problema.⁴⁸

Posle okončanja rasprava usvojena je rezolucija br. 6 (XXVI) u kojoj je zatražena izrada studije o eksploataciji radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine. U saradnji sa sekretarijatom Ujedinjenih nacija, Halima Embarek Warzazi izradila je traženu studiju⁴⁹ u kojoj je ovo pitanje celovito razmotreno. Duge rasprave urodile su plodom: usvojen je nacrt rezolucije⁵⁰ sa izmenama izvršenim u toku sučeljavanja različitih gledišta.⁵¹

Zadovoljna studijom i odlukom Potkomisije da je dopuni uz pomoć članica Ujedinjenih nacija i specijalizovanih agencija, posebno Međunarodne organizacije rada, Generalna skupština poziva sve države da prema radnicima migrantima koji se legalno nalaze na njihovoj teritoriji postupaju kao i prema svojim državljanima u pogledu prava čoveka. Upućuje im i poziv da olakšaju zaključivanje dvostranih sporazuma radi smanjenja nezakonite trgovine stranom radnom snagom, kao i da usvoje mere kako bi osnovna prava radnika migranata koji tajno ulaze na njihovu teritoriju bila u potpunosti poštovana.⁵²

⁴⁶ Za tekst rezolucije v. Conférence internationale du Travail, 59e session 1974, Rapport VII (1), Travailleurs migrants, Annexe II, pp. 83—84.

⁴⁷ Rezolucija je usvojena na 1858. plenarnoj sednici Ekonomskog i socijalnog saveta 18. maja 1973. godine — Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session, Resolutions, Supplement No 1; Nations Unies, New York 1973, p. 27.

⁴⁸ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/1128; E/CN. 4/Sub. 2/343, p. 34 id.

⁴⁹ E/CN. 4/Sub. 2/351.

⁵⁰ E/CN. 4/Sub. 2/L. 605/Rev. 1.

⁵¹ E/CN. 4/Sub. 2/SR. 700, 701, 705/Add. 1, 706—714, p. 69.

⁵² V. rezoluciju br. 3224 usvojenu na 2278. plenarnoj sednici 6. novembra

U Potkomisiji specijalni izvestilac uz pomoć radne grupe dostavlja predlog preporuke o »Eksploataciji radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine«, a septembra 1975. godine usvaja se odluka br. 1 (XXVIII) kojom se od Sekretarijata traži objedinjavanje prethodnih i konačnog izveštaja, uvodnih izlaganja i nacрта preporuke specijalnog izvestioca i dostavljanje ovoga dokumenta Potkomisiji kako bi se ova upoznala sa napredovanjem radova.⁵³

Upoznavši se sa studijom i nacrtom preporuke Potkomisije, Komisija za prava čoveka usvaja rezoluciju br. 12 (XXXIII) kojom preporučuje Ekonomskom i socijalnom savetu da na dnevni red narednog zasedanja stavi ovo pitanje.⁵⁴ Do toga, međutim, nije došlo pošto odluku nije bilo moguće usvojiti.⁵⁵

2. Međunarodnopravna zaštita prava čoveka lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive

Od trenutka kad su izvesni članovi Komisije za prava čoveka zauzeli stav u skladu s kojim probleme strane radne snage treba podeliti u dve grupe: »Eksploatacija radne snage proizašla iz nedozvoljene i skrivene trgovine« i »Diskriminatorско postupanje prema stranim radnicima i radnicima migrantima u zemlji prijema«,⁵⁶ u Ujedinjenim nacijama o ovom drugom pitanju nisu prestajale rasprave. Još odmah na početku javila se nedoumica: da li pod položajem radnika migranata u zemlji prijema razmatrati i prava pojedinaca koji nisu državljani zemlje u kojoj rade? Izvesni članovi Komisije suprotstavljali su se ovakvom zaključku opredeljujući se isključivo za razmatranje problema strane radne snage. Prevagu je, međutim, imalo šire poimanje prava ovih lica u državi u kojoj žive,⁵⁷ u rezoluciji br. 8 Komisije za prava čoveka predloženo je zbog toga Ekonomskom i socijalnom savetu da usvoji rezoluciju u kojoj se moli Potkomisija za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina da prouči pitanje primene međunarodnih odredbi o pravima čoveka na lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive. U isto vreme upućena je i molba Komisiji za prava čoveka da prouči pitanje, a državama da obezbede što je

1974. godine — Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-neuvième session, p. 90.

⁵³ Rapport du Secrétaire général sur l'activité de l'organisation, 16 juin 1975. — 15. juin 1976, Assemblée générale, documents officiels: trente et unième session, Supplément No 1 (A/31/1), p. 75.

⁵⁴ Commission des droits de l'homme, Rapport sur la trentetroisième session, Conseil économique et social, documents officiels: soixante-deuxième session, Supplément No 6, Nations Unies, New York 1977, doc. E/5927, pp. 95—96.

⁵⁵ Conseil économique et social, documents officiels soixante-deuxième session, Résolutions et décisions, Supplément No 1, Nations Unies, New York 1977, doc. E/5988; Rapport du Conseil économique et social sur les travaux de sa session d'organisation pour 1977, de sa troisième session extraordinaire et de ses soixante-deuxième et soixante-troisième sessions, Assemblée générale, documents officiels: trente-deuxième session, Supplément No 3 (A/32/3), p. 86.

⁵⁶ Commission des droits de l'homme, Rapport sur la vingt-neuvième session, Conseil économique et social, documents officiels: cinquante-quatrième session, Supplément No 6, Nations Unies, New York 1973, doc. E/5265, p. 16.

⁵⁷ Ibid., p. 16.

moguće veću zaštitu svim licima koja nisu njihovi državljani, ali spadaju pod njihovu nadležnost.⁵⁸ Ekonomski i socijalni savet prihvata predlog i usvaja rezoluciju br. 1790 (LIV) sa istom sadržinom kao i u nacrtu.⁵⁹

Na 686. sednici Potkomisija za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina stavlja na dnevni red pitanje primenljivosti međunarodnih odredbi o pravima čoveka na lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive⁶⁰ i u skladu s rezolucijom br. 1871 (LVI) Ekonomskog i socijalnog saveta⁶¹ daje mu prvenstvo u razmatranju. Potkomisija zatim usvaja rezoluciju br. 10 (XXVII) kojom se Mme Elles iz Velike britanije poverava izrada izveštaja.⁶² Komisija za prava čoveka u rezoluciji br. 4 (XXI) odlaže razmatranje za sledeće zasedanje.⁶³ Pošto je generalni sekretar Ujedinjenih nacija nacrt deklaracije dostavio vladama i zatražio mišljenja, stigli su odgovori od 32 države. Specijalni izvestilac je onda izmenjeni tekst nacрта deklaracije dostavio Potkomisiji⁶⁴ sa odgovorima država⁶⁵ tako da na ovogodišnjem zasedanju Potkomisije za borbu protiv diskriminacije i zaštitu manjina treba očekivati raspravu o nacrtu deklaracije.

Rezolucije Ujedinjenih nacija neposredno posvećene radnicima migrantima

Pored razmatranja Eksploatacije radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine i Zaštite prava čoveka lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive, Ujedinjene nacije su posvetile pažnju i radnicima migrantima kao neposrednom i isključivom predmetu uređenja. Posle konferencije evropskih ministara za socijalnu zaštitu održane u Hagu 1972. godine i Seminara Ujedinjenih nacija o industrijskoj socijalnoj zaštiti (Moskva 1974) i izveštaja Komisije za društveni razvoj, Ekonomski i socijalni savet je usvojio rezoluciju br. 1749 (LIV) »Radnici migranti« u kojoj je istaknut svetski značaj migracije

⁵⁸ Ibid., pp. 108-109.

⁵⁹ Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session, Resolutions, Supplément No 1, Nations Unies, New York 1973, pp. 27—28.

⁶⁰ Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/1128; E/CN. 4/Sub. 2/343, pp. 38—39.

⁶¹ Nations Unies, Conseil économique et social, Cinquantesixième session, doc. E/RES/1871 (LVI).

⁶² Nations Unies, Conseil économique et social, Commission des droits de l'homme, Sous-Commission de la lutte contre les mesures discriminatoires et de la protection des minorités, doc. E/CN. 4/Sub. 2/SR. 712, p. 142.

⁶³ Commission des droits de l'homme, Rapport sur la trente et unième session, Conseil économique et social, documents officiels: cinquante-huitième session, Supplément No 4, doc. E/5635, p. 74.

⁶⁴ United Nations, Economic and social Council, Commission on human Rights, Sub-commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, doc. E/CN. 4/Sub. 2/L. 682.

⁶⁵ United Nations, Economic and social Council, Commission on Human Rights, Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities, doc. E/CN. 4/Sub. 2/L. 682/Add. 1.

radne snage i uticaj ove pojave na društveno i ekonomsko stanje odnosa među državama. Pomenuta je i razlika u ekonomskoj razvijenosti razvijenih i nerazvijenih zemalja kao uzrok migracionih kretanja i ukazano da snaženje migracionih tokova stvara probleme kako imigracionim tako i emigracionim državama. Imajući sve ovo u vidu Ekonomski i socijalni savet je potvrdio neophodnost ispitivanja položaja ovih lica u svetlu svih činilaca počev od ekonomskih, političkih, društvenih i kulturnih do zahteva za poštovanjem prava čoveka i ljudskog dostojanstva i pozvao vlade svih emigracionih i imigracionih zemalja da obrate pažnju problemima radnika migranata i njihovih porodica kao i da preduzmu mere za poboljšanje njihovog položaja pružajući im zaštitu od diskriminacije i stvarajući uslove za zapošljavanje u emigracionim državama. Vlade su takođe pozvane na zaključne dvostranih ugovora pomoću kojih će urediti uzajamna prava i obaveze.⁶⁶

Podstaknuta rezolucijama drugih organa, Generalna skupština je posle rezolucije br. 2920 (XXVII) nastavila sa delatnošću u oblasti uređenja položaja radnika migranata. Krajem 1974. godine u ovom organu usvojena je rezolucija br. 3224 (XXIX) pod naslovom »Mere za poboljšanje položaja radnika migranata«⁶⁷ o kojoj je već bilo reči.

Na sledećoj sednici Generalne skupštine ponovo se pažnja posvećuje radnicima migrantima. Usvojena je rezolucija br. 3449 (XXX) kojom se od organa Ujedinjenih nacija s nadležnošću u oblasti prava čoveka traži da i dalje posvećuju pažnju radnicima migrantima, a upućuje se i poziv vladama da skrenu pažnju upravnim vlastima na poštovanje prava čoveka svih ovih lica uključujući i one s neregularnim ispravama. U isto vreme mole se vlade država članica Ujedinjenih nacija da diplomatskim i konzularnim predstavnicima olakšaju zaštitu prava čoveka radnika migranata imajući u vidu i one bez isprava ili koji neregularno borave u zemlji.⁶⁸

Na 31. zasedanju Generalna skupština usvaja rezoluciju pod nešto proširenim naslovom u odnosu na prethodnu godinu: uz poštovanje prava čoveka i dostojanstva radnika migranata dodaje se i poboljšanje položaja ovih ljudi. U njoj se već postavljaju stroži zahtevi. Od svih država se traži preduzimanje mera usmerenih na sprečavanje i okončavanje svih diskriminatorskih praksi prema radnicima migrantima; a zahteva se i briga o primeni ovih mera. Uz to se pozivaju države da radnicima migrantima koji regularno borave na njihovoj teritoriji priznaju isti položaj koji imaju njihovi državljani u pogledu prava čoveka i radnog i socijalnog zakonodavstva; olakšaju i unaprede primenu odgovarajućih međunarodnih instrumenata i zaključenje dvostranih sporazuma posebno u oblasti odstranjivanja nedozvoljene trgo-

⁶⁶ Conseil économique et social, documents officiels, cinquante-quatrième session, Résolutions, Supplément No 1, Nations Unies, New York 1973, pp. 7—8.

⁶⁷ Rezolucija je usvojena na 2278. plenarnoj sednici 6. novembra 1974. godine — Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa vingt-neuvième session, p. 90.

⁶⁸ Rezolucija br. 3449 (XXX) pod naslovom »Mere za poštovanje prava čoveka i dostojanstva radnika migranata« usvojena je na 2433. plenarnoj sednici 9. decembra 1975. godine — Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa trentième session, pp. 94—95.

vine stranom radnom snagom; usvoje mere u skladu s kojima će osnovna prava čoveka svih radnika migranata, bez obzira na njihov položaj sa tačke gledišta useljavanja, biti u potpunosti poštovana u nacionalnom zakonodavstvu. Pozivaju se i vlade zemalja prijema da da se brinu o prihvatanju, zdravlju, stanovanju, obrazovanju i kulturnom razvoju svih radnika migranata i njihovih porodica, o obezbeđenju slobodnog vršenja aktivnosti kojima se čuvaju njihove kulturne vrednosti. Poziv se upućuje i državama odašiljanja da dostave obaveštenja kojima se može uticati na zaštitu migranata. Sve, države treba takođe da pojačaju napore u oblasti obaveštavanja javnog mnjenja u zemljama prijema o značaju doprinosa radnika migranata ekonomskom i društvenom napretku i uvećavanju nivoa života u svim zemljama. Od država se traži i ratifikacija Konvencije o radnicima migrantima (1975) Međunarodne organizacije rada, a od organa Ujedinjenih nacija i specijalizovanih agencija, posebno Međunarodne organizacije rada, nastavljanje delatnosti. Pored pomenutih zahteva i poziva upućuje se i jedna preporuka Komisiji za prava čoveka i Ekonomskom i socijalnom savetu. Njome se traži da navedeni organi ispituju ovo pitanje i daju preporuke za njegovo regulisanje.⁶⁹

Odazivajući se pozivu, Komisija i Savet nastavljaju sa raspravama. U prvome organu grupa nesvrstanih zemalja, među kojima je i Jugoslavija, podnosi nacrt rezolucije⁷⁰ pod istim naslovom pod kojim je usvojena i rezolucija Generalne skupštine. Pošto je u Komisiji nacrt usvojen,⁷¹ dostavljen je Ekonomskom i socijalnom savetu u kome takođe nailazi na prihvatanje. Reč je o rezoluciji br. 2083 (LXII)⁷² u kojoj se preporučuje Komisiji za prava čoveka da u saradnji sa Međunarodnom organizacijom rada i drugim zainteresovanim organizacijama Ujedinjenih nacija produbljeno i potpuno prouči pitanja pomenuta u rezoluciji br. 31/127 Generalne skupštine pod tačkom dnevnog reda koja će imati isti naslov kao i ova rezolucija. U istoj rezoluciji sadržana je i obaveza Ekonomskog i socijalnog saveta da počev od šezdeset četvrte sednice proučava ovo pitanje ispitujući izveštaj Komisije za prava čoveka.

Krajem 1977. godine Generalna skupština usvaja još jednu rezoluciju o radnicima migrantima⁷³ sa sadržinom sličnom rezoluciji br. 31/127, ali i sa značajnim dopunama. Uvod nove rezolucije znatno je recimo sadržajni od istog dela rezolucije br. 31/127. U njemu se,

⁶⁹ V. rezoluciju Generalne skupštine br. 31/127 pod naslovom »Mere za poboljšanje položaja i omogućavanje poštovanja prava čoveka i dostojanstva svih radnika migranata« usvojenu na 102. plenarnoj sednici 16. decembra 1976. godine — Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa trente et unième session, Volume I, pp. 118—119.

⁷⁰ Rapport du Conseil économique et social sur les travaux de sa session d'organisation pour 1977, de sa troisième session extraordinaire et de ses soixante-deuxième et soixante-troisième sessions, Assemblée générale, documents officiels: trente-deuxième session, Supplément No 3 (A/32/3), pp. 85—86.

⁷¹ Ibid., p. 86.

⁷² Rezolucija je usvojena na 2060. plenarnoj sednici 13. maja 1977. godine — Conseil économique et social, documents officiels, soixante-deuxième session, Résolutions et décisions, Supplément No 1, doc. E/5988, pp. 40—41.

⁷³ V. rezoluciju br. 32/120 usvojenu na 105. plenarnoj sednici 16. decembra 1977. godine pod naslovom »Mere za poboljšanje položaja i omogućavanje po-

pored ostalog, naglašava uloga porodice kao prirodnog i osnovnog elementa svtkoga društva iz čega se izvlači zaključak u skladu s kojim i porodice radnika migranata imaju prava na istu zaštitu kao i sami radnici. Pored toga, naporima Međunarodne organizacije rada i organa Ujedinjenih nacija za poboljšanje stanja ovih ljudi dodaje se i delatnost UNESCO-a i pri tome ukazuje na značaj uže saradnje ove dve specijalizovane agencije. Ističu se najzad i naponi zemlje odašiljanja za olakšavanje povratka radnika migranata i njihovog uklapanja u ekonomski i društveni život zemlje.

U operativnom delu rezolucije dopunjen je tekst nekoliko tačaka rezolucije br. 31/127 novim pravima: pozivaju se recimo vlade država prijema da pored ranije navedenih prava u život sprovedu i politiku socijalnih službi, a država odašiljanja da širenjem obaveštenja radnike migrante potpuno upoznaju sa pravima i obavezama. Komisiji za prava čoveka i Ekonomskom i socijalnom savetu preporučuje se takođe ne samo da, kao u rezoluciji br. 31/127, prouče nego »potpuno i produbljeno« prouče položaj radnika migranata. Saradnja sa Međunarodnom organizacijom rada proširuje se uz to na UNESCO i druge zainteresovane organizme Ujedinjenih nacija.

Generalna skupština se, međutim, nije zadržala samo na ovim manjim dopunama prethodne rezolucije. Shvatajući značaj saradnje država prijema i država odašiljanja za sudbinu migranata, a vodeći računa i o društveno-ekonomskim uslovima drugopomenutih država, zatražila je od pomenutih zemalja saradnju u oblasti olakšavanja ponovnog uključivanja ovih ljudi u zemlje porekla. U pogledu onih koji ostaju u zemljama u kojima rade predviđeno je normalizovanje njihovog porodičnog života dolaskom članova porodica, a da bi se sprečila diskriminacija pozivaju se UNESCO i Međunarodna organizacija rada da širenjem informacija utiču na uklanjanje predrasuda.

Pošto je kao i u prethodnoj, i u rezoluciji br. 32/120, Komisiji za prava čoveka i Ekonomskom i socijalnom savetu preporučeno da nastave sa radom na proučavanju pitanja produbljeno i potpuno, ovi organi pristupaju ostvarenju preporuke Generalne skupštine. Komisija obrazuje radnu grupu⁷⁴ kojoj Kolumbija, Turska i Jugoslavija podnose nacрте dve rezolucije. Pomenute nacрте radna grupa odmah prihvata,⁷⁵ a odmah zatim to isto čini i Komisija za prava čoveka.⁷⁶ Reč je o rezoluciji br. 21 (XXXIV)⁷⁷ u kojoj se u dva dela (A i B) razmatraju »Mere za poboljšanje položaja i omogućavanje poštovanja prava čoveka i dostojanstva svih radnika migranata«. U prvome delu, Komisija se najpre poziva na ranije usvojene akte u Generalnoj skupštini, Ekonomskom i socijalnom savetu i Međunarodnoj organizaciji rada u oblasti migracije radne snage, a zatim posebnu pažnju posve-

štovanja prava čoveka i dostojanstva svih radnika migranata« — Résolutions et décisions adoptées par l'Assemblée générale au cours de sa trente-deuxième session, pp. 155—156.

⁷⁴ Commission des droits de l'homme, Rapport sur la trente-quatrième session, Conseil économique et social, documents officiels 1978, Supplément No 4, doc. E/1978/34; E/CN. 4/1292, p. 83.

⁷⁵ Ibid., p. 86.

⁷⁶ Ibid., p. 92.

⁷⁷ Za tekst rezolucije v. Ibid., pp. 135—137.

ćuje deci radnika migranata. Shvatajući posledice do kojih dolazi u kulturnoj, sanitarnoj i psihosocijalnoj oblasti i ukazujući na teškoće prilagođavanja dece stranih radnika, Komisija izražava saglasnost sa preduzimanjem posebnih mera na polju obezbeđenja obrazovanja u cilju očuvanja kulturnih vrednosti i jačanja homogenosti porodica. Zbog toga se od država članica traži pojačavanje mera usmerenih na dobrobit dece radnika migranata i njihovih porodica, a od zainteresovanih međunarodnih organizacija da obrate pažnju ovim pitanjima u okviru delatnosti posvećenoj radnicima migrantima. U isto vreme pozvane su i vlade država prijema da usvoje mere o normalizaciji porodičnog života ovih ljudi omogućavanjem dolaska članova porodica.

U drugom delu rezolucije predviđaju se pak mere za nastavljajnje proučavanja pitanja o kome je bilo reči u rezoluciji br. 32/120. Pokušavajući da produbljeno i potpuno prouči problem, Komisija za prava čoveka moli generalnog sekretara Ujedinjenih nacija da izradi izveštaj na osnovu koga bi Komisija utvrdila polje svoje buduće aktivnosti i dostavi ga državama članicama najmanje dve nedelje pre sastanka radne grupe. Ekonomskom i socijalnom savetu se pak preporučuje da odobri sastanak radne grupe u decembru 1978. godine kako bi ova Komisiji dostavila konkretne predloge. Komisija se u isto vreme obavezuje da na sledećem, 35. zasedanju da prvenstvo u razmatranju pitanju »Mere za poboljšanje položaja i omogućavanje poštovanja prava čoveka i dostojanstva svih radnika migranata«. I u ovoj oblasti, dakle, delatnost nije okončana niti se može predvideti kada će do toga doći.

*
* *

Iz svega što je rečeno može se zaključiti: pokušaji Ujedinjenih nacija da prava radnika migranata uklope u sistem međunarodne zaštite prava čoveka ili da u aktima posvećenim drugim pitanjima obrade i ovo složeno pitanje odnosa članica međunarodne zajednice ustupaju mesto pravima radnika migranata kao neposrednom predmetu međunarodnopravnog uređenja. Na skretanje tokova zaštite i ka radnicima migrantima uticalo je više činilaca među kojima su najznačajniju ulogu imala dva — snažno narastanje broja ovih lica i nečovečni postupci kojima su ponekad izloženi. No, iako je problem uočen i stavljen na dnevni red više organa Ujedinjenih nacija, to još ne znači da je obezbeđeno i uspešno okončanje započetog posla. Kao što je izneto, organi Ujedinjenih nacija do rezultata pokušavaju da dođu uporednom obradom tri pitanja od kojih samo treće obuhvata isključivo položaj radnika migranata dok su ostala dva istina u neposrednoj vezi sa pravima ovih ljudi, ali imaju ograničeniji domašaj. U slučaju »Eksploatacije radne snage proizašle iz nedozvoljene i skrivene trgovine« reč je o samo jednom problemu u vezi sa međunarodnom

pokretljivošću radne snage dok se »Međunarodnopravnom zaštitom prava čoveka lica koja nisu državljani zemlje u kojoj žive« obuhvata znatno širi krug lica (pored radnika migranata, izbeglice, iseljenici koji još nisu dobili državljanstvo i dr.). Međutim, i kad kodifikacija ovih oblasti bude završena, ne znači da je problem rešen. Tek uklanjanje uzroka ekonomske migracije predstavlja pravo i potpuno rešenje, a ono se sastoji u reformi međunarodnog ekonomskog poretka kojom će se popuniti duboki jaz između ekonomski razvijenih i nerazvijenih država i na taj način ukloniti osnovni uzroci međunarodne ekonomske migracije. Bez ovakvog pristupa sva rešenja su privremena; sa njim se, pak, stvaraju mogućnosti za uklanjanje ove pojave iz međunarodnog života, ili bar za njeno smanjenje, a na taj način i za uređenje položaja velikog broja radnika migranata.

L'ACTIVITÉ DES NATIONS UNIES DANS LE DOMAINE DE L'ORGANISATION
DE LA POSITION DES TRAVAILLEURS MIGRANTS

— R é s u m é —

Dans ce travail l'auteur examine l'activité des Nations Unies le domaine de l'organisation de la position des travailleurs migrants. Il étudie cette activité dans trois domaines. Il a d'abord concentré son attention sur les documents internationaux sur les droits de l'homme, en essayant de découvrir leur action sur les droits des travailleurs migrants. Dans ce but il analyse les dispositions de programme relatives à l'interdiction de la discrimination en considération de la race, la langue, la religion, l'origine ethnique et nationale. En élaborant les deux derniers fondements pour la différenciation des hommes il établit la possibilité de l'application des dispositions sur les droits de l'homme aussi aux travailleurs étrangers. Ensuite il analyse certains articles du Pacte relatif aux droits civils et politiques, de la Convention relative à l'abolition de toutes les formes de la discrimination raciale, de la Déclaration universelle sur les droits de l'homme et sur la base de leur contenu, d'après lequel les droits sont reconnus «à tous», «à chacun», «à quiconque sans aucune différence», il établit leur applicabilité aux travailleurs migrants. Or, à cette occasion il mentionne aussi les restrictions de l'action personnelle des diverses dispositions sur les droits de l'homme (article premier, deuxième alinéa de la Convention relative à l'abolition de toutes les formes de la discrimination raciale, article 2, troisième alinéa du Pacte relatif aux droits économiques, sociaux et culturels) mais il souligne que substantiellement elles n'exercent pas de l'influence sur la constatation relative à la possibilité de l'application des dispositions sur les droits de l'homme aussi aux travailleurs migrants.

Le deuxième domaine de l'intérêt de l'auteur se rattache au rapport de la réforme de l'ordre économique international et de la position des travailleurs migrants. Il considère que de nombreux documents dans ce domaine pénètrent dans l'essence même de la migration de la main-d'oeuvre quoique dans aucun de ces documents en règle générale ne sont pas mentionnées les expressions «le travailleur étranger» ou «le travailleur migrant»: par le développement des pays sous-développés s'intensifie la possibilité de l'emploi dans ces pays et de cette manière la vague de la migration économique internationale dépérit. Dans la réforme mentionnée de l'ordre économique international l'auteur voit aussi la solution des problèmes contemporains provoqués par les migrations économiques.

Dans le cadre du troisième domaine est exposée l'activité des Nations Unies consacrée surtout ou exclusivement aux travailleurs étrangers. Dans cette partie du travail sont élucidées en détail trois catégories d'actes des Nations Unies dont le but est la protection des travailleurs migrants. En premier lieu sont exposées les résolutions et les décisions relatives à «L'exploitation de la main-d'oeuvre par un trafic illicite et clandestin» du Conseil économique et social, de la Commission des Nations Unies des droits de l'homme et de la Sous-commission de la lutte contre la discrimination et la protection des minorités à partir de 1972 jusqu'en 1978. L'auteur a ensuite consacré son attention au thème «Question de la protection juridique internationale des droits de l'homme dans le cas de personnes qui ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel elles vivent» et il explique en détail le développement du règlement de cette question depuis qu'elle a été soulevée jusqu'en 1978. Enfin, il a exposé les motifs des actes des organes des Nations Unies qui sont consacrés aux

travailleurs migrants. Les résolutions sont examinées de la Commission des droits de l'homme, du Conseil économique et social. Une attention spéciale est concentrée sur les résolutions de l'Assemblée générale concernant les »Mesures destinées à améliorer la situation et à faire respecter les droits de l'homme et la dignité de tous les travailleurs migrants«. Or, vu que le travail de même dans ce domaine comme en relation avec »L'exploitation de la main-d'oeuvre par un trafic illicite et clandestin« et »La question de la protection juridique internationale des droits de l'homme dans le cas de personnes qui ne sont pas des ressortissants du pays dans lequel elles vivent« n'est pas terminé l'auteur a résumé à la fin de son travail les efforts accomplis jusqu'à présent par les Nations Unies, dans le domaine de l'organisation juridique de la position des travailleurs migrants et il a placé au premier plan la réforme de l'ordre économique international en tant que meilleur mode pour l'élimination des causes fondamentales de la migration économique internationale, et de cette manière aussi pour le règlement de la position des travailleurs étrangers.

Dr BOŽIDAR KRSTIĆ

Neuropsihijatar, vanredni profesor

NEKE SUDSKO-PSIHIJATRIJSKE DIMENZIJE OSUĐENIH ALKOHOLIČARA

Alkoholizam je patološka pojava socio-medicinskog karaktera koja u suštini predstavlja fenomen kako individualne, tako i socijalne patologije.

Alkoholizam i alkohol su u direktnoj relaciji kao uzrok i posledica, uslovljavajući jedno drugo. Upravo, prekomerna i nekontrolisana upotreba alkohola dovodi do alkoholizma, a alkoholizam do povećane upotrebe alkohola (Jovanović Lj.).

Istorijski posmatrano, alkohol i alkoholizam se pojavljuju sa formiranjem ljudske zajednice prateći je u njenom razvoju sve do današnjih dana. Za alkohol su znali Asirci, Sumerani i Egipćani. Prema nekim podacima pronađena je statua u Egiptu stara oko 4.500 godina koja predstavlja radnika u pivari.

Hipokrat je alkoholizam opisivao kao poremećaj: »Pijanstvo je umišljeno, samovoljno izazivanje ludila...«.

Magnus Hus, profesor Univerziteta u Štokholmu je prvi upotrebio termin alkoholizam, kojim je označio skup poremećaja koji nastaju pod uticajem toksičnog dejstva alkohola. Benjamin, lekar iz Filadelfije, godine 1875. opisuje bolest koja nastaje posle uzimanja alkohola. Thomas Trater je 1788. godine označio alkoholizam kao bolest, koju treba lečiti.

Istraživanja i naučna dostignuća u oblasti alkoholizma poslednjih decenija pružila su sasvim sigurne podatke koji govore da je alkoholizam bolest.

Alkohol se troši na svim kontinentima i gotovo u svim sredinama. Pečat kosmopolitske droge daje mu njegovo svojstvo da, omamljujući psihu čoveka, stvara lažni utisak okrepljenja i moći sa euforijom (Vlajin L.).

Pije se uz obrok i van obroka. Piju i stari i mladi, muškarci i žene. Pije se u veselju i radosti da bi se još više razvesilili, pije se u tuzi da se bol lakše podnese i nevolja zaboravi. Gost se dočekuje i sa njim opršta čašom. Pije se za dobar početak posla, a kada se završi, za srećan završetak. Pije se za »srećan put«, a po dolasku kući za »srećan povratak« (Jovanović J.).

Pesma kaže: »Kada umrem na grob mi zasadite šljivu ranku, pokraj groba kazan postavite, nek se peče i u grob nek mi teče« (Grbeša B.).

Još Plinije Mlađi, rimski književnik pre skoro dve hiljade godina je konstatovao: »... samo čovek pije kad nije žedan, ali ne pije vodu, nego alkoholna pića...« (Jekić U.).

Milioni ljudi širom sveta postali su robovi alkohola, kao i njegove žrtve. Milioni drugih će to postati danas, sutra ili kroz godinu dana. Porez koji društvo plaća alkoholizmu je suviše veliki i sa porastom alkoholizma sve više raste i njegov danak. (Jovanović Lj.).

Horacije je o kralju alkohola pisao: »Kakva čuda sve ne stvara vino. Ono otkriva tajne, potvrđuje i ispunjava naše nade, ohrabruje kukavicu da pođe u boj, oslobađa strašljivi duh tereta, podučava u veštinama. Koga još vesela čaša nije učinila govornjivim, koga nije oslobodila i izvukla iz sirotinje koja ga je davila...« (Jovanović Lj.).

Dejstvo alkohola na ljudski organizam je pouzdano proučeno i dokazano. Upravo, pored poremećaja i oštećenja koja nastaju pod dejstvom alkohola na pojedinim organima, mnogo je značajnije njegovo farmakodinamsko dejstvo na ćelije mozga.

Po navodima Davidovića i Vljajina još je Kraezelin tvrdio da su višak aktivnosti tzv. plus efekti kod alkoholisanih, rezultat oslobađanja nižih nivoa mozga ispod kontrole viših struktura korteksa. Jackson-ova teorija evolucije — disolucije centralnog nervnog sistema, ističe da su najosetljivije najmlađe strukture mozga koje depri-mira alkohol dovodeći do poznate kliničke slike alkoholisanosti.

Poznato je da u stanjima alkoholisanosti dolazi do slabljenja kontrole u ponašanju, kompromitovanja sposobnosti logičnog rasuđivanja i zaključivanja. Dolazi do oslobađanja i pojačanja samopouzdanja, neobuzdanosti i bezobzirnosti. Vrednosti sopstvene ličnosti pred samim sobom rastu, dok se nepotpuno procenjuju opasnosti i rizik. Lako se odlučuje i olako donose odluke i pri tome preuzimaju veoma delikatni poduhvati. Pažnja popušta, dok su emocije oslobođene inhibicije viših psihičkih struktura, usled čega i dolazi do burnog reagovanja na sitne, a često i beznačajne povode, a po tipu reakcije kratkog spoja.

Dugotrajno i nekontrolisano konzumiranje alkoholnih pića vodi ne samo do stvaranja zavisnosti od alkohola, telesnog i duševnog oštećenja zdravlja, već i do socijalne degradacije ličnosti kao i ekonomskog propadanja.

Pod štetnim dejstvom alkohola bolesniku alkoholičaru, otupljuju moralna osećanja, kao i odgovornost prema porodici, radu i društvu. Opada interesovanje za svoj lični izgled i ugled, gubi se osećanje ponosa, dostojanstva i časti (Stojiljković S.).

Ovakve ličnosti postaju egocentrične, moralno degradirane i mentalno deteriorisane sa naznačenim siromaštvom u socijalnim relacijama.

Učinjene konstatacije sasvim jasno ukazuju da alkohol parališe mnoge procese koji su bitni za ponašanje čoveka, a posebno one socijalne komponente psihičkog života koje čoveka drže u okvirima dozvoljenog ponašanja. Označene promene su signifikantno značajne, obzirom da u visokom procentu rađaju društveno negativne posledice i upućuju na povezanost i relacije alkohola i kriminaliteta, pri čemu se alkohol markira kao kriminogeni faktor.

Po profesoru Lj. Jovanoviću alkoholizam kao kriminogeni uzrok pojavljuje se i deluje dvostruko: psihološki i sociološki.

»... Alkoholizam kao psihološki uzrok ogleda se u postojanju psihološke depravacije čoveka, usled čega dolazi do patoloških promena u stavu i ponašanju ovih osoba, kako u odnosu prema licima iz uže i šire socijalne sredine, tako i prema pravilima društvenog ponašanja a u smislu kriminogenog ponašanja. Alkoholičar se ponaša nekontrolisano, egoistično i nagoni. On ne oseća potrebu za solidarnošću sa onima koji nisu slični njemu i ne poštuje prava drugih ljudi, što go i dovodi u različite konfliktne situacije ...«.

»... Alkoholizam kao socijalni uzrok proizilazi iz alkoholizma kao psihološkog uzroka koji mu ne samo prethodi, već ga i uslovljava. Polagano ali sigurno, alkoholičar rida socijalne veze i sve više ostaje usamljen, vezan neraskidivo samo za alkohol. Zbog nerada napušta radno mesto ili biva otpušten sa posla. Time on gubi izvore prihoda i mogućnosti da pomoću sopstvenih sredstava dolazi do alkohola bez koga ne može živeti. Teški materijalni uslovi, koje je sam prouzrokovao svojim ponašanjem odvođe ga u kriminal...«

Kriminalitet prouzrokovan alkoholom pokazuje širok spektar raznovrsnosti. Međutim, u kriminološkim teorijama pravi se razlika između dva osnovna oblika i to: između kriminalnog alkoholizma i alkoholnog kriminaliteta.

Kod kriminalnog alkoholizma, alkohol je glavni, a često i jedini uzrok kriminogenog ponašanja. Kao kriminogeni faktor pojavljuje se gotovo uvek u fazama alkoholisanosti i akutnog napitog stanja. U ovakvim stanjima česte su: svađe, uvrede, klevete, tuče, telesne povrede, ubistva, silovanja, rodoskrvljenja, bludne radnje, saobraćajne nesreće i sl.

Kod kriminalnog alkoholizma, ličnost se kriminogeno ponaša zahvaljujući alkoholu, pri čemu on može biti konzumiran kako od strane alkoholičara, tako i od osoba koje nisu alkoholičari. Kod ovog oblika kriminaliteta prema tome lečenje alkoholizma predstavlja prevenciju kriminogenog ponašanja.

Kod alkoholnog kriminaliteta, alkohol i alkoholizam su dopunski uzroci, uklopljeni u splet, faktora sa kojima sadejstvuju ili vrše ulogu podupirača i stimulatora. Zapravo, konzumiranje alkohola kod ovog oblika nije uzrok, već jedno od sredstava za izvršenje krivičnih dela. Alkohol se javlja kao stimulator za donošenje odluke ili oslonac osobama kolebljivog karaktera. Ovde se, prema tome, radi o ljudima koji su najpre postali kriminalci pa se na njihov kriminalitet nadovezao alkoholizam.

Polazeći od izrečenih konstatacija proizilazi i cilj rada, a u smislu sagledavanja nekih sudsko-psihijatrijskih dimenzija osuđenih alkoholičara.

U cilju realizacije postavljenog zahteva analizirali smo neke parametre kod 102 lica koja su se našla na izdržavanju kazne u Kazneno-popravnog domu u Nišu u prvoj polovini maja meseca 1978. godine. Istraživanjem smo obuhvatili samo ona osuđena lica koja su neuropsihijatrijskim pregledom definisana kao alkoholičari, kao i osobe koje su izvršile krivično delo u alkoholisanom stanju, ali koje nisu

alkoholičari. Ova druga kategorija analiziranih osuđenika obuhvaćena je zbog prisutne pretpostavke da je konzumiranje alkohola primarni ili potpomažući faktor u preduzimanju ili finalizaciji kriminogene radnje.

U kategoriji ispitivanih nije bilo onih učinilaca krivičnih dela nad kojima su izrečene mere bezbednosti obaveznog lečenja od alkoholizma, obzirom da takvih nije bilo.

U ovom radu analiziramo sledeće dimenzije:

1. Način uzimanja alkoholnih pića;
2. raspoloženje odnosno ponašanje u alkoholisanom stanju;
3. da li je krivično delo izvršeno u alkoholisanom stanju;
4. godine starosti u vreme izvršenja krivičnog dela;
5. vrste izvršenih krivičnih dela.

Pri sagledavanju dimenzije načina konzumiranja alkoholnih pića, ispitivana kategorija osuđenih lica je grupisana u 4 kategorije; što se vidi u tabeli br. 1.

Tabela br. 1

Povremeno pije i ne opija se	21	20,59
Povremeno pije i opija se	35	34,31
Svakodnevno pije i ne opija se	16	15,69
Svakodnevno pije i opija se	30	29,41
	102	100%

Brojčani pokazatelji dobijeni ispitivanjem označene kategorije ljudi, pokazuju da je najzastupljenija grupacija osuđenika koji povremeno uzimaju alkoholna pića i pri tome se često opijaju. Ona je zastupljena sa 35 osoba, što čini 34,31% od broja ispitivanih. Na drugom mestu su osobe koje svakodnevno uzimaju alkoholna pića i pri tome se opijaju. Označena grupacija je zastupljena sa 30 lica, što u procentima iznosi 29,41%. Po brojčanoj zastupljenosti na trećem mestu je grupa ljudi koja povremeno uzima alkoholna pića, ali se pri tome ne opija. Oni se pojavljuju u 20,59% slučajeva. Na poslednjem mestu su oni koji svakodnevno piju, ali se takođe ne opijaju. Oni su zastupljeni sa 16 osoba, što čini 15,69%.

Raspoloženje odnosno ponašanje ljudi u alkoholisanom stanju kao dimenzija ispitivanja, proizilazi iz konstatacije dejstva alkohola na centralni nervni sistem, kao i postojanja razlike u raspoloženju i ponašanju kod različitih ljudi. Spektar ponašanja odnosno raspoloženja u alkoholisanom stanju, kao i u fazi alkoholizma je veoma širok i ras-

tegljiv. Međutim, posmatrano sa forenzičkog aspekta on je koncipiran u 4 globalne kategorije, koje se mogu transformisati u ponašanje i raspoloženje sa kriminogenim posledicama i to na sitne i beznačajne povode.

Rezultat ankete dimenzije raspoloženja odnosno ponašanja u alkoholisanom stanju se vide u tabeli br. 2.

Tabela br. 2

	br.	%
veselog raspoloženja i ponašanja	48	47,06
depresivnog raspoloženja i ponašanja	17	16,67
razdražljivog ponašanja	21	20,59
agresivnog ponašanja	16	15,68

Veselo raspoloženje podrazumeva povišen i lako naglašen tonus svih životnih dinamizama, pri čemu se u fazama alkoholisanosti posebno ističu promene u domenu vazomotorike, muskulomotorike i psihomotorike. Označene promene se najčešće pojavljuju u vidu: veselog izraza lica uz postojanje lake zajapurenosti, življih gestikulacija, lakog motoričnog nemira, koji se ispoljava najčešće u obliku igranja, pevanja, pričanja, zadirkivanja i sl.

Prisutno je slobodnije ponašanje, hvalisanje, olako shvatanje, kao i donošenje odluka.

U ispitivanoj grupaciji, sa veselim raspoloženjem u alkoholisanom stanju je bilo 48 osoba, što čini 47,06% od broja posmatranih. Ova grupacija je i najzastupljenija. Na drugom mestu se nalazi grupa osuđenika koji pokazuju razdražljivo ponašanje u alkoholisanom stanju. Ovi se pojavljuju sa 21 osobom ili 20,59%.

Razdražljivo ponašanje, odnosno raspoloženje pokazuje karakteristike izuzetno brze izmene raspoloženja, koje nastaju iz unutrašnjih pobuda. Razdražljivo ponašanje u našem slučaju nastaje kao posledica unošenja alkohola u ljudski organizam. U situacijama postojanja ovakvih promena, dovoljan je i neznatan povod ili bezazlena situacija da deklanšira ponašanje sa teškim posledicama.

Depresivno raspoloženje je takođe jedan od načina emocionalnog ispoljavanja ljudi u alkoholisanom stanju. Ono se karakteriše između ostalog i ozbiljnim a nekada tužnim i žalosnim izrazom lica. Ovakve osobe nakon konzumiranja prvih količina alkohola sve manje i ređe verbalizuju, više čute uz postojanje nekog unutrašnjeg nezadovoljstva i lake anksioznosti. Označeni oblik emocionalnog ispoljavanja u ispitivanom materijalu se pojavljuje sa 17 osoba ili 16,67%. Na

poslednjem mestu po brojnoj zastupljenosti nalazi se agresivno ponašanje sa procenom od 15,68% od broja posmatranih.

Agresivno ponašanje nakon unošenja alkohola u ljudski organizam podrazumeva verbalni ili fizički napad, na integritet drugih lica, kao i demoliranje objekata, odnosno stvari.

Prateći pojavu alkoholizma i alkoholisanosti u vremenskom periodu izvršenja krivičnog dela odnosno neposredno pre izvršenja krivičnog dela kod 102 lica proizilazi da je 87 osoba neposredno pre izvršenja krivičnog dela uzimalo alkoholna pića, što procentualno iznosi 85,30% od broja posmatranih, samo 15 lica ili 14,70% nije uzimalo alkohol neposredno pre izvršenja krivičnog dela. Ova druga kategorija ispitivanih ljudi sasvim pouzdano se može definisati da pripada grupi alkoholičara, zapravo, grupaciji koja se je odala prekomernom uzimanju alkoholnih pića.

Dimenzija godine starosti osuđenih lica u vreme izvršenja krivičnog dela, analizirana je sa željom da pokaže ne samo brojčanu zastupljenost određenog životnog doba u vršenju krivičnih dela, već i ponašanje određenog životnog uzrasta pod uticajem alkohola, posmatrana sa forenzičnog aspekta.

Pri analiziranju ovoga fenomena, formirane su grupe sa po 5 godina starosti sa izuzetkom životnog doba mlađeg od 20 godina, što se vidi i u tabeli br. 3.

Tabela br. 3

god. star.	br.	%	god. star.	br.	%
18—20	8	7,85	46—50	6	5,87
21—25	25	24,64	51—55	3	2,96
26—30	18	17,95	56—60	—	—
31—35	9	8,92	61—65	3	2,96
36—40	11	10,98	preko 66	4	3,94
41—45	14	13,93			

Ispitivanjem životnog doba osuđenih lica proizilazi da je kategorija uzrasta od 21 do 25 godina starosti najzastupljenija. Kao što se vidi ona se pojavljuje sa 25 osoba, što čini 24,64% od broja posmatranih. Na drugom mestu je grupacija od 26 do 30 godina starosti sa 17,95% slučajeva. Treće mesto pripada životnom dobu od 41 do 45 godine starosti sa 13,93% slučajeva. U odnosu na ostale grupacije visoko se kotira i životno doba do 20 godine starosti. Iz ovog životnog uzrasta je bilo 8 osuđenika.

Analizom vrste izvršenih krivičnih dela od strane alkoholičara i lica u alkoholisanom stanju, koja su i povod izricanja kazne, proizilazi postojanje kao i mogućnost vršenja različitih krivičnih dela, što se vidi u tabeli br. 4.

Tabela br. 4

vrsta kriv. dela	br.	%	vrsta kriv. dela	br.	%
ubistvo	38	37,26	falsifik.	3	2,96
pokuš. ubistva	4	3,92	silovanje	6	5,87
teška tel. povr.	3	2,96	pokuš. silov.	2	1,96
razbojništvo	12	11,74	obljuba	2	1,96
krađe	23	22,55			
pljačka	5	4,90			
prevara	4	3,92			

Iz analiziranog materijala jasno proizilazi veoma visoka zastupljenost najtežeg i društveno najopasnijeg krivičnog dela tj. ubistva, u odnosu na ostala krivična dela. Upravo, ubistvo je izvršilo 38 lica što čini 37,26% od 102 analizirana osuđenika. Po brojčanoj zastupljenosti slede krađe sa 22,55% slučajeva, zatim razbojništvo, silovanje itd.

Analizom su obuhvaćena kao što je već istaknuto samo 102 osuđena lica, koja su neuropsihijatrijskim pregledom definisana kao alkoholičari, kao i osobe koje nisu alkoholičari, ali koje su u vreme izvršenja krivičnog dela bile u alkoholisanom stanju, odnosno posedovale različite koncentracije alkohola u krvi.

Ovakav pristup posmatranja sa forenzičkog aspekta je namerno koncipiran sa ciljem da se pokaže i ukaže na mesto i značaj alkohola ne samo, posmatrano sa aspekta njegovog dejstva na centralni nervni sistem — mozak, već i kao kriminogenog faktora, što je i razlog analiziranja samo određenih dimenzija koje su u direktnoj relaciji sa alkoholom i kriminogenim ponašanjem.

Rezultati naših istraživanja dozvoljavaju mogućnost izvođenja različitih konstatacija, pri čemu će u ovom radu biti poentirane samo neke i to one koje poseduju signifikantne karakteristike.

Način uzimanja alkoholnih pića, posmatrano sa aspekta vremenskog kontinuiteta, kao i zastupljenost pojedinih oblika u vreme izvršenja krivičnih dela signifikantno ukazuje na dominantnu zastupljenost lica koja su izvršila krivična dela u alkoholisanom stanju i koja nisu dijagnostički definisana kao alkoholičari u odnosu na kategoriju alkoholičara.

Kategorija alkoholičara se pojavljuje samo u 29,41% slučajeva od broja posmatranih. To su osobe koje su se odale prekomernom i nekontrolisanom uživanju alkoholnih pića, usled čega je došlo do zavisnosti od alkohola, psiho-somatskog oštećenja zdravlja, socijalne degradacije ličnosti i ekonomskog propadanja. Nastale promene u ličnosti alkoholičara su patološkog karaktera i kao takve su od značaja i uticaja na status i ponašanje ovakvih osoba u socijalnim relacijama, pri čemu su prisutna i ponašanja kriminogenog karaktera.

Realna je pretpostavka da je broj alkoholičara nešto veći u ukupnom sagledavanju njihovog kriminogenog ponašanja, obzirom da ovom studijom nisu obuhvaćeni i alkoholičari nad kojima su izrečene i mere bezbednosti obaveznog lečenja od alkoholizma.

Osuđenici koji su izvršili krivično delo u alkoholisanom stanju, a koji nisu alkoholičari u smislu definicije Svetske zdravstvene organizacije su daleko više zastupljeni u odnosu na alkoholičare. Ova kategorija se u našem istraživanju pojavljuje sa 72 lica, što procentualno iznosi 70,59% od broja posmatranih.

Posmatrano sa sudsko-psihijatrijskog stanovišta kao i aspekta alkohola, učinilac krivičnog dela, u vreme izvršenja krivičnog dela može da se nađe u jednoj od sledećih faza:

— u fazi alkoholisanosti kada je koncentracija alkohola u krvi ispod 0,5 gram. promila,

— u fazi akutnog napitog stanja kada je koncentracija alkohola u krvi iznad 0,5 gram. promila,

— u fazi abnormalnog napitog stanja, kada dolazi do poremećaja većine ili svih psihičkih funkcija pri unošenju veoma malih količina alkohola u ljudski organizam,

— u fazi etilizma ili alkoholizma što podrazumeva hronični alkoholizam, a u smislu definicije svetske zdravstvene organizacije,

— u fazi postojanja alkoholnih psihoza.

Prema tome, kategorija alkoholisanih osuđenika podrazumeva postojanje samo faze alkoholisanosti i akutnog napitog stanja. Upravo, one faze koje mogu biti osnova i povod primene principa *actiones liberae in causa*.

Brojčana zastupljenost kategorije alkoholisanih u vreme izvršenja krivičnog dela upućuje na konstataciju da su društveno najopasnije osobe koje povremeno uzimaju alkoholna pića i pri tome se opijaju. Ova grupacija je najzastupljenija u ispitivanom materijalu. Ona se pojavljuje sa procentom od 34,31% od broja posmatranih. Značajno mesto pripada takođe u grupaciji ljudi koji samo povremeno uzimaju alkoholna pića i pri tome se ne opijaju.

U ukupnom sagledavanju alkoholičara kao izvršilaca krivičnih dela kao i lica koja su izvršila krivično delo u alkoholisanom stanju, posmatrano sa forenzičkog aspekta proizilazi da su društveno opasnija, a u smislu vršenja krivičnih dela, ona lica koja povremeno konzumiraju alkoholna pića, u odnosu na alkoholičare.

Izrečena konstatacija nalazi svoju potvrdu ne samo u načinu dejstva alkohola na centralni nervni sistem, kao intoksicirajućeg sred-

stva, već i u činjenici da je od 102 analizirane osobe, 87 izvršilo krivično delo u alkoholisanom stanju, što procentualno iznosi 85,30% od broja posmatranih.

Analizirana dimenzija raspoloženja, odnosno ponašanje ljudi pod uticajem alkohola, takođe ukazuje i etiketira alkohol ne samo kao potencijalni već i neposredni faktor od značaja u ponašanju kriminogenog karaktera.

Po brojčanoj zastupljenosti veselo raspoloženje je dominantno, ali je daleko značajnije razdražljivo i agresivno ponašanje ljudi u alkoholisanom stanju, posmatrano sa forenzičkog aspekta. Razdražljivost i agresivnost u proučavanom materijalu se pojavljuje kod 37 osoba ili 36,27% slučajeva. Označene emocionalne dimenzije predstavljaju značajnu komponentu koja se često pojavljuje u kriminogenom ponašanju, a posebno u uslovima kada se pojavljuju kao posledica konzumiranog alkohola. U ovakvim situacijama se najčešće izvršavaju teška krivična dela, a u prvom redu ubistva. U prilog označene konstatacije govori i podatak iz analiziranog materijala. Upravo, ubistvo kao najteže krivično delo je najzastupljenije u odnosu na ostala krivična dela. U materijalu je bilo 38 ubistava što predstavlja 37,26% od broja posmatranih. Po učestalosti slede krađe sa 22,55% slučajeva, zatim razbojništava itd.

Godine starosti osuđenika u vreme izvršenja krivičnog dela je značajna komponenta u sagledavanju životnog doba koje se može markirati kao najkriminogeniji uzrast. Prema dobijenim rezultatima, brojčano je najzastupljenije životno doba između 21 i 25 god. starosti. Ono je zastupljeno sa 25 osuđenika ili 24,64% slučajeva. Na drugom mestu se nalazi životno doba od 26—30 godina života, sledi 41—45 godina itd.

Prema dobijenim rezultatima proizilazi da je životno doba od 21 do 30 godine starosti uzrast koji u domenu svojih aktivnosti i ponašanja najviše produkuje sociopatološke posledice. Životno doba između 21 i 30 godine starosti predstavlja u suštini ljudski vek punog razvoja, sazrevanja i radne aktivnosti, što dovodi ljudi i u situaciju veće kontaktibilnosti, među-ljudskih saobraćaja i samopotvrđivanja. Označene konstatacije su svakako od značaja ne samo za pojavu uzimanja alkoholnih pića, a posebno što važi za područje ovoga podneblja, već i za ponašanje sa kriminogenim karakteristikama.

Sagledavajući označenu problematiku sa aspekta dobijenih rezultata našeg istraživanja, možemo da zaključimo:

ZAKLJUČAK

1. Alkohol i alkoholizam predstavljaju sociomedicinski problem, koji u visokom procentu produkuje društveno negativne posledice;
2. Alkohol kao intoksicirajuće sredstvo zauzima veoma značajnu i signifikantnu poziciju u kriminogenom ponašanju ljudi;
3. Kod procenjivanja vrednosti alkohola kao kriminogenog faktora, alkoholisanost i akutno napito stanje predstavljaju najkriminogenije faze alkoholizma. Ova stanja su zastupljena u 70,59% slučajeva.

LITERATURA

1. Grbeša B.; Vlajin L.; Živulović T.: Prevencija i vanbolničko lečenje alkoholičara, Simpozijum o alkoholizmu, Niška Banja, 1976. god.
2. Jovanović L.J.: Alkoholizam i kriminalitet u Beogradu, Niš, 1971. god.
3. Jekić U.: Alkoholizam i društvena higijena, Alkoholizam i društvo, Beograd, 1961. god.
4. Krstić B.: Alkoholizam kao kriminogeni faktor, Medicinski časopis regionalne podružnice Šumadije i Pomoravlja, 1—2, 1977. god.
5. Vlajin L.; Davidović D.: Saobraćajni udesi i alkoholizam na teritoriji Niša, Savetovanje o problemima alkoholizma u Jugoistočnoj Srbiji, Zbornik radova, Niš, 1969. god.

Professeur dr BOŽIDAR KRSTIĆ
neuropsychiatre

QUELQUES DIMENSIONS JURIDICO-PSYCHIATRIQUES DES ALCOOLIKES CONDAMNÉS

— R é s u m é —

L'alcool et l'alcoolisme sont des phénomènes tant de pathologie individuelle que de pathologie sociale. Ils sont en relation directe en tant que cause et conséquence, en conditionnant l'un l'autre.

L'alcool paralyse de nombreux processus qui sont essentiels pour le comportement de l'homme. Les changements indiqués sont significatifs et marquent l'alcool comme facteur criminogène.

L'alcool et l'alcoolisme en tant que causes criminogènes apparaissent et agissent doublement: psychologiquement et sociologiquement.

Dans la théorie criminologique, la criminalité provoquée par l'alcool se manifeste sous deux formes à savoir: l'alcoolisme criminel et la criminalité alcoolique.

En partant des constatations formulées s'ensuit aussi le but du travail, et dans le sens de la pénétration de certaines dimensions juridico-psychiatriques des alcooliques condamnés.

Dans le but de réaliser l'objectif de notre étude nous avons analysé seulement quelques paramètres chez 102 personnes qui purgeait la peine dans l'Établissement pénitentiaire de Niš. Dans nos recherches nous avons pris en considération seulement les personnes condamnées qui sont définies par l'examen neuropsychiatrique comme alcooliques, ainsi que les personnes qui ont commis les actes criminels dans l'état alcoolique, mais qui ne sont pas des alcooliques.



POLITIČKI I USTAVNI KOMPROMIS U SRBIJI 1888. GODINE

U Srbiji posle srpsko-turskih ratova, 80-tih godina XIX veka, počinje nova etapa političkog i ustavnog razvitka. Sve više državne ustanove dolaze pod uticaj političkih odnosa i ustanova, koje u ovom periodu doživljavaju i formalni i faktički prodor, kroz osnivanje političkih stranaka, novo političko zakonodavstvo, nove skupštinske odnose i nov način skupštinskog rada.

Iako su vidne manifestacije te razvojne etape bile političke prirode, sve više se otkrivala i njihova društvena sadržina: u ovom periodu vrše se nova društvena grupisanja koja će dovesti i do novog rasporeda političkih snaga. Novi sukobi između njih tražiće nov način razrešavanja. Sve češće političke krize posle stranačkog konstituisanja nametaće potrebu radikalnijeg razrešavanja sukoba kroz novu državno-pravnu formu. U tom smislu se promena ustava Srbije od 1869. godine otvorila kao osnovno političko pitanje, za čija su rešenja, kao novo ustavno konstituisanje zemlje, bile zainteresovane sve političke snage Srbije. Sve političke stranke i, nad njihovim sukobima politički uzdignuti, kralj Milan, vezivali su svoju političku perspektivu za određena ustavna rešenja kao svoje ustavne programe, koji su se kroz dotadašnju političku borbu iskristalisali. Zato se od momenta otvaranja ustavnog pitanja kao noseća sadržina daljih političkih borbi javlja ustavna reforma. Politička borba je prihvaćena kao način ustavne reforme, određujući time i sadržinu ustavne reforme, jer bi novi ustav kao rezultat političkih borbi bio neminovno delo onih političkih snaga koje bi sa uspehom okončale te sukobe.

Upravo ta činjenica odigrala je bitnu ulogu u daljem toku ustavne reforme. Na svu složenost odnosa povodom predstojeće ustavne promene ukazivale su razlike u stavovima pojedinih političkih stranaka, kako u pogledu sadržine tako i u pogledu forme donošenja novog ustava.

Položaj pojedinih političkih snaga u ustavnoj reformi nije bio isti, pa otuda neizvesnost i nesaglasnost u pogledu sadržine i forme novog ustava. Svaka od političkih snaga imala je svoj plan izrade novog ustava, u kome naravno ona sama zauzima glavno mesto, jer samo tako može obezbediti sprovođenje svog ustavnog programa.

Liberalna stranka, koja je uspela da u specifičnim spoljašnjim i unutrašnjim uslovima posle srpsko-turskih ratova, oživi namesnički liberalizam, bila je politički predstavnik onih društvenih snaga koje više nisu mogle da nose dalji društveni razvitak. Njihovo održavanje

na vladi bilo bi isuviše politički isforsirano i neadekvatno novoj društvenoj sadržini. Dok ta nova društvena sadržina ne nađe svoj politički oblik, povoljnije je bilo da vladu formira jedna politički i društveno neutralnija grupacija. Lliberali su morali ustupiti mesto novim političkim grupacijama, da bi nešto kasnije, kroz transformaciju svojih programa i preko procesa prilagođavanja tim novim odnosima, mogli ponovo da se vrata na političku pozornicu, gde će njihovo iskustvo pomoći nivelisanje odnosa i interesa između pojedinih slojeva buržoaske klase. U ustavnoj reformi liberali su se odlučili za »put umerenosti« i »postepenosti«, čime su ustavi branili rešenja iz Nemesničkog ustava, jer im njegova radikalna promena ne odgovara.

Naprednjačka vlada, koja je preko dve skupštinske odluke formalno otvorila ustavnu proceduru za donošenje novog ustava, nije bila u situaciji da je sama dovede do konačnog rešenja. Naročito je to bilo jasno posle pojave nacrtu ustava naprednjačke stranke u kome je dominirajući bio dvodomi predstavnički sistem. Nemajući čvršći društveni oslonac, uz pokušaje da ga stvori u birokratskom sloju inteligencije, naprednjaci su mogli biti samo sredstvo kralja Milana u borbi protiv radikalne stranke kao njegovog političkog protivnika. Svoju nadu da će ustavnim reformom, preko dvodomnog sistema, promeniti svoj položaj zavisnosti prema kralju Milanu morali da napuste već onoga momenta kada se pokazalo da i kralj Milan i radikalna stranka kao najjača politička stranka ustavnu reformu shvataju kao način promene položaja dvora odnosno narodne skupštine.

Zato je razumljivo što su se u ustavnom pitanju naprednjaci prema radikalima od početka postavili kao prema najopasnijem političkom neprijatelju. Sve više se kralj Milan i radikalna stranka izdvajaju kao bitni faktori ustavne reforme. Gornji dom za čije su uvođenje naprednjaci vezivali svoj opstanak, radikalni su navodili kao ustavno rešenje koje bi bilo najveći teret na grbači naroda. Što su naprednjaci, u vreme kada su to još mogli, često insistirali na sazivanju Velike narodne skupštine za donošenje novog ustava, to je bilo više zbog pritiska na kralja da se u alternativni između državnog udara i Velike narodne skupštine odluči za Veliku narodnu skupštinu sastavljenu u uslovima bliskim vanrednim okolnostima jednog državnog udara. Velika narodna skupština sastavljena u redovnim uslovima, zbog položaja radikalne stranke, bila bi prilika za radikalnu stranku da dikтира sadržinu novog ustava. Ali, kralj Milan nije bio u zabludi u kojoj je bila naprednjačka stranka, misleći da se Velika narodna skupština, sa samo izabranim narodnim poslanicima u svome sastavu, može formirati onako kako su se do tada formirale obične skupštine, uz pomoć policijskih vlasti i »dvoglasaca«.

S druge strane, da je kralj Milan našao dodirne tačke svoga ustavnog programa sa naprednjačkim, možda bi njihovo političko savezništvo prešlo granice ministarskih položaja koje im je svojim vladarskim autoritetom obezbeđivao, nemajući pogodniju političku alternativu. Kralj Milan nije u dvodomnom sistemu nikada gledao osnovu za stabilniji politički sistem koji je želeo uspostaviti. Politički dovoljno zreo mogao je da proceni da bi se radikalni protiv svakog ustavnog rešenja van njihovog programa narodnog suvereniteta mogli uspešno

da bore, a da bi upravo borba protiv dvodomog predstavničkog sistema bila najviše opravdana. On je mogao da sa naprednjacima rešava pojedine političke krize, ali ne i da rešava ustavno pitanje kao trajnije rešenje svih političkih kriza. Nije bio daleko od pomisli da putem državnog udara za sada odloži ustavno pitanje, ali sa politički istrošenim naprednjacima taj pokušaj bi sigurno bio doveden u pitanje. U takvoj situaciji sve više se kao jedino moguće nametalo kompromisno donošenje novog ustava, jer se daljim političkim borbama nije mogla postići ustavna promena. Ali, radikalna stranka sa širokom podrškom seljačkog sloja i svojim političkim rezonima nije bila spremna na kompromise. Zato je najpre morala biti dovedena na pozicije stranke sa kojom se može dogovorati, a ne samo obračunavati.

Na iskustvima dotadašnje političke borbe iskristalisala se činjenica da ustavna reforma neće moći da se ostvari bez vidnog učešća radikalne stranke kao najjače stranke u zemlji. Upravo u tome periodu radikalna stranka doživljava kulminaciju svoje snage na bazi programa koji je prožet radikalizmom kao vidom otpora svakoj nenarodnoj vlasti. Ustavni program radikala iz 1883. godine bio je sinteza svoga onoga što su radikali, pripremajući se za promenu ustava, želeli da ostvare kroz principe narodnog suvereniteta i samouprave. Takav program proizašao iz političkog radikalizma dobio je široku podršku naroda.

I baš zbog toga programa i podrške u narodu radikalnoj stranci, kojoj se uprkos mnogih izbornih pobeda nije smela poveriti ni vlada, nije moglo da se ostavi da zemlju ustavno preobrazi. Bila bi to pobjeda radikalne stranke, koja je sve do tada uspešno sputavana u opozicione okvire. Radikalizam pretočen u ustavni program bio je opasan i za monarhiju. Zato je razumljivo što kralj Milan nije hteo sa jakim radikalima kroz ustav da stvara osnovu stabilnog političkog sistema. Nije bilo suvišno pitanje koliko bi u novim uslovima državnog života kralj uopšte bio prisutan i za koga bi to bio stabilan politički sistem.

Kralj Milan je na sebe preuzeo novu ulogu: izvršiti uravnoteženje svih političkih stranaka i tako stvoriti uslove za dogovore i kompromise, putem kojih bi se došlo i do novoga ustava. U konkretnim uslovima uravnoteženja političkih snaga u zemlji moglo se je izvršiti, i to je ono u svojoj suštini i značilo, oduzimanjem od radikalne stranke i dodavanjem drugim dvema strankama, liberalnoj i naprednjačkoj. Najveće promene imala je da doživi radikalna stranka. Biće to proces transformacije radikalne stranke od opozicione stranke svakom režimu vlasti u državotvornu stranku, odnosno u izrazitu građansku partiju.

Međutim, da bi se radikalna stranka slomila i dovela na pozicije kompromisa, bilo je neophodno, naročito u vezi sa njenom isključivošću, pojačanom agitacijom u narodu i pobedom na septembarskim izborima 1883. godine, da se otvori nova etapa obračuna sa njom. Radikalna stranka koja je svoju snagu tako vidno manifestovala, morala je da oseti snagu vlasti, i to u najelementarnijem vidu: kroz slamanje narodne bune koja se u svim svojim manifestacijama pripisala radikalnoj stranci. Tek posle Timočke bune sa radikalnom strankom

se moglo dogovoriti, što je bio uslov za politički kompromis kao put koji će je dovesti i do velikog ustavnog kompromisa. Neophodnost obračuna sa radikalnom strankom nužno je dovela do odlaganja ustavne reforme za onaj momenat kada će politički kompromis omogućiti izvođenje ustavnog kompromisa.

Obračun režima i kralja Milana sa radikalnom strankom izvršen kroz Timočku bunu imao je za posledicu i oproštaj radikalne stranke sa radikalizmom. Vodeći krugovi stranke su se uverili da radikalizam nije put za njihovo približivanje vlasti, nego da ih sve više udaljuje od vlasti, koja je bila njihov krajnji cilj. Ovakvo uverenje će u okviru radikalne stranke sve više zadobijati pristalice, što je bilo izraz novih društvenih pomeranja, a za posledicu imalo rascjep u radikalnoj stranci. S jedne strane grupišu se oni radikali koji se odriču radikalizma da bi prihvatili vlast (kompromisna struja, struja beogradskih radikala, radikalno vođstvo), a s druge — radikali koji su ostali dosledni ranijem radikalnom programu i bili protiv kompromisa svake vrste, smatrajući da radikalna stranka ima dovoljno snage da sama ostvari svoj politički program (radikali iz naroda, seljačka struja, levi radikali, dosledni radikali).

Takav preobražaj radikalne stranke omogućio je sprovođenje političkog kompromisa u više etapa, koji će definitivno pokazati koliko je radikalna stranka »sposobna za vlast«.

Iako je kralj Milan nosio aktivnost na nivelisanju političkih snaga Srbije, ipak će mnogo ranije nego što je sam planirao i u okolnostima koje nije predvideo, biti prinuđen da pristupi uključivanju radikalne stranke u politički život Srbije. Pritisnut neuspehom svoje ratne avanture sa Bugarskom, u koju ga je odvela njegova autokratska vladavina, on će već 1885. godine tražiti pomoć radikalne stranke u okončanju rata sa Bugarskom. Stranci je, za uzvrat podrške koju dobija, ponudio aktivniju ulogu u daljem političkom životu. U okviru radikalne stranke je sada imao ko da prihvata pozive za učešće u vlasti. Istina, kralj je postavio uslov: sporazum radikala sa naprednjacima. Taj pokušaj sporazuma, koji je prva faza političkog kompromisa, radikalna stranka neće odobriti, ali će izgledi na vlast koja se nudila struji beogradskih radikala još više produbiti rascjep u radikalnoj stranci, što će je definitivno, i kao celinu, odvesti u pogodbe oko vlasti.

Sledeća etapa političkog kompromisa bila je sporazum beogradskih radikala sa liberalnom strankom. Nakon toga sporazuma formirana savezna vlada i posle raspada sporazuma formirana čisto radikalna vlada definitivno će uveriti kralja Milana da je radikalna stranka spremna i da može da nosi ustavni kompromis.

U prvom delu rada »Politički i ustavni kompromis u Srbiji 1888. godine, I deo: Politički kompromis kao uslov ustavnog kompromisa«,¹ prikazane su etape i učesnici političkog kompromisa. Drugi deo rada »Ustavni kompromis kao uslov ustavne reforme« treba da prikaže etape i učesnike ustavnog kompromisa, sa posebnim akcentom na sa-

¹ Zbornik Pravnog fakulteta, Niš, 1978, 209—229.

mu suštinu kompromisa. Težište rada biće u prikazu onih nastojanja koja su u toku ustavnog kompromisa bila usmerena ka neutralisanju eventualnih drugačijih rešenja i iznenađenja u svakoj od faza kompromisa, kako ustavna reforma ne bi bila, naročito u poslednjoj fazi, dovedena u pitanje.

Time možda izgleda da se potencira politički uticaj i pritisak na momenat i sadržinu ustavne reforme, koji je neosporan, ali koji izolovan ne bi bio dovoljan da do reforme i dođe. Bez obzira na sva nastojanja da se preko političkog kompromisa stvore uslovi za ustavni kompromis, odnosno ustavnu reformu, ona se ne bi ostvarila da nije bila društveno realna. Mada se takav aspekt ovoga pitanja dalje neće pratiti, nužno mora da se obeleži, jer je to suština ovog problema: kompromisi o kojima je reč ustvari predstavljaju pogađanje pojedinih slojeva buržoazije oko vlasti. Zato je radikalizam 70-tih i početka 80-tih godina XIX veka, a s njime i njegove pristalice koje ga se nisu htele odreći, morao biti žrtvovan tome pogađanju, koje označava tražanje nove društvene strukture za najadekvatnijim političkim oblikom svoje vladavine. U ovoj fazi buržoaskoga razvitka Srbije niti je novi sloj buržoazije čije su se perspektive otvarale (bankarska i industrijska buržoazija) bio toliko jak, da bi postao jedini centar društvene i političke moći, niti su ranije ekonomski noseći buržoaski elementi (trgovačka buržoazija, seoske gazde) toliko oslabili, da su mogli biti sasvim isključeni iz podele društvene i političke moći. Buržoaski parlamentarizam, koji predstavlja definitivno, kroz negativnu praksu, nadeni politički oblik, dobiće kroz ustav Srbije od 1888. godine ona ograničenja i obim koji je bio realno ostvarljiv, s obzirom na izvršena društvena pregrupisavanja i raspodelu društvene i političke moći u okviru slojevite buržoaske klase.

U tom smislu osnovna pitanja koja su se kompromisom imala rešiti su ona koja će kroz odgovarajuće ustanove obezbediti parlamentarizam u granicama koje bi bile opšte prihvaćene, odnosno koje će ga »držati u granicama umerenosti«. Čist parlamentarizam (vladavina skupštinske većine) bez ograničavajućih ustanova značio je za dugi niz godina premoć radikalne stranke, a to se upravo želelo izbeći kompromisnim donošenjem ustava. Sama radikalna stranka je, preko kompromisne struje beogradskih radikala, prihvatila takvo ograničenje parlamentarnog sistema i nosila njegovo ostvarenje sve do odluke Velike narodne skupštine da ga podigne na stepen najvišeg ustavnog rešenja u formi ustava Srbije od 1888. godine.

Analiza rada šireg i užeg ustavotvornog odbora na kompromisnoj izradi nacрта ustava, rada skupštinskog ustavotvornog odbora na pretresanju nacрта ustava i rada Velike narodne skupštine na usvajanju nacрта ustava kao faza ustavnog kompromisa u celini, treba da pokaže kojim je ustanovama i na koji način u sklopu celovitog ustavnog sistema postignuta opšte prihvatljiva mera parlamentarnog sistema.

Postupak za donošenje novog ustava otpočeo je kraljevom proklamacijom 14. oktobra 1888. godine.² Kralj je pozvao sve stranke da prekinu dalju političku borbu i da mu pomognu u izradi projekta novog ustava. Proklamacijom kralj naređuje izbore za Veliku narodnu skupštinu za 20. novembar, »jemstvujući svojom kraljevskom reči za slobodu izbora« i zakazuje sastanak Velike skupštine za 1. decembar 1888.

Već 15. oktobra kralj konkretizuje delove iz proklamacije u pismu predsedniku ministarstva Nikoli Hristiću.³ Za izradu nacрта ustava on formira ustavotvorni odbor, čiji je sastav određen njegovim namerama da predlog ustava bude rezultat zajedničkog rada svih partija: u odbor će ući »ljudi iz sviju političkih stranaka«, ali i »ljudi koji su veliki deo ževota posvetili javnom i političkom radu«, jer je nužno i korisno da oni »u ovoj prilici iznesu i iskažu svoje misli«. Misao o kompromisnoj osnovi ustavne promene u ovom pismu se takođe konkretizuje, kroz stav o načinu rada odbora: »Volja moja nije da se u tome odboru rešava većinom glasova, već da se jasno obeleže razna politička gledišta, pa da se putem kompromisa postigne sporazum, kome se od rodoljubivih stranaka nadam«. ⁴ Zadržavši za sebe mesto predsednika ustavotvornog odbora, odredio je za potpredsednike Jovana Ristića, liberala, Milutina Garašanina, naprednjaka i Savu Grujića, radikala, u svojstvu vođa njihovih stranaka. Pored trojice potpredsednika naimenovao je i 67 lica iz svih stranaka, ali i neke koji su bili van stranaka, zbog njihove stručnosti i političkog iskustva. Kasnije kod naimenovanja sekretara, na intervenciju potpredsednika odbora, dopunjen je sastav odbora sa još 15 članova, pošto se smatralo da su »neka od važnijih lica previđena pri prvom naimenovanju«.

Položaj kralja u ustavnoj reformi potenciran je već kod sastava ustavotvornog odbora: stranke nisu same izabrale svoje predstavnike za odbor, nego ih je kralj naimenovao po svom izboru. Posledice naimenovanja su višestruke: levo krilo radikalne stranke je kvantitativno simbolično zastupljeno (Ranko Tajsic, Dimitrije Katic, pop Danilo Anđelković); većina naimenovanih članova ustavotvornog odbora bili su nekada ili su sada članovi državnog saveta ili ministri, čime su bitno određeni i njihovi pogledi na državno ustrojstvo i državni razvitak, a takvi pogledi ih čine podesnim za dogovore i kompromise; zastupljeni su bili i nauka i iskustvo, da se eventualno neka gledišta brane ili obaraju višim teoretskim i iskustvenim razlozima.

Na prvom plenarnom sastanku ustavotvornog odbora, 22. oktobra, formiran je uži ustavotvorni odbor od 12 članova: tri potpredsednika, po tri člana iz tri političke partije sa trojicom sekretara. Zadatak užeg odbora je bio da pripremi nacrt ustava, jer je ustavotvorni odbor u celini, zbog velikog broja članova (82 i tri potpredsednika) bio za to nepodesan. Odbor u celini, širi ustavotvorni odbor bi predlog

² »Srpske novine«, 14. oktobar 1888. godine.

³ »Srpske novine«, 15. oktobar 1888. godine.

⁴ Isto.

nacrta ustava koji je izrađen u užem odboru razmatrao i svojim prihvatanjem ili izmenama i dopunama uobličio konačni nacrt ustava, koji bi se Velikoj narodnoj skupštini podneo na usvajanje. Uži ustavotvorni odbor je izradio predlog nacrtu ustava u roku od mesec dana i 24. novembra na drugom plenarnom sastanku šireg odbora otpočeo je prêtres i izrada konačnih formulacija ustavnog nacrtu. Tekst nacrtu ustava koji je usvojen na poslednjem sastanku šireg ustavotvornog odbora 9. decembra i potpisan od članova tog odbora 10. decembra podnet je Velikoj narodnoj skupštini na usvajanje. Velika narodna skupština ga je već na drugom redovnom sastanku 21. decembra 1888. g. usvojila, posle samo jednodnevne debate u načelu, bez debate u pojedinostima.

Procedura za izradu i donošenje novog ustava nije bila saglasna proceduri za izmenu ustava koja je sadržana u važećem ustavu Srbije od 1869. godine. Nje su se odrekle sve stranke svojim učešćem u radu na donošenju novog ustava po proceduri koju je inicirao i sproveo kralj Milan. »Ustav donesen bez procedure bio je potrebniji nego procedura bez ustava, kao što je to bilo ranije, kada je naprednjačka vlada Milana Piroćanca sproveda kroz dva skupštinska zasedanja predlog o ustavnoj promeni, do koje ipak nije došlo.«⁵

Međutim, iako je reč o potpuno izmenjenoj, novoj proceduri donošenja ustava, Velika narodna skupština kao ustavotvorna vlast se nije mogla izbeći. S obzirom na to, kompromis svoju stranaka kao nađeni način ustavne promene ima dva svoja dela. Prvi deo obuhvata kompromisnu izradu nacrtu ustava u ustavotvornom odboru, užem i širem, uz učešće predstavnika svih stranaka i vidnu ulogu kralja Milana u nivelisanju stranačkih stavova i autoritativnom obezbeđenju kompromisa. To je u konkretnim političkim uslovima, koji su tako dugo pripremani i kroz rasep u radikalnoj stranci kao osnovni rezultat tih priprema, bio lakši deo kompromisa. Drugi, teži deo kompromisa, sastojao se u prihvatanju tako sačinjenog nacrtu ustava u celini, bez ikakvih izmena, u Velikoj narodnoj skupštini. Učešćem u radu odbora za izradu nacrtu ustava predstavnici političkih stranaka nisu prihvatili samo obavezu da usaglašavaju svoje stavove sa stavovima drugih stranaka i kralja Milana i tako usaglašene stavove pretoče u celovit ustavni sistem, nego i obavezu da njihovi politički istomišljenici u Velikoj narodnoj skupštini taj kompromis prihvate i podignu na stepen skupštinske odluke o donošenju novog ustava.

Radikalna stranka kao najjača politička stranka u zemlji imala je bitnu ulogu kako u prvom tako i u drugom delu kompromisa: ona je omogućila i sproveda ustavni kompromis.

Parlamentarizam, koji se više nije mogao, baš zbog snage radikalne stranke koja ga je prihvatila kao izraz svoje premoći nad ostalim strankama, mimoilaziti praksom njegovog upornog negiranja, što je zemlju moglo dovoditi u nove i dublje političke krize, postao je osnova na kojoj će se zemlja ustavno preobraziti. Kako je to označavalo ja dugi niz godina premoć radikalne stranke preko vladavine

⁵M. Đorđević, *Pregled razvitka političkih i pravnih ustanova Srbije — od kraja XVIII do početka XX veka*, 1977, Niš, 119.

skupštinske većine koju je ona sebi obezbeđivala, bilo je neophodno kompromisnom izradom nacрта ustava (a to se jedino tako i moglo postići) postaviti kroz različite ustanove (kvalifikovani poslanici, princip srazmernog predstavnštva, izborni postupak, nove nadležnosti državnog saveta) niz ograničenja punoj meri parlamentarizma koji se zavodio. Cilj je bio da i druge političke snage mogu da figuriraju u političkom životu zemlje, jer bi ih inače puna mera parlamentarizma isključila iz njega. Zato je u prvom delu ustavnog kompromisa radikalna stranka svojim ustupcima omogućila zavođenje tih ograničenja svojoj punoj parlamentarnoj vladavini.

Drugi deo kompromisa je još više i neposrednije vezao sudbinu ustavne reforme za ponašanje i položaj radikalne stranke. Kako je većinu u Velikoj narodnoj skupštini koja ustav treba da donese imala radikalna stranka, radikalna stranka je imala da sprovede prethodni kompromis. To nije bio lak zadatak za kompromisnu struju radikalne stranke, jer su u Skupštini bili i pripadnici levog krila radikalne stranke u daleko većem broju nego što ih je bilo u ustavotvornom odboru. Otpori odstupanju od ranijeg radikalnog programa su se očekivali. Radikali iz naroda su imali svoje viđenje položaja i mogućnosti radikalne stranke u ustavnoj reformi i bili su protiv kompromisa svake vrste, protiv ustupaka i odstupanja od ranijeg radikalnog programa. Time je ustavna reforma mogla biti dovedena u pitanje. Taktiziranja su bila neophodna, jer se skupštini nije smelo dozvoliti da izrazi svoju volju, bilo neprihvatanjem nacрта ustava bilo njegovim izmenama i dopunama. Ona mora biti dovedena do pozitivne odluke o nacrtu ustava kao novom ustavu zemlje. U tom smislu delovao je pritisak kralja Milana na onaj deo radikala koji je učestvovao u kompromisnoj izradi nacрта ustava da nose odgovornost i za prihvatanje ustava u Velikoj narodnoj skupštini vršen preko zahteva da se nacrt ustava primi »od korica do korica« i nastojanja da se postigne takav sastav skupštinskog ustavnog odbora u kome bi većina prihvatila kraljev zahtev i skupštini predložila prihvatanje nacрта ustava u celini. Iz pozadine su takva nastojanja preporučivale i taktiku omogućavale eventualne mere »neutralne« vlade Nikole Hristića.

Rad užeg ustavotvornog odbora

Već na početku rada užeg ustavotvornog odbora izdvojila su se pitanja koja nisu bila sporna od onih koja to jesu. O nespornim pitanjima postojala je saglasnost svih političkih stranaka s jedne, i stranaka i kralja s druge strane. Sporna pitanja su bila povod širih diskusija i sukoba, pa ih je bilo potrebno rešavati kompromisom. To su bila pitanja pomoću kojih je trebalo postići ograničenje pune parlamentarne vladavine radikalne stranke. Zato se prikaz rada odbora svodi na postizanje krajnjih formulacija u zavođenju tih ustanova, preko kojih su naprednjaci i liberali težili da zadobiju bolje pozicije a radikali nastojali da čine što manje ustupke.

Nesporna pitanja kao rezultat formalno-pravno obeleženog ustavnog razvitka su saglasnošću svih učesnika ustavnog kompromisa

našla svoje mesto u ustavu i o njima se ovom prilikom neće govoriti (politička prava i slobode, prava građana i prava i položaj narodne skupštine). Niko nije osporovao dostignuti stepen ustavnog razvitka (kroz političko zakonodavstvo iz 1875/76. i 1881. godine) u domenu političkih prava i sloboda i prava građana i ona su se u ustavu našla u najpunijem obliku. Obezbeđena je puna sloboda štampe, sloboda zbora i dogovora, lična i imovinska sigurnost, nepovredivost stana, pravo tužbe na činovnike i opštinske zvaničnike, zabrana zavodjenja prekih i vanrednih sudova. Slično je bilo i sa pravima Narodne skupštine. I tu nije bilo načelno većih razlika u stavovima pojedinih stranaka, izvesno usaglašavanje stavova, postignuto je i ranijim približavanjem stranaka. Skupštini je obezbeđena »prava polovina« zakonodavne vlasti: ona dobija pravo zakonodavne inicijative, puno budžetsko pravo, pravo optuženja ministara i za »službena dela« (politička ministarska odgovornost), tačno određen dan skupštinskih izbora; određen dan i mesto skupštinskog sastanka, puniji poslanički imunitet, pravo interpelacije i pitanja i dr. Kod unošenja svih ovih garancija položaja građana i narodne skupštine, taktički je stvar vođena vrlo vešto: izgledalo je da liberali i naprednjaci popuštaju radikalnim zahtevima, da bi u najvažnijem pitanju ustavne reforme, pitanju strukture i sastava narodnog predstavništva, mogli s pravom da traže veće ustupke od radikala. Dovedi su radikale, uz pomoć kralja Milana, na poziciju ustupaka za ustupke, iako je na tim pitanjima načelna saglasnost svih stranaka postignuta već ranije, jer su sve stranke u svojim ustavnim programima dostigle taj stepen ustavnog razvitka.

Kada je u užem odboru došao na dnevni red deo o narodnom predstavništvu, pokazalo se »da među članovima odbora stoje mnoge nesuglasice odnosno kardinalnih pitanja« i da je zato potrebno »da se najpre načelno diskutuje o svima pitanjima koja služe kao osnova sastavu i radu narodnog predstavništva«.⁶

Pitanje strukture narodnog predstavništva, odnosno zavodjenja jednodomog ili dvodomog narodnog predstavništva, u užem odboru oživelo je kroz zahteve za uvođenje gornjeg doma, pored narodne skupštine kao donjeg doma. Dalji razvoj ovog pitanja i konačno njegovo rešenje kao i rešenje pitanja koja su se vezivala za zavodjenje gornjeg doma, pokazuju da se ipak nije ozbiljno računalo sa dvodomom strukturom narodnog predstavništva. Insistiranje na ustanovi gornjeg doma više je bio način da se preko toga pritiska dođe do određenog sastava narodne skupštine kao jednodomog narodnog predstavništva. Računalo se takođe da se pod vidom navodnog odstupanja od ustanove gornjeg doma od radikala dobiju ustupci u pitanju srazmernog predstavništva, izbornog sistema, kvalifikovanih poslanika i naročito novog položaja državnog saveta.

Radikali su se odmah izjasnili protiv gornjeg doma, uslovljavajući time svoj pristanak na donošenje ustava uopšte.⁷ Neki liberali su takođe bili za jednodomi predstavnički sistem, ali pod uslovom da se

⁶ VI. Đorđević, *Gornji dom Srbije*, Otadžbina, knj. XXVI, 274—275, Beograd, 1890.

⁷ Isto, 275.

osigura ulazak inteligencije u skupštinu.⁸ I Milutin Garašanin je oduštao od gornjeg doma.⁹ Time se već razotkrilo kuda vodi predlog o uvođenju gornjeg doma. Jovan Ristić je najavom svoje izjave za sledeći dan, vešto prepustio kralju da istakne »tačke oko kojih će se moći grupisati sva mišljenja«.¹⁰ Kralj je podvukao da novi ustav treba da »traje bar šest meseci duže od ustava koji je izrađen za vreme njegovog maloletstva«. U tom cilju on je »još pre nego što je pristupio ustavnoj reformi, bio za jedan dom«, jer »onaj ustav u kome bi bila dva doma, makar da je jednoglasno primljen, bio bi zgrada od karata, koju bi oduvala prva struja u narodu«.¹¹ Skupštinu treba da čine samo poslanici narodom izabrani i inteligencija treba da uđe u skupštinu. Kako narod sam neće da bira inteligenciju, »najzgodnije je da se narod po negde primora da bira jednog ili dva čoveka koji su svršili škole«. Da bi se prilikom izrade zakona u skupštini izbegla pre nagljenost, državnom savetu treba slati sve zakonske predloge »koji potiču iz skupštinske inicijative« da ih pregleda i oceni da li su saglasni ustavu, da ih oceni sa formalnog gledišta, ali ne i da ih politički kvalifikuje.

Ovakve ideje susrele su se u Ristićevoj izjavi da jedna polovina jednodomog narodnog predstavništva treba da bude sastavljena od kvalifikovanih poslanika kao »elemenata umerenosti i spremne za 'hladan' rad«.

Na kraljevo insistiranje da radikali postignu sporazum sa liberalima, čiji preterani zahtev o polovini kvalifikovanih poslanika mora biti ublažen, radikali su pristali na kvalifikovane poslanike, s tim da se njihov broj smanji na jednu petinu skupštinskog sastava i da i oni budu neposredno birani od naroda. Uži odbor nije odmah odredio broj kvalifikovanih poslanika. Kada se o tome u odboru moralo odlučiti, rešeno je da ih bude trideset, po tri u svakoj županiji i da se biraju istim načinom kao i ostali poslanici, ali odvojeno od njih.

Pitanje administrativne podele zemlje, koje je ranije bilo odloženo izjavom radikala da se »rezervišu« prema odluci o podeli zemlje na 10 županija, moralo se rešiti kod regulisanja izbornog sistema, odnosno određivanja izborne jedinice.

Osnovni spor oko administrativne podele zemlje bio je da li između države i opštine treba da budu dve ili jedna jedinica. Radikali su tražili podelu na srezove, dakle jednu administrativnu jedinicu kao posrednika između države i opštine i njeno samoupravno organizovanje. Liberali i naprednjaci su hteli iznad srezova još jednu veću jedinicu, ali se nisu slagali oko broja tih jedinica. Naprednjaci su bili za podelu zemlje na 6 oblasti, liberali bi najradije zadržali podelu na 21 okrug, pristajali su da se broj okruga i smanji, ali ne na 6. Kraljev predlog o podeli zemlje na 10 županija prihvatili su i liberali i naprednjaci, te je uži odbor takvu odluku i doneo većinom glasova, iako su se radikali pozivali na svečano dato obećanje da se u odboru neće rešavati većinom glasova.

⁸ Isto.

⁹ Isto.

¹⁰ Isto, 277.

¹¹ Isto, 276.

Izborni sistem je detaljno razrađen, i što je takođe novina, mnoge odredbe koje su ranije bile u izbornom zakonu, sada su ušle u ustav. Kao izborna jedinica određena je županija. Neposredni izbori i tajno glasanje bili su konačan stav užeg odbora, mada su radikali u izmenjenim političkim uslovima zahtevali javno glasanje. Svi su u užem odboru bili za izbore po listama. Opšte pravo glasa, pa i pravo glasa za sve koji plaćaju porez, što su radikali predlagali, nije usvojeno. Za biračko pravo usvojen je visoki imovinski cenzus od 15 dinara, na čemu su liberali i naprednjaci insistirali.

Najveće ograničenje punog parlamentarizma, tj. vlade skupštinske većine, predstavljalo je uvođenje srazmernog predstavnštva preko sistema količnika za obračun glasova koji pripadaju pojedinim listama odnosno pojedinim kandidatima na listi. Predlog je dao Jovan Ristić i on je u načelu prihvaćen, s tim što je ostavljeno »za docnije rešavanje o njegovim konsekvencijama«. Na taj način ustavom je obezbeđeno prisustvo manjine u skupštini, te i njena određena uloga u budućem političkom životu zemlje.

Državni savet prema sastavu i nadležnostima dobija značajniji položaj. Jovan Ristić je u užem odboru rekao da je državni savet toliko neophodniji što su skupštini data velika prava i što je ona sastavljena iz jednog doma.¹² Članovi državnog saveta su bili doživotni, u njihovom izboru učestvuju kralj i narodna skupština. Ni jedan zakonski predlog skupština nije mogla da razmatra dok o njemu nije dobila mišljenje državnog saveta. Primedbe državnog saveta na ministarska rešenja obavezivale su ministre, što ranije nije bio slučaj.

Novi položaj saveta i savetnika postignut je preko taktički dobro vođene igre odricanja od ustanove gornjeg doma. Kvalifikovani poslanici i novi položaj državnog saveta su ustupci koje je radikalna stranka morala dati liberalima i naprednjacima, jer su oni, odnosno njihovi stranački vrhovi u novom rasporedu snaga više sebe mogli da sagledaju kao članove državnog saveta i župane, nego kao ministre i narodne poslanike. Uostalom, na ovoj подели sinekura je dobrim delom i postignut ustavni kompromis.

Postupak izmene ustava je vrlo detaljno ustavom predviđen. Na kraljevo insistiranje, i pored protivljenja radikala, ušla je odredba da se Velika narodna skupština nadležna za izmenu ustava može sazvati tek kada predlog obične skupštine o ustavnoj reviziji dobije kraljevu saglasnost.

Na kraju rada užeg odbora kralj je postavio zahtev da odluke donesene u odboru obavezuju sve članove odbora i da su oni dužni da u širem odboru brane i one odredbe protiv kojih su se borili i na koje nisu dali pristanak. Radikali nisu hteli da prime ovu obavezu, ali na kraljevo insistiranje svi članovi užeg odbora su ipak potpisali projekat nacrtu ustava izrađen u užem odboru.¹³

¹² Isto, 282.

¹³ Isto, 285.

Rad šireg ustavotvornog odbora

U širem odboru na veći otpor prvo je naišao predlog o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija. Radikali iz naroda su isticali ranije postignutu saglasnost na ukidanju okruga i okružnih načelstava i podvukli potrebu podele zemlje samo na srezove i opštine.¹⁴ Najčešće je kao razlog stavu protiv uvođenja županija navođena potreba uprošćenja administracije i prenošenje vlasti na samoupravne organe u srezovima i opštinama. I jedno i drugo nije bilo ostvarljivo u županijama kao isuviše krupnim jedinicama. Ponovo se čulo i mišljenje da broj jedinica ne treba unositi u ustav nego ostaviti zakonskom regulisanju. Sava Grujić, radikal, je pokušao da podelu na županije brani iz vojnih razloga na šta mu je Dimitrije Katić odgovorio da »nisu vojne potrebe glavno«.¹⁵ Kad se tako Grujić iskupio za zadatau reč u užem odboru da će braniti sve odredbe nacрта, ponovio je rezerve radikala prema administrativnoj podeli na 10 županija. Jovan Ristić je dogovor dopuštao samo u odnosu na broj okruga ili županija, inače za njega ukidanje jedinica iznad srezova nije dolazilo u obzir. Sada je to branio i značajem usvojene administrativne podele sa dve jedinice za čitav ustavni sistem, jer su mnoga ustavna rešenja povezana sa podelom.

U debati je učestvovao i kralj Milan. Počeo je time da je govorom pojedinih članova odbora izazvan da već sada skrene pažnju na jednu pojavu koja neće mnogo doprineti radu odbora. »Mnogi su govornici odmah u početku ovih naših diskusija naglašavali, kako će Velika narodna skupština ovakvu ili onakvu odredbu ovoga nacрта ustava primiti ili odbaciti. Ja, gospodo, ovakve napomene smatram za neku vrstu izazivanja, pritiskivanja na slobodu iskazivanja misli u ovom zboru.«¹⁶ Tražio je da se prestane sa prizivanjem u pomoć Velike narodne skupštine »za pojačanje svoga mišljenja«. Posle ove opomene izjavio je da nema ništa protiv uvećanja broja viših jedinica do 15, ali je izričito zahtevao da se njihov broj odredi ustavom a ne zakonom.¹⁷

Većinom glasova, uz kraljevo vešto vođenje postupka glasanja (tražio je da se odvojeno glasa najpre o broju administrativnih jedinica između države i opštine, a zatim o unošenju u ustav broja administrativnih jedinica iznad srezova), odlučeno je da podela na 10 županija uđe u ustavni nacrt. Međutim, to nije bilo i konačno rešenje pitanja administrativne podele zemlje, mada se načelno ništa nije izmenilo.

Zahtev za ukidanjem smrtne kazne za političke krivice čuo se je i u širem odboru. Izneo ga je Sima Nestorović, u formi kojom je izazvao kralja Milana da opet oštro reaguje. Nestorović je rekao da ukidanje smrtne kazne za političke krivice neće podstaći nove pobune

¹⁴ Govor Ranka Tajsicia, pop Marka Petrovića, Sime Nestorovića, pop Danila Anđelkovića, Dimitrija Katića, Koste Taušanovića; Otadžbina, knj. XXVI, 442–449.

¹⁵ Isto, 448.

¹⁶ Isto, 456.

¹⁷ Isto, 461.

i prevrate, jer »dokle mi imamo dvadeset bataljona stajaće vojske, neće ga majci više biti buna u ovoj zemlji, ili ako se i pokušaju, lasno će se ugušiti«. ¹⁸ Sem toga velika će greška biti »ako se ovaj dodatak ne unese u ustav jer će se »u Velikoj narodnoj skupštini zacementirati ljudi koji će ovo predložiti«. ¹⁹ Ovaj poslednji argument naročito je delovao na kralja: »Ja vam otvoreno kažem, da je ovde g. Nestorović nezgodno apelovao na Veliku narodnu skupštinu. Mi smo se ovde skupili iz sviju političkih stranaka; tu je sve najbolje i najodličnije što jedna stranka može da da, skupili smo se da zajedničkim sporazumom izradimo takav nacrt ustava, kakav smatramo da će najbolji biti a ne da se obaziremo na to, kako će jedna ili druga ustavna mera biti primljena od Velike narodne skupštine. Žalosno bi bilo, kad bi Velika narodna skupština odbacila kao rđav onaj projekt ustava za koji se izjasni zbor od prvaka sviju trih političkih stranaka, za koji se izjasne tolika za ovaj posao kompetentna lica naše inteligencije... bilo šta bilo, ali ovde valja znati da mi izrađujemo ovaj nacrt ne s obzirom na to šta će reći Velika narodna skupština, nego šta je dobro po narod i njegov pravilan razvitak, šta najzad mi mislimo da je dobro i korisno uneti u ovu novu ustavnu zgradu.« ²⁰ Očigledno da je senka Velike narodne skupštine najviše pritiskala samog kralja Milana. Posle njegovog govora, u kome je podvukao da neće dozvoliti da se u novom ustavu pišu »glorifikacije zaječarskoj buni« i daje pravo na bunu, što po njemu znači predlog o ukidanju smrtno kazne za političke krivce, odbor se odazvao njegovom pozivu da ne usvoji taj predlog. No i to pitanje nije time konačno bilo rešeno.

O dvodomom predstavničkom sistemu raspravljalo se i u širem odboru. No ta debata je zaslugom radikala skrenula i ka kritici ustanove vladinih poslanika iz ustava od 1869. godine kao načina ulaska inteligencije u skupštinu, odnosno njihove zamene, prema predlogu užeg odbora, ustanovom kvalifikovanih poslanika. ²¹ Gornji dom bi samo još više produbio jaz između naroda i inteligencije, a treba raditi na njihovom zbliženju, pa će narod sam birati za skupštinu najsposobnije ljude. Kralj je takođe ponovio svoje zalaganje za jednodomu skupštinu, naročito zato što bi se zavodjenjem dvodomog sistema Velikoj skupštini dao razlog da odbaci nacrt ustava: »Velika narodna skupština koju sam ja sazvao da reši pitanje novog ustava, može ovaj ustav koji mi ovde gradimo, i odbaciti. Ali ja neću, da ona ima pravo pred istorijom što ga je odbacila, a mi bi joj dali za pravo, kada bi predložili dva doma, i ako znamo da će od 628 poslanika bar 600 biti protivu gornjeg doma.« ²²

Radikali su s pravom bili najmanje zadovoljni predlogom užeg odbora o izbornom sistemu. Tražili su javno glasanje, predlog je da glasanje bude tajno. Tražili su ukidanje imovinskog biračkog cenzusa ili minimalni birački cenzus, predlog je da pravo glasa dobiju samo

¹⁸ VI. Đorđević, *Gornji dom Srbije*, Otadžbina, knj. XXVII, III sastanak, str. 99.

¹⁹ Isto, 100.

²⁰ Isto, 108.

²¹ Isto; Marko Petrović, 498—499; Ranko Tajsić, 500—501.

²² Isto, 505.

građani koji plaćaju najmanje 15 dinara neposredne poreze. Na tajnom glasanju insistirao je kralj Milan, na ovako visokom biračkom cenzusu insistirali su i liberali i naprednjaci. Te su odredbe ušle u nacrt ustava, s tim što je načelno usvojeno da se obezbedi pravo glasa i švim zadrugarima, bez obzira koliku neposrednu porezu plaćaju.

Međutim, u okviru izbornog sistema najveći sukob izazvao je predloženi princip srazmernog predstavnštva i ustanova kvalifikovanih poslanika, jer se tim ustanovama najviše oduzimalo od pune vladavine skupštinske većine. S obzirom na to moralo se otvorenije insistirati na usvajanju tih odredbi kao osnovi ustavnog kompromisa. Giga Geršić, radikal je, sa visine položaja profesora Velike škole, upozoravao: »Nemojte da od silne brige za osiguranje manjini prava, da i ona bude pravedno zastupljena u skupštini, zaboravimo na glavni uslov za pravilnu ustavnost, a to je solidna većina u skupštini, bez koje će se vlade svaki čas menjati.«²³ Naučno potkrepljenom izlaganju jednog radikala neposredno je suprotstavljeno politički opravdano istupanje vođe liberala Jovana Ristića. U dužem govoru Ristić je podvukao da je odustajanje od dvodomog sistema, kao elementa reda i umerenosti u zakonodavnom radu, nametnulo potrebu da se u drugim ustanovama traže garancije protiv prenatrženosti u zakonodavnom radu, nametnulo potrebu da se u drugim ustanovama traže garancije protiv prenatrženosti u zakonodavnom skupštinskom radu. On te garancije nalazi u ustanovi državnog saveta, u ustanovi poslanika sa kvalifikacijama i naročito — u ustanovi izbornog sistema sa listama i srazmernom predstavnštvu. Načelo srazmernog predstavnštva neće škoditi većini, a manjina dobija ustavne garancije da može u skupštinu da pošalje svoje prve političke snage. »Većina neka ima vlast, manjina neka bude kontrola«,²⁴ predlaže Ristić koji je tako često manjini i većini vršio i drugačiju raspodelu uloga. Sem toga, zalaže se da se princip u celini razradi ustavom, jer »ostavimo li mi što neopredeljeno u ustavu, onda će biti među nas bačena jabuka razdora, i nikad se više nećemo saglasiti. Stranke koje bi dolazile na vladu, udešavale bi princip manjine prema svom nahođenju.«²⁵ Završio je govor podsećanjem na već postignutu saglasnost u užem odboru: »Ovo su rezerve, pod kojima smo mi pristali na sastav zakonodavnog tela onakav kakav se nalazi u nacrtu užeg odbora... One su usvojene putem kompromisa svijju stranaka u odboru zastupljenih. Ako bi se ma koja stranka sada predomislila, da odustane od usvojene izborne sisteme, ona bi napustila kompromis i odrešila bi ruke i drugim stran-

²³ Otadžbina, knj. XXVIII, VII sastanak, 426.

²⁴ Isto, 429.

²⁵ Treba verovati Jovanu Ristiću kad govori o jabuci razdora koju bi mogao da predstavlja jedan nepotpun ustav, sa prazninama i načelnim odredbama. I sam je najneposrednije učestvovao u izradi i donošenju jednog takvog ustava (Namesničkog, iz 1869. godine), da bi, kroz razradu ustavnih odredbi i popunjavajući praznine preko organskih zakona tu ustavnu karakteristiku koristio za menjanje duha pa i sadržine ustava. Znao je, u političkim uslovima premoći jedne stranke, koja nije njegova, da zalaganjem za što potpuniji ustav, oduzima radikalnoj stranci moćno sredstvo političkog uticaja na državne ustanove.

kama, da i one sa svoje strane odustanu od ustupaka, koje su prinele na oltar sporazuma u velikom delu ustavne revizije kojom se bavimo«. ²⁶

Tada su i radikali otvorenije počeli govoriti zašto je taj sistem nepovoljan i šta se ustvari njime hoće. Mihailo Vujić je predviđao situaciju u kojoj dve manjine mogu napraviti skupštinsku većinu, te bi tako često dolazile „fuzione vlade“, što bi zemlju dovelo do trzavica.²⁷) Danilo Anđelković je smatrao da je nametanje ove sisteme i odredbe o kvalifikovanim poslanicima ustvari nametanje narodu jedne ustanove koju on neće u istoj meri u kojoj neće ni dvodomi sistem. Njemu je sve to izgledalo „kao da je neka stranka izgubila položaj koji bi htela ovim sistemom da povрати, jer se eto to hoće, da dve manjine mogu svojim savezom uvek oboriti većinom“.²⁸)

Milutin Garašanin je podržao stav liberala: izborni sistem je deo kompromisa i zamena za ustanovu gornjeg doma, ako se on ne usvoji ili se izmeni, onda pada čitava ustavna zgrada. Kao delo kompromisa mora detaljno da se nađe u ustavu, jer je u tome i najveća garancija njegove primene, inače ga mogu obične skupštine menjati i izopčavati.²⁹)

Kralj je rezimirao debatu po ovom i za njega najvažnijem pitanju i „duši“ celog ustava. Odao je hvalu Ristiću i Garašaninu da su ovom pitanju dali pravo mesto i meru i sam se takođe izjasnio za usvajanje predloženog izbornog sistema. Tražio je da se sve političke partije slože u poslu izrade novog ustava jer ovde nije mesto „da političke partije ostvaruju svaka svoj program, svaka svoj politički ideal. Da se to htelo, kralj bi pozvao jednu partiju i primio bi njen ustav. ... Ja sam morao da čekam vreme kada mogu da dadem zemlji ustav na koji će sve političke partije pristati i na koji i ja mogu pristati“.³⁰) U ustav mora da se zapiše ceo izborni sistem. Ako Skupština ne usvoji ovaj izborni sistem, onda će to biti dokaz „da narodna svest još nije dovoljno razvijena da ga razume i primi, a onda će ostati stari ustav. Jer ne treba da se varate gospodo! Ja neću ni jednu zapetu popustiti od onoga što se ovde utvrdi“.³¹

Dajući ovakvu dimenziju kompromisnoj izradi ustava očekivao je i rezultat. Zato nije dao radikalima da dalje govore, ali je deset radikala i posle kraljeve izjave o rešenosti da ne odstupa od ugovora, ustalo da glasa protiv principa srazmernog predstavnštva.

Granica kompromisne izrade nacrtu ustava nije se mogla preći ni kod utvrđivanja odredbi o kvalifikovanim poslanicima. Ono što su radikali mogli postići, dato je već u užem odboru — da se i kvalifikovani poslanici biraju na izborima, njihov broj je utvrđen na 30, a starija granica od predloženih 40 godina je povlačenjem samog predlažača (J. Ristić) skinuta na 30 godina. To sve je i ostalo: Izvršeno ne-

²⁶ Otadžbina, knj. XXVIII, VII sastanak, 432—433.

²⁷ Isto, 434.

²⁸ Isto, 435.

²⁹ Isto, 438—442.

³⁰ Isto, 445.

³¹ Isto, 448.

zadovoljstvo pojedinih radikala što se na ovaj način narod tera da bira činovnike u skupštini, bila prilika da ih Jovan Ristić podseti da je „po tu cenu jedan dom”.³²

Predlog odredbe o ministarskoj odgovornosti naišao je na kritiku u onim delovima u kojima se ništa nije promenilo u odnosu na Ustav od 1869. i organski zakon iz 187. godine: da je za optuženje ministra potrebna dvotrećinska većina i kratak rok zastarelosti ministarske odgovornosti. Zadržano je ono što je i do tada onemogućavalo ministarsku odgovornost pred narodnom skupštinom. I u užem odboru radikali su tražili duži rok zastarelosti (20 godina), što nije usvojeno, kako reče Pera Todorović, zato što je u užem odboru zasedala „većina bivših ministara”. U širem odboru radikali su pristajali na rok od 4. godine za zastarelost ministarske odgovornosti, ali da rok teče ne od učinjenog dela, nego od dana kada se sazna za delo, navodeći da se kažnjiva dela ministara saznaju mnogo kasnije no što su učinjena.³³ Do izmene nije došlo, usvojena je redakcija užeg odbora.

Ništa nije izmenjeno ni u sastavu i nadležnostima državnog saveta. Jačanje njegove uloge u zakonodavstvu i stalnost njegovih članova usvojio je i širi odbor. Kako je u užem odboru usvojena konačna redakcija odredbi o državnom savetu objasnio je kralj, izazvan ponovljenim predlogom naprednjaka i liberala da u savet mogu ući ljudi samo sa preko 40 godina starosti, odnosno sa preko 20 godina državne službe. Ovakvi zahtevi, prisutni i u užem odboru, nisu usvojeni jer „uži odbor imao je i morao je imati na umu, da ne treba uneti u stav ni jednu odredbu, koja bi izgledala da je namerno naperena protivu ove ili one postojeće političke partije u zemlji”. Da je uži odbor usvojio čak i ublaženi zahtev da savetnik mora imati više od 35 godina starosti i 15 godina službe „izgledalo bi da je ta odredba naročito naperena protivu radikalne stranke, kao najmlađe partije, u kojoj nema ljudi koji služe preko 15 godina u državnoj službi, kako niko iz te stranke ne bi mogao postati državni savetnik”.³⁴

Postupak izmene ustava ostao je u celosti onakav kakav je razrađen u užem odboru. Inicijativu za izmenu ustava imali su i kralj i narodna skupština, ali detaljan predlog o izmeni ustava ide na Veliku narodnu skupštinu kao ustavotvornu vlast samo ako bude usvojen na dva skupštinska saziva koja dolaze jedan za drugim i ako ga kralj usvoji. Kraljev prethodni pristanak na predlog o izmeni ustava je ostao, iako je Pera Todorović podsećao i upozoravao da se time „ostavlja polje za novu borbu i nove žrtve za buduću promenu ustava, na kome će se opet ponavljati sudari između dva zakonodavna faktora, te da se opet preko novih žrtava, a možda i preko buna dolazi do promene ustava”.³⁵ Objašnjenje je bilo da je bolje imati unapred mišljenje kralja, nego uzalud potrzati Narodnu skupštinu, pošto kralj inače treba da potvrdi odluku Skupštine o izmeni ustava.

On ipak nije bio kraj rada ustavotvornog odbora, jer njegov zadatak nije bio samo utvrđivanje nacrtu ustava koji bi se podneo Ve-

³² Otadžbina, knj. XXIX, IX sastanak, 493—494.

³³ Isto, 515; Sima Nestorović, Marko Petrović.

³⁴ Isto, 523.

³⁵ Otadžbina, knj. XXX, XIII sastanak, 438.

likoj narodnoj skupštini. Kompromisna izrada nacрта ustava nije bila ceo kompromis, njegov drugi teži deo bilo je njegovo sprovođenje u Velikoj narodnoj skupštini. Kralj je strankama obezbedio prvi deo, stranke su morale garantovati izvršenje drugog dela. Ranije je već istaknuto da je sprovođenje kompromisa s obzirom na svoj položaj imala da nosi radikalna stranka. Skupštinu su mogla poneti evociranja uspomena na raniji radikalni program, što je moglo dovesti do ustavnog nacрта drukčije sadržine, nego što je ovaj koji je odbor izradio. Zato je ona morala da se kratko izjasni za predloženi joj nacrt ustava, bez upuštanja u sadržinu pojedinih odredbi ustava. Garanciju da će tako biti, kralj je zatražio od članova ustavotvornog odbora, prvenstveno od radikala.

Osetivši da je ipak mnogo zahteva radikala ostalo nezadovoljeno, a Velika narodna skupština sastavljena pretežno od radikala očekuje otvaranje svojih sednica, kralj pristupa poslednjem činu kompromisne izrade nacрта ustava. Kralj poziva stranke da se izjasne da li su saglasne sa nacrtom ustava kakav je izišao iz njihovog zajedničkog rada. Takvu izjavu traži pre nego što taj nacrt ustava izađe kao konačno utvrđen projekt ustava; o čemu će se i formalno izjasniti, jer posle se od njega „ne sme ni jedna tačka promeniti”. Stranke se tom izjavom ustvari obavezuju da će i Skupština primiti „ovaj nacrt ustava ovakav kakav je izašao iz našeg zajedničkog rada, bez ikakvih izmena”.³⁶ Ali pre nego što i formalno članovi odbora glasaju o tome da li prihvataju nacrt ustava ili ne, kralj strankama upućuje poziv da stave svoje primedbe na nacrt ili izraze želje, ako ih imaju, koje bi se poslednjim pokušajem sporazuma između njih rešile i time okončala kompromisna izrada nacрта ustava.

Kraljev poziv kao da se očekivao. Pozivajući se na kraljevu izjavu da će im dozvoliti da se na kraju pretresa izjasne o pitanjima u kojima su bili nadglasani, što kralj sada i čini, Kosta Taušanović je zatražio u ime radikalne stranke da se ponovo razmotre „nekolike definitivne primedbe, koje smatramo za opravdane”. Još na početku izlaganja primedbi Kosta Taušanović je rekao i šta se za uzvrat sporazuma nudi: „Iznoseći ove naše primedbe mi smo primili na sebe dužnost i odgovornost, kao članovi radikalne stranke, da se, ako se dođe do sporazuma, ovo delo izvede u svoj svojoj celini”.³⁷

Prva primedba radikala ticala se podele zemlje na 10 županija: „Mi mislimo da bi ovo pitanje trebalo ostaviti redovnom zakonodavstvu, da ga ono reši. Ljudi iz naroda naglašavali su ozbiljne teškoće koje će nastati pri stvaranju ovih političkih jedinica i zato mi ne možemo uzeti odgovornost za njihovo ostvarivanje”.³⁸ Sledeća primedba radikala odnosila se na izborni sistem. Taušanović je izjavio rezervu povodom mogućnosti praktične primene sistema srazmenog predstavnika: „Način na koji se ima uvesti u život nije još dovoljno oprobano, te da je stoga nepodesno da taj način ulazi u same ustavne odredbe, koje se teško menjaju, već da se to ostavi redovnom zakonodavstvu i

³⁶ Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, 558.

³⁷ Isto, 560.

³⁸ Isto.

daljem kompromisu". Pitanje o ukidanju smrtne kazne uopšte „zanimava odavno sve prosvetlene duhove u svetu. Ono je u nekim zemljama rešeno u naprednijem čovečnom duhu tako da ima zemalja u kojima je takva kazna sasvim ukinuta i drugih u kojima je zadržana samo za atentatlije". Radikalna stranka, „popuštajući do krajnjih granica" traži da se smrtna kazna za političke krivce ukine.³⁹ Što se cenzusa tiče, „mi smo uvereni da količina plaćene poreze ne treba da utiče na biračko pravo". Ali — i pored uverenja — „zašto da se u demokratskoj Srbiji ne da biračko pravo bar onim građanima koji plaćaju 10 dinara poreze?" Na tu granicu biračkog cenzusa pristali bi radikali. Pored ovih primedbi radikali su stavili i nekoliko konkretnih, manje značajnih, čak i stilskih.⁴⁰

I na kraju — „Cela stvar je izgledala kao neki ultimatum",⁴¹ jer je Taušanović u ime svojih drugova u odboru izjavio: „Iznoseći sve ovo u ime radikalne stranke, molio bih da se o svemu ovome razmisli; ako bi se u tim pitanjima moglo doći do konačnog sporazuma — onda smo gotovi primiti na sebe obavezu i odgovornost da će ovaj ustav biti primljen od naših prijatelja u velikoj narodnoj skupštini. Ako se ove naše želje ne bi uvažile, nama je žao što moramo izjaviti da ne primamo nikakvu odgovornost za to, hoće li Velika narodna skupština primiti ovaj nacrt ustava ili ne, i peremo, ruke od svega".⁴²

Odmah pose Taušanovića govorili su Jovan Ristić i Milutin Garašanin, u ime svojih stranaka. Mudri državnik Jovan Ristić načelno je odmah prihvatio naknadne pregovore, ali je podvukao da „pitanja koja zasecaju u osnovu rada" ne treba da budu predmet novih dogovaranja.⁴³ Milutin Garašanin je odbio dalje pregovore, jer se radi o pitanjima koja kao načelna predstavljaju osnovu postignutoga kompromisa, u kojima su naprednjaci do sada popuštali radikalima, te dalje koncesije koje se ovim traže nisu moguće.⁴⁴

Kralj Milan kao da je glasno razmišljao: „... na kraju celoga rada, dve stranke izjavljuju da je ceo dosadašnji rad delo postignutog kompromisa, a jedna stranka izjavljuje da ovo nije u svemu postignut kompromis, već da ima pitanja koja su odlučena majoriziranjem".⁴⁵ Kralj sada može staviti stvar na glasanje, ali glasanje bi dalo isti rezultat, pošto stranke stoje čvrsto kod svojih stavova. Stranke, a i kralj, bili bi tada oslobođeni svoje obaveze, jer kompromisa time nema. Kralj bi sa svojom vladom skupštini mogao da podnese „jedan malo drukčiji predlog ustava". Ali to kralj ne može, jer je na početku rada obećao da će nacrt ustava biti rezultat kompromisa svih učesnika u promeni ustava. Zato kralj u skladu sa takvim obećanjem nastoji da se otklone i ove poslednje prepreke njihovim konkretnim razmatranjem i pokušajem konačnog kompromisa, kome ima mesta i kome treba pristupiti.

³⁹ Isto, 561.

⁴⁰ Isto, 561—562.

⁴¹ Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije u drugoj polovini XIX veka*, knj. II, 384, Beograd, 1924;

⁴² Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, 562.

⁴³ Isto, 562—563.

⁴⁴ Isto, 563—565.

⁴⁵ Isto, 566.

Šledeći svoju „prvobitnu misao“ o kompromisnoj osnovi izrade novoga ustava, kralj iznosi stav o svim predloženim izmenama, ukazujući pri toj analizi na moguća rešenja svake od njih.⁴⁶ Smrtna kazna za političke krivce nije ni ranije bila u ustavu, nema je ni u ustavnim programima pojedinih stranaka, pa ni radikalne, ne treba ni sada da se pominje u ustavu, neka se ostavi za vreme kada se bude pristupilo izmeni celog krivičnog zakonodavstva. Radikalna stranka se izjašnjava protiv 10 županija „biće samo iz ovog razloga: što ovaj ustav ima da rešava skupština u kojoj sede predstavnici, od kojih bi 10 dobili odnosno zadržali a 11 bi izgubili svoja dosadašnja okružna sedišta“. Mogućnost kompromisa u pitanju podele zemlje kralj je najavio i odredio svojom izjavom da mu je najzad svejedno „hoće li skupština da bude više ili manje administrativnih jedinica“.⁴⁷ U celom današnjem sporu glavno je, i za kralja, izborno pitanje, u vezi sa kojim jedna stranka traži da se odredbe o njemu ostave redovnom zakonodavstvu, a dve da se preciznije razrade u ustavu. „No može biti da bi se mogao naći jedan srednji put, pa da se i načelo utvrdi i da se daje mogućnost za lakšu izmenu, ako bi se uvidelo da se u pojedinim odredbama pogrešilo“. Kralj taj srednji put i precizira: načelo da se ustavom utvrdi, „da izborni zakon mora garantovati zastupništvo manjini, a sve ostalo o načinu biranja uneti u prelazna naređenja, da se prema njima izradi izborni zakon koji bi se mogao menjati za jedan period od 5—9 godina“.⁴⁸ „Što se tiče pitanja o cenzusu, njega smatram kao čisto partijsko, i ostavljam političkim partijama da se cenjkaju prema svojim partijskim interesima“.⁴⁹

Tako otvorene perspektive novom stranačkom dogovaranju Sava Grujić je podržao konkretnim predlogom da se najpre jedna uža komisija sporazume o spornim tačkama. Milutin Garašanin je i pored kraljeve dobre volje da se zahtevi radikala ne odbace u celosti ponovo sva pitanja označio načelnim i insistirao da radikali popuste ako im je do sporazuma stalo.

Kralj je tada prilično nestrpljivo, naglašavajući da mu je svejedno je li neka stvar načelna ili nije, jer on morada vodi konkretnu politiku i zbog toga račun o tome sa koliko glasova raspolaže koja stranka u skupštini, koja je pozvana da oživotvori ovo delo, označio dva moguća puta: ili da se predlog Taušanovića uputi jednom odboru ili da se konstatuje da se političke stranke nisu mogle složiti, što njemu ostavlja mogućnost da kao kralj zemlje odluči šta dalje treba da radi.⁵⁰

Pomirljivu notu ponovo je dao Jovan Ristić, podržavši savet kralja o mogućnostima konačnog dogovora bilo kroz poseban odbor ili vraćanja na užu ustavotvorni odbor. Kralj je više bio za izbor novog odbora, dao je predlog za njegov sastav i odbio da učestvuje u njegovom radu „da ne bi bilo ni senke sumnje“ o njegovom uticaju.⁵¹ U poslednjem momentu kralj čini još jedan primer, ukazavši time i na formu rada no-

⁴⁶ Isto, 569.

⁴⁷ Isto, 570.

⁴⁸ Isto, 570.

⁴⁹ Isto, 571.

⁵⁰ Isto, 573.

⁵¹ Isto, 575.

vog odbora. On predlaže odboru da razmotri pitanje ukidanja prethodnog kraljevog pristanka na predlog za izmenu ustava, čime bi se to ograničenje uloge skupštine u izmeni ustava otklonilo, ali da o predlogu o izmeni ustava ne rešava jedna ista skupština u dva saziva jedan za drugim, nego dve skupštine proizašle jedna za drugom iz dva izbora:

Odbor koji je izabran za konačan dogovor razmatrao je sve predloge, a izveštaj o njegovom radu podneo je Jovan Ristić.⁵² Sporazum je postignut i označen je kao sporazum između liberala i radikala, jer su naprednjaci odbili da učestvuju u radu odbora. Odbor je prvo usvojio kraljev predlog o izmeni ustava. Predlog Koste Taušanovića usvojen je u sledećim tačkama: podela na 10 županija zamenjena je predlogom o podeli na 15 okruga, s tim što će se broj srezova odrediti zakonom; ukida se smrtna kazna za političke krivice; ostaje birački cenzus od 15 dinara, s tim što se zadrugarima ostavlja pravo glasa ma koliko neposrednu porezu plaćali; izborni sistem ne ulazi u prelazna naređenja, nego ostaje u ustavu, ali tako „da se na predlog proste većine jedne narodne skupštine izborna sistema posle 6 godina može podvrći ustavnoj reviziji”. U izveštaju je podvučeno da je time postignut potpun sporazum između radikala i liberala i da sada između te dve partije nema više nikakvog razilaženja ni u jednoj od ovih tačaka. Taj sporazum označava da su stranke primile i nacrt ustava u celini i u isto vreme da su primile i odgovornost da ga brane i svojim prijateljima u skupštini preporuča da ga prime. Na kraju Ristić je pozvao Garašanina da i njegova stranka razmotri ove predloge i usvoji ih, kako bi ustavni nacrt bio zajedničko delo svih stranaka.

Kralj je na to izjavio da u svemu prihvata sporazum postignut između radikala i liberala kao sporazum većine. Ocenivši da je to fakt i da se na ovo delo može gledati kao na delo kompromisa, razvijao je dalji postupak: „Ja vas molim, ja od vas zahtevam da svaka partija kao celina izjavi: jeli ona s ovim celokupnim delom kompromisa saglasna ili nije, da li ga odobrava ili ne, i da li će za njega svoj glas da daje ne samo ovde, nego da li će i pred ostalim članovima svojim, van ovoga zbora, uložiti sav svoj upliv i svu svoju moć, da se ovo delo, kao delo kompromisa, i u pojedinostima i u celini, tako kako jeste, primi od strane Velike narodne skupštine”.⁵³ U daljem izlaganju kralj je svoj zahtev razradio i konkretizovao, ukazujući ujedno na posledice njegovog neusvajanja: „... kad tražim vaše za ili protiv, onda imajte na umu, da vaše za ili protiv tražim i za poslednju tačku i za petu. Ovo do čega se zajedničkim sporazumom došlo, mora ili biti ili ne biti ustav”.⁵⁴ To se više nije odnosilo samo na predstavnike stranaka u odboru, nego i na Veliku narodnu skupštinu: „Ja ne samo da ne dam da sporazumno delo kvarite; nego treba da znate, da ovaj nacrt Ustava ne dam da ga ma u čemu izmeni ni sama Velika narodna skupština”... Velika narodna skupština ili će primiti ovaj Ustav ovakav kakav je od korica do korica, ili ga neće primiti, u kom slučaju ja prestajem biti više vaš predsednik, nego ću onda kao kralj ove zemlje činiti svoju dužnost prema zemlji, i budete uvereni, da sam ja sasvim načisto šta

⁵² Otadžbina, knj. XXXI, XV sastanak, 83—86.

⁵³ Isto, 87.

⁵⁴ Isto, 89.

ću onda činiti".⁵⁵ Kao što su radikali kralja podsećali na Veliku narodnu skupštinu, tako je kralj njih podsećao na prisustvo Nikole Hristića na čelu kabineta. Za eventualno neprihvatanje nacрта ustava na Velikoj narodnoj skupštini kralj je činio odgovornim „đeneralštabove”, vođstva pojedinih stranaka: „Ja smatram za dužnost izjaviti, da za sve, što se bude dogodilo u skupštini činim odgovornim đeneralštab tamo zastupljenih političkih stranaka... Kad je to tako, onda je dužnost đeneralštabova pojedinih stranaka da se u Velikoj narodnoj skupštini koriste svojim uticajem, da naredi, da i njihovi članovi prime ovaj nacrt, koji su i kako su ga oni sami sporazumno izradili... nađu li se u Narodnoj skupštini ljudi, koji neće da prime nacrt, onda nema mesta ni kakvom pravdanju, i uvijanju, onda je to nesumnjiv znak: da đeneralštabovi nisu hteli da to zapovede”.⁵⁶

Posle ove kraljeve izjave usledilo je glasanje o nacrtu ustava. Kralj je lično prozivao članove odbora i to prema strankama.⁵⁷ Prvo je prozivao radikale. Svi prisutni radikali, sem Dimitrija Katića glasali su za nacrt, preuzevši time i pojedinačno i u ime stranke odgovornost i za njegovo celovito usvajanje u Skupštini. Zatim su i svi liberali glasali za nacrt. Kada je trebalo naprednjaci da glasaju, Milutin Garašanin je u ime stranke dao izjavu: „Sav rad ovaj bio je rad kompromisa, i da se napredna stranka nije držala kao što se držala, onda se ne bi moglo doći do sporazuma i od Ustava bi ostale samo korice... Nu pošto je ovo pitanje potisnuto na sasvim drugi teren, na pitanje vere ili nevere” to u ime svoje i svoje stranke glasam za nacrt.⁵⁸ Kralj je ipak pozvao sve naprednjake da se i pojedinačno izjasne za nacrt ustava i svi naprednjaci su glasali za ustav.

Sledeća faza kompromisne izrade nacрта ustava, i poslednja, bilo je potpisivanje nacрта ustava. Svi članovi odbora su potpisali nacrt ustava, sem Dimitrija Katića i Ranka Tajsica.⁵⁹ Živan Živanović beleži da je kralj sa velikim gnevom reagovao na takvo ponašanje, više iz podozrenja „da ovo, što ova dva seljačka poslanika rade, nije simptom nekog spremljenog otpora u samoj skupštini”.⁶⁰ Takva razmišljanja su verovatno podstakla kraljevu poruku Nikoli Hristiću, upućenu mu preko sina Filipa Hristića, člana ustavotvornog odbora, „da drži u pripravnosti sve mere na slučaj ako bi se dalje (u Skupštini) javio ovaj duh, koji ovde oličavaju dva napred pomenuta člana Odbora”.⁶¹ Živan Živanović, liberal, sekretar ustavotvornog odbora, konstatuje da je to „žalostan završetak jednog velikog čina”. Žalostan završetak i veliki čin, kako za koga, relativnost je prisutna u toj kvalifikaciji svakako. Moglo bi se bar reći „dosledan čin doslednih radikala”, u situaciji kada ni njihov otpor, ni otpor njihovih drugova u skupštini ne bi mogao da zaustavi radikalnu stranku, koja je sve manje njihova stranka, u njenom

⁵⁵ Isto.

⁵⁶ Isto, 92.

⁵⁷ Isto, 94.

⁵⁸ Isto, 95.

⁵⁹ R. Milošević, *Timočka buna 1883, 1923*, Beograd, 291; Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, Beograd 387; Otadžbina, knj. XXXI, XV sastanak, 98.

⁶⁰ Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, 387.

⁶¹ Isto.

definitivnom i formalnom oprostaju od radikalizma, što u suštini znači ustav od 1888. godine. Suprotni podsticaji koji su vodili ustavu kao cilju bili su jači, delujući svojom društvenom realnošću.

Širi ustavotvorni odbor nije izvršio ni jednu bitnu izmenu u predlogu užeg odbora. Ni konačan dogovor liberala i radikala, mada je bio dovoljan da u celosti uđe u nacrt, nije dao povoljan rezultat za radikale. Čudno je da ni kralj ni druge dve strane nisu bile popustljive prema zahtevima radikala u širem odboru, jer je radikalna stranka imala sada povoljniji položaj. Povoljnije pozicije radikala su bile u prisustvu radikala iz naroda koji su često kao alternativu isticali zahteve iz ranijeg radikalnog programa i naročito u odnosu na Veliku narodnu skupštinu u kojoj je bila obezbeđena većina radikalne stranke. Ima se utisak, kada se samo nacrt ustava posmatra, da sve te mogućnosti nisu dovoljno iskorišćene. Izgleda neuverljivo i poslednja igra sa zahtevima radikalnih predstavnika u odboru da se razmatraju njihove konačne primedbe. Njihovim usvajanjem uslovljavalo se prihvatanje nacrtu ustava u celini, a nacrt je prihvaćen iako one nisu usvojene. Sem ako se nije želelo postići nešto drugo: da se članstvu radikalne stranke pokaže zalaganje pripadnika komkromisne struje radikalne stranke za izradu što boljeg nacrtu ustava a da se prema okolnostima više nije moglo postići. To se čak i potenciralo isticanjem kraljevog pritiska, njegovim pretnjama i podsećanjem na ranije događaje (T. buna). Zadbijao se time status borca za stranačke interese i pravo da se u ime stranke odlučuje u užem krugu vodećih ljudi stranke. Kralj Milan i radikalno vođstvo kao da se našlo na zajedničkom poslu. Pitanje je samo kome je bila potrebija takva ustavna i politička igra: kralju Milanu koji se sprema da posle donošenja ustava abdicira, napusti vlast⁶² ili „parlamentarnoj” struji radikalne stranke koja se sprema da posle donošenja ustava konačno dođe na vlast.

Rad ustavnog skupštinskog odbora — odborska većina i odborska manjina

Kada se Velika narodna skupština sastala 11. decembra i otpočela prethodne poslove na svome konstituisanju, videlo se da sprovođenje zahteva da se ustav primi „od korica do korica” neće biti jednostavno. Trebalo je radikalnu stranku u celini dovesti do trenutka „masovnog oprostaja sa jednom burnom prošlošću”. Preko 500 narodnih poslanika radikala trebalo je da usvoji nacrt ustava u kome nema ni narodnog suvereniteta ni narodne samouprave, a da im se pri tome ne ostavi ni iluzija da su učestvovali u izradi osnovnog zakona zemlje, da sami ocene da li i koliko promenjene političke okolnosti diktiraju radikalnoj stranci prilagođavanje preko izmene ranijeg programa ili skretanje na sporedan politički kolosek mimo zvaničnih državnih to-kova.

⁶² Grgur Jakšić, *Iz novije srpske istorije, Abdikacija kralja Milana i druge rasprave*, 1953, Beograd, 171—173.

Žbog toga je bilo neophodno vrlo precizno razraditi proceduru kojom bi se Velika narodna skupština pretežno radikalnog sastava dovela na pozicije prihvatanja jednog nacrtu ustava koji odstupa od ranijeg radikalnog programa. Otpor napuštanja ranijeg radikalnog programa bili su realni i pretpostavljalo se da Dimitrije Katić i Ranko Tajsic neće i u Skupštini koju je narod izabrao biti toliko usamljeni koliko su bili u ustavotvornom odboru koji je kralj imenovao. Prethodne proceduralne pripreme trebalo je da ublaže i eliminišu takve otpore.

Pripreme su otpočele izborom skupštinskog predsedništva i odbora za pregled nacrtu ustava — ustavnog skupštinskog odbora.

Za predsednika Skupštine izabran je Kosta Taušanović, član ustavotvornog odbora, radikal poznat po svom programskom istupanju, bliži struji radikala iz naroda, no struji beogradskih radikala. Zbog njegovih stavova kralj Milan ga nikako nije hteo za ministra ni u saveznoj vladi ni u čisto radikalnoj vladi Save Grujića. S druge strane Kosti Taušanoviću je palo u deo da u ustavotvornom odboru izlaže konačne zahteve radikalne stranke, prepuštena mu je takva uloga i „slava”, ali se on ujedno svojim potpisom ustavnog nacrtu obavezao da će kod svojih drugova raditi u skupštini da se taj nacrt ustava u celini usvoji: Kao častan čovek i radikal mogao je to najbolje da ispunji u svojstvu predsednika Skupštine.

Skupštinski odbor za pregled nacrtu ustava morao je biti tako sastavljen da se već kroz sastav odbora obezbedi da odbor preporuči Skupštini usvajanje nacrtu u celini. Trebalo je dakle u odboru obezbediti „većinu sklonu ustavnom kompromisu”. Time se omogućiti da skupštinski odbor preuzme od vlade preporuku za usvajanje ustavnog nacrtu u celini, jer je na skupštinu delovalo više da joj tako što preporučiti deo skupštinskog sastava, njihovih drugova kome su poverili pregled nacrtu ustava nego, da tu preporuku i dalje nosi samo nepopularna vlada Nikole Hristića. Nikako se nije smelo dozvoliti da odbor bude tako sastavljen da se preko njegovog sastava dođe u situaciju da vlada predlaže jedno a skupštinski odbor drugo, što bi se desilo da je sastav odbora prepušten nepripremljenoj, neusmerenoj odluci Skupštine. Tada bi daleko teže bilo postići cilj koji je kralj istakao kroz svoj zahtev za usvajanje ustava u celini, bez ikakvih izmena.

Ustavni skupštinski odbor se podelio na većinu i manjinu, te se u Skupštini javljaju dva izveštaja o radu odbora — izveštaj odborske većine i izveštaj odborske manjine, sa različitim predlozima. Izveštaj odborske većine sadrži predlog o usvajanju ustavnog nacrtu u celini kako je to i vlada predložila; izveštaj odborske manjine sadrži predlog o izmenama i dopunama u nacrtu ustava, čijim prihvatanjem se uslovljava njegovo usvajanje.

Skupštinski odbor za pregled nacrtu ustava brojao je 54 člana. Broj članova u odboru je povećan na predlog vlade, jer broj od 9 članova koliko je prema ustavu mogao imati jedan skupštinski odbor, nije obezbeđivao ispunjenje uloge koja je odboru namenjena. Skupština bi birala 9 članova onako kako je izabrala predsednika i potpredsednika, sa velikom većinom glasova radikala za kandidate koje

bi sama predlagala. Ovako je impozantan broj od 54 člana prepušten predsedništvu, da se skupštine ne bi zadržavala, a predsedništvo je i poimenično delo sastav odbora.

Iako je bilo izvesno da će većina u odboru Skupštini preporučiti usvajanje ustavnog nacрта u celini, odborska većina se ipak poslužila jednim taktičkim izvanrednim sredstvom, ne bi li mnoge poslanike oslobodila i poslednje rezerve u pogledu prednosti njihove odluke o usvajanju ustavnog nacрта u celini. U izveštaju se ne daje opis rada odbora na pretresu nacрта ustava, nego se ceo izveštaj sastoji u isticanju prednosti podnetog nacрта ustava bilo nad drugim evropskim ustavima bilo nad ustavom Srbije od 1869. godine. Posebno se insistiralo na poređenju ustavnog nacрта sa Ustavom od 1869. godine, kojom prilikom da bi se prednosti ustavnog nacрта još više istakle, ustavu od 1869. g. se negira svaki značaj. To poređenje nije bilo konkretno, jer se ustavnoj reformi i pristupilo zbog nezadovoljstva i neslaganja sa starim ustavom, u čemu je postignuta opšta saglasnost. S druge strane, ustav od 1869. godine je faktički, pak čak, u mnogim delovima, i formalno, bio prevaziđen u ustavnom životu zemlje, faktički i formalno se došlo do drugačije ustavnosti i ustavne situacije nego što ju je ustav od 1869. obeležavao. Ako su se poređenja htela praviti, onda se ustavni nacrt trebao da poredi sa ustavnom situacijom obeleženom političkim zakonodavstvom iz 1875/76. g. ili 1881. godine, koje daleko prevazilaze stepen razvitka dostignut ustavom od 1869. godine. Tada se ne bi moglo da govori o tolikim prednostima ustavnog nacrtu bar u domenu političkih prava i sloboda i položaja narodne skupštine, jer je kroz ustavni nacrt samo data ustavna garancija onim političkim pravima i slobodama koje su već sadržane u političkom zakonodavstvu iz 1875/76. i 1881., a i nova skupštinska praksa je bila već iznad ustavnih rešenja iz 1869. godine. Novina nije u njihovom zavodjenju, nego u njihovom ustavnom garantovanju, te zato se u domenu političkih prava i sloboda, prava građana i položaja narodne skupštine ne bi moglo govoriti o velikim prednostima ustavnog nacrtu, jer bi se poređenja trebalo tada da vrše sa već dostignutim stepenom ustavnog razvitka koji je bio iznad stepena obeležnog ustavom od 1869. godine.

Odbor je radio od 18. do 21. decembra. U odboru je predlog ustava razmatran po pojedinim odredbama, uz istovremeno primanje pri medbi na pojedine odredbe ustavnog nacrtu. Kod primedbe na čl. 5. (o administrativnoj podeli zemlje) odbor je „dobio uverenje od merodavnih faktora da će u onim okružnim varošima koje bi po novoj podeli zemlje prestale biti administrativna sedišta, ostali prvostepeni sudovi”.⁶³ Odbor je na poslednjoj sednici našao „da sve primedbe koje su pale nisu ni iz daleka takve prirode, da bi mogle uticati na rešenje glavnog pitanja, koje je pred odborom stajalo i koje isto tako i pred Velikom narodnom skupštinom stoji: da se podneseni predlog ustava primi ili ne primi u celini”. Zato je većinom od 42 glasa rešio: da

⁶³ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine, 87.

Velikoj narodnoj skupštini predloži da podneseni predlog ustava primi u velini, onako kako je ustavotvornim odborom izražen i vladom predložen.⁶⁴

Posle ovog kratkog uvodnog dela izveštaj odborske većine se detaljno zadržava na razlozima zbog kojih se odbor opredelio za takvu odluku. Odborska većina ih je našla u ustavnim rešenjima koja se tiču sledećih oblasti ustavnog sadržaja: odnosa građana prema upravnjoj vlasti; odnosa vladaoca i narodnog predstavništva; sklopa narodnog predstavništva; izbornog sistema i poslaničkog imuniteta; budžetskog prava narodne skupštine; garantuje pravde u zemlji i izmene ustava. U izveštaju su zatim u svakoj od istaknutih oblasti ustavnog sadržaja prikazane odlike ustavnih rešenja iz ustavnog nacrtu. Pri tome su pravljena poređenja sa rešenjima iz drugih evropskih ustava i sa teorijom, uz stalno isticanje visokog mesta koje ustavni nacrt ima na lestvici slobodoumlja i napretka.⁶⁵

Posebno je istaknuto pitanje odnosa vladaoca i narodnog predstavništva, zatim pitanje prava srpskih građana i sistem ustavnih garatnija pravde u zemlji.

Podela vlasti između vladaoca i narodnog predstavništva „provedena je tako, da sva ona velika vlast koju je do sad imao vladalac . . . prestaje sa svim, a tim samim prestaje i onaj potčinjeni položaj u kome se do sad nahodilo narodno predstavništvo”. Prema nacrtu ustava „Narodna skupština postaje prava, istinska polovina zakonodavne vlasti”.

Ustavna prava srpskih građana reguliše se prema svim zahtevima koji se „od jednog zaista slobodoumnog ustava tražiti mogu. Šta više, u ponekim glavnijim odredbama svojim, koje se tiču lične slobode, svetinje domaćeg praga, slobode iskazivanja misli, slobode zboru i dogovora podneseni predlog ustava stoji više od mnogih evropskih ustava”.

Predlog ustava „potpuno ujemčava pravdu, koliko to ljudi u opšte mogu učiniti”. Garacije pravde su da „nikad nikakvih prekih sudova, nikakvih vanrednih zakona, koji se bez Skupštine donose, nikakvih po volji vlade postavljenih sudija, nikakvih opsadnih stanja, nikakvih obustava ustavnih ne može biti ni u kom slučaju, po predlogu ustava, koji u ovom trenutku stoji pred Velikom narodnom skupštinom na rešenju”.

Uverljivost takvih tvrđenja postala je jača kada se prešlo na poređenje sa sadašnjim ustavom. Oda ustavnom nacrtu u izveštaju odborske većine je krunisana iznošenjem „nekoliko od onih boljitaka i dobitaka” koje podneseni nacrt ustava ima nad ustavom koji još uvek traje. Iako odborska većina priznaje da „podneseni nacrt ustava ima toliko pretežnosti” nad starim ustavom, „da jedva između njih može biti poređenja”, ipak je u svom izveštaju najpre isticala nedostatke ustava od 1869., da bi upravo u tome što je istakla kao nedostatak mogla odmah da zaključi u čemu se sastoje prednosti novog nacrtu. Kroz napad na stari ustav sprovodila se odbrana nacrtu novog usta-

⁶⁴ Isto.

⁶⁵ Isto, 88—89.

va. Prisustno je u tome i namerno preuveličavanje negativnih strana ustavnih rešenja iz starog ustava, kao i njihovo vezivanje jedino za slovo ustavnih odredbi, iako bi se mnogo toga moglo pripisati samovolji pojedinih vlada i policijskom pritisku kao odlikama dotadašnjeg ustavnosti.

Stari ustav je kralju i vladi davao „kad god za potrebno nađu: 1, da obustave ustavne i zakonske odredbe o ličnoj bezbednosti, o slobodi štampe, o nepovredivosti domaćeg i o nadležnosti sudova; 2, da donose vanredne zakone i vanredna pravila kakva im se svide, bez Narodne skupštine; 3, da naređuju izbore za Narodnu skupštinu, pa i njine sednice da drže, u tim vanrednim prilikama i u opsadnim stanjima; 4, da produžavaju stare budžete po dve i tri godine ili da votiraju novi u napred i od jedan put za dve i tri godine; 5, da zadužuju, do izvesne mere, zemlju, takođe bez pristanka Narodne skupštine, s jedinom tom vrlo lakom obavezom da posle izvole to saopštiti Narodnoj skupštini i razložiti joj uzroke sa kojih je to tako učinjeno; i 6, na isti način i s istom takvom obavezom kralj i vlada mogu činiti izdatke iz državne kase za podmirenje potreba, za koje nema zakonodavno odobrenog kredita”. Sve ovo je prema podnešenom predlogu sasvim isključeno.⁶⁶

Po sadašnjem ustavu „narodni predstavnici mogu da se zatvaraju, a mogu i sudu da se predaju iz sred sredine Narodne skupštine, ako se samo usude da što oštrije ili oporije reći ne za kakvog ministara ili koga visokoga činovnika, već i za prostoga — žandarma”. Takvo „unižavanje i ubijanje svakog ugleda narodnih predstavnika sasvim je isključeno”.⁶⁷

Isto tako Narodna skupština „može da se zove samo kad se hoće vladi, kao što se i izbiri za nju mogu naređivati kad je vladi po volji”. To je sada isključeno, jer se ustavom određuje i dan izbora i dan saziva, pa čak i mesto sastanka Narodne skupštine, te se po tom ona ne bi mogla ni seljakati iz mesta u mesto kako je kad kojoj vladi potrebno i u računu”. Skupština, po sadašnjem ustavu, nema pravo zakonodavne inicijative, jer „formirani projekti proizilaze samo od Knjaza”.⁶⁸ Prema predlogu ustava „to je važno pravo ujamčeno potpuno Narodnom predstavništvu”, jer pored kralja, sada može i Skupština predložiti donošenje nekog zakona. Isto tako Skupštini je obezbeđeno i pravo interpelacije, koje raniji ustav nije predviđao.

Budžetsko pravo skupština po starom ustavu nije imala: „Narodna skupština nemi ni toga prava, da pojedine budžetske partije smanjuje ili briše, a još manje ima mogućnosti da kontroliše da li je jedna budžetska partija, određena otprilike na škole ili narodnu privredu, na to i utrošena ili je utrošena na sasvim nešto drugo, na pr. na žandarme”. Po predlogu ustava Narodna skupština ima „potpuno u svojoj ruci i jedno i drugo pravo”. Do sada su kralj, odnosno vlada po ustavu imali pravo da u Narodnu skupštinu uvode „četvrti deo poslanika po svom izboru”, a po podnesenom predlogu ustava „ulaze u Narodnu skupštinu samo oni poslanici, koje sam narod izabere”.⁶⁹

⁶⁶ Isto, 90.

⁶⁷ Isto.

⁶⁸ Član 58. Ustava Srbije od 1869. godine.

Po sadašnjem ustavu „ni jedna građanska sloboda nije ujemčena kako treba”, a podnesenim predlogom to je učinjeno na način „koji može zadovoljiti i najslobodoumnijeg čoveka”. Po starom ustavu izmena ustava je neizvesna, zavisi od volje kralja ili vlade hoće li pozvati Veliku narodnu skupštinu da o tome rešava ili ne, sada je rok za saziv Velike narodne skupštine za izmenu ustava unapred određen.⁶⁹

O tome koliko se računalo sa dejstvom izvršenog poređenja između starog ustava i nacrtu ustava, Stojan Protić beleži: „Kad sam izveštaj u Skupštini pročitao, gledajući koliko sam mogao i umeo i samim čitanjem da pojedina mesta i reči istaknem, pok. Ristić mi malo nezadovoljan karakteristikom i ocenom Ustava od 1869. godine, reče: Ama, Protiće, ti malo pretera! — Ako želite i Vi kao što želimo i mi, gospodine potpredsedniče, da se Ustav primi, onda je moralo tako biti; situacija je takva — odgovorih ja. Ristić na to reče: pa ima pravo, tako je!”⁷¹ U skupštinskoj debati će se ti argumenti ponavljati, i biće za mnoge poslanike odlučujući za njihov pozitivan glas. Ali, kada se u kratkoj načelnoj skupštinskoj debati budu takođe vršila poređenja, srešćemo se i sa njihovom drugačijom dimenzijom. Poređenja će se vršiti ne samo sa slovom starog ustava, nego i sa primenom pojedinih rešenja iz starog ustava, u kojim relacijama prednosti jedne buduće ustavnosti nad postojećem su bile daleko veće, jer je postojeća ustavnost bila daleko iza ustavnih rešenja iz ustava od 1869. godine i ustavnog razvitka posle njegovog donošenja.

Izveštaj odborske manjine⁷² počinje sa konstatacijom da podnese ni nacrt ustava „neosporno ima preimućstva u poređenju sa ustavom starim”. Ali, „on je ipak pun nedostataka koji će znatno kočiti pravilan razvitak našeg državnog života”. U izvršenju odborske manjine se najpre sumarno i načelno ukazuje na te nedostatke, a zatim konkretno iznose primedbe na pojedine odredbe i predlaže njihova nova sadržina ili preformulacija.

Nacrt ustava sadrži „neodređenosti, koje su svagda u ustavima vrlo opasne i svagda mogu biti povod za nepravilan hod poslova u državnom organizmu”. Takođe, „izvršenje zakona nije njime dovoljno osigurano” Ministarska odgovornost je i po nacrtu „iluzorna”, kao što je bila i u dosadašnjem ustavu, jer je „novi ustav stavio samo 4 godine kao rok za koji se ministar može optužiti”. Iluzornost ministarske odgovornosti ogleda se i u tome „što se za donošenje zakona i druge poslove skupštinske traži samo polovina članova i jedan više, a za stavljanje ministara pod sud dve trećine”. Sve to zajedno, uz izborni sistem koji uvodi manjinu u skupštinu i trajanje skupštinske periode u odnosu na rok zastarelosti, čini ministarsku odgovornost ništavnom, „a to znači da nisu čvrste ni sigurne mere, koje su namenjene da očuvaju građansku slobodu i zakonitost”.⁷³

⁶⁹ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 91.

⁷⁰ Isto.

⁷¹ St. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji*, knj. II, 1912, Beograd, 229—230.

⁷² Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 92—94.

⁷³ Isto, 92.

Dalje, nacrt ustava je jednostran, jer ne obuhvata sve grane narodnog i državnog bića. U njemu nema „ni jedne rečice o narodnoj privredi, 9/10 celokupnog stanovništva u Srbiji je seljak i zanatlija”, a „novi ustav nije našao za vredno i jednom rečju njih se dotaći kao privrednika i proizvođača”.

Pojedinačne primedbe, uz kratko obrazloženje, date su u izveštaju odborske manjine kod sledećih članova:

— čl. 5 — „Srbija se deli na okruge a okruzi na opštine, što se ima zakonom urediti”, jer je nauka odavno dokazala i javno je mnjenje time osvojeno, da je administrativna podela na osnovu jedne jedinice najbolja”.

— čl. 14. — „gde se kaže da se proterivanja ne mogu vršiti, osim u slučajevima koje je zakon predvideo, da se izostave reči izuzev slučajeva koje je zakon izrečno predvideo, jer je time dato maha mogućim zloupotrebama”.

— čl. 22. — da se ukine pravo vlasti da za uvredu stranih vladaroca i njihovih domova mogu „uzaptiti” novie, „jer se pod prividnom uvredom stranih vladaroca može uzaptiti ceo list iz drugih skrivenih razloga”. To je neprecizna odredba čije proizvoljno tumačenje „otvara put zloupotrebama protiv slobode štampe”.

— III deo ustava — „kada se počinje reč o državnoj vlasti mislimo da je na svom mestu uneti načelo „da je narod izvor vlasti”.

— čl. 40. — „prva alineja da glasi ovako: Kralj je poglavar države. On ima ona prava koje mu Ustav daje i vrši svoju vlast po odredbama ovoga ustava”.

— čl. 52. — da se doda da kralj sve ugovore treba da sklapa u dogovoru sa Narodnom skupštinom.

— čl. 79. — po predlogu broj poslanika biće mali, zato treba da se smanji broj poreskih glava na koji se bira jedan poslanik.

— čl. 85. — da se ukine birački cenzus.

— čl. 99. — da činovnici i svi koji se nalaze u državnoj službi, ako budu izabrani za narodne poslanike, zadrže činovnički položaj zajedno sa poslaničkim mandatom.

čl. 100. — da se ukinu tzv. kvalifikovani poslanici.

— čl. 126. — da se doda odredba „ko god se pokorava zapovesti koja ide na to da se pomuti sloboda i sigurnost narodne skupštine, smatraće se i kazniti kao izdajnik otadžbine”.

— čl. 110. — kojim se određuje da skupština može da radi ako je prisutna jedna polovina članova od ukupnog broja, da se izmeni i stavi dve trećine, jer „mislimo da je opasno dati tako malom broju ljudi da donosi zakone za celu zemlju, naročito zato što i od te polovine prosta većina prisutnih može donositi punovažan zaključak”.

— čl. 132. — finansijske prilike diktiraju ukidanje ministra „bez portfelja”, „bez naročite struke”, pa da se kao izlišno ukine.

— čl. 137. — da se izmenom ovog člana poveća rok zastarelosti ministarske odgovornosti od 4 na 10 godina.

— čl. 138. — da se izmeni u smislu da je za optuženje ministra dovoljno da se izjasni polovina poslanika više jedan, a ne kao po predlogu, dve trećine.

da se, posle X dela ustava, doda poseban deo, o narodnoj privredi, samo sa jednim članom: „čl. 180. — Za unapređenje narodne privrede ima se od svakog godišnjeg državnog budžeta odrediti u najmanju ruku, jedan pedeseti deo. Od ove sume ne sme se naročito zaštedeti, nego se sva mora utrošiti na potpomaganje domaće narodne proizvodnje, i to ponajpre na potpomaganje zemljoradnje, šumarstva, kućevne i zanatlijske industrije. Zadruga proizvođačke, prerađivačke i prometne imaju prvenstveno pravo na pomoć od države. To se sve ima zakonom urediti”.

— čl. 203. t. I — da se užem ustavotvornom odboru, koji treba da izradi privremeni izborni zakon „doda ravan broj poslanika Velike narodne skupštine koje ona izabere”.

Izveštaj odborske manjine takođe ima svoju poruku. Ona se sastoji u mogućnosti izbora između usvajanja ustavnog nacrtu u celini ili sa izmenama i dopunama koje predlaže odborska manjina. Izveštaj manjine ne traga za načinom kako da unapred isključi mogućnost opredeljenja, da obrazloži nepostojanje alternativa i preporuči jedno rešenje kao jedino moguće. Odborska manjina podseća, vraća se u prošlost, čak do Svetoandrejskih dana, i to ne samo preko odredbe o neprikosnovenosti narodne skupštine, koja je bila još u nacrtu zakona o narodnoj skuštini o kome je Svetoandrejska skupštinao dlučivala.⁷⁴ Tada izrečeno obrazloženje zakonodavne nadležnosti Narodne skupštine koje je dao Jevrem Grujić članovi odborske manjine su pretočili u zahtev da Velika narodna skupština može i treba da raspravlja o predloženom nacrtu ustava i da ga menja i dopunjuje: „Što po nekad ko uzme ili mu se poveri, te umesto naroda propisuje zakone, to ne smeta da ona i ono, kad i što narod mogne i tene, da to odma i sam uzakoni”, jer „skupština postavlja zakon”. U novim uslovima članovi odborske manjine traže to isto: „Mi mislimo da po ustavu i ustavnom rezonu, skupština ima pravo u pojedinostima rešavati o ustavu i menjati ga”.⁷⁵ Na skupštini je da odluči da li predloženi nacrtu prihvata u celini ili sa izmenama, koje joj manjina predlaže, prelazeći preko „svih drugih njegovih mana” pošto je „ovaj ustav postao putem kompromisa”.

Odborska manjina je uspela da uznemiri savest narodnih poslanika iz radikalne stranke: podsetila ih je na nekadašnji radikalni program ustavne reforme i borbu radikalne stranke za njegovo oživotvorenje. Najpre, svojim polaznim stavom: nedostatke ustavnog nacrtu ocenjivala je prema ranijem radikalnom programu. Zatim, i konkretnim podsećanjem na narodni suverenitet, neprikosnovenost suverene narodne skupštine (gde je posegnula čak za formulacijom sa Svetoandrejske skupštine), obezbeđenje pune ministarske odgovornosti, stavljanje kraljeve vlasti u ustavne okvire, ekonomski program preko koga je osvajala pozicije i pristalice za svoj politički program. Više od toga

⁷⁴ Isto, 93; »Ko god se pokorava zapovesti koja ide na to da se pomuti sloboda i sigurnost narodne skupštine, okrivice se i kazniti kao izdajnik otadžbine«. U nacrtu Zakona o narodnoj skupštini sa Svetoandrejske skupštine o tome: »Ko se držanju i slobodnoj radnji narodne skupštine protivi izdajnik je naroda«.

⁷⁵ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, 94.

manjina nije mogla da učini. Pokušala je da zajedno sa 70 poslanika koji su u Velikoj narodnoj skupštini glasali protiv ustava „spase čast radikalne stranke“, u trenutku kada se „stidljivo i uz gotovo opšte vajkanje vrši masovni oproštaj radikalizma sa jednom burnom prošlošću“.⁷⁶

Rad Velike narodne skupštine

Velika narodna skupština nadležna za donošenje ustava prema izbornim rezultatima u svom sastavu je imala 5/6 radikala i 1/6 liberala jedan jedini naprednjak koji je izabran nije prisustvovao skupštini.⁷⁷ Sa takvim sastavom Skupštine računao je sve vreme kralj, ali je još više imala da računa kompromisna struja u radikalnoj stranci, vođstvo radikalne stranke. Ta struja je želela kompromis, učestvovala u kompromisnoj izradi ustava i tim svojim učešćem preuzela obavezu da sprovede ustavni kompromis u Velikoj narodnoj skupštini. U Velikoj narodnoj skupštini najveći otpor očekivao se od onih pristalica radikalne stranke koji su bili protiv kompromisa bilo koje vrste, a za raniji radikalni program u celini i političku borbu kao način njegovog ostvarenja.

Položaj kompromisnog vođstva radikalne stranke nije bio lak. Trebalo je izmiriti dva ljuta neprijatelja između kojih stoji Timočka buna i to na novoj provokaciji, koja i po sadržini i po formi više no i sama Timočka buna udara na borbenu tradiciju seljačkog krila radikalne stranke. Stojan Protić, govoreći u ime svojih beogradskih drugova, ovako opisuje njihov položaj kada su se u ovom zadatku našli između kralja Milana i struje doslednih radikala: „Kralj Milan se jako bojao da mu se stvar ne osujeti. . . pa je naročito s obzirom na sastav Velike narodne skupštine koja je bila skoro sva radikalna, pustio bio u javnost poznatu reč: „Ustav se mora primiti od korica do korica! Nama je to kod naših ljudi, naročito prvaka iz naroda, koji su opet bili ispunjeni nepoverenjem prema kralju Milanu i bojaznima od kakve prevare, vrlo otežalo položaj. Jedva smo uspeli s jedne strane njih stišati, a s druge strane kralja uveriti da on takim ispadima samo otežava posao, koji i sam želi da svrši kao i mi“.⁷⁸

Zbog kraljevog obećanja slobodnih izbora, što je bio deo plana za izvođenje ustavnog kompromisa, Velika narodna skupština prvobitno zakazana za 1 decembar 1888. godine, morala je biti odložena. Naprednjački policijski aparat pokušao je da pritiskom na izborima, što je ranije praktikovao kod izbora za običnu skupštinu, obezbedi stranci prisustvo u Velikoj narodnoj skupštini. Takvi pokušaji koji su naročito manifestovali još kod izbora poverenika po srezovima, naišli su na veliki otpor kod radikalne vojske birača, te je dolazilo često do izbornih obračuna. To je zbog stalnih protesta radikala baš u vreme kada je u ustavotvornom odboru njihovim popuštanjem trebalo postizati kompromis, izazvalo kraljevu intervenciju. Kralj je za svaku izbornu jedinicu

⁷⁶ M. Đorđević, *Razvitak političkih i državnopravnih ustanova Srbije od kraja XVIII do početka XX veka*, Beograd, 1970, str. 275—276.

⁷⁷ Navedeno prema: Ž. Živanović, *Politička istorija Srbije*, knj. II, 385.

⁷⁸ St. Protić, *Odlomci*, str. 228—229.

formirao posebnu komisiju od tri člana, po jednog predstavnika svake stranke, koji će u svojstvu kraljevih izaslanika prisustvovati izborima i svojim potpisima izbornih akata garantovati slobodu izbora. Ova izborna novina nalagala je ponavljanje izbora, a time i odlaganje skupštinskog sastanka.

U Velikoj narodnoj skupštini se vodila samo načelna debata i trajala je samo jedan dan, 21. decembra. Toga dana je debati o nacrtu ustava ostavljeno malo vremena, jer je dnevni red bio veliki.⁷⁹ Debate u pojedinostima nije bilo, jer je Skupština morala biti isključena iz razmatranja pojedinih ustavnih odredbi, odnosno sastavljanja ustava. Debata je značajna više po tome što daje sliku novih odnosa u radikalnoj stranci: pokazala je koliko je postalo nemoguće da se radikalna stranka ikad više vrati na raniji radikalni program, koliko je taj program sada van društvene osnove postojanja radikalne stranke. Budući stranački život za radikale obeležen je daljim nepostojanjem jedinstvenog programa i jedinstvenog istupanja.

U debati koja se razvila i odvijala kroz podržavanje izveštaja odborske većine ili manjine preovladalo je uverenje da skupština neće moći ništa da izmeni u podnesenom nacrtu ustava. Poslanici su osećali pritisak zahteva da se ustavni nacrt usvoji u celini i prihvatajući ga, najčešće su koristili priliku da svoju savest umire konstatacijom koju im je odborska većina za to pripremila: da je nacrt ustava bolji od sadašnjeg ustava i da ga zbog prednosti koje ima nad dosadašnjim ustavom treba usvojiti. Za „objektivnost“ toga stava služilo im je pozivanje na identičnu konstataciju iz izveštaja odborske manjine: „I što je glavno, i sama manjina kaže, da je ovaj ustav bolji od dosadašnjeg“.⁸⁰

Ipak, dvadesetak poslanika koji su u debati učestvovali svojim govorima dotakli su sve postojeće aspekte preduzete ustavne reforme: i njenu neophodnost; i preimućstva nove ustavnosti koja se u poređenju sa dosadašnjom ustavnom praksom sada očekuju; i mogućnost i pravo skupštine da sama izradi ustav; i podsećanje na nekadašnji radikalni program. Sve to se nije razvilo, jer je potisnuto unapred pripremljenim rezultatom, ali je značajno sa gledišta uslova u kojima se tako unapred pripremljeno rešenje imalo sprovesti. Skupštinska debata znatno šire no što je to mogla debata u ustavotvornom odboru prikazuje političke uslove u kojima se ostvario ustavni kompromis.

Inače, česti povici „da se reši“, burno odobravanje predloga da se ustav u celini usvoji, kojim su obično poslanici završavali svoje zalaganje za izveštaj odborske većine insistiranje da se ne ulazi u pojedinosti i prekidanje govornika ako se upuštao u razmatranje pojedinih

⁷⁹ Prema stenografskim beleškama sa II redovnog sastanka Skupštine, toga dana za 5 sati ukupnog rada, Skupština je završila ove poslove: pročitani su i usvojeni protokoli sa I i II prethodnog sastanka, pročitano je 10 pozdrava i želja Skupštini za uspešan rad, izabrano je 24 lica za potpis skupštinskih protokola, položilo je zakletvu 4 poslanika naknadno puštenih iz pritvora, pročitana je izveštaj odbora za pregled poslaničkih ponomočija i vođena debata o njemu, pročitana je izveštaj odborske većine i izveštaj odborske manjine, — i vođena debata o nacrtu ustava. Naravno, izvršeno je i poimenično glasanje prozivanjem 576 prisutnih poslanika.

⁸⁰ Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine, 1888. godine; Govor Velizara Kundovića, 100.

ustavnih odredbi, čak ako se time ilustruje načelni stav, deo su skupštinske atmosfere u kojoj su se izlagali i drugačiji pogledi i koja kao pečat nosi višestranu nestrpljenju da se što pre završi i ova faza ustavnog kompromisa.

On značajnih momenata iz debate, koji najviše ilustruju od čega su radikali pošli u ustavnu reformu a na šta su konačno pristali, izdvaja se govor Sime Miloševića, Alekse Nešića i Ranka Tajsića. Takvu važnost daje im i 75 poslanika koji su glasali protiv ustava.

Sima Milošević, radikal, je jetko govorio o predloženom nacrtu: „Već nekoliko dana biće kako se valja po našim džepovima ona artija koja nosi naslov: Nacrt ustava”. Taj nacrt ustava izradio je ustavotvorni odbor tako što je „pabirčio po svim evropskim ustavima”. Iz evropskih ustava „našli su nam neke piljke, kuglice”, a zaboravili su da u njima ima mnogo naprednijih ideja. „Iz svega ovoga zaključuje Milošević — ne mogu ništa drugo izvesti, nego da sam kao narodni poslanik nezadovoljan sa skicom predloga ustava i ja mojim biračima za božićni praznik ne mogu ništa drugo odneti do to, da je srpska crkva avtokefalna i da će do godine srpski narod imati pune šake piljaka. Jesu li to nade srpskoga naroda pri promeni ustava?”⁸¹

Aleksa Nešić je išao drugim putem. Njegova kritika je sadržajna i odudara od njegovog unapred datog obećanja da će glasati za nacrt ustava, sve dok na kraju govora nije to i objasnio. Prema sopstvenim rečima primedbe je izneo da se ne bi mislilo da je kao seljak prost frontaš radikalne stranke i da ništa ne zna. Njegove primedbe su najbliže nekadašnjem ustavnom programu radikalne stranke. Založio se da kralj o savezu i miru i oglašavanje rata treba da čini u dogovoru sa narodnom skupštinom; da niko sa oružjem ne ulazi u skupštinsku zgradu, pa ni lica koja po propisu nose oružje, čime bi se pristup u zgradu narodne skupštine zabranio i žandarmima i vojnicima; da se ukine ministar bez portfelja, što „po našem seljačkom mišljenju znači ministar bez posla”; da se rok zastarelosti ministarske odgovornosti poveća, a smanji dvotrećinska većina potrebna za optuženje ministara; da se ukine državni savet, koji se nacrtom ustava još bolje utvrđuje; da se uvede narodna vojska, jer je jedina i najjevtinija zemaljska odbrana; da „kad je narod suveren” rešenje Velike narodne skupštine vredi od dana kada ga potpiše većina poslanika, a ne kada ga kralj potpiše. I na kraju: „To je sve što smo mi radikalcu trebali da tražimo da u ustav uđe; no pošto vidim da ima jedan kamen spoticanja-koga ne možemo obići to je bolje i ovakav ustav primiti i po tome ja ću spokojno glasati da se isti u celini primi”.⁸² Nije se jedini o „kamen spoticanja” spotakao radikal-seljak Aleksa Nešić, ali nije samo kamen služio za spoticanje. Mnogi radikali su se spotakli o ministarske fotelje, položaje državnih savetnika, članstva u Glavnoj kontroli, načelničkih mesta po ministarstvima, o mesta okružnih i sreskih načelnika i drugih činovničkih položaja.

Pošto se u skupštini više puta čulo da i odborska manjina priznaje da je ustavni nacrt bolji od sadašnjeg ustava, a ipak ga ne usvaja

⁸¹ Isto; Govor Sime Miloševića, 98.

⁸² Isto; Govor Alekse Nešića, 97—98.

bez izmena, stari radikalni borac Ranko Tajsić je bliže objasnio takav stav odborske manjine. On je skrenuo pažnju sa sporedne stvari, koju su mnogi učesnici u debati potencirali (da je nacrt bolji od sadašnjeg ustava i da ga zbog toga treba u celini usvojiti) na glavnu stvar, na koju je manjina htela da dovede skupštinu (da Skupština sama sačini ustav prema težnjama naroda vezanim za ustavnu reformu, a ne da prihvata unapred, bez njenog učešća, pripremljeni nacrt ustava).

Svojim odvojenim mišljenjem odborska manjina nije htela da postavlja pitanje „da li je podneseni nacrt ustava bolji ili slabiji od ustava koji sad živi” — kaže Tajsić — „pošto se vidi očito da je sadanji nacrt ustava bolji od dosadašnjeg ustava”. To pitanje se ranije moglo da postavi, „moglo je da se postavi još 1874. godine kada je prvi put Milutin Garašanin predložio promenu ustava — ali danas posle 12 godina od kad je narod podneo velike žrtve za promenu ustava, — to pitanje otpada”. Sada je „odborska manjina htela sa svojim odvojenim mišljenjem da taj nacrt još bolje popuni stojeći na tome zemljištu da na to pravo imamo, kao članovi Velike narodne skupštine”.⁸³ Sad je pitanje da li je narodu dato onoliko koliko je zaslužio? Odgovor je da „nije dato narodu takav ustav kakav zaslužuje prema svojim žrtvama uloženim”. Zato je manjina u skromnom odvojenom mišljenju „išla na to da popuni između mlogi samo neke glavne praznine u novom nacrtu ustava”.

Uz konkretne predloge kako da se i šta u nacrtu ustava izmeni i popuni, Ranko Tajsić je davao komentare za koje se očekivalo da budu dostojni njegovih ranijih istupanja u skupštinama. To je na osobeni način bilo evociranje uspomena na jednu burnu prošlost:

— „Što smo dobili cenzus, to je zato da svaki ima pravo da glasa pa ma koliko poreze plaćao... tim pre što dužnost vojene i ostale oni pre snose no bogatija klasa”.

— „Ukinuće načelstva što smo tražili, to nije nova stvar. To je naše mišljenje od više godina; i ranije su vlade to priznale, kao umešno”.

— „Na ministarsku odgovornost mi smo dobro obratili pažnju. Po novom ustavu kad se rešava rat ili pitanje o državnom zaduženju ili neki novi zakoni onda treba 1/2 poslanika i 1 više pa da vredi. A da glasa, da se izjasni o stavljanju pod sud ministara traži se da bude 2/3 poslanika, dakle skuplji ministar no državni interesi”.

Na kraju, iz sopstvenog ubeđenja, Tajsić je pozvao poslanike: „Vi kako hoćete tako i glasajte, po vašem ubeđenju... Mi sa odvojenim mišljenjem ne molimo nikoga da ga usvoji, ne kažemo da ne treba novi ustav, nego kažemo: treba još ovo da se dopuni poređano. Sad je po volji Narodne skupštine da reši kako hoće”.⁸⁴

To je sve što se čulo izvan unapred planiranog toka skupštinske debate. Ostalo je bilo ponavljanje onoga što je bilo u izveštaju odborske većine, ali sa naglaskom na upoređenju nacrta ustava sa dotadašnjom praksom, a ne sa tekstom dotadašnjeg ustava. Time su se prednosti nacrta novog ustava ustvari još više isticale.

⁸³ Isto; Govor Ranka Tajsića, 101.

⁸⁴ Isto, 102.

Prema stenografskim beleškama poslednji je u debati govorio ministar inostranih dela, Čedomir Mijatović: „Ministar inostranih dela u svome dužem govoru molio je skupštinu u ime vlade, da ustav jedno-glasno primi”.⁸⁵ Sadržina njegovog govora nije data, jer je ministar „svoj govor zadržao od štampanja”.

Glasalo je prozivanjem, 576 poslanika. Na pitanje „ko je zato da se ovaj projekt ustava primi u celini, ovako kako je podnesen i kako ga je većina odborska usvojila?, pozitivno je odgovorilo 498 poslanika 75 poslanika je dalo negativan glas, 3 poslanika su se uzdržala. (15 poslanika je bilo odsutno).⁸⁶

U poređenju sa oko 400 glasova radikala za ustav, 75 glasova radikala protiv ustava je malo. Taj će se raspored snaga u okviru radikalne stranke zadržati i dalje, ali sudbina radikalne stranke bila je takva da će ova premoćna struja radikalnoga vođstva češće posezati za podrškom levog krila radikalne stranke, dajući joj tada i značajnije mesto no što ga je ona kvantitativno mogla pravdati. To se dešavalo onda kada je radikalna stranka, u posebnim političkim uslovima, povremeno i privremeno napuštajući kompromisnu taktiku, morala da se vrati starim sredstvima političke borbe. Inače, društveno, oproštaj radikalne stranke od ranijeg radikalnog programa narodnog suvereniteta i samouprave kroz ustav od 1888. godine bio je neminovan i definitivn.

Sutradan, 22. decembra, kralj Milan je potpisao usvojeni nacrt ustava, teatralno, usred besede kojom je zatvorio skupštinske sednice: novi ustav kao dan postanka nosi 2. decembar 1888. godine!

— * —

Sadržina Ustava Srbije od 1888. godine obezbeđena je ustavnim kompromisom. Bez ustavnog kompromisa kao načina ustavne promene u svim njegovim fazama ne bi bilo ustava ove sadržine, možda ni ustava uopšte. Nije zanemarena činjenica da je u celini, i u postupku i u sadržini, ustavna reforma društveno osnovana, pa zbog toga i ostvarena tako kako je ostvarena. Želi se samo da podvuče da je u tome momentu mnogo političkih oblika pokvarilo društveni sadržaj koji je bio u početnim fazama svoje konsolidacije, a da je jedan od tih mogućih političkih oblika — parlamentarizam — ustavno konstituisan preko ustavnog kompromisa kao nađenog puta ustavne reforme. Baš taj put i naponi učinjeni na njegovom sprovođenju dokaz su onoga stepena razvitka društvenih odnosa koji je razbijao društveni interes na više nosioca istoga profila, odnosno još uvek onemogućavao njihovo objedinjavanje. Kada društveni razvitak dostigne onaj stepen u kome će perspektivu njegovog daljeg kretanja moći da nosi društveno najprogresivniji a jedinstven element, on svakako neće posegnuti za kompromisnim konstituisanjem svoga političkog sistema vlasti, nego će ga svojom društvenom snagom, preko svojih političkih predstavnika, nametnuti i drugim pratećim elementima. Krajem 80-tih godina XIX ve-

⁸⁵ Isto, 103.

⁸⁶ Isto, 108.

ka to nije bila radikalna stranka, kao politički predstavnik novog tek izrastajućeg dela srpske buržoazije — bankarske i prve industrijske buržoazije.

Završni komentar učinjenog napora da se ustavna reforma prikaže u neraskidivoj povezanosti ustavne sadržine sa postupkom njegovog donošenja, neka bude onovremena ocena toga ustava data od jednog radikala: „Ja sam član radikalne partije od kad ona postoji i više godina bio sam poslanik kao radikalac u skupštini, i ja znam i uveren sam, da ima dosta ideja naše radikalne partije koje nisu ušle u ovaj novi ustav. Ali mi znamo kako je potekla ova promena ustava. Mi znamo, da ovaj ustav nije delo jedne partije, nego je delo kompromisa — sporazuma — sviiju ostalih partija. I kad to znamo, onda moramo priznati, da je ovaj Ustav zaista dobar”.⁸⁷

⁸⁷ Isto, 96; Govor Joce Ž. Jovanovića.

LE COMPROMIS POLITIQUE ET CONSTITUTIONNEL EN SERBIE EN 1888

II ème partie: *Le compromis constitutionnel comme condition de la réforme constitutionnelle*

— R é s u m é —

La première partie du travail »le compromis politique et constitutionnel en Serbie en 1888, première partie, Le compromis politique comme condition du compromis constitutionnel«, publié dans le numéro précédent du »Recueil de la Faculté de droit«, contient le compte rendu des participants et des étapes dans le compromis politique. La deuxième partie du travail, »Le compromis constitutionnel comme condition de la réforme constitutionnelle«, présente les participants et les étapes du compromis constitutionnel, en tant que mode de la mise en application de la réforme constitutionnelle en Serbie en 1888.

Le compromis politique mis en application a eu comme résultat la création des conditions pour l'adoption de compromis de la nouvelle constitution. Ce n'est que lorsque le compromis politique a prouvé combien le parti radical, par la transformation qu'il a éprouvée, est capable d'accéder au pouvoir, qu'on pouvait définitivement adhérer à la nouvelle organisation constitutionnelle du pays.

Les participants dans le compromis politique étaient tous les trois partis politiques et le roi Milan. Mais la position politique la plus forte et le soutien qu'il avait dans le peuple, donnait au parti radical la première place dans la mise en application du compromis constitutionnel: le pays au point de vue constitutionnel devait se transformer sur la base parlementaire et la Grande assemblée nationale, en tant que pouvoir constituant le plus élevé avait la voix décisive dans l'adoption de la constitution. Néanmoins, dans son essence, pour le parti radical le compromis constitutionnel signifiait une série de concessions et de digressions du programme antérieur, qui lui a été imposé par les radicaux de Belgrade, pour qu'ils puissent accéder au pouvoir.

Par la participation dans l'élaboration de compromis du projets de constitution dans le comité constituant plus restreint et plus large le courant des radicaux de Belgrade a donné son consentement à une série de restrictions au gouvernement parlementaire complet du parti radical (les députés qualifiés, la représentation proportionnelle, la nouvelle position du Conseil d'Etat et ainsi de suite). En même temps ils ont assumé l'obligation et la responsabilité que le projet de constitution ainsi élaboré soit adopté dans l'ensemble par la Grande assemblée nationale dans laquelle le parti radical avait la majorité. La Grande assemblée nationale ne pouvait pas s'engager dans le contenu de la constitution, car de cette façon, en raison de la présence des participants de l'aile gauche du parti radical, pouvait être mise en question l'exigence du roi Milan que la constitution doit être adoptée »du commencement à la fin«. Un rôle spécial dans ce sens a été dévolu au comité constitutionnel de l'assemblée, dans lequel était assurée la majorité qui soutenait le compromis.

L'analyse du travail du comité constituant plus restreint et plus large à l'élaboration de compromis du projet de constitution, du travail du comité constitutionnel de l'assemblée sur les débats du projet de constitution et du travail de la Grande assemblée nationale pour l'adoption du projet de constitution explique à quelles institutions et de quelle manière dans le cadre du système constitutionnel tout entier est réalisée la mesure généralement acceptable du système parlementaire aux dépens du parti radical. En même temps c'est un compte rendu de l'état dans le parti radical, qui s'est définitivement et formellement, par la constitution de 1888, déliée de son programme de la souveraineté nationale et de l'autonomie nationale.

NEKA PITANJA U VEZI SA ULOGOM, POLOŽAJEM I METODOM RADA DRUŠTVENO-POLITIČKIH VEĆA

1. Na delegatskom principu organizuju se i preko delegacija izražavaju svoje interese svi subjekti našeg samoupravnog socijalističkog društva, radni čovek kao pojedinac i njegova zajednica samoupravnih i društvenih interesa i društvo u celini. U tom smislu naš politički sistem izvire i počiva na pluralizmu samoupravnih interesa i nema za cilj da prigušuje bilo koji od tih interesa, niti da prikriva ma koje njihove protivurečnosti. „Politički sistem samoupravne demokratije obezbeđuje da se izrazi mnoštvo različitih potreba i interesa — i čoveka kao pojedinca i njegove uže zajednice, i društva u celini i koji su posledica društvene podele rada, različitih uslova privređivanja i drugih objektivnih uslova privređivanja i drugih objektivnih okolnosti. Istovremeno taj sistem obezbeđuje da se ovi samoupravni interesi demokratski usklađuju na opštoj socijalističkoj osnovi i da na najbolji način budu sadržani u donesenim odlukama. Time se kroz delegatski sistem, samoupravno i demokratski, ostvaruje neophodna integracija u društvu” (Tito — Referat na XI kongresu SKJ).

Preko delegacija osnovnih samoupravnih organizacija i zajednica izražavaju se različiti interesi radnih ljudi u udruženom radu i mesnim zajednicama. Radi ostvarivanja neotuđivih prava upravljanja društvenim poslovima u skupštinama društveno-političkih zajednica, radni ljudi i građani biraju svoje delegacije i delegate: kao radnici u udruženom radu, kao radni ljudi i građani u mesnim i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i kao članovi organizovani u svoje društveno-političke organizacije.

Iz ovakvih oblika organizovanja i udruživanja radnih ljudi i građana izrasta i struktura skupština društveno-političkih zajednica. Tako su skupštine opština, grada Beograda, pokrajina i republika sastavljene iz tri veća: veća udruženog rada, veća mesnih zajednica (odnosno veća opština) i društveno-političkih veća.

2. Društveno-političke organizacije su u stvaranju i izgradnji našeg samoupravnog socijalističkog društva imale i imaju veoma značajnu ulogu i odgovornost. Međutim, tek Ustavom SFRJ iz 1974. godine i ustavima socijalističkih republika i pokrajina društveno-političke organizacije su i formalno-pravno uvedene u skupštine svih društveno-političkih zajednica, izuzev Skupštine SFRJ, kroz društveno-politička veća. Dolazi, dakle, do formiranja sasvim novih skupštinskih veća u našem skupštinskom sistemu (čak ni u nacrtima ustava iz 1974. godine nisu bila predviđena ova veća). Stoga je prirodno da se u vezi sa po-

ložajem, ulogom i metodom rada ovih veća, načinom izbora delegata, karakterom i načinom rada delegacija, kadrovskim sastavom veća i zadacima koje ima u našem skupštinskom sistemu, javlja još dosta otvorenih pitanja i problema o kojima treba raspravljati, tim pre što sada postoje već i određena praktična iskustva u radu društveno-političkih veća.

Društveno-političko veće konstituise se kao veće delegata radnih ljudi i građana organizovanih u društveno-političke organizacije i udruženih u Socijalistički savez, radi njihovog organizovanog učešća i uticaja u radu skupštine društveno-političke zajednice, a u prvom redu radi odlučivanja o pitanjima ostvarivanja, razvoja i zaštite socijalističkog samoupravnog sistema u celini. Zato se položaj i uloga društveno-političkih veća ne može posmatrati van konteksta položaja i uloge koju imaju društveno-političke organizacije u našem sistemu.

Kao oblik političkog organizovanja na klasnim socijalističkim osnovama društveno-političke organizacije su u našem političkom sistemu odgovorne za opšte odluke koje se tiču položaja radnog čoveka i građanina u društvu, za osnovna systemska rešenja, karakter vlasti, i aktivan su činilac unapređivanja i zaštite socijalističkih društvenih odnosa. Društveno-političke organizacije su, takođe, onaj subjektivni faktor koji ima veoma značajnu ulogu u povezivanju i usklađivanju različitih interesa radnih ljudi i raznih samoupravnih zajednica, u sagledavanju tih parcijalnih interesa sa stanovišta opštih interesa i ciljeva cele društvene zajednice.

U delegatskom sistemu društveno-političke organizacije ostvaruju svoju ulogu na području onih društvenih interesa koji se ispoljavaju kao ideologija, kao uopštavanje parcijalnih interesa i opredeljivanje opštih pravaca razvoja konkretne društvene politike u pojedinim oblastima društvenog života. Zato su preko svojih delegata i prisutne u skupštinama društveno-političkih zajednica, i sa tog stanovišta treba posmatrati ulogu i određivati nadležnost društveno-političkog veća, kao i ocenjivati rezultate rada ovih veća.

Na osnovu iskustva iz dosadašnjeg rada društveno-političkih veća može se zaključiti da ostvarivanje ustavne uloge ovih veća neposredno zavisi od toga koliko se društveno-političke organizacije bave bitnim pitanjima društveno-političkog razvoja u svojoj sredini, koliko su njihovi stavovi izraz inicijative, mišljenja i predloga radnih ljudi i građana, koji su i kakvi stavovi društveno-političkih organizacija po određenim pitanjima o kojima odluke donose delegatske skupštine, i koliko su stavovi pojedinih društveno-političkih organizacija objedinjeni i usaglašeni u okviru Socijalističkog saveza, kao najšireg fronta organizovanih socijalističkih snaga našeg društva. Znači, da su pre svega same društveno-političke organizacije nadležne i pozvane, da u praktičnom radu društveno-političkih veća obezbede takvu selektivnost pitanja kojima će se baviti veća koja će obezbediti, na jednoj strani, adekvatno ostvarivanje Ustavom utvrđene uloge ovih veća, a sa druge strane, koja će preduprediti tendenciju da se ona pojavljuju kao neka vrsta opštenadležnih veća.

3. Nadležnost društveno-političkog veća Ustavom SFRJ je određena na dosta uopšten način, pa je u pojedinim sredinama, ustavima

pojedinih socijalističkih republika i pokrajina i naročito statutima pojedinih opština veoma različito određena nadležnost ovih veća.

Pri određivanju nadležnosti društveno-političkih veća republičkim i pokrajinskim ustavima i statutima opština, ispoljile su se dve krajnosti.

U nekim sredinama društveno-političko veće samostalno samo pretresa određena pitanja funkcionisanja društveno-političkog sistema, spoljne politike, narodne odbrane, društvene samozaštite, ostvarivanje samoupravljanja u samoupravnim organizacijama i zajednicama i po tim pitanjima može da donosi preporuke¹⁾.

U drugim, pak, sredinama društveno-političko veće samostalno:

1) pretresa pitanja društveno-političkog sistema, ostvarivanja ravnopravnosti naroda i narodnosti, jedinstva pravnog sistema, ostvarivanja ustanovosti i zakonitosti i zaštite sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina;

2) pretresa pitanja i donosi zakone, druge propise i opšte akte: o državnoj i javnoj bezbednosti; o društvenoj samozaštiti; o nabavljanju, držanju i nošenju oružja; o društvenim organizacijama i udruženjima građana; o republičkom državljanstvu; o upotrebi pečata sa grbom Republike i republičke zastave; o pravnom položaju verskih zajednica; o redovnim sudovima i o javnom tužilaštvu; o javnom pravobranilaštvu; o advokaturi i drugim vidovima pravne pomoći; o republičkim organima uprave; o određivanju krivičnih dela i privrednih prestupa i odgovornosti za njih; o izvršavanju kaznenih sankcija i vaspitno-popravnih mera; o sistemu prekršaja i prekršajnom postupku; o posebnim sudskim i upravnim postupcima; o amnestiji i pomilovanju; o odgovornosti nosilaca društvenih funkcija;

3) pretresa mišljenja i predloge Ustavnog suda BiH

4) pretresa izveštaje Vrhovnog suda BiH

5) bira i razrešava predsednika i sudije Vrhovnog suda BiH i drugih sudova određenih zakonom;

6) imenuje i razrešava: republičkog društvenog pravobranioca samoupravljanja; republičke sekretare i druge starešine republičkih organa uprave; republičkog javnog tužioca; sekretara Skupštine, guvernera narodne banke BIH itd.²⁾

Prema članu 330. Ustava SR Srbije „Društveno-političko veće samostalno pretresa i odlučuje o pitanjima i odnosima iz oblasti: ostvarivanja ustavnog položaja i ravnopravnosti naroda i narodnosti; unutrašnjih poslova i društvene samozaštite; pravosuđa i opšte uprave; pravne pomoći; određivanje krivičnih dela i privrednih prestupa i odgovornosti za njih; sistem prekršaja; izvršenja kaznenih i drugih sankcija; ostvarivanja sloboda, prava i dužnosti građana, i o drugim pitanjima ostvarivanja, razvoja i zaštite Ustavom utvrđenog socijalističkog samoupravnog sistema, osim o onim pitanjima i odnosima o kojima odlučuje ravnopravno sa drugim većima Skupštine SR Srbije ili u zajedničkoj sednici veća”.

¹⁾ Prema Ustavu SR Makedonije i Ustava SR Slovenije.

²⁾ Prema Ustavu SR Bosne i Hercegovine.

Prava, dužnosti i organizacija opštine utvrđuju se Ustavom i statutom opštine. Opština samostalno organizuje i uređuje organizaciju i rad skupštine opštine i drugih opštinskih organa. U okviru zadataka utvrđenih Ustavom opština statutom bliže određuje nadležnost opštine i pojedinih veća.

Statutima opština, međutim, nadležnost društveno-političkog veća skupštine opštine se veoma različito određuje. Dok je u pojedinim opštinama nadležnost društveno-političkog veća veoma sužena i svodi se samo na razmatranje pojedinih pitanja iz oblasti ostvarivanja, razvoja i zaštite Ustavom utvrđenog socijalističkog samoupravnog sistema, bez prava odlučivanja o istima, dotle se u drugim opštinama društveno-političko veće pojavljuje kao opštenadležno veće koje raspravlja i odlučuje samostalno ili u ravnopravnom delokrugu sa ostalim skupštinskim većima o velikom broju pitanja, čak i o onima koja su po Ustavu u isključivoj nadležnosti veća udruženog rada ili veća mesnih zajednica.

S obzirom na vrlo različito regulisanje nadležnosti društveno-političkog veća republičkim ustavima i statutima opština, pojavljuje se potreba većeg ujednačavanja nadležnosti društvenopolitičkih veća u republičkim, pokrajinskim i opštinskim skupštinama. Ovakav zaključak proizilazi i iz stava Rezolucije XI kongresa SKJ „Da sadržina i način rada društveno-političkih veća budu usmereni na ključna pitanja ostvarivanja zaštite nezavisnosti zemlje, obezbeđenja ustavnog poretka, kao i pravca razvoja socijalističkog samoupravnog sistema, a da veća budu oslobođena angažovanosti u donošenju odluka koje su po ustavu u nadležnosti veća udruženog rada i veća opština i skupština samoupravnih interesnih zajednica”.

Razmatrajući, pored ostalih, pitanje nadležnosti društveno-političkih veća, Savezna konferencija SSRNJ je zaključila da „Delokrug društveno-političkog veća treba da bude precizno utvrđen, i to, pre svega, u sledećem:

— bilo bi neophodno da se prevazilazi ili ograniči praksa samostalnog, odnosno isključivog delokruga društveno-političkog veća u donošenju odluka u skupštini;

— pitanja o kojima društveno-političko veće odlučuje ravnopravno s drugim većima skupštine treba svesti u realne okvire (tzv. sistem-ska pitanja);

— društveno-politička veća mogu i treba da raspravljaju o pitanjima iz delokruga drugih veća u skupštini o kojima društveno-politička veća inače ne odlučuju, ali o kojima mogu da iznesu svoje predloge i mišljenja, kada treba da ukažu na zajedničke i opštedruštvene interese i potrebe i kada njihovo učešće doprinosi prevladavanju parcijalnih interesa i iznalaženju zajedničke i opšteprihvatljive odluke. Veća kojima su takvi predlozi i stavovi upućeni bila bi obavezna da ih razmotre, da o njima zauzmu stavove i da o tome obaveste društveno-političko veće”.

Imajući u vidu napred izneto, čini se da ima potrebe za izmenama statuta skupština opština, poslovnika o radu skupština i veća i drugih odgovarajućih akata, pa možda čak i pojedinih odredaba ustava socijalističkih republika, u delu o nadležnosti društveno-političkih veća.

4. Sadržinsku osnovu i orijentaciju za rad delegata društveno-političkih veća čini redovna aktivnost, odnosno programi rada društveno-političkih organizacija; dokumenti i zaključci rukovodstava Saveza komunista, Saveza sindikata, SUBNOR-a, Saveza socijalističke omladine i Socijalističkog saveza kao fronta. S obzirom na ulogu u delegatskom i skupštinskom sistemu, društveno-političke organizacije su dužne da putem svojih programa izraze interese udruženog rada i integralne društvene interese; da te programe usklade međusobno i da ih usklade sa programima rada veća u skupštini. Sigurno je da pri tome ne treba težiti da se programi rada društveno-političkih organizacija potpuno sadržajno poklapaju sa radom delegacija i veća, jer je to i nemoguće. Ali, treba zajednički utvrđivati koja su to osnovna pitanja o kojima tokom aktivnosti treba usklađivati stavove, pre razmatranja u veću. Znači, u praksi treba pronalaziti najbolje načine i mogućnosti za što bolju koordinaciju rada i saradnju u programiranju i planiranju rada veća i društveno-političkih organizacija s jedne strane, i usklađivanje aktivnosti među društveno-političkim organizacijama i društveno-političkim većem, s druge strane.

Usklađivanje programa rada društveno-političkih organizacija i skupštine, odnosno veća je od višestrukog značaja. Pre svega, krupna pitanja iz oblasti društveno-ekonomskih i samoupravnih odnosa moraju biti istovremeno zastupljena u tim programima, jer je to jedna od bitnih preduslova da društveno-političke organizacije ne samo preko svojih delegata u društveno-političkom veću već i u celini ostvare svoju ulogu i uticaj na skupštinu društveno-političke zajednice.

5. Delegatsku osnovu za izbor delegata u društveno-politička veća čine radni ljudi i građani organizovani u društveno-političkim organizacijama: Socijalističkom savezu, Savezu komunista, Savezu sindikata, Savezu socijalističke omladine i Savezu udruženja boraca narodnooslobodilačkog rata.

Na osnovu dogovora i konkretnih odluka svaka od ovih društveno-političkih organizacija predlaže određeni broj svojih članova za delegate društveno-političkog veća. Broj delegata društveno-političkog veća je različit u različitim sredinama. Tako na primer, Društveno-političko veće Skupštine SR Srbije broji 90. delegata, skupštine SAP Vojvodine 60, delegata, SAP Kosova 50, delegata, grada Beograda 80. delegata, dok se broj delegata društveno-političkog veća skupštine opština u SR Srbiji kreće između 16 i 50 delegata.

Isto tako postoje znatne razlike i u pogledu broja delegata iz pojedinih društveno-političkih organizacija u opštini. Ima opština u kojima se iz svih društveno-političkih organizacija bira podjednak broj delegata u društveno-političko veće, zatim opština u kojima se broj delegata iz pojedinih društveno-političkih organizacija neznatno razlikuje, dok je najveći broj opština u kojima se najviše delegata u društveno-političko veće bira iz Socijalističkog saveza, zatim iz Saveza sindikata, pa Saveza komunista itd.

Svaka društveno-politička organizacija predlaže određeni broj kandidata za delegate u društveno-političko veće, a zatim u okviru Socijalističkog saveza predlažu jedinstvenu listu kandidata, koji se kan-

diduju za delegate društveno-političkog veća skupštine opštine na opštinskoj kandidacionoj konferenciji SSRN. O tako utvrđenoj jedinstvenoj listi kandidata izjašnjavaju se radni ljudi i građani neposredno, opštim i tajnim glasanjem.

Postavlja se pitanje, da li je ispravan ovakav način izbora delegata za društveno-političko veće, odnosno da li je potrebno ovakvo neposredno izjašnjavanje radnih ljudi i građana o kandidatima koje oni nisu neposredno na svojim zborovima predlagali. Stalo se na stanovište, da se kroz neposredno izjašnjavanje radnih ljudi i građana o kandidatima za društveno-političko veće, ustvari, izražava vezanost organa društveno-političkih organizacija za svoje najšire članstvo. „Na ovaj način se o svim kandidatima izjašnjavaju članovi svih društveno-političkih organizacija, praktično i šire od toga — svi radni ljudi i građani, što se sa manjim ili većim odstupanjima može smatrati kao članstvo Socijalističkog saveza radnog naroda”.³⁾

Ipak, sa ovakvim načinom izbora delegata za društveno-političko veće u opštini, postavlja se dosta otvorenih pitanja: najpre, da li je opravdano i da li je, pri ovakvom načinu izbora, moguće utvrđivati veći broj kandidata za delegate u ovim većima, ili samo onoliki broj kandidata koliko se delegata bira; zatim, da li bi možda bilo pravilnije da se izjašnjavanje za delegate u ovim većima obavlja po delovima liste (da se članovi određene društveno-političke organizacije izjašnjava o kandidatima iz te organizacije); dalje, ukoliko je nekome od delegata prestao mandat, iz bilo kojih razloga, kako organizovati dopunske izbore (kada se ima u vidu da je izborni postupak dosta komplikovan i da traži dosta vremena i sredstava); da li je opravdano i da li je moguće u ovom veću sprovesti ideju o promenljivom delegatu (očigledno da u ovakvom izbornom sistemu to nije moguće).

Ovo su samo neka, a sigurno ima još dosta drugih pitanja koja treba razmotriti, zauzeti što jedinstvenije stavove, i ukoliko je potrebno vršiti izmene u sadašnjem izbornom sistemu.

Delegata u društveno-političko veće republičke i pokrajinske skupštine, posle kandidovanja na republičkoj odnosno pokrajinskoj konferenciji Socijalističkog saveza, biraju društveno-politička veća opštinskih skupština, jedinstveno za teritoriju cele republike odnosno pokrajine, ili po izbornim jedinicama.

Prema članu 133. Ustava SFRJ, u društveno-političkim organizacijama funkciju delegacija vrše njihova izabrana tela određena njihovim statutima, odnosno odlukama. Nije, dakle, precizno regulisano ko vrši funkciju delegacije za društveno-političko veće, niti kako se utvrđuju smernice za rad delegata u ovom veću (kao što je to učinjeno za delegacije veća udruženog rada i veća mesnih zajednica), pa se postavlja pitanje da li funkciju delegacije treba da vrše redovno izabrani organi i tela društveno-političkih organizacija, ili pak treba birati posebne delegacije i za ova veća.

Ustav nije potpunije regulisao funkcionisanje delegatskog sistema u društveno-političkim organizacijama, jer bi time ulazio u unutraš-

³⁾ Dr. Miodrag Višnjić: Ostvarivanje delegatskog sistema u društveno-političkim većima, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 2—4/1977.

nje odnose i način rada društveno-političkih organizacija, što svakako ne bi bilo u skladu sa njihovim mestom i ulogom u našem društvu.

Prema tome, pravo je svake društveno-političke organizacije da u skladu sa principima svog organizovanja odredi koji će izabrani organ vršiti funkciju delegacije za društveno-političko veće. Ali, zadatak je svih društveno-političkih organizacija da se zalažu da se smernice za rad delegata utvrđuju u najtešnjoj vezi i neprekidnom kontaktu sa članstvom, i to o svim onim pitanjima koja su u nadležnosti društveno-političkog veća.

Na ovakav zaključak upućuju nas i stavovi iz Rezolucije VIII kongresa SK Srbije: „Savez komunista će se starati da rad društveno-političkog veća bude usmeren na bitna pitanja ostvarivanja i zaštite socijalističkih samoupravnih odnosa. Rad ovih veća mora se zasnivati na usklađenim stavovima društveno-političkih organizacija u okviru Socijalističkog saveza. U izgrađivanju stavova za rad delegata u društveno-političkom veću, Savez komunista i ostale društveno-političke organizacije svojim unutrašnjim organizovanjem i delovanjem, kao i međusobnim povezivanjem i koordiniranjem u okviru Socijalističkog saveza, treba da obezbede učešće najšireg članstva, tako da najvažnija pitanja iz rada ovih veća budu prisutna u aktivnostima osnovnih organizacija”.

Prevladao je stav da funkciju delegacije za društveno-političko veće treba da vrše redovno izabrana tela društveno-političkih organizacija, i to po pravilu najšira izabrana tela — konferencije društveno-političkih organizacija, ma da se u praksi javljaju i slučajevi da funkciju delegacije vrše izvršni organi društveno-političkih organizacija.

Po pravilu ove delegacije su veoma brojne (u nekim opštinama i preko 250. članova), pa se kod utvrđivanja smernica za rad delegata postavlja nekoliko veoma značajnih pitanja u vezi sa odnosom između najšireg članstva društveno-političkih organizacija — njihovih delegacija — delegata i društveno-političkog veća.

Radni ljudi i građani organizovani su u osnovne društveno-političke organizacije. Oni biraju svoje delegate u najšire i politički najodgovornije organe date društveno-političke organizacije, koji istovremeno vrše i funkciju delegacije. Prema tome, koliko članovi stvarno utiču na izgrađivanje politike izabranih organa zavisi i stepen razvijenosti delegatskih odnosa. Ukoliko je članstvo više angažovano u razmatranju pitanja i problema i ukoliko više utiče i doprinosi izgrađivanju politike i stavova svojih izabranih organa, utoliko će i delegatski odnosi biti razvijeni. Što je više forumskog rada, to su manje izraženi delegatski odnosi, te samim tim i njihovo učešće i uticaj na skupštinske odluke.

Aktivnost najšire izabranih i najodgovornijih organa društveno-političkih organizacija veoma je teško (i nepotrebno) razdvajati, i jedamput posmatrati kao aktivnost najšireg organa odgovarajuće društveno-političke organizacije, a drugi put kao aktivnost delegacije te iste organizacije (jer se radi o istim organima i istim ljudima). Oni uvek i istovremeno vrše i jednu i drugu funkciju, i to kroz svoju svakodnevnu i redovnu aktivnost.

Prema tome, program rada na pr. Opštinske konferencije SSRN ne može biti poseban za opštinsku konferenciju kao najširi izabrani

organ Socijalističkog saveza u opštini, a poseban kao za delegaciju za društveno-političko veće. To mora biti jedan program koji će, s jedne strane, biti usmeren na bitna pitanja iz programa rada skupštine, ali, s druge strane, koji će uticati na programiranje rada skupštine, a naročito društveno-političkog veća.

Radi se, dakle, o redovnoj aktivnosti društveno-političkih organizacija, pri čemu je vrlo značajna sinhronizacija rada sa društveno-političkim većem, odnosno da program rada društveno-političkog veća proističe iz programa i inicijativa društveno-političkih organizacija. Razmatranju određenih pitanja i donošenju odluka u društveno-političkom veću trebalo bi da predhodi razmatranje istih i utvrđivanje stavova u društveno-političkim organizacijama, s tim da se kod utvrđivanja politike o svim bitnim pitanjima treba da izjasne osnovne organizacije društveno-političkih organizacija.

Ukoliko, međutim, o nekom značajnom pitanju koje treba da razmatra društveno-političko veće nije predhodno, kroz redovnu aktivnost, zauzet stav, delegati društveno-političkog veća imaju pravo i obaveznu da od svoje delegacije zahtevaju da se izgradi jasan stav. Delegat društveno-političkog veća nije i ne može da bude prosta tansmisija stavova svoje delegacije, već mora svojim radom u delegaciji aktivno da učestvuje u izgrađivanju i zauzimanju stavova.

Napred smo rekli da svaka društveno-politička organizacija predlaže određeni broj kandidata za delegate u društveno-političko veće, a da se lista kandidata utvrđuje na opštinskoj kandidacionoj konferenciji SSRN, što znači da delegati u društveno-političkom veću nisu delegati samo svoje društveno-političke organizacije, koja ih je predložila, i ne mogu istupati samo u ime svoje delegacije, već su istovremeno delegati svih društveno-političkih organizacija i zastupaju njihove-zajedničke stavove. Ovo, naravno, podrazumeva usaglašavanje stavova društveno-političkih organizacija po svim značajnim pitanjima.

Ukoliko među pojedinim društveno-političkim organizacijama postoje različiti stavovi po određenim pitanjima, onda se usaglašavanje stavova vrši u okviru Socijalističkog saveza, kao najšire društveno-političke organizacije, najšireg fronta svih organizovanih socijalističkih snaga, na čelu sa Savezom komunista.

O ovome se u Rezoluciji X kongresa SKJ kaže: „Delegati društveno-političkih organizacija u skupštinama društveno-političkih zajednica moraju delovati kao jedinstven kohezioni činilac socijalističkih snaga, polazeći od stavova do kojih se zajednički došlo u okviru Socijalističkog saveza. Time će se obezbediti stabilnost i efikasnost skupštinskog sistema u celini”.

Napred izneto svakako ukazuje na potrebu da društveno-političke organizacije menjaju način svoga delovanja i prilagođavaju svoj metod rada delegatskom sistemu. U tom smislu verovatno ima i potreba za izvesnim izmenama statuta i pravila ovih organizacija. No, kako je izgrađivanje i funkcionisanje ukupnog delegatskog sistema proces, i trajni zadatak, to će sigurno mnoga pitanja iz ove oblasti i mnogi problemi koji se u praksi javljaju, nalaziti adekvatna rešenja, pogotovu kada se ima u vidu da je petogodišnje iskustvo u funkcionisanju ovih institucija već dalo dosta dobrih rezultata, ali i ukazalo na probleme.

QUELQUES QUESTIONS EN RELATION AVEC LE RÔLE, LA POSITION ET
LA MÉTHODE DE TRAVAIL DES CONSEILS SOCIO-POLITIQUES

R é s u m é —

La Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie de 1974 a introduit les organisations socio-politiques dans le système d'assemblée, par les conseils socio-politiques, et orienté la fonction de ces conseils vers la réalisation, le développement et la protection du système autogestionnaire socialiste déterminé par la Constitution.

La position et le rôle des conseils socio-politiques doit être observé dans le contexte de la position et du rôle dont disposent les organisations socio-politiques dans notre système, et qui s'exprime par la généralisation des intérêts partiels et la détermination des lignes de direction générales du développement de la politique sociale concrète dans les divers domaines de la vie sociale.

La pratique qui avait eu lieu dans le fonctionnement de ces conseils, cependant, fait ressortir qu'il y a encore beaucoup de questions ouvertes en relation avec le travail des conseils. Dans ce travail seulement un certain nombre de ces questions a été traité.

Par la Constitution la compétence des conseils socio-politiques est déterminée d'une manière assez généralisée, de sorte que dans certains milieux elle est différemment déterminée, et on considère qu'il serait nécessaire d'assimiler cette pratique d'une certaine façon. L'élection des délégués au conseil socio-politique est spécifique par rapport à l'élection des délégués aux autres conseils de l'assemblée. Par la Constitution il n'est pas réglementé de manière plus complète ni qui exerce la fonction de délégation, ni comment sont déterminées les directives du travail des délégués dans ces conseils, en conséquence ici aussi se posent plusieurs questions très importantes en relation avec le rapport entre les membres des organisations socio-politiques — leurs délégations — les délégués et les conseils socio-politiques.

Les attitudes prises sont exposées qui sont, principalement, généralement adoptées, ainsi que certaines questions qui se réalisent dans le fonctionnement pratique de ces institutions.

MARKS I EVROKOMUNIZAM O DIKTATURI PROLETARIJATA*

„Naći i informisati se da li su Marks i Eengels *pre* 1871. govorili o „diktaturi proletarijata”? Čini se da nisu!” Ovako je Lenjin sebi postavljao pitanja i odgovarao još 1916—1917.¹⁾ Lenjin nije mogao imati širi uvid u celokupno Marksovo delo iz jednostavnog razloga: Marksovi radovi nisu bili skupljeni i objavljeni u to vreme — za mnoge rukopise se tek kasnije doznalo. Pri svem tom Lenjin je smatrao diktaturu proletarijata za značajno Marksovo otkriće. Otkriće diktature proletarijata od velike je vrednosti ne samo sa teorijskog stanovišta, kao saznata i objašnjena praksa klasnih borbi u njihovom najrazvijenijem vidu zrelog kapitalizma, nego i sa praktičnog stanovišta, kao rukovodstvo u revolucionarnoj borbi proletarijata za svoje oslobođenje. Koliki značaj je Lenjin pridavao učenju o diktaturi proletarijata²⁾ vidi se po tome što nije jednostrano isticao diktaturu proletarijata kao teorijsku kategoriju, nego ju je povezivao sa najvažnijim pojavama životne stvarnosti: klasnim i svojinskim odnosima, podelom rada, proizvodnjom i raspodelom, državom i pravom, oslobođenjem radničke klase, demokratijom i slobodom, stupnjem ekonomskog i društvenog razvitka pojedinih zemalja, njihovim nacionalnim, kulturnim i tradicionalnim odnosima³⁾.

Savremeni radnički pokret ponovo je pokrenuo rasprave o diktaturi proletarijata. Kao i u vreme Marksa, Engelsa i Lenjina; isto pitanje ima različite prizvuke. Reklo bi se, čak, da su tonovi i različitiji, s obzirom na složenije odnose savremenog sveta.

Teško je sasvim određeno reći zašto se sve opet poteže rasprava o diktaturi proletarijata. Ali ako „čovečanstvo postavlja sebi uvek samo one zadatke koje može da reši, jer kad tačnije posmatramo, uvek ćemo naći da se sam zadatak rađa samo onde gde materijalni uslovi za njegovo rešenje već postoje ili se bar nalaze u procesu svog nastajanja”.

* U ovom broju Zbornika objavljuje se prvi deo napisa.

¹⁾ U svesci „Marksizam o državi”, gde je Lenjin spremio materijal o marksističkom shvatanju države. To shvatanje Lenjin je izložio kasnije u knjizi „Država i revolucija”. Sveska je, međutim, prvi put objavljena 1930. Navod je po delu: K. Marks, „Kritička Gotskog programa”, „Kultura”, Beograd, 1959., str. 97.

²⁾ Najzad, teorija i praksa diktature proletarijata predstavlja petu osnovnu ideju lenjinizma. F. Filipović, „Izabrani spisi”, knj. II, Beograd, 1962., str. 482.

³⁾ V. I. Lenjin, „Država i revolucija”, passim.

janja⁴⁾), onda su se, grubo rečeno, ovde opet sudarili moćni talasi revolucionarnih pokreta i ukotvljena tvrđava konzervativnih, reakcionarnih snaga. Moglo bi se očekivati da marksistička teorija i praksa uspostavljenih diktatura proletarijata olakšavaju teorijska i praktična rešenja. Stvarno je, često, i suprotno. Marksistička teorija je jasnija kad razmatra prošlost diktatura proletarijata, ali je ne prevazilazi svuda dovoljno da bi jedinstveno razmatrala njenu budućnost, čak ni neposrednu.

Najživlje rasprave o diktaturi proletarijata vode se danas u krilu evrokomunističkog pokreta i povodom njega. To je posledica, pre svega, povećanog ugleda i moći komunističkih partija najrazvijenijih zapadnoevropskih kapitalističkih zemalja u kojima se razvija evrokomunizam. Kako dalje — prvo je pitanje ovih komunističkih partija, koje doživljavaju neviđen polet. Strateška i taktička pitanja zahtevaju ponovni zahvat u kritičko istraživanje istorije. U prvom redu morala se dati ocena pređenog puta. To je zahtevalo raščišćavanje brojnih teorijskih pitanja i — usledilo je povratak teoriji.

Odmah se pokazalo da ima značajnih razlika u teorijskim pristupima. Te razlike su došle do izražaja u svim oblicima materijalizacije teorijskih sistema ili pojedinih teorijskih postavki: u političkim programima, političkim akcijama zasnovanim na programima ili mimo njih, u stvaranju ili gašenju ideoloških sistema, u podražavanju ili odricanju izvesnih stavova ili ponašanja. Krug se zatvorio: različita praksa izrazila se kao teorijska razlika, a različite teorije izrazile su se kao praktične razlike.

Živnule su i studije Marksova dela, koje nisu išle samo za tim da opravdaju ovaj ili onaj potez dnevne politike ili zvanične partijske orijentacije. Uz sve pozive na Marksa, ne samo da su ostajale neke teorijske i praktične razlike, nego su se i uvećale. Svima je postalo jasno da Marksa treba braniti od pojedinih marksista, kojima bi najbolje pristajalo Marksovo odricanje da je on takav marksist.

Pozivanje na Marksa pati, u najmanju ruku, od onih bolesti jednostranosti ili nepotpunosti koje je Marks uvideo u pozivanju nemačke kritike na Hegela⁵⁾, s tom razlikom što nije protiv nego je „za” Marksa.

Suvišno je dokazivati da razlike u pozivanju na Marksa počinju s njegovim delom. Čini se isto tako suvišnim dokazivati da se razlike tu i završavaju. U oba slučaja na marksiste, ali ne samo na njih, deluje niz okolnosti.⁶⁾ Tek u sklopu svih (ili bar važnijih) okolnosti

⁴⁾ K. Marks, „Prilog kritici političke ekonomije”, „Kultura”, Beograd, 1960., str. 10.

⁵⁾ „Ova zavisnost od Hegela razlog je što nijedan od ovih novijih kritičara nije ni pokušao da dade jednu obuhvatnu kritiku Hegelova sistema, iako svaki od njih tvrdi da je Hegela prevladao. Njihova polemika protiv Hegela i međusobno, ograničava se na to, da svako vadi jednu stranu Hegelova sistema i ovu onda upravlja kako protiv cijelog sistema, tako i protiv onih strana, koje su drugi izvadili”. K. Marx, „Njemačka ideologija”, u delu „Rani radovi”, „Naprijed”, Zagreb, 1961, str. 340.

⁶⁾ Kako će se pojedini marksist odnositi prema Marksu, zavisi u prvom redu od toga kako je, za susret s njim, lično i društveno pripremljen, teorijski i praktično. Marksist se prema Marksu odnosi u upravnoj srazmeri.

moгу se prosuditi dometi pojedinih marksista. Stalno se, međutim, javljaju pitanja: Šta je rekao (ili hteo da kaže) i šta bi rekao Marks⁷⁾. Odgovori, razumljivo, nisu uvek isti. Uvek je, međutim, uslov da odgovor bude više ili manje tačan sadržan već u pitanju, više ili manje tačnom; uvek se moramo zapitati otkud ovakvo ili onakvo pitanje⁸⁾.

Marks o diktaturi proletarijata

Za Marksa se „pitanje” diktature proletarijata ne postavlja sholastički, izolovano od prakse, kao „čisto” mišljenje. Za njega je spor o stvarnosti ili nestvarnosti mišljenja — koje je izolovano od prakse — čisto sholastičko pitanje⁹⁾. Ali ovaj stav i nije sporan u marksističkoj teoriji; sporno je povezivanje teorije i prakse na Marksov način. A takvo povezivanje, ipak, niko nije izveo kao Marks. Sva povezivanja teorije i prakse ostala su samo kao manje ili više uspeli pokušaj. Druga strana ove medalje je da su sve interpretacije Marksova mišljenja takođe ostale kao manje ili više uspeli pokušaji. Otuda i pri razmatranju „pitanja” diktature proletarijata potreba da se iznova pokuša razumevanje Marksa.

Lenjinova želja da se informiše o tome da li su Marks i Engels pre 1871. govorili o diktaturi proletarijata verovatno je i — ostala želja. Danas dostupna literaturna zaostavština dopušta bolje informisanje, koje ukazuje da je Marks neposredno ili posredno više puta¹⁰⁾ upotrebio ovaj izraz. Prvi put o diktaturi proletarijata piše, izgleda, Blohu. Nema pouzdanih podataka o tome kad poslednji put doslovce piše o diktaturi proletarijata.

U pismu Blohu 1850. godine Marks piše o sve većem grupisanju proletarijata oko revolucionarnog socijalizma, komunizma: „Taj socijalizam je objava permanentne revolucije, *klasna diktatura proletarijata* kao nužan prelazni stupanj prema ukidanju svih klasa uopće, ukidanju svih odnosa proizvodnje na kojima se one temelje, ka ukidanju svih društvenih odnosa što odgovaraju tim odnosima proizvodnje, prema prevratu u svim idejama što proizilaze iz takvih društvenih odnosa”¹¹⁾.

O klasnoj suštini savremenog društva govorio je Marks i ranije, o diktaturi proletarijata i kasnije, ali u ovom pismu prvi put, koliko je poznato, doslovce upotrebljava izraz klasna „diktatura proletarijata”. Odatle bi se dalo zaključiti da klasna određenost diktature prole-

7) „Ja ti mogu samo odgovoriti: samo tvoje pitanje proizvod je apstrakcije. Pitaj se, kako dolaziš na ovo pitanje; pitaj se, da li tvoje pitanje ne dolazi sa stajališta, na koje ne mogu odgovoriti, jer je izopačeno”. K. Marx, „Rani radovi”, nav. delo str. 251.

8) Prihvatljiviji je Lenjinov pristup: „Kako Marks postavlja pitanje?” jer prepostavlja Marksov metod, a ne neki citat ili Marksov „recept” kao konačan stav. Lenjin, „Država i revolucija”, nav. delo, str. 107.

9) Druga Marksova teza o Fojerbahu.

10) Yvon Bourdet, „Karl Marx et l'autogestion”, „Autogestion”, Cahier no 15, mars 1971, p. 83.

11) Ivo Paić, diskusija u čas. „Marksizam u svetu”, br. 5 1977, str. 68—69.

tarijata nije neko odstupanje od principa¹²⁾ na mladohegelijanski način, nego je princip u potpunosti.

Čitav ovaj stav o klasnoj diktaturi proletarijata, Marks je sa Engelsom utvrdio na programski način za partijske potrebe već u „Manifestu komunističke partije”.¹³⁾ U „Manifestu” se ističe da je „najbliži cilj” komunista i svih ostalih proleterskih partija „formiranje proletarijata u klasu, rušenje buržoaske vladavine, osvajanje političke vlasti”.¹⁴⁾ Komunisti svoje ciljeve, međutim, ne određuju kao puste snove, kao zamišljeni „Put u Ikariju”.¹⁵⁾ Naprotiv, njihove ideje su rezultat činjenica da se duhovna proizvodnja menja sa materijalnom, da su se u okviru starog izgradili elementi novog društva i da s raspadanjem starih društvenih odnosa ide ukorak i raspadanje starih ideja.¹⁶⁾ Staro društvo razvilo je dve velike neprijateljske vojske — buržoaziju i proletarijat — dve velike i neposredne suprotstavljene klase, koje nastavljaju klasnu borbu, tu istorijsku saputnicu svakog dosadašnjeg društva, u novim oblicima.¹⁷⁾ Novi oblici klasne borbe dobili su svoj misaoni izraz u teorijskim postavkama komunista¹⁸⁾. Revolucionarno preuređenje društva, kojim se uvek završavala klasna borba (ukoliko se nije završavala zajedničkom propašću klasa koje su se borile), ukazuje proletarijatu na put komunističke revolucije¹⁹⁾.

S druge strane, najradikalnije kidajući sa tradicionalnim odnosima svojine, komunistička revolucija najradikalnije kida i sa tradicionalnim idejama²⁰⁾.

Komunistička revolucija, kao ni drugi bliži i dalji ciljevi komunista, takođe nije čisto teorijske prirode. Ona nosi u sebi i teorijske elemente, ali u prvom redu kao razumevanje uslova, toka i opštih rezultata proleterskog pokreta²¹⁾. Proleterski pokret, pak, dat je u živoj stvarnosti kapitalizma, u njegovom krvotoku, u proizvodnji na kapitalistički način. Kapitalistički način proizvodnje nosi otpočетка svoju istorijsku osobenu protivrečnost. Svoje glavne socijalne nosioce kapitalizam odmah suprotstavlja u licu buržoazije i proletarijata, vladajuće i potčinjene klase. Da bi buržoazija opstala i vladala kao klasna mora proizvoditi kapital: nagomilavati bogatstvo u rukama privatnih lica, obrazovati i umnožavati kapital. Ali kapital zahteva kao uslov ono što mogu pružiti samo nosioci protivničke socijalne grupacije — najamni rad. I dok najamni rad počiva isključivo na konkurenciji među radni-

¹²⁾ Đ. Lukač, „Mladi Marks”, BIGZ, Beograd, 1976, str. 13—15.

¹³⁾ Međunarodno radničko udruženje „Savez komunista”, na kongresu održanom u Londonu 1847. godine, naložio je Marksu i Engelsu „da sastave za javnost opširan teoretski i praktični program partije”. Predgovor Marksa i Engelsa nemačkom izdanju od 1872. Tiko se 1848. pojavio „Manifest komunističke partije”. Navod je po našem izdanju — „Kultura”, Beograd, 1960, str. 59.

¹⁴⁾ Marks — Engels, „Manifest komunističke partije”, nav. delo, str. 26.

¹⁵⁾ Kabeov komunizam u Francuskoj, kao i Vajtlingov u Nemačkoj, proistekli su iz zahteva za temeljnim preobražajem društva, ali su ostali utopijski sistemi. Engelsov predgovor nemačkom izdanju od 1890. Nav. delo, str. 69.

¹⁶⁾ Nav. delo, str. 34.

¹⁷⁾ Nav. delo, str. 6—8.

¹⁸⁾ Nav. delo, str. 26.

¹⁹⁾ Nav. delo, str. 7.

²⁰⁾ Nav. delo, str. 35.

²¹⁾ Nav. delo, str. 26.

cima, s jedne strane, s druge strane proizvodi, u materijalnim nosiocima kapitala, materijalne proizvodne snage koje mogu dalje delovati samo integralno. Isti onaj napredak industrije, bez koga se ne da zamisliti proizvodnja kapitala, sad na mesto izolovanja radnika putem njihove međusobne konkurencije postavlja njihovo revolucionarno ujedinjavanje putem asocijacije. Kapitalistički način proizvodnje razvija sopstvenu protivurečnost do kraja: „razvitak krupne industrije izvlači ispod nogu buržoazije samu osnovu na kojoj ona proizvodi i proizvode prisvaja”²²⁾ i na taj osnovi uspostavlja novu, revolucionarnu silu proleterskog lika.

Marks i Engels dosledno, prvi put u obliku jednog celovitog izlaganja istorije na materijalistički način, ocrtavši najopštije faze razvika proletarijata, u „Manifestu” prate „više ili manje prikriveni građanski rat u okviru postojećeg društva do one tačke na kojoj on izbija u otvorenu revoluciju i proletarijat nasilnim obaranjem buržoazije zasniva svoju vladavinu”²³⁾

Koliko su Marks i Engels bili jasni kad su isticali karakter proleterske vladavine, pokazuje njihovo isticanje da je „podizanje proletarijata u vladajuću klasu, izvojevanje demokratije”²⁴⁾ prvi korak u radničkoj revoluciji. „Izvojevanje demokratije” politički je oblik klasne vladavine proletarijata. Time se proletarijat jasno izdvaja od nedemokratskih sistema, ali istovremeno pokazuje da je još obuzet politikom. Kao politički određen društveni sloj, proletarijat u revoluciji mora da osvoji političku vlast. Pravi smisao političke vlasti jeste „organizovana vlast jedne klase za ugnjetavanje druge klase”²⁵⁾ Proletarijat političku vlast dovodi u krajnju protivurečnost i — rešenje, što su samo dve strane jednog istog procesa. Proletarijat je sav obuzet političkom borbom — i kao njen proizvod i kao njen subjekt. Stoga zasnivanje proleterske države, kao svoje organizacije „tj. proletarijata organizovanog kao vladajuća klasa”²⁶⁾ ima kao osnovnu svrhu oduzimanje kapitala od buržoazije, njegovih materijalnih nosilaca — oruđa za proizvodnju i povećanje, što je moguće brže, mase proizvodnih snaga. 1848. godine Marks i Engels su smatrali da se to ispočetka može dogoditi „naravno samo pomoću despotskog posezanja u pravo svojine i u buržoaske odnose proizvodnje”²⁷⁾ Na drugom mestu Marks i Engels ne upotrebljavaju više prilog „despotsko”, nego pišu o nasilnom ukidanju starih odnosa proizvodnje. „Nasilno” ili „despotsko” ukidanje starih odnosa proizvodnje, svejedno, uslovljava proletersko ukidanje uslova opstanaka klasnih suprotnosti, klasa uopšte i svoje sopstvene klasne vladavine²⁸⁾. Ukidanje klasne vladavine, klasnih suprotnosti i time klasa uopšte — nije li to izvojevanje demokratije? Osvajanje država, kao oblika vladavine, da bi se ukinule klase i sopstvena klasna vladavina — dakle i država — nije li to rešenje političke vlasti na njenom najvišem stup-

²²⁾ Nav. delo, str. 24.

²³⁾ Nav. delo, str. 23.

²⁴⁾ Nav. delo, str. 35.

²⁵⁾ Nav. delo, str. 36—37.

²⁶⁾ Nav. delo, str. 35.

²⁷⁾ Isto.

²⁸⁾ Nav. delo, str. 37.

nju razvoja, razrešenje političkih odnosa, prevazilaženje celokupne stare politike?

Razrešenje političkih odnosa moguće je samo kao njihovo prevazilaženje. To pretpostavlja složene delatnosti prevazilaženja političke vlasti. Politički odnosi ne mogu biti razrešeni u polju političke vlasti, nego tek pošto se u njoj razvijaju. Socijalni nosioci tog razvoja, punog protivurečnosti, u klasnoj istoriji stižu se u društvenim klasama, čiji je najrevolucionarniji proizvod proletarijat. Proletarijat ne zaustavlja revoluciju, nego je razvija. Revolucija je put uspostavljanja klasne vladavine, ali, koliko su ranije klase bile društveno ograničene, toliko su i njihove revolucije bile ograničene. Proletarijat se s tog stanovišta razlikuje kao klasa koja uspostavlja vladavinu većine ili u interesu većine, čija klasna vladavina po svojoj političkoj suštini jeste najpunija demokratija u celokupnom dotadašnjem razvoju civilizacije. U „Manifestu” se demokratija tako ističe u prvi plan „da je prvi korak u radničkoj revoluciji podizanje proletarijata u vladajuću klasu, izvojevanje demokratije”. Ali to je i poslednji politički korak proletarijata, dakle i poslednji demokratski, i početak slobodnog razvrtka društva i svih pojedinaca. Proletarijat je društvena klasa koja završava političku istoriju zato što završava klasnu istoriju. Proletarijat je revolucionaran u svim vidovima svog ispoljavanja, univerzalno. To se u „Manifestu” nedvosmisleno ističe: „Kad se proletarijat u borbi protiv buržoazije nužno bude ujedinio u klasu, kad bude revolucijom postao vladajuća klasa i kad kao vladajuća klasa nasilno ukine stare odnose proizvodnje, on će s tim odnosima proizvodnje ukinuti i uslove opstanka klasnih suprotnosti, klase uopšte, a time i svoju sopstvenu klasnu vladavinu”.²⁹⁾

Ovu misao iz „Manifesta” Marks izlaže 1852. godine, na drugi način i iz drugih pobuda, u pismu svom nemačkom prijatelju Vajdemajeru³⁰⁾, otkora američkom komunistu. Tu Marks objašnjava da njemu niti pripada zasluga da je otkrio postojanje klase u modernom društvu, niti zasluga da je otkrio njihovu međusobnu borbu. Istorijski razvitak te borbe klase izložili su, davno pre njega, buržoaski istoričari, a buržoaski ekonomisti su, dodaje, izložili ekonomsku anatomiju klase. Zatim dolazi ono mesto u pismu koje čini Marksa čuvenim i među protivnicima: „Ono novo što sam ja dao sastoji se u tome što sam dokazao: 1) da je *postojanje klase* povezano samo s *određenim istorijskim fazama razvrtka proizvodnje*; 2) da klasna borba neminovno vodi *diktaturi proletarijata*; 3) da ta sama diktatura čini samo prelaz ka ukidanju svih klase i ka besklasnom društvu. . .”³¹⁾

Sažeto i jasno Marks je pokazao kako dialektika misli sledi dialektiku stvari, kako u pojedinim etapama tako i u celini. Istoričari, makar i buržoaski, nisu mogli proći mimo činjenice kao što je istorijski razvitak klasne borbe, a da je ne primete, kao što ni buržoaski ekonomisti nisu mogli mimoći tu činjenicu sa njene ekonomske strane. Sledeći odsudni korak učinio je Marks povezujući suštinu klasne borbe sa

²⁹⁾ Isto.

³⁰⁾ Marks — Engels, „Pisma o istorijskom materijalizmu”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 23.

³¹⁾ Isto.

proletarijatom. Da je postojanje klasa povezano samo s određenim istorijskim fazama razvitka proizvodnje, bilo je buržoaziji prilično jasno čim je utemeljila proizvodnju u svoje društvene nauke. Ali tamo gde je razvila učenje o proizvodnji, u Engleskoj, ostao je to prilično naivan materijalizam — toliko koliko mu je nedostajalo dijalektike. Tamo gde je razvila učenje o dijalektici, u Nemačkoj, nije razvila učenje o proizvodnji. Najzad, krupan nedostatak bilo je nepostojanje jednog učenja koje bi sve ove dimenzije povezalo s trećom — sa društvenim snagama koje bi izrazile dijalektičko jedinstvo materijalnih činilaca. Ovu dimenziju, treću, razvila je francuska socijalistička teorija. Ali je i ona, kao i pomenute, bila ograničena isključenjem drugih dveju dimenzija, zatvorena u svojoj jednodimenzionalnosti. Tek sa spajanjem svih dimenzija mogla je nastati koliko živa misao toliko i živ pokret — revolucionarna teorija revolucionarnog proletarijata — namesto utopijskog socijalizma, nacionalne ekonomije i idealističke dijalektike. Pothvat spajanja ovih učenja ne samo da je uključivao genijalnu misao o njihovom dovođenju na zajednički imenitelj, nego je zahtevao korake u čizmama od sedam milja da bi se premostila džinovska rastojanja tri glavna pravca civilizacijskih stremljenja, tri kulture isključive nacionalnim bojama. Taj pothvat Marks je misaono izveo i iskazao, zapravo kao prvi stav iskaza, kao uverenje „da je *postojanje klasa* povezano samo s *određenim istorijskim fazama razvitka proizvodnje*” ono novo što je on dao.

Ako je prvi stav iskaza rezultat, teorijski i praktični, indukcije — kao misaoni odraz stvarnih društvenih kretanja — drugi stav Marksova iskaza mogao bi izgledati kao dedukcija prvog — opšteg. Drugi stav, međutim, ne proističe sasvim iz prvog. A u kojoj meri proističe? U onoj meri u kojoj je proletarijat jedna društvena klasa. Ali to je već sadržano u prvom stavu, koji ne izostavlja nijednu klasu. Budući da klase određuje istorijskim fazama razvitka proizvodnje, prvi stav određuje proletarijat na isti način: (1) istorijski, i to (2) određeno istorijski prema fazi razvitka proizvodnje, a nikako kroz čitavu istoriju, (3) materijalno, i to (4) u zavisnosti od razvitka proizvodnje, a nikako na svim stupnjevima razvitka proizvodnje. Da li iz prvog stava samo dedukcijom proističe neminovnost diktature proletarijata? Odgovor bi bio potvrđan ako bi se „postojanje klasa” shvatilo kao klasna diktatura, ili bar kao klasna diktatura u istorijski određenim uslovima. Izgleda verovatno da bi se potvrđan odgovor dobio kad bi se prvi stav posmatrao u širem kontekstu, kad bi se uzele u obzir i prethodne dve rečenice. Isto bi se moglo reći i kad bi se u analizu uvela druga i na drugim mestima rečena Marksova mišljenja. U prvom stavu, pak, klasna diktatura nije sadržana neposredno. Budući da je Marks pisao Vajdemajeru drugim povodom, to je i razumljivo. A kako stoji s klasnom borbom? Čini se da ni iskaz o klasnoj borbi iz drugog stava ne proističe neposredno iz prvog, bar ne bez šireg konteksta. Međutim, nemoguće je izbeći širi kontekst kad Marks piše o onom novom što je on dao i time se neposredno — nastavlja na prethodna izlaganja. Ako se prihvati mišljenje da Marks klasnu borbu podrazumeva kao „postojanje klasa”, onda se izrazom „diktatura proletarijata” samo određenije kaže o kakvoj se klasnoj borbi radi kao obliku postojanja

klasa. Međutim, ako „postojanje klasa” označava stav da postoje i klase koje se međusobno ne bore, nego se, eventualno, potpomažu u izvesnim periodima u borbi protiv zajedničkog neprijatelja, ili klase koje se ne bore međusobno samo u izvesnim periodima svog postojanja, onda se drugi stav ne može neposredno dedukovati iz prvog.

I bez šireg konteksta se, ipak, vidi da je stav da klasna borba neminovno vodi *diktaturi proletarijata*” u tesnoj vezi sa prvim stavom, da su u jedinstvu. Dovoljno je ove stavove povezati s trećim — „da sama diktatura čini samo prelaz *ka ukidanju svih klasa i ka besklasnom društvu*” — i uoči njihovu neraskidivu povezanost.

U trećem stavu je, između ostalog, objašnjenje jedinstva prvog i drugog stava. Ako samo između odredbe o postavljanju klasa povezanim samo s određenim istorijskim fazama razvitka proizvodnje” i odredbe „da klasna borba neminovno vodi diktaturi proletarijata” i nije dovoljno jasna neposredna spona, onda je ta spona vidljiva ne može biti jasnije, unošenjem diktature i besklasnog društva u sliku ljudske istorije. Postojanje klasa pod navedenim uslovima (prvi stav) u potpunosti podrazumeva prelaz ka ukidanju svih klasa i besklasno društvo (treći stav). Oba stava su u funkciji celovitijeg poimanja društvene prirode klasa i klasne prirode društva. U prethodnom se ističe istorijski kako je ostvarena, u potonjem budućnost. A šta daje tačniju sliku sadašnjosti od njenog posmatranja i unazad i unapred? Takav odnos može da se zapazi i u vezi diktature proletarijata (drugi stav) sa diktaturom koja vodi ukidanju sopstvene osnove, klasne osnove (treći stav). Sama diktatura proletarijata, pak, nezamisliva je bez klasne borbe, kao što bi bila nezamisliva i svaka druga klasna diktatura — a te elemente smo već našli u prvom i trećem stavu.

Osnova celokupnog učenja je istorijski razvitak proizvodnje. U određenim istorijskim fazama proizvodnje je ishodište klasa. Celokupno njihovo postojanje je uslovljeno društvenom proizvodnjom. Klasna priroda proizvodnje, dakle, ne izražava samo taj odnos — da su klase uslovljene istorijskim razvojem proizvodnje, nego izražava i taj odnos — da proizvodnja u određenim istorijskim fazama svog razvitka dobija klasna obličja. Da se klase nalaze u izvesnim odnosima, da se uspostavljaju klasni odnosi, to su samo posebni oblici izražavanja odnosa proizvodnje, različiti od neklasnih oblika, društveni oblici u kojima su klase određujući činioci ili odlučujuće snage proizvodnje. Reći da su klasni odnosi izraz klasnih razlika, ili da se klase nalaze u suprotnosti, predstavljalo bi tautologiju ako bi se izostavila klasna borba kao način izražavanja njihovih razlika ili suprotnosti.

Povezivanje postojanja klasa samo s određenim istorijskim fazama razvitka proizvodnje, znači takođe i to da vladajući način proizvodnje u uslovima postojanja klasa uspostavlja klasnu vladavinu. Budući da se klasna vladavina temelji na društvenoj proizvodnji, celokupna klasna nadgradnja dobija pečat vladajuće klase. Marks i Engels su još u „Nemačkoj ideologiji” utvrdili da individuumi koji čine vladajuću

klasu, ukoliko vladaju kao klasa i određuju celi opseg jedne istorijske epohe, to čine u svim njenim dimenzijama, u celom njenom prostoru³²).

U materijalističkom shvatanju istorije, prema kome svi sukobi istorije imaju svoje poreklo u protivrečnostima između proizvodnih snaga i oblika saobraćaja³³), klasna vladavina podrazumeva klasnu borbu prvenstveno u svojoj sopstvenoj osnovi. Ako je srž istorije klasnih borbi u ekonomskim uslovima života, različiti su ekonomski oblici u kojima se ispoljavaju klasne borbe. U prividnim zajednicama stvarne borbe klasa poprimaju iluzorne oblike (borbe u državi itd.). Stoga svaka klasa koja teži vlasti mora najpre zauzeti političku vlast, kao što je slučaj kod proletarijata, čija vlast uslovljava ukidanje celokupnog starog oblika društva i vlasti uopšte³⁴). Šta više, politička vlast se osamostaljuje u obliku prividne zajednice (država, pravo), kao sila koja se suprotstavlja čoveku. Pošto se praktična borba vodi pomoću države, ova sila se preobraća u ekonomsku. U krajnjoj instanci³⁵) se ova otuđena sila može slomiti samo revolucijom. Pri svem tom način proizvodnje ostaje ono polje na kome se knačno zasniva i konačno prevazilazi klasna vladavina.

Marks i Engels, u materijalističkom posmatranju istorije³⁶), došli su do shvatanja komunističke revolucije kao revolucionarnog preokreta celokupnog dotadašnjeg načina delatnosti³⁷). Nije mesto za raspravu o tome da li su Marks i Engels 1846. (odnosno 1845. kad je Marks započeo pisanje „Nemačke ideologije“) izrazom „način delatnosti“ označavali isto što i izrazom „način proizvodnje“. Izraz „način delatnosti“ oni ovde upotrebljavaju uz izraz „proizvodne snage i sredstva saobraćanja“ i s naznakom da se u dotadašnjim revolucijama

³²) U ekavskom prevodu je: „prostranstvu“, a u ijekavskom je: „u svim ... dimenzijama“. Zbog upotrebe kombinovane terminologije v.: Marks — Engels, „Nemačka ideologija“, „Kultura“, Beograd, 1956, str. 46 Marx — Engels, „Rani radovi“ („Njemačka ideologija“), „Naprijed“, Zagreb, 1961, str. 369.

³³) Marx — Engels, „Njemačka ideologija“, nav. delo, str. 397.

³⁴) Nav. delo, str. 355—356.

³⁵) Nav. delo, str. 396.

³⁶) „Od samog početka, dakle, pokazuje se materijalistička povezanost među ljudima, koja je uvjetovana potrebama i načinom proizvodnje i koja je stara koliko i ljudi sami — povezanost, koja stalno prima nove oblike i daje, dakle, „istoriju“, i čini izlišnom bilo kakvu političku ili religioznu besmislicu, koja bi još posebno vezivala ljude.“ Nav. delo, str. 352.

³⁷) „... uvjeti, unutar kojih mogu biti primijenjene određene proizvodne snage, uvjeti vladavine jedne određene klase društva, čija socijalna pomoć, koja proizilazi iz njena posjeda, ima u svakom državnom obliku svoj *praktično-idealistički* izraz i stoga se svaka revolucionarna borba usmjeruje protiv jedne klase koja je dotada vladala, 3) da je način djelatnosti u svim dosadašnjim revolucijama stalno ostao netaknut i da se uvijek radilo samo o drugojačijoj raspodeli te djelatnosti, o novoj podjeli rada na druge ličnosti, dok se komunistička revolucija upravlja protiv dosadašnjeg *načina* djelatnosti, odstranjuje *rad* i ukida vladavinu svih klasa sa samim klasama, jer revoluciju provodi klasa, koja u društvu više ne važi kao klasa, koja se ne priznaje kao klasa, već je izraz raspadanja svih klasa, nacioanlnosti itd. unutar sadašnjeg društva; i 4) da je kako za masovno provođenje ove komunističke svijesti, tako i za provođenje same stvari potrebno masovno mijenjanje ljudi, koje se može izvršiti samo u jednom praktičnom pokretu, u *revoluciji*; da revolucija dakle nije potrebna samo radi toga, što se *vladajuća* klasa ne može drugačije oboriti, nego i radi toga, što klasa koja *obara*, može samo u revoluciji postići to, da zbaci s vrata sve ono staro smeće i da se osposobi za novo osnivanje društva“. Nav. delo, str. 394.

uvek radilo samo o „o drukčijoj raspodjeli te djelatnosti, o novoj podjeli rada na druge ličnosti”, dok komunistička revolucija „odstranjuje rad i ukida vladavinu svih klasa sa samim klasama”³⁸⁾. Ne bi bilo ishitreno, dakle, reći bar to da su osnovni elementi zajednički, odnosno jednaki: rad, podela rada i s njima povezani klasni odnosi. A upravo su ovi elementi predmet našeg razmatranja. Budući da se društvo posmatra istorijski, ovi elementi su takođe istorijski proizvodi. Rad, podela rada, klase — ne samo da nisu neke opšte „kategorije”, nego su kao istorijske „kategorije” određene i po sadržini i po obliku. To udvajanje njihovog lika — kao materijalna i formalna strana — i samo je istorijski proizvod ili istorijski oblik čovekove delatnosti³⁹⁾.

Nije naodmet napomenuti da misao o razlaganju čovekove delatnosti kao istorijskom proizvodu, Marks nije nikad napustio. Ovu misao razvija već 1844. u „Ekonomsko-filozofskim rukopisima”⁴⁰⁾ u teoriju alijenacije i istovremeno u revolucionarnu teoriju proletarijata i teoriju komunizma. U „Nemačkoj ideologiji” Marks i Engels nastavljaju ekonomsko-filozofski pristup iz „Rukopisa”. Ipak više pažnje posvećuju ekonomskom pristupu, i to u osnovi na isti način na koji će Marks desetak godina kasnije to učiniti u „Epohama ekonomske formacije društva”. Zatim je u „Kapitalu” ova misao dalje i potpunije razvijena.

Jednu od temeljnih ideja iz „Ekonomsko-filozofskih rukopisa” o podeli rada — da je ona od samog početka podela uslova rada — oni ovde razvijaju kao teoriju o osnovi celokupnog kretanja istorije: „Različiti razvojni stupnjevi podjele rada isto su toliko različiti oblici vlasništva, t.j. svaki stupanj podjele rada određuje i uzajamni odnos individuuma u vezi s materijalom, oruđem i proizvodima rada”⁴¹⁾ Razmatrajući dalje različite oblike vlasništva, oni su samo konkretizovali pretpostavke koje se daju utvrditi čisto empirijskim putem: stvarni ljudi razvijaju stvarnu delatnost u materijalnim životnim uslovima — kako zatečenim tako i njihovim sopstvenim delovanjem stvorenim. Proizvodnja tih materijalnih uslova — stvarni osnov celokupne istorije — stvarno je proizvodnja ljudskog života. Način proizvodnje određuje način života. O tome Marks zaključuje: „Time što proizvode svoja sredstva za život, ljudi proizvode indirektno i sam materijalni život.

„Način na koji ljudi proizvode sredstva za život, zavisi prije svega od stanja samih sredstava za život, onih koja su zatečena i onih koja treba da budu reproducirana. Ovaj način proizvodnje ne treba promatrati samo sa stajališta, da je on reprodukcija fizičke egzistencije individuuma. Ne, on je štoviše već jedan određeni način djelovanja ovih individuuma, određeni način ispoljavanja njihova života, njihov određeni način života. Kako individuumi ispoljavaju svoj život, takvi jesu. To što oni jesu poklapa se s njihovom proizvodnjom kako s time, što proizvode i s tim, kako proizvode. Što su individuumi, to zavisi dakle od materijalnih uvjeta njihove proizvodnje”⁴²⁾

³⁸⁾ Isto.

³⁹⁾ Nav. delo, str. 373.

⁴⁰⁾ Marx — Engels, „Ekonomsko-filozofski rukopisi” u nav. delu „Rani radovi”, str. 214—216 i 226.

⁴¹⁾ Nav. delo, str. 343—347.

⁴²⁾ Nav. delo, str. 342—343.

Proizvodnja materijalnih uslova života ima sopstvenu pretpostavku u proizvodnji života. Jedna njegova dimenzija je proizvodnja svog života pomoću rada. Druga dimenzija je proizvodnja tuđeg života radnjem. Obe dimenzije se pokazuju u dvostrukom vidu — kao prirodni i kao društveni odnos. Kao društveni odnos proizvodnja života je zajednička delatnost. Uslovi, način i svrha zajedničke delatnosti istorijski se menjaju.

Videli smo da Marks u načinu delatnosti vidi način ispoljavanja života, odnosno način života. Promena načina delatnosti, dakle, ima svoj drugi izraz u promeni načina života. Ukoliko se zajednička delatnost razvija kao rad, koji se sve više deli na različite vrste, utoliko se dele i uslovi zajedničkog života. Drugim rečima, sa podelom rada dobili smo i podelu zajednica na različite individuume. S obzirom na različite uslove života, pojedinci imaju različite interese. Zajednički interes je u tim uslovima moguć jedino u okviru prinudne zajednice. Ali prinudna zajednica nije zaista zajednica — time što je prinudna ona je prividna zajednica, iluzorna zajednica. Budući da su interesi posebni, zajednički interes se ispoljava kao prinudni — iluzorni zajednički interes, a iluzorni zajednički interes se predstavlja kao stvarno zajednički. Koji će zajednički interes biti vladajući, zavisi u prvom redu od rezultata praktične borbe između posebnih, zajedničkih i iluzorno-zajedničkih interesa. Iz protivrečnosti posebnog i zajedničkog interesa „prima zajednički interes samostalan oblik u vidu države, odijeljen od stvarnih pojedinačnih zajedničkih interesa, a istovremeno u obliku iluzorne zajednice“⁴³⁾ Klasa koja se bori za vlast mora u iluzornoj zajednici stvarnu borbu voditi i u iluzornim oblicima. Ona mora da osvoji državu, ne samo kao oblik utvrđenog zajedničkog interesa dotle vladajuće klase i građanskog društva, nego i da bi svoj interes utvrdila kao zajednički. „Klasa koja izaziva prevrat, u samom početku ne istupa kao klasa, već zbog toga što se suprotstavlja jednoj klasi, nego kao zastupnica cjelokupnog društva, ona se javlja kao cjelokupna masa društva nasuprot jednoj jedinjoj, vladajućoj klasi. Ona to može jer je njen interes u početku zaista još više povezan sa zajedničkim interesom svih ostalih nevladajućih klasa, jer se pod pritiskom dosadašnjih odnosa još nije mogao razviti kao posebni interes jedne posebne klase“⁴⁴⁾

Klasa koja se bori za vlast u društvu mora osvojiti opštu vlast. Ali da bi osvojila opštu vlast, ona je mora predstaviti kao opšte pravo, a svoj sopstveni interes klase — kao opšti interes društva. Ovde se ne radi samo o tome da jedna posebna klasa prividno izražava svoj posebni interes kao zajednički; pre svega radi se o tome da klasa koja izaziva prevrat mora stvarno utemeljiti svoj interes u zajedničkom. Marks je ovu ideju gotovo preneo u „Nemačku ideologiju“ iz kritike Hegelove filozofije prava⁴⁵⁾, gde ju je već 1843/44. uveliko razradio. Već tada je došao do zaključka da oslobođenje koje se osvaja revolucijom mora važiti kao opšte samooslobođenje. Prevratnička klasa istupa u ime celog društva protiv dotle vladajuće klase i to već zbog toga što se klasa suprotstavlja takođe jednoj jedinjoj klasi. Stvarna osnova ovakvog

⁴³⁾ Nav. delo, str. 355.

⁴⁴⁾ Nav. delo, str. 370—371.

nastupa klase koja izaziva prevrat jeste njena stvarna pripadnost nevladajućim klasama, poklapanje njihovog interesa iz njihove praktične povezanosti. Kad se u praktičnoj borbi ova klasa izdvoji kao posebna, njen interes će se razviti kao poseban interes jedne posebne klase. „Stoga”, zaključuje Marks, „svaka nova klasa ostvaruje svoju vladavinu samo na široj osnovi nego što je bila osnova dosad vladajuće klase, uslijed čega kasnije razvija utoliko oštrije i dublje i suprotnost između nevladajuće i sada vladajuće klase. I jednim i drugim je uvjetovano to, da je borba, koja se mora voditi protiv ove nove vladajuće klase, opet usmjerena k odlučnijoj, radikalnijoj negaciji dosadašnjih društvenih prilika, nego što su to mogle učiniti sve dosadašnje klase, koje su težile k vlasti”.⁴⁶⁾

S padom vladajuće klase pada i njen klasni interes iz opšteg u posebni. Stvarno je to isto kretanje, samo u obrnutom smeru, koje smo već pratili u Marksovoj analizi metamorfoze posebnog u zajednički, odnosno opšti ili vladajući interes, tj. posebne klase u opšteg predstavnika društva, u vladajuću klasu. Sa padom klasne vladavine uopšte — nestaje potreba (stvarni osnov) i uopšte mogućnost da se bilo koji posebni interes prikaže kao opšti ili vladajući. Ovaj proces je moguć tek kad se u društvu obrazuje jedna klasa koja stvarno može predstavljati opšti interes društva, ili društvo uopšte, zato što čini stvarnu većinu društva. Ta klasa je proletarijat. Proletarijatu više nije potreban posrednik za zajedničke društvene poslove u obliku države, čim društveni poslovi stvarno postanu zajednički. Sa nestankom države, sa svih zajedničkih institucija, koje su bile posredovane državom, nestaje politički lik, a svi zajednički odnosi gube lik političkih odnosa.

Proletarijat je, s jedne strane, istorijski proizvod, a s druge strane — proizvodi sopstvenu istoriju.

Kao istorijski proizvod proletarijat ima dugu prethodnu istoriju razvoja ljudske delatnosti kao rada. Podela rada se u toj meri razvila u buržoaskom načinu proizvodnje, da je na jednoj strani razvila rascepkani rad, a na drugoj strani, i nasuprot radu, čitav jedan opredmećeni svet. Marks navodi⁴⁷⁾ da se sa povećanjem podele rada i akumulacije kapitala povećava rascepkanost rada i da sâm rad može postojati samo pod pretpostavkom te rascepkanosti. Zbog toga što individuumi egzistiraju rascepkani, njihove proizvodne snage pojavljuju se sasvim nezavisno i otrgnute od njih, mada su to stvarne snage samo u saobraćanju i povezanosti individuuma. Totalitet proizvodnih snaga usvaja predmetni oblik i otrže se od individuuma kao snaga privatnog vlasništva, na jednoj strani, lišavajući ih svakog životnog sadržaja, a na drugoj strani ih pretvara u apstraktne individuume. Rad je izgubio svaki privid delatnosti (iz ranijih epoha) i kržljavi njihov život. Materijani život, uopšte, pojavljuje se kao svrha, a rad (kao negativni oblik samodelatnosti), proizvodnja materijalnog života, pojavljuje se kao sredstvo. Stoga, ne samo da bi došli do svoje samodelatnosti, nego i da bi uopšte osigurali svoju egzistenciju, proleter moraju prisvojiti

⁴⁵⁾ K. Marx, „Prilog kritici Hegelove filozofije prava”, „Rani radovi”, nav. delo, str. 91—92.

⁴⁶⁾ K. Marx, „Njemačka ideologija”, nav. delo, str. 371.

⁴⁷⁾ Nav. delo, str. 391.

totalitet proizvodnih snaga. Ovo prisvajanje je uslovljeno trostruko: (1) objektom, (2) individuumima i (3) načinom prisvajanja. Objekt prisvajanja — proizvodne snage razvijene u totalitet u okviru univerzalnog saobraćanja — uslovljava razvitak totaliteta sposobnosti individuumu koji prisvajaju. Način prisvajanja uslovljen je univerzalnim ujedinenjem proletarijata i revolucijom. Sva ranija revolucionarna prisvajanja bila su ograničena — ograničenim proizvodnim oruđima koja su postala njihovo vlasništvo, ograničenim saobraćanjem ograničenih individuumu. Proletersko prisvajanje ukida privatno vlasništvo i moderno univerzalno saobraćanje podređuje svakom, a vlasništvo svim individuumima. Proletarijat, dakle, ukida uslove svoje sopstvene dotadašnje egzistencije, a time i način života čitavog dotadašnjeg društva.

U istorijskom hodu proletarijata sadržana je ne samo njegova materijalna egzistencija, nego na toj osnovi i razvoj njegove svesti. Klasna borba proletarijata ne proističe iz njegove svesti, već iz društvenog bića proletarijata proističu i njegova klasna borba i njegova svest. „Nije posredi”, ističu Marks i Engels već 1845., „to što ovaj ili onaj proleter ili čak celi proletarijat u datom trenutku *zamišlja* kao svoj cilj. Posredi je *šta on jeste* i *šta će* shodno svom *biću* biti istorijski prinuđen da učini. Njegov cilj i njegova istorijska akcija predznačeni su čulno jasno, neopozivo u njegovoj vlastitoj životnoj situaciji, kao i celoj egzistenciji dosadašnjeg građanskog društva”.⁴⁸⁾

Kako Marks i Engels u „Svetoj porodici” dolaze do ovog zaključka? Analizom celokupne dosadašnje istorije, čiji je (jedan) sopstveni proizvod — proletarijat — dospelo u suprotnost sa celinom postojećih društvenih odnosa.

Celina postojećeg društva je kretanje njegovih suprotnosti. Otuda proletarijat i bogatstvo, koje je proizveo sebi nasuprot, baš kao takvi čine celinu. Oni su oboje, smatraju pisci „Svete porodice”, uobličenje sveta privatne svojine⁴⁹⁾. Iz takvog položaja suprotnosti sledi da je privatna svojina prinuđena da održava proletarijat. Jer, da bi održala samu sebe kao privatnu svojinu, kao bogatstvo, mora održati svoju suprotnost. Naprotiv, proletarijat je prinuđen da ukine samog sebe i privatnu svojinu koja ga kao suprotnost uslovljava i upravo čini proletarijatom.

Filozofski se ovaj odnos izražava tako da je opstojanje proletarijata sa strane privatne svojine pozitivna strana njihovog odnosa suprotnosti, a ukidanje proletarijata i privatne svojine je negativna strana. U kritici „kritične kritike” usmerene protiv Prudona, oni nastavljaју: „Sopstvenička klasa i klasa proletarijata predstavljaju isto ljudsko samootuđenje. Ali prva klasa se u ovom samootuđenju oseća dobro i podržanom, zna za otuđenje kao za *svoju sopstvenu moć* i poseduje u njemu *privid* ljudske egzistencije; druga se oseća u otuđenju uništenom, vidi u njemu svoju nemoć i stvarnost neljudske egzistencije. Ona je, da upotrebimo jedan Hegelov izraz, u oturenosti *pobuna* na tu oturenost, pobuna na koju je nužno goni protivurečnost njene

⁴⁸⁾ K. Marx — F. Engels, „Sveta porodica”, „Kultura”, Beograd, 1964, str. 38—39.

⁴⁹⁾ Nav. delo, str. 37—38.

ljudske *prirode* s njenim životnim položajem, koji je otvorena, odlučna, sveobuhvatna negacija te prirode".⁵⁰⁾

Pobeda proletarijata je ostvarenje ljudske egzistencije, praktična negacija životnog položaja proletarijata, onog životnog položaja koji je negacija ljudske prirode. Pobedom proletarijat ne postaje apsolutna strana društva, budući da pobeđuje samo tako što ukida samog sebe i svoju suprotnost. Sa stanovišta privatne svojine pobeda proletarijata je izvršenje njene sopstvene presude njenim takođe sopstvenim oružjem, a sa stanovišta proletarijata je ukidanje celokupnog odnosa suprotnosti, ljudsko oslobođenje, ponovno očovečenje nasuprot dosadašnjem raščovečenju.

Da proletarijat može i mora osloboditi samog sebe, vidi Marks u tome (1) (što je odvajanje od svake ljudskosti praktično završeno u izgrađenom proletarijatu, (2) što su u životnim uslovima proletarijata sažeti u svom najneljudskijem vrhuncu svi životni uslovi tog društva, u kome je čovek izgubio samog sebe, (3) ali je ne samo stekao teorijску svest o tom gubitku, nego je i neposredno nužno prinuđen na borbu protiv te neotklonjive neljudskosti. Osloboditi sebe može proletarijat samo tako da ukine svoje sopstvene životne uslove. A budući da su u njegovom položaju sažeti svi neljudski uslovi tog društva, svoje sopstvene životne uslove može ukinuti samo tako da ukine sve neljudske životne uslove.

Prvi Marksov pokušaj da na osnovu svog materijalističkog shvatanja objasni jedan period istorije, polazeći od datog ekonomskog položaja, bio je rad „Klasne borbe u Francuskoj 1848. do 1850”.⁵¹⁾ Niz nepovoljnih okolnosti ometao je Marksa da prati ekonomske promene koje su se zbivale u to (isto) vreme, ali ga nisu sprečile da dâ takav prikaz događaja koji otkrivaju njihovu unutrašnju vezu na način koji je ostao nenadmašen⁵²⁾.

Događaji su pokazali da se društveni odnosi još nisu bili zaoštrili u oštre klasne suprotnosti — da je revolucija krčila sebi put „stvaranjem jednodušne, snažne kontrarevolucije, stvaranjem protivnika, u borbi protiv kojeg su partija razvila u stvarno revolucionarnu partiju”.⁵³⁾ Na stranu proletarijata kao odlučujuće revolucionarne snage stali su, malo po malo, seljaci, sitna buržoazija, uopšte srednji slojevi. Zajednička crta ovih slojeva, sa ogromnim rasponom između ekstrema, bila je da su sterani u otvorenu suprotnost kao pobunjenici „protiv diktature buržoazije”.⁵⁴⁾ Ostavljajući po strani adepte postojećih socijalističkih „sistema”, utopije doktrinarnog socijalizma, „proletarijat se sve većma grupiše oko *revolucionarnog socijalizma*, oko *komunizma* za koji je sama buržoazija pronašla ime *Blanki*. Taj

⁵⁰⁾ Nav. delo, str. 37.

⁵¹⁾ K. Marks, „Klasne borbe u Francuskoj”, „Kultura”, Beograd, 1960.

⁵²⁾ „Jasna slika ekonomske istorije nekog perioda nikad se ne može dobiti u isto vreme sa samim događajima, ona se može dobiti tek naknadno, pošto je građa prikupljena i sređena”, primetio je Engels 1895. u uvodu ovog dela, ali je u kasnijoj obradi ovog materijala — u brošuri „18. brimer Luja Bonaparte” — Marks imao malo šta da izmeni. K. Marks, „Klasne borbe u Francuskoj”, nav. delo, str. 7.

⁵³⁾ Nav. delo, str. 31.

⁵⁴⁾ Nav. delo, str. 38.

socijalizam je *objava permanentne revolucije, klasna diktatura proletarijata* kao nužan prelazni stepen ka *ukidanju klasnih razlika uopšte*, ka ukidanju svih društvenih odnosa koji odgovaraju tim odnosima proizvodnje, ka prevratu u svim idejama koje proizlaze iz tih društvenih odnosa".⁵⁵⁾

Od objave do ostvarenja ima istorijskog prostora. Događaji u Francuskoj nisu toliko doveli u pitanje osnove buržoaskog pokreta koliko su pogodili njihove političke tvorevine. Iz toga je Marks zaključio da o stvarnoj revoluciji ne može biti ni govora pri opštem prosperitetu, kad se proizvodne snage buržoaskog društva razvijaju toliko bujno koliko je to uopšte moguće u okviru buržoaskih odnosa. Samo u periodima kad moderne proizvodne snage i buržoaski oblici proizvodnje dolaze u međusobnu protivurečnost, moguća je stvarna revolucija. Uslov nove revolucije, tada, nije bio prosperitet, nego je to bila nova kriza⁵⁶⁾ — a obe su neminovne.

Budući da se u spisu stalno izlažu borbe klasa u okviru buržoaskog društva i Marks nekoliko puta direktno govori o buržoaskoj diktaturi⁵⁷⁾, postavlja se pitanje kako to dovesti u vezu sa proleterskom diktaturom. Valja napomenuti, najpre, da stav „*oko revolucionarnog socijalizma, oko komunizma*” treba razumeti u skladu sa „*Manifestom*”, gde su ovi izrazi objašnjeni kao terminološka razlikovanja stvarnih programa i pokreta. Kao idejni pokret revolucionarni socijalizam („*taj socijalizam*”) može da prethodi revoluciji („*objava permanentne revolucije*”). Kao stvarni pokret „*taj socijalizam*” je „*klasna diktatura*” koju sprovodi proletarijat. Diktatura proletarijata ne može da ne bude „*klasna*”. Zato, izgleda, Marks podvlači u izrazu „*klasna diktatura proletarijata*” prve dve reči. S njima podvlači njihovu dalju odredbu „*ka ukidanju klasnih razlika uopšte*” tako što i taj izraz podvlači. Marks podvlačenjem ističe smisao revolucije s klasnog stanovišta, ističe jače vezu revolucije i klasa.

Iz stilizacije „*Taj socijalizam je objava permanentne revolucije*” ne da se neposredno zaključiti da „*taj socijalizam*” jeste „*permanentna revolucija*”. Sam za sebe ovaj stav ne kaže da li socijalizam jeste ili nije revolucija ako jeste klasna diktatura proletarijata. Neosporno izgleda da je „*taj socijalizam*” revolucionaran, jer se proletarijat sve većma grupiše „*oko revolucionarnog socijalizma, oko komunizma*”. Moguće je zaključiti da je ovde reč o komunizmu „*za koji je sama buržoazija pronašla ime Blanki*”, a da time nije određen (definisani) komunizam u celokupnosti svojih sadržaja i oblika. U tom slučaju bila bi reč samo o onom komunizmu koji se vezuje za ime Blankija, dakle samo o komunizmu koji se pod određenim uslovima pojavio u tom „*konkretnom*” obliku. To ne bi isključivalo moguće druge „*oblike*” ispoljavanja komunizma, šta više pretpostavljalo bi ih. Isto tako bi se onda moglo pretpostaviti da je reč o onom revolucionarnom socijalizmu za koji buržoazija smatra da je komunizam imena Blanki. Onda bi „*taj socijalizam*” bio socijalizam kako se konkretno ispoljava u onim uslovima koje Marks opisuje. S druge strane, moguće je da se Blanki

⁵⁵⁾ Nav. delo, str. 141.

⁵⁶⁾ Nav. delo, str. 151—152.

⁵⁷⁾ Nav. delo, str. 138—146.

ovde našao kao primer istorijske konkretizacije, a tada se ne menja svetsko-istorijski karakter socijalizma kako je opisan. U tom slučaju „taj socijalizam” se ne bi vezivao samo za ime Blanki, nego bi označavao razliku od buržoaskog, sitnoburžoaskog i doktrinarnog socijalizma. Na ovakav zaključak upućuje Marksova periodizacija francuske revolucije u „Osamnaestom brimeru...”, gde za prvi period nalazi da „februarski period u pravom smislu, može se označiti kao *prolog* revolucije” i da je „nagoveštena opšta sadržina moderne revolucije, koja je stajala u najneobičnijoj protivurečnosti sa svim onim što se zasad moglo neposredno ostvariti pod datim okolnostima i uslovima, pomoću postojećeg materijala i postignutog stepena obrazovanja mase. S druge strane, zahtevi svih ostalih elemenata koji su učestvovali u februarskoj revoluciji priznati su na taj način što su oni dobili u vladi laovovski deo”.⁵⁸⁾

Za proučavanje političkih odnosa Marks je u prvom redu koristio francusku političku istoriju i praksu. Koliko je bio u pravu pokazuju klasne borbe tog vremena. Posle februarske revolucije pariski proletarijat je još jednom poveo odlučnu borbu 1871. Ovog puta težnja za ukidanjem same klasne vladavine dobila je sasvim određeni oblik republike — Komunu. Sasvim su raznovrsna tumačenja Komune i Marks veli da već to pokazuje „da je ona bila krajnje elastičan politički oblik, dok su svi pređašnji oblici vlade bili izrazito ugnjetački. Njena prava tajna bila je ova: ona je po suštini svojoj bila vlada radničke klase, rezultat borbe proizvođačke klase protiv prisvajачke klase, ona je bila najzad pronađeni politički oblik pod kojim se moglo izvršiti ekonomsko oslobođenje rada!”⁵⁹⁾

Vežu između ekonomskih i političkih delanja Marks je naročito slikovito i sasvim precizno objasnio pišući o živoj stvarnosti Internacionale. U pismu F. Bolteu vidimo još jednom kako Marks spaja teoriju sa praksom: „Naravno da je krajnji cilj političkog pokreta radničke klase zauzimanje političke vlasti za sebe, a za to je, razume se, potrebna do izvesnog stupanja razvijena prethodna organizacija radničke klase, koja izrasta iz same njene ekonomske borbe”. Marks odmah, na istom mestu, objašnjava šta je tu politički pokret: „Ali, s druge strane, svaki pokret u kom radnička klasa istupa kao *klasa* protiv vladajućih klasa i teži da ih savlada putem pritiska spolja — jeste politički pokret”. Kao primer čisto ekonomskog pokreta Marks uzima pokušaj da se u jednoj fabrici ili u jednoj industrijskoj grani putem štrajka itd. izvojuje od pojedinih kapitalista ograničenje radnog vremena, a kao primer *političkog* pokreta — pokret s ciljem da se izvojuje *zakon* o osmočasovnom radnom danu itd. Iz pojedinačnih *ekonomskih* pokreta, dakle, izrasta svuda *politički* pokret, kao pokret *klase* da svoje

⁵⁸⁾ K. Marks, „Osamnaesti brimer Luja Bonaparte”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 20—21.

⁵⁹⁾ „Bez ovog poslednjeg uslova, komunalno uređenje bilo bi nemogućnost i obmana. Politički vladavina proizvođača ne može postojati uporedo s ovekovećenjem njegovog socijalnog robovanja. Stoga je Komuna imala da posluži kao poluga rušenja ekonomskih temelja na kojima se osniva postojanje klasa, a time i postojanje klasne vladavine”. K. Marks, „Građanski rat u Francuskoj”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 72—73.

⁶⁰⁾ K. Marks — F. Bolteu, 29. XI 1871. V. zbornik „Protiv...”, str. 31.

interese sprovede u opštem obliku — obliku koji ima opštu društvenu prinudnu silu. Izvesna prethodna organizacija je pretpostavka ovih pokreta, a pokreti su, s druge strane, sredstvo za razvitak te organizacije. Radnička klasa mora da razvije svoju organizaciju u tolikoj mjeri da bi mogla da preduzme odlučujući pohod protiv političke vlasti vladajućih klasa. Ali za osvajanje političke vlasti radnička klasa mora da se sprema, dotle, putem stalne agitacije protiv onog držanja prema politici vladajućih klasa koje joj je neprijateljsko. Septembarska revolucija u Francuskoj dokazala je da radnička klasa koja postupa suprotno — ostaje igračka u rukama vladajućih klasa.

Na dan dvadesete godišnjice Pariske komune Engels je Marksovom objašnjenju dodao još jedno: „Pogledajte Parisku komunu. To je bila diktatura proletarijata”.⁶¹⁾ Od tada će se diktatura proletarijata sve češće objašnjavati kao „politički oblik”.

Adresu Generalnog veća Međunarodnog radničkog udruženja o građanskom ratu u Francuskoj 1871. godine napisao je Marks 30. maja 1871. Koliko je bio u pravu pokazuje i njegov govor šesnaest meseci kasnije na kongresu u Hagu. I tada je Marks isticao da radnici moraju preuzeti u svoje ruke političku vlast da bi izgradili novu organizaciju rada, kao što moraju ukinuti i staru politiku koja odražava stare institucije. „Ali nismo tvrdili”, govorio je Marks, „da bi putevi koji vode tom cilju svuda bili isti. Znamo da treba voditi računa o institucijama, običajima i tradicijama različitih zemalja, i ne poričemo da ima zemalja — kao što su Amerika, Engleska i, kada bi mi vaše institucije bile bolje poznate, dodao bih možda i Holandiju — u kojima radnici mogu do svog cilja da stignu i mirnim putem. Ako je to tačno, moramo takođe priznati i to da u većini zemalja na kontinentu poluga naših revolucija mora da bude sila. Moraće se jednog dana pribići sili da bi se uspostavila vladavina rada”.⁶²⁾

Nekoliko meseci kasnije⁶³⁾ Marks dalje razvija tezu o potrebi izučavanja stvarnih uslova proleterskog pokreta, ismevajući jednostrane zahteve za večnim „principima”. Evo dva primera kako Marks to izlaže. Prvi: „Kad se radnici u svojoj političkoj borbi protiv buržoaske države udružuju samo da bi postigli ustupke, oni onda sklapaju kompromise, a to je u suprotnosti sa večitim principima! Stoga se mora osuditi svaki mirni pokret, kakve po lošoj navici preduzimaju engleski i američki radnici. . . kompromis, a to je ogrešenje o čistotu večitih principa!”⁶⁴⁾ I drugi, gde opet govori o klasama i revolucionarnoj diktaturi: „Kad politička borba radničke klase dobije nasilne oblike, kad radnici namesto diktature buržoazije stave svoju revolucionarnu diktaturu, oni onda vrše strašan zločin ogrešenja o principe, jer radi zadovoljenja svojih jadnih profanih svakodnevnih interesa, radi slama-

⁶¹⁾ Engelsov uvod „Građanskom ratu” od 18. marta 1891. Nav. delo, str. 20.

⁶²⁾ P. Juquin, „Demokratski put u socijalizam”, u čas. Marksizam u svetu, br. 3, mart 1977, str. 39.

⁶³⁾ U decembru 1872. i januaru 1873. piše Marks „Politički indiferentizam” za zbornik „Almanacco Republicano per L'anno 1874”. V. zbornik: Marks—Engels—Lenjin, „Protiv anarhizma, liberalizma, levičarstva i revizionizma”, izdanje BIGZ, Beograd, 1973, str. 73.

⁶⁴⁾ Nav. delo, str. 37.

nja otpora od strane buržoazije, daju državi revolucionarni i prelazni oblik, umesto da bace oružje i ukinu državu".⁶⁵⁾

U jednom rukopisu koji nije objavio, u konspektu Bakunjinove knjige „Državnost i anarhija”, Marks polemise s Bakuunjinom, koji, iz Marksove odredbe o proletarijatu podignutom na stupanj vladajućeg staleža, pita nad kim će proletarijat vladati. Marks objašnjava da je vladavina proletarijata uslovljena postojanjem drugih klasa, posebno kapitalističkih, borbom s njima. Dok ne iščeznu njegovi neprijatelji i stara organizacija društva proletarijat „mora primenjivati *nasilne* mere, otuda mere vladavine; dok je on sam još klasa, i dok još nisu iščezli ekonomski uslovi na kojima se zasniva klasna borba i postojanje klasa, oni se moraju nasilno otkloniti ili preobraziti, proces njihovog preobražaja mora biti nasilno ubrzan”.⁶⁶⁾

Za poimanje „velike, najveće revolucije svih vremena”⁶⁷⁾ smatrao je Lenjin⁶⁸⁾ da je od najvećeg značaja ukazati na Engelsovo pismo Bebelu od 18/28. marta 1875. i Marksovo pismo Brakeu sa kritikom Gotskog programa, pisano 5. maja 1875.

U navedenom pismu Bebelu, u kritici Lasalovog programa, nalaze se i neka Engelsova shvatanja o državi: „Trebalo bi baciti celo to brbljanje o državi, naročito posle Komune, koja više nije bila država u pravom smislu. „Narodnu državu” su nam anarhisti preko svake mere nabijali na nos, iako već Marksovo delo protiv Prudona i zatim „Komunistički manifest” direktno kažu da se sa uvođenjem socijalističkog društvenog poretka država sama od sebe rastvara i nestaje. Kako je pak država prolazna institucija kojom se valja služiti u borbi, u revoluciji, da bismo svog protivnika silom ugušili, čista je besmislica govoriti o „slobodnoj narodnoj državi”: dok je proletarijatu još *potrebna* država, ona mu je potrebna ne u interesu slobode, nego u interesu ugušivanja njegovih protivnika, a čim bude moguće govoriti o slobodi, država kao takva prestaće postojati”.⁶⁹⁾

Od Marksovih primedbi na Lasalov program nemačke radničke partije, Lenjin naročito ističe one koje se odnose na shvatanje države u periodu kapitalizam-komunizam.

Pre svega Marks stavlja primedbe ovom programu s obzirom na rad: „Ovde imamo posla s komunističkim društvom ne onakvim kakvo se ono *razvilo* na svojoj vlastitoj osnovi, nego obrnuto, onakvim

⁶⁵⁾ Isto.

⁶⁶⁾ Još jednom Marks to objašnjava: „*Klasna vladavina* nad slojevima staroga sveta, koji se bore s njima, može postojati samo dotle dok ne bude uništena ekonomska podloga klasne egzistencije”. I dalje: „... pošto proletarijat u periodu borbe za rušenje staroga društva još deluje na osnovi staroga društva, pa se stoga i još kreće u političkim oblicima koji su tom društvu manje ili više pripadali, on u tom periodu borbe još nije konačno konstituisan i primenjuje sredstva za oslobođenje koja će posle oslobođenja otpasti...” K. Marks, „Konspekt Bakunjinove knjige „Država i anarhija” u zborniku „Protiv...”, nav. delo, str. 93.

⁶⁷⁾ K. Marks, „Prilog kritici političke ekonomije”, „Kultura”, Beograd, 160, str. 9.

⁶⁸⁾ Lenjin upotrebljava izraze: „izvanredno važno za pitanje države”, „najvažnije mesto glasi”, „odlučujuće mesto (u tom pitanju) iz Marksova pisma glasi”. „Marksizam o državi”, nav. delo, str. 79—83.

⁶⁹⁾ Engelsovo pismo Bebelu, u nav. delu „Kritika Gotskog programa” str. 37.

kakvo ono iz kapitalističkog društva upravo *izlazi*; s komunističkim društvom, dakle, koje u svakom pogledu, u ekonomskom, moralnom, duhovnom, nosi na sebi mladeže starog društva iz čije utrobe izlazi. Prema tome, pojedini proizvođač dobija nazad od društva — posle odbitaka — tačno ono što mu daje. Ono što mu je on dao — njegov je individualni kvantum rada. „Mladež starog društva ogleda se i u pravu: „Zato je ovde *jednako pravo* još uvek po principu — *buržoasko pravo*, iako princip i praksa nisu više u opreci, dok razmena ekvivalenata pri robnoj razmeni postoji samo *u proseku*, a ne u svakom pojedinom slučaju”. U takvom nerazvijenom komunističkom društvu, i pored napretka, „ovo *jednako pravo* ima još uvek buržoaske granice”, ono je nejednako pravo za nejednaki rad⁷⁰⁾.

Nedostaci su očigledni. Evo u celini mesta gde to Marks objašnjava:

„Ali ti nedostaci ne mogu se izbeći u prvoj fazi komunističkog društva, onakvog kakvo je ono tek izašlo iz kapitalističkog društva posle dugih porođajnih muka. Pravo ne može nikad biti iznad ekonomske formacije i njome uslovljenog kulturnog razvitka društva.

„U višoj fazi komunističkog društva, kad nestane ugnjetavajuće potčinjenosti individue podeli rada, a s njom i suprotnosti između intelektualnog i fizičkog rada; kad rad postane ne samo sredstvo za život nego čak prva životna potreba; kad sa svestranim razvitkom individue porastu i produktivne snage i kad svi izvori kolektivnog bogatstva poteku obilnije — tek tada će biti moguće sasvim prekoračiti uski horizont buržoaskog prava i društvo će moći na svoje zastave napisati: Svaki prema svojim sposobnostima, svakome prema njegovim potrebama!”⁷¹⁾

U kritici onog odeljka programa u kome se govori o demokratiji, Marks ističe da se o „današnjoj državnosti” može govoriti ukoliko različite države različitih kulturnih zemalja, i pored sve različitosti svojih formi, „imaju zajedničko to što stoje na tlu modernog buržoaskog društva, samo buržoaskog društva jače ili slabije kapitalistički razvijenog”, a „u suprotnosti prema budućnosti u kojoj će njen sadašnji koren, buržoasko društvo, odumreti”.⁷²⁾

Od kad je države postavljalo se „pitanje” njenih granica: otkud, odakle, dokle i šta je. Od prvih komunističkih pokreta i ideja postavljalo se i „pitanje” ukidanja države. Razumljivo da je i Marks o tome morao voditi računa. „Pita se onda: kakav će preobražaj pretrpeti državnost u komunističkom društvu? Drugim rečima, koje će društvene funkcije, analogne sadašnjim državnim funkcijama, ostati u komunističkom društvu?”⁷³⁾ Marks ne ostavlja mesta sumnji: može se govoriti o „današnjoj državnosti” buržoaskog društva i u suprotnosti prema budućnosti u kojoj će buržoasko društvo odumreti, a u komunističkom društvu državnost će pretrpeti preobražaj u tom smislu da će ostati društvene funkcije analogne sadašnjim državnim funkcijama.

⁷⁰⁾ K. Marks, „Kritika Gotskog programa”, nav. delo, str. 16—17.

⁷¹⁾ Nav. delo, str. 17.

⁷²⁾ Nav. delo, str. 24—25.

⁷³⁾ Nav. delo, str. 25.

Kako se zbiva taj proces? Na ovo pitanje, smatra Marks, može da se odgovori samo naučno. I on odgovara: „Između kapitalističkog društva i komunističkog društva leži period revolucionarnog preobražaja prvog u drugo. Njemu odgovara i politički prelazni period, a država tog perioda ne može da bude ništa drugo do *revolucionarna diktatura proletarijata*”. Što se programa tiče, Marks je izričit: „Program se, međutim, ne bavi ni ovom poslednjom, niti se bavi budućom državnošću komunističkog društva”.⁷⁴⁾

Na isti način i Engels objašnjava diktaturu proletarijata. Izraz „diktatura proletarijata”, doslovce, Engels upotrebljava dosta retko, a češće govori o proleterskoj revoluciji, kao i Marks. U oba slučaja, međutim, nema suštinske razlike. Razlika između Engelsova i Marksova shvatanja ima isti karakter kao razlika na dva mesta izraženog Marksovog ili na dva mesta izraženog Engelsovog shvatanja. Ovakvo mišljenje nije važno samo s tog stanovišta, da o Marksovom i Engelsovom učenju možemo govoriti kao o jednom, nego i s tog stanovišta, da je ovo učenje imalo kontinuitet i svoj razvoj u daljim Engelsovim radovima. U slučaju Gotskog programa videli smo, čak, da je Engels pre Marksa, na Marksov način kritikovao taj program. Na neprotivrečnost njihovih stavova Lenjin⁷⁵⁾ je naročito ukazivao. Ostaje da pokažemo da je Engels istupio kao Marksov saborac i u pitanjima kojima se Marks nije potpunije bavio i u pitanjima na koja je posle Marksove smrti sâm morao da odgovara.

U „Antidiringu”, odnosno „Razvitku socijalizma od utopije do nauke”, Engels izričito kaže: „*Proletarijat zauzima državnu vlast i pretvara sredstva za proizvodnju najpre u državnu svojinu*. Ali time on ukida i samog sebe kao proletarijat, ukida sve klasne razlike i klasne suprotnosti, pa i državu kao državu”.⁷⁶⁾ Dosadašnjem društvu, nastavlja Engels, bila je potrebna država, jer se društvo kretalo u klasnim suprotnostima. Država je bila organizacija odgovarajuće klase eksploatatora i služila je za održavanje ugnjetačkog načina proizvodnje. Kao zvanični predstavnik celog društva država je postojala samo kao država one klase koja je u svojoj epohi zastupala interese celog društva. Zato, čim postane stvarni predstavnik celog društva, država postaje izlišna. A to je moguće samo zasnivanjem neeksploatatorskog načina proizvodnje i s nestankom klasa na toj osnovi, s pretvaranjem društvenih sredstava za proizvodnju iz oblika kapitala u društvenu svojinu. To istorijsko delo ostvaruje se u proleterskoj revoluciji. „Prvi akt u kome država stvarno istupa kao predstavnik celog društva — uzimanje u svoje vlasništvo sredstva za proizvodnju u ime društva — ujedno je i njen poslednji samostalni akt kao države. Mešanje državne vlasti u društvene odnose postaje u jednoj oblasti za drugom izlišno, i onda samo po sebi prestaje. Na mesto vladavine nad ljudima dolazi upravljanje stvarima i rukovođenje procesom proizvodnje. Država se ne „ukida”, ona *odumire*”.⁷⁷⁾

⁷⁴⁾ Isto.

⁷⁵⁾ V. I. Lenjin, „Marksizam o državi” i „Država i revolucija”. Nav. dela, passim.

⁷⁶⁾ F. Engels, „Razvitak socijalizma od utopije do nauke”, „Kultura”, Beograd, 1961, str. 86.

⁷⁷⁾ Nav. delo, str. 83—93.

Državu, kao i druge društvene institucije i uopšte pojave, Engels, kao i Marks, shvata i objašnjava istorijsko-materijalistički. Država je, s jedne strane, rezultat određenog načina proizvodnje. S iščezavanjem anarhije u društvenoj proizvodnji u istoj meri izumire i politički autoritet države⁷⁸⁾. Ali, država je, s druge strane, značajan činilac društvene proizvodnje. „Ili zašto se onda borimo za političku diktaturu proletarijata”, piše Engels Šmitu, „ako je politička vlast ekonomski nemoćna? Sila (tj. državna vlast) je takođe ekonomska snaga!”⁷⁹⁾ Suštinska mena države povezana je sa suštinskom menom načina proizvodnje, političko oslobođenje povezano je s ekonomskim oslobođenjem, oslobođenje od vlasti povezano je s oslobođenjem rada, oslobođenje čoveka povezano je s oslobođenjem i razvojem njegovih suštinskih snaga⁸⁰⁾.

U periodu revolucionarnog preobražaja društva iz kapitalističkog u komunističko, kome odgovara i politički prelazni period, političko oslobođenje zahteva „razbijanje stare državne vlasti i njeno zamenjivanje novom, istinski demokratskom”,⁸¹⁾ ali država, kao „mašina za ugnjetavanje jedne klase od strane druge, i to u demokratiji ništa manje nego u monarhiji”, ostaje nezaobilazni prostor borbe za oslobođenje čoveka i društva, jer „u najboljem slučaju, država je zlo koje proletarijatu, kad on pobedi u borbi za svoju klasnu vladavinu, ostaje u nasleđe”.⁸²⁾ Engels, dosledno stavu da je država samo prolazna institucija, koja proletarijatu treba u revoluciji radi ugušivanja njegovih protivnika, a ne u interesu slobode, dodaje: „... a čim bude moguće govoriti o slobodi, država kao takva prestaće postojati”.⁸³⁾

Budući da Engels u navedenom pismu upotrebljava zamenicu „mi” i izraz (malo zatim) „Marks i ja”, moglo bi se zaključiti da zaista izražava i Marksovo mišljenje. Ovo tim pre što Marks to nije odredio i što su obojica živeli i radili tada u Londonu. Uostalom, to su zajednički stavovi iz „Nemačke ideologije”. Upravo tu Marks piše da komunistička revolucija odstranjuje rad, ukida klasnu vladavinu sa samim klasama, menja način delatnosti⁸⁴⁾, odnosno da proletarijat mora ukinuti rad, da se nalazi u direktnoj suprotnosti prema državi, te

⁷⁸⁾ Engelsovo pismo Šmitu, 27. oktobra 1890. „Pisma...”, nav. delo, str. 44.

⁷⁹⁾ F. Engels, „Razvitak socijalizma...”, nav. delo, str. 93.

⁸⁰⁾ F. Engels, „Poreklo porodice, privatne svojine i države”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 202—203; Razvitak...”, nav. delo, str. 138—142; pismo J. Blohu, 21—22. septembra 1890. i pismo H. Štarkenburgu, 25. januara 1894. „Pisma...”, str. 32 i 50.

⁸¹⁾ Engelsov uvod u „Građanski rat...”, nav. delo, str. 19.

⁸²⁾ Nav. delo, str. 20.

⁸³⁾ Engelsovo pismo Bebelu 18/28. marta 1875. Nav. delo, str. 37.

⁸⁴⁾ „Rani radovi”, nav. delo, str. 394.

⁸⁵⁾ Nav. delo, str. 401.

da je mora srušiti⁸⁵). Ovi Marksovi stavovi se tačno nadovezuju na ranije — u „Manuskriptima” — o prvom pojavnom obliku komunizma: još političke prirode (demokratski ili despotski), s ukidanjem države, ali s još nedovršenim bićem — aficiranim privatnom svojinom, tj. čovekovim otuđenjem⁸⁶). Najzad, Engelsovo shvatanje države, slobode i proizvodnje, u najbližoj vezi je s Marksovim shvatanjem slobode izraženim u „Kapitalu”: da carstvo slobode počinje tamo gde prestaje nesvrshodan rad, ali da može da procveta samo na carstvu nužnosti, kao svojoj osnovici⁸⁷).

(Nastavak u sledećem broju)

⁸⁶) Nav. delo, str. 241.

⁸⁷) K. Marks, „Kapital”, tom III, Beograd, 1948, str. 711.

MARX ET L'EUROCOMMUNISME SUR LA DICTATURE DU PROLÉTARIAT

— R é s u m é —

Dans cet écrit l'auteur a exposé quelques thèses préalables pour l'étude de la conception de Marx de la dictature du prolétariat¹⁾.

L'auteur a d'abord signalé que la diversité des circonstances sociales dans les différents pays a conditionné les conceptions diverses sur la dictature du prolétariat. A la dictature du prolétariat se rattachent de nombreuses questions substantielles du socialisme: la stratégie et la tactique de la lutte des classes, les luttes politiques, la voie pacifique ou forcée vers le socialisme, la révolution ou la réforme, le centralisme, la bureaucratie, la technocratie, la démocratie la sociale-démocratie, la liberté, l'autogestion. L'eurocommunisme a de nouveau placé à l'ordre du jour du mouvement ouvrier international toutes ces questions et il essaie de formuler la réponse à ces questions à la manière de Marx. Et en général malgré toutes les tentatives de se référer à Marx, dans la sphère de l'eurocommunisme les réponses sont différentes. Quelle est la *vraie* réponse peut être établi théoriquement seulement en se basant sur l'étude sérieuse de l'œuvre de Marx.

Pour Marx „la question” de la dictature du prolétariat ne se pose pas isolément de la pratique, en tant que théorie pure. D'après la conception matérialiste de l'histoire, exprimée avec esprit de suite déjà dans „L'idéologie allemande” 1845/46), toutes les luttes de l'histoire ont leur origine dans la contradiction entre les forces de production et les formes de communication. Le gouvernement de classe comprend la lutte des classes dans la sphère économique et rattachée avec la sphère juridico-politique et idéologique. Marx et Engels ont élaboré cette idée de manière programmée dans le Manifeste du parti communiste” (1848). Dans cet écrit ils ont montré que l'histoire (écrite) de toute la société jusqu'à présent — est l'histoire de la lutte des classes. La réorganisation révolutionnaire de la société, par la voie laquelle se terminait toujours la lutte des classes (pour autant qu'elle ne se terminait par le désastre commun des classes qui poursuivaient la lutte) indique au prolétariat la voie de la révolution communiste. Les idées communistes sont le résultat du fait que la production spirituelle est remplacée par la production matérielle, que dans le cadre de l'ancienne société se sont édifiés les éléments de la nouvelle société et que la désintégration des anciens rapports sociaux est suivie de la désintégration des idées anxieuses. Le mouvement prolétarien est donné dans le mode de production capitaliste en tant que sa contradiction et son dépassement.

L'expression „la dictature du prolétariat” Marx a employé pour la première fois (1850) dans ce sens: „Ce socialisme est la déclaration de la révolution permanente, la dictature de classe du prolétariat en tant que degré transitoire nécessaire de l'abolition de toutes les classes en général, l'abolition de tous les rapports sociaux qui correspondent à ces rapports de production, à l'égard du revirement de toutes les idées qui découlent de tels rapports sociaux”. Ensuite, en 1852, Marx explique de nouveau (Weydemeyer) l'essence de la dictature du prolétariat. En exposant (a) que le développement historique des luttes des classes les historiens bourgeois ont expliqué bien avant lui, et (b) que les économistes bourgeois ont exposé l'anatomie des classes économiques, il ajoute

¹⁾ Dans ce numéro du Recueil est la première partie — la conception de Marx de la dictature du prolétariat — de l'écrit: „Marx et l'eurocommunisme sur la dictature du prolétariat”.

qu'il a „prouvé: 1) que l'existence des classes est rattachée seulement aux phases historiques déterminées du développement de la production; 2) que la lutte des classes conduit inévitablement à la dictature du prolétariat; 3) que cette même dictature constitue seulement le passage vers l'abolition de toutes les classes et vers la société sans classes". Cette prise de position Marx a plus tard plus largement développé dans les autres oeuvres. Il y revient directement en 1875 — par la critique du Programme de Gotha — en consacrant plus d'attention à l'aspect politique: „Entre la société capitaliste et la société communiste se trouve la période de la transformation révolutionnaire de la première dans la deuxième. A celle-ci correspond aussi la période transitoire politique, et l'Etat de cette période ne peut être rien d'autre que la dictature révolutionnaire du prolétariat".

Marx s'opposait à la canonisation des formes de la dictature du prolétariat. Il soulignait la multitude des formes et des modes de l'exécution des révolutions. Il considérait qu'on devait tenir compte des institutions, des moeurs et des traditions des divers pays. Sans nier le fait qu'il y a des pays dans lesquels les ouvriers peuvent arriver à leur but par la voie pacifique, il signalait qu'il faudra un jour recourir à la force pour qu'on puisse établir le gouvernement du travail.

KOLIZIONI PRINCIP ODREĐIVANJA NADLEŽNOG STATUTA U MATERIJU ZAKONSKOG NASLEĐIVANJA SA ELEMENTOM INOSTRANOSTI

1. Malo je pravnih ustanova koje pokazuju toliku raznolikost i takvo bogatstvo sadržaja kao što je to slučaj sa ustanovom nasleđivanja u Međunarodnom privatnom pravu. Razloge za to prvenstveno treba videti u prisnoj vezi koja postoji u nacionalnim zakonodavstvima između instituta svojine i ustanove nasleđivanja. Naravno, ne bi trebalo zanemariti ni uticaj koji tradicionalno „dolazi” iz prošlosti i rezultat je običaja i navika minulih vremena. Jer, podsetimo na to, nasleđivanje predstavlja jednu od najstarijih pravnih ustanova o kojoj se mogu pronaći autentični podaci u pisanim pravnim spomenicima koji datiraju još iz perioda pre naše ere (Hamurabijev zakonik, Manu zakon, Zakon XII tablica, itd.).

Za potpunije sagledavanje problema određivanja kriterijuma pomoću kojih se u današnje vreme uređuje sukob zakona u ovoj oblasti, smatramo da je neophodno utvrditi da li je u pravu antičkih civilizacija, kao i u docnijim periodima istorije ljudskog društva, uopšte postojala mogućnost za pojavu elementa inostranosti i na koji je način rešavam eventualni sukob zakona u vezi sa zakonskim nasleđivanjem.

Na osnovu podataka do kojih smo došli, proizilazi da se u periodu važenja rimskog *ius civile* (njega uzimamo kao najrazvijeniji oblik pisanog prava starih naroda) samo hipotetički može govoriti o sukobu zakona i o kolizionim normama kao instrumentima za njegovo razrešenje. Takvo stanje bilo je posledica njegovog sakralnog karaktera, što je dovelo do toga da se ono primenjivalo samo na rimske građane, dok su stranci bili apsolutno lišeni mogućnosti uživanja svih privatnih, a time i naslednih prava. Razume se da je onda teško govoriti o sukobu zakona, budući da on, kako prof. Eisner navodi, pretpostavlja postojanje različitih pravnih sistema kojima se priznaje ravnopravnost.¹⁾

Tek stvaranjem *ius gentium*-a ediktom imperatora Karakale (Caracalla) 212. godine n. ere bila data mogućnost svim stanovnicima Rima da mogu da zasnivaju građanskopravne odnose ne samo među sobom, već i sa rimskim građanima. Međutim, to nije unelo nikakve promene u materiji sukoba zakona: stranci su, isticali, formalno bili izjednače-

¹⁾ B. Eisner: Međunarodna privatno pravo, Zagreb, 1953, str. 13.

ni u građanskim pravima sa punopravnim rimskim građanima, ali u dodiru njihovog *lex origo* sa *ius gentium*²⁾ imalo se primeniti ovo drugo.

Na planu naslednih odnosa situacija je bila identična: pre 212. godine n. ere stranac je mogao da bude jedino naslednik *ex lege* svojih sunarodnika umrlih u Rimu, pa su se i eventualne kolizione norme mogle ticati samo određivanja nadležnog zakona u ovom slučaju.³⁾ Potreba za „opštim” kolizionim normama nije postojala ni onda kada su stranci dobili pravo nasleđa u odnosu na rimske građane, s obzirom da ni tada nije moglo da dođe do sukoba zakona u pravnom smislu, jer rešenje je unapred bilo poznato: imao se primeniti *ius gentium*, a to praktično znači da su se sva pitanja u vezi sa sadržinskim regulisanjem nasleđivanja podvrgavala rimskom pravu.

Propast rimskog carstva doveo je do prestanka opšteg važenja *ius gentium*. Umesto toga dolazi do stvaranja većeg broja primitivnih pravnih poredaka čije su norme običajnog prava bile primenjivane na sva lica koja su pripadala istoj narodnosnoj grupi, bez obzira na to što za ona mogla biti stanovnici različitih država. Zato je mogući sukob zakona i oblasti zakonskog nasleđivanja bio rešavan na bazi principa personaliteta: nasleđivanje jednog lica bilo je uređivano pravilima običajnog prava grupe, nezavisno od toga gde je njegova smrt nastupila.

2. Relativna stabilizacija društvenih odnosa pogodovala je postepenom izgrađivanju feudalnih ekonomskih odnosa. Uporedo sa novom društvenom organizacijom dolazi do stvaranja novog poretka vrednosti u društvu. U prvi plan izbija feudalni posed, a sve što je na njemu biva podvrgavano vlasti (i pravu) njegovog gospodara; umesto principa personaliteta, trijumfuje načelo teritorijalnosti prema kome svi pravni odnosi, bez obzira na njihove učesnike, podležu pravnom regulisanju običajnog prava feuda na čijoj su teritoriji zasnovani.⁴⁾

Isključiva primena lokalnih propisa praktično je otklonila dilemu u vezi sa određivanjem nadležnog statuta za nasledne odnose, a time i mogućnost primene bilo kog drugog prava, osim lokalnog.⁵⁾ Nepriznavanje stranog naslednog statuta na domaćoj teritoriji bio je povod da se u jednom delu pravne doktrine pojavi mišljenje da su stranci zbog toga bili pravno obespravljeni. Ovo mišljenje, nema sumnje, odgovara karakteru društvenih odnosa u feudalizmu (feudalac je vrhovni gospodar i vlasnik zemlje, kao i svega onog što se na njoj zatekne), ali se ne bi smelo uopštavati. U protivnom, činjenica isključive primene lokalnog prava prejudicirala bi pitanje uživanja građan-

²⁾ *Ius gentium* je bilo, takođe, rimsko pravo koje se primenjivalo na sve pravne odnose zasnovane na teritoriji rimske imperije.

³⁾ Prema prof. Blagojeviću one su verovatno usvajale nadležnost personalnog statuta lica u pitanju, što je bilo i logično, jer bi zbog isključivosti *ius civile* stranci ostali „van zakona”. (B. Blagojević: *Međunarodno privatno pravo*, knj. I, Beograd, 1947, str. 20).

⁴⁾ N. Perić: *Međunarodno privatno pravo*, Beograd, 1947, str. 21.

⁵⁾ Mogućnost da do toga ipak dođe bila je izuzetna i zavisila je od trenutne ekonomske i političke snage jednog grada odn. feuda, a ne od eventualnih kolizionih normi drugog. Prof. Blagojević navodi da su neke kategorije lica (trgovci, npr.) mogle da se pozivaju na pravo feuda kome su pripadali za vreme njihovog privremenog boravka na području drugog feuda. (Op. cit., str. 26).

skih prava stranaca na domacoj teritoriji, što sigurno ne odgovara stvarnosti poslednjih dana feudalizma, a još manje savremenim rešenjima u ovoj oblasti.⁶⁾

Feudalni pravni partikularizam doveo je u materiji nasleđivanja do toga da je postojalo onoliko razlicitih naslednih režima koliko i dobara na raznim područjima. Međutim, sve intenzivniji promet ljudi izazvan neophodnošću robne razmene, doveo je do poboljšavanja pravnog položaja stranaca, a time i do postepenog slabljenja viševekovne dominacije principa *lex rei sitae* i razdvajanja pravila o sukobu zakona, shvaćenih u najširem smislu, i normi o građanskim pravima stranaca.

Značaj koga su pokretne stvari počele da dobijaju u poznijim etapama razvoja feudalizma doprineo je proširenju primeni zakona domicila u materiji nasleđivanja pokretnosti, dok se nasleđivanje nepokretnih dobara i dalje podvrgavalo nadležnosti zakona mesta njihovog nalazjenja.⁷⁾

Bez obzira što pomenute promene ni prostorno, ni vremenski nisu koincidirale,⁸⁾ očigledno je da su revolucionarna strujanja u Evropi u XVIII veku imala uticaj i na regulisanje problema određivanja nadležnog zakona za nasledne odnose sa elementom inostranosti. Taj put trasirali su nacionalni sudovi, najpre prilagođavanjem običajnog, nekodifikovanog prava potrebama trenutka u kome se rešenje tražilo, a zatim širokim tumačenjem materijalnih normi prvih buržoaskih građanskih zakonika. Time su ujedno bili postavljeni temelji savremenih kolizionih sistema u ovoj materiji.

3. Pitanje sukoba zakona u materiji intestatskog nasleđivanja u današnjim uslovima pokazuje da je problem određivanja merodavnog prava postao mnogo složeniji, iako su neka nacionalna zakonodavstva ostala verna njihovim tradicionalnim rešenjima. Dovoljno je samo pogledati nacionalne propise o pravnom režimu sticanja svojine pravnim poslovima *inter vivos* i *mortis causa* pa shvatiti kakve i kolike pravne probleme može da provocira taj nacionalni „pravni kolorit“ u dodiru sa elementom inostranosti.

Okolnost da se kao ostavilac ili naslednik može pojaviti stranac, kao i da se dobra koja čine zaostavštinu mogu nalaziti bilo u domaćoj državi, bilo istovremeno i u njoj i u inostranstvu, nameće pitanje,

⁶⁾ Jer, čak i onda kada se na nasleđivanje isključivo primenjuje domaći zakon, to ne znači da su na taj način stranci lišeni mogućnosti da budu naslednici, već samo da to pravo mogu vršiti pod uslovima i na način propisan u *lex fori*.

⁷⁾ Boulanger navodi jednu odluku pruskog suda od 6. IV 1839. godine u prilog tvrdnje o podeljenoj zakonskoj nadležnosti u ovoj materiji u pravu Pruske. (Vidi: F. Boulanger: *Etude comparative du droit international privé des successions en France et en Allemagne*, Paris, 1964, str. 48). Batiffol, pak, citira, presudu francuskog Apelacionog suda od 27. II 1817. koja je na nasleđivanje nepokretnosti primenila *lex sitae*, polazeći od toga da se čl. 3 st. 2 *Code civil* jednako može primeniti i u domenu nasleđivanja nepokretnosti u međunarodnom privatnom pravu. (Vidi: H. Batiffol: *Droit international privé*, Paris, 1969, IV éme édition).

⁸⁾ Tako npr. dok se u Francuskoj njihovi začeci nalaze u XV. veku (Boulanger, op. cit., str. 8), dotle u Nemačkoj one kasne skoro dva puna veka.

čije će pravo s obzirom na prisutan interes najmanje dve države, biti merodavno za meritorno regulisanje konkretnog odnosa nasleđivanja.

Uzmimo da je ostavilac umro u zemlji čije državljanstvo ima, a da je putem testamenta raspolagao imovinom koja se sastojala od kuće u toj zemlji, jedne poljoprivredne parcele u drugoj državi, kao i izvesne svote novca deponovane na račun u banci neke treće države. Pretpostavimo i to da se de cuius ženio dva puta i da je u poslednjoj državi imao sina iz prvog braka koji, međutim, uopšte nije bio spomenut u testamntu. Ako bi se dogodilo da sve tri države u svojim kolizionim normama prihvataju državljanstvo ostavioca kao odlučujuću činjenicu, nasleđivanje bi trebalo da bude uređeno zakonom prve države (*lex patriae*). Međutim, s obzirom da prema unutrašnjem pravu države nalaženja poljoprivrednog zemljišta nasleđivanje istog podleže specijalnom naslednopravnom režimu, to će sud te države raspraviti zaostavštinu na domaćoj teritoriji prema odredbama lokalnog prava. Sa druge strane, smatrajući da su odredbe o nužnom delu domaći „*ordre public*”, sud treće zemlje odbiće da primeni nacionalni zakon ostavioca u pogledu nasleđivanja novčanog dela zaostavštine u domaćoj banci i nasleđivanje istog regulisaće prema propisima svog sopstvenog prava. Na taj način celokupan iznos na račun mogao bi pripasti ostaviočevu sinu iz prvog braka, iako u smislu redovno nadležnog zakona on na to možda ne bi imao pravo.

Kao što vidimo, sukob zakona u ovoj materiji dovodi do toga da se uprkos istih polaznih kriterijuma za njegovo razrešenje, u konačnom ishodu pojavljuju drugačija rešenja od prvobitno proklamovanih. Zato je po sebi razumljivo da će se taj sukob pojaviti u još oštrijem vidu ukoliko bi neka od država u pitanju u regulisanju ovog problema pošla od dvojne kolizionne norme, tako da na nasleđivanje pokretne zaostavštine primenjuje jedan, a na nasleđivanje nepokretne drugi zakon.

4. Izbor tačaka vezivanja uopšte, a kod kolizionih normi o nasleđivanju posebno, predstavlja jedan od najkompleksnijih pravnih problema koji pored svog teorijskog, ima i veliki praktični značaj. Već sama okolnost da je nasleđivanje oblast u kojoj dolazi do preplitanja raznovrsnih pravnih odnosa (svojinskih, porodičnih i obligacionih), unekoliko otežava posao nacionalnog zakonodavca kod opredeljivanja za konkretna kolizionna rešenja. Prvo pitanje na koje on treba da odgovori jeste, da li se nasleđivanje kao pravni fenomen podvrgava pravilima kojima se reguliše prenos i sticanje svojine (smrću jednog lica njegova imovina menja vlasnika) ili, pak, zbog svoje uzročne povezanosti sa ličnošću de cuiusa (nasleđe se otvara njegovim fizičkim nestankom) treba da bude uređeno posebnim propisima, različitim od onih koji važe u državi u kojoj se zaostavština nalazi.

Ovo pitanje, ipak, ima prevashodno praktičan značaj, jer od toga da li se ono reguliše normama mesta u kome su locirani objekti nasleđivanja (tzv. realni statut) ili onim koje se odnose na status lica u najširem smislu (tzv. personalni statut), zavisi, kao što ćemo videti, rešenje čitavog niza pitanja.

Problem je utoliko aktuelniji kada se zna da se među dobrima zaostavštine mogu naći i nepokretnosti koje zbog ekonomske vredno-

sti za privredu jedne zemlje neretko predstavljaju njen „domain réservé”. Otud se zahtevu jednih, po pravilu, emigracionih država; suprotstavlja opravdan interes onih u kojima se ta dobra nalaze, da na nasleđivanje koje ima za predmet takve objekte primene jedino svoje propise, a da raspravljanje sporova povodom njih istupe isključivo nadležnost svojih sudova. Razume se da opredeljenje svake države u tom pogledu zavisi od čitavog niza faktora, od kojih su ekonomski, socijalni i demografski sigurno predominantni.

5. Sva nacionalna prava u svetu na planu regulisanja sukoba zakona u materiji zakonskog nasleđivanja redovno usvajaju jedno od sledećih rešenja: (1) nadležnost nacionalnog zakona ostavioca u momentu smrti ili zakona njegovog poslednjeg odmicila u odnosu na zaostavštinu u celini⁹⁾ i (2) nadležnost nacionalnog zakona de cuiusa odn. zakona poslednjeg domicila njegovog za nasleđvanje pokretne zaostavštine, a zakon države nalaženja nepokretnosti u pogledu nasleđivanja nepokretne zaostavštine.

Treba istaći da izbor određenog kolizionog sistema predstavlja pravni izraz koncepcije nacionalnog zakonodavstva o takvim pravnim i društvenim kategorijama, kao što su: svojina, brak, srodstvo, stepen emigracije iz zemlje, itd. Jedino se na taj način može objasniti evolucija stavova nekih pravnih sistema u odnosu na rešenja sukoba zakona u ovoj oblasti odnosa sa elementom inostranosti. Uzmimo samo slučaj švedskog prava koje je najpre bilo proklamovano nadležnosti lex ultimi domicilii ostavioca, da bi posle otprilike jednog veka sudska praksa ove zemlje promenila kurs i usvojila primenu nacionalnog zakona ostavioca u pogledu čitave zaostavštine. Najnovija tendencija je, međutim, da se pored državljanstva uzme u obzir i domicil i mesto nalaženja njegove imovine, a kako se, zahvaljujući širokom tumačenju, domicil izjednačava sa boravištem, to se za švedsko pravo može reći da se ponovo nalazi na polaznim pozicijama od pre 150 godina. To sigurno nije plod slučajnosti, već posledica težnje ove imigracione zemlje da na celokupnu zaostavštinu u Švedskoj primeni svoje pravo kada su prebivalište i imovina ostavioca bili na njenoj teritoriji. Ako pretpostavimo da de cuius potiče iz države koja u svojim kolizionim normama polazi od državljanstva kao tačke vezivanja, sukob zakona postaje neizbežan.

Kome u takvoj situaciji dati prevagu? Da li nacionalnom zakonu lica u pitanju ili pravu države u kojoj je ono imalo svoj poslednji domicil ili, možda, zakonu države u kojoj je ostavilo deo dobara? Odgovor na ovo pitanje teško je dati s obzirom da ni jedan kriterijum nije apsolutan po svojoj vrednosti. Zato bi se i ovde mogli naći argumenti koji govore u prilog ili protiv pojedinih od njih, sve u zavisnosti od toga kako se pristupi ovom problemu.

6. Ako bi se pošlo od činjenice da je fizički nestanak jednog lica *conditio sine qua non* za otvaranje nasleđivanja na njegovoj zaostavštini, onda bi nasleđivanje sigurno trebalo podesiti pod nadležnost

⁹⁾ Međutim, i kod ove grupe država moguća su odstupanja od navedenih rešenja kada se radi o nasleđivanju posebnih kategorija objekata (nepokretnosti, po pravilu). U tom smislu su, recimo, rešenja sovjetskog i albanskog prava.

personalnog statuta, a to znači primeniti propise nacionalnog zakona lica o kome je reč. Ova koncepcija polazi od toga da je ličnost ostavilaca u životu svih pravnih odnosa, a njegova imovina samo njen ekonomski izraz koje bez vlasnika nema nekakvog smisla.¹⁰⁾

Državljanstvo kao kriterijum za određivanje nadležnog prava pruža relativno velik stepen pravne sigurnosti. Budući da se, po pravilu, zasniva nezavisno od volje jednog lica ili faktom rođenja na teritoriji jedne države, ono u najvećem broju slučajeva prati to lice do kraja života. Problem, međutim, nastaje kod lica bez državljanstva, kao i u onim slučajevima kada je ostavilac bio državljanin najmanje dve države, jer ni nacionalne kolizivne norme, niti stavovi sudske prakse u odnosu na ovo pitanje nisu jedinstveni. A to, razume se, utiče na vrednost državljanstva kao tačke vezivanja.

Tažo npr. dok italijansko, holandsko i poljsko pravo nasledivanja apatrida regulišu primenom zakona poslednjeg domicila ovih lica, dotle nemačka kolizivna norma sadržana u zakonu od 12. IV 1938. godine polazi od prava države u kojoj je to lice imalo poslednje boravište.¹¹⁾

Primena zakona boravišta ima subsidijaran karakter u holandskom i čehoslovačkom pravu, a ukoliko se ne bi moglo utvrditi da li je i gde ostavilac (lice bez državljanstva) boravio u momentu smrti, pravo ČSR polazi od fikcije da je on imao čehoslovačko državljanstvo (čl. 33 st. 3 zakona o međunarodnom privatnom i procesnom pravu).

Problem se komplikuje kada je de cuius u isto vreme imao državljanstvo bar dve države, jer tada svaka od njih na osnovu suvereniteta polaže pravo da prethodno pitanje reši prema uputstvu sopstvene kolizivne norme. Dakle, radi se o potpuno drugačijoj situaciji od prethodne: dok se u slučaju nasledivanja apatrida moralo pribegavati drugim vezivnim okolnostima, a ne državljanstvu, dotle kod nasledivanja bipatrida u obzir za primenu dolaze najmanje dva nacionalna prava. Koje će to pravo biti zavisi od toga da li je ostavilac bio državljanin zemlje u kojoj se pitanje njegovog nasledivanja postavlja ili ne.

U prvom slučaju najveći broj nacionalnih prava, bilo u svojim zakonskim kolizivnim normama, bilo kroz rešenja sudske prakse, smatra da je de cuius njihov državljanin i, shodno tome, njegovo nasledivanje podvrgava nadležnosti zakona određenog u smislu kolizivne norme *lex fori*.¹²⁾

Možda bi se ovakvom rešenju mogla pripisati izvesna doza nacionalnog pravnog „egoizma”, posebno ako se ima u vidu da je ostavilac mogao živeti dugi niz godina van zemlje porekla i da je u drugoj državi (čije državljanstvo ima kao drugo) zasnovao porodicu i stekao imovinu. Međutim, čini nam se da takvom prigovoru nema mesta, jer

¹⁰⁾ Prema Savinijiju imovina predstavlja „zamišljeni objekat neodređenog sadržaja”. (Cit. prema Boulanger-u, isto, str. 14).

¹¹⁾ §29 EGBGB kao primarnu tačku vezivanja uzima zakon poslednjeg domicila, dok zakon boravišta dolazi u obzir samo ako to lice nije imalo domicil ili se on ne može pouzdano utvrditi.

¹²⁾ Ovo je rešenje čehoslovačkog i albanskog zakona, a prihvata ga i doktrina Z. Nemačke. Holandski autori mu izgleda nisu naklonjeni (Kolewijn, Kisch, npr.), jer dovodi do negiranja stranog državljanstva.

je pomenuto rešenje najlogičnije. Moguća primena drugih, rekli bismo, kvalifikovanih kriterijuma, dolazi u obzir u situaciji kada se sudovi suoče sa problemom nasleđivanja lica sa dva ili više državljanstva, od kojih ni jedno nije domaće. Pribegavanje jedino državljanstvu kao odlučujućoj činjenici, bez ikakvog bližeg određenja, tada se pokazuje kao neadekvatno.

Problem utvrđivanja državljanstva takvog lica, a posredstvom njega i nadležnog prava za nasleđivanje, zbog toga se mora rešavati upotrebom takvih „vezivnih“ elemenata, kao što su: poslednje stečeno državljanstvo (pravo ČSR), najduža vezanost za datu državu (poljsko pravo) ili se, pak, analizom većeg broja okolnosti, kao npr., gde se nalaze domicili ili imovina tog lica, gde mu živi porodica, koji mu je maternji jezik, dolazi do tzv. „efektivnog državljanstva“.

Relativnost državljanstva kao tačke vezivanja pokazuje se i u slučajevima kada sudovi jedne države raspravljaju zaostavštinu državljanina neke strane države koja počiva na principu federativnog uređenja, a koja nema norme o interlokalnom sukobu zakona. U nedostatku uputstva koje vodi primeni zakona jedne od federalnih jedinica takve države (čije je pravo proglašeno za nasledni statut u smislu kolizione norme *lex fori*), domaćem sudiji stoji na raspolaganju nekoliko alternativa. On najpre može da primeni sopstveno pravo (i to materijalno) pozivom na nemogućnost saznanja kako glasi strani zakon. I pored nezgodnih posledica koje može da izazove (retorzija, nepriznavanje takve odluke u inostranstvu), ovakvo rešenje zabeleženo je u sudskoj praksi nekih zemalja.¹³⁾

Nacionalni sudija bi, takođe, mogao da izabere jedan od sistema sukoba zakona unutar federativne države (u stvari, kolizionu normu jedne od federalnih jedinica) i da na taj način dođe do nadležnog prava. Ovakav slučaj pojavio se u praksi libanskog pravosuđa kada je libanski sud, raspravljajući o nasleđu jednog Amerikanca domiciliranog u državi New-York, a umrlog u Washingtonu, primenio zakon ove poslednje države, oslanjajući se na to da je sudska praksa ove federalne države SAD to isto učinila u jednoj ranijoj odluci.¹⁴⁾

Međutim, ni ovo rešenje nije bez određenih slabosti. Iz činjenice proglašavanja nadležnosti prava države Washington došlo se do zaključka da bi tada svaka država u SAD mogla da proglasi nadležnim svoje materijalno pravo, ne vodeći računa o drugim „vezivnim“ okolnostima datog slučaja sa različitim teritorijama unutar SAD (npr. mestu nalaženja dobara zaostavštine, o domicilu ostavioca, itd.). A takvo rešenje, sem malog broja federalnih država SAD, nije naišlo na praktičnu primenu u ovoj zemlji.

Treća alternativa sastoji se u postavljanju jednog subsidijarnog kolizionog pravila od strane domaćeg sudije, različitog od kolizione

¹³⁾ Tako je Narodni sud u Ludusu (Rumunija), raspravljajući o zaostavštini jednog naturalizovanog Amerikanca rumunskog porekla, proglasio nadležnim zakon Indiane (SAD). Međutim, kako i pored svih nastojanja nije uspeo da sazna kako on glasi, sud je na njegovo nasleđivanje primenio rumunsko materijalno pravo.

¹⁴⁾ Vidi komentar uz jednu odluku libanskog suda u „Journal du droit international“, 2—1970, str. 266.

norme *lex fori*. Na taj način praktično dolazi do napuštanja državljanstva kao odlučujuće činjenice i do njegove zamene domicilom. Čini se da je ovakvo rešenje relativno najpogodnije, jer pri postojanju većeg broju elemenata od kojih ni jedan nije prevalentan po svojoj indikativnosti, kreiranje ovakvog kolizionog pravila, pomoću koga dolazi do neposredne primene *lex domicilii de cujusa*, ostaje kao jedina mogućnost.¹⁵⁾ Njegova dobra strana je i u tome što se na taj način izbegava uzvraćanje i upućivanje sa zakona domicila na zakon domaće ili neke treće zemlje.

7. Ni zakon poslednjeg domicila ostavioca kao kriterijum za regulisanje sukoba zakona u materiji zakonskog nasleđivanja nije bez nedostataka. Bilo da je njegova nadležnost prihvaćena za nasleđivanje u celini ili, još češće, samo onda kada se radi o nasleđivanju pokretnosti, ovaj zakon ni izdaleka nije u stanju da obezbedi očekivanu pravnu sigurnost.

Razloge za to treba tražiti najpre u relativnoj neodređenosti ovog pravnog pojma. Tako npr., dok je za zasnivanje domicila u jednom broju država dovoljno da nadležni organ konstatuje da jedno lice već duže vremena legalno boravi na domaćoj teritoriji,¹⁶⁾ dotle druge zahtevaju da se utvrdi i postojanje subjektivnog elementa koji se očituje u nameri određenog lica da se u njoj nastani. Sa druge strane, ono što se pod ovim pojmom razume u kontinentalnom pravu, ne podudara se sa domicilom u smislu anglo-saksonskog prava.¹⁷⁾

Različito shvatanje pojma domicila u uporednom pravu, nameće potrebu kvalifikacije, koja se, po pravilu, vrši prema *lex fori*. Na kako i od ovog pravila ima izuzetaka, a i tamo gde ga se sudovi načelno pridržavaju praksa nije uvek postojana, to je određivanje nadležnog zakona često rezultat trenutne procene interesa domaće države da u datom slučaju primeni ili ne primeni sopstveno pravo. Tako je od ideala koji je trebalo da omogući primenu zakona nezavisno od državljanstva ostavioca ili mesta nalaženja njegove imovine, u stvarnosti ostalo veoma malo. Od niza primera koji to ilustruju, navešćemo nekoliko, po našem mišljenju, najkarakterističnijih.

Tako je High Court of London u slučaju „Ramsay (or Bowie) v. Liverpool Infirmary” (1930) AC 588 odlučio da na nasleđivanje jednog Škotlandanina, koji je 34 godine živeo i umro u Londonu, primeni škotsko pravo. U obrazloženju svoje odluke sud je naveo da je ostavilac do kraja života bio pretplaćen na jedan škotski nedeljni časopis, kao i

¹⁵⁾ Za ovo rešenje zalaže se i holandska pravna nauka u situaciji kada se ne može sa sigurnošću utvrditi federalno državljanstvo lica koje potiče iz SAD, V. Britanije, Australije ili Kanade. (Vidi: *Les régimes matrimoniaux et les successions en droit international privé*, Bruxellis, MCMLXIII, str. 1019).

¹⁶⁾ To nije karakteristično samo za imigracione zemlje koje kao, npr. Švedska, širokim tumačenjem pojma boravišta ovo izjednačavaju sa domicilom, već i za one države za one države koje su svojevremeno ustanovljavale strog režim sticanja domicila za strance na domaćoj teritoriji (Francuska i Belgija, npr.). Umesto tzv. pravnog domicila, sudska praksa ovih zemalja usvaja faktički domicil (*domicil du fait*), ukoliko predstavlja glavno mesto stanovanja lica u pitanju.

¹⁷⁾ O razlikama o kojima je reč vidi: M. Ferid: *Le rattachement autonome de la transmission successorale en droit international privé*, Rec. des cours de l'Académie int. droit international de la Haye, 1974, II, str. 93 i 94.

da je imao običaj na izjavljuje kako je ponosan što je iz Glazgova. Prema Cheshire-u izgleda da ovo nije bio usamljen slučaj u engleskoj sudskoj praksi.¹⁸⁾

I dve odluke francuskih sudova na svoj način ilustruju relativnost domicila kao odlučujuće činjenice. Jedna presuda bila je doneta 1952. godine povodom slučaja „Shashaty” (Trib. civ. Seine, 6. II 1952, Rev. crit. de droit int. privé, 1952, str. 494). U pitanju je bilo nasleđivanje jednog turskog državljanina čije je poslednje boravište bilo u Francuskoj, gde je stekao i neke nepokretnosti, a iza sebe je ostavio i akcije jednog francuskog komanditnog društva. Kada je trebalo ustanoviti gde se nalazi domicil ovog lica, sud je, polazeći od toga da se njegova čitava zaostavština nalazila u Francuskoj, smatrao da je prekinuo svaku vezu sa Turskom, pa je na nasleđivanje njegove pokretne imovine primenio francuski zakon kao zakon njegovog poslednjeg prebivališta.

U jednoj docnijoj odluci, donetoj u vezi sa nasleđivanjem jednog državljanina SAD, koji je ranije imao domicil u Japanu, sud je našao da je de cuius stekao domicil u Francuskoj, iako je samo nakon nekoliko meseci boravka umro u jednom pariskom hotelu. Sledstveno tome, nasleđivanje njegove pokretne imovine bilo je podvrgnuto francuskom zakonu, ma da se pretežni deo zaostavštine nalazio u Zapadnoj Nemačkoj. U razlozima svoje odluke sud je konstatovao da je odlučujući značaj dat njegovoj nameri da se nastani u Francuskoj.¹⁹⁾

Već je istaknuto da je slabost domicila kao odlučujuće činjenice u tome što je njegova pravna sadržina različita u pojedinim nacionalnim pravima. Stvar se još više otežava time što ni principi prema kojima se rešava problem klasifikacije nisu jedinstveni. Naime, dok neke države ovo pitanje rešavaju primenom *lex fori*,²⁰⁾ dotle se u drugim primenjuje *lex causae*.

U vezi sa ovim drugim rešenjem moglo bi se postaviti pitanje, da li rešavanje problema kvalifikacije pomoću *lex causae* stvara mogućnost za ponovnu primenu domaćeg materijalnog prava u slučaju uzvraćanja ili, čak, za primenu neke treće zemlje, ako bi prvobitno oderđeno pravo uputilo na njegovu primenu.

Analiza sudske prakse u svetu, gotovo bez izuzetaka, pokazuje da „renvoi” nije bio prihvaćen kako u slučaju kada je trebalo utvrditi pravnu prirodu predmeta nasleđa,²¹⁾ tako i onda kada je trebalo ustanoviti da li je de cuius imao domicil na domaćoj teritoriji.

Primera radi navodimo jednu odluku Apelacionog suda Monaka iz 1972. godine. Radilo se o zaostavštini jednog Belgijanca koji je umro u Monaku ne sačinivši testamenat. Kao jedini potencijalni nasled-

¹⁸⁾ Ibidem, str. 93.

¹⁹⁾ Radi se o slučaju „Shoeller” koga je raspravljao i okončao svojom odlukom Kasacioni sud 17. VII 1963.

²⁰⁾ Naravno, izraz „*lex fori*” treba shvatiti u smislu nadležnosti materijalnog prava države suda pred kojim se problem kvalifikacije postavlja, jer bi u protivnom moglo doći do primene stranog naslednog statuta.

²¹⁾ Reichsgericht je u jednoj odluci iz 1957. godine ostao dosledan u primeni nacionalnog zakona ostavioca (zakon Kalifornije) i onda kada je trebalo odrediti karakter udela ostavioca u imovini jednog trgovačkog društva.

nik javila se državljanka Monaka, koja je s obzirom na stepen srodstva sa ostaviocem mogla postati naslednik pokretnosti u Monaku, jedino ako bi bilo prihvaćeno uzvrćanje sa nacionalnog zakona de cujusa (zakon Belgije) na zakon Monaka. Međutim, iako je sud prihvatio „renvoi”, a time i nadležnost sopstvenog prava za nasleđivanje pokretnosti, domicil je bio definisan prema belgijskom zakonu kao nadležnom za sâm odnos nasleđivanja (lex causae).

I dok bi se za francusko pravo moglo reći da je jednodušno u pogledu primene lex fori,²²⁾ dotle nemačko pravo u pogledu kvalifikacije izgleda stoji na stanovištu primene lex causae.²³⁾ U tom smislu je bila i jedna odluka Reichsgericht-a od 5. VII 1934. Kada je trebalo odrediti da li će se pojam „preduzeće” shvatiti onako kako je to predviđeno u austrijskom pravu (lex causae) ili prema odredbama nemačkog zakona (lex fori), sud se odlučno izjasnio u prilog prvog rešenja. Istina, Reichsgericht je docnije promenio stav ukoliko je uzvrćanje sa lex causae bilo potpuno, tj. ako bi na taj način došlo do primene nemačkog zakona na nasleđivanje u celini. Očigledno je da se na taj način još jednom želeo da afirmiše princip jedinstvenosti nasleđivanja u pravu Zapadne Nemačke, ali i stav da se prihvatanje „renvoi” izbegne neugodnost izjašnjavanja o stranim pravnim pojmovima.

I pored sve neodređenosti, valja reći da se domicil pokazuje kao vrlo pogodna tačka vezivanja, jer dopušta nacionalnim sudovima da u zavisnosti od procene interesa domaćih naslednika proglase nadležnim svoje ili strano pravo.²⁴⁾ Ta njegova pravna „fleksibilnost” uticala je na to da se i kolizione norme onih zemalja koje su po tradiciji primenjivale realni statut na nasleđivanje nepokretnosti, nađu pred radikalnim zaokretom u smislu generalnog prihvatanja nadležnosti zakona poslednjeg domicila de cujusa u ovoj oblasti.²⁵⁾

8. Videli smo da primena nacionalnog zakona ostavioca ima svog opravdanja ako se problem nasleđivanja tretira izolovano, posmatran isključivo sa stanovišta države čiji je državljanin bio ostavilac ili njega samog. I zaista, nasleđivanje se otvara tek njegovom smrću, a njegova prava i obaveze treba da pređu na druga lica. Međutim, situacija se bitno menja u dodiru ovog pravnog odnosa sa elementom inostranosti. Ukoliko je ostavilac imao imovinu u nekoj stranoj državi, ona ne može da ostane indiferentna prema činjenici smrti ovog lica, naročito ako je u njegovoj zaostavštini bilo objekata (stvari i prava) koji bilo zbog svoje ekonomske vrednosti ili pravne prirode, tangiraju njene socijalne ili ekonomske interese.

²²⁾ Prema Boulanger-u (op. cit., str. 195) ovaj stav bio je izražen i na 58. Kongresu notara Francuske. Bartin, pak, pledira za primenu lex rei sitae kada je u pitanju kvalifikacija pravne prirode objekata nasledstva.

²³⁾ Sud Karlsruhea u odluci od 20. III 1931. primenio je francusko pravo na pitanje kvalifikacije potraživanja cene dobijene prodajom nepokretnosti u Nemačkoj, iako francuski zakon kao lex causae uzvrća i za pitanje kvalifikacije na nemački zakon.

²⁴⁾ U jednoj od citiranih odluka videli smo da je za sud čak bila odlučujuća okolnost to što je de cujus bio pretplaćen na časopis u stranoj državi.

²⁵⁾ Čl. 10 izmenjenog Prednacrtu revizije francuskog C. civil-a (tekst je konačno usvojen 1. VII 1959.) normira da se nasleđivanje u celini reguliše zakonom poslednjeg domicila ostavioca. De cujus se, istina, može pozvati i na neki drugi zakon, pod rezervom primene imperativnih propisa naslednog statuta.

Zbog toga se tendenciji primene ostaviočevog domovinskog prava suprotstavlja opravdan interes domaće države da nasleđivanje svih ili samo pojedinih dobara stavi pod kontrolu svojih propisa. A oni mogu biti: (1) propisi kojima se u skladu sa principima stvarnog prava uređuje pravni režim sticanja svojine mortis causa, (2) odredbe o sudskoj nadležnosti u naslednim sporovima sa elementom inostranosti i (3) norme u kojima se izražava stav nacionalnog prava u odnosu na zakonsku nadležnost za regulisanje nasleđivanja u međunarodnom privatnom pravu.

Iako prve dve kategorije propisa ne predstavljaju predmet našeg interesovanja u užem smislu, mišljenja smo da će nekoliko napomena pomoći da se shvati kakav je i koliko njihov uticaj na zakonsko nasleđivanje sa elementom inostranosti.

9. Analiza propisa poznatih pod imenom normi o građanskim pravima stranca pokazuje da je najveći broj nacionalnih zakonodavstava u principu izjednačio strance sa domaćim državljanima u pogledu mogućnosti biti naslednik u domaćoj državi, bilo bez ikakvog dopunskog uslova, bilo zahtevom o postojanju reciprociteta sa stranom državom.

U državama u kojima se uživanje ovog prava ne čini zavisnim od toga da li i strana država priznaje domaćim građanima nasledna prava u pogledu zaostavštine na svojoj teritoriji, strani naslednici, formalno gledano, imaju isti naslednopravni tretman kao i domaći. Međutim, i u ovim zemljama postoje raznovrsna ograničenja koja dovode do toga da nasledno pravo stranaca ne bude onakvo kakvo uživa domaći naslednik. Ove restrikcije, nema sumnje, predstavljaju izraz nastojanja domaćeg zakonodavca da podvrgne svojoj kontroli nasleđivanje onih objekata koji zbog njihove ekonomske vrednosti predstavljaju dobra od naročito interesa za domaću državu.²⁶⁾

Pretpostavljamo da se pred poljskim sudom od strane naslednika koji žive u inostranstvu postavi pitanje nasleđa poljoprivrednog imanja u Poljskoj. Iako su u smislu čl. 8 zakona o međunarodnom privatnom pravu Poljske stranci izjednačeni u naslednim pravima sa poljskim građanima, sud će pozivom na specijalnu odredbu čl. XXIII Uvodnih odredaba poljskog građanskog zakonika dosuditi stranim naslednicima i legatarima samo pravo na novčanu naknadu vrednosti iste, kada su oni u smislu posebnih propisa isključni u pogledu nasleđa prava korišćenja poljoprivrednog zemljišta. No, pravilo o novčanoj naknadi primenjuje se jedino pod uslovom uzajamnosti.²⁷⁾

Pored ovih ograničenja koja se vrše odredbama privatnog prava (građanskog i naslednog), postoje i restrikcije koje imaju izvor u javnopravnim propisima domaće države o kontroli deviznog prometa sa inostranstvom, a koje sa svoje strane mogu da dovedu do toga da

²⁶⁾ Zato se, po pravilu, u normama o građanskim pravima stranaca iza reči „...izjednačeni u pravima i dužnostima sa domaćim državljanima“, stavlja rezerva „...osim ako posebnim propisima nije drugačije određeno“.

²⁷⁾ Vidi odluku Vrh. suda Poljske od 4. V 1972, III, 368—69, objavljenu u „Journal du droit international“, 2—1974, str. 372. U datom slučaju sud je utvrdio da u odnosima sa Z. Nemačkom postoji uzajamnost u materiji nasleđivanja.

strani naslednici zbog njihove rigoroznosti ne mogu uopšte ili mogu samo delimično da prenesu nasledena dobra ili da izvrše transfer de-
viza dobijenih njihovom prodajom u inostranstvu.²⁸⁾

Kod druge grupe zemalja, u kojima se nasledno pravo tretira kao relativno rezervisano, stranac će biti lišen mogućnosti da dobije bilo šta po osnovu nasleđa (iako mu to *lex successionis* inače priznaje), ukoliko se utvrdi da ne postoji reciprocitet u odnosima nasledivanja sa njegovom državom. Međutim, na taj način po našem mišljenju ne bi trebalo da dođe do automatske supstitucije stranog naslednog statuta (ukoliko je on proglašen nadležnim na osnovu kolizivne norme *lex fori*) domaćim propisima o nasledivanju ili do konfiskacije zaostavštine na domaćoj teritoriji kako je to svojevremeno bilo predviđeno u zakonima nekih federalnih država u SAD.²⁹⁾

Neposredna posledica nepostojanja uzajamnosti sa stranom državom ogleda se u tome što se jedino naslednicima iz te države negira nasledno pravo u odnosu na zaostavštinu na domaćoj teritoriji, pa bilo da se radi o nasledivanju domaćih ili stranih ostavilaca. To drugim rečima znači, da usled nepostojanja uzajamnosti dolazi do drugačijeg rasporeda zaostavštine, ali ne zato što tako izričito naređuje *lex fori* (koji u ovom slučaju nije i *lex causae*), već zbog toga što njegove norme o građanskim pravima stranaca isključuju naslednika iz određene strane države. U svemu ostalom trebalo bi primeniti strani nadležni zakon, tako da na nasleđe mogu doći ne samo domaći naslednici, već i stranci, pod pretpostavkom da tako predviđa nasledni statut, ali i da njihova država izjednačava domaće naslednike sa svojim kada se pred njenim sudovima postavi pitanje priznavanja njihovih naslednih prava.³⁰⁾

10. S obzirom da sporovi iz naslednih odnosa spadaju u konkurentnu primarnu nadležnost posebnog formata, to će se, sa izuzetkom sporova u vezi sa nasledivanjem nepokretnosti, biti nadležan ili nacionalni sud ostavioca ili sud mesta otvaranja nasleđa. Kakav je značaj sudske nadležnosti u ovoj materiji vidi se i po tome što svaki nacionalni sud u iznalaženju nadležnog prava za meritorno regulisanje nasledivanja; konsultuje jedino svoje kolizivne norme i polazi od onakve pravne kvalifikacije pravnih pojmova i ustanova kakva postoji u njegovom sopstvenom pravu. Prema *lex fori* se, zatim, ceni dopuštenosti ustanove uzvraćanja i upućivanja, kao i upotreba instituta „međunarodni javni poredak“ u ovoj oblasti. Zato nije svejedno koji će nacionalni sud biti ovlašćen da postupa po naslednim tužbama.

²⁸⁾ U pravu SSSR-a poseban vid ograničenja naslednog prava stranaca nalazi se u odredbi kojom se vrednost nasledene imovine ograničava na iznos od 10.000 rubalja. Sa druge strane, sud u Remsu je svojom odlukom od 14. I 1974. odbio da dozvoli vršenje prava prelevmana na dobrima u Francuskoj zbog toga što usled strogosti tuniskih valutnih propisa francuski naslednici nisu mogli da izvrše transfer nasledenih dobara (*Journal du droit international*, 2—1975, str. 335).

²⁹⁾ Više o tome: M. Bulajić: Pravo građana FNRJ da nasleduju u SAD na osnovu ugovora o trgovini i plovidbi od 1888. (Slučaj Kolovrat v. Oregon), Arhiv za pr. i društvene nauke, 1—2, 1962, str. 118.

³⁰⁾ Razume se da od države u pitanju zavisi koja će vrsta uzajamnosti po formi i sadržini biti zahtevana.

Uporednopravni pregled normi o sukobu jurisdikcija pokazuje da u velikom broju država koje poznaju sistem pluraliteta zaostavštine, sudska i zakonska nadležnost idu zajedno: u svim situacijama u kojima je nadležan *lex fori*, neposredno na osnovu domaće kolizivne norme ili prihvatanjem „renvoi”, biće nadležni i domaći sudovi. To praktično znači da će domaći sud biti ovlašćen da postupa po podnetoj tužbi uvek kada je ili domicil ostavioca ili njegova nepokretna imovina na teritoriji države suda.³¹⁾

Interesantan je slučaj holandskog prava. Iako stoji na stanovištu primene nacionalnog zakona de *cujusa* na nasleđivanje celokupne zaostavštine, ipak se holandski sudovi oglašavaju nenadležnim kada je nasleđe otvoreno u inostranstvu, bez obzira što se imovina nalazi u Holandiji.³²⁾

11. Pošto smo se u najkraćim crtama upoznali sa uticajem koga vrše norme o građanskim pravima stranaca i norme o sukobu jurisdikcija na konačnu raspodelu zaostavštine, pokušaćemo na kraju da ukažemo na prisnu vezu koja postoji između zakona mesta u kome se nalaze objekti nasleđivanja i njihovog sticanja *mortis causa*.

Nema sumnje da veza o kojoj je reč postoji u svim nacionalnim pravima, jer se nasleđivanje pojavljuje u funkciji prava svojine. Pa ipak, ona je najtešnja u zemljama koje su kroz svoja kolizivna opredeljenja prihvatile sistem podeljene zakonske nadležnosti u materiji interstateškog nasleđivanja. U tim državama nasleđivanje nepokretnosti po tradiciji se podvrgava nadležnost realnog statuta, jer se smatra da ono, budući deo prava svojine, nije ništa drugo do promena u licu njihovog dotadašnjeg vlasnika. Ovo je shvatanje zapadne pravne nauke, a naišlo je i na potvrdu u praksi sudova većine kapitalističkih zemalja.

Interesantni su razlozi koji se navode u prilog isključive primene lokalnog zakona na nasleđivanje nepokretnosti. Tako, npr. *Batifool* prava nadležnost *lex rei sitae* pozivajući se na to da su se ovim zakonom oduvek određivali uslovi sticanja svojine naslednika, da je lokalnim propisima normirano opšte založno pravo poverilaca na imovini de *cujusa*, kao i mere *publiciteta* o stanju svojine na nepokretnostima.³³⁾ Šta više, on proširuje domen primene realnog statuta i na nasleđivanje pokretnih dobara, ističući da se u tom slučaju jedino fingira mesto njihovog nalazanja u domicilu ostavioca.

³¹⁾ Francusko pravo, međutim, daje prilično široku nadležnost domaćim sudovima. Tako čl. 14 C. civil-a dopušta francuskom tužiocu da podvede stranaca pod nadležnost francuskog suda u pogledu zahteva koji se odnose na nasleđivanje pokretnosti, iako je mesto otvaranja nasleđa bilo u inostranstvu. Čl. 15 predviđa nadležnost francuskog suda kadgod je tuženik francuski državljanin u momentu podizanja tužbe, osim za tužbu u pogledu deobe nasleđa i tužbe koje se tiču nepokretnosti u inostranstvu.

³²⁾ Droz u tom smislu citira odluku *Hooge Raad* od 21. IV 1911., kao i jednu noviju presudu koju je doneo *Apelacioni sud* u Hagu 5. III 1958. godine (Vidi: G. A. L. Droz: *Saisine héréditaire et administration des successions en droit français et comparé*, Rev. crit. de droit int. privé, 2—1970, str. 206).

³³⁾ *Batifool* (op. cit., str. 709) se pokazuje kao izraziti pristalica sistema podeljene zaostavštine. On podvlači da je primena jedinstvenog zakona na nasleđivanje nepokretnosti poželjnija od nadležnosti jednog zakona za nasleđivanje u celini.

Ne treba, međutim, zaboraviti da je ovo shvatanje imalo i svoje protivnike. Tako je, recimo, Savinji, pre svih, tvrdio da se zakoni o nasleđivanju prvenstveno tiču ličnosti, pa tek onda njenih dobara, te da je zato teza o principijelnoj lokalizaciji objekata zaostavštine neosnovana. To je, po njemu, metod koji se primenjuje u materiji stvarnih prava i koji se ne bi mogao na identičan način primeniti i u oblasti naslednih odnosa. Ipak, realni statut i po njemu nalazi primenu u materiji koja zbog svog ekonomskog i socijalnog značaja ima više politički, nego nasledni karakter.³⁴⁾

U oceni iznetih argumenata koji govore u prilog isključive nadležnosti *lex rei sitae* mišljenja smo da bi se oni samo delimično mogli usvojiti. Slažemo se sa stavom o generalnoj nadležnosti lokalnog zakona kada je u pitanju sticanje svojine na pojedinim predmetima zaostavštine, ako njihov privredni, strateški ili kulturni značaj to opravdava.³⁵⁾ Međutim, kada se radi o zakonskom nasleđivanju kao načinu sticanja svojine *mortis causa*, čini se da jedino okolnost da se ona nalaze na domaćoj teritoriji nije dovoljna da zasnuje nadležnost *lex fori*.³⁶⁾

Ako bi se primena ovog zakona i mogla tolerisati kada je u pitanju način i momenat sticanja svojine na nasleđu, pravni režim nasledne zajednice koja nastaje između naslednika smrću jednog lica ili kvalifikacija pravne prirode predmeta nasleđivanja, podvrgavanje njegovoj oceni takvih pitanja kao što su: momenat otvaranja nasleđa, kvaliteti koje mora da ima pretendent na nasleđe, problem nasleđivanja komorijenata ili veličina nužnog dela, teško se može opravdati. Međutim, recimo na kraju još i to da čak i u onim pravnim sistemima u kojima je izričito odvojen nasledni od realnog statuta, ovaj drugi dolazi do primene, istina subsidijarne, kada to predmet nasleđivanja ili globalna ekonomska politika države u pitanju iziskuje. Ovo je karakteristično i za pravne sisteme koji u svojim kolizionim normama usvajaju princip jedinstvene zaostavštine. Jedan od najočiglednijih primera za to nalazimo, kao što je ranije istaknuto, u pravu NR Poljske u kome se zbog naglašene intervencije države u domenu poljoprivredne proizvodnje odstupa od jedinstvenog naslednog režima i na nasleđivanje poljoprivrednih imanja isključivo primenjuje poljski zakon.

³⁴⁾ Pod tim on podrazumeva pravno regulisanje imovine u celini, a naročito režim sticanja svojine na poljoprivrednom zemljištu. (Više o tome: Boulanger, cit. delo, str. 43).

³⁵⁾ Nadležnost ovog zakona dolazi u obzir ne samo kada je u pitanju nasleđivanje nepokretnosti u najširem smislu (poljoprivredno zemljište, šume, stambene zgrade), već i onda kada su objekti nasleđivanja prava iz industrijske svojine, akcije i druge hartije od vrednosti, „fond de commerce”, itd.

³⁶⁾ U tom smislu i prof. Eisner (op. cit., str. 172) smatra da iako je *lex rei sitae* nadležan u pogledu stvarnopravnih odnosa povodom stvari, kada su one deo imovinske mase koja je kao celina podvrgnuta posebnom statutu (naslednom, u ovom slučaju), onda taj statut, a ne *lex rei sitae*, određuje pravne odnose u pogledu cele imovine, bez obzira na mesto nalaženja tih stvari.

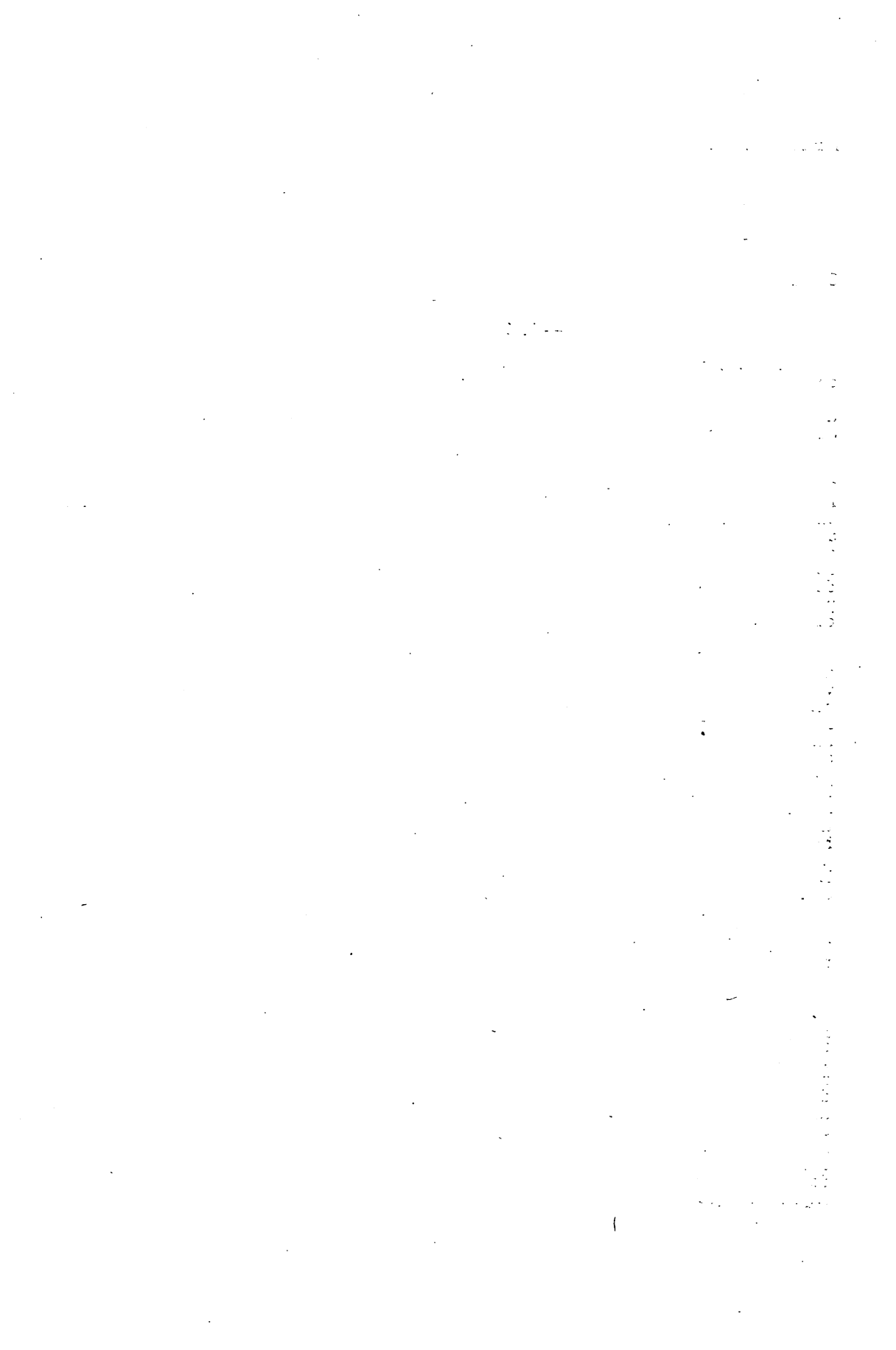
LES PRINCIPES DE COLLISION DE LA DÉTERMINATION DU STATUT
COMPÉTENT EN MATIÈRE DE LA SUCCESSION LÉGALE AVEC L'ÉLÉMENT
ÉTRANGER

— R é s u m é —

La détermination de la loi compétente en matière de la succession intestat dans le droit comparé (la législation et la pratique) est effectuée en se référant sur un des principes de collision bien connus, auquel cas dans un grand nombre d'Etats cette question est réglée par la norme de collision double. Soit qu'on adopte la compétence de la loi nationale du de cuius en ce qui concerne toute sa succession, soit qu'on attribue l'importance décisive à la loi qui est valable dans l'Etat où il avait son domicile ou, encore plus souvent, que la succession des biens immobiliers soit soumise à l'application du droit local du pays dans lequel ces biens se trouvent, la détermination dont il est question est effectuée en fonction d'une série de facteurs dont les plus importants sont les facteurs social, économique et démographique. D'où il s'ensuit que sur chaque norme de collision relative à la succession légale il faut regarder comme sur le sublimé de ceux-ci et l'expression des tendances des législations nationales d'instituer de telles solutions des conflits de lois qui dans la plupart des cas assureront la possibilité de l'application des prescriptions nationales en matière de succession dans laquelle est soit le sujet soit l'objet exprimé avec l'élément étranger.

A part l'importance purement théorique de cette question, elle a aussi une grande importance pratique, eu égard à la circonstance que les choses et les droits qui constituent la succession d'une personne peuvent être d'une plus grande valeur. C'est pourquoi aucun Etat aujourd'hui n'est indifférent quand le problème se pose d'après quel droit national sera traitée la succession de l'étranger sur le territoire national. Il faut souligner, cependant, que les difficultés se manifestent dans la pratique même alors quand tous les Etats intéressés partent des mêmes normes et règles de collision. Cela découle comme conséquence de l'application des institutions qui ont pour résultat de s'écarter de l'application de la loi compétente régulière dans le droit international privé („ordre public”, „action de répliquer et initiation”, réciprocités, etc.). Sur la répartition définitive des biens de la succession influent aussi les différentes dispositions *lex fori* qui ont la source non seulement dans le droit privé mais aussi dans le droit public (les prescriptions sur la limitation de la valeur des biens hérités, les limitations de devise, les dispositions légales spéciales sur la succession de certaines catégories d'objets et de droits).

Le caractère complexe du problème de la détermination du statut compétent dans ce domaine de rapports avec l'élément étranger est encore plus accentué par le fait que certaines notions juridiques qui sont prises régulièrement comme points de ralliement, sont susceptibles à une qualification différente de la part des tribunaux nationaux (le domicile, par exemple), tandis que les autres dans les conditions déterminées font ressortir qu'en dépit de la détermination apparente ne sont pas toujours en mesure d'assurer la sécurité juridique à laquelle on s'y attend (la citoyenneté, par exemple). Ajoutons à cela que l'application du lieu où la chose se trouve (ce que l'on appelle le statut réel) s'impose comme inévitable par rapport au nombre déterminé de questions en relation avec la succession, et même si les débats sur la succession ont lieu devant les tribunaux des Etats qui réglementent la succession en principe par la loi personnelle du de cuius (*lex nationalis* ou *lex domicilii*), il devient évident que par la détermination formelle des normes de collision dans ce domaine est résolu seulement un des problèmes du conflit de lois. Le grand nombre des autres questions et leur résolution varie d'Etat à Etat et dépend du caractère de cet Etat (les pays d'émigration et d'immigration) de même du moment dans lequel cette question se pose devant leurs tribunaux.



Mr VIDOJE MILADINOVIĆ

asistent

OPOZIVANJE USLOVNE OSUDE

1. Razlozi za opozivanje uslovne osude

Uslovna osuda predstavlja odlaganje izvršenja kazne učinioocu (laksjeg) krivičnog dela, pod uslovom da osuđeni za određeno vreme ne izvrši novo krivično delo. Ako lice, prema kome je izrečena uslovna osuda, ne izvrši za određeno vreme novo krivično delo i ispuni sve uslove koje mu sud postavi, utvrđena¹⁾ kazna neće biti izrečena odnosno izvršena. Međutim, ako osuđeni u određenom roku učini novo krivično delo ili pak ne ispuni postavljene uslove, uslovna osuda će se opozvati, a utvrđena kazna izreći i izvršiti.

Krivični zakon SFRJ predviđa tri razloga za opozivanje uslovne osude. Ti razlozi su: a) opozivanje uslovne osude zbog izvršenja novog krivičnog dela, b) opozivanje uslovne osude zbog ranije učinjenog krivičnog dela i c) opozivanje uslovne osude zbog neispunjenja određenih obaveza.

a) Opozivanje uslovne osude zbog izvršenja novog krivičnog dela predviđeno u čl. 54 KZ SFRJ može biti dvojake prirode: obavezno i fakultativno.

Obavezno opozivanje uslovne osude postoji onda kada uslovno osuđeni u vreme proveravanja učini jedno ili više krivičnih dela za koja mu sud izrekne kaznu zatvora od dve godine ili u dužem trajanju. Dakle, kada sud primenom pravila o odmeravanju kazne za novo krivično delo izrekne kaznu od dve ili više godina zatvora, on mora opozvati uslovnu osudu izrečenu za ranije krivično delo. Prema tome, (osnov za obavezno) opozivanje uslovne osude zavisi od težine izrečene kazne. Sa opozivanjem uslovne osude, sud će izreći i ranije utvrđenu kaznu, pa će primenom pravila o odmeravanju kazne za dela u sticaju prema čl. 48 KZ, izreći jedinstvenu kaznu za oba krivična dela i njihovog izvršioca uputiti na izdržavanje kazne.

Fakultativno opozivanje uslovne osude postoji u slučaju kada uslovno osuđeni u vreme proveravanja (kušnje) izvrši jedno ili više kri-

¹⁾ Novi Krivični zakon SFRJ (koji je donet 28. 9. 1976. godine, a stupio na snagu 1. 7. 1977. godine) uvodi termin „utvrđena” umesto ranijeg termina „izrečena” kazna. Čini nam se da novi termin unosi dosta nejasnoće, koja je po našem mišljenju bila nepotrebna. Naime ako sud samo utvrđuje, a ne izriče kaznu, onda bi ona mogla čak da ostane ne saopštena osuđenom i da se on zadrži u neizvesnosti o opomeni na kaznu koju je sud utvrdio. Ako se pak, što se u praksi verovatno i radi, osuđenom saopštava utvrđena kazna, onda je ona njemu praktično izrečena, pa se ne vidi zašto je trebalo unositi nejasnoću koju povlači sadašnja formulacija.

vičnih dela za koja mu sud izrekne kaznu zatvora manju od dve godine ili novčanu kaznu. U ovakvom slučaju sud po slobodnoj oceni donosi odluku o tome hoće li opozvati uslovnu osudu ili neće. Ono na šta ga zakon obavezuje kod donošenja ovakve odluke jeste to da uzme u obzir sve okolnosti koje se odnose na učinjena krivična dela i učinica, a posebno srodnost učinjenih krivičnih dela, njihov značaj i pobude iz kojih su učinjena (čl. 54 st. 2 KZ).

Okolnosti koje zakon nalaže da budu uzete u obzir, igraju odlučujuću ulogu pri oceni težine novog krivičnog dela i društvene opasnosti učinioca dela. Iako zakon omogućava da se uslovna osuda ne opozove i u slučaju kada je učinilac izvršio više krivičnih dela, treba imati u vidu da je to praktično moguće u izuzetnim slučajevima. To se uglavnom u praksi ograničava na slučajeve izazvanih verbalnih delikata, uglavnom kod uvrede i klévete i nekih nehatnih delikata posebno u domenu saobraćajne delikvencije. Srodnost krivičnih dela može ukazati na sklonost uslovno osuđenog učinioca ka određenoj vrsti delikata, što će uticati na donošenje odluke o opozivanju uslovne osude. Motiv izvršenja krivičnog dela ima posebnu ulogu ne samo u utvrđivanju sklonosti uslovno osuđenog, već i za procenu karaktera njegove ličnosti, njegovih pogleda na život i pojedine društvene vrednosti pa i na društvo u celini. Tek kad sve ove okolnosti budu uzete u obzir i proučene, može se znati da li se „svrha kažnjavanja može u potpunosti ostvariti i bez opozivanja uslovne osude ili pak to nije moguće”.²⁾

Pošto razmotri napred izložene okolnosti sud može doneti odluku da opozove uslovnu osudu ili da je ne opozove.

Ako sud donese odluku da opozove uslovnu osudu on će, kao i u prethodnom slučaju, primenom odredaba o sticanju (čl. 48 KZ) izreći jedinstvenu kaznu za dela u sticaju, s tim što će i za novo delo utvrditi kaznu uzimajući kaznu iz uslovne osude kao utvrđenu.³⁾

Ukoliko sud ne opozove uslovnu osudu, on može da postupi dvojako: da za novo krivično delo izrekne uslovnu osudu, i da za novo krivično delo izrekne bezuslovnu kaznu. Ako sud ustanovi da i za novo krivično delo treba da izrekne uslovnu osudu, on će opet primenom pravila o odmeravanju kazne za dela u sticaju iz čl. 48 KZ utvrditi jedinstvenu kaznu za ranije i novo krivično delo i odrediće novi rok proveravanja u granicama od jedne do pet godina računajući od dana pravosnažnosti nove presude. U drugom slučaju kada sud donese odluku da ne opoziva uslovnu osudu, ali za novo krivično delo izrekne kaznu zatvora, tada će doći do prekida roka proveravanja i do upućivanja uslovno osuđenog na izdržavanje kazne zatvora. Vreme provedeno na izdržavanju kazne zatvora neće se računati u vreme proveravanja iz izrečene uslovne osude za ranije delo. Proveravanje koje je prekinuto nastaviće se posle izdržane kazne za drugo delo. Ako je za novo krivično delo izrečena bezuslovna novčana kazna rok kušnje kod uslovne osude za prvo delo se ne obustavlja.⁴⁾

²⁾ Dr Božidar Kraus, Opozivanje uslovne osude, Pravni život, 1957/br. 8—9 str. 13.

³⁾ Dr Ljubiša Jovanović, Krivično pravo, Opšti deo, Beograd, 1978 str. 301.

⁴⁾ Dr Ljubiša Jovanović, cit. delo, str. 301.

b) Drugi razlog za opozivanje uslovne osude jeste ranije učinjeno krivično delo. Naime, ako se posle izricanja uslovne osude sazna za krivično delo koje je osuđeni izvršio pre nego što mu je izrečena uslovna osuda, onda to može biti osnov za opozivanje uslovne osude. Prema čl. 55 KZ SFRJ sud će opozvati uslovnu osudu ako posle njenog izricanja utvrdi da je uslovno osuđeni izvršio krivično delo pre nego što je uslovno osuđen i ako oceni da ne bi bilo osnova za izricanje uslovne osude da se znalo za to delo. Da bi sud ocenio da li treba opozvati uslovnu osudu ili ne, on za to ranije učinjeno krivično delo mora da utvrdi kaznu. Ako utvrđena kazna bude iznad dve godine zatvora ili u dužem trajanju, onda je sasvim jasno da osnova za izricanje uslovne osude nije ni bilo a samo se nije znalo za ovo delo, tako da će sud obavezno opozvati uslovnu osudu i izreći jedinstvenu bezuslovnu kaznu. Međutim, ako sud utvrdi kaznu zatvora do dve godine ili novčanu kaznu onda će on ceniti da li će opozvati uslovnu osudu ili ne. Tako, ako postoji srodnost između ranijeg i sadašnjeg krivičnog dela ili ako se radi o istom krivičnom delu i ako je pri tome pokazana upornost ili su izvršena iz istih motiva, jasno je da izrečena uslovna osuda gubi svoj osnov i svoje opravdanje jer da se za sve ovo znalo u vreme njenog izricanja, ona ne bi bila izrečena. Odluku o opozivanju uslovne osude po ovom osnovu sud može doneti samo u toku vremena proveravanja. Suprotno tome, ako takve okolnosti ne stoje, ako je delo rezultat nehata ili je izvršeno pod dejstvom jakog spoljnog činioca kao izazova ili je samo delo male društvene opasnosti, a nema nišeg što bi menjalo sud o ličnosti učinioca, onda nema samim tim ni osnova za opozivanje uslovne osude, jer bi ona bila izrečena i da se za ovo delo znalo u vreme njenog izricanja.

c) Najzad, treći razlog za opozivanje uslovne osude jeste neispunjenje određenih obaveza (čl. 56 KZ SFRJ). Kao što smo videli, sud može prema čl. 52 st. 2 KZ da u uslovnoj osudi odredi da će se kazna izvršiti ako osuđeni u određenom roku ne vrati imovinsku korist pribavljenu izvršenjem krivičnog dela, ne naknadi štetu koju je prouzrokovao krivičnim delom, ili ne ispuni druge obaveze predviđene krivično-pravnim odredbama. Ako je u uslovnoj osudi naloženo ispunjenje neke od ovih obaveza u određenom roku, pa u tom roku uslovno osuđeni ne ispuni ovu obavezu, sud može da postupi dvojako. On može da produži rok za ispunjenje obaveze u okviru vremena proveravanja ili pak da opozove uslovnu osudu i izrekne kaznu koja je utvrđena u uslovnoj osudi. Međutim, sud ima još jednu mogućnost, a to je da oslobodi uslovno osuđenog od ispunjenja određene obaveze ili da je zameni drugom odgovarajućom obavezom predviđenom zakonom, ako ustanovi da je iz opravdanih razloga ne može ispuniti.⁵⁾

Dakle, kao što vidimo svi razlozi za opozivanje uslovne osude su fakultativne prirode, osim u slučaju kada je izvršeno krivično delo za koje sud izrekne kaznu zatvora od dve godine ili u dužem trajanju.

⁵⁾ Miroslav Đorđević, Opozivanje uslovne osude zbog izvršenja novog krivičnog dela, Jugoslovenska advokatura, 1958/3, str. 50.

2. Vreme proveravanja i opozivanja uslovne osude

Vreme proveravanja ili kušnje je onaj vremenski period u kome sud stavlja na probu uslovno osuđenog izvršioca krivičnog dela da on svojim ponašanjem potvrdi ili opovrgne prognozu o nepotrebnosti izvršenja kazne prema njemu za to delo. Proveravanje se vrši, kao što smo videli, ispunjavanjem niza uslova i ukoliko ti uslovi ne budu ispunjeni, uslovna osuda se mora ili može opozvati. Taj rok provere je, dakle, istovremeno i rok za izvršenje obaveza sadržanih u presudi o izricanju uslovne osude pa, prema tome, i rok za opozivanje uslovne osude. Ukoliko uslovno osuđeni ispuni sve uslove, tj. izvrši sve obaveze naložene presudom u okviru roka proveravanja tada uslovna osuda ne može biti opozvana.

Trajanje proveravanja može biti određeno od strane zakonodavca na dva načina: fiksno ili određivanjem raspona tj. gornje i donje granice. Fiksno utvrđivanje sastoji se u tome što zakonodavac određuje jedinstven rok kušnje za sva krivična dela ili pak za pojedine grupe krivičnih dela s obzirom na njihovu težinu prema zaprećenju kazni. Ovaj način utvrđivanja roka proveravanja, probe ili kušnje uslovno osuđenog učinioca imao je za osnov ujednačavanje sudske prakse i onemogućavanje proizvoljnosti, s jedne strane, i očuvanje snage represije, s druge strane.⁶⁾ Zbog sputavanja slobode sudova i onemogućavanja realne procene potrebnog vremena s obzirom na ličnost, tj. zbog onemogućavanja principa individualizacije, što je u biti same uslovne osude, danas se sve manje primenjuje ovaj metod zakonskog regulisanja roka proveravanja. Relativno određivanje, koje danas dominira u zakonodavstvima, sastoji se u zakonskom utvrđivanju donje i gornje granice trajanja proveravanja. Predviđanjem ovih granica teži se ostvarenju dva cilja: prvo, da se omogući sloboda sudu u određivanju potrebnog vremena za proveru ponašanja određenog učinioca jednog konkretnog krivičnog dela i time ostvari što šira individualizacija ove mere, i drugo, da se u granicama realnosti očuva ujednačenje sudske prakse i onemogućće ekscesni slučajevi.

Naše krivično zakonodavstvo prihvata relativno određivanje roka proveravanja.⁷⁾ Prema čl. 52 KZ proveravanje uslovno osuđenog lica može trajati od jedne do pet godina. U okviru ovih granica sud može da se slobodno kreće tj. da utvrđuje rok proveravanja u svakom konkretnom slučaju. Određivanje donje granice zakonodavac zasniva na činjenici da bi provera u trajanju ispod jedne godine bila nerealna, a određivanje gornje granice zasnovano je na korisnosti. Naime, polazi se od činjenice da bi trajanje roka proveravanja iznad pet godina izgubilo svrhu probe i pretvorilo bi se u specifičnu meru represije.

Utvrđivanje roka kušnje vrši sud u navedenim zakonskim granicama u svakom konkretnom slučaju na osnovu istih onih okolnosti ko-

⁶⁾ Vidi opširnije o tome Dr Tihomir Vasiljević, Uslovna osuda, Mostar, 1935., str. 203—205.

⁷⁾ Izuzetak od ovog pravila postoji jedino u slučaju kada se pomilovanjem zameni izrečena kazna uslovnom osudom. U tom slučaju vreme proveravanja traje tri godine i uz uslovnu osudu ne može se izreći ni zaštitni nadzor, ni izvršenje posebnih obaveza. Vidi čl. 3 Zakona o pomilovanju, „Službeni list SFRJ” br. 4 od 14. januara 1977. godine.

je je uzeo u obzir kod odmeravanja kazne. Drugim rečima, na osnovu istih pravila o odmeravanju kazne čije se izvršenje odlaže, sud određuje i vreme trajanja proveravanja. Pošto su isti osnovi za odmeravanje vrste i iznos kazne, to je jasno da će postojati u izvesnoj meri odnos između visine utvrđene kazne, naročito kada se radi o kazni lišenja slobode i dužine trajanja roka kušnje. Pravilo je dakle, da rok proveravanja bude duži što je kazna veća i obratno, ali u granicama određenim zakonom. Odstupanja su moguća na bazi dejstva neke izuzetne okolnosti vezane za ličnost učinioca. Tako, ako se radi o ličnosti koja je u svemu pozitivna, rok će biti kraći nego što bi po srazmeri sa kaznom trebalo da bude i obrnuto.⁸⁾

U okviru utvrđenog roka proveravanja uslovno osuđeni ne sme da izvrši novo krivično delo i to za celo njegovo trajanje. Izvršenje drugih obaveza može biti naloženo za jedno kraće vreme u okviru roka proveravanja. Otuda je i moguće da se rok za izvršenje ovih obaveza produži i do isteka roka proveravanja.

Opozivanje uslovne osude vrši se u toku trajanja roka proveravanja odnosno kušnje. Kada bude izvršeno krivično delo za koje je uslovno osuđenom izrečena kazna zatvora preko dve godine, uslovna osuda će biti opozvana, a ako je kazna zatvora u manjem iznosu od dve godine ona može biti opozvana. Prema tome, do opozivanja uslovne osude može doći u svakom trenutku za vreme trajanja roka proveravanja. Tok proveravanja prekida se opozivanjem uslovne osude.

Od pravila da se uslovna osuda opoziva u toku trajanja roka proveravanja postoji jedan opšti i nužan izuzetak. I po tom izuzetku, rok opozivanja uslovne osude razlikuje se od roka proveravanja. Naime, uslovna osuda se može opozvati i posle isteka roka proveravanja u trajanju od godine dana. Dakle, rok opozivanja uslovne osude duži je od roka proveravanja odnosno kušnje za godinu dana. Do ovog opozivanja uslovne osude još za godinu dana, tj. do isteka jedne godine od završetka roka proveravanja može doći u dva slučaja. Prvi slučaj je kad je uslovno osuđeni u toku roka kušnje izvršio krivično delo koje povlači opozivanje osude a to je presudom utvrđeno tek posle isteka vremena proveravanja i drugi, ako osuđeni ne ispuni neku od presudom naloženih obaveza u roku koji mu je određen. Ovaj drugi slučaj će postojati onda kada se rok za izvršenje naloženih obaveza poklapa sa rokom proveravanja, tako da traje do poslednjeg dana proveravanja.

Iz teksta čl. 57 KZ ne vidi se jasno da li je ovo naknadno opozivanje od godine dana posle isteka roka proveravanja uvek fakultativno ili je obavezno u slučaju izvršenja krivičnog dela za koje je izrečena kazna preko dve godine zatvora, a ako je izrečena kazna ispod ovog iznosa fakultativno. Čini nam se ispravnije ovo drugo jer je u skladu sa uslovima za opozivanje uslovne osude predviđenih u čl. 54 KZ SFRJ.

⁸⁾ Dr Stanko Frank, Teorija kaznenog prava po Krivičnom zakoniku od 1951. godine, Opšti deo, Zagreb, str. 255.

3. Postupak za opozivanje uslovne osude

Nesumnjivo i nesporno je da postupak za opozivanje uslovne osude, u slučaju izvršenja novog krivičnog dela za vreme roka kušnje, pokreće javni tužilac. To isto bi se moglo reći i za neispunjenje svih onih obaveza čije izvršenje nalaže javni interes. Međutim, postoji dilema ko će pokrenuti postupak za opozivanje uslovne osude u slučaju naknade štete, neplaćanja alimentacije, kao i u slučaju vraćanja imovinske koristi pojedincu do koje je uslovno osuđeni došao izvršenjem krivičnog dela. Ako je krivično delo takve prirode da se goni po službenoj dužnosti, čijim su izvršenjem ili u vezi sa njim nastale obaveze za uslovno osuđenog, logično je da bi nadležnost za pokretanje postupka pripadala javnom tužiocu i onda kada nisu ispunjene obaveze iz presude prema oštećenom. Po našem mišljenju, tužilac bi, pošto sazna za neispunjenje ovih obaveza, bio dužan da pokrene postupak za opozivanje uslovne osude u kome će sud utvrditi postojanje razloga njihovog neispunjenja i na osnovu toga doneti odluku o opozivanju uslovne osude ili o eventualnom produženju roka za njihovo ispunjenje ili pak o njihovom ukidanju.

S obzirom da Zakon o krivičnom postupku⁹⁾ nije izričito predviđeo mogućnost pokretanja postupka za opozivanje uslovne osude od strane drugih krivično procesnih subjekata u slučaju kada javni tužilac ne pokrene ovaj postupak, bez obzira da li se radi o krivičnim delima koja se gone po službenoj dužnosti ili po privatnoj tužbi, mogu se zauzeti različita gledišta. Tako, prof. Vasiljević smatra, da u svim slučajevima, pa i u ovom, pravo na pokretanje postupka pripada samo javnom tužiocu, jer se radi o raspolaganju krivičnom sankcijom, „koja je stvar javnog poretka o kome se stara javni tužilac”.¹⁰⁾ Prema njemu bi oštećeni bio dužan da obavesti javnog tužioca o neispunjenju obaveze iz uslovne osude, a javni tužilac bi, vezan načelom legaliteta, bio dužan da pokrene postupak za opozivanje uslovne osude. Sta više, javni tužilac bi bio dužan da pokrene ovaj postupak i onda kada oštećeni to i ne želi, kada ne daje takvu inicijativu. Ovo gledište bi se moglo prihvatiti sa jednom korekcijom, a to je da oštećeni može da pokrene postupak u slučaju kada javni tužilac to ne učini na njegovu inicijativu. Oštećeni ne preuzima nikakvu funkciju raspolaganja sankcijom, jer tu funkciju vrši sud koji ceni ima li mesta opozivanju uslovne osude zbog neispunjenja naložene obaveze ili ne. U slučaju da nema mesta opozivanju uslovne osude, sud može nerealnu obavezu ukinuti. Tako pokretanje postupka za opozivanje uslovne osude može dovesti i do suprotnog efekta — do ukidanja obaveze, a zadržavanja uslovne osude. Stoga smo mišljenja da bi trebalo da Zakon o krivičnom postupku osim javnom tužiocu, da pravo i ostalim ovlašćenim tužiocima, pod određenim uslovima, da pokrenu postupak za opozivanje uslovne osude.

Postupak za opozivanje uslovne osude i izvršenje krivične sankcije pokreće se pred sudom koji je sudio u prvom stepenu i izrekao uslov-

⁹⁾ Zakon o krivičnom postupku donet je 24. decembra 1976. godine („Sl. list SFRJ” br. 4/77), a stupio na snagu 1. jula 1977. godine.

¹⁰⁾ Dr Tihomir Vasiljević, Postupak za opozivanje uslovne osude zbog neispunjenja određene obaveze, *Jugoslovenska revija za krivično pravo i kriminologiju*, 1968/4, str. 630—633.

nu osudu. Sudija koji za to bude određen (a to može biti i istražni sudija) saslušaće osuđenog, ako je dostupan. Pre početka saslušanja sudija je dužan da osuđenom predoči učinjeni predlog za opozivanje uslovne osude kako bi se on mogao braniti. Osuđeni može zahtevati da iskaz odnosno izjavu daje samo u prisustvu svoga branioca. Isto tako, osuđeni može svoju izjavu dati i u pismenoj formi. Međutim, branilac ne može dati izjavu umesto osuđenog.

Saslušanje osuđenog ima za cilj da se putem njegovog iskaza provere navodi dati u predlogu, kao i da se utvrde razlozi neispunjenja postavljene obaveza. Nakon saslušanja osuđenog, sudija pristupa sprovođenju potrebnih izviđajnih radnji radi utvrđivanja činjenica i prikupljanja dokaza bitnih za donošenje odluke o opozivanju uslovne osude.¹¹⁾ Sprovođenje potrebnih izviđajnih najčešće obuhvata izjave od oštećenog koji može dati korisne podatke o uzrocima neizvršenja obaveza osuđenog, naročito u pogledu obaveza prema njemu, zatim u proveravanju činjenica koje je naveo osuđeni na svom saslušanju,¹²⁾ kao i u prikupljanju drugih dokaza važnih za donošenje konačne odluke.

Pošto sve ove radnje budu obavljene predsednik veća zakazuje sednicu veća na kojoj se odlučuje o podnetom zahtevu za opozivanje uslovne osude. Veće je sastavljeno od trojice stalnih sudija. Na ovu sednicu obavezno se pozivaju ovlašćeni tužilac, osuđeni i oštećeni. Nedolazak ovih lica ako su uredno pozvani, ne sprečava održavanje sednice veća. Na sednici veća sudija izvestilac izlaže stanje stvari, a ovlašćeni tužilac, osuđeni i njegov branilac i oštećeni, stavljaju primedbe, zatim ukazuju na pojedine momente bitne za odluku i na kraju daju svoju ocenu u pogledu učinjenog predloga.

Ako se u toku sudnice utvrdi da osuđeni nije ispunio obavezu koja mu je bila određena presudom, sud može novom presudom odlučiti trojako: a) da opozove uslovnu osudu i odredi da se utvrđena kazna izvrši, b) da odredi nov rok za ispunjenje obaveze zbog koje je pokrenut postupak i c) da ukine ispunjenje obaveze kao uslov koji povlači opozivanje uslovne osude. Dakle, bez obzira za koju se odluku sud opredeli, odluka se donosi u formi presude. Ovo zbog toga, što je „opozivanje uslovne osude po svom značaju i sadržini radnja suđenja: sud se ne ograničava samo na utvrđivanje da li je osuđeni ispunio obavezu čijim je ispunjenjem osuda bila uslovljena, već je dužan da utvrdi i druge činjenice i okolnosti, i odluči koju će od mogućnosti predviđenih u čl. 56 KZ SFRJ koristiti, tj. treba da oceni opravdanost opozivanja ili daljeg opstajanja uslovne osude, odnosno izmene postavljenih uslova i obaveza, zbog čega je to po sadržini i suštini akt suđenja”.¹³⁾ Međutim, ako sud nađe da nema osnova ni jedne od navedenih odluka, on će rešenjem obustaviti postupak za opozivanje uslovne osude. U ovakvom slučaju, proveravanje će se nastaviti do isteka roka kušnje, i ukoliko ne bude novog razloga za opozivanje, uslovna osuda će ostati na snazi.

¹¹⁾ Dr Čedomir Stevanović, Krivično procesno pravo, Posebni deo, Skriptarnica KKSSO Pravnog fakulteta u Nišu, 1978., str. 197.

¹²⁾ Dr Tihomir Vasiljević, Komentar Zakona o krivičnom postupku, Beograd, 1977., str. 581.

¹³⁾ Dr Tihomir Vasiljević, op. cit. str. 583.

RÉVOCATION DE LA CONDAMNATION CONDITIONNELLE

— R é s u m é —

L'auteur expose la révocation de la condamnation conditionnelle dans la législation pénale Yougoslave. Ainsi, d'après la Loi pénale de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie il y a trois fondements pour la révocation de la condamnation conditionnelle, à savoir: la révocation de la condamnation conditionnelle en raison de l'exécution d'une nouvelle infraction, la révocation de la condamnation conditionnelle en raison d'une infraction commise auparavant et la révocation de la condamnation conditionnelle en raison du non-accomplissement d'obligations déterminées.

L'auteur explique dans une mesure plus ou moins large tous les trois fondements, en exposant à ce sujet les variantes possibles que le tribunal peut appliquer dans chacun de ces fondements. Ensuite l'auteur développe dans le texte ultérieur de son travail la question des délais pour la révocation de la condamnation conditionnelle. La durée de la vérification peut être déterminée de la part du législateur de deux manières: elle peut être fixe ou par la détermination de l'étendue c'est-à-dire de la limite supérieure et inférieure. La législation pénale yougoslave a adopté la détermination relative du délai de vérification, c'est-à-dire ce délai de vérification peut durer d'un an à cinq ans.

A la fin l'auteur expose la procédure de la révocation de la condamnation conditionnelle. D'après la Loi de procédure pénale, pour la révocation de la condamnation conditionnelle la procédure est initiée par le procureur public. Eu égard que la Loi de la procédure pénale n'a pas prévu expressément la possibilité d'initier la procédure pour la révocation de la condamnation conditionnelle de la part des autres sujets de procédure judiciaire criminelle dans le cas que le procureur public n'a pas initié la procédure, l'auteur plaide en faveur de la thèse qu'il faut attribuer ce droit aussi aux autres procureurs autorisés.

KLAUZULA REBUS SIC STANTIBUS PREMA ZAKONU O OBLIGACIONIM ODNOSIMA

Revizija ugovora zbog promjenjenih okolnosti spada u red onih molobrojnih zakonodavnih rešenja koja u dobroj meri odstupaju od već postojećih. Odredbe o promjenjenim okolnostima bile su sadržane u Opštim uzansama za promet robom, donetim 1954. godine, koje su inače, na veoma moderan način regulisale ovaj pravni institut. Isto tako, moramo istaći da je sudska praksa veoma uspešno prilagođavala ugovore novonastalim situacijama, ne anulirajući princip vernosti ugovoru. Pravna teorija je klauzuli rebus sic stantibus dala mesto principa koji treba da obuva pravičnost u ugovornim odnosima, ali i sigurnost i poverenje u pravni promet.

Prema uzansi 55 izmena i raskid ugovora zbog promjenjenih okolnosti se mogu zahtevati „ako bi zbog izvanrednih događaja, koji se nisu mogli predvideti u vreme zaključivanja ugovora, ispunjenje obaveze za jednu stranku postalo preterano otežano, ili bi joj nanelo veliki gubitak”. Iz ovoga proizilazi da su uzanse stavljale akcenat na prirodu okolnosti koje remete ugovorni mehanizam; od njih se zahteva da su „izvanredni” i „nepredvidljivi”. Tek kasnije se govori o dejstvu promjenjenih okolnosti na ugovor.

Zakon o obligacionim odnosima (u daljem tekstu Zakon) u odredbama čl. 133—136 najpre govori o uticaju koji promjenjene okolnosti vrše na izvršenje ugovorne obaveze, a posredno o tome kakve su to okolnosti. Pored toga, odredbe kojima se reguliše revizija ugovora su veoma široke, opšte, sa nizom pojmova koji treba da budu ispunjeni sudom vrednosti u svakom konkretnom slučaju. To se vidi već iz čl. 133 Zakona koji glasi: „Ako posle zaključenja ugovora nastupe okolnosti koje otežavaju ispunjenje obaveze jedne strane, ili ako se zbog njih ne može ostvariti svrha ugovora, a u jednom i drugom slučaju u toj meri da je očigledno da ugovor više ne odgovara očekivanjima ugovornih strana i da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je, strana kojoj je otežano ispunjenje obaveze, odnosno strana koja zbog promjenjenih okolnosti ne može ostvariti svrhu ugovora, može zahtevati da se ugovor raskine”. U citiranom članu nailazimo na veliki broj takozvanih pravnih standarda ili generalnih klauzula, kao što su: otežano ispunjenje, svrha ugovora, ugovor ne odgovara očekivanjima strana ugovornica, opšte mišljenje, nepravičan itd. . . Sigurno je, da upotreba ovakvih pojmova omogućava zakonodavcu da jednom odredbom obuhvati veliku različitost životnih situacija. Međutim, ovakvi pojmovi se mogu koristiti samo u određenoj meri. Prekorače-

nje mere može voditi u suđenje bez kriterijuma, u različite odluke za slične situacije i suđenje po osećanjima, a ne po zakonu.

Mi ćemo pokušati da ukažemo na razlike koje postoje između starog i novog rešenja, kako bi omogućili sudovima lakše snalaženje prilikom ocene da li dozvoliti reviziju ugovora ili ne. Takođe je interesantno pitanje na kom pravnom osnovu sud treba da temelji svoju odluku o prihvaćenom zahtevu za raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti.

*
* *
*

Pre nego što pređemo na samu analizu odredaba koje regulišu reviziju ugovora zbog promenjenih okolnosti do kojih dolazi posle zaključenja ugovora, osvrnućemo se na neka pitanja koja nam pomažu da saznamo suštinu i svrhu ovog instituta.

U samom početku razvoja ugovornog prava ugovorna obaveza je bila apsolutna i безусловna. Ugovorna strane su bile dužne da ugovor izvrše u svemu onako kako su se dogovorile. To je značilo potpuno ostvarenje vrhovnog principa u ugovornim odnosima, sigurnost i poverenje u pravni promet. Koliki je značaj ovog načela vidi se po tome što se stepenom njegovog ostvarenja meri vrednost celokupnog pravnog posla. Sva druga načela u pravu moraju se tako ostvarivati da ne ugroze ovaj vrhovni princip. S druge strane ugovor je društveni odnos, pa prema tome podložan promenama. Zato se veoma rano ustupa pred okolnostima koje čine „višu silu” i dužnik se oslobađa odgovornosti za svoju obavezu kada ona postane nemoguća usled ovih okolnosti. Tu dilema nije bilo. Međutim, neke okolnosti koje nastupe posle zaključenja pravnog posla ne moraju da čine izvršenje ugovorne obaveze nemogućim, ali je njeno izvršenje za jednu stranu postalo teško, tako da se od nje zahteva vanredan napor za koji nije kriva, niti ga je mogla očekivati. Zbog toga je još od postglosatora poznata klauzula „Omnis conventio interpretatur rebus sic stantibus” po kojoj svaka strana koja zbog kasnije nastalih okolnosti zapadne u tešku ekonomsku situaciju može zahtevati reviziju, jer, se novo stanje ne slaže sa postojećim stanjem stvari (rebus sic stantibus) na osnovu koga je ona formirala svoju volju kad je pristupila zaključenju pravnog posla.

Devetnaesti vek i kodifikacije koje se donose u to vreme svode značaj ove klauzule na pojedinačno pravilo. Međutim, nagle ekonomske promene u istome tom veku dovele su ponovo do šire promene ove klauzule, kako bi se izbegla mnoga finansijska uništenja.

Srpski građanski zakonik, Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru, kao ni Austrijski građanski zakonik nisu dopuštali primenu klauzule rebus sic stantibus u formi opšteg pravila. Ona se mogla primeniti samo u zakonom predviđenim slučajevima. Osnovni razlog je bio u intenciji da se sačuva načelo autonomije volje i sigurnost pravnog prometa.

Za današnje građansko pravo primena klauzule rebus sic stantibus je sasvim prihvatljiva i „to ne samo s obzirom na potrebu zaštite opravdanih interesa pojedinaca i zaštitu poverenja u poštenje i sigurnost pravnog prometa, već i iz čisto pravno logičke postavke, da se za valjanost pravnih poslova, traži i postojanje prave i saglasne volje kon-

trahenata, kao jednog najesencijalnijeg elementa, sastojka svakog pravnog posla".¹⁾ U uslovima socijalističke robne proizvodnje, institut promjenjenih okolnosti pravno izražava „ekonomski zakon vrednosti u svom pozitivnom delovanju, a time i princip zarade prema radu i uloženom trudu”.²⁾ S druge strane ugovor i dalje ostaje nužan pravni oblik kroz koji se odvija celokupni pravni promet. Jedan broj ugovora se, u najnovijoj koncepciji udruženog rada, javlja u funkciji izvršenja, tj. konkretizacije obaveza preuzetih samoupravnim sporazumima. (Vidi čl. 118 st. 1 Zakona). U takvim uslovima princip vernosti ugovoru se mora poštovati samo donde dok se njime ostvaruju interesi strana ugovornica (dotle je i *pacta sunt servanda* na njihovoj strani) pa prema tome i svrha ugovora kao pravnog instrumenta. Onoga momenta kada zbog izvesnih okolnosti jedna stranka u ugovoru bude stavljena u neočekivano težak položaj ni društvo više ne može da stane iza takvog ugovora i mora dozvoliti njegovu korekciju.

Osnovne pretpostavke za raskid ili izmenu ugovora zbog promjenjenih okolnosti

Uslovi ili pretpostavke neophodne za reviziju ugovora zbog promjenjenih okolnosti, tj. primenu čl. 133 Zakona mogu se podeliti u tri grupe. Jedna grupa okolnosti tiče se samog ugovora kao takvog, njegove pravne prirode. U drugu grupu dolaze pretpostavke koje se tiču okolnosti koje jednom zaključeni ugovor dovode u pitanje. Najzad, jedna grupa uslova tiče se izvesnih okolnosti vezanih za strane ugovornice. Razume se, ova podela je uslovna i nosi nedostatke koje sve klasifikacije u pravu, uopšte imaju. Sigurno je, da je teško zamisliti ugovor bez ugovornih strana, ali ova podela omogućava sistematsku analizu elemenata koji čine ovaj pravni institut.

I

1. Raskid ili izmena ugovora zbog promjenjenih okolnosti može se zahtevati samo ako se radi o dvostrano obavezujućem ugovoru i takozvanom „trajnom” ugovoru, tj. ugovoru koji se ne iscrpljuje izvršenjem dužnikove obaveze u jednom trenutku.

Dvostrano obavezujući ugovor je takav ugovor u kome svaka strana preuzima obavezu na činidbu jer se i druga prema njoj obavezuje na protivčinidbu. To su uzajamni ili sinalagmatski ugovori. Međusobna zavisnost činidbe i protivčinidbe je kod ovh ugovora očuvana od momenta nastanka pa sve do njihove realizacije. Otuda mnogobrojne odredbe regulišu situacije kada jedna strana iz ugovora ne ispuni svoju obavezu ili je izvrši suprotno od ugovorenog. Zahtev za reviziju ugovora proizilazi iz činjenice da je nakon zaključenja ugovora, zbog promjenjenih

¹⁾ Dr Boris Vizner — Dr Vladimir Kapor — Dr Slavko Carić: Ugovori građanskog i privrednog prava, Rijeka 1971., str. 47.

²⁾ Dr Vrleta Krulj: Promjenjene okolnosti i ugovorna odgovornost, Bgd, 1967 str. 124.

okolnosti došlo do poremećaja u funkcionalnoj vezi između činidbe i protiv činidbe, a da za to nisu krive strane ugovornice.

U dostrano obavezujućem ugovoru svaka strana ugovornica vidi zadovoljenje nekog svog interesa. „Cilj ugovora jeste u zadovoljenju prava na činidbu druge strane”.³⁾ To jest cilj ugovora posmatrano sa stanovišta strana ugovornica, ili tzv. „subjektivni cilj ugovora”. U tome što svaka strana vidi u činidbi koju joj duguje druga strana zadovoljenje svog interesa, izražena je tzv. subjektivna ekvivalencija”.⁴⁾ Prestacije ugovornih strana ne moraju biti objektivno ekvivalentne da bi nastao ugovor. Dovoljna procena samih stranaka da je ono što daje jednako onome što prima. „Subjektivna ekvivalencija” u dvostrano obavezujućim ugovorima omogućena je načelom autonomije volje. Otuda narušavanje ove ekvivalencije pravo ne ostavlja bez posledica, već omogućava stranci na čiju je štetu ona poremećena, da traži da se ugovor prilagodi novonastaloj situaciji kako bi ona njime zadovoljila svoje interese zbog kojih je inače, pristupila zaključenju jednog ugovora. To se postiže zahtevom za reviziju ugovora zbog promenjenih okolnosti, „ako se zbog njih može ostvariti svrha ugovora”. Idejom otpadanja svrhe ugovora ili „privatni interes strana ugovornica”.

Objektivna ekvivalencija o kojoj pravo takođe vodi računa štiti se drugim pravnim instrumentima: kod naknade štete u novcu, prekomernog oštećenja, neosnovanog obogaćenja i dr. Razume se, ona je došla do izražaja i u odredbama o raskidanju ili izmeni ugovora za slučaj da posle zaključenja ugovora dođe do promene okolnosti u meri da izvršenje obaveza za jednu stranku postane, bez njene krivice, otežano. O tome u kojoj je meri respektovana „subjektivna ili objektivna ekvivalencija kon klauzule rebus sic stantibus prema Zakonu o obligacionim odnosima govorićemo nešto kasnije.

2. Zakon u odredbama čl. 133 ne govori ništa o vrsti ugovora na koje se može primeniti klauzula rebus sic stantibus, a to je slučaj i sa Uzansama. Smatra se, da se to više manje, podrazumeva, a da je stvar pravne teorije da odredi vrstu ugovora koji se mogu revidirati⁵⁾.

Promenjene okolnosti mogu uticati samo na one ugovore, kod kojih postoji izvesna vremenska distanca između trenutka zaključenja i trenutka izvršenja ugovora. Čini nam se, da se za takve ugovore ne bi mogao upotrebiti termin „dugotrajni ugovori” ili „trajni”, pogotovu što u pogledu ove klasifikacije ne postoji jedinstveno mišljenje. Dugotrajni ugovori mogu biti ugovori koji traju u dužem vremenskom periodu, pri čemu nije bitan uticaj vremena na ugovor, ili bolje reći gde je vreme samo prostor u kome postoji ugovorni odnos, a ne i njegov „aktivni” faktor. Takvi su ugovori sa sukcesivnim isporukama ili ugovori sa odloženom jednokratnom isporukom. Međutim, dugotrajni su i ugovori koji traju u dužem vremenskom periodu i vreme utiče na njih tako što povećava dužnikovu obavezu. (zakup, posluga, ostava, doživotno izdržavanje) Klauzula rebus sic stantibus može se primeniti i na

³⁾ Dr Jakov Radišić: Obligaciono pravo, Niš, oktobar 1976, (skripta) str. 140.

⁴⁾ Isto — str. 140.

⁵⁾ Italijanski građanski zakonik od 1942. godine u čl. 1467 pominje ugovore čije su ispunjenje sastoji u neprekidnim ili sukcesivnim isporukama ili čije je izvršenje odloženo.

jednu i druge i ako su po nekim teoretičarima, ugovori na koje vreme ne utiče aktivno, kratkotrajni ugovori.⁶⁾ Zbog toga treba izbeći strogo određivanje vrste ugovora (s obzirom na vreme) na koje se može primeniti institut promenljivih okolnosti, već se zadržati na konstataciji da su to oni ugovori kod kojih se vreme realizacije ne poklapa sa momentom zaključenja ugovora, i to tako da vremenski interval između njih omogućava dejstvo promenljivih okolnosti na sam ugovor.

3. Ugovor koji se može revidirati shodno čl. 133 Zakona nije zbog promenljivih okolnosti potpuno onemogućen. To znači da se ne radi o nemogućnosti izvršenja ugovorne obaveze već samo o tome da je usled promenjenih okolnosti, izvršenje ugovorne obaveze za jednu stranu postalo otežano. Zakon zahteva da je ugovor i pored promenljivih okolnosti objektivno i subjektivno moguć — izvršiv. To jasno ukazuje na intenciju zakonodavca, a to je slučaj i sa Opštim uzansama za promet robom, da institut nemogućnosti izvršenja ugovara odvoji od situacije kad je izvršenje ugovora samo otežano. Zakon je na taj način samo prihvatio stav izražen u našoj pravnoj doktrini i sudskoj praksi.

Institut nemogućnosti ispunjenja ugovora je veoma star i predstavlja prvi udarac apsolutnoj i ugovornoj obavezi. On je široko prihvaćen već od prvih dana. To je razumljivo ako se ima u vidu da bi prihvatanje odgovornosti za neispunjenje obaveze iz ugovora usled nemogućnosti značilo grubu povredu ideje pravičnosti. Razdvajanje nemogućnosti ispunjenja (čl. 137 Zakona) od instituta otežanog ispunjenja zbog promenjenih okolnosti ima teorijski i praktični značaj. Neskrivljena nemogućnost izvršenja ugovora zbog uzajamne zavisnosti ugovornih obaveza, povlači gašenje obaveze druge strane. Pored toga, neiskrivljena nemogućnost najčešće podrazumeva stvarnu, fizičku nemogućnost, a ne nemogućnost koja je to sa stanovišta svrsishodnosti ugovora. Pojmom nemogućnosti izvršenja može se obuhvatiti i otežano ispunjenje pod uslovom da se pojамne mogućnosti shvate veoma široko. To bi međutim, nosilo u sebi opasnost od oslabljenja na nedovoljno čvrste kriterijume, a to bi ugrozilo načelo pravne sigurnosti.

S druge strane, neki zakonici ne poznaju institut nemogućnosti, već govore o oslobođenju od odgovornosti dužnika za neizvršenje obaveza do koga je došlo i pored pažnje i brižljivosti koju je on primenio. (paragrafi 320—327, BGB). To znači da nemogućnost po Nemačkom građanskom zakoniku obuhvata apsolutnu nemogućnost, ali i nemogućnost usled velikih teškoća u ispunjenju obaveza. Međutim, nemačka sudska praksa se prilikom revizije ugovora ne poziva na ovaj član BGB, već na parag. 242 po kome je dužnik obavezan da činidbu izvrši onako kako to poštenje i savesnost, s obzirom na shvatanje saobraćaja zahteva. Jednoobrazni zakon o međunarodnoj prodaji telesnih pokretnih stvari u čl. 74 govori o oslobođenju od odgovornosti za neizvršenje koje je rezultat „okolnosti koje, prema nameri strana ugovornica u vreme zaključenja ugovora, ona nije bila dužni ni da uzme u obzir, ni da izbegne ili savlada”.

Smatramo da su nemogućnosti izvršenja i otežano ispunjenje ugovorne obaveze zbog promenjenih okolnosti dva različita instituta, koje

⁶⁾ Dr Jakov Radišić: cit. delo str. 158.

treba posebno regulisati. Nemogućnost izvršenja kao što smo rekli ima za posledicu to da ugovorna strana više ne može izvršiti svoju obavezu. To su najčešće slučajevi „fizičke propasti individualne, nezamenljive stvari usled slučaja ili delovanja više sile, ali se može odnositi i na pravnu nemogućnost, ili bolje rečeno nedopustivost ispunjenja ugovorne obaveze, u slučaju stavljanja stvari izvan prometa (extra commercium), zatim eksproprijacija, konfiskacija i slično”.⁷⁾ U ovakvim slučajevima dvostrano obavezujući ugovor redovno prestaje ne *sukobljavajući se* sa načelom pacta sunt servanda.

Pravo na izmenu ugovora priznaje se sasvim izuzetno, ako se radi o nastupanju okolnosti koje izazivaju „nepodnošljiv” poremećaj između činidbe i protivčinidbe, ili prouzrokuju tako radikalne promene da bi bilo suprotno volji stranaka insistirati na njegovom izvršenju. Izuzetna primena ovog instituta opravdava njegovu svrhu i utoliko je u skladu sa načelom pacta sunt servanda.

II

1. Promenjene okolnosti zbog kojih se traži revizija ugovora mora da budu takve da otežavaju ispunjenje obaveze jedne strane. (Čl. 133, st. 1). Zakon o obligacionim odnosima ne kaže ništa o tome koliko treba da bude otežano izvršenje dužnikove obaveze da bi se zbog toga mogla tražiti revizija ugovora. Po uzansi 55 ispunjenje obaveze za jednu stranku treba da je „preterano otežano”. Otuda sudovi nisu dozvoljavali raskid ugovora ili njegovu izmenu ako su izvanredni i nepredvidljivi događaji, nastupili posle zaključenja ugovora, samo neznatno uticali na izvršenje ugovorne obaveze.⁸⁾ Dopustiti reviziju ugovora zbog neznatnih poremećaja u ugovoru značilo bi neopravdano odstupanje od načela poštovanja ugovora. Neznatno otežavanje izvršenja ugovorne obaveze spada u normalan poslovni rizik sa kojim svaka stranka mora da računa kad pristupa zaključenju ugovora. Ona ne mora da snosi samo onaj rizik koji isuviše premaša razumna predviđanja u vreme zaključenja ugovora zbog čega bi bilo nepravično takav rizik prevaliti na teret jedne strane ugovornice.

Nijedan pravni poredak, koji inače usvaja teoriju promenljivih okolnosti nije precizno odredio veličinu gubitka koji bi bio osnov za primenu klauzule rebus sic stantibus. Jedno je ipak sigurno. Svaki poremećaj objektivne ekvivalentnosti između ugovornih davanja ne opravdava reviziju ugovora. Ugovorna veza se može olabaviti samo izuzetno, a to znači kada se radi o grubom poremećaju između činidbe i protivčinidbe. Kad postoji grubi poremećaji, ili teška nesrazmera između činidbe i protivčinidbe nije teško utvrditi u svakom konkretnom slučaju. Pored toga, u svim odredbama koje regulišu ovo pitanje predviđeni su i dopunski kriterijumi na koje se sudovi mogu osloniti prilikom odlučivanja o reviziji ugovora.

⁷⁾ Dr Boris Vizner: Komentar Zakona o obaveznim (obligacionim) odnosima, Knjiga I, Čl. 1—157, Zagreb 1978. godina, str. 547.

⁸⁾ Vidi presudu Višeg privrednog suda, NR. Hrvatska, Sl. 107/5 od 11. III 1955.

2. Strana ugovornica može zahtevati reviziju ugovora ako zbog promenjenih okolnosti ispunjenja ugovora nije naročito otežano, ali se ostvarenjem ugovora ne može ostvariti svrha ugovora. Ovom odredbom zakonodavac uvažava tzv. subjektivnu ekvivalenciju ugovora izražavajući ideju da je neopravdano cilj ugovora svoditi samo na održanje ekvivalentnosti između činidbe i protivčinidbe. Tačno je, da su stranke najčešće zainteresovane da u dvostrano obavezujućem ugovoru za ono što su dale dobiju ekvivalentnu vrednost. Zakon je imajući to u vidu, institutom prekomernog oštećenja (Čl. 139) ili zabranom zelenaških ugovora (Čl. 141) i dr. maksimalno zaštitio strane ugovornice od nesrazmere prestacija. Međutim, svrha ugovora za jednu stranku ne mora da se sastoji u jednakom primanju. Ona može biti zainteresovana za neke druge efekte ugovornog odnosa. Otuda, ako zbog promenjenih okolnosti ne dođe do njihovog ostvarenja, stranka može zahtevati reviziju ugovora. Cilj ugovora procenjuje se, dakle, subjektivno-objektivno. Na to upućuju dopunski kriterijumi na koje zakonodavac ukazuje. Cilj ugovora je otpao ako se nisu ostvarila očekivanja strana ugovornica ili ako su izostali rezultati koji se, s obzirom na prirodu posla, na poslovni odnos između strana ugovornica, običaje koji važe u prometu, očekuju. Otpadanje svrhe ugovora je novina u našem zakonodavstvu koja je u nekoliko pomerila težište teorije promenjenih okolnosti iz čisto objektivne sfere (ugovor se može revidirati ako je ispunjenje ugovorne obaveze za jednu stranu postalo preterano teško ili joj nanosi velike gubitke) u subjektivnu sferu ugovora. Sigurno je, da će to od sudije zahtevati velike napore pošto u svakom konkretnom slučaju mora da iznalazi cilj ugovora i da li je on usled promenjenih okolnosti doveden u pitanje. Zato su Čl. 133 Zakona predviđena još dva dopunska uslova koji moraju biti ispunjeni kumulativno.

a) Promenjene okolnosti mora da otežavaju ispunjenje ugovorne obaveze ili da utiču na cilj ugovora u toj meri da je očigledno da ugovor više ne odgovara očekivanju ugovornih strana, i;

b) da je uticaj promenljivih okolnosti na ugovor takav da bi „po opštem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je”.

Već smo istakli da stepen ugovornice ugovorom žele da zadovolje neki svoj interes. Očekivanja stranaka motivišu zaključenje nekog ugovora. Ona su kod izvesnih ugovora veoma bliska, čak identična sa sadržajem (ugovor o delu), dok su kod drugih, recimo ugovora o kupoprodaji ona udaljenija od sadržaja. Očigledno je da su očekivanja stranaka iz jednog ugovornog odnosa subjektivna kategorija, koja je omogućena načelom autonomije volje. Poštujući „pojedincu garantovanu slobodnu sferu u kojoj on po svojoj volji može da uđe u najraznovrsnija prava i obaveze”,⁹⁾ Zakon je dozvolio reviziju ugovora kad je ispunjenje ugovora otežano, ili se ne može ostvariti svrha ugovora, tako da su očekivanja ugovornih strana izneverena. Pretpostavljena volja stranaka se može utvrđivati na osnovu raznih okolnosti vezanih za ugovor od momenta njegovog zaključenja pa sve do njegovog realizacije. Problem

⁹⁾ Dr Dragoljub Stojanović: Tumačenje ugovora, referat za Simpozijum „Ugovori u privredi i tumačenje ugovora prema ZOO, održanom 19 i 20. XI 1978, Mataruška Banja, str. 4.

nastaje kada sud ne može da izađe „zajednička očekivanja” stranaka, jer se ona maksimalno razilaze i ne mogu se uskladiti tako da jedna strana prihvatiti mogućnost da se ugovor raskine, jer zbog promenjenih okolnosti on više ne odgovara očekivanjima druge stranke. Osnovno je pitanje da li dati prevagu pretpostavljenoj volji stranaka ili tražiti rešenja koja su pravična, razumna itd. Prihvatiti „očekivanja strana ugovornica” kao osnov revizije ugovora znači osloniti se na subjektivni kriterijum koji bi, sam za sebe, bio nedovoljan, i ne bi doveo do praktičnih rezultata. Strana koja bi bila pogođena revizijom ugovora bi u svako doba mogla da ističe hiljade razloga u prilog shvatanju da promenjene okolnosti nisu izneverile očekivanja druge stranke i da to spada u „normalan poslovni rizik”. Zato ni jedan pravni sistem koji je prihvatio teoriju o promenjenim okolnostima ne prepušta isključivo strankama da odlučuju da li će ugovor revidirati ili ne. Naprotiv, pravni poreci skoro svih zemalja pribegavaju objektivnim kriterijumima imajući u vidu činjenicu da ugovor nije samo instrument za ostvarenje interesa strana ugovornica već i forma za ostvarenje društvenih interesa. Budući da je ugovor instrument objektivnog pravnog poretka to objektivno pravo pretstavlja još jednu od granica autonomije volja. „Stranke su dužne da slede u svom samoopredeljenju ovaj nadindividualni poredak...”¹⁰⁾ Zato Zakon zahteva još jedan dopunski uslov koji takođe mora da bude ispunjen kumulativno „da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati na snazi ugovor takav kakav je”.

Stranka kojoj je otežano ispunjenje odnosno koja zbog promenjenih okolnosti ne može ostvariti svrhu ugovora dovoljno je zaštićena, jer ne mora da dokazuje ne svrsishodnost ugovora, već sud ispituje svrhu ugovora koju bi razumne osobe imale kad bi se našle u identičnoj situaciji. Naša dosadašnja sudska praksa morala je da svoje odluke o reviziji ugovora naslanja na druga načela kao što su načelo savesnosti i poštenja i načelo ekvivalentnosti prestacija. Nema sumnje, da se načelo savesnosti i poštenja javlja kao vrhovni regulator ugovornih odnosa i da je revizija ugovora zbog promenjenih okolnosti neminovna posledica njegove realizacije. Čini nam se, zbog toga, da nema razloga da se u primeni klauzule rebus sic stantibus sudovi posredno oslanjaju na načelo dobre vere, već je neophodno da ono bude ugrađeno u sistem pretpostavki potrebnih za reviziju ugovora. Odredba čl. 133 Zakona je formulisana prema potrebama prakse i načelo savesnosti i poštenja ugradila u mehanizam revizije ugovora. To je izraženo zahtevom „da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati ugovor „takav kakav je”.

Već smo istakli da „objektivizacija u klauzuli rebus sic stantibus nije novina u pravnim poretcima i da slične ideje sadrže i zakoni drugih zemalja. Civilni zakon Nemačke demokratske Republike od 1975. godine u parag. 78 dozvoljava izmenu ugovora ako su se okolnosti merodavne za njega toliko izmenilo da „prema stanju društvenog razvika i odnosa između partnera, od jednog od njih se ispunjuje više ne bi moglo tražiti”. Nemačka sudska praksa je prihvatila Öertmann — ovu teoriju o otpadanju osnovice posla, ali kao opštu ideju koja se mora primenjivati u skladu sa načelom dobre vere iz parag. 242 i parag. 157.

¹⁰⁾ Dr. Dragoljub Stojanović: Uvod u građansko pravo, dopunski materijal koji je prilagođen Zakonu o obligacionim odnosima, Niš, 1978. str. 23.

Osnov posla čine pretpostavke ugovornih stranaka o izvesnim okolnostima pri čijem postojanju se može ostvariti njihova volja. Osnov posla ne ulazi u sadržinu posla, ali je temelj na kome ugovor nastaje. Osnov posla je izostao ako su se okolnosti toliko promenile da se ne može zahtevati od ugovorne stranke da snosi nepravični rizik. Očigledno je, da je ova teorija mnogo uticala na naše zakonodavno rešenje iz čl. 133 Zakona, jer se za njihovu primenu zahteva da ugovor više ne odgovara očekivanjima stranaka. Razume se, nemačka sudska praksa je osnov pravnog posla dovela u vezu sa načelom savesnosti i poštenja i reviziju dozvoljava samo uz sadejstvo oba ova kriterijuma.

Međutim, postavlja se pitanje da li načelo dobre vere pretstavlja dovoljnu objektivizaciju pretpostavki neophodnih za reviziju ugovora. Iako je načelo dobre vere pravni standard ili opšta norma čini nam se da primenjena na konkretni slučaj postaje dovoljno odrediv kriterijum i dovoljno objektivna koji ne vređa ni načelo jednakosti građana pred zakonom, a ni princip vernosti ugovoru. Zakonodavac je imajući u vidu opštost ovog načela u čl. 135 naveo okolnosti značajne za odluku suda prilikom odlučivanja da li dozvoliti reviziju ugovora ili ne. Naime, sud je dužan da prilikom raskidanja, odnosno, izmene ugovora naročito vodi računa o svrsi ugovora, o uobičajenom riziku kod ugovora određene vrste, o opštim interesima i interesima obeju stranaka.

S druge strane načelo svestranosti i poštenja ne dopušta narušavanje ekvivalentnosti između činidbe i protivčinidbe ili načelo jednake vrednosti uzajamnih davanja u dvostranim ugovorima. (čl. 15 Zakona). Načelo jednake vrednosti uzajamnih davanja duboko je prožeto idejom pravičnosti jer zahteva da ugovorne strane prilikom zaključivanja dvostrano obavezujućih ugovora postignu dogovor po kome će za ono što su dužne dati i učiniti dobiti jednaku protivvrednost. Zato je sudija dužan da u svakom konkretnom slučaju uporedi činidbu sa protivčinidbom i da ustanovi u kojoj je meri poremećena srazmera između njih. U praksi sudovi tako i postupaju. S druge strane načelo jednakog davanja ograničava se načelom pravičnosti jer se revizija ugovora može zahtevati samo kad je ekvivalentnost tako poremećena da je nedopustivo insistirati na održanju takvog ugovora. Uzanse br. 55—59 su neposrednije izrazile princip ekvivalentnosti jer su zahtevale da je ispunjenje ugovorne obaveze preterano otežano i da stranci nanosi veliki gubitak. Zakon je u prvi plan stavio ideju o pravičnom ugovoru koja u sebe uključuje i načelo jednakog davanja. Izvestan strah kod pravnih teoretičara proizilazi iz saznanja da je ideja pravičnosti u čl. 133 isuviše široka da bi mogla da se u praksi svede u objektivna merila pomoću kojih bi se odlučivalo o mogućnosti korekcije ugovora. Međutim, princip ekvivalentnosti je moguće ispitati kod svakog dvostrano obavezujućeg ugovora, ako ugovorne strane na tome insistiraju. Kod klauzule rebus sic stantibus održanje srazmere u vrednosti između činidbe i protivčinidbe javlja se kao poslednji koncentrični krug na koji se sud može pozivati kod revizije ugovora. Stranka koja je verujući u princip pacta sunt servanda zaključila ugovor u kome su ispunjeni samo njeni interesi gubi bitku u sukobu sa objektivnim pravom ako ugovor nije shvatila kao mehanizam u kome i druga stranka ima svoje mesto. Ugovor je

zajednica ravnopravnih članova i Zakon ne može bez ikakvih razloga preferirati jednu od njih. Drukčije shvatanje ugovora je antisocijalno i egoističko.

III

1. Treća grupa pretpostavki odnosi se na ugovornu stranku koja zbog promjenjenih okolnosti ugovor može da izvrši *pod* veoma nepovoljnim uslovima. Ona ne može zahtevati izmenu ugovora ako je propustila u momentu zaključenja ugovora uzme u obzir okolnosti na koje se poziva. Rekli smo da načelo autonomije volje garantuje stranama ugovornicama slobodu da sadržinom ugovora obuhvate najrazličitija prava i obaveze. Kod trajnih ugovora stranke imaju izvesne pogodnosti jer ostvaruju neke potrebe u budućnosti, što nije slučaj kod takozvanih „trenutnih” ugovora. Kod sukcesivne isporuke strana ugovornica koja ne poseduje veći skladišni prostor gde bi mogla smestiti celokupnu robu lišava se obaveze da zakupi nove skladišne prostorije, zatim izdataka u vezi sa čuvanjem osiguranjem robe itd. . . Na drugoj strani, isporučilac je opterećen obavezom sukcesivne isporuke, eventualno skladištenjem određene robe, čuvanjem, itd. . . Zbog toga stranka koja iz ugovora uživa takve pogodnosti mora snositi i izvestan rizik. Ona mora voditi računa ne samo o okolnostima koje postoje u vreme zaključenja ugovora, već i o onima koje mogu nastati posle zaključenja ugovora. Sa kojim okolnostima je stranka ugovornice morala da računa, kolika je njena obaveza itd, procenjuje se objektivno, subjektivno a u zavisnosti od vrste ugovora, cilja ugovora, okolnosti pod kojima je ugovor zaključen, interesa strana ugovornica itd. . .

Uzansa br. 55 je zahtevala da su posle zaključenja ugovora nastupili događaji koji se nisu mogli predvideti. Osnov ovakvog shvatanja je teorija „impvizije” francuskog prava. Utvrđivanje ove pretpostavke u praksi se svodilo na konstataciju da su okolnosti nastupile posle zaključenja ugovora. Na taj način se ugovor mogao raskinuti veoma lako pri čemu je rizik promjenjenih okolnosti neopravdano prevaljivan na drugu stranku, a da se preko pažnje stranke u pogledu budućih okolnosti olako prelazilo. Otuda je ispravno što Zakon rizik promjenjenih okolnosti raspoređuje na obe strane ugovornice, zahtevajući od njih da prilikom zaključivanja ugovora postupaju sa pažnjom koja se u prometu od njih očekuje. Sličnu odredbu sadrži i Jednoobrazni zakon o međunarodnoj prodaji telesnih pokretnih stvari ističući da stranka ugovornica neće biti odgovorna za neizvršenje zbog okolnosti koje „prema nameri strana ugovornica u vreme zaključenja ugovora, ona nije bila dužna ni da uzme u obzir, ni da izbegne ni da savlada; u nedostatku namere strana ugovornica treba ispitati koje bi namere redovno imala razumna lica istih svojstava kad bi se našla u identičnoj situaciji”. (čl. 74).

2. Strana ugovornica kojoj je, zbog promjenjenih okolnosti ispunjenje ugovora otežano, ili ako se zbog njih ne može ostvariti svrha ugovora ne može zahtevati raskid ili izmenu ugovora, ako se radi o okolnostima koje su se mogle izbeći ili savladati. Uzanse su za takve okolnosti upotrebljavale atribut „izvanredni događaji” što ukazuje na neizbežnost i neotklonjivost događaja. U uzansi 56 su primera radi nabro-

jani „izvanredni“ događaji, kao što su: prirodni događaji (suša, poplava, zemljotres), upravne mere (ograničenje uvoza, izvoza, promena politike cena) i ekonomske pojave (izuzetno veliki pad ili skok cena). Sigurno je da mnogi od ovih događaja u svim društveno-ekonomskim sistemima, pa i u našem odavno ne pretstavljaju izvanredne događaje. Mnogi od njih, promena politike cena, ograničenje uvoza i izvoza i dr. ulaze u krug okolnosti o kojima je stranka dužna da vodi računa još u momentu zaključenja ugovora. Sud mora, sve ovo da ima u vidu. Na taj način se smanjuje domašaj primene ovog instituta. U našem sistemu politika cena nije događaj koji je van privredne sfere strana ugovornica. Cene se, sve češće određuju sporazumno od strane svih učesnika u privredi, zbog čega one ne mogu predstavljati nepredvidljiv događaj. Strana ugovornica koja zbog povećanja cena traži izmenu ugovora ne može biti zadovoljena u svom zahtevu, jer je postupila sa nedovoljnom pažnjom u pravnom prometu. Sud će stranku osloboditi ugovora samo ako dokaže da okolnosti na koje se poziva nije mogla ni da savlada, ni da izbegne. Smisao ovog instituta i jeste u tome da se stranka oslobodi neočekivanog i preteranog rizika koji joj se ne može pripisati u krivicu. Samo u tom slučaju, insistiranje na održanju ugovora je nepravično, a odstupanje od pacta sunt servanda opravdano:

3. Stranka koja želi raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti mora da se obrati sudu sa zahtevom da želi da raskine ugovor. Sud će nakon što razmotri pretpostavke neophodne za reviziju ugovora uvažiti njen zahtev ili ga odbiti. Ako sud prihvati zahtev za raskid ugovora druga strana može održati ugovor ako „ponudi ili pristane da se odgovarajući uslovi ugovora pravično izmene“ (stav 4, čl. 133). Ideja o mogućnosti održanja ugovora od strane druge strane ugovornice motivisana je činjenicom da raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti može ozbiljno ugroziti opravdane interese druge strane.

Kad se govori o održanju ugovora onda se misli samo na formalnu vezu koja postoji sa »starim ugovorom« jer je »pravično revidiran« ugovor, praktično novi ugovor. Odluka suda u ovom slučaju ima značnije novacije jer je na mesto postojeće ugovorne obaveze došla nova. Ovo napominjemo zbog toga što se revizija ugovora prema intenciji zakonodavca može izvršiti samo u slučajevima kada su nastupile okolnosti toliko promenile ugovor da ga strane ugovornice, pri takvom stanju stvari, ne bi ni zaključile. Su je dužan da kreira „novi ugovor“ prema pretpostavljenoj volji strana ugovornica ili očekivanjima obeju stranaka od kojih je zavisilo zaključenje ugovora. To nalaže načelo autonomije volje stranaka. Kod klauzule rebus sic stantibus načelo dobre vere ograničava ovaj princip i omogućava sadržinsko oblikovanje ugovora. Intervencija suda u ugovorne odnose može se opravdati prećutnim uslovom stranaka da u sukobu ugovora i stvarnosti sud stupi na scenu, a s druge strane ulogom koju sud kao društvena institucija ima u očuvanju pravnog poretka. Pravična izmena ugovora znači da sud mora da iznađe za ugovor takvu sadržinu koja će u novim uslovima najviše zadovoljiti interese stranaka, i opravdati svrhu ugovora.

4. Stranka koja je ovlašćena da zbog promenjenih okolnosti zahteva raskid ili izmenu ugovora dužna je o toj svojoj nameri odmah da

obavesti drugu stranu, i ako to ne učini, odgovara za štetu koju je druga stranka pretrpela zbog toga što je zahtev nije na vreme saopšten (čl. 134).

Obaveza obaveštenja najčešće ne ulazi u sadržaj ugovora, ali se ona podrazumeva iz načela savесnosti i poštenja. Ugovor je interesna zajednica zbog čega svaki od učesnika u njoj mora da pomogne njenom ostvarenju. Obaveštenja se mogu odnositi na razne okolnosti vezane za ugovor, a načelo savесnosti i poštenja ih nameće stranama i pre nego je došlo do zaključenja ugovora i proteže ih sve do realizacije ugovora, pa i posle.

Kad Zakon nalaže jednoj strani obavezu obaveštenja to znači da se obaveštenje ne odnosi na bilo koje okolnosti vezane za ugovor, već na one koje su veoma važne za ugovor, ili bi neobaveštavanje o njima izazvalo štetu drugoj strani ugovornici. Namera da se ugovor raskine spada u okolnost koja zadire u pitanje postojanja samog ugovora, zbog čega Zakon izričito propisuje obavezu obaveštenja o njoj. Propuštanje ove obaveze povlači sankciju naknade štete. Moguće je da druga ugovorna strana propusti da preduzme mere potrebne za zaštitu njenih prava i pravom zaštićenih interesa, jer nije bila obavешtena o nameri druge strane da ugovor raskine.

5. Kada sud dozvoli raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti on je stranku koja je tražila raskid oslobodio neskrivljenih teškoća, koje je trpela u vezi sa izvršenjem svoje ugovorne obaveze. Ideja pravičnosti je zadovoljena. Međutim, druga strana može zbog raskida ugovora neopravdano da trpi izvesnu štetu. Uzanse 55 do 59 nisu regulisale ovaj slučaj, tako da je rizik raskida ugovora zbog promenjenih okolnosti nepravedno prevaljivan na drugu stranu. Promenu okolnosti nije skrivila druga ugovorna stranka. Ona mora da uvaži raskid ugovora jer on više nije „razumni instrument kojim se mogu zadovoljiti interesi jedne od ugovornih strana”. Međutim, ona ne mora da podnese celokupnu štetu do koje može doći usled raskida ugovora. Zakon je st. 5 čl. 133 predvideo mogućnost da sud na zahtev oštećene strane dozvoli naknadu pravične štete. Naknadom štete ne može se zameniti ispunjenje ugovora već se njome pokriva šteta koja nastaje u vezi sa pripremanjem izvršenja ugovora. Ako bi se naknadom štete nadoknađivala šteta zbog neizvršenja ugovora u celini onda bi se institut raskida ili izmene ugovora zbog promenjenih okolnosti doveo u pitanje. Pošto je ovo novina sudovi će morati o ovome da vode računa kako se ne bi dozvolila mogućnost anuliranja čitave institucije.

Pored toga, raskid ili izmena ugovora mogu da koriste jednoj ili obema strankama. Zbog toga sud može izvršiti prebijanje koristi sa štetom vodeći računa o interesima obeju ugovornih strana. Ovu ideju najbolje je izrazio parag. 79 st. 2 Civilnog kodeksa DDR „ako ugovor bude izmenjen ili raskinut, nužne troškove koji time budu uslovljeni, kao i oni koji su nastali u pripremanju ispunjenja ugovora, snosiće partneri srazmerno koristi koja za njih proizilazi iz izmene ili raskida ugovora”.

6. Najzad raskid ugovora zbog promenjenih okolnosti ne može se zahtevati ako su se okolnosti promenile posge roka određenog za ispunjenje ugovorne obaveze. (st. 3 čl. 133). Primena klauzule rebus sic stanti-

bus tiče se samo onih ugovornih obaveza čije je ispunjenje sporazumom stranaka odloženo za neko kasnije vreme, različito od vremena zaključenja ugovora. Slučaj naknadnog sporazuma o odlaganju prvobitno utvrđenog roka ispunjenja ugovorne obaveze upodobljava se sa gornjim i dolazi u obzir za primenu instituta revizije ugovora. Međutim, ako je do pomeranja roka izvršenja ugovora došlo mimo sporazuma stranka, kao što je docnja (morae debitoris) primena čl. 133 ne dolazi u obzir. U tom slučaju dužnik je „skrivio” nastupanje promenjenih okolnosti zbog čega je dužan da sam snosi rizik takvog ponašanja.

7. Revizija ugovora se može tražiti ako u momentu podizanja zahteva još postoji otežano ispunjenje ili se zbog promenjenih okolnosti ne može ostvariti svrha ugovora. Ovo nije izričito sadržano u odredbama koje regulišu klauzulu rebus sic stantibus, ali proizilazi iz njene suštine. Razumno je očekivati da stranka na čijoj strani su na bilo koji način otpale okolnosti koje su otežavale ugovor ili zbog kojih je svrha ugovora dovedena u pitanje, neće zahtevati reviziju ugovora samo zbog toga što joj je nekad to izvršenje bilo otežano. Sigurno je da bi to bilo očigledno nedopustvo narušavanje načela vernosti ugovoru. Ovde treba praviti razliku od nekih sličnih instituta građanskog prava kod kojih je po ovom pitanju zauzeto suprotno stanovište. Poznato je, da Zakon pruža najefikasniju zaštitu u slučaju narušavanja principa jednake vrednosti davanja kroz institut prekomernog oštećenja. Pravo da se zahteva poništaj ugovora zbog prekomernog oštećenja prestaje istekom godine dana od njegovog sklapanja. Ova odredba ukazuje da je zakonodavac ostavio pravo na zahtev za poništaj i kada je u momentu podizanja tužbe očigledna nesrazmera sasvim nestala ili je takva da više nema karakter očigledne nesrazmere. Čini nam se, da se ovakav stav zakonodavca teško može opravdati, i da bi analogna primena na slučaj promenjenih okolnosti bila nedopustiva. Zahtev izražen klauzulom rebus sic stantibus se nikada ne bi mogao dovesti u sklad sa mogućnošću da se njome koristi i onda kada su prestale osnovne pretpostavke za njenu primenu: otežano ispunjenje i nemogućnost ostvarenja svrhe ugovora.

IV

Konačno pitanje koje se postavlja u vezi sa raskidom i izmenom ugovora zbog promenjenih okolnosti jeste mogućnost odricanja od pozivanja na promenjene okolnosti koja je reglisana čl. 136.

Sloboda odricanja od prava da se zahteva raskid ili poništaj ugovora proizilazi iz čl. 10 Zakona kojim se reguliše slobodno uređivanje obligacionih odnosa. Ova mogućnost nije bila predviđena našim dosadašnjim propisima, tako da su bila podeljena mišljenja o pravnom dejstvu odricanja od zahteva za reviziju ugovora. Neki sudovi su odredbe o odricanju smatrali bez ikakvog pravnog dejstva-ništavnim, dok su ih drugi sudovi smatrali punovažnim. U pravnoj teoriji je bilo shvatanja da odricanju treba priznati pravno dejstvo utoliko pre, što je, moguće da stranke punovažno preuzmu rizik nemogućnosti ispunjenje ugovora usled „slučajeva više sile”. Zakon je u čl. 136 dozvolio punovažno odricanje od pozivanja na promenjene okolnosti, ali je tu mogućnost dvos-

truko ograničio. Intencija zakonodavca je bila da stranama ugovornicama dozvoli preuzimanje rizika promenjenih okolnosti imajući u vidu činjenicu da „trajnim ugovorima” stranke ostvaruju izvesne interese u buućnosti zbog čega moraju da podnesu veći teret, po principu kome korist tome i šteta.

Ograničenja punovažnog odricanja od pozivanja na reviziju ugovora kreću se u dva pravca.

1. Stranke se mogu ugovorom unapred odreći pozivanja na *određene* okolnosti. Opšte je pravilo ugovornog prava da se stranke ne mogu unapred odreći generalno, svih mogućnosti raskidanja ili poništenja ugovora iz bilo kojih razloga. Tamo gde Zakon dozvoljava odricanje od izvesnih mogućnosti (prava) iz ugovora, odricanje je dopušteno samo za tačno određena prava (ukoliko nije, *ex lege*, zabranjeno odricanje od njih). Shodno tome dozvoljena je mogućnost odricanja od određenih okolnosti koje otežavaju ispunjenje ugovora ili onemogućavaju da se ispuni svrha ugovora. Ovom odredbom se omogućava stranama ugovornicama da kad zaključuju takozvane trajne ugovore delimično preuzmu rizik teškoća koje mogu da nametnu promenjene okolnosti.

S druge strane, zakonodavac je mogućnost odricanja od zahteva za reviziju i dalje ograničio ističući da je odricanje ništavo ako se sukobljava sa načelom savesnosti i poštenja. Ovo ograničenje objašnjava strah zakonodavca da odricanje ne eliminiše institut raskida ili izmene ugovora zbog promenljivih okolnosti. Ako se zna da se raskid može zahtevati kada je očigledno da ugovor ne odgovara očekivanjima stranaka i „da bi po opštem mišljenju bilo nepravično održati ga na snazi takav kakav je” onda se može očekivati velika briga za pravilnu primenu ovog instituta. U sprezi između slobode stranaka da svojom voljom preuzimaju rizik nastupanja promenljivih okolnosti i težnje da se zabrani neopravdano prevaljivanje tereta promenljivih okolnosti na jednu stranu ugovornicu, čini se da je pronađena prava mera koja miri ove dve oprečne ideje.

LA CLAUSE REBUS SIC STANTIBUS D'APRÈS LA LOI RELATIVE AUX
RAPPORTS D'OBLIGATION

R é s u m é

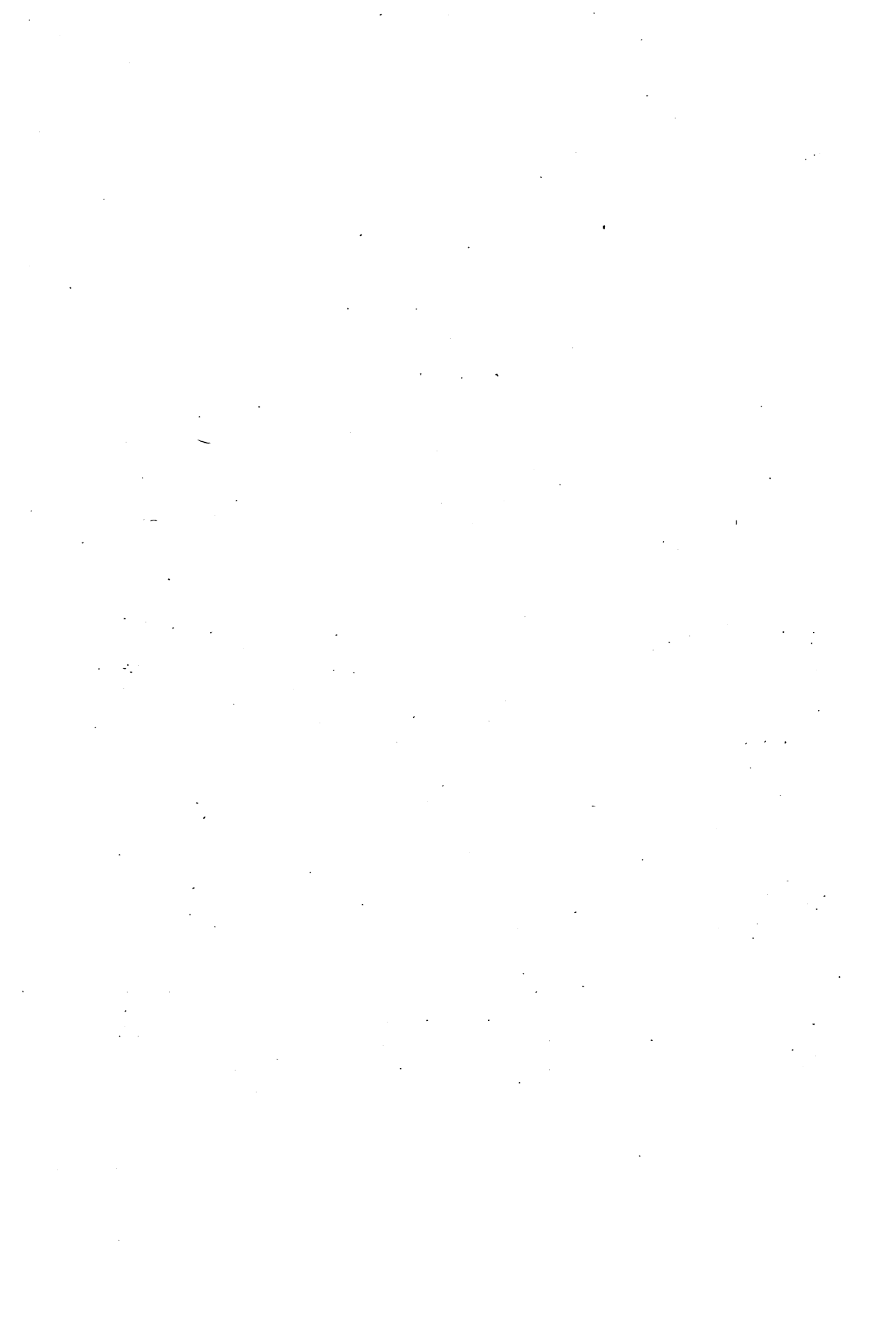
La Loi relative aux rapports d'obligation dans la réglementation de l'institution des circonstances modifiées s'est écartée des solutions adoptées jusqu'à présent contenues dans les Usances générales sur la circulation des marchandises de 1954. Dès le premier coup d'oeil on remarque un plus grand nombre de notions générales ou de ce que l'on appelle les standards juridiques tels que sont: l'exécution plus difficile de l'obligation contractuelle, la défection du but du contrat à cause des circonstances modifiées, l'opinion générale, l'insistance injuste sur le maintien du contrat etc. Cela provoque la crainte du jugement sans critères précis dans une mesure suffisante ou du jugement sur la base des sentiments et non point de la loi.

Cependant, l'analyse des dispositions de la Loi qui réglementent cette institution signalent ce qui suit:

— Le législateur a donné son consentement à la rescision ou à la modification du contrat quand à cause du changement des circonstances qui sont advenues après la conclusion du contrat, l'exécution de l'obligation contractuelle pour l'une des parties est devenue „plus difficile”. Dans quels cas on peut parler que l'exécution rendue plus difficile dépend de l'ampleur des prestations et de la contre-prestation (c'est-à-dire dans quelle mesure est conservé le principe de la valeur égale des rétributions) ce qu'on peut déterminer dans chaque cas concret.

— A part l'équivalence „objective” la Loi a respecté aussi l'équivalence „subjective” du contrat, en permettant la résiliation du contrat même quand à cause des circonstances modifiées on ne peut pas réaliser le but du contrat. Le but du contrat consiste dans la satisfaction des intérêts des parties contractantes. L'intérêt des parties contractantes est le plus souvent satisfait si les parties dans le contrat pour ce qu'elles donnent reçoivent la même valeur. Cependant, les parties contractantes peuvent être intéressées aussi pour certains autres effets du contrat, qui lorsqu'ils s'effacent le contrat n'a plus son but.

— Enfin, vu que par le contrat sont satisfaits aussi les intérêts sociaux alors dans l'un et l'autre cas on exige que „d'après l'opinion générale il serait inéquitable de maintenir en vigueur le contrat tel qu'il est”. Le principe de bonne foi que la Loi a enchâssé dans le mécanisme de la révision du contrat représente un critère suffisamment clair qui a incorporé dans son sein les comportements moyens des gestionnaires de l'économie dans la circulation des biens socialistes, d'une part, et la possibilité de l'individualisation dans chaque cas concret. Bien entendu cela exige des efforts un peu plus intenses de la part du juge à l'occasion de l'estimation s'il faut permettre la rescision ou la modification du contrat à cause des circonstances modifiées ou non. En comptant sur la disposition de la jurisprudence de maintenir au maximum l'ordre juridique équitable et stable, les prescriptions de la Loi relative à la clause rebus sic stantibus représentent un excellent instrument par lequel cela peut être réalisé.



Mr DARA VILIĆ
asistent

PREOBRAŽAJ PRAVNOG POLOŽAJA INOKOSNOG POSLOVODNOG ORGANA U PERIODU OD 1946 GODINE DO DONOŠENJA ZAKONA O UDRUŽENOM RADU

Razvojni put našeg socijalističkog društva, od oslobođenja do danas, bio je intenzivan. Intenzivni razvoj ekonomskih odnosa bio je praćen odgovarajućim razvojem u svim društvenim odnosima. U svom razvoju naše socijalističko, samoupravno društvo je prošlo nekoliko faza. Svaka faza je u odnosu na prethodnu značila korak napred, novi kvalitet u odnosu na raniji period. Tako na primer, donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva 1950 godine napušten je tzv. period administrativnog upravljanja privredom (period administrativnog socijalizma), a počela je nova faza u razvoju našeg društva — period uvođenja somaupravljanja, najpre u privredi tzv. radničko samoupravljanje, da bi kasnije samoupravljanje našlo svoje mesto i u ostalim društvenim delatnostima, i u društvu uopšte.

Predmet ovog rada je preobražaj pravnog položaja poslovnog organa u periodu od 1946 godine do donošenja Zakona o udruženom radu 1976 godine. Teško je govoriti o promenama do kojih je dolazilo, do kojih i danas dolazi, u pravnom položaju inokosnog poslovnog organa a da se ne kaže nešto i o uzrocima tog preobražaja, o razvoju našeg samoupravnog, socijalističkog društva, o novom pravnom položaju organizacije udruženog rada i o izmenjenim društvenim odnosima u okviru iste čiji je on organ. Izlaganje će se vršiti redosledom pravnog regulisanja ove materije u nas, počev od 1946 godine odnosno od donošenja Osnovnog zakona o državnim privrednim preduzećima zaključno sa Zakonom o udruženom radu iz 1976 godine.

U periodu od 1946—1950 godine, koji označava posebnu fazu u razvoju našeg društva — tzv. period administrativnog socijalizma. Osnovni zakon o državnim privrednim preduzećima je bio jedan od najznačajnijih pravnih akata, koji je pored Ustava iz 1946 godine, regulisao odnose u privredi.

Iz odredi kojima se reguliše pravni položaj direktora, njegova ovlašćenja i dužnosti, proizilazi da je direktor jedini organ koji neposredno upravlja radom preduzeća.¹⁾

Direktor je bio državni organ u preduzeću, preko koga je država neposredno upravljala privredom, ili preciznije, on je bio organ administrativno-operativnog rukovodioca preduzeća. Za ondos administrativno-

¹⁾ Čl. 34 Osnovnog zakona o državnim privrednim preduzećima.

-operativni rukovodilac-direktor karakteristična je hijerarhijska podređenost direktora administrativno-operativnom rukovodiocu. To se može videti i iz ovlašćenja koja je imao AOR u odnosu na direktora. AOR je donosio pravila preduzeća kojima je određivao ovlašćenja direktora i njihov obim, a mogao je menjati, poništavati i ukidati odluke direktora preduzeća.

Unutar preduzeća nije dolazilo do „sukoba nadležnosti” pošto su sva ovlašćenja „neposrednog” upravljanja pripadala direktoru koji je bio glavni organizator poslovanja preduzeća.

Delatnost direktora je bila obimna i raznovrsna: odlučivanje o sredstvima, rukovođenje administracije preduzeća, pravo da u ime preduzeća sklapa poslovne ugovore, da zastupa preduzeće pred državnim organima i trećim licima, itd.

Prilikom obavljanja delatnosti zastupanja preduzeća, koje ima svojstvo pravnog lica, pred državnim organima i trećim licima kao i prilikom sklapanja poslovnih ugovora u ime preduzeća, direktor je delao kao izvršilac planskog akta, ne posedujući pri tom nikakvu samostalnost u vršenju navedene delatnosti. Za tzv. administrativni sistem upravljanja privredom karakterističan je odnos između privrednog plana i ugovora koje preduzeća zaključuju u međusobnim odnosima. Državni privredni planovi su bili detaljni, regulišući konkretno odnose u privredi. Vršanjem svoje delatnosti preduzeća su ostvarila zadatke postavljene u privrednom planu.

Za imovinsko-pravne odnose, koji su se zasnivali između preduzeća, značajna su dva elementa: ugovor i akt planiranja. Pošto je plan predstavljao konkretan administrativni akt, koji je direktno regulisao delatnost i poslovanje preduzeća, ugovor je bio sredstvo za ostvarenje planskog akta, instrument za realizaciju *planom postavljenog zadatka*.²⁾

Ugovor je bio u direktnoj zavisnosti od plana, kako u pogledu nastanka, tako i u pogledu sadržine i prestanka.

Da bi direktor uspešnije obavljao poverene poslove, kao i da bi ga pomogao u radu, administrativno-operativni rukovodilac je mogao u preduzeću da postavi stručni savet — savetodavni organ direktora preduzeća. O svim važnijim pitanjima iz svoje nadležnosti direktor je trebao da se konsultuje sa članovima saveta. Stavom tri člana 50, gde se kaže da će stručni savet izvestiti administrativno-operativnog rukovodioca u slučaju da direktor ne usvoji njegovo mišljenje, vršio se jedan poseban vid kontrole rada direktora.

Direktor, koji je bio istovremeno i organ upravljanja i najviši organ rukovođenja u preduzeću, za svoj rad, kao i za rad preduzeća bio je odgovoran državi.

Donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva 1950 godine označen je početak jedne nove faze u razvoju druš-

²⁾ Prof. Dr M. Konstatinović „Obligaciono pravo” — prema beleškama sa predavanja, 1962 god., str. 174 „Obligacije koje stvaraju ovi akti (akti planiranja — D. V.) bile su mnogobrojne i od najvećeg značaja za ceo naš privredni život. Pomoću tih akata i obligacija iz njih se sprovodio znatan deo privrednih mera”.

tveno-ekonomskih odnosa i našeg društva uopšte, početak radničkog samoupravljanja u našim privrednim preduzećima. Unutrašnji organizacioni mehanizam radničkog upravljanja zasniva se na podeli rada u upravljanju preduzećem na dve posebne, ali međusobne usko povezane funkcije: na funkciju upravljanja preduzećem u užem smislu i na funkciju rukovođenja procesom rada.³⁾

U okviru funkcije upravljanja preduzećem ostvaruje se odlučiva- nje o pitanjima koja su od vitalnog značaja za postojanje, delatnosti i razvoj preduzeća, npr. vođenje ekonomske odnosno poslovne politike preduzeća, nadzor nad radom preduzeća, itd. Nosioци funkcije uprav- ljanja su radnički savet, upravni odbor i direktor.

Funkcija rukovođenja se sastoji u neposrednom izvršavanju odlu- ka organa upravljanja preduzeća, u organizovanju procesa rada, nepo- srednom rukovođenju ostvarenja plana i poslovanja preduzeća itd. No- silac funkcije rukovođenja je direktor preduzeća.

Pravni položaj direktora u preduzeću regulisan je nizom članova, od kojih su najznačajniji članovi: 8, 9 i 36—39.

Dok se članom 8 predviđa da proizvodnjom i poslovanjem predu- zeća rukovodi direktor preduzeća, članovima 36—39 konkretizuje se di- rektorova funkcija rukovođenja i određuju njegova ovlašćenja: da or- ganizuje proces rada u preduzeću, da neposredno rukovodi ostvarenjem plana i poslovanjem preduzeća, da sprovode zakon i druge propise, da u okviru privrednog plana i u skladu sa zaključcima i smernicama rad- ničkog saveta i upravnog odbora zaključuje ugovore i raspoređuje obr- tna sredstva, zastupa preduzeće pred državnim organima i u odnosi- ma sa pojedinim fizičkim i pravnim licima, prima radnike na rad, obezbeđuje disciplinu u radu i poslovanju preduzeća, stara se o zako- nitosti rada preduzeća, itd.

Pretežni deo poslova iz nadležnosti direktora ima karakter ad- ministrativno-pravnih akata. S obzirom na značaj koji su imale u pre- duzeću i van njega, a i danas imaju, posvetićemo nešto više pažnje di- rektorovim funkcijama: zastupanja i zaštite zakonitosti.

Funkcija zastupanja pretrpela je određene promene, čiji je uzrok napuštanje sistema administrativnih planova i prelaz na novi sistem društvenih planova. Prelaz na novi sistem nije izvršen odjednom, već u jednom prelaznom periodu koji je trajao tokom 1951 godine. Između preduzeća, subjekata pravnog prometa, zaključuju se ugovori prilikom čijeg zaključenja nastoji se da dođe do izražaja interes preduzeća, da preduzeća prilikom zaključenja ugovora budu samostalnija.⁴⁾ U tom smislu preduzete su određene mere, a akti planiranja gube značaj koji su imali. Početkom 1952 godine prelazi se na sistem društvenih planova, pošto su u toku prelaznog perioda izvršene pripreme za primenu novog

³⁾ Dr P. Kovač — Dr Đ. Miljević „Samoupravljanje proizvođača u privre- di“, 1958 godine, str. 95.

⁴⁾ Prof. Dr M. Konstantinović „Obligaciono pravo“ — prema beleškama sa predavanja, 1962 godine, str. 174“ ... sa napuštanjem administrativnog rukovo- đenja privredom značaj ovog izvora (plana — DV) obligacija znatno je opao. Njegova uloga stvaranja obligacija prešla je najvećim delom na ugovore: mnoge od onih obligacija koje su nastajale iz akta planiranja, dakle odlukom višeg or- gana nastaju sad iz ugovora koje učesnici zaključuju međusobom“.

sistema. Više se ne traži kao uslov punovažnosti ugovora da se isti zaključuju u okviru ili na osnovu privrednog plana, već se ugovori zaključuju slobodno. Plan više nije konkretni akt, već akt koji okvirno, na apstraktan način reguliše privredne odnose. U početku su postojala određena posebna ograničenja koja su kasnijim razvojem samoupravnih odnosa u društvu, posebno u društveno-ekonomskim odnosima nestala; da bi načelo autonomije dobilo još više u sadržini.

Preduzeća su bila dužna, da u skladu sa privrednim planom, a na osnovu svojih potreba i mogućnosti, donose svoje privredne planove. Navedene promene imale su uticaja na zastupničku delatnost direktora, u tom smislu što je on prilikom vršenja navedene delatnosti imao nešto više slobode, nije više bio samo izvršilac planskog akta donetog od strane državnog organa.

Kao čuvar zakonitosti rada preduzeća direktor je bio neposredno odgovoran nadležnom državnom organu za izvršenje zakona, drugih pravnih propisa i naređenja nadležnih državnih organa. Funkcija čuvara zakonitosti je rezultat zainteresovanosti i brige našeg društva za postojanje, razvoj i delatnost privrednih preduzeća. Zakonom i drugim pravnim propisima vrši se regulisanje odnosa: unutar preduzeća, između preduzeća kao učesnika pravnog prometa i preduzeća i društvene zajednice. Društvo je zainteresovano da preduzeća kao osnovni učesnici pravnog prometa u svojoj svakodnevnoj delatnosti poštuju i primenjuju zakone, pravne propise i odluke nadležnih državnih organa, pa u cilju praćenja primene navedenih akata od strane privrednih preduzeća društvena zajednica ima pravo da vrši kontrolu zakonitosti nad radom istih. Ne treba izgubiti iz vida da je imovina preduzeća u društvenoj svojini i da ciljevi kojima stremi preduzeće treba da budu u skladu sa društvenim ciljevima, da budu delić društvenih ciljeva. Direktor, kao čuvar zakonitosti, nastoji da svi akti preduzeća budu u skladu sa zakonom, sa društvenim interesima. U slučaju donošenja nezakonitog akta u preduzeću, direktor je mogao odmah da interveniše koristeći pri tom tzv. direktorovo pravo veta i nastojeći da se u što kraćem roku izvrši usaglašavanje nezakonitog akta sa zakonom. Ovlašćenja koja je direktor imao kao čuvar zakonitosti davala su pravnom položaju direktora posebno obeležje, crtu etatizma, jer je on u ulozi čuvara zakonitosti nastupao u ime države i obustavljao akte organa upravljanja (radničkog saveta i upravnog odbora), koji nisu u skladu sa zakonom. On je u ovom slučaju bio iznad organa upravljanja u preduzeću i vršio je kontrolu zakonitosti njihovog rada.

Za određivanje pravnog položaja direktora značajni su članovi 23 i 9 Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva. Pre nego što bilo šta kažemo o odnosu direktor-organi upravljanja, smatramo da treba da ukažemo na to, da je položaj direktora u preduzeću regulisan zakonom, a samim tim i njegova ovlašćenja. Određivanjem ovlašćenja direktoru i organima upravljanja, zakon je odredio i međusobne odnose između ovih organa, tako da se zakonom izvršena podela nadležnosti nije mogla menjati odlukama organa upravljanja ili državnih

organa. Odredbama zakona i nekih podzakonskih akakta izričito se davalo pravo radničkom savetu da pojedina svoja ovlašćenja prenese na upravni odbor ili na direktora.

Osnovni zakon o upravljanju predviđao je pravo direktora, da, kao stručnjak, neposredni rukovodilac procesa rada, organizator realizovanja planova preduzeća i nosilac izvršne funkcije, prisustvuje sastancima radničkog saveta (čl. 23), i da je od po svom položaju član upravnog odbora preduzeća (čl. 9), za razliku od ostalih članova upravnog odbora koje bira radnički savet.

Na sastancima radničkog saveta i upravnog odbora direktor se pojavljivao prevashodno kao stručnjak, davao odgovore na postavljena pitanja članovima radničkog saveta, ukazivao na različite aspekte problema o kome se raspravlja, na moguća rešenja, pomažući na taj način članovima upravnog odbora i radničkog saveta da potpunije i svestranije sagledaju pitanja o kojima se rešava i da na osnovu datih analiza, predloga i sugestija direktora donesu adekvatnu odluku kojom će biti zadovoljeni interesi preduzeća i opšti društveni interesi.

Uticaj radničkog saveta i upravnog odbora na delatnost direktora je bio veliki. Kao najviši organ upravljanja radnički savet je imao pravo da uzme u razmatranje bilo koje pitanje iz nadležnosti upravnog odbora i direktora, i da o tom pitanju zauzme svoj stav. No, ukoliko je smatrao za potrebno on je imao pravo da donese zaključak po određenom pitanju. Prilikom rešavanja o pitanju po kome je radnički savet zauzeo svoj stav, upravni odbor odnosno direktor su bili dužni da poštuju odluku radničkog saveta. U svom radu direktor je morao poštovati smernice i zaključke upravnog odbora, u protivnom, upravni odbor je imao pravo da predloži radničkom savetu da pokrene postupak za smenjivanje direktora.

Iz analize odnosa direktor-organi upravljanja (radnički savet i upravni odbor) jasno se uočava osnovna karakteristika tih odnosa, da je direktor bio izvršni organ organa upravljanja, da je radio po njihovim smernicama i zaključcima i da je za svoj rad odgovarao tim organima. Osnovni zakon o upravljanju nije izričito predviđao odgovornost direktora radničkom savetu, ali se iz čl. 23 t. 5 i 6 posredno, na osnovu nabrojanih obaveza direktora, može zaključiti da je direktor bio neposredno odgovoran radničkom savetu. Odgovornost direktora bila je velika. On je odgovarao ne samo za izvršenje ili nepravilno vršenje dužnosti, već i za nepravilno i nezakonito korišćenje prava.

Uporednom analizom pravnog položaja direktora prema Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima i Osnovnom zakonu o upravljanju, uočavaju se velike promene do kojih je došlo u pravnom položaju direktora donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju 1950 godine. Dok je po Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima direktor bio jedini organ upravljanja i rukovođenja u preduzeću, donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju u preduzeću, u preduzeću su se formirala tri organa upravljanja: radnički savet, upravni odbor i direktor. Novim Zakonom je bilo izvršeno razgraničenje delatnosti između ovih organa, neka ovlašćenja direktora izuzeta su iz okvira njegove nadležnosti i preneti na novostvorene organe (radnički savet i upravni odbor). Ovo je imalo za posledicu da se u praksi, u na-

šim privrednim preduzećima, pojavilo shvatanje da funkcija direktora odumire, da se prva faza u odumiranju izražava kroz izvršnu funkciju direktora u odnosu na radnički savet i upravni odbor. Kasnijim razvojem događaja, donošenjem pravnih propisa, postalo je izvesno da je funkcija direktora u preduzeću nužna.

U vezi sa položajem direktora u preduzeću i društvu, u pravnoj teoriji i u praksi postavilo se pitanje čiji je organ direktor preduzeća: da li je on državni organ, ili je organ radničkog samoupravljanja ili je i državni organ i organ radničkog samoupravljanja. U teoriji je bilo više različitih shvatanja o ovom pitanju, od kojih ćemo neka izneti.

1) Po jednom shvatanju⁵⁾ direktor nije isključivo državni organ pod rukovodstvom drugog državnog organa-administrativno-operativnog rukovodioca (kako je to bilo po Osnovnom zakonu o preduzećima), već je i državni organ i organ radnog kolektiva. Direktor je spona između države i neposrednih proizvođača u preduzeću. Donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju smanjen je uticaj države na privredna preduzeća.

2) Pristalice drugog shvatanja su isticale da je direktor javni službenik. Pored toga što neposredno rukovodi procesom rada u preduzeću, direktor je čuvar zakonitosti rada preduzeća u kom svojstvu lično odgovara društvenoj zajednici, odnosno njenom nadležnom organu. Izbor direktora još više ukazuje na to da je on javni službenik.⁶⁾

Slično ovom drugom shvatanju je mišljenje dr S. Pretnara⁷⁾, koji u ovlašćenjima direktora, da je čuvar zakonitosti rada preduzeća, zakonski zastupnik preduzeća i član upravnog odbora na osnovu samog zakona vidi u direktoru jedan poseban organ preduzeća.

3) Po trećem shvatanju direktor je istovremeno „i organ radničkog samoupravljanja i najviši službenik preduzeća, u pogledu čijeg mesta, prava i dužnosti važe posebni propisi. Nema razloga da se on tretira kao javni službenik, jer on to nije”.⁸⁾ Dr P. Kovač smatra da direktor ne može biti javni službenik, jer mu to ne dozvoljava Zakon o javnim službenicima. Način izbora i specifična odgovornost direktora, ukazuje ne na to da je on nešto posebno u preduzeću, već da u pogledu njegovog statusa postoje posebni propisi.

Šesdesetih godina dolazi do određenih promena u nadležnosti direktora koje su uslovljene promenama u društvenoekonomskom sistemu. Transformacijom državne svojine u društvenu eliminisan je i poslednji posrednik između proizvođača i sredstava za proizvodnju, došlo je „do spajanja” radničke klase sa oruđima za rad.⁹⁾

⁵⁾ Prof. Dr Rastovčan „Pravni položaj privrednih preduzeća u FNRJ”, Beograd, str. 13.

⁶⁾ J. Smole „Osnivanje i prestanak preduzeća i radnji”, Novi privredni propisi, Materijal sa seminara održanog u Beogradu od 1—16 marta 1954 god. str. 79—81. L. Geršković „Društveno upravljanje u Jugoslaviji” Beograd str. 88.

⁷⁾ S. Pretnar „Oris primerjalnog trgovinskog prava”, Ljubljana, 1953 god. str. 162.

⁸⁾ Dr P. Kovač „Organizacija i pravni položaj privrednih preduzeća” Diskusija na II kongresu pravnika Jugoslavije, Arhiv za pravne i društvene nauke br. 2—4, 1958, str. 535.

⁹⁾ B. Petkovski „Kakav nam je direktor potreban”, Direktor br. 4, 1969; str. 45 „Pravci kretanja u izgrađivanju procesa donošenja odluka, u odlučiva-

Pored načela dohotka pojavljuje se načelo raspodele prema radu. Uporedo sa jačanjem neposrednog odlučivanja vrši se unutrašnja decentralizacija samoupravljanja, što se ostvaruje izgrađivanjem političke i ekonomske vlasti samoupravljača u delovima radne organizacije, u ekonomskim i radnim jedinicama. Da bi decentralizacija samoupravljanja bila potpunija, sadržajnija, pristupilo se decentralizaciji zakonodavstva. Preduzeća stiču pravo da samoupravne odnose u okviru preduzeća regulišu na način koji najviše odgovara interesima radnih ljudi u preduzeću. Paralelno sa decentralizacijom samoupravljanja u preduzeću, vršen je proces decentralizacije u zastupanju preduzeća. Navedene promene u društveno-ekonomskim odnosima našle su svoju potvrdu u Ustavu SFRJ iz 1963 godine.

Decentralizacija zastupanja prvi put je pravno regulisana Ustavom SFRJ 1963 godine. Ustavom je predviđeno pravo preduzeća, da statutom regulišu poslovnu samostalnost pojedinih delova preduzeća — radnih jedinica. Pre Ustava SFRJ zastupanje radne jedinice rešavano je, u zavisnosti od konkretne situacije, na različite načine, opštim aktom preduzeća ili punomoćem koje je davao direktor preduzeća rukovodiocima radnih jedinica.

Direktor je i dalje bio organ upravljanja i nosilac funkcije rukovođenja. Što se tiče nadležnosti direktora, u Ustavu su uglavnom bila predviđena ovlašćenja koja čine sadržinu funkcije rukovođenja: rukovodi poslovanjem radne organizacije, izvršava odluke radničkog saveta i drugih organa upravljanja, zastupa preduzeće, itd. (čl. 93 Ustava SFRJ). Dok je direktor vršio zastupničku delatnost na nivou preduzeća, zastupanje delova preduzeća, radnih jedinica, kojima je statutom preduzeća priznata poslovna samostalnost, vršio je rukovodilac radne jedinice.

Ovim je izvršeno rasterećenje direktora u vršenju njegove obimne i složene funkcije zastupanja preduzeća, u tom smislu što je, pored direktora koji zastupa preduzeće pojavio se i rukovodilac radne jedinice, koji zastupa radnu jedinicu kojoj je priznata poslovna samostalnost.

Za određivanje pravnog položaja direktora od značaja je član 93 Ustava SFRJ kojim se predviđala samostalnost direktora u radu i njegova lična odgovornost radnoj zajednici i organima upravljanja, a za zakonitost rada preduzeća i dalje je postojala njegova odgovornost društvenoj zajednici.

Osnovnim zakonom o preduzećima iz 1965 godine konkretizovana su načela Ustava SFRJ iz 1963 godine. Mada je ovaj Zakon, isto kao i Ustav SFRJ, predviđao u svom članu 44 st. I da su organi upravljanja u preduzeću radnički savet, upravni odbor i direktor, postojala je tendencija da se u normativnom konceptu samoupravljanja njemu dodeli funkcija rukovođenja. Članom 53 Osnovnog zakona o preduzećima, isto kao i u članu 93 Ustava SFRJ, bila su predviđena ovlašćenja direktora koja karakterišu funkciju rukovođenja i izvršavanja (ruko-

nju, počinju i ako još nedorečeno i parcijalno, iz neposrednog proizvodnog procesa (od radnog mesta i radne jedinice), da bi na nivou radne organizacije dobili završni oblik, da bi postali odluka koja je rezultanta dijalektičkog jedinstva individualnih, posebnih interesa (struktura u radnoj organizaciji i širih društvenih interesa. U principu odluka koja počinje da se izgrađuje neposredno u sferi proizvodnje i drugih vidova rada dobija sadržinu neposrednog dogovora”.

vođenje poslovanjem preduzeća, izvršavanje odluka radničkog saveta i upravnog odbora, zastupanje i predstavljanje preduzeća, itd.).

Do donošenja Osnovnog zakona o preduzećima direktor je bio jedini zastupnik preduzeća čija je zastupnička delatnost bila pravom regulisana. Osnovnim zakonom o preduzećima, pored direktora koji zastupa preduzeće, u odeljku „Zastupanje preduzeća” po prvi put se regulislo zastupanje preduzeća preko: punomoćnika po zaposlenju, prokuriste i punomoćnika.

Pored svoje zastupničke delatnosti, direktor je rukovodio poslovanjem preduzeća (rukovodio je stručnim službama preduzeća koje su donosile predloge: normativnih akakta, planova i programa razvoja poslovne politike, rešenja određenih pitanja, itd.) i donošenjem konkretnih akakta i preduzimanjem određenih mera i izvršavao je odluke drugih organa upravljanja.

Samoupravljanje radnim organizacijama, čije osnovne komponente čine: slobodno udruženi rad sredstvima u društvenoj svojini i samostalno upravljanje radnika proizvodnjom i raspodelom, dovelo je u pitanje podelu na funkciju upravljanja i funkciju rukovođenja. Samoupravljanje i njegov intenzivni razvoj vodili su ka spajanju funkcija, upravljanja i rukovođenja u jedinstvenu funkciju samoupravljanja radnika svim procesima i odnosima u radnoj organizaciji.¹⁰⁾

Funkcija upravljanja nije se više manifestovala kao upravljanje ljudima, već kao rukovođenje tehničkim procesima.¹¹⁾ U zakonodavstvu i praksi pojavila se potreba da se novi sadržaj u društvenim odnosima reguliše pravnim normama, što je i učinjeno donošenjem Ustavnog amandmana XV, krajem 1968 godine.

Za razliku od ranijih ustavnih i zakonskih tekstova koji nikada nisu u potpunosti razgraničili upravljanje od rukovođenja, u smislu razgraničenja nadležnosti organa upravljanja da upravljaju preduzećem od nadležnosti direktora da rukovodi istim. Ustavni amandman XV je izvršio preciznu podelu organa preduzeća, na organe upravljanja i izvršne organe.

Prema odredbama navedenog amandmana jedini obavezni organ upravljanja radne organizacije radnički savet, dok je ostale organe upravljanja i izvršne organe, koji mogu biti inokosni i kolegijalni, utvrđivao radni kolektiv. Zakonom o prestanku važenja odredaba saveznih zakona konkretizovana su pitanja na koja se odnosi Ustavni amandman XV, a predviđao se, da u radnoj organizaciji mora da postoji inokosni organ. Inokosni organ je bio izvršni organ radničkog saveta i radne zajednice, pa je kao takav izvršavao odluke organa upravljanja, rukovodio poslovanjem preduzeća, zastupao preduzeće i starao se o zakonitosti rada preduzeća. U tom smislu, u duhu sa novim položajem

¹⁰⁾ Dr H. Kratina „Da li ima razlike između samoupravljanja i rukovođenja”, Direktor br. 5, 1969, god., str. 33.

¹¹⁾ M. Pečujlić „Socijalizam i klasne promene”, Socijalizam br. 3 1968, str. 643” Osnovno je obeležje ove složene faze samoupravne organizacije da se upravljanje (vlast) nad ljudima pretvara u rukovođenje tehničkim procesima, da se potpuno ukida podela na zatvorenu grupu profesionalnih upravljača i većinu izvršilaca, i da se nosioci ovih funkcija nalaze načelno u istom odnosu prema uslovima rada (svojini) i upravljanju aktivnostima i rezultatima rada, da se javljaju kao kolektivni nosioci upravljačkih oblika”.

koji je imao u preduzeću, Ustavni amandman XV je termin direktor, koji je upućivao prevashodno na njegovu upravljačku funkciju, zamenio novim terminom inokosni i kolegijalni izvršni organ.

Zakon o prestanku važenja odredaba saveznih zakona nije derogirao sve odredbe Osnovnog zakona o preduzećima. Na snazi su ostale odredbe koje su se odnosile na pravo i dužnost inokosnog izvršnog organa da zastupa radnu organizaciju i da se stara o zakonitosti rada organizacije. Ostala su dakle, prava i dužnosti koja su karakteristična za nadležnost inokosnog izvršnog organa, no, koja su pretrpela određene promene, o čemu će kasnije biti više reči.

Proces decentralizacije samoupravljanja, intenzivni razvoj samoupravnih odnosa u organizaciji udruženog rada i društvu uopšte, bio je tokom 1971 godine regulisan čitavim nizom ustavnih amandmana, od kojih su za razvoj neposrednog samoupravljanja radnika bili najznačajniji tzv. radnički amandmani XXI i XXII. Navedenim amandmanima ustanovljavao se:

a) „pluralizam” privredno-pravnih subjekata, u kome je osnovna organizacija udruženog rada, osnovna ćelija samoupravnog sistema i udruženog rada, koja mora ovladati društvenom reprodukcijom u celini;

b) neotuđiva prava radnika koja se ostvaruju u okviru osnovne organizacije udruženog rada.

Sa terminom „organizacija udruženog rada” prvi put smo se sreli u ustavnim amandmanima iz 1968 godine, no sadržinu, pravnu prirodu i mesto organizacije udruženog rada u društveno-ekonomskom sistemu odredili su amandmani iz 1971 godine. Formiranjem osnovnih organizacija udruženog rada želelo se, da se još više ojača uloga neposrednih proizvođača u rešavanju pitanja njihovog društveno — ekonomskog položaja.

Ustavni amandman XXI je predviđao da u neotuđiva prava radnika spadaju: pravo radnih ljudi iz radnog odnosa u udruženom radu da odlučuju i upravljaju poslovima i sredstvima društvene reprodukcije, da odlučuju o dohotku radne organizacije i ličnom dohotku radnika, da uređuju međusobne odnose u udruženom radu i da odlučuju o pravima i obavezama iz tih odnosa. Navedena prava radnici ostvaruju neposredno, ali vršenje pojedinih prava mogu preneti na organ upravljanja. Cilj Ustavnog amandmana XXI i XXII je bio, ne samo uključivanje radnika u proces reprodukcije, već i aktivno učešće radnika u akumulaciji i proširenoj reprodukciji.

Nosioci funkcije upravljanja su radnici koji je ostvaruju neposredno-ličnim izjašnjavanjem ili putem svojih delegata u organu upravljanja (radničkom savetu). Inokosni izvršni organ, kao izvršni organ, rukovodio je poslovanjem radne organizacije, zastupao je organizaciju, itd.¹²⁾

¹²⁾ U samoupravnom sporazumu o udruživanju osnovnih organizacija udruženog rada u radnu organizaciju iz prakse Valjaonice bakra „S. Penezić-Krcun”, Titovo Užice, učl. stajalo je da: „Direktor preduzeća je inokosni izvršni organ koji je pored rukovođenja poslovanjem preduzeća i izvršavanjem odluka radničkog saveta i izvršnog odbora, nadležan da:

1) zastupa i predstavlja preduzeće,

Tako nije rešavao do kraja problem inokosnog izvršnog organa, Zakon o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada je uneo značajne promene u vezi sa zastupanjem organizacija udruženog rada. Polazeći od načela samoupravljanja, o zastupanju organizacije udruženog rada neposredno odlučuju radnici organizacije koji svojim samoupravnim normativnim aktima (samoupravnim sporazumom o udruživanju ili statutom) određuju lice koje će zastupati organizaciju. Radnici organizacije udruženog rada mogu odrediti više lica da zastupaju organizaciju.¹³⁾ Svojim samoupravnim normativnim aktima radnici mogu odrediti za zastupnika organizacije udruženog rada inokosnog izvršnog organa. Dok je Osnovni zakon o preduzećima polazio od toga da je direktor a priori zakonski zastupnik, po Zakonu o konstituisanju inokosni izvršni organ je bio zakonski zastupnik organizacije udruženog rada u slučaju kada u normativnim aktima organizacije nije određeno drugo lice za zastupnika. Zakon o konstituisanju ograničavao je ovlašćena zastupnika na taj način što je predviđao, da on vrši zastupničku delatnost u okviru ovlašćenja upisanih u sudski registar; a utvrđenih statutom odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju.

Proces ustavne reforme okončan je donošenjem Ustava SFRJ 1974 godine i ustava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina. Ustav SFRJ je samoupravljanje vezao za bazu, tačnije za osnovnu organizaciju udruženog rada, da bi od osnovnih organizacija udruženog rada, njihovim samoupravnim udruživanjem bila stvorena radna organizacija, kojoj njeni delovi, osnovne organizacije udruženog rada u njenom sastavu, daju deo svoje ekonomske i političke moći. Prvi put dakle, pošlo se od baze, naviše, do zajednice osnovnih organizacija udruženog rada, radne organizacije i složene organizacije udruženog rada.

Samoupravljanje u osnovnoj organizaciji i drugim organizacijama udruženog rada radnik ravnopravno i u odnosima uzajamne odgovornosti sa drugim radnicima ostvaruje:

- odlučivanjem na zborovima radnika,
- referendumom,
- drugim oblicima ličnog izjašnjavanja,
- putem delegata u radničkom savetu, koje zajedno sa drugim radnicima bira i opoziva, itd. (čl. 198 Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ uvodi novi termin za izvršni organ — termin poslovodni organ,¹⁴⁾ koji može biti inokosni ili kolegijalni. Termin poslovodni organ upućuje na osnovnu delatnost poslovodnog organa:

- 2) stara se o zakonitosti rada zajedničkih organa preduzeća i zajedničkih službi,
- 3) preduzima mere za izvršavanje odluka zajedničkih organa preduzeća,
- 4) zaključuje ugovore u ime i za račun preduzeća u okviru datih ovlašćenja i udruženih sredstava OOUR,
- 5) vrši i druga prava koja proističu iz ovog sporazuma ili na osnovu zakona.

¹³⁾ Član 24 Uredbe o upisu u sudski registar organizacija udruženog rada govori o imenima lica ovlašćenih da zastupaju radnu organizaciju, odnosno osnovnu organizaciju.

¹⁴⁾ Dr B. Ivanović „Organizovanje osnovnih organizacija udruženog rada”, Privreda i pravo br. 7—8, 1973, god. str. 39.

— da se stara o organizaciji rada i ispravnosti poslovanja. Da donosi izvršne, operativne i tehničke odluke, da organizuje i rukovodi aktivnostima i koordinira funkcionisanje organizacije poslovanja;

— da se stara o zakonitosti rada u organizaciji udruženog rada;

— da zastupa i predstavlja organizaciju udruženog rada pred državnim organima, asocijacijama i drugim pravnim licima;

— da zaključuje ugovore i stupa u poslovne odnose u ime organizacije udruženog rada, itd. (čl. 103 Ustava SFRJ).

Ustav SFRJ dakle, u prvom redu kao zastupnika organizacije udruženog rada predviđa inokosnog poslovnog organa, za razliku od Zakona o konstituisanju, koji je prednost davao licu određenom samoupravnim opštim aktom organizacije udruženog rada. Ustavno pravo organizacije udruženog rada je da svojim normativnim aktima (samoupravnim sporazumom o udruživanju ili statutom) odredi „svoje zastupnike”. Prilikom određivanja lica ovlašćenog da zastupa organizaciju, individualizacija zastupnika se vrši po funkciji koju on obavlja u organizaciji udruženog rada, npr. organizaciju udruženog rada zastupa inokosni poslovodni organ.

Kao odraz novih rešenja u pogledu regulisanja zastupanja organizacije udruženog rada, sve češće se u radovima o zastupanju pominje termin „statutarni zastupnik”. Statutarni zastupnik je lice koje je samoupravnim normativnim aktima organizacije ovlašćeno da zastupa organizaciju. U dosadašnjoj praksi naših organizacija udruženog rada, za zastupnike organizacija je određivan inokosni poslovodni organ.¹⁵⁾

Ovlašćenja statutarnog zastupnika u zastupanju organizacije udruženog rada su brojna, jer se, preko njega po pravilu ostvaruje pravna

„Nikad mi nije bilo jasno zašto smo se u koordinacionoj komisiji opredelili za uvođenje pojma poslovodni organ i mislim da smo sasvim jednostavno mogli da ostanemo na diobi na organe upravljanja i izvršne organe, pri čemu ovi zadnji mogu biti kolegijalni i inokosni. No, sad, to je stvar ocjene o potrebama i razdvajanju vjerovatno samoupravnih organa sa jedne strane i poslovnih organa sa druge strane”.

¹⁵⁾ Iz normativnih akata organizacija udruženog rada, koji su nam dostupni, videćemo da je u dotičnim organizacijama funkcija zastupanja poverena inokosnom organu.

Statut radne organizacije Mašinske industrije Niš u čl. 11 predviđa da „MIN punopravno predstavlja i zastupa Generalni direktor koji u ime i za račun radne organizacije, odnosno osnovnih OUR koje nestupaju samostalno u poslovne odnose sa trećim licima, zaključuje ugovore sa trećim licima.

Osnovnu OUR u sastavu MIN-a koja samostalno stupa u poslovne odnose sa trećim licima, punopravno zastupa i predstavlja direktor te osnovne OUR, koji u njeno ime i za njen račun sklapa ugovore sa trećim licima”.

Statut Elektronske industrije iz Niša u čl. 89 predviđa da „EI zastupa generalni direktor.

Samoupravni sporazum o udruživanju u složenu OUR-EI Niš u čl. 5 st. 1 stoji da: „EI zastupa, predstavlja i potpisuje inokosni poslovodni organ u okviru ovlašćenja datih ovim sporazumom”.

Samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju Ništabak — duvanska industrija iz Niša — čl. 8 „Radnu organizaciju zastupa, predstavlja i potpisuje Generalni direktor radne organizacije u granicama ovlašćenja za zajedničke poslove predviđene Samoupravnim sporazumom o udruživanju”.

Čl. 40: „Generalni direktor je poslovodni organ i zakonski zastupnik radne organizacije sa svim pravima i dužnostima koja mu na osnovu zakona, samoupravnog sporazuma o udruživanju i ovog statuta pripadaju”.

sposobnost organizacije. Statutom, odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju, mogu se, a i ne moraju, konkretizovati ovlašćenja zastupnika. Ukoliko normativnim aktima nisu ograničena ovlašćenja zastupnika pretpostavlja se, da su njegova ovlašćenja neograničena, što znači da je ovlašćen, da u ime organizacije zaključuje sve ugovore i preduzima pravne radnje u okviru delatnosti organizacije udruženog rada. Ograničenja ovlašćenja moraju biti izričito naglašena u samoupravnim aktima organizacije. Izuzetno, kada su u pitanju zakonska ograničenja, ona ne moraju biti predviđena normativnim aktima. Dakle, razliku od perioda u kome je izvor direktorovih ovlašćenja i ograničenja u zastupanju bio zakon, donošenjem Zakona o konstituisanju i Ustava SFRJ dolazi do promena, kako u izvoru ovlašćenja zastupanja, tako i u sadržini funkcije zastupanja. Račnici u organizaciji udruženog rada sami, putem svojih samoupravnih normativnih akata, određuju zastupnika svoje organizacije. Ovlašćenja radnika ne iscrpljuju se u određivanju zastupnika svoje organizacije udruženog rada, već ono sadrži mogućnost radnika da putem samoupravnih akata u potpunosti odrede pravni položaj poslovnog organa u robnom prometu, njegova ovlašćenja i eventualna ograničenja njegovih ovlašćenja. Samostalnost poslovnog organa u zastupanju organizacije udruženog rada, u okviru ovlašćenja datih samoupravnim normativnim aktima organizacije, novi je kvalitet u obavljanju zastupničke delatnosti inokosnog poslovnog organa u odnosu na period administrativnog upravljanja, kada je direktor bio samo izvršilac državnog planskog akta, a u periodu obnove i naređenja državnog organa. U organizacijama udruženog rada u kojima postoji kolegijalni poslovodni organ organizaciju zastupa predsednik kolegijalnog poslovodnog organa.

Donošenjem Zakona o udruženom radu 1976 godine radnička klasa i udruženi rad postaju odlučujući faktor u svim oblicima društvenog života. Radnička klasa počinje u celini da upravlja društvenom reprodukcijom, a radnici u osnovnoj organizaciji udruženog rada odlučuju o uslovima sticanja, raspoređivanja i raspodele dohotka. Zakon o udruženom radu je poslovodnom organu posvetio veliku pažnju, što se vidi i iz broja odredaba kojima je regulisana ova materija (poslovodni organ u osnovnoj organizaciji udruženog rada članovi 503—522, poslovodni organ u radnoj organizaciji — članovi 532—538). Prema odredbama Zakona o udruženom radu poslovodni organ u organizaciji udruženog rada (ukoliko je u pitanju kolegijalni poslovodni organ to je telo sastavljeno od stručnjaka), rukovodilac koji se stara o organizaciji rada i ispravnosti poslovanja (koordinira funkcionisanje organizacije poslovanja, organizuje akcije i stara se za izvršavanje odluka i zaključaka radničkog saveta odnosno radne zajednice i drugih izabраниh organa upravljanja i izvršnih organa, zastupa organizaciju, stara se o zakonitosti rada u njoj itd.

Malo je instituta koji su, u periodu od oslobođenja do danas, imali tako intenzivan i interesantan razvojni put kakav je imao institut poslovnog organa. I ako je u našim prvim posleratnim pravnim propisima (1946) bio koncipiran kao jedini organ u preduzeću (koji je istovremeno i organ upravljanja i najviši organ rukovođenja), direktor je bio državni organ u preduzeću. Država je preko direktora vršila ne-

posredno upravljanje privredom. No, već donošenjem Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva u preduzećima dolazi do formiranja tri organa upravljanja: radničkog saveta, upravnog odbora i direktora. Već u ovom pravnom propisu naglašava se izvršna funkcija i funkcija rukovođenja direktora u odnosu na radnički savet i upravni odbor, da bi u kasnijim pravnim propisima (Ustav SFRJ 1974, Zakon o udruženom radu) on prestao da bude organ upravljanja i postao rukovodilac, stručnjak, organizator rada i poslovanja u organizacijama udruženog rada i izvršavanja odluka radne zajednice i organa upravljanja. Direktor je prestao da bude državni organ. On postaje deo novog sistema koji je, iako u začetku, pokazivao sve više elemenata samoupravnosti i deetatizacije u okviru preduzeća. Sa promenom društvenih odnosa, sa razvojem samoupravljanja, menja se i pravni položaj direktora, menja se njegov naziv (inokosni izvršni organ, kasnije poslovodni organ) koji nije odgovarao njegovom novom položaju u organizaciji udruženog rada. Poslovodni organ je danas deo celokupnog samoupravnog procesa u organizaciji udruženog rada.

Mr DARA VILIC
assistant

LA TRANSFORMATION DE LA CONDITION JURIDIQUE DE L'ORGANE
GESTIONNAIRE INDIVIDUEL DANS LA PÉRIODE ALLANT DE 1946 JUSQU'À
L'ADOPTION DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIÉ

R é s u m é

Les changements dans la condition juridique de l'organe gestionnaire, dans la période allant de 1946 jusqu'à l'adoption de la Loi sur le travail associé, sont nombreux et importants. Dans la phase appelée la gestion administrative de l'économie le directeur est le seul organe dans l'entreprise. Par son intermédiaire l'Etat dirige l'entreprise et l'économie toute entière. Cependant, par les dispositions de la Loi fondamentale sur la gestion des entreprises économiques d'Etat et les associations économiques supérieures de la part des collectivités de travail (1950) était prévue l'existence de trois organes de gestion dans l'entreprise: le conseil ouvrier, le conseil administratif et le directeur. De nombreux pouvoirs, qui jusqu'à l'adoption de cette loi étaient détenus par le directeur, sont passés au conseil ouvrier et au conseil administratif. Par rapport au conseil ouvrier et au conseil administratif sont accentuées la fonction exécutive et la fonction de gestion du directeur. Cela avait pour conséquence que dans notre pratique s'est manifesté la conception selon laquelle la fonction de directeur dépérit. Cependant, par le développement des rapports autogestionnaires dans l'organisation de travail associé et la société, il est devenu certain que le directeur est une nécessité, que par le développement des rapports sociaux on ne met pas en question l'existence de cette institution, mais que ses pouvoirs changent, ainsi que sa condition juridique au sein de l'organisation de travail et dans la société. Ce n'est plus un organe d'Etat, c'est une partie de la société nouvelle, autogestionnaire, qui de son côté favorise le développement plus rapide des rapports autogestionnaires dans le cadre de l'organisation de travail associé. Cependant, le terme de directeur ne correspondait plus à la nouvelle position de cet organe et il a été remplacé par le nouveau terme — d'abord l'organe exécutif individuel, et plus tard l'organe gestionnaire. De la dénomination même de cet organe — organe gestionnaire, on peut entrevoir les activités que cet organe exerce: il veille à l'organisation du travail et à la conduite de la conduite des affaires, il prend soin de l'exécution des décisions et des conclusions de la communauté de travail et des organes de gestion, il veille à la légalité du travail dans l'organisation de travail associé, il supplée et représente l'organisation devant les organes d'Etat et les autres personnes morales et physiques, il conclue les contrats et établit les relations d'affaires au nom de l'organisation de travail associé, etc. L'organe gestionnaire est aujourd'hui le spécialiste, le dirigeant, qui doit contribuer au développement des rapports autogestionnaires dans le cadre de l'organisation de travail associé.

Mr MIROLJUB SIMIĆ,
asistent

TEORIJA TUMAČENJA PRAVA ŽIVOJINA M. PERIĆA

„Sudija, za jedno duže ili kraće vreme po kodifikaciji, nije ništa drugo do jedan običan posrednik između zakonodavca i pojedinaca (parničara), kojima ima, kao neki fonograf, samo da ponovi reči zakonodavčeve”.

Živojin M. Perić*)

Prilikom proslave sedamdesete godine života Živojina M. Perića, 1938. godine, Đorđe Tasić je napisao: „Mislimo da se ne varamo, ako konstatujemo da je on prvi kod nas koji je postavio na filozofski način pitanje o tumačenju zakona i ulozi sudije... Najveći deo naučnog rada g. Perića čine njegova dela iz oblasti pozitivnog prava, u kojima je sistematski i detaljno tumačio naš građanski zakonik. On je radio ovo sa toliko snage i talenta da će to, u svakom slučaju, poslužiti kao veoma zgodan primer za nauku o tumačenju, i ostati siguran dokument za jednu čitavu epohu. Zanimljivo je dakle videti, sa gledišta metoda tumačenja kako sam g. Perić tumači zakone. G. Perić zaslužuje u ovom pogledu jednu zasebnu studiju koja bi bila vrlo korisna”.¹⁾

Međutim, ove reči Đorđa Tasića nisu izazvale interesovanje posleratne jugoslovenske pravne književnosti.²⁾

Da li se marksistička teorija prava, pa i marksistička teorija tumačenja prava može razvijati bez određenog kontinuiteta sa već postignutim rezultatima u ovoj oblasti? Smatramo da ne može. Marksistička teorija prava treba da bude nastavljac već postignutih rezultata u ovoj oblasti i da se dalje razvija u kritičkoj polemici sa njima. „Marksizam treba da prošlost razume daleko bolje no što je ona sama sebe razumela: on pogotovo razume zašto su u njoj tolike izvrsne namere doživele neuspeh ili su se degenerisale”.³⁾ Drugim rečima, nauka treba da bude jedan stalni kontinuitet rada bez obzira da li nastavljac us-

*) O školama u pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za maj 1921, str. 251.

¹⁾ G. Živojin Perić kao pravni filozof, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za januar-februar 1938, str. 20 i 21.

²⁾ Tako npr. R. Lukić u svojoj kritičkoj oceni „Interpretacije pravnih propisa” (Arhiv za pravne i društvene nauke, 1/1954, str. 111) zamera M. Vukoviću da je u potpunosti zanemario rezultate o tumačenju prava naše predratne pravne nauke. Neke naše najistaknutije pravne pisce iz te oblasti uopšte ne pominje u tekstu kao i u bibliografiji radova u tumačenju prava.

³⁾ E. Bloh, Marksizam i prirodno pravo, Gledišta, 2/1972, str. 388.

vaja ili ne rezultate zatečene pravne misli.⁴⁾ Međutim, u nas je često dolazilo do diskontinuiteta u radu i do podcjenjivanja rezultata sopstvenih prethodnika.⁵⁾

Zato nam se čini korisnim a i moralno opravdanim da se upoznamo sa idejama o tumačenju Živojina M. Perića koje su rasturene u mnogobrojnim raspravama i člancima u našim i stranim časopisima i publikacijama.

I. Prethodna promena

Živojin M. Perić je rođen 1868. godine u selu Stublinama kod Uba. Osnovno školovanje je započeo u mestu rođenja, a završio u Obrenovcu. Prva četiri razreda gimnazije završio je u Valjevu. Peti, šesti i sedmi razred kao i maturu završio je u Beogradu 1887. godine. Iste, 1887. godine odlazi u Pariz da nastavi školovanje. Na Pravni fakultet u Parizu upisao se novembra 1888. godine a studije okončao 1891. godine.

Po završenim studijama vraća se u Srbiju. Stupa u državnu službu, 1893. godine, kao pisar IV klase u Ministarstvu finansija. Kasnije, radi: kao pisar I klase u Ministarstvu inostranih poslova, pisar prvostepenog suda Beogradskog okruga i sekretar II klase Šabačkog prvostepenog suda. Potom je postavljen za sudiju prvostepenog suda u Beogradu. Međutim, ubrzo napušta mesto sudije i postaje sekretar Ministarstva pravde.

Godine 1898. izabran je i potvrđen za vanrednog profesora Građanskog sudskog postupka i Međunarodnog privatnog prava na Pravnom fakultetu Velike škole u Beogradu. Svoje prisutno predavanje „O sudskoj nezavisnosti“ iz Građanskog sudskog postupka, Perić je održao 15. oktobra 1898. godine.⁶⁾ Marta meseca 1901. godine izabran je i potvrđen za redovnog profesora.

Godine 1905. sa formiranjem Beogradskog Univerziteta, Perić je izabran i potvrđen za redovnog profesora Građanskog prava Pravnog fakulteta.

Zbog svojih zasluga u radu na pravnoj nauci, 1933. godine Pravni fakultet u Lionu, na predlog profesora Lamberta i Žaserana, bira profesora Perića za počasnog doktora pravnih nauka Lionskog univerziteta.

⁴⁾ „Za astronoma i hemičara jedna odbačena teorija je naprosto greška i kao takva samo misao koje se oni oslobađaju ignorirajući je; za pravnika je odbačena teorija ujedno greška i stalno delujuća prepreka, pa prema tome i misao koje se pravnik ne oslobađa ignorirajući je, nego zanimajući se za nju u polemičkoj negaciji“. C. Cossio, *La teoria egológica del derecho y el concepto jurídico de la libertat*, B. Aires, 1964, str. 276. Navedeno prema: N. Visković, *Pojam prava*, Split, 1976, str. 17.

⁵⁾ M. Č. Marković (Generalne klauzule — fragmentarna skica za studiju o pravnom standardu, Zbornik radova Pravno-Ekonomske fakulteta u Nišu, Pravni odsek, VII sveska, 1968, str. 11) ističe da često „svoje sopstvene vrednosti i ne poznajemo i ne cenimo“.

⁶⁾ Predavanje je objavljeno u „Braniču“, broj 6/1899, str. 241—251 i broj 7/1899, str. 289—298.

Perić je bio član Srpske kraljevske akademije nauka, profesor Haške akademije za međunarodno pravo, predsednik udruženja za privatno pravo i član mnogih naših i inostranih naučnih i stručnih društava.

Umro je 1953. godine u Oberurnenu, Kanton Glarus u Švajcarskoj, „daleko od svoje zemlje i političkim idejama odvojen od stvarnosti svoga naroda”.⁷⁾

Živojin Perić je bio plodan pisac. Objavio je preko 200 sistematskih dela, monografija, rasprava i članaka, a gotovo isto toliko i kritičkih prikaza i beleški. Oko stotinu radova, obrađujući pitanja iz privatnog i javnog prava, sociologije i filozofije, objavio je na francuskom, nemačkom, italijanskom, engleskom i čehoslovačkom jeziku u mnogim inostranim časopisima i publikacijama.⁸⁾

Na pozicijama pozitivizma,⁹⁾ Perić je, u najvećem broju svojih radova, veliki komentator — tumač i sistematičar našeg pozitivnog prava pre rata.¹⁰⁾ Od početka svoje naučne aktivnosti Perić izlaže, komentariše i sistematizuje naše pozitivno pravo a posebno Srpski građanski zakonik. Perić smatra da nauka mora da bude u službi prakse, da bude stalno okrenuta njoj i da joj omogući da pravilno shvati i primeni pozitivno pravo. Zato Perić u svojim raspravama iscrpno tumači zakonske tekstove.¹¹⁾

⁷⁾ Gotovo uvek u opoziciji u unutrašnjoj politici, Perić je i svojim političkim idejama u spoljnoj politici često bio daleko od svoga naroda i njegovih težnji za slobodu, naročito u drugom svetskom ratu. Međutim, to ne bi smelo da utiče da se zaboravom pokrije njegovo naučno delo, jer je Perić jedan od najvećih srpskih buržoaskih pravnih pisaca 20. veka. Detaljnije: M. Bartoš, Živojin M. Perić (In memoriam), Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1/1954, naročito str. 121 i 122.

⁸⁾ Spomenimo neke inostrane časopise u kojima je Perić saradivao: *Revue générale de droit international public*, *Correspondant*, *Nouvelle revue Pratique de droit international privé*, *Revue internationale de sociologie*, *Annales de droit commercial*, *Revue générale du droit de la législation et de la jurisprudence*, *Bulletin de la société de législation comparée*, *Revue du droit public et de la science politique*, *Zeitschrift für Völkerrecht*, *Revue mensuelle*, *Monatsschrift für Kriminalpsychologie und Strafrechtsreform*, *Schweizerische Zeitschrift für Volkswirtschaft und Sozialpolitik*, *Zeitschrift für schweizerisches Recht*, *Revue de l'institut belge de droit comparé*, *Mouvement économique*, *Archiv für Rechts- und Wirtschaftsphilosophie*, *Zeitschrift für internationale Privat- und Strafrecht*, itd.

⁹⁾ Ž. Spasojević, Živojin Perić kao civilista, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za januar-februar 1938, str. 11—13.

¹⁰⁾ Naravno da takva delatnost Perićeva nije bila bez značaja. Evo šta o njoj kaže Ž. Spasojević (navedeni članak, str. 14): „Ali kao takav, on je pružio i najveće usluge svojoj zemlji. U jednoj sredini, koja je još uvek u upoznavanju same sebe i ideološki nedovršenoj, ima li čega važnijeg nego razraditi onaj pravni materijal, koji je već tu i koji vezuje dotičnu sredinu... On je sav pripono uz svoju zemlju i potrudio se da nam u nizu velikih monografija ili kraćih studija pruži srž našeg pozitivnog prava”.

¹¹⁾ Interesanto je šta o odnosu nauke i prakse kaže B. S. Marković (Uloga sudske prakse i njeno obrađivanje, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za februar 1940, str. 108 i 109—110): „Doktrina je nesumnjivo ta koja je pozvana na prvom mestu da sudiji pruži pomoć pri njegovom ne lakom poslu. Jurisprudencija ostavljena sama sebi pada u opasnost da se veže za presedan i da tako padne u rutinu — doktrina će joj dati kritičnost i osvežiti je: izolovana jurisprudencija se gubi u fragmentima — doktrina je vraća na širok naučni plan; u neposrednom dodiru sa sirovom društvenom stvarnošću, jurisprudencija je sklona da sklizne na faktičko — doktrina joj predočava normativni element pra-

Kao najbolje radove te vrste, u kojima je ostvaren najviši naučni domet u spajanju teorije i prakse, ističemo: „O poništaju ugovora zbog neizvršenja (objašnjenje § 553 Građ. zak.)”. 1903; „O obavezi zaštite u slučaju evikcije kod ugovora o prodaji i kupovini”, 1908; „O obavezi zaštite u slučaju fizičkih nedostataka stvari kod ugovora o prodaji i kupovini”, 1909; „O prvenstvu između intabulacije (hipoteke) i tapije (ubaštinjenja)”, 1910; „O ugovoru o prodaji i kupovini”, I—III, 1920—1921; „O posebnim ugovorima”, 1928; „Građanski sudski postupak” (zajedno sa D. Arandelovićem), a posebgo „Zadružno pravo po Građanskom zakoniku Kraljevine Srbije (Komentar gl. XV Drugog dela Građ. zak. odnosno §§-a 507—529)”, 1912—1913—1920 i 1924.¹²⁾

Ali Perić nije samo običan komentator, kazuističar, koji se zadovoljava samo uskim logičkim tumačenjem tekstova zakona, Perić je i pravnik-filozof,¹³⁾ koji svoje komentare i tumačenja zakonskih tekstova „smešta” u okviru svog shvatanja sveta, društva i prava. Takav način rada čini Perićevo naučno delo jednom logičkom i neprotivurečnom celinom sa gledišta jednog shvatanja sveta, jedne filozofije.

Perić je izvanredno dobro poznavao i strano pravo, posebno francusko, nemačko, austrijsko, švajcarsko i italijansko. To znanje posebno „boji” njegove rasprave i daje im određenu naučnu težinu i vrednost, kojom se prevazilazi obična kazuistika.¹⁴⁾

Pored ovih radova u kojima sistematski i detaljno tumači pravne norme našeg pozitivnog prava, što će sigurno ostati „kao veoma zgodan primer za nauku o tumačenju” i „dokument za jednu čitavu epo-

va i potseća je na pravnu konstrukciju. Ne treba misliti uostalom da je doktrina koja se interesuje za praksu izložena manjim opasnostima: usamljena, ona gubi iz vida priključnu primenu prava, udaljava se od društvene stvarnosti, zanemaruje konkretno, lomi se s pseudo-problemima dok stvarni ostaju neodređeni... naša praksa još nije iskoristila ni sve tekstove koji joj stoje na raspoloženju da bi ostvarila socijalna rešenja, a naša doktrina tek raščišćava osnovna metodološka pitanja i, s nekoliko izuzetaka (*među kojima ima na pravo mesto dolazi značajan napor g. Ž. Perića na konstrukciji zadružnog prava* — podukao M. S.), nije stigla da izgradi svoja gledišta o pojedinim pozitivno-pravnim ustanovama... naša teorija i naša praksa ne poznaju jedna drugu dovoljno i ne interesuju se jedna za drugu dovoljno. Naša novija doktrina, *sa izuzetkom nekoliko imena (g. g. Perića i Arandelovića polavito* — podvukao M. S.), bavi se pretežno apstraktnim teorijskim pitanjima koja nesumnjivo imaju svog naučnog značaja, ali koja predstavljaju skoro luksuz za jednu zemlju u vremenu dok su u njoj mnoga osnovna pitanja svakodnevnog pozitivnog prava ostala neobrađena. Dok u nekim finim teorijskim problemima idemo uporedo s evropskom naukom, dotle se naša praksa, ostavljena samoj sebi spotiče na svakom koraku, luta i katkad čini nepotrebne greške”.

¹²⁾ Ova rasprava predstavlja njegov najveći naučni domet gde uz pomoć običajnog prava vezujući ga za zakon, ekstenzivnim tumačenjem samo 22 paragrafa stvara „jedno epohalno delo koje je bilo i ostalo najveće kulturno nasleđe o jednoj ustanovi”, tako „da je Perić dao samo svoje zadružno pravo, istorija pravne nauke u Srbiji ne bi mogla ni smela da pređe preko njegovog imena”. M. Bartoš, pomenuti članak, str. 118 i 119.

¹³⁾ V. o Perićevim filozofskim pogledima: Đ. Tasić, G. Živojin Perić kao pravni filozof, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za januar-februar 1938, str. 16—23; A. Stojković, Razvitak filosofije u Srba 1804—1944, Beograd, 1972, str. 256—257; D. Nikolajević, Živojin Perić kao filozof pravnik, Beograd, 1910.

¹⁴⁾ Poseban značaj ima Perićeva rasprava „Obrazloženje §§ 1—319 Predosnove Građanskog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju”, Beograd, 1939, gde je protumačio i obrazložio 319 paragrafa u cilju njihovog pravnog shvatanja i primene, pokazavši izvanredno poznavanje stranog prava i književnosti.

hu”¹⁵⁾ Perić je za sobom ostavio i radove čisto teorijskog karaktera, trajnije vrednosti, o tumačenju prava, pravnim izvorima i ulozi sudije u tumačenju zakona i popunjavanju praznina. Perić je pratio svetsku pravnu nauku o ovim pitanjima i imao *svoje* mišljenje i ocenu kojeg se držao do kraja svoje naučne aktivnosti.

Rasprave, kao što su: „Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu”¹⁶⁾ „O školama u pravu”¹⁷⁾ „Problem pravnih izvora i funkcija zakona”¹⁸⁾ „Granice sudske vlasti”¹⁹⁾ spadaju u najznačajnije teorijske rasprave o tumačenju prava, pravnim izvorima i ulozi Sudije u tumačenju; stavljaajući sva ova pitanja na filozofsko-naučnu osnovu.²⁰⁾

U obradi ovih pitanja Perić se nije čvrsto vezao ni za jednu školu o tumačenju prava stvorivši jednu svoju sopstvenu varijantu shvatanja svih problema tumačenja prava.

Mi ćemo analizirati prvenstveno Perićeve radove teorijskog karaktera o tumačenju prava. Naša izlaganja na kraju ćemo ilustrirati primerima iz njegovih radova u kojima tumači Srpski Građanski zakonik, pre svega iz njegovog dela o Zadružnom pravu, jer se iz toga, čini nam se, najbolje vidi koliko Perić — teoretičar, ostaje dosledan Periću — tumaču pozitivnog prava, u pogledu metoda tumačenja.

II. Pojam tumačenja prava

Kao što smo napred istakli Perić je u svojim radovima iz pozitivnog prava u osnovi pozitivista. Ideja pravnog pozitivizma jeste osnova sa koje Perić posmatra i rešava i glavna pitanja, u svojim teorijskim raspravama, teorije tumačenja prava. Osnovne postavke pravnog pozitivizma: da su državni zakon i volja zakonodavčeva jedini izvori prava i da pravo nema praznina — Perić ugrađuje u svoju teoriju o tumačenju prava.²¹⁾

Ali kako je Perić ne samo strogi civilista-pozitivista, već je i pravnik-filozof, koji ima izgrađen pogled na svet, njegova osnovna filozofska ideja vodilja, koja se provlači kroz sve njegove filozofske radove,

¹⁵⁾ Đ. Tasić, pomenuti članak, str. 21.

¹⁶⁾ Perićeva akademska prisutna beseda, objavljena najpre u „Glasu Srpske Akademije nauka”, LXXIV (45)/1907. str. 122—267, a zatim, 1908. godine, posebno odštampana i objavljena u Beogradu.

¹⁷⁾ Rasprava je najpre objavljena po beleškama živana M. Lukića, doktora prava u „Arhivu za pravne i društvene nauke”, 1921. godine, u sveskama za maj, str. 241—252, i juni—juli, str. 321—348. Iste godine je objavljena i kao posebna knjiga u izdanju Gece Kona.

¹⁸⁾ Članak je publikovan u Ženijevoj spomenici 1935. godine (Quelques observations sur le problème des sources du droit et la fonction de la loi, Recueil d'études sur la sources du droit en l'honneur de F. Génys, T. II, Paris, 1935, str. 227—242.

¹⁹⁾ Objavljeno je najpre u „Braniču” u brojevima: 2/1898, str. 37—45; 3/1898, str. 69—85; 5/1898, str. 143—155; 7/1898, str. 213—227; 9/1898, str. 285—296; 11/1898, str. 361—374; 13/1898, str. 445—451; 21/1898, str. 740—746; 22/1898, str. 798—808; 23/1898, str. 839—862; 24/1898, str. 902—923. Iz Branica je odštampana i 1899. godine posebno objavljena.

²⁰⁾ V.: Đ. Tasić, pomenuti članak; Ž. Spasojević, pomenuti članak; M. Komanđinić, Figura Živojina Perića, Pravna misao (Beograd), 11—12/1937.

²¹⁾ Đ. Tasić, pomenuti članak, str. 16 i sl.

ideja racionalizma ili, šta više, ideja aktivizma, predstavlja osnovu od koje Perić gradi i svoju teoriju tumačenja prava. Perić veruje u moć i sposobnost ili, bolje reći, ponekad u „svemoć” ljudskog duha-uma da predviđa i svesno upravlja životom ljudi u društvu.

Zato pre nego što pređemo na samo izlaganje Perićevih osnovnih shvatanja o tumačenju prava, kao prethodno pitanje javlja se Perićevo shvatanje društvenih pojava, posebno pravnih pojava, kao i uloga ljudskog uma u stvaranju prava, položaj i uloga zakonodavca. Ova su pitanja od značaja za pravilno razumevanje Perićevih ideja o tumačenju prava.

Društvo je za Perića složena pojava, tvorevina prirodnih zakona i ljudskog duha. I u pravu, kao društvenoj pojavi, takođe uporedo deluju prirodni zakoni i ljudski duh. Ali za pravo kao društvenu pojavu karakteristično je to da, uporedo sa spiritualizacijom društvenih pojava, sve više raste uloga ljudskog duha u njegovom kreiranju.

I dok je uticaj čovekovog uma na prirodne pojave i zakone neznan jer ovi deluju na sadržinu materije, čovek kao duh ima uticaja samo na formu materije, tj. može da menja samo formu materije a ne i sadržinu koja ostaje nepromenljiva. Prema tome gotovo i nema razlike između čoveka i ostalih živih bića u pogledu uticaja prirodnih zakona na njih i njihovog uticaja na prirodne zakone. To znači da se sva bića, uključujući i čoveka, podčinjavaju zahtevima prirodnih zakona. Jedina razlika između čoveka i ostalih živih bića, koju Perić pravi, bila bi ta, da je čovek sposoban samo da upozna, eventualno, prirodne zakone i pojave i da se delimično koristi njima. Međutim u društvenim pojavama, odn. samom društvu, koje je sastavljeno iz materijalnog i duhovnog, čovek svojim duhom ostvaruje izvestan stvaralački uticaj. Društvene pojave se podčinjavaju i zahtevima čovekovog duha, tj. za društvene pojave čovekov um postaje jedna vrsta zakona pored prirodnih zakona. Tako da se društvo u svom razvoju kreće jednim pravcem koji je određen uporednim dejstvom i ljudskog uma i prirodnih zakona.²²⁾

²²⁾ Sa tih pozicija Perić oštro kritikuje evolucionizam, sociološko shvatanje prava, a posredno i istorijski materijalizam, jer oni, po njemu, stavljaju pravo u potpunu zavisnost od ekonomskog faktora i čovekovom duhu odriču svaki značaj u kreiranju prava. Perić kaže da po ovim teorijama između čoveka i drugih tela u prirodi nema razlike jer je čovek kao i druga tela u prirodi proizvod samo prirodnih zakona. Jedina razlika koju ove teorije prave je u tome što se čovek iako nemoćan da se oslobodi dejstva ovih zakona, ipak uzdiže iznad ostalih bića „što on ima *svesti* o svojoj nemoći pred tim zakonima, dok ostala tela nemaju ni toga” (Materijalizacija privatnih prava. Jedno saopštenje iz oblasti privatnog prava. Privatno pravo, Skupljene rasprave iz građanskog prava, Beograd, 1912, str. 260; Slično i u „Jedan pogled na evolucionističku pravu školu, Beograd, 1908). Sa ovakvim tumačenjem ovih teorija ne možemo se složiti. Za pravo ovakva interpretacija je vulgarizacija ovih shvatanja, njihovo poistovećivanje sa njihovim najekstremnijim pravcima. Posredno je to konstatovao i sam Perić, a time delimično sebe korigovao, kada govoreći o materijalizaciji privatnih prava (De la matérialisation des droits privés, Revue trimestrielle de droit civil, janvier-mars 1913, str. 107—140) ukazuje na značaj materijalnih dobara za razvoj čoveka a time potvrdilo delimično i činjenicu o relativnoj prevlasti materijalnog nad duhovnim.

Kao društvena pojava pravo pokazuje u najvećoj meri svoj *intelektualni karakter*,²³⁾ koji je osnovna specifičnost prava i koji znači veliki uticaj i prostor za stvaralačko delovanje čovekovog uma. Pravo je u izvesnoj meri podčinjeno i uticaju prirodnih zakona, to Perić ne poriče,²⁴⁾ ali stvaralački karakter čovekovog uma u njemu često dobija prevagu nad prirodnim zakonima, što se manifestuje u tome da zakonodavac u većini slučajeva stvara pravo čisto racionalistički.

Tu čestu prevagu čovekovog duha u pravu Perić transformiše, čini nam se da je to od važnosti za shvatanje njegove teorije tumačenja prava, u svesno izgrađeno zakonodavstvo. Zakonodavac putem pravnih normi ne samo da konstatuje već postojeće društvene odnose, već često putem pravnih normi i predviđa. Tako da je pravo često racionalistička tvorevina, svesna, ljudskim umom proizvedena forma odnosa ljudi u društvu.²⁵⁾

Za Perića je zakonodavac umetnik, „*stvaralac*” u „smislu onog stvaranja koje postoji kod umetnosti” kada društvenim odnosima daje potrebnu formu,²⁶⁾ i koji je „često i *sadržajno tvorac zakona*”, kada „*racionalistički* propisuje pravna pravila odvojeno i nezavisno od *pravne evolucije*”.²⁷⁾

²³⁾ Između ostalih radova o tome v.: Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu, Beograd, 1908; De la matérialisation des droits privés; Economie et droit, Schweizerische Handelswissenschaftliche Zeitschrift (Revue suisse des sciences commerciales, 3/1928, str. 55—59; L'Unification législative en Yougoslavie, Revue de l'Université de Lyon, 1934, str. 209—243.

²⁴⁾ Perić je napravio poređenje između privatnog i javnog prava i ukazao da je privatno pravo tesno povezano sa prirodnim pojavama i prirodnim zakonima. Prirodno pravo, po Periću, najviše pokazuje taj mešovit materijalno-duhovni ili psiho-fizički karakter od svih društvenih pojava. Zato norme privatnog prava dobijaju izvesna obeležja jako slična prirodnim zakonima. Imaju u sebi nešto opšte, stalno i određeno. U javnom pravu, koje nije neposredno vezano za ekonomske odnose, kao privatno pravo, um čoveka ima mnogo veći uticaj. Javnopravne norme su mnogo više psihičke od privatnopravnih ali i mnogo više nestabilnije i promenljivije. Zato Perić i kaže da tumač privatno-pravne norme mora da tumači uz pomoć logike čime se onemogućuje svaka proizvoljnost i subjektivnost. V. Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu; Značaj privatnoga prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za mart 1937, str. 209—214.

²⁵⁾ V. Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu; Prelivi (niance) u pravu. Spomenica Mauroviću, prva knjiga, Beograd, 1934, str. 259—267; Jedan primer postepenosti (gradacije) u Objektivnom javnom pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za decembar, 1935, str. 642—643.

²⁶⁾ Rezimirajući svoju misao iz rasprave „Prelivi (niance) u pravu” Perić (Jedan primer postepenosti (gradacije), str. 642) ukazuje da je „Pravo uobličenje one sirove materije koja se zove socijalni život (ovaj socijalni život, jeste jedna vrsta gipsa kome umetnik tj. zakonodavac daje oblik, *formu*: kao u pravoj umetnosti tako i u ovoj zakonodavnoj, delatnosti, materija i forma odnosno spiritualizovanje materije zadovoljavaju svojim sjedinjenjem obe kategorije potreba čovekovih i društvenih, potrebe duhovnoga i ekonomskoga reda, ovo drugo više kod zakonodavnoga rada nego kod umetničkoga i vice versa kod onoga prvoga”; Slično i u „L. Duguit-eva gledišta o subjektivnim pravima. Povodom njihove analize od strane G. Oktaviana Jonesku”, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za novembar 1934, str. 366.

²⁷⁾ Jedan primer postepenosti (gradacije) u Objektivnom javnom pravu, str. 643: „... zakonodavac može, svojom inicijativom, proširiti društveni život, ovaj načiniti raznovrsnijim, punijim. Nije, dakle, zakonodavac samo jedan daktilograf (prepisivač) narodnog života nego je on život, naprotiv vrlo često njegov, zakonodavčev, sledbenik i to je dobro, jer bi bilo neshvatljivo da zakono-

Ša ovih pozicija Perić kritikuje naročito evolucionizam u pravu smatrajući da je on zanemario svaki uticaj ljudskog uma na razvoj društva i prava i da je zakonodavca sveo na subjekta koji može samo da konstatuje ono što u društvu postoji a ne i da predviđa i stvara.

Drugim rečima, evolucionizam je, po Periću, odbacio svaki uticaj ljudskog uma na razvoj društva. Ovu kritiku evolucionizma Perić je naročito razvio u svojoj raspravi „Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu”, ponavljajući je i u svojim kasnijim raspravama. Međutim, da li je evolucionizam stvarno negirao svaki uticaj čovekovog uma na razvoj društva i prava? L. Marković, u interesantnom kritičkom prikazu ove Perićeve studije, naročito njenog drugog dela, a sa čijim se mišljenjem u osnovi slažemo, mada ne usvajamo njegov osnovni stav da je pravo isključivo kulturna pojava, smatra da je Perić u svojoj kritici evolucionizam poistovetio sa ekstremnim shvatanjima pojedinih njegovih pristalica, pa je tako kritika koju je Perić uputio evolucionizmu u celini, ustvari trebala da bude upućena samo njegovim ekstremnim pravcima.²⁸⁾

Dakle, Perić pravo zasniva u osnovi na racionalizmu, na činjenici da duh ima stvaralački uticaj i da je duhovni (normativni) element prava bitna odlika prava. Pravo je svesno i razumno izgrađena tvorevina koja kao takva mora da se poštuje i dosledno primenjuje. Iz racionalizma i u osnovi svesno stvorenog prava, Perić je izveo ideju autoriteta državne-zakonodavne vlasti²⁹⁾ i ugradio u svoju teoriju tuma-

čavac, kome je, videli smo, zadatak da oduhovljava materijalne činjenice društvene bude, mada jedna manifestacija duhovne strane čovečjega bića, sledbenik materije”; V. i L. Duguit-eva gledišta o subjektivnim pravima. Povodom njihove analize od strane G. Oktaviana Jonesku, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za novembar 1934, str. 366.

²⁸⁾ L. Marković, O evolucionizmu u pravu, Kritički pregled studije G. Živjina Perića, „Jedan pogled na evolucionistički pravnu školu”, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za decembar 1908, str. 416—426 i sveska za januar 1909, str. 505—513. Da je gornje tvrđenje tačno može se videti i iz jedne druge Perićeve studije (O školama u pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za juni-juli 1921, str. 335) gde je evolucionizam izrazio kroz formulu: „Au-delà du code mais sans le code” (dalje od kodeksa ali bez kodeksa) što nije tačno za evolucionizam u celini, već samo za jedan ekstremni pravac evolucionizma.

²⁹⁾ Ideja autoriteta državne vlasti dominira u Perićevim radovima. Ali, on uporno brani i ideju o individualnim pravima građana. Perić se u svojim raspravama pokazuje kao protivnik teorije o socijalnoj koncepciji privatnih prava; kritikuje teoriju zloupotrebe prava, ističe ideju o stečenim pravima i zahteva naknadu štete i u slučaju socijalizacije. Smatra da se ne može izmiriti socijalna koncepcija privatnih prava sa buržoaskim društvom, društvom koje se zasniva na individualističkoj ideologiji. Ali Perić to ne čini kao branilac same te individualističke ideologije. Ovaj njegov stav je logična posledica njegovog osnovnog filozofskog stava prema društvu, državi i pravu. On to i kaže u prakazu Zoserana (Novi radovi G. Louis-a Josserand-a, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za decembar 1937, str. 555): „Ako je individualističko-buržoaska ideologija i socijalna organizacija dala, do sada, sve što je mogla dobroga da da tako da je danas ona postala izvor zla i u unutrašnjem i u međunarodnim odnosima tj. da je dotrajala — kao što je potpisani u to uveren — onda nju treba zameniti drugom, boljom, ideologijom i društvenim uređenjem a ne održavati je institucijama iz protivne ideologije, kao što je: „Svojina — socijalna funkcija” (propritété — fonction sociale) i „zloupotreba privatnih prava”. V. i L. Duguit-eva gledišta o subjektivnim pravima, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za novembar 1934, str. 361—368.

čenja prava, zajedno sa voljom zakonodavčevom i strogom primenom načela podele vlasti.³⁰⁾

To su ideje vodilje iz kojih Perić izvlači zaključak da se državni zakon mora strogo da poštuje prilikom tumačenja i primene. Perić traži bezuslovnu primenu jasnog i preciznog zakonskog teksta. „Sudija ima prosto da primeni zakonski *tekst*, onako kako on glasi”, bez prava da ispituje pravičnost i korisnost tog zakonskog teksta u konkretnom slučaju.³¹⁾ Tumačeći precizan i jasan zakonski tekst sudija vrši jedan skoro „mehanički” posao,³²⁾ jer samo saopštava „iz kodifikacije, već gotovu odluku”.³³⁾ Zato sudija nema nikakvu odgovornost jer samo izvršava naredbe zakonodavca.³⁴⁾

Đ. Tasić smatra (G. Živojin Perić kao pravni filozof, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za januar—februar 1938, str. 18—19) da je Periću pošlo za rukom da izmiri i poveže ideju autorteta državne vlasti sa pravima individue samo zato što je i državu posmatrao kao racionalističku tvorevinu. Država je svesno stvoren red koji traži poštovanje osnovnih principa, logički izvedenih iz njenih osnovnih pretpostavki. I kako Perić društvene sisteme shvata kao idealne tipove u kojima ne mogu postojati principi dva suprotna sistema, to je samim tim i razumljiva kritika Perićeva, socijalne koncepcije privatnih prava u individualističkom buržoaskom društvu. V. detaljnije ovaj Perićev stav u: Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu; Obrazloženje §§ 1—319 Predosnove Građanskog zakonika za Kraljevinu Jugoslavije, str. 24—25; O ustanovi zloupotrebe prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za februar 1939, str. 193—209; Das Nachlassen des Rechtsgefühles hinsichtlich des Eigentumsrechtes, Mannheim — Belin — Leipzig, 1922, str. 46, Blättern für vergleichende Rechtswissenschaft und Volkswirtschaftslehre.

³⁰⁾ Sada ističemo samo dva momenta vezana za Perićevo shvatanje podele vlasti. Prvo, podela vlasti garantuje slobodu pojedinaca. Zbog toga je Perić shvata suviše usko, kao strogo odvajanje jedne vlasti od druge, bez prava da se uđe u domen druge vlasti, jer će samo na taj način izvršna vlast ostvariti naredbe zakonodavne vlasti. I drugo Perić smatra da u državi postoje samo dve vlasti: zakonodavna i izvršna, tj. da između izvršne i sudske funkcije nema suštinskih razlika već samo formalnih. „U državi postoje samo dve vlasti: zakonodavna i izvršna (egzekutivna), to jest, vlast koja donosi zakone i vlast koja ih izvršuje. Jer, zaista, državna vlast može se manifestovati na dva načina: donošenjem zakona i izvršenjem zakona. Prema tome, sudska vlast nije neka treća vlast u državi prema zakonodavnoj i izvršnoj, nego jedan deo izvršne vlasti”. Za prvo Perićevo shvatanje, između ostalih radova, v. naročito: „O školama u pravu”, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za maj 1921, str. 242 i sl., napomene 1, 2, 3 i 4; Za drugo shvatanje: Građanski sudski postupak, prvi deo. O suđenju, Prva knjiga: O ustrojstvu sudova i njihova nadležnost, Beograd, 1921 (u saradnji sa D. Arandelovićem), str. 15 (odakle je i uzet citat); O pravnim zbirkama, predgovor Zbirci Dimitrija S. Kalajdžića, Pouke i obaveštenja, Beograd, 1912; O ulozi sudske vlasti po srpskom zakonodavstvu, Beograd, 1909; Granice sudske vlasti. Povodom jedne nepravilne praklike kad nas, Beograd, 1899.

³¹⁾ O školama u pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za maj 1921, str. 241—242.

³²⁾ O školama u pravu, sveska za juni—juli 1921, str. 324: „... sudija radi mehanički (automatski), on je prosto jedna *mašina* zakonodavčeva i, kao svaka mašina, dela i radi često *materijalno, fizički*, da ne kažemo nesvesno, i, zato neodgovorno”.

³³⁾ O školama u pravu, sveska za maj, str. 251: „Sudija, za jedno duže ili kraće vreme po kodifikaciji, nije ništa drugo do jedan običan posrednik između zakonodavca i pojedinaca (parničara), kojima ima, kao neki fonograf, samo da ponovi reči zakonodavčeve”.

³⁴⁾ Ko što smo već napomenuli u primedbi 30, ova obaveza sudije proizilazi iz potrebe da se strogo poštuje princip podele vlasti, koji je Perić shvatio suviše usko, videvši u njemu samo strogo odvajanje funkcija vlasti, a ne i koordinaciju u radu između zakonodavne i izvršne (sudske) vlasti.

Dok je kod jasnog zakona sudija „jedna vrsta automata“, bez odgovornosti, kod nejasnih zakona (postoji „misao zakonodavčeva, samo se ne može da zna koja je to misao, budući se zakonodavac nejasno izrazio“),³⁵⁾ sudija vrši jednu „umnu gimnastiku“.³⁶⁾ Sudija se mora držati zakonodavčeve volje i kod nejasnog zakona smisao utvrđuje pomoću njegove veze sa jasnim zakonom, iz prethodnih radova zakonodavca, pravnih ideja i društvenog života u vreme stvaranja zakona.

Sa ovim elementima i putem *logike*,³⁷⁾ sudija formira zaključak o volji zakonodavčevoj kod nejasnog zakona, ne radeći pritom, „nikakav naučni posao“.³⁸⁾

Dakle, na osnovu ovoga možemo zaključiti da je zakonodavac za Perića, jedno savršeno ljudsko biće i da sudija samo uz pomoć logike može protumačiti svaku naredbu zakonodavčevu. Perić smatra da sudija koristeći iste zakone logike kao i zakonodavac može potpuno objektivno i nepristrasno da otkrije ili rekonstruiše zakonodavčevu misao. Pri tome sudija postaje živo biće koje sada rezonuje, izvlači zaključke,³⁹⁾ „od mašine, on ovde postaje čovek, od materije, postaje duh“.⁴⁰⁾

Logičkom metodom tumačenja ostvaruje se pravna bezbednost i sigurnost, kao i jednoobraznost sudskih odluka. Naravno da to zahteva visoko obrazovanje i sudije i zakonodavca kao i pravlinu upotrebu zakona logike.⁴¹⁾

Prema tome, iz gornjeg izlaganja možemo da konstatujemo vezanost sudije za zakonski tekst i volju zakonodavčevu. I kod tumačenja jasnog i preciznog zakona i kod tumačenja nejasnog zakona sudija traži volju zakonodavčevu, s tom razlikom što je u prvom slučaju neposredno data, izražena, a u drugom slučaju tumač je formira, otkriva putem zakona logike. Pri tome se tumač pretvara u automat, postaje fonograf, koji ne radi nikakav „naučni posao“. A sve to u cilju pravne sigurnosti i bezbednosti. Ove stavove Živojina Perića ne možemo primiti u celini. Primamo samo njegovu osnovnu misao da sudija-tumač mora da bude vezan za zakonski tekst koji tumači. I to samo kao misao o vezanosti sudije za zakon ali ne i Perićevo shvatanje i objašnjenje te vezanosti. Sudija pri tumačenju zakona mora biti vezan za njega, jer njegov smisao utvrđuje, pošto u protivnom tumačenje gubi svoj

³⁵⁾ To je po Periću tzv. „praznina tehnička“, koja postoji kada „postoji“ jedna određena namera zakonodavčeva samo ne neposredno, kroz jasan tekst, nego posredno iskazana ...“ V. Obrazloženje §§ 1—319 Predosnove Građanskog zakonika za Kraljevinu Jugoslaviju, str. 13.

³⁶⁾ O školama u pravu, sveska za juni—juli, str. 321.

³⁷⁾ Značaj privatnoga prava, str. 210: „... tumačenje zakonskih tekstova nije ništa drugo do jedno široko i vrlo interesantno polje primene pravila logike: operišući idejama i apstrakcijama, ni jedan naučni radnik, osim matematičara, nije toliko koliko pravnik upućen na Logiku“.

³⁸⁾ O školama u pravu, sveska za juni—juli 1921, str. 323.

³⁹⁾ O školama u pravu, sveska za juni—juli 1921, str. 325: „... savršeni zakonodavac, to nesavršeni sudija, nesavršeni kao čovek, što nesavršeni zakonodavac, to savršeni sudija, savršeni kao čovek. Zakonodavac i sudija jesu, izgleda, dva bića čiji su interesi antipodni, dva bića u neprijateljstvu, ili bar ne u prijateljstvu“.

⁴⁰⁾ O školama u pravu, sveska za juni—juli 1921, str. 324.

⁴¹⁾ Novi radovi G. Louis-a Josserand-a, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za decembar 1937, str. 551.

smisao i pretvara se u slobodno pravo. Mi smo svesni opasnosti od slobodnog stvaranja prava. Međutim, vezanost tumača za zakon ne može i nesme se izjednačiti sa pasivnom poslušnošću, bez ikakvog prava na stvaralačku akciju u smislu pravičnosti, prilagođavanja zakona specifičnostima konkretnog slučaja. I jasan zakonski tekst (posebno je pitanje kolika je ta jasnoća) nužno traži od tumača znatan intelektualni napor i umešnost u pronalaženju volje zakonodavčeve. Često je jasan zakonski tekst in abstracto jasan i njegova je jasnoća dovedena u pitanje kada ga treba protumačiti za konkretan slučaj, i primeniti na društveni odnos na koji se odnosi. Dakle i kod jasnog zakonskog teksta traži se stvaralačka aktivnost tumača ali istovremeno i njegova odgovornost jer tumačenjem pravo pretvara u život. Perić je samo delimično u pravu kada govori da svaka kodifikacija za jedno vreme sudiju pretvara u fonografa. Kažemo delimično, jer svaka kodifikacija ne briše potpuno razliku između relativne statičnosti prava i izuzetne dinamičnosti društvenih odnosa. Tako da kodifikacija može samo delimično da smanji intelektualni napor tumača ali ne i da ga ukine, pošto se pretpostavlja da je zakonodavac rešio sve odnose koji postoje u društvu. Protekom vremena norme se sve teže prilagođavaju zahtevima života tako da aktivnost tumača postaje sve veća i teža sa dodatnim intelektualnim naporima.

Još je Perić manje u pravu objašnjavajući ulogu tumača i metodu tumačenja kod nejasnih zakona. Uporno insistiranje na volji zakonodavčevoj i isticanje logike kao jedinog metoda tumačenja ne možemo primiti. Perić pretpostavlja da je volja zakonodavčeva uvek logična. To uvek nije tačno. Zakonodavac nije „fantom” logike. To se isto može reći i za sudiju. Njegovo poznavanje zakona logike je na nivou poznavanja logike prosečnog čoveka-intelektualca. Zatim, logika kao sredstvo tumačenja je samo jedan od metoda tumačenja i kao takva ona ne pokriva celo tumačenje. Zato svako poistovećivanje logike sa tumačenjem u celini takođe mora da vodi pravnoj nesigurnosti i proizvoljnosti. Jer, sudija koristeći zakone logike može zakonodavcu i njegovoj volji da doda i ono što sam zakonodavac nije hteo, upravo zato što zakonodavac nije imao u vidu sve mogućnosti jedne logičke operacije. Tako da sudija i pored zakona logike može da unese veću ili manju dozu svojih subjektivnih osećanja i ocena i da ih doda volji zakonodavčevoj. Perićevo insistiranje na objektivnosti zakona logike, iza kojih takođe može da se krije slobodna akcija sudije, nije ništa drugo do stvaranje jedne fikcije da se sudija uvek nalazi u domenu zakonodavčeve volje pa i onda kada stvara potpuno nezavisno i samostalno od nje. Ovom fikcijom se to pokriva kao da je to tako hteo zakonodavac. Sudija koristeći zakone logike može u zaključivanju da ide do kraja, bez obzira da li je zakonodavac bio svestan tog kraja ili ne. Sve će se formalno uračunati zakonodavcu. I umesto da se slobodno prizna da je „sudija, ma kako bio uzan krug, koji je dodeljen njegovoj aktivnosti, uvek našao načina da iziđe izvan teksta”,⁴²⁾ Perić stvara fikciju da se sudija samo kreće u okviru zakonskog teksta i volje zakonodavčeve.

⁴²⁾ Ž. Spasojević, O jurisprudenciji, Arhiv za pravne i društvene nauke, sveska za juli 1912, str. 402.

Perić u stvari govoreći o volji zakonodavčevoj govori o nekoj *zamisljenoj* volji, a ne o volji u psihološkom smislu te reči. To je volja koja se rukovodi nekim racionalnim razlozima.

III. Tumačenje prava i praznine u pravu

U vreme kada je Perić pisao svoje rasprave o tumačenju zakona, većina pravnih pisaca, sem malih izuzetaka (kao na primer, Bergbom), usvaja i govori o prazninama u pravu. Perić se priklonio toj manjini pisaca i uporno i istrajno je isticao i branio ideju ili, štaviše, fikciju o savršenosti zakonodavca, o njegovoj apsolutnosti, fikciju o zakonodavcu-višem biću, koje poseduje moć vidovitosti.⁴³⁾ Zakonodavac poznaje i normira sve postojeće odnose u društvu. Njegova volja je ključ rešenja svih odnosa u društvu, pa i onih koji će se pojaviti tek u budućnosti. Sudija samo treba da ume i uz pomoć logike otkrije sve nijanse zakonskog teksta i volje zakonodavčeve i odgovor na svako pitanje se može dobiti.

Perić smatra da u jednoj suverenoj državi autoritet državne vlasti ne dopušta postojanje društvenih odnosa izvan vlasti države. Jednostavno zakonodavac je nepogrešiv, te prilikom normiranja društvenih odnosa ne može da *previđi* neki od njih. Jer „zakonodavac izražava svoju volju ili *grosso modo* (generaliter), u opšte, načelno, i tada tu dolaze svi slični (analogni) slučajevi, ili *specialiter*, i tu se normiraju izrečno neki osobeni slučajevi. Zakonodavac, dakle, postupa, u svome radu na normiranju pravnih odnosa ili *sintetički*, i tada svojim normama obuhvata čitavu seriju jednorodnih pravnih odnosa, ... ili *analitički*, kada izvestan odnos, izrečno i naročito opiše i stavi u paragraf“.⁴⁴⁾ Treba, dakle, samo umeti društvene odnose koje zakonodavac nije specijalno normirao podvesti pod opšte zakonodavčeve norme, koje su njihova sinteza, i oddatle izvući potreban odgovor.⁴⁵⁾

Perić smatra da praznine ab initio znače postojanje „vandrštvenih odnosa“ u državi, što je nespojivo sa karakterom suverene državne vlasti. Suverenost se odlikuje potpunom i neograničenošću.⁴⁶⁾ Suverenost ne poznaje gradacije.⁴⁷⁾

Sudija mora da smatra da je društveni odnos regulisan opštom zakonodavčevom normom i jedino tako će ostati u svojoj ulozi koju ima u državi i neće povrediti načelo podele vlasti.⁴⁸⁾ Međutim, među društvenim odnosima koje zakonodavac nije pravno normirao uvek će biti i takvih koji se neće moći podvesti pod opštu normu. Znači, dedukcija neće biti uvek moguća. Međutim, Perić u rešavanju ovog pi-

⁴³⁾ Interesantno je da Perić u jednom od svojih prvih značajnih radova zakonodavca posmatra mnogo realnije i stvarnije, no što to čini kasnije: „Zakoni kao i svi drugi proizvodi uma čovečjega, nose često puta na sebi pečat nesavršenstva: oni su mnogo puta tamni, u protivrečnosti sa samim sobom ili su nepotpuni“. V. Granice sudske vlasti, Branič, 3/1898, str. 79.

⁴⁴⁾ O školama u pravu, str. 326.

⁴⁵⁾ O školama u pravu, str. 326.

⁴⁶⁾ O školama u pravu, str. 325—326.

⁴⁷⁾ O školama u pravu, str. 326.

⁴⁸⁾ O školama u pravu, str. 326—327.

tanja ostaje na pozicijama racionalističke teorije tumačenja prava i stvaranje sudije svodi na volju zakonodavčevu i onda kada zakonodavac nije imao nikakvu misao o previđenom društvenom odnosu. Pustimo da Perić sam govori: „Činjenica da je vlastodavac ostavio izvesnu slobodu kretanja punomoćniku ne menja karakter ovoga poslednjega: on ostaje, i pored te slobode kretanja, samo jedan punomoćnik, što znači da sve ono što on, čineći upotrebu od ostavljene mu slobode, svrši uzima se kao da je to sam vlastodavac svršio, punomoćnikova volja i tu je samo vlastodavčeva volja. Isto je to i u odnosima zakonodavca i sudije kod raspravljanja slučajeva za koje nema u zakonu naročitih odredaba: Sudija je tu jedan punomoćnik zakonodavčev sa izvesnom slobodom kretanja”.⁴⁹⁾

Mislimo da je Perić u pravu ali samo delimično. Moguće je, iz razloga očuvanja formalnog reda u društvu, uzeti da je odnos između zakonodavca i sudije identičan odnosu vlastodavca i punomoćnika. Tako će se formalno slobodna akcija sudije moći uvek da svede na volju zakonodavčevu. Međutim, činjenica da je sudija u konkretnom slučaju delovao slobodno i potpuno nezavisno od volje zakonodavčeve ostaje. Norma je dobila jedno značenje koje zakonodavac nije imao u vidu. Ovo se mora imati u vidu u posmatranju ovog pitanja.

Perić ne poriče samo praznine ab initio, već i praznine koje bi se mogle pojaviti kasnije, po kodifikaciji. To iz razloga što Perić zakonodavca ne posmatra samo kao svemoćno biće, nego i dalje, kao „jedno više biće, iznad čoveka, biće koje prozire u budućnost, predviđa”, biće koje ima „moć vidovitosti”.⁵⁰⁾

I u poricanju ove vrste praznina Perić se služi voljom zakonodavčevom kao svemoćnim sredstvom kojim se negira stvaralačka uloga tumača. Kad nema izričitih zakonskih propisa, tu su principi koji su ključ rešenja.⁵¹⁾ Drugim rečima, u jednom pravilu se nalaze elementi koji se mogu primeniti na novi društveni odnos. Društveni odnosi se evolutivno razvijaju jedan iz drugog. Tako da postojeće pravno pravilo i volja zakonodavčeva mogu poslužiti kao rešenja novih društvenih odnosa. Opšti principi, duh zakona jesu „osnovni ključ” za dobijanje rešenja, pri čemu „samo treba umeti tražiti i umeti naći”.⁵²⁾ Ovde se Perić nalazi u vodama Jeringove prirodnjačke metode, upoređujući pravo sa organizmom. „I u svetu ideja susrećemo se sa istim zakonom sa kojim i u svetu organizama: kao god što se kod ovih poslednjih, po evolucionističkoj teoriji u prirodnim naukama, sve razvilo iz jedne prvobitne protoplazme, isto se tako i u svetu ideja sve razvilo iz jedne prve ideje”.⁵³⁾

Kao objektivni posmatrač Perić, u više navrata, sam priznaje da je rešavanje ovih novih odnosa pomoću opštih principa i duha zakona, u većini slučajeva, samo čista forma, kojom se daje „legalna podloga normama koje su s pogledom na odredbe kodeksa slobodne i nezavi-

⁴⁹⁾ O školama u pravu, str. 327.

⁵⁰⁾ O školama u pravu, str. 332.

⁵¹⁾ O školama u pravu, str. 330—331.

⁵²⁾ O školama u pravu, str. 331, 332.

⁵³⁾ O školama u pravu, str. 331.

šne".⁵⁴⁾ Perić se, sasvim opravdano, pita: „Kako sudija može naći u tekstu ono čega nema"?⁵⁵⁾ „Gde je volja zakonodavčeva kod odnosa za koje zakonodavac nije znao"?⁵⁶⁾ Pitanja su prava. Ali Perić kao racionalist, ukazuje na veliki značaj forme u pravu. Bez forme nema prava. Ako se forma očuva očuvace se i pravo.⁵⁷⁾ To će se postići samo ako se krećemo, makar i formalno, u domenu zakonskog teksta i volje zakonodavčeve.

Na ovom pitanju Perić se najviše sukobljava sa evolucionizmom u pravu koji je za napuštanje zakonskog teksta i volje zakonodavčeve. Kako je često nevo nemoguće rešiti putem starog, zato je ne samo iluzorno nego i licemerno, u konkretnom slučaju, slobodno stvaranje sudije skrivati voljom zakonodavčevom i tekstom zakona. Kako zakon samo delimično „hvata" odnose ljudi u društvu,⁵⁸⁾ ni opšti principi zakona često neće moći da posluže kao rešenja za nove društvene odnose.

Interesantno je da Perić kritikujući evolucionizam, istovremeno, pružio mogućnost da se ti isti argumenti upotrebe u kritici njegovog shvatanja. Zato ga pustimo da sam govori, jer je to od važnosti za naše mišljenje. Perić smatra da se po evolucionizmu „zakonodavac smatra kao neka *apstrakcija* ili kao neko duhovno biće koje je neprestano tu, koje stalno funkcioniše i svoju volju iskazuje ... i ako o tim novim odnosima zakonodavna vlast još nije donela zakon, to ne znači da ona o njima nema, i *pre toga*, svoje mišljenje i svoje poglede, to jest svoju volju, volju koju će ona staviti u zakon, kada ovaj bude gradila, a dotle će tu njegovu, sigurnu i nesumnjivu, i ako prećutnu, virtuelnu, volju iskazati i dati joj primene sudija. Sudija se, na taj način, javlja ovde kao izraz volje toga apstraktnoga zakonodavca, sudija je, i tu, predstavnik zakonodavca, kroz njega zakonodavac govori, volja sudijina to je volja zakonodavčeva, to što radi sudija, kod normiranja novih odnosa, kao da sam zakonodavac radi ... sudija će nove odnose raspraviti onako isto kao što će ih i sam zakonodavac u zakonu, kada ga doneo bude, regulisati, budući će i sudija i zakonodavac ovde raditi na osnovu istih *elemenata*, a ti elementi su društveni život i prilike koji su te odnose i stvorili. Otuda, kao što vidimo, i ako se, kod *novih* odnosa, sudija ne obazire na zakon, da bi za raspravu njihovu našao direktivu — on ovu u njemu tu ne može ni naći, pošto su ti odnosi postali docnije — opet sudija, kod rešavanja novih slučajeva, postupa po volji zakonodavčevoj i ovu primenjuje".⁵⁹⁾

Kao što smo rekli, kritika koju Perić upućuje evolucionizmu može se uputiti i njegovom shvatanju zakonodavca i volje zakonodavčeve. I kod Perića volja zakonodavčeva je uvek prisutna i zakonodavac ima svoje mišljenje o svim odnosima pa i o onim o kojima pre toga nije

⁵⁴⁾ Jedan pogled na evolucionističku pravnu školu, Beograd, 1908.

⁵⁵⁾ O ulozi sudske vlasti po srpskom zakonodavstvu. Objavljeno kao predgovor knjizi „Zbirka zakona Kraljevine Srbije. I. Građanski Zakonik", sredió G. Niketić, Beograd, 1909.

⁵⁶⁾ O školama u pravu, str. 328—329.

⁵⁷⁾ O ulozi sudske vlasti po srpskom zakonodavstvu.

⁵⁸⁾ To konstatuje i sam Perić (Prelevi (nianse) u pravu, str. 267) kada kaže: „Pravo je život a život je pravo. Život je, pak, nešto najkomplikovanije, nešto najmešovitije; to je jedan najveći spektar boja, sa niansama mnogobrojnim i finijim nego što je fizički spektar boja".

⁵⁹⁾ O školama u pravu, str. 334.

imao nikakvo mišljenje. Razlika bi bila samo u tome što osnov evolucionizma čine društveni odnosi kojima se i zakonodavac služi; dok se Perićev racionalizam koristi samo logikom kao sredstvom popunjavanja praznina. Perićev racionalizam podrazumeva prećutnu volju zakonodavca koja se materijalizuje sudijinim tumačenjem norme i rešenjem slučaja. Tako se i kod Perića stvara utisak da je sudija u okviru volje zakonodavčeve i onda kada je nema, tj. volja zakonodavca je volja sudije, koja se kod Perića pokriva logikom, opštim principima, duhom zakona. Sudija i kod Perića pri tumačenju, odn. stvaranju volje zakonodavčeve ostavlja dubok trag svoje individualnosti. Tako da po racionalističkoj teoriji, iako se sudija poziva na volju zakonodavčevu, u suštini, on se na nju ne obazire, niti je ona njemu putokaz rešenja jer njega zakonodavac u konkretnom slučaju ne daje. Volja zakonodavčeva je, pre svega, jedna logička spekulacija koja služi da se, u većini slučajeva, slobodno stvaranje sudije pokrije zakonima logike.

A to je po našem mišljenju i osnovna greška racionalizma i Perića kad tu slobodnu akciju sudije u tumačenju pravnih normi i popunjavanju praznina uporno prikrivaju „magičnom” voljom zakonodavčevom.

IV. Racionalistička i evolucionistička metoda tumačenja

Iako u osnovi racionalista, Perić je u nekim svojim raspravama izvlačio veoma interesantne zaključke o odnosu racionalizma i evolucionizma kao metoda tumačenja prava, da bi u jednoj od svojih rasprava, u kasnijim godinama svoga života, pokušao da izbriše i sve suštinske razlike među njima, priznavši da sudija jednog momenta ipak stvara tumačeci zakon.

U raspravi „Uticaj sudije na javni moral”⁶⁰⁾ govoreći o odnosu prava i morala, Perić čini zanimljive opservacije od značaja za kasniji njegov stav. Perić piše: „Na prvom mestu, sudija će biti odjek opštih pojmova o moralu, on će, u svojim odlukama dati izraza mišljenja koje sam narod ima o moralnosti ili nemoralnosti dotične radnje. Na taj način, što god je mišljenje narodno o moralu više i lepše, i sudija će u toliko, u svojim odlukama, biti strožiji. Sudija će ovde biti reprezentant narodnoga shvatanja o moralu. *Ali, mi mislimo da sudija može jednu radnju, odnos, između dva pojedinaca oglasiti za nemoralan, mada bi tu radnju, taj odnos, narod smatrao za moralan*” (podvukao M. S.)⁶¹⁾

Analizom ovih Perićevih stavova izvlačimo nekoliko zaključaka: Kada sudija tumači pravnu normu vodi računa, njegova misao je uokvirena moralom konkretne društvene zajednice kojoj pripada. Pri tome moral društva dobija prednost nad ličnim moralom sudije ukoliko se oni razlikuju. Sudija ima određenu ulogu u društvu i zato treba da izražava ono što samo društvo smatra da je tako. Smatramo da je ovde Perićeva misao tačna. Druga Perićeva misao, koja je takođe tačna, kojom čini ustupak evolucionizmu, po našem shvatanju trpi sledeću pri-

⁶⁰⁾ Objavljeno u knjizi „Privatno pravo”. Skupljene rasprave iz građanskog prava, Beograd, 1912.

⁶¹⁾ Uticaj sudije na javni moral, str. 272.

medbu. Ova u osnovi tačna Perićeva misao o slobodnoj, da tako kažemo akciji sudije gubi od svoje vrednosti kada znamo da Perić kako zakonodavca tako i sudiji i suviše idealizira, pripisuje im suviše veliko znanje i visoko obrazovanje, koje oni često nemaju. Tako sudija može da dâ prednost svom ličnom moralu u jednoj konkretnoj situaciji, da se uzdigne iznad morala naroda, upravo zbog svoje velike učenosti. Ono što narod ne vidi sudija vidi. Kao tačnu primamo Perićevu misao da se ova mogućnost sudiji pruža „zato što su dela čovekova, bila ona zakoni ili šta drugo, nesavršena”.⁶²⁾

Približavanje racionalizma evolucionizmu Perić čini i pravljenjem razlike između formalnog (pravnog) i faktičkog stvaranja prava. Po Periću sudija pravo stvara faktički ali ne i pravno (formalno).^{63) 64)}

Najkonsekventnije ovu misao Perić izražava u raspravi „Sudska praksa (jurisprudencija) kao izvor objektivnog prava”, vršeći izvršnu sociološku analizu.⁶⁵⁾

Perić sasvim ispravno primećuje da je § 11 Srpskog građanskog zakonika (koji sudsku praksu smatra samo postojanim sudskim tumačenjem bez snage zakona) „samo jedna zakonska norma koja, u životu, ne mora dobiti doslovnu primenu”. Postojana sudska praksa, bez obzira da li je pogrešna, je činjenica „sa kojom pojedinci računaju i prema kojoj se upravljaju u svojim pravnim odnosima”. Dakle, za ljude je „glavnije ne šta kaže zakon nego šta kaže sudija, zakon je mrtvo a sudska praksa živo slovo na hartiji”. Tako faktički pravnu normu propisuje sudska vlast a ne zakonodavac. Sudija postaje faktički zakonodavac.

I sudska praksa formirana pod uticajem načelnih odluka Kasacionog suda u životu, u stvarnim odnosima, dobija svojstvo interpretativnog zakona tako da se sudska vlast „uzdiže na stepen formalnoga zakonodavca”.

„I tako se, pored jednoga zakonskoga prava, stvara drugo pravo, *sudsko*. Osim zakonodavne vlasti (kao suverene vlasti) imamo, u oblasti Privatnoga i Krivičnoga Prava, i *sudsku suverenu vlast*. Šta više, ova poslednja suverena vlast sudska, izgleda jača, pretežnija, od prve:

⁶²⁾ Uticaj sudije na javni moral, str. 274.

⁶³⁾ Perić smatra da je to moguće zato što se zakonodavac izražava dvojako: neposredno (svoju volju sam neposredno iskazuje) i posredno (opunomoćuje sudsku vlast da njegovu volju pronade i proklamuje). Sudija će se pridržavati izvesnih pravila tumačenja (npr. analogije, duha zakona) koja međutim „nemaju često puta u sebi ničega preciznoga” (podvukao M. S.) Tumačeći volju zakonodavčevu jurisprudence je usavršava i postaje jedna celina sa zakonom. I u njoj „treba videti volju zakonodavčevu kao i u zakonu”. Zato Perić smatra da u tim slučajevima „nije pogrešno reći da u izvesnim slučajevima sudija stvara, više ili manje, zakon”. Time Perić priznaje jurisprudence značaj faktičkog izvora prava. Detaljnije: O prvobitnom dejstvu interpretativnih zakona. Objavljeno u knjizi „Privatno pravo”, Beograd, 1912, str. 175—180; Granice sudske vlasti. Povodom jedne nepravilne prakse kod nas, Branič, 3/1898, str. 81, 82, 83.

⁶⁴⁾ Na ovu činjenicu kod Perića ukazuje Đ. Tasić u pomenutom članku, str. 21. Da li je moguće napraviti razliku između faktičkog i pravnog stvaranja prava ili se može samo govoriti o faktičkom stvaranju prava u okvirima pravnog poretku v. veoma interesantna izlaganja kod Đ. Tasića, naročito u „Odgovornost države po principu jednakosti tereta”, Beograd, 1924, specijalno str. 224 i 225.

⁶⁵⁾ Rasprava je objavljena u „Pravosuđu”, 5/1932, str. 269—276.

pošto zakon vredi i znači, socijalno, samo u toliko ukoliko ga i kako sud shvata i primenjuje, to bi se, naposljetku, moglo reći: zakon je ništa a sud je sve, i pravi, definitivni, izvor Objektivnoga Prava to je *sudska praksa a ne zakon*".

Ova je Perićeva misao sa gledišta dinamičnosti u društvenim odnosima sasvim u redu.

Međutim, Perić je ovu svoju sociološku analizu završio na svoj „Perićevski” način, idealiziranjem sudija kao sudskih bića. Tako Perić kaže da vlast sudije zavisi od zakonodavca, koji mu je daje i oduzima (tu je Perić u pravu), a sudija je pored toga svestan svog „plemenitoga poziva” čiji ugled treba da čuva u društvu tako da se ne uzdiže iznad zakonodavca kome služi (ova je Perićeva misao prilično diskutabilna).

U jednoj od svojih najznačajnijih rasprava „O školama u pravu” Perić briše sve suštinske razlike između evolucionizma i racionalizma u tumačenju prava. I evolucionizam i racionalizam podjednako priznaju da sudija stvara pravnu normu tumačeći je, samo što se racionalizam svodi na zakonodavčevu volju a evolucionizam na razvoj društvenih odnosa.⁶⁵⁾ Dakle, razlika je samo formalna. Priznavši da je sudija izišao iz svoje uloge i slobodno od volje zakonodavčeve stvorio pravne norme, Perić je i dalje prikriva ljudskom slabošću, strahom i željom čoveka da se krije iza autoriteta „nečega što je iznad ljudi, u želji da im, na taj način, pribavi više snage i respekta”.^{67) 68)}

Đ. Tasić je ovu Perićevu studiju a posebno ovaj Perićev zaključak podvrgao kritici, smatrajući da je razlika između evolucionizma i racionalizma isključivo suštinska a ne formalna.⁶⁹⁾ Jer suštinske razlike nastaju prilikom tumačenja prava ako se koriste različiti principi tumačenja. Jedan se rezultat dobija kad sudija tumačeći pravo istražuje is-

⁶⁵⁾ O školama u pravu, str. 340—341: „Kao što je lako uvideti, u obema interpretacionim školama, sudija, kod primene nepotpunih zakonskih propisa, postavlja, u samoj stvari, *nove* zakonske norme, u *suštini*, dakle, između tih dveju škola nema razlike. Razlika je između njih čisto spoljašnja, to jest formalna: dok, po jednoj školi, sudija vezuje tu svoje odluke za zakon, nalazeći im u ovome izvora i podloge, dotle, u drugoj školi izvodi svoje odluke iz samoga života i životnih prilika, život i prilike determinisane opštim razvićem (evolucijom) društva. Drugim rečima, i u prvoj i u drugoj školi, i ako je norma na kojoj sudija, u slučaju zakonodavnih praznina osniva svoje odluke njegova, sudijina *tvorevina*, sudija smatra ipak za nužno da to predstavi ne kao *svoje* delo već kao delo nekoga ili nečega *više*ga, to jest kao delo zakonodavčeve (prva škola) *resp.* kao delo društvenoga razvića (druga škola)".

⁶⁷⁾ O školama u pravu, str. 348; O jeziku u zakonima. Povodom kodifikacije našeg prava, Beograd, 1915, str. 20—24.

⁶⁸⁾ Ovu čovekovu težnju da svoje zakone vezuje za nešto što dominira svetom, Perić objašnjava čovekovim osnovnim svojstvom „koje upravo sačinjava čoveka u društvenom smislu, sačinjava ga kao *duhovnoga čoveka, a to je religiozni osećaj čovekov*” (O školama u pravu, str. 348). Na taj način Perić je još jednu ideju svog filozofskog pogleda na svet, deju hrišćanstva, teizma, uneo u tumačenje prava. V. A. Stojković, navedeno delo, str. 453; Đ. Tasić, pomenuti članak.

⁶⁹⁾ Đ. Tasić je ovaj kritički osvrt objavio u „Arhivu za pravne i društvene nauke”, sveska za avgust 1923, str. 65—66.

⁷⁰⁾ O školama u pravu, str. 326—327: „Kad sudija tumači zakon mora se ograničiti u traženju zakonodavčeve volje i namere na ono vreme kada je zakon donet, jer bi u protivnom za volju uzeo ono što zakonodavac *nije hteo* i time bi povredio načelo podele vlasti”.

ključivo volju zakonodavčevu, i to putem logičkih zakona, onakvu kakva bi trebala da bude u vreme donošenja zakona,⁷⁰⁾ tj. da sve novostvorene društvene odnose rešava putem matematičara koristeći samo subsumciju i dedukciju; a sasvim se drugi dobija rezultat kada se novostvoreni društveni odnos rešava prodiranjem u samu društvenu stvarnost i ispitivanjem kakva bi volja zakonodavčeva bila (odnosno trebala da bude) u momentu tumačenja zakona. Smatramo dalje, dopunjujući ovu Tasićevu misao, da razlike u rezultatima prilikom tumačenja prava nastaju s obzirom da li je sudija zakonodavčev saradnik sa izvesnom samostalnošću ili je logički automat koji samo deducira. Mislimo da je Perić uklanjajući razlike između racionalizma i evolucionalizma dokazao nešto drugo, naime, da racionalizam doveden do svojih krajnjih granica ne može da odgovori svom osnovnom zadatku, da posluži kao metoda koja će pravo približiti društvenoj stvarnosti. Nije li na taj način to isto rekao i za evolucionizam doveden do krajnjih granica, približavajući ih i tražeći zajedničko u njima?

(nastavak u sledećem broju Zbornika)

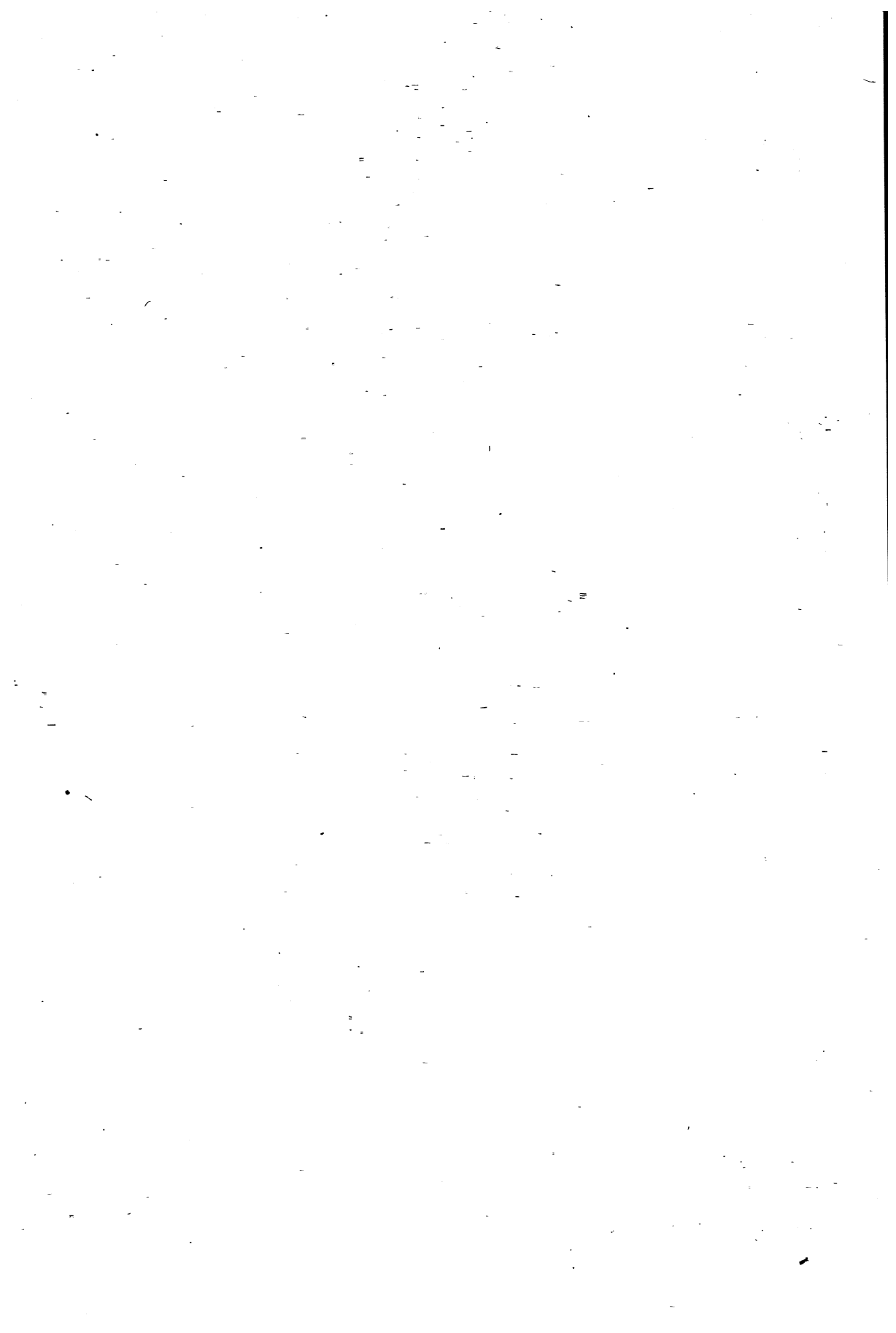
Mr MIROLJUB SIMIĆ
assistant

LA THÉORIE DE L'INTERPRÉTATION DU DROIT DE ŽIVOJIN M. PERIĆ

— R é z u m é —

Živojin M. Perić est un des plus grands juristes bourgeois serbe de vingtième siècle. Dans la littérature juridique il est considéré comme l'un des premiers chez nous qui a donné une base philosophico-scientifique à l'interprétation du droit.

L'auteur a d'abord attiré l'attention sur l'importance de la continuité dans le développement de la science juridique et ensuite il passe à l'exposé même de la théorie de l'interprétation du droit de Perić. Après avoir exposé les documents de la vie et du travail scientifique de Živojin Perić, l'auteur analyse les questions suivantes: 1. la notion de l'interprétation du droit; 2. l'interprétation du droit et les lacunes dans le droit et 3. la méthode rationaliste et évolutionniste de l'interprétation.



PRAVEDNOST OPOREZIVANJA

I. OSNOVNI ELEMENTI NA KOJIMA SE ZASNIVA PRAVEDNOST OPOREZIVANJA

Osnovni zahtev koji se postavlja porezu sa socijalno-političkog aspekta je da porez bude pravedan.¹⁾

Prema opštoj poreskoj teoriji pravednost oporezivanja se postiže kroz opštost poreske obaveze i ravnomernost u rasporedu poreskog tereta. Opštost poreza, kao što je istaknuto predstavlja zahtev formalne vrednosti, koji se sastoji u snošenju poreskog tereta od strane svih poreskih obaveznika. Drugi uslov, ravnomernosti, je uslov materijalne pravednosti koja zahteva da svaki poreski obaveznik bude oporezovan srazmerno svojoj poreskoj odnosno ekonomskoj snazi.

Bez sumnje je da se ispunjenjem ova dva uslova poreski obaveznici stavljaju u jednak položaj prema obavezi plaćanja poreza. Princip pravednosti doprinosi i ostvarenje zahteva, da u oporezivanju nesme biti privilegisanih grupa, mada s druge strane sadržina pojma pravednosti zahteva izuzeće onih osoba koje imaju malu ekonomsku snagu i kojima bi plaćanje poreza ugrozilo egzistenciju. Međutim, poreske privilegije nisu mogle potpuno da nestanu ni iz savremenih poreskih sistema. One postoje u vidu oslobođenja od poreza, koja mogu biti potpuna ili delimična (poreska olakšica). Poreske privilegije danas razlikuju se bitno od poreskih privilegija u feudalnoj državi. Razlozi poreskih oslobođenja i olakšica nisu isti, jer se danas oslobođenja daju uglavnom iz međunarodnih, ekonomskih, fiskalnih, socijalnih razloga. Postojanje tzv. minimuma za egzistenciju pravda se socijalno-političkim razlozima. Današnje poreske privilegije karakteriše i veća elastičnost jer se one mogu davati i privremeno, dok su ranije poreske privilegije davane po pravilu neograničeno.

1. Opšta poreska obaveza

Može se reći da poreska obaveza nosi opšti karakter kad su sva lica dužna da plate porez, ukoliko su se kod tih lica stekli uslovi koji su za to potrebni (ako ostvaruju dohodak, poseduju imovinu itd.). Ovaj princip je formalno usvojen u savremenim poreskim sistemima. Član 195. Ustava SFRJ, postavio je načelo da je svako dužan da pod jed-

¹⁾ Ovo je „prilagođeni” tekst seminarskog rada.

nakim uslovima i srazmerno svojim materijalnim mogućnostima doprinosi zadovoljenju opštih i zajedničkih društvenih potreba.

Mada je opšta poreska obaveza naizgled u skladu sa sadržinom pojma pravednosti upravo insistiranje na doslednoj primeni principa opštosti poreza, značilo bi povredu principa pravednosti. Radi se o onim licima koja imaju malu ekonomsku snagu i koja ne mogu da plate porez a da ugroze svoje egzistenciju i egzistenciju svoje porodice. Zato sva savremena poreska zakonodavstva predviđaju oslobođenje tog neoporezovanog iznosa odnosno minimuma za egzistenciju. Oslobođenje u ovom slučaju dato je iz socijalno-političkih razloga, ali oslobođenje može biti dato i iz ekonomskih, političkih, tehničkih i drugih razloga. Poreska oslobođenja mogu biti trajna i privremena.

Trajna oslobođenja daju se uglavnom iz političkih razloga. Po tom osnovu oporezivanja oslobođeni su strani diplomatski predstavnici, strane države i njihove organizacije, međunarodne institucije i dr. i to najčešće u slučaju postojanja reciprociteta. Takva se oslobođenja mogu dati i iz socijalno-političkih razloga npr. oslobođenje ustanova koje vrše socijalnu delatnost.

Privremeno poresko oslobođenje vezano je za određeni period vremena, i poreski obveznik mada u punoj meri raspolaže poreskim izvorom sposobnim za oporezivanje, oslobođen je te obaveze. Po isteku tog vremena poreski obveznik ponovo stiče dužnost plaćanja poreza. Ova oslobođenja daju se iz ekonomskih razloga. Takve slučajeve predstavljaju oslobođenja data u cilju favorizovanja odn. razvoja određenih delatnosti ili grana i oblasti privrede. Privremena oslobođenja mogu se dati i radi stimulisanja neke neprivredne delatnosti od zajedničkog društvenog interesa, kao što je delatnost stambene izgradnje.

Međutim za egzistenciju je onaj iznos dohotka koji je približno dovoljan za pokriće osnovnih životnih potreba poreskog obveznika i njegove porodice. Politika „minimuma“ može biti različita; idealno ovo bi trebalo da omogući reprodukciju radne snage. I baš stoga što je ovaj dohodak nužan za izdržavanje ne sme se dalje porezom smanjivati. Međutim oslobođenje se ne odnosi na ukupan poreski teret pošto je minimum oslobođen samo kod neposrednih poreza, a ne i kod posrednih poreza na potrošnju koje putem prevaljivanja poreza snosi potrošač.²⁾

Iznos oslobođenog minimuma ne predstavlja stalno utvrđeni iznos. On se utvrđuje zavisno od ekonomskog, kulturnog, socijalnog i drugog razvoja zajednice. Taj iznos se menja kako u okviru šire, tako i u užim lokalnim zajednicama zavisno od ovih uslova.

Zahtev za oslobođenjem minimuma za egzistenciju davno je formulisan i danas je prihvaćen u skoro svim zemljama. On je bio sporan i među samim teoretičarima, tako da oslobođenje minimuma za egzistenciju ima svojih protivnika i pristalica. Finansijski razlozi predstavljaju glavni argumenat protiv oslobođenja jer ako se veliki broj lica oslobodi poreza to predstavlja veliku finansijsku žrtvu, a može da dovede i do jačeg opterećenja ostalih građana.

Argumenti koji se iznose u prilog oslobođenja minimuma su sledeći:

²⁾ Leonard Karli: Nauka o finansijama, I, Zagreb, 1963. str. 77.

— opterećenje tako sitnih i za najosnovnije potrebe nedovoljnih prihoda bilo bi društveno nepravedno, a s druge strane takvi prihodi nisu ni izdašan izvor oporezivanja,

— takva ekonomski slaba lica oslobođena su samo neposrednih, ali ne i posrednih poreza (porez na potrošnju), što za njih predstavlja daleko veću poresku žrtvu nego za bogatije građane.

U našoj poreskoj teoriji smatra se da se pri definisanju neoporezovanog minimuma ne zadire u onaj deo stečenog ličnog dohotka koji se kreće u prosečno dostignutom životnom standardu u zemlji. Danas se onaj deo dohotka koji se zbog podmirenja najosnovnijih potreba obveznika i njegove porodice oslobađa oporezivanja uglavnom naziva neoporezovani deo. Kao poreski institut minimum za egzistenciju postoji kod poreza na ukupan prihod građana.

2. Ravnomernost u oporezivanju

Ravnomernost kao zahtev koji treba porez da ispunjava, tumači se kao jednakost pred poreskim teretom. U tom smislu svi poreski obveznici treba da plaćaju porez prema svojoj ekonomskoj snazi.

Shvatanja u građanskoj teoriji o ravnomernosti poreza nisu bila ujednačena. Poznata je teorija ekvivalencije prema kojoj je porez ravnoman ako je plaćen u visini koja odgovara uslugama koje obveznici za plaćeni porez dobijaju od države. Prema teoriji osiguranja porez je pravičan ako je utvrđen u visini cene usluge koju država pruža obveznicima. Autori liberalne epohe zastupali su proporcionalno oporezivanje. Međutim, takva koncepcija oporezivanja nije uzimala u obzir lični položaj poreskog obveznika, njegove porodične prilike itd. Ako bi se dva dohotka iste visine oporezovala proporcionalno, to ne bi bilo ravnomerno oporezivanje u slučaju kad dohodak ostvaruje samo jedno lice (samac) i kad dohodak ostvaruje lice sa više članova porodice koje izdržava.

Savremena građanska teorija objašnjava pravednost pa i ravnomernost sposobnošću obveznika da porez plati pa se stoga i naziva teorijom „poreske sposobnosti”. Poreska sposobnost ima osnova u ekonomskoj snazi obveznika i može biti veća ili manja. Pokazatelj ekonomske snage poreskog obveznika je određeni dohodak koji ostvaruje ili imovina koju poseduje ili određena akta potrošnje. Smatra se da primena progresivnih stopa u većoj meri obezbeđuje pravednost oporezivanja, imajući u vidu da primenom ovih stopa oni koji imaju više, treba više i da daju državi u vidu poreza. Na takav stav naročito je uticala teorija koja je zastupala princip granične korisnosti.

Prema nekim autorima progresivne stope imaju kompenzatorski karakter u odnosu na proporcionalne poreske stope jer je zapaženo da primena proporcionalnih stopa kod nekih poreza dovodi do jačeg opterećenja ekonomski slabijih obveznika. Da bi se to izbeglo kod nekih poreskih prihoda uvode se progresivne stope. Međutim, izvestan broj teoretičara ne slaže se sa tom „matematičkom” pravičnošću i zahteva takvu primenu progresivnih stopa putem žrtava svih obveznika, ali ta-

ko da veći dohoci i veća bogatstva budu jače oporezovani prema načelu: ko više ima više treba i da daje.³⁾

Da bi se ostvario princip ravnomernosti u oporezivanju nije dovoljno samo da se pri oporezivanju primene progresivne stope, već je važna i visina poreskih stopa. Bez obzira na prednosti progresije koje se sadrže u poreskom zahvatanju srazmerno ekonomskoj snazi obveznika, kao važan problem javlja se utvrđivanje visine progresije. Treba istaći da ne postoji neko apsolutno merilo po kome bi se utvrdila apsolutno pravična progresija.⁴⁾ S tim u vezi protivnici progresije ističu da ovakvo oporezivanje predstavlja samovolju u poreskom sistemu.

Dok se donja granica oporezivanja relativno lako utvrđuje (minimum za egzistenciju) to nije slučaj sa gornjom granicom, što sve zavisi od cilja koji se želi postići progresivnim oporezivanjem. Međutim u praksi primena visoko određenih progresivnih stopa može pokazati neke štetne posledice: opadanje štednje, evazija poreza, smanjenje potrošnje.⁵⁾ Porez stoga visinom progresivnih stopa često predstavlja ekspropriaciju delatnosti i destimuliše rad. Poreske stope često idu i do 90%.

Ozbiljan prigovor koji se čini progresivnom oporezivanju sa aspekta ravnomernosti je u destimulativnom delovanju na aktivnost privrednih subjekata, što dovodi do različitog tretiranja poreskih obveznika. Međutim, takav prigovor treba se primiti sa rezervom jer progresija, zbog male elastičnosti dohotka, može uticati na povećanje interesa obveznika da većim ulaganjem rada potpuno ili delimično kompenzira efekte progresivnog oporezivanja. Da li će progresivni porezi u praksi uticati na zalaganje poreskog obveznika, zavisi i od visine progresije, kao i mogućnosti da se zarade dodatni iznosi, kojima će se neutralizovati negativno dejstvo progresije.

-Poreska zakonodavstva teže ostvarenju principa ravnomernosti ne samo diferenciranjem visine poreskih stopa, već i različitim tretiranjem poreskih obveznika. Primenjuje se načelo personalizacije time što se vodi računa o starosti, polu zdravlju, porodičnim prilikama obveznika, što je osnov za poreske olakšice i oslobođenje od poreza. Danas je prisutno i shvatanje o jačem oporezivanju fundiranih od nefundiranih dohodaka u cilju postizanja ravnomernosti u oporezivanju. Nefundirani dohoci potiču od ličnog rada i karakterišu se neizvesnošću u pogledu trajanja što utiče na manju poresku sposobnost lica koje ostvaruje taj dohodak. Lice koje raspolaže fundiranim dohotkom pokazuje jaču poresku sposobnost jer je izvor njegovog dohotka trajniji i nezavistan od životnih okolnosti. S druge strane takvo lice raspolaže slobodnom radnom snagom koju može upotrebiti za povećanje dohotka. Sve to stvara osnov za jače oporezivanje fundiranih dohodaka koji potiču od imovine. Međutim, to zavisi od društvenog sistema. Ova aksioma ne važi u socijalizmu, gde nema imovine zbog socijalizacije sredstava.

³⁾ Dr. Miodrag Matejić: Javne finansije, Beograd, 1975, str. 68.

⁴⁾ Jovan Lovčević: Institucije javnih finansija, Beograd, 1975, str. 137.

⁵⁾ Dražena Tomljanović: Finansije, Sarajevo, 1976, str. 68.

II MÔGUĆNOSTI PRIMĚNE PRINCIPA PRAVEDNOSTI U JUGOSLAVIJI

Naše socijalističko društvo izgrađeno je na kvalitativno drukčijim produkcionim odnosima nego kapitalističko društvo. To su pre svega društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje i udruženi rad, načelo raspodele prema radu i načelo solidarnosti. U našem društvu ne postoje klase, svi su jednaki, nema antagonizma i posmatrano sa tog aspekta pitanje je u odnosu na udruženi rad šta znači klasična pravičnost, posebno poreska.

Edvard Kardelj u knjizi „Slobodni udruženi rad: kaže: „Samoupravno udruživanje rada je oblik udruživanja društvenog rada putem kojeg radnici u socijalističkim proizvodnim odnosima ostvaruju svoj vladajući položaj u udruženom radu i u društvu u celini. Radnik nije „jedinka“ tj. nije svojim radom i raspolaganjem sredstvima i plodovima tog rada izolovan od drugih, nego se nalazi u odnosima međusobne zavisnosti i uzajamne odgovornosti prema jednakim pravima drugog radnika. A upravo to i jeste uslov nastajanja slobodnog socijalističkog društva, tj. slobodne zajednice proizvođača.⁶⁾ Govoreći o društvenoj stojini kao uslovu odn. suštini socijalističkog samoupravljanja Kardelj dalje kaže da to znači „da radnik slobodno, ravnopravno i sa jednakim pravima sa drugim radnicima radi sredstvima u društvenoj svojini stiže na taj način dohodak, gospodari sredstvima proširene produkcije, kao i svim drugim uslovima, sredstvima i plodovima svog rada“.⁷⁾

Načelo raspodele prema radu kao osnovno načelo ugrađeno je u naš društveno-ekonomski i politički sistem. Jedino rad i rezultati rada predstavljaju merilo koje se mora primeniti prilikom utvrđivanja visine ličnog dohotka. Lični dohodak će prema tome predstavljati rezultat složenog delovanja niza faktora koji su doveli do povećanja određenog kvaliteta i kvantiteta uloženog ličnog rada. Takav tretman rada ozakonjen je u ustavnim normama i u Zakonu o udruženom radu. U našem Ustavu u čl. 11. zapisano je „Rad i rezultati rada određuju materijalni i društveni položaj čoveka, na osnovu jednakih prava i odgovornosti“. U čl. 20 Ustava kaže se: „Svakom radniku u skladu sa načelom raspodele prema radu i porastom produktivnosti njegovog i ukupnog društvenog rada i sa načelom solidarnosti radnika u udruženom radu, pripada iz dohotka osnovne organizacije udruženog rada lični dohodak za zadovoljavanje njegovih ličnih, zajedničkih i opštih društvenih potreba, prema rezultatima njegovog rada i njegovom ličnom doprinosu koji je svojim tekućim i minulim radom dao povećanju dohotka osnovne organizacije“. Zalažuci se na radu, ulažuci više u radni proces radni čovek stvara pretpostavke za povećanje ukupnog dohotka radne organizacije u kojoj radi. Kao rezultat učešća u povećanju integralnog radnog učinka radne organizacije radnik ostvaruje pravo i na veći lični dohodak. Stoga je potrebno poresku politiku prilagoditi onom sadržaju koji je ličnom radu dat u našem društveno-ekonomskom sistemu.

⁶⁾ Edvard Kardelj: Slobodni udruženi rad, Radnička štampa, Beograd, 1978, str. 13.

⁷⁾ E. Kardelj: Citirano delo str. 21.

Posmatrano sa tog aspekta moguće je postaviti pitanje da li je pravičnost izražena u raspodeli prema radu.

Neki autori smatraju da se instrumentima poreske politike mogu uz određene pretpostavke ne samo ublažiti socijalne razlike u društvu, već se može i izjednačiti ekonomska snaga građana. Međutim, mada je redistributivna uloga poreza svojstvena svim savremenim poreskim sistemima, pa ima opravdanja i u našem poreskom sistemu, može se tvrditi da bi mere poreske politike koje bi u sadašnjim uslovima našeg razvoja bile usmerene u pravcu izjednačavanja imovnog stanja građana, bile kočnica našeg društveno-ekonomskog razvoja.

1. Načelo raspodele prema radu i pravednost u oporezivanju građana

Nesumnjivo je moguće uspostaviti vezu između progresivnog oporezivanja i socijalnih učinaka poreza. Progresivnim porezima može se zahvatiti deo dohotka koji nije rezultat primene načela raspodele prema radu, kao što se može neutralisati regresivno delovanje posrednih poreza. Međutim, ovde možemo govoriti samo o kompenzatornoj progresiji, i ovde je progresivno oporezivanje u skladu s načelom raspodele prema radu. U „Kritici Gotskog programa” Marks je naveo da je princip raspodele prema radu ostatak buržoaskog prava u socijalizmu. Međutim ovaj princip je nužan u socijalističkom društvu i ako stoji činjenica da raspodela prema radu vodi imovinskoj nejednakosti. Stoga je potrebno pronaći parametre pravednosti u odnosu na načelo „svakom prema radu” odn. gde može da bude primenjeno.

U okviru ovog pitanja potrebno je razmotriti opravdanost primene poreske progresije u našem poreskom sistemu sa stanovišta pravednosti. U cilju zadovoljenja principa pravednosti treba podvrći drugačijem poreskom tretmanu dohotke ostvarene ličnim radom od oporezivanja dohotka koje je poreski obveznik ostvario pored primene načela raspodele prema radu. U skladu sa zahtevom za horizontalnom jednakošću potrebno je diferencirati ove dve grupe izvora ekonomske snage građana i dohotke u okviru tih grupa podvrći jednakom poreskom tretmanu. U tom smislu primena proporcionalnih stopa za dohotke iz radnog odnosa pravda se omogućavanjem primene ustavnog načela nagrađivanja prema radu, jer se takvo nagrađivanje najpotpunije može obezbediti ako se na lične dohotke ostvarene iz radnog odnosa primene proporcionalne stope. S druge strane primenom progresivnih stopa oporezivali bi se prihodi ostvareni iz drugih izvora odn. van načela raspodele prema radu.

Ustav SFRJ utvrdio je načela oporezivanja a osnovno je jednakost u pogledu snošenja poreske obaveze i srazmernost te obaveze ekonomskoj snazi građana. Redistributivna funkcija poreza može se ostvariti samo primenom progresije, koja jedina omogućuje ispunjenje zahteva za plaćanjem poreza prema ekonomskoj snazi. Načelo raspodele prema radu i plaćanje prema ekonomskoj snazi u suprotnosti su ako se posmatra njihovo delovanje istovremeno. Međutim, pošto se oni ne primenjuju u istom vremenskom intervalu, sukob među njima

je samo prividan.⁸⁾ Načelo raspodele prema radu primenjuje se neposredno posle obavljenog radnog procesa jer osnovicu poreza iz radnog odnosa čini svaka pojedinačna isplata ličnog dohotka, a poreska osnovica kod poreza na ukupan prihod građana primenom principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi, utvrđuje se po proteku godine. Pored toga plaćanju poreza prema ekonomskoj snazi ne podležu sva lica, koja ostvaruju lične dohotke, već samo ona koja su tokom godine za koju se razrez vrši stvarila ukupan prihod iznad određenog iznosa. Iznos tog neoporezivanog dela predstavlja onu količinu novca koja je potrebna da bi se održao životni standard one visine koju kao prosečni prihvata određeno društvo. U odnosu na zajednički opstanak načela raspodele prema radu i principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi može se konstatovati da su lični dohoci stečeni radom bili tretirani u skladu sa pomenutim načelom. Međutim, nepovredivost ličnih dohoda u poreskom tretmanu u određenom trenutku morala je prestati da bi se na iznos koji premašuje životni standard, počeo primenjivati pravedan princip plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi.⁹⁾

Socijalne posledice oporezivanja i njihovo uklanjanje ili smanjivanje prisutne su ne samo u kapitalističkim, već i u socijalističkim društvenim sistemima. Postojanje socijalnih razlika u našoj zemlji koje imaju i štetnih političkih posledica, očigledno govori o tome da društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju i razvoj samoupravnih odnosa automatski ne dovodi do brisanja materijalnih i socijalnih razlika. Postojanje i produbljivanje socijalnih nejednakosti koje se ne mogu opravdati primenom načela raspodele prema radu nužno zahteva da se preduzmu određene mere u oblasti poreskog sistema i poreske politike. Međutim, dok bi smanjenje razlika u imovnom stanju građana koje nemaju osnova u primeni načela raspodele prema radu bilo opravdano, dotle bi se negativno ocenilo korišćenje instrumenata poreske politike koje bi vodile tzv. uravnilovki.

U našem društveno-ekonomskom sistemu zasnovanom na primeni načela raspodele prema radu, oporezivanje koje bi vršilo izjednačavanje ekonomske snage građana bilo bi ne samo suprotno ustavnom i zakonskom pravu na učešće u udruženom radu prema rezultatima rada, već bi to značilo negiranje osnovnog stimulansa na kome se zasniva zalaganje u radu, a od koga zavise ne samo lični dohoci radnika, već i rezultat rada radne organizacije odn. nacionalni dohodak.

One razlike koje nastaju kao rezultat dosledne primene načela raspodele prema radu, uz postojanje određenih granica najviših ostvarenih iznosa, nesumnjivo je moguće proglasiti ne samo dopuštenim nego i stimulativnim razlikama. Ova¹⁰⁾ konstatacija može se opravdati time što upravo ovo načelo predstavlja onaj podsticaj koji svakog radnog čoveka podstiče na veća ulaganja u udruženi rad. Postojanje ovih razlika moguće je smatrati opravdanim samo pod uslovom pune i striktno primene načela raspodele prema radu. Međutim, činjenica je da su socijalne razlike prisutne jer postoje i razlike u ekonomskoj snazi na kojoj se one zasnivaju, ali na ovom mestu nećemo se na tome za-

⁸⁾ Barbara Jelčić: Porezni obveznik i poresna politika, Zagreb, 1977. str. 38.

⁹⁾ Barbara Jelčić: Citirano delo, str. 38.

¹⁰⁾ Barbara Jelčić: Citirano delo, str. 77.

državati. Razlike u ekonomskoj snazi mogu postojati i zbog regresivnog delovanja poreza na promet, koji nominalno istim iznosom poreza opterećuje kupce oporezovanih proizvoda. Ovde je značajna struktura potrošnje vlasnika većih i manjih dohodaka. Potrošači sa nižim dohocima procentualno su jače oporezovani porezom na promet, a lica sa većim ličnim dohocima procentualno su manje opterećeni porezom na promet. Kod proučavanja socijalno-nepovoljnih efekata regresivnog delovanja poreza na promet moguće je pronaći poreski oblik kojim će se anulirati odn. ublažiti socijalno nepovoljni učinci. Kao jedan od efikasnijih instrumenata u našem poreskom sistemu je porez na ukupan prihod građana. Progressivne stope kod poreza na ukupan prihod građana primenjene su da bi se njima zahvatili relativno viši lični dohoci koje građani ostvaruju iz svih izvora. Međutim, primena progresivnih stopa ne mora imati za rezultat i progresivno oporezivanje. Ako npr. primenom progresivnih stopa kod oporezivanja dohotka nije neutralisan regresivni učinak posrednih poreza postoji regresivno oporezivanje tj. niži dohoci su procentualno jače opterećeni od viših. O progresivnom oporezivanju ne može se govoriti ni onda kada se radi samo o otklanjanju regresivnog delovanja posrednih poreza. Plaćanjem poreza ni u jednom ni u drugom slučaju ne ostvaruje se princip plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi poreskih obveznika. Prilikom ostvarenja principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi tj. pri takvom oporezivanju koje rezultira procentualno jačim poreskim opterećenjem lica sa višim ličnim dohocima, mora se voditi računa i o ustavnom načelu raspodele prema radu. Načelo „svakome prema radu” nije sporno ali dolazi do raskoraka između jasnoće načela i njegovog ostvarenja u praksi. Do poteškoća dolazi i u oblasti oporezivanja.

Primena progresivnih stopa ne znači u svakom slučaju napad na načelo raspodele prema radu. Ukoliko se njima neutrališe regresivno delovanje/posrednih poreza (kompenzatorna progresija) u skladu je sa ovim načelom. Međutim, o narušavanju ovog načela može se govoriti onda kada primena progresivnih stopa dovodi i do progresivnog oporezivanja, tj. da su viši dohoci procentualno jače opterećeni (apsolutna progresija). Primenom progresivnih stopa u navedenom slučaju anulirani su ne samo socijalno nepovoljni efekti posrednih poreza, već je ostvareno da se oporezivanje vrši u skladu sa principom plaćanje poreza prema ekonomskoj snazi. Očigledno je da ostvarenje principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi stoji u suprotnosti odn. dovodi do povrede načela raspodele prema radu i obrnuto.¹¹⁾

2. *Oporezivanje porodice i pravednost oporezivanja*

U oporezivanju apsolutne pravde nema, kao ni idealnih rešenja, već samo onih koji to mogu biti u određenom vremenu i prostoru, zbog uslova koje to vreme i prostor određuju. U tom okviru moglo bi se posmatrati i oporezivanje porodice. Pod oporezivanjem porodice treba razumeti takav poreski tretman u kome je prvo obveznik ne pojedinac

¹¹⁾ Ksenté Bogoev — Pero Jurković: Sistem društvenog finansiranja, Informator, Zagreb, 1977, str. 77.

već porodica, i drugo poresku osnovicu čini ukupnost pojedinačnih ekonomskih snaga. S gledišta oporezivanja nije svejedno da li će se prilikom oporezivanja zbrajati iznos prihoda samo bračnih drugova i njihove dece, odn. bračnih drugova, njihove dece, roditelja bračnih drugova, kao i svih drugih članova porodice.

Opravdanje a i razloge za uvođenje ovog instituta treba izgleda tražiti u postojanju neopravdanih i društveno štetnih socijalnih razlika. Pri razmatranju pravednosti oporezivanja porodice kao mere za otklanjanje ovih štetnih socijalnih razlika, kod nas, polazi se od činjenice da se pri tome mogu isključiti prihodi od imovine zbog njihovog zakonskog ograničenja, a da je osnovni izvor formiranja ličnog dohotka udruženi rad primenom načela raspodele prema radu. Pre svega moguće je da ekonomska snaga porodice u kojoj radi veći broj članova bude veća. Logično tome i poreski teret će biti veći zbog primene progresivnih stopa, koje deluju tako da onaj ko više ima više treba i da plati.

Postavlja se pitanje da li te razlike nastale u ekonomskoj snazi porodice možemo smatrati društveno neopravdanim i štetnim socijalnim razlikama. Ako se posmatra oporezivanje dohotka dve osobe stečenog ličnim radom, taj dohodak će biti različito oporezovan primenom principa plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi nego kada se te dve osobe posmatraju kao članovi porodice. U tom smislu zbrajanjem dohotka dobija se veći iznos a na tako dobijenu osnovicu primenom progresivnih stopa ne samo da se apsolutno nego i relativno više oduzima. Na taj način dolazi do različitog tretiranja dve osobe, zato što su u braku, do destimulativnog delovanja na njihov rad i obezvređenja prava radnog čoveka da doprinosi društvu i da adekvatno tome od društva i prima. Razlozi zbog kojih se članovi porodice zapošljavaju porodice moglo bi se navesti pre svega da bi dovelo do negiranja načela raspodele prema radu, negativnih efekata na zapošljavanje žene, do razbijanja zajedničkog života u porodici. Našem pravnom poretku strano je svako suprotstavljanje društvenoj afirmaciji žena.¹²⁾ Nesumnjivo je da bi u većem broju slučajeva oporezivanje porodice bilo prepreka ili velika žrtva za ženu u donošenju odluke da li će se zaposliti ili ne.

Naš društveno-ekonomski i politički sistem daje osnova za shvatanje da pravedno može biti samo ono oporezivanje koje poreskim obveznikom smatra pojedinca, a za poresku snagu uzima njegovu ekonomsku snagu, a prilikom utvrđivanja poreskog opterećenja vodi računa o postojanju porodice priznajući oslobođenja i olakšice sa razloga izdržavanja. Ovakav zaključak proizilazi iz određenog tretiranja ličnog rada.

U poreskoj teoriji postoji nekoliko modela oporezivanja porodice.¹³⁾ Na ovom mestu zadržaćemo se na zajedničkom oporezivanju i modelu splittinga sa stanovišta mogućnosti primene u našem poreskom sistemu. Ima pristalica zajedničkog oporezivanja gde se kao osnova iz koje se podmiruju zajedničke potrebe porodice, posmatraju svi prihodi te porodice. Pri izračunavanju veličine dela dohotka potrebnog za

¹²⁾ Barbara Jelčić: Citirano delo, str. 162.

¹³⁾ Barbara Jelčić: Finansije 7—8, Beograd, 1974.

podmirenje potreba pojedinog člana, svi se članovi porodice izjednačavaju kao rezultat deljenja ukupnog dohotka porodice s brojem članova porodice. U ovom slučaju primenjen je model punog splittinga. Kao rezultat deljenja svakom se članu pripisuje određeni jednak fiktivni deo. Međutim, takva se pretpostavka teško može prihvatiti jer ni svi ne učestvuju podjednako u trošenju tog ukupnog porodičnog dohotka. Ako uzmemo u obzir još jednu pretpostavku tako da faktička podela dohotka izražava stvaran udeo članova u troškovima, dolazi se do određenih zaključaka. U povoljnijem su poreskom tretmanu oni članovi porodice čije raspolaganje jednakim dohotkom predstavlja odstupanje fiktivne od faktičke deobe. S druge strane isti je slučaj i sa članom porodice koji raspolaže faktičkim dohotkom većim od onog koji za njega proizilazi kao rezultat splittinga u odnosu na one poreske obveznike kojima kao osnovica služi individualni dohodak. Ako bi se u naš sistem oporezivanja ukupne ekonomske snage uveo model zajedničkog oporezivanja ekonomske snage stvorene unutar porodice to bi značilo obezvređenje načela raspodele prema radu jer bi veća poreska snaga porodice bila podvrgnuta višim poreskim stopama, što bi bila prepreka podizanju većeg životnog standarda. Zajedničko oporezivanje diskriminatorno deluje i na brak, jer bi pojedinačno oporezivanje svakog člana porodice značilo i plaćanje manjeg iznosa poreza, što bi imalo za posledicu otežanje poreskog tretmana za lica u braku. Isti autor smatra da splitting sistem ne omogućava primenu načela raspodele prema radu jer se zahvatanju ekonomske snage dodeljene članovima porodice koje nisu stekli. U odnosu na princip plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi splitting znači njegovu negaciju jer je ekonomska snaga rezultat izračunavanja (prvo se vrši zbrajanje dohotka pa deljenje određenim divizorom).

Međutim, mišljenja smo da bi splitting trebalo primeniti kod poreza na ukupan prihod građana. Razlika je u tome što je kod splittinga nosilac poreskog opterećenja porodica odn. njena ukupna ekonomska snaga a kod poreza na ukupan prihod to je pojedinac poreski obveznik. I kod poreza na ukupan prihod vrši se zbrajanje svih dohodaka i prihoda koje obveznik ostvari u toku godine, stim što se umanjuje za iznose poreskih oslobođenja, pa se na tako dobijenu osnovicu primenjuje lestvica poreskih stopa. Ako posmatramo porodicu u kojoj rade i muž i žena složili bi smo se sa mišljenjem nekih autora u našoj finansijskoj teoriji da za sada treba zadržati oporezivanje pojedinca, što je prihvaćeno i u pozitivnim zakonskim propisima. Prihvatanjem domaćinstva kao poreskog obveznika ukupna ekonomska snaga bila bi veća, a samim tim i poreski teret veći a to bi u svakom slučaju destimulativno delovalo na jednog od bračnih drugova. Zadržavajući pojedinca kao poreskog obveznika zaposleni bračni drugovi snosili bi posebno poreski teret poštujući princip plaćanja poreza prema ekonomskoj snazi. S tim što bi u većem obimu trebalo primeniti oslobođenja i olakšice koje bi trebalo priznati onim zaposlenim bračnim drugovima koji ostvaruju niže lične dohotke. Isto tako trebalo bi utvrditi i određeni iznos neoporezovanog minimuma koji bi predstavljao granicu za primenu poreskih stopa. Možda bi takvo rešenje predstavljalo određeni put ka postizanju pravednog oporezivanja.

Iz svega iznetog sledi zaključak da se opravdanim oporezivanjem porodice može smatrati samo ono oporezivanje kod koga je poreskim subjektom proglašen pojedinac, a poreskom osnovicom njegova ekonomska snaga. Takvim poreskim tretmanom u potpunosti je ostvaren princip oporezivanja prema ekonomskoj snazi, a lični rad je tretiran kao osnovno merilo vrednosti čoveka. Položaj žene posmatra se sa aspekta ravnopravnog člana društvene zajednice i udruženog rada i porodice. Socijalnopolitička strana oporezivanja ostvarena je time što se vodi računa o izdržanim članovima porodice koji su razlog davanja poreskih oslobođenja i olakšica.

3. Pravednost u oporezivanju i njen uticaj na izjednačavanje uslova poslovanja organizacija udruženog rada

Uticaj pravednosti oporezivanja na izjednačavanje uslova poslovanja OUR najbolje možemo sagledati kroz delovanje poreza na promet. Pre toga osvrnućemo se na izvesna shvatanja o osobinama poreza na promet. Neki autori smatraju da su porezi na potrošnju nepravedni jer podjednako terete i lica sa malom i lica sa većom ekonomskom snagom. Međutim, pristalice poreza na potrošnju ističu pozitivno svojstvo ovih dažbina da se ne mogu zamenjivati nikakvom drugom vrstom dažbina koje bi imale bolje kvalitete od njih. Takvo upoređenje može se praviti samo pod uslovom da se izbor novih dažbina izvrši između dažbina koje već postoje i da se dažbine koje terete imovinu i dohodak naplaćuju po vrlo visokim stopama. Drugi razlozi koji govore u prilog poreza na potrošnju su nefiskalna odn. intervencionalistička dejstva raznih vrsta poreza na potrošnju. To su pre svega sposobnost regulisanja cena, zahvatanje dela dohotka koji nije stečen povećanjem produktivnosti rada, već je rezultat korišćenja povoljnijih prirodnih ili tržišnih uslova.

Oporezivanjem u fazi prometa trgovine na malo olakšana je mogućnost korišćenja poreza na promet kao: instrumenta politike cena, instrumenta ujednačavanja uslova privređivanja, instrumenta zahvatanja ekstra dohotka.

Na različitost uslova poslovanja OUR mogu uticati kako ekonomski tako i vanekonomske faktori što dovodi OUR i druge subjekte privređivanja u nejednak i neravnopravan ekonomski položaj. Ako su ti različiti uslovi poslovanja posledica različitog sastava sredstava bilo što su ta sredstva nedovoljna, ili što su zastarela ne bi bilo opravdano korišćenje poreza na promet, kao instrumenta za izjednačavanje uslova poslovanja OUR. Međutim, ako ti nejednaki uslovi poslovanja nastaju kao rezultat korišćenja povoljnijih uslova na tržištu, onda je intervencionistička uloga poreza na promet daleko opravdanija. Na taj način porez na promet ekspropriše odn. oduzima višak dohotka koji nije rezultat rada, u korist društva. Kao instrument koji vrši intervencionistička dejstva porez na promet koristi se kao instrument privredne politike i u tom domenu njegov uticaj se prostire i na izjednačavanje uslova poslovanja. Kao osnovni element oporezivanja koji se može koristiti u tom cilju su poreske stope. Politika poreskih stopa trebalo

bi da koristi diferencirane stope kako za pojedine privredne grane, tako i za pojedine proizvode u okviru grana, pa i za pojedina preduzeća. Ono što olakšava takvo dejstvo jeste način zahvatanja kojim raspolaže porez na promet, a koji je uperen na proizvod a ne na organizaciju udruženog rada. U tom slučaju porez na promet vrši zahvatanje viška vrednosti koji nije rezultat rada kolektiva i to na onim mestima gde se takav ekstra dohodak stvara tj. kod proizvoda u čijoj je ceni sadržan. Međutim, da bi se takva uloga poreza na promet koristila i da bi se izvršila ravnomerna raspodela poreskih tereta na sve privredne grane i subjekte privređivanja u okviru njih, potrebno je primeniti takvu tarifu sa diferenciranim poreskim stopama koje će odgovarati veličini ekstra dobiti. Takva mogućnost korišćenja dejstva poreza na promet nije dovoljno iskorišćena. Određeno mesto trebalo bi dati i poreskim oslobođenjima i olakšicama u kontekstu posmatranja pravednosti oporezivanja OUR. Možda je dobar primer za to novo rešenje u Zakonu o porezu na promet SR Slovenije koji predviđa oslobođenje od poreza na promet onih OUR koje 50% svojih proizvoda izvoze. Pored ovog potpunog oslobođenja postoje i delimična oslobođenja odn. poreske olakšice za one OUR koje određeni procenat svoje proizvodnje izvoze. Sve to trebalo bi stimulatивно da deluje na organizaciju udruženog rada u cilju povećanja njihovog izvoza, a uticalo bi i na reproductivnu sposobnost OUR.

LA LÉGITIMITÉ DE L'IMPOSITION

R é s u m é

Il faut souligner que la question de la légitimité de l'imposition représente une des questions les plus contestées dans la science des finances. Cela découle de la manière de comprendre l'impôt qui est dirigé sur la diminution du revenu c'est-à-dire de la propriété, ce qui n'est pas indifférent pour les contribuables et parce que la légitimité de cette manière de comprendre est interprétée différemment dans les diverses époques. Tout d'abord ni la notion de la légitimité au cours de l'histoire de la société humaine n'est pas importante en tant que catégorie absolue. La légitimité de l'imposition a une signification relative et elle change d'après le temps et l'espace dans lesquels l'imposition est effectuée. La légitimité en tant que nécessité impérieuse liée au but social signifie que la charge fiscale soit équitablement répartie. D'après l'ancienne théorie civile ce but pouvait être réalisé par l'obligation générale de payer les impôts et l'uniformité dans la répartition de la charge fiscale.

Cependant notre système socio-économique et politique pose des conditions sensiblement différentes à l'application du principe de la légitimité. Dans ce cas il n'est plus question de la légitimité classique mais d'une telle légitimité qui découle des rapports de production socialistes. Les principes fondamentaux sur lesquels est édifié notre système socio-économique et politique et qui sont contenus dans la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et la Loi sur le travail associé représentent les maximes principales qui servent de point de départ à l'occasion de l'édification du système fiscal équitable (juridique). Ce sont en premier lieu les principes de la répartition d'après le travail, la propriété sociale, l'autogestion, le principe de la solidarité.

Quand il est question du choix du contribuable — est-ce que cela sera un individu ou la famille — nous considérons qu'il n'y a pas de raison d'abandonner le contribuable individu, car dans les conditions actuelles la solution contraire aurait des conséquences négatives pour l'emploi des femmes. Si nous examinons l'influence de la légitimité de l'imposition par l'impôt sur la circulation des biens, qui exerce des effets interventionnistes déterminés sur l'économie, et en particulier sur l'égalisation des conditions de la gestion des affaires de l'Organisation du travail associé, nous concluons qu'un tel but peut être réalisé de la meilleure façon par l'application des taux d'impôt différenciés qui seraient orientés vers le fait de comprendre la plus-value. De tels taux d'impôt différenciés doivent être appliqués tant sur certaines branches et les produits dans le cadre de ces branches que sur les organisations mêmes de travail associé.



SLOBODE, PRAVA I DUŽNOSTI ČOVEKA I GRAĐANINA U USTAVU SFRJ OD 1974. GODINE

I. — DRUŠTVENI KARAKTER I PRETPOSTAVKE OSTVARIVANJA INDIVIDUALNIH PRAVA I SLOBODA

Za razliku od prethodnih najnoviji Ustav SFRJ od 1974. sadrži poseban odeljak sa načelima o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina. U izvesnom smislu načelne ustavne odredbe predstavljaju „ključ” za razumevanje i primenu normativnog dela ustava, koji je njihova konkretizacija, odnosno „ovaj deo Ustava je osnova i pravac za tumačenje ustava i zakona i za delovanje svih i svakoga” (Osnovna načela, Odeljak X).

(1) Društveni karakter individualnih prava i sloboda — U koncipiranju individualnih prava i sloboda polazni stav Ustava, izražen u Osnovnim načelima (Odeljak V) i doslednije razvijen u odnosu na Ustav od 1963., je značio napuštanje tradicionalne individualističke koncepcije o slobodama i pravima čoveka.

Individualistički koncept ljudskih prava i sloboda je karakterističan za liberalnu buržoasku ustavnost u kojoj se čovek, shvaćen kao apstraktni politički građanin ili usamljeni pojedinac, više ili manje suprotstavlja državi. Sa aspekta odnosa pojedinca i države osnovna karakteristika buržoaskih prava i sloboda je težnja za oslobođenje pojedinaca, identifikovanog sa sopstvenikom, od prekomernih zahvata države. Pojedinac je permanentno u opoziciji prema državi koju treba što više pasivizirati i njenu ulogu svesti samo na „noćnog čuvara” opšteg reda i mira. „Tu se temeljne slobode tretiraju, dakle, kao brana protiv države, kao zaštitna, odnosno odbrambena prava”.¹⁾ U savremenom kapitalističkom sistemu, u tzv. „zemljama blagostanja”, konfrontacija pojedinaca i države, odnosno tehnobirokratske oligarhije je oštrija, a kriza tradicionalnih demokratskih institucija i ljudskih prava i sloboda očiglednija — što se postiže posebnom taktikom i naročitim metodama vladajućih grupa.²⁾

¹⁾ Dr Ivan Kristan, Pravo samoupravljanja sa stanovišta razvoja osnovnih sloboda i prava čoveka, Teorija i praksa samoupravljanja u Jugoslaviji, Beograd, 1972, str. 477.

²⁾ Prof. Đorđević, pozivajući se na autentične izvore, ističe karakteristike tih metoda: „Prvi od tih metoda je otvoren u negativnom odnosu na ljudska prava i često je formalno „sudski”: uvode se vanredni sudovi; vode se politički procesi kao očigledno „sudske lakrdije”, tako da se pojedinci često osuđuju za „zločin opšteg prava”, a ustvari se kažnjavaju za slobodu misli ili pripadništvo naprednim pokretima i ideologijama; preuveličavaju se ekscesi anarhističkih po-

Najbitnija karakteristika odnosa socijalističke samoupravne demokratije, posebne forme diktature proletarijata, i ljudskih prava i sloboda je „prevazilaženje individualističkog koncepta jednom društvenom solidarnošću novog tipa”.³⁾

Ustav je vezao osnovna ljudska prava i slobode za društvene odnose i to na način kojim se ceo društveno-ekonomski i društvenopolitički sistem podređuje čoveku. U tom smislu slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina su „nerazdvojni deo i izraz socijalističkih samoupravnih odnosa u kojima se čovek oslobađa svake eksploatacije i samovolje i svojom radom stvara uslove za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnosti i za poštovanje ljudskog dostojanstva”. (Osnovna načela, Odeljak V, stav 1.). Slobode i prava čoveka i građanina su immanentni i konstitutivni deo socijalističkih demokratskih odnosa što znači da bez njih i nema samoupravne socijalističke demokratije, specifičnog oblika klasne vladavine radničke klase i svih radnih ljudi. Individualna prava i slobode, s jedne strane, neposredno proističu iz sadržine samoupravnih socijalističkih odnosa, naročito odnosa u slobodno udruženom radu, a, s druge strane, predstavljaju oblik u kome se manifestuje i dalje razvija demokratski karakter tih odnosa. Pri tome, treba posebno podvući da insistiranje na društvenom karakteru individualnih prava i sloboda ni u kom slučaju ne znači negiranje individualnosti niti je to prikrivena apologetika nekog totalnog kolektivismu u kome je pojedinac samo objekt manipulisanja, deo bezlične mase i prost privezak državnog aparata. Ovom, jezički možda ne besprekornom formulacijom, naglašava se da ustavna koncepcija individualnih prava i sloboda ne polazi od apstraktnog, usamljenog i sebičnog pojedinca, klasno i socijalno neodređenog, već od radnog čoveka kao društvenog bića u odnosima i ambijentima u kojima živi, radi i stvara.

Društveni karakter individualnih prava i sloboda čoveka i građanina, odnosno njihova integrisanost u društveno-ekonomski i društveno-politički sistem, daje nove mogućnosti i perspektive za prevazilaženje tradicionalne suprotnosti i sukoba čoveka i sistema, vlasti i građanina. U samoupravnom političkom sistemu radni čovek je osnovni subjekt i pokretač svih društvenih procesa i odnosa, tako da ugrožavanje njegovih prava i sloboda, njihovo normativno i faktičko ograničavanje, dovodi u pitanje demokratski razvitak (i karakter) društvene zajednice.

(2) Pretpostavke ostvarivanja individualnih prava i sloboda Društveni karakter individualnih prava i sloboda čoveka i građanina determiniše i osnovne pretpostavke, društvene i pravne, za njihovu primenu

našanja pojedinih „ultralevičarskih grupa” da bi se stavljali pod kontrolu demokratski pokreti, a posebno ideologija radničke klase; ispituju se tzv. lojalnosti ne samo za sticanje javne službe već i za zaposlenje; sprovodi se kontrola ličnog života i ponašanja tako da se društvo potpuno „razgolićuje”, a vladajući se pokrivaju „pravom”, na osude drugih i na neodgovornost; uvodi se kontrola puteva i vozila pod izgovorom da se traže droge; uspostavljaju se centri za prisluškivanje, sve više primenjuje praksa cenzure pisma, telefonskih razgovora, televizije, stvaranja i prikazivanja filmova”. — dr Jovan Đorđević, Socijalističko samoupravljanje i slobode čoveka i njihova zaštita, (referat za simpozijum Zaštita prava građana), Niš, 1978, str. 21., S. Brunhoff et I. Chalteler *Planification de la Société*, Paris, PUF, 1974.

³⁾ Dr Aleksandar Fira, *Ustavno pravo*, Beograd, 1976, str. 276.

i ostvarivanje u uslovima samoupravne socijalističke demokratije. Svakako da je najvažnija društvena pretpostavka za realno ostvarivanje individualnih prava i sloboda dalje progresivno razvijanje socijalističkog samoupravljanja, sistema udruženog rada i delegatskog sistema, koje će omogućiti da „politički emancipovan čovek stekne najzad i socijalnu emancipaciju, drugim rečima nastajanje uslova u kojima će politička sloboda dovesti do socijalnog oslobođenja”.⁴⁾ U onoj meri u kojoj socijalističko samoupravljanje bude značilo prevazilaženje svih oblika i formi otuđenja čoveka, a posebno otuđenja rada, u toj meri će jačati društveni uslovi i pretpostavke za ostvarivanje individualnih prava i sloboda čoveka.

„Ljudske slobode i prava nisu dozirana i dozvoljena, već Ustavom potvrđena i zajemčena; ona su realnija i time neotuđivija ukoliko su ustavom uopštenije izražena i manje uslovljena”.⁵⁾ U tom pogledu opšta društvena (i pravna) pretpostavka i uslov za uživanje individualnih prava i sloboda je poštovanje i uvažavanje sloboda, prava i interesa drugih pojedinaca, kao i čitave društvene zajednice, jer „kao društveno biće čovek može da bude slobodan samo onoliko i u onoj meri u kojoj meri su slobodni i svi drugi ljudi, to jest u onoj meri u kojoj je slobodno društvo kao celina”.⁶⁾ Jasno je da bi zahtevi za nekom „apsolutnom slobodom” predstavljali samo fikciju i utopiju anarhizma i u krajnjoj liniji bi, zanemarujući suštinu realnih društvenih odnosa, neminovno vodili do apsolutne neslobode, odnosno tiranije. Iz tih razloga Ustav utvrđuje da su slobode i prava čoveka ograničene jedino slobodama i pravima drugih, kao i osnovnim vrednostima i interesima socijalističke zajednice. Napad na slobode i prava drugih, kao i ugrožavanje osnovnih vrednosti i interesa socijalističkog društva, predstavlja, zapravo, protivpravno korišćenje, odnosno zloupotrebu individualnih prava i sloboda. Ovakav opšti stav nije neuobičajen, karakterističan je za svaku organizovanu društvenu zajednicu, i u skladu je sa osnovnim tradicijama demokratske ustavnosti. Međutim, originalnost ovog stava se ogleda u njegovoj konkretizaciji, odnosno u insistiranju na onim interesima i vrednostima koji su specifični za jedno samoupravno socijalističko društvo kojima se ono distancira od ostalih političkih sistema. U tom pogledu Ustav kategorično određuje da zloupotreba prava i sloboda postoji samo u slučaju ako se prava i slobode koriste „radi rušenja osnova socijalističkog samoupravnog demokratskog uređenja utvrđenog ovim ustavom, ugrožavanja nezavisnosti zemlje, kršenja ovim ustavom zajemčenih sloboda i prava čoveka i građanina, ugrožavanja mira i ravnopravne saradnje, raspirivanja nacionalne, rasne i verske mržnje ili netrpeljivosti ili podsticanja na vršenje krivičnih dela niti se ovim slobodama može koristiti na način kojim se vređa javni moral” (čl. 203. Ustava SFRJ). Ustav nameće obavezu zakonodavcu da odredi „u kojim slučajevima i pod kojim uslovima korišćenje sloboda i pravnim protivno ovom Ustavu povlači ograničenje ili zabranu njihovog korišćenja” (čl. 203. st. 2. in fine). Na ovaj način određena granica za ostvarivanje individualnih prava i sloboda nema karakter

⁴⁾ Dr Aleksandar Fira, op. cit., str. 310.

⁵⁾ Dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1976, str. 372.

⁶⁾ Dr Aleksandar Fira, Ustavno pravo, Beograd, 1976,

„opšte suspenzije individualnih sloboda i prava, već samo njihovo ograničenje, što znači da se, pod određenim uslovima mogu ograničiti; ili da se odredi da se ne mogu u određenim situacijama i od određenih pojedinaca ili grupa, ona koristiti”.⁷⁾ Iako smatramo opravdanim stajalište koje ovakvom obliku ograničenja individualnih prava i sloboda ne daje karakter opšte suspenzije, čini se, ipak, da su mogućnosti za ograničenje ili zabranu korišćenja slobodama i pravima iz člana 203. Ustava suviše generalizovane. Pored toga, kao zloupotreba sloboda i prava smatra se podsticanje na vršenje krivičnih dela što u praksi može izazvati ne male dileme, protivrečnosti pa i nelogičnosti. „Kad se uzme u obzir da je propisivanje krivičnih dela u nadležnost zakonodavca i da ima krivičnih dela manje društvene opasnosti, onda se generalno data mogućnost ograničenja Ustavom utvrđenih sloboda i prava ili zabrane njihovog korišćenja ne ukazuje umesnom”.⁸⁾ Navedena konstatacija odnosi se i na slučajeve vređanja „javnog morala”, tim pre što je pojam „javni moral” u priličnoj meri neodređen.

Od ostalih društvenih uslova i pretpostavki samo pominjemo neke za koje su druge pravne, a posebno sociološke, nauke utvrdile da manje ili više utiču i doprinose stepenu ostvarljivosti ljudskih prava i sloboda. U tom pogledu poseban značaj imaju; relativni klasni mir odnosno homogena socijalna struktura društva, stepen birokratizacije društva, sloboda samoorganizovanja uključujući tu i uticaj političkih i drugih društvenih organizacija i udruženja građana, aktivno i hrabro javno mnjenje, humanistička ideologija, demokratska tradicija i razvijena pravna svest građana.⁹⁾

O ostalim pravnim pretpostavkama biće više reči pri analizi ustavnog sistema zaštite sloboda i prava čoveka.

II — NOVA, PRAVA, SLOBODE I DUŽNOSTI ČOVEKA I GRAĐANINA

Bez obzira što je u domenu sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina najnoviji Ustav SFRJ u najvećoj meri ostao veran prethodnom Ustavu od 1963. (kako u pogledu koncepcije i sistematizacije tako i u pogledu vrsta individualnih prava, sloboda i dužnosti) postoji niz značajnih novina koje se ne mogu okarakterisati kao „verbalno i tehničko-pravno poboljšanje i usavršavanje „ustavnog teksta. Na prvom mestu treba istaći pojavu novih ustavnih prava i sloboda kojima je postojeća skala ljudskih sloboda i prava u znatnoj meri obogaćena. Tipično nova individualna prava, slobode i dužnosti čoveka i građanina prema Ustavu SFRJ od 1974. su: pravo rada društvenim sredstvima (član 14.), pravo čoveka na zdravu životnu sredinu (član 192.), pravo i dužnost građanina da učestvuju u društvenoj samozaštiti (član 173.), pravo čoveka da slobodno odlučuje o rađanju dece (član 191.) i pravo građanina na stan u

⁷⁾ Dr Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1976, str. 429.

⁸⁾ Dr Milan Brkić, *Slobode, prava, dužnosti i odgovornosti čoveka i građanina*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2—3, 1973, str. 268.

⁹⁾ Detaljno o društvenim uslovima ljudskih prava i sloboda videti kod: dr Radomir Lukić, *Društveni uslovi ljudskih prava*, (referat za simpozijum *Zaštita prava građana*), Niš, 1978.

društvenoj svojini (član 164.). Izvestan broj individualnih prava i sloboda je doživeo transformaciju i to bilo promenom koncepcije (pravo na samoupravljanje) ili proširivanjem sadržaja već postojećih prava i sloboda (pravo na informisanost).

„U najnovijoj ustavnoj skali sloboda i prava čoveka nalaze se klasična i tradicionalna prava, pored transformisanih i novih, relativna i ograničena, pored ostvarljivih i punijih u odnosu na ranije ustave”.¹⁰⁾ Razume se da i ova najnovija deklaracija ljudskih prava i sloboda nije konačna i definitivna, a još manje savršena. Društvo koje se izgrađuje na samoupravnim socijalističkim načelima, tražeći mogućnosti sopstvenog prevazilaženja, mora da iznalazi nove puteve za progresivno razvijanje postojećih i osvajanje novih ljudskih sloboda i prava.

(1) — Pravo na samoupravljanje

Kao individualno pravo radnih ljudi i građana pravo na samoupravljanje prvi put nalazimo u Ustavu od 1963. kao posledicu prerastanja samoupravljanja u osnovno načelo društveno-ekonomskog i političkog sistema. Ovim ustavom učinjen je i pokušaj da se dâ kompleksna i sveobuhvatna definicija individualnog prava na samoupravljanje. Takšativnim navođenjem osnovnih elemenata koji čine sadržinu prava na samoupravljanje došlo se do jednog sintetičkog, odnosno zbirnog pojma individualnog prava na samoupravljanje. Prema članu 34. Ustava SFRJ od 1963. ti elementi, odnosno posebna prava koja u svojoj ukupnosti čine pravo na samoupravljanje, kao kompleksno pravo, su:

a) pravo neposrednog odlučivanja o društvenim poslovima na zborovima birača, referendumu, zborovima radnih ljudi i drugim oblicima neposrednog odlučivanja;

b) pravo odlučivanja o društvenim poslovima i to kao član organa društvenog samoupravljanja, kao sudija porotnik ili drugi javni funkcioner;

c) biračka prava, kako za organe upravljanja radnih organizacija tako i za predstavnička tela društveno-političkih zajednica, uključujući i odlučivanje o opozivu izabranih delegata;

d) pravo društveno-političke inicijative za sazivanje zborova birača, zborova radnih ljudi i raspisivanje referendumu, kao i pravo da se daje inicijativa za vršenje društvenog nadzora;

e) pravo građana na obaveštenost o radu predstavničkih tela, njihovih organa, organa društvenog samoupravljanja i organizacija koje vrše poslove od javnog interesa, a posebno pravo upoznavanja materijalnog i finansijskog poslovanja radne organizacije;

f) pravo javnog pretresanja pitanja od javnog interesa, odnosno rada državnih organa i organa društvenog samoupravljanja;

g) pravo podnošenja predstavki i predloga predstavničkim telima i drugim organima;

Ovakav metodološki pristup u koncipiranju individualnog prava na samoupravljanje nije se pokazao umesnim jer je bio opterećen

¹⁰⁾ Dr. Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, str. 373.

brojnim slabostima. Naime, izvestan broj navedenih elemenata, odnosno posebnih prava poznaje ustavna teorija i politička praksa i drugih zemalja (npr. izborna prava, pravo podnošenja predstavki organima vlasti itd.) pa se za njih može reći da su postala tradicionalna i univerzalna. Drugo pitanje je što karakter ovih prava i njihov stvarni domašaj u praksi varira od jednog do drugog političkog sistema. Druga osnovna i ozbiljnija slabost ovakvog koncipiranja prava na samoupravljanje proizilazila je upravo iz njegove težnje za sveobuhvatnošću. Na izvestan način, prostim nabrojanjem svih posebnih prava nije se dovoljno jasno potenciralo ono što je kvalitativno novo u pravu na samoupravljanje. Očigledno je da sva prava koja je Ustav SFRJ od 1963. nabrojao nemaju isti domašaj i značaj, štaviše za neka od njih se može samo uslovno reći da su samoupravna.

Sušтина prava na samoupravljanje je u tome da se radni ljudi i građani nalaze u poziciji da mogu slobodno i ravnopravno da odlučuju o ličnim, zajedničkim i opštim društvenim interesima, odnosno da slobodno upravljajući sobom svi zajedno, bez ikakvih posrednika, upravljaju društvom kao celinom. To je i koncepcija Ustava SFRJ od 1974. po kojoj se pravo na samoupravljanje sastoji:

- a) u pravu odlučivanja;
- b) u odlučivanju o ličnim i zajedničkim interesima;
- c) u odlučivanju u svim samoupravnim organizacijama i zajednicama koje Ustav predviđa (organizacijama udruženog rada, mesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama, drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društveno-političkim zajednicama kao i u svim ostalim oblicima samoupravnog povezivanja i udruživanja);

Sušтина prava na samoupravljanje sastoji se, dakle, u neposrednom odlučivanju o ličnim i zajedničkim, a u okviru odnosno preko delegatskog sistema i o opštim društvenim interesima. Bez obzira što pojmovi „zajednički” i „opšti društveni interes” nisu u pravnoj teoriji još uvek u dovoljnoj meri iskristalisani može se reći da radni ljudi odlučuju i o onim pitanjima i poslovima o kojima je ranije suvereno i arbiterno odlučivala država, a to je većina društvenih odnosa u kojima se izražavaju raznovrsni, kad kad i suprotni, interesi samoupravnih subjekata. Ustvari, pravo na samoupravljanje znači demokratsko podrštvljavanje odlučivanja o društvenim poslovima, demokratsko razrešavanje sukoba raznovrsnih interesa samoupravnih subjekata putem koga se prevazilazi klasična politizacija društvenih funkcija gde je svaki sukob interesa istovremeno i sredstvo u borbi za političku dominaciju. „U sistemu samoupravnog interesnog pluralizma većina i manjina se ne stvara u obliku monopolističkih partija, nego u donošenju svake konkretne odluke, što znači da se društveni poslovi ne odvijaju nekakvom politizacijom od samoupravljača u neke otuđene centre političke moći, nego postaju stvar njihove sopstvene društvene aktivnosti i njihovog neposrednog učešća u demokratskom odlučivanju o tim poslovima.”¹¹⁾

¹¹⁾ Edvard Kardelj, Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, Izdavački centar „Komunist”, Beograd, 1977. str. 97.

Najveći broj samoupravnih interesa je institucionalizovan jer se prvenstveno izražava i ostvaruje u organizacijama udruženog rada, mesnim zajednicama, samoupravnim interesnim zajednicama, drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društveno-političkim zajednicama, kao i u svim ostalim oblicima samoupravnog povezivanja i udruživanja. Međutim, bez obzira na činjenicu što se prava na samoupravljanje može realno ostvariti samo u određenim samoupravnim kolektivitetima, ono je po svom karakteru individualno pravo i Ustav ga i formalno svrstava u glavu posvećenu slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina.

U pogledu subjekata koji su u mogućnosti da se njime koriste pravo na samoupravljanje je koncipirano na najširi mogući način. To je individualno, neprikosnoveno i neotuđivo pravo svakog radnog čoveka i građanina što znači da se ni pod kojim uslovima ne može uskratiti radnom čoveku i građaninu, niti se on može odreći tog prava. U krajnjoj liniji sve ustavne slobode i prava su „neprikosnovena i neotuđiva”, ali Ustav upotrebljava ove izraze u pogledu određenih prava „da bi istakao da su ona fundamentalna, nerazlučivi deo određenog sistema odnosa i vrednosti, jedna vrsta društvenih prirodnih prava”.¹²⁾

Pitanje klasifikacije prava na samoupravljanje, imajući u vidu njegovu sadržinu i karakter, ne bi se moglo rešiti svrstavanjem ovog prava u kategoriju tzv. ličnih prava, moda je nesporno da prava na samoupravljanje znači i novi kvalitet u afirmaciji integriteta ljudske ličnosti.¹³⁾ S druge strane, ne manje bi bilo pogrešno tražiti mu mesto u katalogu klasičnih političkih ili socijalno-ekonomskih prava, iako se prvenstveno u tim oblastima prostiru dimenzije prava na samoupravljanje. Zato nam se čini opravdanim stav „da je u pitanju jedno novo neposredno društveno demokratsko socijalističko pravo do koga pred samoupravljačka društva ni konceptuološki ne dolaze”.¹⁴⁾

Specifičnost prava na samoupravljanje prema Ustavu SFRJ od 1974. ogleđa se, između ostalog, i u uvođenju principa odgovornosti za samoupravno odlučivanje i za sprovođenje samoupravno donetih odluka (čl. 155. st. 2. Ustava SFRJ). Ovu komponentu prava na samoupravljanje Ustav SFRJ d 1963. nije poznavao, iako je samoupravljanje radnih ljudi, u radnim organizacijama, utvrdio kao pravo i dužnost.

Odgovornost je polivalentna kategorija tako da možemo govoriti o društvenoj, političkoj, krivičnoj, materijalnoj, disciplinskoj, prekršajnoj, privredno-prestupnoj i drugim vidovima odgovornosti. Od posebnog interesa je odgovornost samoupravljača, naročito u udruženom radu, koja je u praksi često bila neefikasna i nepotpuna između ostalog i usled normative nerazvijenosti ovog oblika odgovornosti. Članom 108. Ustava SFRJ, koji je komplementaran stavu 2. člana 155. Ustava SFRJ, utvrđena je politika i materijalna odgovornost samoupravljača, kao pojedinačna i kolektivna odgovornost članova samoupravnih organa. Budući da je radni čovek nosilac odlučivanja logično je da

¹²⁾ Dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1976, -str. 305.

¹³⁾ O karakteru prava na samoupravljanje videti kod: dr Momčilo Dimitrijević, Karakter i zaštita prava na samoupravljanje, (referat za simpozijum Zaštita prava građana), Niš, 1978.

¹⁴⁾ Dr Aleksandar Fira, Ustavno pravo, Beograd, 1976, str. 305.

oni snosi odgovornost kako za samoupravno donošenje odluka tako i za samo izvršavanje samoupravno donetih odluka, odnosno svaki radnik je lično odgovoran za savesno vršenje samoupravljačkih funkcija. Pri tome, polazna ustavna premisa je da svako snosi odgovornost u granicama svoje nadležnosti, odnosno za ono o čemu je odlučivao. Razumljivo je da će veći stepen uticaja na samoupravno donošenje odluka povlači za sobom i veći stepen odgovornosti. Međutim, i dalje ostaje aktuelno i delikatno pitanje odgovornost radnika za odluke donete ličnim izjašnjavanjem, jer kolektivna odgovornost postaje u ovom slučaju anonimna i ne retko može biti paravan za izbegavanje lične odgovornosti. Inače, kolektivnu odgovornost Ustav vezuje za samoupravne organe u kojima se proces odlučivanja, odnosno vršenja samoupravnih funkcija, kolektivno ostvaruje. Ustav najpre predviđa političku odgovornost članova radničkog saveta radnicima osnovne organizacije za odluke koje su doneli van okvira svojih ovlašćenja. Pored političke odgovornosti, koja može imati oblik opoziva svih ili pojedinih članova radničkog saveta, Ustav ne isključuje i mogućnost materijalne odgovornosti članova radničkog saveta za nezakonite odluke u privrednom i finansijskom poslovanju osnovne organizacije. U pogledu odgovornosti članova kolegijalnog izvršnog organa, članovi kolegijalnog poslovnog organa, kao i inokosnog poslovnog organa, postoji lična odgovornost članova ovih organa i radničkom savetu i radnicima osnovne organizacije i to kako za odluke koje su oni sami doneli tako i za izvršavanje odluka radničkog saveta i odluka donetih ličnim izjašnjavanjem radnika, kao i za istinito, blagovremeno i potpuno obaveštavanje radničkog saveta i radnika. Posebno treba naglasiti značaj pravilnog informisanja radnika koji, da bi bili u mogućnosti da se svesno opredeljuju za neko od ponuđenih rešenja i njegovu realizaciju, moraju biti detaljno i iscrpno upoznati sa prirodom problema, eventualnim alternativama, kao i mogućim posledicama pojedinih rešenja.

Na kraju smatramo neophodnim markiranje osnovnih razlika između prava na samoupravljanje i prava na samoodlučivanje u sistemu tzv. ekonomske odnosno industrijske demokratije pojedinih kapitalističkih zemalja. Načelno posmatrano dodirne tačke prava na samoupravljanje i prava tzv. industrijske demokratije postoje u tendenciji, doduše u različitoj meri i oblicima prisutnoj u oba sistema, radničke klase da ovlada uslovima, sredstvima i rezultatima sopstvenog rada. I jedan i drugi sistem, samoupravni i sistem, industrijske demokratije, su se pojavili u trenutku ozbiljnih socijalnih i političkih poremećaja, u traženju načina prevazilaženja etatsističkih instrumenata, politike i odnosa. Međutim, elementi istorijskog stremljenja radničke klase, ka ukidanju eksploatacije u uslovima najamnog rada putem ovladavanja sredstvima i rezultatima rada, u sistemu industrijske demokratije ispoljavaju se u praksi još uvek u ograničenom kad-kad i deformisanom obliku. Prvo, sve institucije sistema industrijske demokratije, bez obzira na izvesne razlike među njima, nose snažan pečat klasnog kompromisa i rezultat su relativne ravnoteže snaga dveju osnovnih klasa u kapitalizmu. Dakle, ozbiljna slabost institucija industrijske demokratije je njihov klasno „neutralni” karakter, što znači da se one javljaju kao posrednici u sukobu klasnih interesa, a ne kao reprezentanti autentičnih

interesa radničke klase. Klasni kompromis je *conditio sine qua non* njihovog opstanka, a paritetna struktura tih institucija je garantija više za ostvarivanje takve posredničke uloge. Drugo, u formiranju institucija industrijske demokratije u većini slučajeva centralnu ulogu je imao državno posredovanje što je posledica prve karakteristike, a i same uloge države u savremenom kapitalizmu. Treće, institucije industrijske demokratije imaju isključivo savetodavna prava u odnosu na proces donošenja odluka, zapravo one donose uglavnom preporuke koje ne obavezuju organe upravljanja i rukovođenja, a samo izuzetno obavezujuće odluke koje su opet skromnog značaja jer se odnose samo na neke aspekte socijalne politike. Četvrto, u ovom sistemu je dosledno realizovan princip posredničke demokratije jer se uloga radnika iscrpljuje izborom predstavnika u izborno telo, odnosno izborom jednog dela predstavnika jer, po pravilu, drugi deo čine predstavnici kapitalističke klase i države.¹⁵⁾

Skromnim unošenjem nekih elemenata demokratije u ključnu sferu ekonomskih odnosa ove institucije se javljaju kao palijativne mere za suzbijanje izrazitih slabosti kapitalističkog sistema. Delujući u sistemu zasnovanom na privatnoj svojini sredstava za proizvodnju i privatnom ili delom i državnom prisvajanju viška vrednosti ove institucije se nalaze, ukoliko su u njima i prisutne istorijske težnje radničke klase da ovlada uslovima sopstvene reprodukcije, u duboko protivrečnom položaju između želja i stvarnih mogućnosti.

(2) Pravo rada društvenim sredstvima

U sistematizaciji ljudskih prava i sloboda u Ustavu SFRJ od 1974. nema nekih bitnijih novina tako da je pretežan broj individualnih prava i sloboda koncentrisan u posebnu glavu sa naslovom: „Slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina”. Međutim, odredbe o položaju čoveka, njegovim pravima i slobodama nalaze se u gotovo svim ostalim glavama Ustava, a naročito onim koje su posvećene društveno-ekonomskom uređenju, osnovama društveno-političkog sistema i ustavnosti i zakonitosti (npr. svojinska prava, izborna odnosno delegatska prava, individualna i grupna socijalna prava itd.).

Ne upuštajući se u ocenu ovakvog ustavnog opredeljenja smatramo neophodnim markiranje bitnih karakteristika prava rada društvenim sredstvima, najvažnijim pravnim institutom izvedenim iz samoupravljanja i društvene svojine i jednim od osnovnih ličnih prava radnih ljudi, bez obzira na to što je ono sastavni deo osnovnih društveno-ekonomskih odnosa i što je formalno ostalo izvan glave o individualnim pravima i slobodama čoveka i građanina. „Pravo rada društvenim sredstvima je ono novo i neotuđivo socijalističko samoupravno pravo svakog radnika u udruženom radu koje je osnova, polazna tačka i cilj samoupravljanja”.¹⁶⁾ Neophodni uslovi za postojanje ovog prava

¹⁵⁾ Karakteristike date prema: dr Branko Pribičević, Jugoslovenski sistem samoupravljanja i sistemi industrijske demokratije u svetu, Teorija i praksa samoupravljanja u Jugoslaviji, Beograd, 1972, str. 181—198.

¹⁶⁾ Edvard Kardelj, Pravci razvoja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, Beograd, 1977, str. 112.

šu samoupravljanje, kao individualno pravo i generalno načelo društveno-ekonomskog i političkog sistema, i društvena svojina sredstava za proizvodnju. S druge strane, pravo rada društvenim sredstvima znači oblik u kome se konkretno manifestuju, potvrđuju i razvijaju samoupravljanje i društvena svojina.

„Ustav SFRJ od 1974. utvrdio je novi pravni institut prava rada društvenim sredstvima kao osnovni pravni odnos radnika ne samo prema društvenim sredstvima, nego i u pogledu upravljanja svojim radom i uslovima i rezultatima svog rada”.¹⁷⁾ Ustavna formulacija prava rada društvenim sredstvima je opisnog i načelnog karaktera. „Radnik u udruženom radu sredstvima u društvenoj svojini ima pravo rada društvenim sredstvima kao svoje neotuđivo pravo da radi tim sredstvima radi zadovoljavanja svojih ličnih i društvenih potreba i da, kao slobodan i ravnopravan s drugim radnicima u udruženom radu, upravlja svojim radom i uslovima i rezultatima svog rada” (čl. 13. Ustava SFRJ). Za ustavnu koncepciju i sadržinu prava rada društvenim sredstvima od posebnog značaja je i član 14. Ustava SFRJ. „Zajemčuje se svakom radniku u udruženom radu sredstvima u društvenoj svojini da, ostvarujući pravo rada društvenim sredstvima, u osnovnoj organizaciji udruženog rada u kojoj radi i svim drugim oblicima udruživanja rada i sredstava, zajedno i ravnopravno sa drugim radnicima, upravlja radom i poslovanjem organizacije udruženog rada i poslovima i sredstvima u celokupnosti odnosa društvene reprodukcije, da uređuje međusobne odnose u radu, odlučuje o dohotku koji ostvari u različitim oblicima udruživanja rada i sredstava i da stiče lični dohodak”.

Pravo rada društvenim sredstvima je po svojoj sadržini najšire individualno samoupravno/pravo radnika u udruženom radu. Ono ne predstavlja neko subjektivno građansko pravo radnika prema društvenim sredstvima jer „niko ne može steći pravo svojine na društvena sredstva koja su uslov rada u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada ili materijalna osnova ostvarivanja funkcija samoupravnih interesnih zajednica ili drugih samoupravnih organizacija i zajednica i društveno-političkih zajednica” (čl. 12. st. 2. Ustava SFRJ). Građansko-pravne odnose prema društvenim sredstvima nemaju ni organizacije udruženog rada kao pravna lica, već ih sami radnici kao kolektivitet, na osnovu prava rada društvenim sredstvima, utvrđuju kao pravo raspolaganja. Znači, osnovno pravo radnika da radi na ukupnosti društvenih sredstava u osnovnoj organizaciji udruženog rada, i drugim oblicima udruživanja rada i sredstava, nema karakter klasičnih imovinskih ili političkih prava i bilo bi neopravdano i necelishodno objašnjavati ga analogijom sa već postojećim pravnim institutima. Pravo rada društvenim sredstvima nije imovinsko, odnosno stvarno pravo, jer se navedenom ustanovom odredbom izričito isključuje mogućnost prisvajanja objekta, sredstava u društvenoj svojini, od strane subjekta, radnika u udruženom radu, a što je do sada bio slučaj kod različitih oblika prava svojine.

Pravo rada društvenim sredstvima, kao neotuđivo pravo svakog radnika da radeći sredstvima u društvenoj svojini zadovoljava svoje lične

¹⁷⁾ Dr Leon Geršković, Pravo rada društvenim sredstvima, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1, 1976, str. 20.

i društvene potrebe i slobodno i ravnopravno sa drugim radnicima upravlja svojim radom, njegovim uslovima i rezultatima, primarno se ostvaruje u osnovnoj organizaciji udruženog rada. Iako Ustav polazi prvenstveno od osnovne organizacije udruženog rada, nesumnjivo je da se pravo rada društvenim sredstvima ostvaruje u svim oblastima udruženog rada, a ne samo u materijalnoj proizvodnji. U onim oblastima udruženog rada gde ne postoje uslovi za konstituisanje osnovnih organizacija udruženog rada pravo rada društvenim sredstvima radnici ostvaruju u radnim zajednicama — drugom osnovnom ustavnim obliku udruživanja rada — u skladu sa prirodom poslova koje radne zajednice obavljaju i zakonom. Dakle, pravo rada društvenim sredstvima može se ostvarivati samo u oblasti udruženog rada, čiji su oblici ustavom utvrđeni, i pojedinac ga može ostvarivati samo u onom periodu u kome je njegov rad udružen sa radom ostalih radnika.

U pogledu pravne prirode, a s obzirom na različitu sadržinu, neophodno je praviti razliku između prava rada društvenim sredstvima i prava na rad. Pravo rada društvenim sredstvima „predstavlja kompleks načela koja opredeljuju društvenu svojinu, to jest položaj čoveka i međusobne odnose ljudi u sistemu društvene svojine, a samim tim ono je osnova i izvor celog niza drugih neotuđivih ekonomskih, materijalnih i demokratskih prava, obaveza i odgovornosti radnog čoveka u udruženom radu i u društvu uopšte”.¹⁸⁾ Prema tome, pravo rada društvenim sredstvima je ne samo osnovno nego i najpotpunije pravo radnog čoveka koje sintetizuje najbitnije elemente nove društveno-ekonomske pozicije radnika u udruženom radu. Međutim, pravo na rad, koje se opet na današnjem stepenu materijalnog razvoja ne može izjednačiti sa pravom na radni odnos, se u našoj pravnoj teoriji najčešće definiše kao „jednako pravo, pod jednakim uslovima zajemčenog stalnog zapošljenja od strane društvene zajednice svakom za rad sposobnom građaninu prema njegovim stručnim i fizičkim sposobnostima, zapošljenje koje on slobodno izabere i koje za njega predstavlja osnovni i glavni izvor materijalnih sredstava i drugih prava za pristojan i obezbeđen život i razvoj njegov i njegove porodice”.¹⁹⁾ Očigledno je da pravo rada društvenim sredstvima ima pravno drugačiji obim i ne iscrpljuje se samo u pravu na rad. Kao originerno pravo radnika u odnosu na ukupnost društvenih sredstava, pravo rada društvenim sredstvima sadrži, odnosno predstavlja osnovu za izvođenje brojnih individualnih samoupravnih prava radnih ljudi i udruženom radu, pa i prava osnovnih organizacija udruženog rada, a naročito prava raspolaganja proizvodima udruženog rada. Doduše, ovo pravo je vezano za ličnost radnika i stiče se istovremeno sa sticanjem statusa radnika u udruženom radu, odnosno prestaje kada se taj status izgubi. Međutim, udruživanje rada je uslov, ali i samo jedan od brojnih elemenata koje sadrži pravo rada društvenim sredstvima. Stoga bi bilo pogrešno suprotstavljati pravo na rad, odnosno pravo na radni odnos, pravu rada društvenim sredstvima, mada bi možda bilo bolje pravo rada društvenim sredstvima označiti kao pravo (ili prava) iz rada društvenim sredstvima.

¹⁸⁾ Edvard Kardelj, op. cit., str. 112.

¹⁹⁾ Dr A. Baltić, dr M. Despotović, Osnovi radnog prava Jugoslavije i osnovni problemi sociologije rada, Beograd, 1975, str. 139.

(3) — *Pravo čoveka na zdravu životnu sredinu*

Bitna karakteristika životne sredine poslednjih decenija jeste kriza odnosa u njoj. Usled nekontrolisanog ekonomskog rasta, naročito u tzv. postindustrijskim zemljama, nastupila je „kriza životne sredine“; odnosno „ekološka kriza koja u današnjim uslovima svetske međuzavisnosti i povezanosti dobija univerzalni karakter. Manje više danas je u svim zemljama aktuelna ekološka problematika jer je očigledno da „problemi životne sredine koji nastaju u vezi sa industrijalizacijom, ekonomskim rastom i razvojem tehničke civilizacije uopšte, nisu samo tehnički problemi već isto tako filozofski, društveni, politički, ekonomski i pravni problemi“.²⁰⁾

Doprinos Ustava SFRJ od 1974. u prevazilaženju krize životne sredine ogleda se, pre svega, u formulisanju i garantovanju novog individualnog prava čoveka, osnovnog prava u grupi tzv. okolinskih prava, — prava čoveka na zdravu životnu sredinu. Pravo čoveka na zdravu životnu sredinu predstavlja potpuno novu ustavnu kategoriju i Ustav SFRJ je verovatno prvi ustav u svetu koji mu priznaje karakter ličnog, individualnog prava čoveka.

Subjekat novog ustavnog prava na zdravu životnu sredinu je svaki pojedinac, ljudsko biće, što je u skladu sa osnovnim principima socijalističkog humanizma i solidarnosti. Sadržina ovog prava je zahtev za obezbeđenje osnovnih uslova i pretpostavki za život i rad čoveka u zdravoj životnoj sredini — zahtev u pozitivnom smislu. Istovremeno to znači i zabrana za sve aktivnosti kojima se narušavaju prirodne ili čovekovim radom stvorene vrednosti životne sredine — zahtev u negativnom smislu. Bez obzira kakav društveno koristan rad obavljaju ni pojedinci, a ni društvena pravna lica nemaju „pravo“ da svojom delatnošću dovode u pitanje život i zdravlje čoveka ugrožavanjem i narušavanjem osnovnih vrednosti životne sredine. Ekonomski cilj, odnosno sticanje dohotka ne sme biti isključivi motiv iskorišćavanja prirodnih dobara, jer Ustav SFRJ izričito utvrđuje da je „svako ko iskorišćava zemljište, vodu ili druga prirodna dobra dužan da to čini na način kojim se obezbeđuju uslovi za rada i život čoveka u zdravoj sredini“ (čl. 193. Ustava SFRJ).

U ustavnoj materiji o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina ima dosta odredaba „programsko-deklarativnog karaktera u kojima su izraženi stavovi koji upućuju na pravac razvitka i stvaranje odgovarajućih uslova za život i rad ljudi“.²¹⁾ Pretežan broj ustavnih odredaba inspirisanih zaštitom životne sredine, kao i individualnim pravom čoveka na zdravu životnu sredinu, upravo je takvog programsko-deklarativnog karaktera. To je i razumljivo jer realno ostvarivanje individualnog prava čoveka na zdravu životnu sredinu zavisi, u daleko većoj meri nego što je to slučaj sa ostalim ličnim pravima i slobodama, od objektivnih mogućnosti, naročito materijalnih, društvene zajednice. Ustavom je, ipak, i formalno utvrđena obaveza društvene zaje-

²⁰⁾ Dr Slavoljub Popović, *Zaštita voda i vazduha od zagađivanja*, Beograd, 1975, str. 12.

²¹⁾ Dr Milan Brkić, *Slobode, prava, dužnosti i odgovornosti čoveka i građanina*, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2—3, 1973, str. 266.

dnice u očuvanju i unapređivanju osnovnih vrednosti čovekove sredine „koje su od interesa za zdrav, siguran i delotvoran život i rad sadašnjih i budućih generacija” (Osnovna načela, Odeljak V, in fine). Ova obaveza društvene zajednice, svih samoupravnih, državnih i drugih društvenih organa, neposredno je utvrđena u članu 87. Ustava SFRJ, prema kome: „radni ljudi i građani, organizacije udruženog rada, društveno-političke zajednice, mesne zajednice i druge samoupravne organizacije i zajednice imaju pravo i dužnost da obezbeđuju uslove za očuvanje i razvoj prirodnih i radom stvorenih vrednosti čovekove sredine, kao i da sprečavaju štetne posledice koje zagađivanjem vazduha, tla, vode, vodotoka i mora, bukom ili na drugi način ugrožavaju te vrednosti ili dovode u opasnost život i zdravlje ljudi”. Ustavom navedeni subjekti obezbeđuju potrebne uslove za očuvanje i unapređivanje životne sredine naročito preduzimanjem preventivnih, zakonodavnih, upravnih, ekonomskih, planskih, tehničkih, tehnoloških, vaspitno-pedagoških i drugih mera. Bitno je otkloniti uzrok odnosno sprečiti nastupanje štetnih posledica, ali preduzimati i takve mere kojima će se životna sredina unaprediti, oplemeniti i humanizovati. Polivalentnost problema zaštite životne sredine, kriza ekološke ravnoteže, zahtevi za ubrzanim ekonomskim i privrednim razvojem, potrebe racionalnog, usmerenog i efikasnog korišćenja svih raspoloživih sredstava, neminovno zahtevaju da se aktivnosti u ovoj oblasti zasnivaju na potpunoj saradnji svih subjekata, naročito putem samoupravnog sporazumevanja, društvenog dogovaranja, samoupravnog i društvenog planiranja i usmeravanja. U krajnjoj liniji „od društva, politika i svesti čoveka zavisice da li će i u kojoj meri ustavne odredbe da doprinose stvaranju zdrave i sigurne, humane i estetske sredine koja omogućuje ne samo da se ostvari društveni sistem koji Ustav predviđa, već i da se unesu komponente humanosti i borbe za bolji i lepši život radnog čoveka i građanina”.²²)

(4) — *Planiranje porodice i pravo čoveka da slobodno odlučuje o rađanju dece*

Novo ustavno načelo izraženo u odredbi člana 191. Ustava SFRJ — pravo čoveka da slobodno odlučuje o rađanju dece, jedan od osnovnih ciljeva borbe progresivnih snaga u svetu, poznato je i kao pravo na planiranje porodice. Pojam planiranja porodice obično podrazumeva preduzimanje svesnih mera društvene zajednice kako u cilju biološke obnove, jačanja i stabilizacije porodice tako i u cilju sprečavanja nekontrolisanog i neumernog stvaranja novih generacija. Zavisno od specifičnosti društvenih uslova (stepen privrednog i ekonomskog razvoja, kulturne prilike, religiozne i etičke tradicije i sl.) politika planiranja porodice, kao najvažniji elemenat populacione politike uopšte, bila je pod manjim ili većim uticajem države koja je preduzimala niz mera za destimulisanje ili pospešivanje politike rađanja dece. Kada je reč o savremenoj koncepciji planiranja porodice treba istaći „da je u tom pojmu sadržan pre svega zahtev:

²² Dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1976, str. 415.

- a) da na proces rađanja dece bračni drugovi racionalno utiču;
- b) da žena od objekta u kreaciji dece, postane svesni i uticajni subjekt u stvaranju svog potomstva, i najzad
- c) da svako dete ne nastane kao plod slučaja jednog seksualnog akta već stvarne želje i duboke potrebe za stvaranjem potomstva".²³⁾

Unošenje prava čoveka (žene) da slobodno odlučuje o rađanju dece u Ustav SFRJ znači prihvatanje savremene, a pre svega humane struje u pokretu planiranja porodice koji je još uvek predmet rasprave i borbe naprednih i progresivnih shvatanja protiv konzervativnog i uopšte patrijarhalnog mentaliteta. Razume se da ovakvo opredeljenje ne znači sprovođenje politike denataliteta, u uslovima savremene demografske eksplozije, već traženje optimalnog rešenja koje odgovara slobodi čoveka u socijalističkom sistemu i koje odluku o rađanju dece prepušta slobodnoj volji samih bračnih drugova. Čovek, u prvom redu misli se na ženu jer su lica ženskog pola fiziološki predodređena da u procesu biološke reprodukcije čovečanstva odigra najvažniju ulogu, ima pravo da slobodno odlučuje o rađanju dece, da ih ima ili nema, da slobodno odlučuje o broju dece i vremenu njihovog rođenja po svojoj želji i mogućnostima da obezbedi uslove za njihov život. Ovim ustavnim rešenjem u osnovi je izmenjen režim prekida trudnoće, koji je ranije bio izuzetno dozvoljen i to samo iz zdravstvenih ili socijalnih razloga. Sada je, prema članu 191. Ustava SFRJ, pravo slobodnog odlučivanja o rađanju dece, a samim tim i prekida trudnoće, organizirano samo ukoliko to zahtevaju interesi zaštite zdravlja, odnosno u tzv. medicinskim indikacijama. Novim ustavnim rešenjem nalaže se obaveza društvenoj zajednici, a naročito samoupravnim interesnim zajednicama, da omoguće što realnije ostvarivanje prava na planiranje porodice. Neophodno je potpuno i pravilno obrazloženje i informisanje radnih ljudi, kao i preduzimanje kompleksinih stručnih, organizacionih, finansijskih i drugih mera, kako bi se realizacija ovog prava temeljila na savremenim naučnim i zdravstvenim dostignućima.

(5) — Pravo građanina na stan

Karakteristično pravo našeg novog ustavnog sistema je i pravo građanina na stan koje je u teoriji i praksi poznato pod popularnim nazivom — stanarsko pravo. „Zajemčeno je građaninu da na stan u društvenoj svojini stiče stanarsko pravo kojim mu se obezbeđuje da, pod uslovima određenim zakonom, trajno koristi stan u društvenoj svojini radi zadovoljavanja ličnih i porodičnih stambenih potreba” (čl. 164. st. 1 Ustava SFRJ). Prema tome, prva karakteristika stanarskog prava sastoji se u tome što ono može biti konstituisano samo u pogledu stanova u društvenoj svojini, dok na stanove koji su predmet lične ili pravatne svojine građana Ustav SFRJ priznaje (čl. 164. st. 2.) pravo korišćenja stana čija se sadržina bliže određuje zakonom i posebnim ugovorom o zakupu. Druga karakteristika stanarskog prava, značajna za određivanje njegove sadržine, je trajnost tj. stanarsko pravo može

²³⁾ Dr M. Mitić, Porodično pravo, sveska I, Niš, 1976, str. 14.

prestati samo u slučajevima koji su zakonom taksativno utvrđeni. Posebno treba naglasiti da Ustav vezuje pravo na korišćenje stana u društvenoj svojini za zadovoljenje ličnih i porodičnih stambenih potreba, da je to neophodan uslov za sticanje stanarskog prava, što isključuje mogućnost sticanja tog prava iz drugih razloga ili potreba a time i pojavu eventualne trgovine stanovima u društvenoj svojini ili rentijerstva. Kako se kao osnov sticanja prava na stan u društvenoj svojini priznaje samo rad, odnosno minuli rad to se i potpuna afirmacija prava na stan pojavljuje, u krajnjoj liniji, kao jedan od oblika ovladavanja radničke klase i radnih ljudi celinom dohotka.

Po svojoj pravnoj prirodi stanarsko pravo se ne može izjedničiti sa prvom svojine jer za njegovo sticanje i prestanak nije dovoljna volja ugovornih stranaka, već i postojanje navedenih ustavnih i drugih zakonskih pretpostavki. Međutim, u praksi se često, svesno ili nesvesno, stanarsko pravó prepliće i zamenjuje sa svojinskim odnosima, iako se u suštini radi o različitim pravnim kategorijama za čije razrešenje važe posebni pravni režimi.

Sve do najnovijeg Ustava SFRJ stanarsko pravo je bilo poznata pravna kategorija samo u zakonskim okvirima. Konstitucionalizacija ovog prava ne znači samo sankcionisanje jednog faktičkog stanja nego i „konačna reafirmacija starog gledišta klasika marksizma o značaju stambenog pitanja za materijalni i društveni položaj radničke klase”.²⁴⁾ Sa aspekta „potreba i interesa čoveka pravo na stan je osnovno egzistencionalno pravo”²⁵⁾ koje, na sadašnjem stepenu razvoja socijalističkog društva, u znatnoj meri ima karakter jednog hipotetičkog prava, jer njegovo realno ostvarivanje zavisi od konkretnih mogućnosti društvene zajednice. U tom smislu stvarna realizacija prava na stan u društvenoj svojini nalazi se u funkciji aktivnosti celokupne društvene zajednice, realizacije ciljeva ekonomskog razvoja i opšteg progressa zemlje i pojedinih njenih oblasti.

(6) — *Pravo na informisanost*

U domenu klasičnih političkih prava i sloboda Ustav SFRJ zajemčuje, između ostalih, i slobodu štampe i drugih vidova informisanja. Pod slobodom štampe podrazumeva se, pre svega, pravo čoveka da putem svih postojećih sredstava informisanja i masovnog komuniciranja izražava i objavljuje svoja mišljenja, ideje, poglede i stavove. Dakle, pravo korišćenja sredstava informisanja je jedna dimenzija slobode štampe. Drugi aspekt slobode štampe podrazumeva pravo čoveka, kao pojedinca ili člana udruženja i organizacija građana, na izdavanje štampe i širenja informacija putem drugih sredstava informisanja. „Sloboda štampe i drugih sredstava informisanja je dvostrano pravo: pravo koje obuhvata pokretanje i izdavanje sredstava za informaciju i pravo korišćenja njima radi ostvarivanja svog prava na javno ispoljavanje, konkretizovanje i širenje svojih misli, stavova i pogleda”.²⁶⁾ Na ovaj način shvaćena i

²⁴⁾ Dr Aleksandar Fira, *Ustavno pravo*, Beograd, 1976, str. 292.

²⁵⁾ Dr Jovan Đorđević, *Ustavno pravo*, Beograd, 1976, str. 416.

²⁶⁾ Dr Jovan Đorđević, *op. cit.* str. 388.

koncipirana sloboda štampe i drugih vidova informacija bila je poznata i priznata u svim našim prethodnim ustavima, a garantuju je i gotovo svi ustavi sveta koji demokratiju, barem formalno, proklamuju kao osnovni politički princip. U tom pogledu može se reći da je sloboda štampe manje ili više univerzalno političko pravo svetske ustanove. Međutim, uzgred napominjemo da i u pogledu ovog tradicionalnog političkog prava socijalistička ustavnost prevazilazi granice buržoaske „parlamentarne” ustavnosti, koja je u suštini ostala formalna. Naime, sloboda štampe nije u praksi konsekventno sprovedena u sistemu građanske demokratije, jer se faktički svodi, kao što je slučaj gotovo sa svim klasičnim političkim pravima i slobodama, na monopol u informisanju bilo od strane privatnih vlasnika sredstava informisanja, birokratizovanih vrhova političkih partija ili same države. U sistemu socijalističkog samoupravljanja položaj sredstava za informisanje bitno je izmenjen i ona se nalaze u funkciji društveno-političkog sistema. Sredstva za informisanje imaju status samostalnih organizacija udruženog rada ili deluju u okviru drugih samoupravnih organizacija i zajednica. U svakom slučaju u njima se ostvaruje samoupravljanje radnih ljudi, a kako ona obavljaju poslove od posebnog društvenog interesa, obezbeđen je na odgovarajući način i uticaj društvene zajednice.

Ustavom SFRJ od 1974. ustanovljeno je jedno novo političko pravo građana koje zapravo predstavlja treću dimenziju slobode štampe i drugih vidova informisanja. Radi se o tzv. pravu na informisanost, odnosno obaveštenost. Članom 168. Ustava SFRJ zajemčeno je pravo građanina da bude obavešten kako o događajima u svetu tako i o događajima u zemlji koji su od interesa za njegov život i rad, kao i o pitanjima od interesa za širu društvenu zajednicu. Pravo na informisanost, kao jedno od osnovnih političkih prava, odražava poziciju građanina u društveno-političkom sistemu tako da je uloga ovog prava od presudnog značaja za aktivno uključivanje građana u upravljanje društvenim poslovima. Biti neobavešten, odnosno pogrešno i nepotpuno obavešten, znači biti faktički onemogućen i sprečen u vršenju samoupravljačkih funkcija, što u današnjem savremenim uslovima neminovno vodi u političku pasivnost, ravnodušnost i usamljenost na jednoj, odnosno monopolizam, samovlašće i koncentraciju vlasti na drugoj strani.

Da ne bi pravo na informisanost ostalo samo opšta ustavna proklamacija, odnosno da bi se ono moglo realno ostvariti, samim ustavom su utvrđene posebne dužnosti i obaveze sredstava javnog informisanja. Ustavna je obaveza štampe, radija i televizije i drugih sredstava javnog informisanja i komuniciranja da istinito i objektivno obavestavaju javnost, kao i da objavljuju mišljenja i informacije organa, organizacija i građana koji su od interesa za javnost (čl. 168. st. 2. Ustava SFRJ). Razume se da insistiranje na kriterijumima istinosti i objektivnosti ne znači ustanovljavanje nekakvog oblika preventivne cenzure, jer stepen poštovanja i ostvarivanja tih kriterijuma može tek u praksi da bude predmet konkretne ocene. Ovakav stav je prvenstveno izraz težnje i rešenosti da se otklone i prevaziđu izvesne negativne pojave koje su se često manifestovale kao jednostrano, neprovereno, nekritičko, površno i senzacionalističko obaveštavanje javnosti.

Poseban oblik prava na informisanost je ustavno pravo radnika da „radi ostvarivanja svojih samoupravnih prava bude redovno obavještan o poslovanju organizacije i njenom materijalno-finansijskom stanju, o ostvarivanju i raspodeli dohotka i korišćenju sredstava u njoj kao i o drugim pitanjima od interesa za odlučivanje i kontrolu u organizaciji” (čl. 98. st. 22. Ustava SFRJ). Van svake sumnje je da blagovremeno, potpuno i objektivno informisanje radnih ljudi, o navedenim i drugim pitanjima rada i poslovanja osnovne organizacije, predstavlja jedan od osnovnih, ako ne i presudnih, uslova za realno ostvarivanje osnovnih ličnih i kolektivnih prava radnih ljudi na bazi samoupravljanja i rada sredstvima za proizvodnju u društvenoj svojini.

(7) — *Pravo i dužnost građanina da učestvuje u društvenoj samozaštiti*

Logična posledica postojanja i uživanja svakog prava jeste postojanje određenih obaveza, odnosno dužnosti za nosioca tog prava. Najopštija dužnost čoveka i građanina u sistemu samoupravne socijalističke demokratije je dužnost poštovanja sloboda i prava drugih. „Slobode i prava čoveka i građanina ostvaruju se u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti i odgovornosti svakoga prema svima i svih prema svakome” (čl. 153. st. 1. Ustava SFRJ).

Opšta dužnost poštovanja sloboda i prava drugih polazna je osnova za postojanje izvesnih ustavom konkretizovanih i preciziranih dužnosti čoveka i građanina. Pre svega, to su: dužnost odbrane zemlje (čl. 172.), dužnost zadovoljavanja opštih društvenih potreba u skladu sa materijalnim mogućnostima (čl. 195.), dužnost pridržavanja ustava i zakona (čl. 197.), dužnost pružanja pomoći drugome u opasnosti (čl. 196.), dužnost savesnog obavljanja samoupravne, javne i druge društvene funkcije (čl. 158.). Sve ove dužnosti građana poznao je i Ustav SFRJ od 1963. Novi Ustav SFRJ ustanovljava jedno novo pravo, koje je istovremeno i dužnost, građana — da učestvuju u društvenoj samozaštiti (čl. 173.).

Društvena samozaštita, nova funkcija samoupravnog društva tesno povezana sa sistemom opštenarodne odbrane, predstavlja specifičan način zaštite funkcije društva. U Odeljku IV Osnovnih načela Ustava SFRJ društvena samozaštita je označena kao funkcija samoupravnog društva koja ima za cilj zaštitu ustavnog poretka, samoupravnih i drugih prava radnih ljudi i drugih prava i sloboda čoveka i građanina, društvene imovine, lične i imovinske sigurnosti građana i slobodnog društvenog razvoja. Sistem društvene samozaštite koncipiran je, dakle, ne samo kao oblik zaštite ustavnog poretka već i osnovnih sloboda i prava radnih ljudi na bazi samoupravljanja i rad društvenim sredstvima, kao i drugih prava i sloboda čoveka i građanina. Ova nova funkcija samoupravnog društva ostvaruje se aktivnostima radnih ljudi, građana, organizacije udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, društveno-političkih i drugih organizacija i društveno-političkih zajednica.

Opšta karakteristika našeg društveno-političkog sistema sastoji se u preplitanju funkcija političke vlasti i funkcije samoupravljanja sa

tendencijom podruštvljavanja celokupnog sistema i razvoja društva na samoupravnim osnovama. Ova karakteristika važi i za sistem društvene samozaštite koja prvenstveno treba razvijati kao proces smooorganizovanja društvenih i samoupravnih subjekata uz saradnju i oslonac na stručne organe državne vlasti. Druga opšta karakteristika sistema društvene samozaštite ogleda se u njegovoj povezanosti sa sistemom opštenarodne odbrane. Načelno posmatrano opšti ciljevi — zaštita i odbrana samoupravnog sistema — osnovni subjekti zaštite (radni ljudi, samoupravne organizacije i državni organi) i konkretni zaštitni objekti, uglavnom su podudarni za oba sistema pa ih možemo smatrati komplementarnim.

Društvena samozaštita je prirodna i logična funkcija samoupravnog sistema i najširi osnov bezbednosti u smislu prevazilaženja klasične koncepcije bezbednosti koja se iscrpljivala u zaštiti državnog uređenja, unutrašnje i spoljne državne bezbednosti, i ostvarivala aktivnostima posebnih državnih organa. Novim ustavnim načelima predviđaju se kao ravnopravni i drugi objekti zaštite: društvena svojina, samoupravna prava radnih ljudi, druga prava i slobode građana, lična i imovinska sigurnost. Navedeni zaštitni objekti su u potpunosti izjednačeni i imaju jednaki tretman u okviru društvene samozaštite. Radi se, dakle, o novom shvatanju odnosno rešenju po kome se bezbednost države shvata kao integralni deo ukupne društvene bezbednosti. Nesumnjivo je da zaštitni objekti, utvrđeni ustavnim načelima, u međusobnoj povezanosti i jedinstvu predstavljaju osnove samoupravnog socijalizma. Tako na primer, društvenoj svojini, kao materijalnoj osnovi samoupravljanja, neophodno je obezbediti isti rang zaštite kao i ustavnim uređenju, jer je ona, zapravo, jedan njegov konstitutivni elemenat.

Kada je reč o podruštvljavanju funkcije zaštite i bezbednosti društva Ustav „ne isključuje” državu i njene stručne organe u vršenju tih poslova. Međutim, Ustav je ukidanjem monopola države i njenih organa i podruštvljavanjem zaštitne funkcije, pružio veoma širok prostor za delovanje i mnogobrojne aktivnosti društvenih i samoupravnih subjekata.

Društvu koje se razvija na osnovama samoupravnih proizvodnih i društvenih odnosa i u kome se radnička klasa još uvek organizuje kao država potrebna je samozaštita i to je njego normalna i integralna funkcija. Podruštvljavanje političkih i drugih državnih funkcija nužno zahteva razvijeni sistem samozaštite, ne samo kao značajan elemenat stabilnosti sistema nego i kao važan faktor progresivnog razvoja društva i odnosa u njemu zasnovanih na samoupravljanju i vlasti radničke klase, radnih ljudi i građana. Samoupravno društvo ne može biti zadovoljno klasičnim oblicima zaštite u isključivoj nadležnosti države i njenih organa. Logično je da radni ljudi, stvaraooci materijalnih i duhovnih dobara i vrednosti, sami i organizuju njihovu zaštitu, a da državni organi vrše samo neophodne stručne poslove iz delokruga koji im je utvrđen ustavom i zakonom.

III. — SISTEM ZAŠTITE SLOBODA I PRAVA

Najbolji kriterijum za ocenu stvarne vrednosti ustavnih normi poštećenih individualnim pravima i slobodama čoveka je životna praksa. „Istorija ustavnog prava je najlepše svoje stranice ispisala ustavnim odredbama o ljudskim pravima i slobodama kao tekovinama borbe čoveka i kao prve pretpostavke za njihovu zaštitu. One su bile i ostale najhumaniji deo svakog ustava i ujedno predstavljaju najznačajnije ustavne odredbe svakog demokratskog poretka”²⁷⁾ Ali istorija ustavnosti pruža i bezbroj primera za tvrdnju da je najčešći raskorak između normativne projekcije i faktičkog stanja, želja i mogućnosti, postojao (i postoji) u domenu individualnih prava i sloboda čoveka. Zato nije dovoljno samo proklamovati osnovna ljudska prava i slobode i formalno se deklarirati za njihovo poštovanje i primenu. Daleko je važnije obezbediti neophodne uslove i to kako za njihovo realno ostvarivanje tako i za eventualnu zaštitu od mogućih povreda i uzurpacija, jer u protivnom i najsavršenija povelja ljudskih prava i sloboda se pretvara u lepu, ali beskorisnu, ustavnu fasadu.

Sistem zaštite sloboda i prava u Ustavu SFRJ od 1974. obuhvata ustavne principe, pravna sredstva kao i sam mehanizam sudske (i van-sudske) zaštite ličnih prava i sloboda.

(1) — Ustavni principi zaštite sloboda i prava

Osnovni ustavni princip, nesumnjivo od izuzetnog značaja za efikasno uživanje ljudskih prava i sloboda, je pravna neotuđivost individualnih prava i sloboda. „Slobode i prava zajemčeni ovim ustavom ne mogu se oduzeti ni ograničiti” (čl. 203. st. 1. Ustava SFRJ). Na osnovu principa o pravnoj neotuđivosti individualnih sloboda i prava proizilazi drugi osnovni ustavni princip po kome se ljudske slobode i prava ostvaruju, a dužnosti ispunjavaju na osnovu samog ustava. (čl. 203. st. 3. Ustava SFRJ). Doduše, u pogledu utvrđivanja načina za ostvarivanje sloboda, prava i dužnosti Ustav dozvoljava i određenu zakonodavnu intervenciju. Međutim, ovo ustavno odobrenje nema karakter generalnog ovlašćenja jer postoji samo onda kada je to samim Ustavom SFRJ predviđeno ili kada je to neophodno za ostvarivanje sloboda prava i dužnosti. U slučaju sumnje u postojanje ovog ustavnog ovlašćenja, kao i njegovog obima, na strani zakonodavca merodavna i konačna odluka pripada Ustavnom sudu Jugoslavije.

Zabrana zloupotrebe ustavom garantovanih prava i sloboda je treći ustavni princip od značaja za ostvarivanje individualnih prava i sloboda. O ovom principu je već bilo govora, ali još jednom podvlačimo da se princip zabrane zloupotrebe individualnih prava i sloboda, mada mu se može zameriti da je suviše generalizovan, ne može shvatiti kao mogućnost opšte suspenzije ličnih prava i sloboda.

U težnji da se u što većoj meri obezbedi zaštita osnovnih prava i sloboda pojedinca ustavom se utvrđuje kao protivustavna i kažnjava

²⁷⁾ Dr Dimitrije Kulić, Ustavno-sudska zaštita prava čoveka, (referat za simpozijum Zaštita prava građana), Niš, 1978.

„svaka samovolja kojom se povređuje ili ograničava pravo čoveka, bez obzira na to ko je vrši” (čl. 198. Ustava SFRJ). Ovim ustavnim principom se, dakle, ljudska prava i slobode štite ne samo od očiglednih povreda kojima se nesumnjivo vređa i ustavna norma, već i od takvih postupaka i aktivnosti koje su formalno u skladu sa pravnim normama, a u suštini znače suptilniji, u praksi daleko češći i opasniji, oblik povrede prava i sloboda čoveka. „Pojavu i opasnost ovakve samovolje predviđao je i Marks, ističući da je njeno suzbijanje, likvidiranje i kažnjavanje jedan od osnovnih uslova uspostavljanja i razvitka socijalizma i demokratije, a time i sloboda i prava čoveka i građanina”.²⁸⁾

„Obezbeđuje se sudska zaštita sloboda i prava zajemčenih ovim ustavom”. To i peti ustavni princip zaštite sloboda i prava.

(2) — *Pravna sredstva zaštite sloboda i prava*

Od značaja za celovitu zaštitu individualnih prava i sloboda čoveka su i određena pravna sredstva zajemčena ustavom koja i sama imaju karakter posebnih ustavnih prava i sloboda.

Pre svega, Ustavom SFRJ se garantuje jednakost i ravnopravnost građana u pogledu zaštite i ostvarivanja zajemčenih prava i sloboda u postupku pred svim državnim i samoupravnim organima (čl. 180. st. 1. Ustava SFRJ). Kad je za ostvarivanje i zaštitu određenih prava zakonom utvrđena procedura, ona se jednako sprovodi prema svima. Pravo na jednaku zaštitu, u svim postupcima gde se ostvaruju prava i slobode, predstavlja jedan vid opšte jednakosti građana pred zakonom i prava svih ljudi na ravnopravnost.

Ustavom se, dalje, garantuje svakom pojedincu pravo na žalbu ili drugo pravno sredstvo protiv svih odluka kojima se rešava o nekom njegovom pravu ili interesu. Pravo na žalbu, koje se smatra jednim od konkretnih oblika šireg ustavnog prava na podnošenje predstavi, predloga i inicijative organima vlasti i organima društvenog samoupravljanja, može se isključiti samo zakonom, u izuzetnim slučajevima, ako postoje drugi oblici zaštite kojima se postiže isti cilj.

Pravo na pravnu pomoć je, takođe, jedna od ustavnih garantija kojom se teži potpunijem i efikasnijem ostvarivanju individualnih prava i sloboda. Pojedincu koji traži zaštitu svojih prava i interesa u velikom broju slučajeva ne može je dobiti jer je blagovremeno ostvarivanje prava često vezano za poznavanje materijalnih i procesnih zakona i drugih propisa. U tom slučaju neophodna pomoć pojedincu obezbeđuje se putem advokature, samostalne društvene službe, i drugih vidova pravne pomoći.

Jedan od elemenata zaštite sloboda i prava čoveka je i pravo na naknadu štete (čl. 199. Ustava SFRJ), koje može ostvarivati svako kome je službeno lice ili organ (državne vlasti ili organizacije koja vrši poslove od javnog interesa) načinio štetu. Štetu, koja mora biti posledica nezakonite delatnosti ili nepravilnog rada organa ili organizacije, duž-

²⁸⁾ Dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1976, str. 427.

na je naknaditi odgovarajuća društveno-politička zajednica odnosno organizacija u kojoj se vrši delatnost ili služba, ali oštećeni ima pravo, pod određenim uslovima, da zahteva naknadu i neposredno od lica koje je pricinilo štetu.

(3) — *Sudska i vansudska zaštita sloboda i prava*

Većinu izloženih ustavnih principa i pravnih sredstava zaštite sloboda i prava, kao i mehanizam sudske zaštite individualnih prava i sloboda koncentrisan u ustavnim odredbama u sudstvu, javnom tužilaštvu, ustavnosti i zakonitosti, poznavao je i Ustav SFRJ od 1963. Međutim, sam mehanizam sudske zaštite ličnih prava i slobode u Ustavu SFRJ od 1974. karakterističan je novim elementima kojima je pojačana i usavršena zaštita samoupravnih socijalističkih prava i sloboda radnih ljudi i građana.

Ustav SFRJ od 1974. utvrđuje da „sudsku funkciju u jedinstvenom sistemu vlasti i samoupravljanja radničke klase i svih radnih ljudi vrše redovni sudovi kao organi državne vlasti i samoupravni sudovi” (čl. 217. Ustava SFRJ). U načelu jednak društveni položaj redovnih i samoupravnih sudova uslovljen je njihovim prevashodnim zadatkom, a to je da „štite slobode i prava građana i samoupravni položaj radnih ljudi i samoupravnih organizacija i zajednica i obezbeđuju ustavnost i zakonitost” (čl. 218. Ustava SFRJ). Od posebnog značaja za zaštitu ljudskih prava i sloboda je uloga i nadležnost samoupravnih sudova, a naročito sudova udruženog rada kao najvažnijeg oblika samoupravnog sudstva. Naime, sudovi udruženog rada odlučuju, između ostalog, i „... o zahtevima za zaštitu prava rada društvenim sredstvima i drugih samoupravnih prava i društvene svojine, ...” (čl. 226. Ustava SFRJ), dok redovni sudovi „odlučuju u sporovima o osnovnim ličnim odnosima, pravima i obavezama građana, ...” (čl. 221. Ustava SFRJ). Drugim rečima, krivičnopravnu i građanskopravnu zaštitu klasičnim ličnim pravima i slobodama obezbeđuju redovni sudovi, kao organi državne vlasti, a zaštitu osnovnim pravima i slobodama na bazi rada društvenim sredstvima pružaju sudovi udruženog rada jer „samoupravnom društvu i samoupravnim subjektima odgovaraju nesumnjivo i adekvatni samoupravni arbitri ugrađeni u mehanizam društvenog samoupravljanja”.²⁹⁾

Za ustavni sistem zaštite sloboda i prava karakteristična je i društvena samozaštita, nova funkcija samoupravnog društva, kao i ustanovljenje posebnog, samostalnog organa društvene zajednice — društvenog pravobranioca samoupravljanja — kome je Ustav poverio, kao isključivu nadležnost društvenu zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Društvenu samozaštitu i funkciju društvenog pravobranioca samoupravljanja možemo označiti kao vansudske tj. neposredno društvene oblike zaštite individualnih prava i sloboda. Zaštitu osnovnim pravima na bazi samoupravljanja i rada društvenim sredstvima pružaju i sudovi udruženog rada donošenjem autoritativnih od-

²⁹⁾ Dr Mirko Perović, Pravosuđe u novom ustavnom sistemu, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 2—3, 1973, str. 522.

luka, represivnom delatnošću, kojima se rešavaju sporni pravni odnosi. Drugim rečima sudovi udruženog rada deluju naknadno, posteriorno, tj. onda kada je nastupila povreda osnovnih prava na bazi samoupravljanja i rada društvenim sredstvima. Naprotiv, funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja ima drugačiji karakter bez obzira na činjenicu što je on snabdeven pravnim sredstvima za pokretanje postupka za zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine pred skupštinom društveno-političke zajednice, ustavnim sudom ili sudovima. Primarni zadatak društvenog pravobranioca samoupravljanja je staranje da ne dolazi do povreda osnovnih prava na bazi samoupravljanja i rada društvenim sredstvima, kao i zloupotreba društvene svojine. Interventna funkcija društvenog pravobranioca samoupravljanja, pokretanje formalnih postupaka za zaštitu samoupravnih prava i društvene svojine, dolazila bi u obzir samo onda kada preventivna delatnost nije prihvaćena i nije dala željene rezultate tj. tek onda kada bi nastupila povreda samoupravnih prava radnih ljudi i oštećenje i zloupotreba društvene svojine.

Promenom nadležnosti izmenjena je uloga i način na koji Ustavni sud Jugoslavije štiti osnovna lična prava i slobode građana. I prema ranijem, a i prema danas važećem Ustavu SFRJ od 1974, osnovni način kojim Ustavni sud Jugoslavije pruža zaštitu individualnim pravima i slobodama je kontrola ustavnosti normativnih akata tj. odlučivanje o saglasnosti svih zakona, propisa i drugih opštih akata i samoupravnih opštih akata sa ustavom odnosno zakonom. Međutim, u pitanju neposredne zaštite osnovnih sloboda i prava, odnosno njihove povrede pojedinačnim aktom, Ustav od 1974. napušta rešenje Ustava od 1963. Naime, Ustav SFRJ od 1963. je predviđao da Ustavni sud Jugoslavije odlučuje, između ostalog, i o zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava ako su te slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom od strane organa federacije, a nije obezbeđena druga sudska zaštita (čl. 241. Ustava SFRJ od 1963). Ovakvo ustavno rešenje samo je izazvalo brojne dileme i različita tumačenja, naročito u pogledu odnosa ustavnih i redovnih sudova, a u praksi nije pružilo očekivane rezultate jer je doživelo svoju primenu samo u nekoliko odluka republičkih ustavnih sudova. Prema sadašnjem stanju stvari Ustavni sud Jugoslavije i svi republički ustavni sudovi (osim Ustavnog suda SR Hrvatske) su izgubili ovu nadležnost i ne vrše neposrednu zaštitu ličnih prava i sloboda ukoliko su ona povređena pojedinačnim aktom, odnosno radnjom. Neposredna zaštita osnovnih ličnih prava i sloboda, ukoliko su ona povređena pojedinačnim aktom ili radnjom, u potpunosti je u nadležnosti redovnog suda i ostvaruje se putem upravnog spora. Praksa će pokazati da li je ovakvo ustavno rešenje celishodno.

DRAGAN STOJANOVIĆ
assistant

LES LIBERTÉS, LES DROITS ET DEVOIRS DE L'HOMME ET DU CITOYEN
DANS LA CONSTITUTION DE LA RÉPUBLIQUE SOCIALISTE FÉDÉRATIVE
DE YOUGOSLAVIE DE 1974.

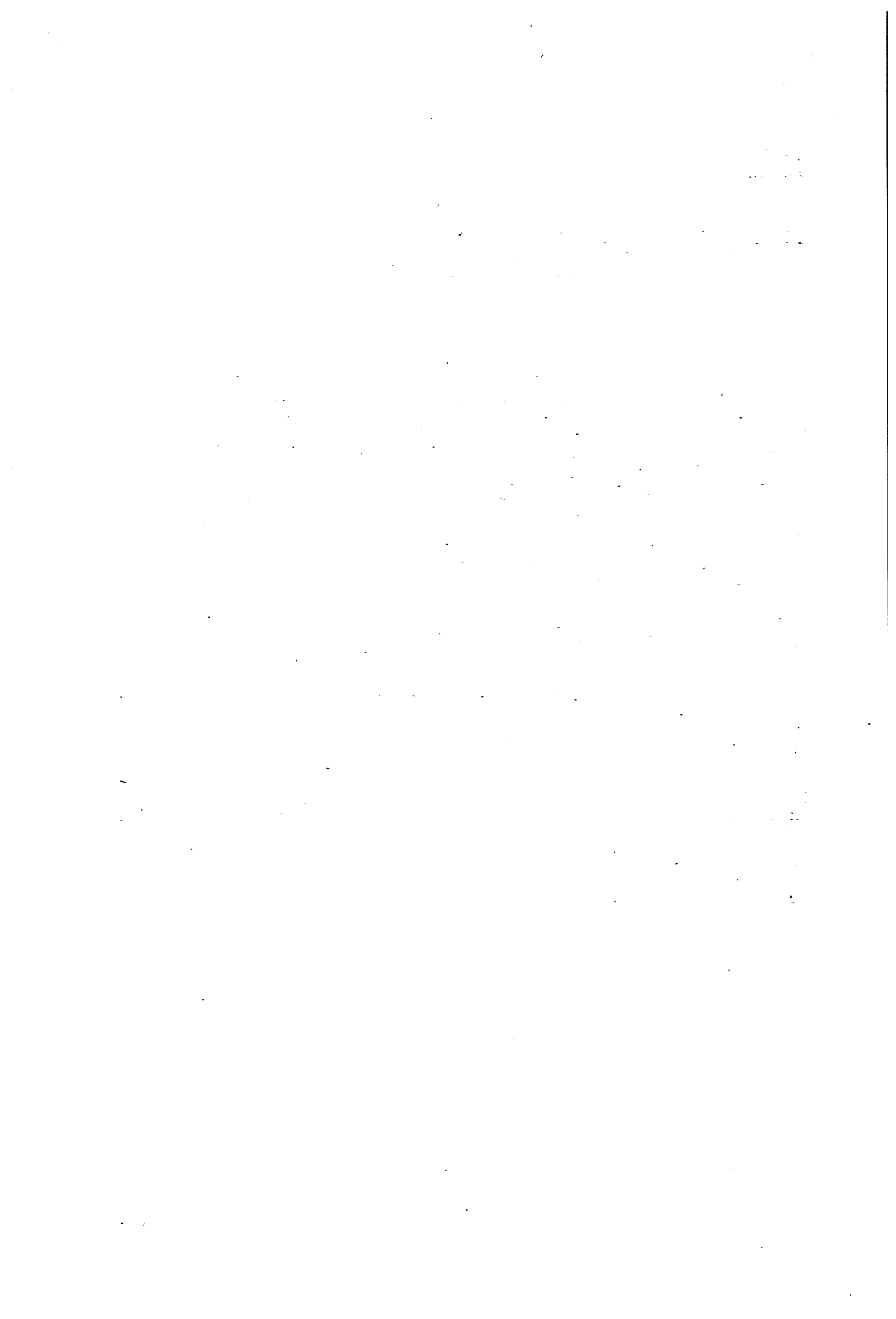
R é s u m é

Dans ce travail on a essayé d'exposer les nouveautés les plus importantes de la Constitution de la RSF de Yougoslavie de 1974, dans le domaine des libertés, des droits et devoirs de l'homme et du citoyen. Toutefois, on a effectué dans la mesure du possible les comparaisons avec les déterminations et les solutions de la Constitution de la RSF de Yougoslavie de 1963, c'est-à-dire le travail comprend seulement ce qui représente une particularité dans le traitement constitutionnel des droits humains et des libertés. En particulier il faut souligner le fait que la Constitution la plus récente de la RSF de Yougoslavie est restée dans la plus large mesure justement en cette matière fidèle à la Constitution précédente ce qui est compréhensible si on prend en considération qu'il est question des catégories constitutionnelles relativement stables.

Dans le premier chapitre du travail est exposée la conception des droits humains et des libertés ainsi que les hypothèses sociales fondamentales de leur réalisation.

Dans le deuxième chapitre du travail sont marquées les caractéristiques les plus importantes des nouveaux droits socialistes autogestionnaires dont la plupart représente une nouveauté non seulement dans la constitutionnalité yougoslave, mais aussi dans la constitutionnalité mondiale. Il est question seulement des droits suivants: le droit à l'autogestion, le droit au travail avec les instruments de travail sociaux, le droit de l'homme à un environnement sain, le droit de l'homme de décider librement de la naissance des enfants, le droit du citoyen au logement dans la propriété sociale, le droit et le devoir des citoyens de participer à l'auto-protection sociale et le droit d'être informé.

Enfin, dans le troisième chapitre est exposé le système constitutionnel de la protection des libertés et des droits. Il est compréhensible que, en prenant en considération le caractère du travail, nous n'avons pas présenté un tableau complet du système constitutionnel de la protection des libertés et des droits, mais nous nous sommes contentés de développer certains nouveaux éléments de la protection. En premier lieu on pense à l'apparition des tribunaux autogestionnaires et de l'avocat social de l'autogestion et au rôle quelque peu modifié de la justice constitutionnelle dans la protection des libertés et des droits individuels.



Mr DRAGAN STANIMIROVIĆ
asistent

MARKSIZAM I OSPORAVANJA

Pod pretpostavkom da će se na osnovu razvoja nauke pokazati da je svaka pojedinačna Marksova postavka pogrešna, mi bismo takvu kritiku nauke prihvatili bez ikakvog pogovora, pa ipak bismo ostali marksisti, sve dok ostanemo pristalice Marksovog metoda.

Đerđ Lukač

Mnoštvo određenja (definicija) marksizma već je dostiglo tačku na kojoj se može ravnati još samo s onim filozofskim i religijskim sistemima koje čovečanstvo prihvata ili osporava milenijumima. To je jedan od spoljnih znakova snage i značaja teorije i prakse marksizma, ali dovoljno očigledno pokazuje vrednost njegove sadržine. Istovremeno, to pokazuje da je marksizam svetska tekovina i da ga baš to svojstvo (svetskog sistema procesa i tvorevina) baca u stalni vrtlog priznavanja i odbacivanja. Bogatstvo raznovrsnih sadržaja teorije i prakse marksizma čini neophodnim da se upoznaje iznova, da se izučava na njegovim izvornim idejama, ali i na idejama koje su izvirale tokom daljeg razvitka i stvaralaštva ljudskog duha. U najopštijim crtama to znači dalje izučavanje prirode, društva i čoveka u svim njihovim dimenzijama i promenama. Takav, marksizam predstavlja otvorenu knjigu ljudske istorije — i za saznanje prošlosti i za stvaranje budućnosti. Drugim rečima, marksizam je otvoren za ljudsku istoriju. To podrazumeva da je otvoren i za sopstveno prevazilaženje i time se značajno razlikuje od ostalih teorijskih sistema i učenja. Marksizam, zasnivajući dijalektičko učenje na dijalektici stvarnosti, ne stavlja sebe izvan ili iznad dijalektike, jer se ne može postaviti izvan svoje suštinske odredbe. U dijalektici sveta on shata i svoju dijalektiku, sopstvene protivrečnosti, i negaciju sopstvenih stavova. Bogatstvu teorije i prakse marksizma znatno su doprineli i jugoslovenski marksisti. To nije prošlo nezapaženo, a još manje bez kritike. Kritika jugoslovenskih marksista pokazuje, u prvom redu, pravo lice njihovih kritičara, a u svakom slučaju izvesni odnos prema marksizmu uopšte. Isto tako, jugoslovenska marksistička misao i praksa izražava izvesne posebne i izvesne opšte stavove. Otuda izgleda uputno kritički razmotriti naša shvatanja o opštim i posebnim stavovima marksizma, o našoj praksi i o kritici naših shvatanja i prakse.

Nekim od ovih kritičkih razmatranja bavi se P. Kozić u delu „Marksizam i teme savremenog društva”.¹⁾ To je bio povod da se osvrnemo

¹⁾ Dr Petar Kozić: Marksizam i teme savremenog društva, drugo dopunjeno izdanje, „IŠP Privredno finansijski vodič”, Beograd, 1978. strana 202.

na neka pitanja savremenog marksizma, ne u smislu da se marksizam deli na „savremeni” i konzervativni”, ili slično, nego u tom smislu da se o nekim „pitanjima” govori danas.

S pravom primećuje P. Kozic da se pretpostavlja neki njihov odgovarajući sadržaj, ako se već govori o izvornom marksizmu, o dogmatiskom, apologetskom, scijentističkom, antropološkom, kritičkom, apstraktno-humanističkom, autentičnom, stvaralačkom, pozitivističkom, školskom ili nekom drugom. Postavlja se, u tom slučaju, pitanje: koji je sadržaj pravi, koji je marksizam pravi ili istinski? Ili: može li se takvo pitanje postaviti? Ovo pitanje pretpostavlja neka prethodna: postoji li jedan sadržaj marksizma a mnoštvo „marksista”, ili postoji više „marksizma” a marksisti isto misle? Ne samo odgovori na ova pitanja, već i postavljanje ovih ili drugih pitanja, imaju svoje ishodište u izvesnoj marksističkoj orijentaciji, tj. pretpostavljaju marksistička ili neka druga stanovišta. Marksisti pitanje postavljaju na drugi način, nastavlja P. Kozic²⁾, u tom smislu da se odredi šta je bliže izvornom marksizmu, autentičnom duhu marksističke misli a šta dalje od njega. Ne sme se zanemariti da je marksizam realno postojeća misao da je od ovog sveta i da je njen oblik postojanja menjanje, kretanje — dijalektika. To znači, između ostalog, da ne treba zatvarati oči pred antimarksističkim, nemarksističkim i pseudomarksističkim teorijama i izazovima. Marksizam je, zaključuje, jedan i mnoštvo, a apsolutno autentičan — jedino je kod Marksa. Ali marksizam nije samo Marksovo učenje nego još i marksistička misao do današnjih dana. Njemu je svojstvena razvojnost, a time; raznovrsnost, različitost, unutrašnja borba suprotnosti u stavovima, pogledima, mislima, akcijama, kretanje od istina nižeg reda ka istinama višeg reda, nepravolinijsko kretanje napred misli i prakse. Različitost marksističke misli počiva u multidimenzionalnosti teorije i prakse proleterškog pokreta, u njegovom i svetskom razvoju, koji su sledbenici Marksa morali obrazlagati i dokazivati u novim uslovima i na nov način, jer „ni Marks, ni Engels, ni Lenjin nisu sve predvideli”.³⁾ Uostalom, Marks je bio prvi koji je ukazivao na svoj sopstveni misaoni razvoj⁴⁾ — što je olakšalo kasniju periodizaciju njegovog misaonog razvoja, pa se govori o Marksu mladohegelovcu⁵⁾, fojerbahovcu⁶⁾, „mladom” i „starom”, katkad i „zrelom” Marksu.

Za određivanje koji je marksizam „pravi”, koji najviše odgovara Marksovoj misli, nije dovoljno samo pozivati se na Marksa. Već je

²⁾ Nav. delo, str. 8.

³⁾ Titove reči u razgovoru sa predstavnicima Političke škole SKJ „Josip Broz — Tito” u Kumrovcu, 11. 07. 1976.

⁴⁾ K. Marks, „Prilog kritici političke ekonomije”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 10; F. Engels, „Ludvig Fojerbah i kraj klasične nemačke filozofije”, „Kultura”, Beograd, 1960, str. 21; F. Engels, Razvitak socijalizma od utopije do nauke”, „Kultura”, Beograd, 1961, str. 8.

⁵⁾ Friedrich Engels... kada se sproleća 1845 i on nastanio u Brislu, odlučio da zajednički izgradimo svoje shvatanje kao suprotnost ideološkom shvatanju nemačke filozofije, ustvari da se obračunamo s nekadašnjom svojom filozofskom savešću. Tu smo nameru izveli u obliku kritike poslehegelovske filozofije”. Marksov predgovor „Prilogu...” 1859. Nav. delo. V. belešku 4).

⁶⁾ „Tada je došla Fojerbahova *Suština hrišćanstva*. ...Oduševljenje je bilo opšte svi smo mi bili za tren oka fojerbahovci”. F. Engels, „Ludvig Fojerbah...”, nav. delo, str. 21.

Marks bio prinuđen da osporava taj kriterijum i da odriče da je marksist — imajući u vidu francuske „marksiste” iz druge polovine 70-tih godina. Ispravnije je dovođenje u vezu ideja koje se ističu za marksističke sa istorijskom praksom, tj. stvarno i neprekidno izučavanje objektivne stvarnosti i njene istorije⁷⁾, jer, kako je isticao Marks⁸⁾, čovek mora u praksi dokazati istinu, stvarnost i moć (ovostranost) svog mišljenja. „Prema tome, o istinitosti ili stvarnosti savremene marksističke teorije ne možemo suditi ni na osnovu snage monopola dogme, ni na osnovu sholastičkog nadmudrivanja o tome koji je marksizam pravi, već samo po tome koliko je ona u stanju da menja praksu čoveka i društva, to jest, koliko je sposobna da postane duhovno oružje ovih društvenih snaga koje su po svom objektivnom položaju u društvu sposobne da vladaju postojećim stanjem, i da istovremeno s njim ne budu zadovoljne, da ga kritikuju i menjaju”⁹⁾

Pošto je raščistio sa svojom filozofskom savešću, Marks je odmah započeo kritiku filozofije sa stanovišta stvarnog (ne apstraktnog) čoveka i društva, ističući u prvi red kritiku politike i ekonomije. Od tada marksistička misao počinje da se bavi problemima nacionalne ekonomije, politike, prava i države, pored toga što se bavi problemima filozofije i prirodnih nauka. Ovaj sadržaj omogućio je Lenjinu da govori o tri izvora o tri sastavna dela marksizma, tj. da je Marksovo genijalno učenje neposredni prođužetak najviših dometa (učenja najvećih predstavnika) filozofije, političke ekonomije i socijalizma.¹⁰⁾ Međutim, ovo Lenjinovo mišljenje je vremenom toliko uprošćeno, da je marksizam sveden na filozofiju, političku ekonomiju i naučni socijalizam. Izjašnjavajući se protiv ovakvog svođenja marksizma na neke od njegovih dimenzija, istovremeno i protiv netačne interpretacije Lenjinovih stavova, P. Kozic ukazuje na razloge koji su doveli do redukcije marksizma i obrazlaže svoje viđenje Marksove misli i marksizma.

Što je marksizam shvaćen, često, samo kao filozofija, politička ekonomija i naučni socijalizam, potiče otud što se u njima najneposrednije i u najvećoj meri osetio uticaj marksističke teorije. Marksizam je izvršio radikalnu reformu stavova u filozofiji, nauci o društvu i ekonomskom učenju, zapravo — revolucionisao ih je. Zbog posebne važnosti i uticaja na ostvarenje neposrednih praktičnih socijalno-političkih ciljeva proletarijata, Marksovo učenje je najviše razrađivano (razvijano) u ovim oblastima; Marksova je misao da filozofija u proletarijatu nalazi svoje materijalno oružje, a proletarijat u filozofiji nalazi svoje duhovno oružje.¹¹⁾ Zatim, od značaja je i to što filozofija predstavlja sistem najopštijih pojmova o svetu, te se njome prožimaju istraživanja i ostvarenja drugih posebnih teorijskih i praktičnih zadataka. U odnosu na ljud-

⁷⁾ P. Kozic, nav. delo, str. 9.

⁸⁾ K. Marx, „Teze o Feuerbachu” — 1. ad Feuerbach, 2. u delu „Rani radovi”, „Naprijed”, Zagreb, 1961, str. 321.

⁹⁾ Iz uvodnog izlaganja E. Kardelja na svečanom otvaranju Političke škole SKJ „Josip Broz — Tito” u Kumrovcu, 21. 11. 1975. Citat po P. Kozicu, nav. delo, str. 9.

¹⁰⁾ V. I. Lenjin, „Tri izvora i tri sastavna dela marksizma”, „Kultura”, Beograd, 1959.

¹¹⁾ K. Marx, „prilog kritici Hegelove filozofije prava”, „Rani radovi”, nav. delo, str. 95.

ski svet i i njegovu istoriju rečeni smisao ima opšta nauka o društvu koja utvrđuje zakonitosti društvenih kretanja i time omogućuje pravilno metodološko, organizaciono i praktično snalaženje u stvarnoj i neprekidnoj društvenoj (političkoj, klasnoj, nacionalnoj itd.) borbi. Politička ekonomija ima neprocenjivi značaj u saznanju i praktičnoj upotrebi saznanja o realnoj osnovi svakog društvenog života, utvrđujući zakonitosti društvene proizvodnje i pokretačke snage društvenog kretanja (sastav proizvodnih snaga i njihov odnos prema drugim činiocima društvenog života) u stvarnim oblicima i vezama (proizvodni odnosi) njihovog ispoljavanja. Objašnjenje porekla suženog shvatanja marksizma ne može, razume se, odstraniti samo suženje (a) ni zbog toga što se marksizam, kao opšta teorija, ne poklapa potpuno sa bilo kojim naukama, (b) ni zbog toga što pojedine nauke potpadaju i pod druge uticaje, bar u izvesnoj meri.

Čak i ako su „tri izvora i tri sastavna dela” od najvećeg značaja za marksizam, ne može se on svesti samo na svoje najznačajnije momente. Još manje se marksizam može svesti samo na svoje teorijske oblike i time odreći ne samo vezu s praksom, nego i čitavu praksu. Marksizam je bio i ostaje revolucionarna teorija i praksa. Kao teorija (on) obuhvata filozofiju, nauku i ideologiju. Kao praksa (on) obuhvata društveno biće revolucionarnog proleterskog pokreta, socijalističku revoluciju i izgradnju realnog socijalizma i komunizma.

U svom filozofskom sadržaju, marksizam osnovna ontološka i gnoseološka pitanja postavlja i rešava sa materijalističkog i dijalektičkog stanovišta. On je kritika svakog „starog” materijalizma (naivnog, vulgarnog, metafizičkog) u kome se čovek, društvo, ljudska svest i prirodna shvataju kao stanje (objekt) umesto da se shvate kao proces. On je kritika i svakog idealističkog i neracionalnog shvatanja dijalektike. Engels je naglašavao „da svet ne treba shvatiti kao kompleks gotovih stvari, nego kao kompleks procesa u kome se prividno stabilne stvari, isto kao i njihove misaone slike u našoj glavi, pojmovi, neprekidno menjaju, nastaju i nestaju, pri čemu, pored prividne slučajnosti i uprkos svemu trenutnom nazadovanju, naposljetku ipak pobeđuje progresivni razvitak”,¹²⁾ polazeći od iskustvenog i teorijskog znanja da „materija kao i njen način postojanja, tj. kretanje”¹³⁾ „nisu stvoreni i da su neuništivi”¹⁴⁾.

Imajući u vidu svu ograničenost „podele” marksizma na filozofiju, nauku itd., P. Kozić smatra da marksizam kao nauka jeste „sistem naučnih sudova, zaključivanja i teorija”, „ukupnost, dakle, i naučnih otkrića (uz korišćenje naučne tehnike i metoda) kao ukupnost naučnih postavki, deskripcija i naučnih zakona”.¹⁵⁾ Marks, Engels, Lenjin i mnogi marksisti posle njih svrstavaju se u najznačajnije naučnike u brojnim oblastima nauke. Naučnim proučavanjem istorije Marks je otkrio osnovne zakonitosti razvitka ljudskog društva, a neprevaziđenim istraživanjem kapitalističkog načina proizvodnje (odnosa proizvodnje i prometa koji mu odgovaraju) otkrio je zakone ekonomskog razvitka modernog društva i temelje revolucionarnog proleterskog pokreta i preobražaja druš-

¹²⁾ F. Engels, „Ludvig Fojerbah...”, nav. delo, str. 47.

¹³⁾ F. Engels, „Dijalektika prirode”, „Kultura”, Beograd, 1970, str. 288.

¹⁴⁾ Nav. delo str. 268.

¹⁵⁾ P. Kozić, nav. delo, str. 12—14.

tva. Marks je, anticipacijom komunizma, otkrio zakonitosti (nužnost) čovekove emancipacije i povratka samom sebi.¹⁶⁾ Engels je, svojim učenjem o nastanku života — prema kome je život nastao hemijskim procesom u kome su proteinske kiseline imale prvorazredni značaj, o životu kao načinu postojanja belančevina, učenjem o uslovnom saznanju i relativnom karakteru prirodnih zakona — nasuprot shvatanju tadašnjih naučnika o apsolutnoj nužnosti prirodnih zakona, takođe bio ispred naučne misli svog vremena¹⁷⁾.

Marksizam kao ideologija ima neka posebna određenja. Marksistička ideologija sadrži misao proletarijata o ciljevima njegove borbe, o organizaciji, sredstvima i putevima oslobođenja čoveka i društva, o proleterskom osvajanju vlasti i prevazilaženju svake vlasti, o istorijskom značaju klasne borbe i prevazilaženju klasne borbe sa prevazilaženjem klasne vladavine i klasa uopšte, o ostvarivanju istinske zajednice slobodnih ljudi namesto dosadašnjih surogata (iluzornih) zajednica, o neposrednim i daljim istorijskim zadacima proletarijata, o vrednostima, moralu i normama socijalističkog (komunističkog) društva, o revolucionarnom prevratu društva. „Bez tih ideala, bez vere i nade u društvo slobodnog rada, bez jasnog cilja socijalne revolucije kojom se ukida klasni poredak, vladavina privatne svojine i kapitala itd. nema ni istinitog i potpunog marksističkog opredeljenja. Ideologija marksizma je klasni oblik mišljenja u vezi sa društvenim položajem i ulogom proletarijata. Ona je, prema tome, ukupnost stavova, vrednosnih sudova koja čine gledište o socijalnom oslobođenju čoveka posredstvom samoorganizacije društva u sistemu asocijacije slobodnih proizvođača i udruženog rada”¹⁸⁾ Marksizam, polazeći od istorijske činjenice klasnih borbi (i klasnih protivrečnosti uopšte), utvrđuje da posebni interesi pojedinih društvenih grupa (slojeva) proizilaze iz uslova njihovog materijalnog života i proizvođače različite ideološke predstave koje tim uslovima odgovaraju. Marksistička ideologija zna za sebe da je izraz posebnih interesa proletarijata, ali, zasnovana na marksističkoj filozofiji i nauci i na revolucionarnoj praksi proleterskog pokreta, za sebe zna da je poslednji oblik ideološkog mišljenja, da je u funkciji istorijskog progresa ne samo kao deo idejne superstrukture nego i kao materijalna snaga (u meri u kojoj je ovladala masama). Marksistička ideologija izražava stepen istorijskog razvitka socijalnih činilaca revolucije. U njihovoj svesti ona je sadržana kao sistem stavova usmeren na ostvarenje socijalističkog (komunističkog) društva, uključujući i kritiku suprotnih idejnih i stvarnih sistema i pokreta. U određenim osobenim uslovima proleterske borbe, različitim od zemlje do zemlje i od pokreta do pokreta, marksistička ideologija se razvija s obzirom na te osobenosti — ideologija samoupravnog socijalizma, ideologija evrokomunizma itd. Svako zaostajanje ideologije marksizma (u politici, kulturi, obrazovanju, nauci, u svim klasnim pitanjima) širom otvara vrata delovanju antimarksističkih ideologija, od onih otvorenih do onih tipa dezideologizacije.

¹⁶⁾ K. Marx, „Prilog kritici nacionalne ekonomije sa završnim poglavljem o Hegelovoj filozofiji” — Ekonomsko-filozofski rukopisi iz 1844. godine. „Rani radovi”, nav. delo, str. 252.

¹⁷⁾ P. Kozić, nav. delo, str. 13.

¹⁸⁾ Nav. delo, str. 14.

Marksizam kao praksa je „istorijski određeno, svesno organizovano i vođeno društveno biće”.¹⁹⁾ U tom smislu je marksizam stvarnost onog učenja koje se izražava kao marksistička filozofija, nauka i ideologija, odnosno i objektivna društvena realnost sa kojom počinje stvarna istorija čovečanstva i završava se njegova predistorija. Ideja nikad ne može biti odvojena od prakse kao čista misao koja je nezavisna od svoje materijalne osnove, koja, šta više, proizvodi stvarnost. Marksizam je u sebi saznata ljudska praksa, jedinstvo svoje idejne i delatne strane. On nije samo rezultat praktičnog postojanja proletarijata, nego se i ostvaruje u praktičnom proleterskom pokretu, u revoluciji, socijalizmu (komunizmu) kao stvarnom pokretu koji ukida sadašnje stanje.²⁰⁾ Teorija i praksa nisu odvojene kategorije, one se uslovljavaju i prožimaju. Uistinu je ljudska praksa svrsishodna delatnost, kao što je i svest „teorijski oblik toga, čega je živi oblik *realno* zajedničko biće, društveno biće”²¹⁾ ili svestan bitak.²²⁾ Koliko teorija služi kao vodilja praksi, još više praksa obrazuje teoriju. Marksizam, kao jedan multidimenzionalni oblik svesti, takođe se u praksi stalno dokazuje, menja se, dopunjuje, razvija se u povezanosti sa praksom. Elementi svesti i prakse u marksizmu se odnose kao subjektivna i objektivna dijalektika.²³⁾ Budući da se radi o jedinstvenom procesu saznanja i prakse, P. Kozic određuje marksizam prema toj dimenziji kao „istorijsko iskustvo koje objedinjuje ideje i stvarnost kao totalitet ljudske egzistencije”.²⁴⁾

Različite istorijske okolnosti (praksa) zakonito su porodile različite teorije među marksistima, pored različitih teorija između marksista i nemarksista. Sa istorijskog gledišta to ima smisla: ... mi možemo saznati samo u uslovima naše epohe i toliko *koliko nam ti uslovi dopuštaju*”.²⁵⁾

Dijalektika misli i prakse pokazuje da je svaka kritička i revolucionarna misao, svako stvarno i živo učenje i praksa koja ih uslovljava u stalnim promenama, dopunama, u ponovnom izučavanju, razmatranju, u proveravanju i razvijanju. Marksistička teorija i praksa sadrže u sebi pomenuto kretanje i objektivno i subjektivno, kao svojevrсни oblik revizije. U vezi s revizijom pojavio se i revizionizam, ali kao nešto drugo i suprotno suštini marksističke teorije i prakse. „Ovaj termin ima vrednosno negativno značenje i označava zahtev i nastojanje da se marksizam izmeni, prilagodi i koriguje sa ciljem napuštanja nekih njegovih osnovnih i bitnih postavki” piše P. Kozic i dodaje: „Revizionizam je usmeren na revidiranje marksizma potkopavanjem njegovih najvažnijih postavki, čime se dovodi u pitanje i praksa radničkog pokreta u borbi za socijalizam i komunizam jer se odvaja (odvlači) i skreće od autentične Marksove misli i principa naučnog komunizma. Revizionizam ističe da je ta misao u nekim stvarima zastarela, da je u drugim nedoreče-

¹⁹⁾ Nav. delo, str. 15.

²⁰⁾ K. Marx i F. Engels, „Njemačka ideologija”, „Rani radovi”, Nav. delo, str. 358.

²¹⁾ Ekonomsko-filozofski rukopisi, nav. delo, str. 244.

²²⁾ Marx — Engels, „Njemačka ideologija”, nav. delo, str. 347.

²³⁾ Engels, „Dijalektika prirode”, nav. delo, str. 239.

²⁴⁾ P. Kozic, nav. delo, str. 17.

²⁵⁾ Engels, „Dijalektika prirode”, nav. delo, str. 273.

²⁶⁾ P. Kozic, nav. delo str. 75.

na (uprošćena, jednostrana), u trećim, opet, nije moguće da bude potvrđena (ili data) u iskustvu, itd.”²⁶⁾

Svaki revizionizam je osporavanje Marksovog učenja. Mere i oblici osporavanja su različiti u zavisnosti od niza okolnosti. Otuda i razlike u revizionizmu. Revizionizam se ispoljava i kao osporavanje marksizma „spolja” — iz autonomnih učenja i idejnih i stvarnih pokreta, i „iznutra” — kao idejne i praktične stranputice na sopstvenom tlu, dakle kao dva lika jedne pojave. Kritika Marksovog učenja prolazi put kritike Hegelovog učenja, onako kako je to Marks vrlo rano zapazio.²⁷⁾ S tog stanovišta revizionizam se ispoljava i kao oportunistizam, reformizam, dogmatizam, svakovrsno kanoniziranje ili jednostrano shvatanje nekih Marksovih postavki itd., pa bilo da je reč o teoriji, bilo da je reč o praksi. Šta više, povezanost teorije i prakse, celovitost Marksovog učenja, čine da je svaki revizionizam u krajnjoj liniji napad na marksističku teoriju i praksu, iako se revizionizam može pojaviti samo u teoriji ili samo u praksi po svom sopstvenom uverenju, dakle neposredno samo u ograničenom vidu.

Revizionizam je otpočeo svoj put još za života Marksa i Engelsa i oni su bili vrlo rano prinuđeni da brane svoja shvatanja od netačnih interpretacija i učenja koja su slabila radnički pokret, usporavala ga ili odvodila iz matice istorijskih tokova. Lasalov program Marks i Engels su kritikovali zbog usmeravanja radničkog pokreta u Nemačkoj u suprotnom smeru od vitalnih interesa proletarijata, u smeru buržoaskih interesa. Lasalizam se zalagao za opšte pravo glasa, za organizovanje proizvođačkih zadruga na temelju državne pomoći, za odbacivanje svake nasilne revolucije i za mirno urastanje kapitalizma u socijalizam. Nasuprot tome bilo je Blankijevo učenje, prihvaćeno u političkom pokretu francuskih radnika (živo i danas), o čvrstoj organizaciji političkog jezgra, kao osnovnom pokretaču smeje, odlučne revolucionarne akcije masa u obaranju buržoaske vladavine i uspostavljanju diktature koja bi omogućila sprovođenje socijalne, ekonomske i kulturne reforme. Pariska komuna praktično, a Marks i Engels teorijski, dokazali su kako zavera manjine revolucionara i diktatura manjine i pored sveg revolucionarnog zanosa ne mogu zameniti klasnu borbu i društvene uslove revolucionarnog preokreta.²⁸⁾ Istu istorijsku sudbinu doživeo je u Komuni i prudonizam. Nasuprot shvatanju o organizovanim oblicima klasne borbe razvijao je Bakunjin anarhističko gledište, delujući izvesno vreme čak i u okvirima Prve internacionale.²⁹⁾ Druga internacionala je imala, čak, revizionistu za jednog od svojih rukovodilaca — Bernštajna. On je pokušao da revidira filozofske, ekonomske, sociološke i političke osnove marksizma. Poricao je naučno zasnivanje socijalizma, njegovu nužnost i neizbežnost sa stanovišta istorijskog materijalizma; rastuće protivurečnosti kapitalizma; ne samo da je odbijao diktaturu proletarijata, nego je proglašavao da je i sam pojam krajnjeg cilja neodrživ — što je sve dovelo dotle da se uzima za rodonačelnika revizionizma.

²⁷⁾ Marx — Engels, „Njemačka ideologija”, nav. delo, str. 340.

²⁸⁾ K. Marks, „Građanski rat u Francuskoj”. „Osamnaesti brimer Luja Bonaparte” — Engelsov uvod. „Kultura”, Beograd, 1960.

²⁹⁾ Na kongresu u Hagu 1872. pod uticajem Marksa i Engelsa iz Prve internacionale isključeni su Bakunjin i njegova tajna organizacija „Alijansa socijalističke demokratije”.

Revizionizam u filozofiji marksizma takođe mnogo duguje Bernštajnu, koji razvija svoju „realnu filozofiju” nasuprot dijalektičkom materijalizmu. On „ispravlja” Marksov „čisti materijalizam”, smatrajući ga ograničenim na ekonomske činioce, tj. da ne uzima u obzir značaj ideoloških i moralnih faktora. S druge strane, tvrdi da Marks ekonomskoj osnovi društva ne pripisuje nikakav bezuslovno određujući uticaj na oblike života, te je monističko gledište neprihvatljivo za celinu Marksove filozofije.

Protiv revizionizma je istupao naročito Lenjin. Pa ipak se revizionizam pojavio i u delu sovjetske filozofije. „Staljinistički period sovjetskog društva sadržao je i pojavu revizionističkog odnosa prema marksističkoj filozofiji. Bilo je potrebno jednim pogledom na svet — oslonjenog, pritom, na citate i formalno-demagoške pozive na klasike marksizma-lenjinizma — obezbediti autoritet etatističko-centralističkom upravljanju, vođi i hegemonizmu, kao opravdanje privilegija birokratsko-etatistička struktura državnog i partijskog aparata i dominacije, tzv. ideološkog centra proleterskih i socijalističkih pokreta i zemalja.

„Sam J. V. Staljin (Josif Visarionovič — Staljin, 1879—1953) je u tome pružao neposredan primer i bio njihov *spiritus agens*. Naročito u svom radu „O dijalektičkom i istorijskom materijalizmu” (koja je postala IV glava „Istorije SKP (b)”), marksistička dijalektika je svedena na metodu i njene četiri crte, a materijalizam na tri; međusobno nepovezane, umesto da je reč o zakonima razvoja materije, društva i mišljenja”.³⁰⁾

Napad na Marksov dijalektički metod bio je od prvih dana povezan sa kritikom Hegela i sa povratkom Kantu (i ne samo u filozofiji). P. Kozić je u svom radu³¹⁾ pregledno izložio glavne pravce revizionizma u marksističkoj dijalektici i dao njihovu obrazloženu kritiku, bilo da se radi o „zapadnim” ili „istočnim”, bilo da se radi o jugoslovenskim varijantama (Sima Marković, Milovan Đilas, „praksisti”, dogmatičari, liberalistički orijentisani) revizionizma marksističke dijalektike i marksističke filozofije u celini.

Revizionizam nije poštedeo ni Marksovo ekonomsko učenje. Revizionizam „ispravlja” marksističku kritiku političke ekonomije „novim podacima privrednog razvitka”, suprotstavljajući teoriju ekonomskih i socijalnih kriza teorije: privrednog rasta, ravnoteže socijalnih, ekonomskih i političkih činilaca, društvene solidarnosti, konsensusa, klasnog mira itd. Revizionisti ne samo da nisu prozreli nove oblike suprotnosti u kapitalizmu, nego nisu ršpeli da shvate ni ovne protivrečnosti kapitalističkog načina proizvodnje koje je već Marks objasnio. Otuda oni poriču osnovne suprotnosti između rada i kapitala, kao i između njihovih socijalnih nosilaca — proletera i kapitalista, između društvene proizvodnje i privatnog prisvajanja, između rasta proizvodnih snaga i njihove ograničenosti odnosima proizvodnje kapitala. Otrgnuvši pojedine strane iz celokupnog procesa kapitalističkog načina proizvodnje, oni redukuju marksističko ekonomsko učenje na učenje o prevaziđenim oblicima i uslovima kapitalističke proizvodnje. Drugi se obaraju na pojmovno određivanje nekih osnovnih ekonomskih procesa i odnosa, ekonomskih „kate-

³⁰⁾ P. Kozić, nav. delo, str. 79—80.

³¹⁾ Nav. delo, str. 78—81.

gorija" (približno: Marksov kategorijalni sistem, odnosno aparat), otkrivajući (tako M. Adler) da „materijalizam nije adekvatan termin za pojam koji su Marks i Engels imali u vidu, da, u stvari, materijalnost nije u osnovi ljudskog sveta, da materijalna proizvodnja (produkcioni odnosi) nisu materijalni odnosi i ne mogu proizlaziti iz nekog materijalnog kretanja, da čak ni proizvodne snage nisu materijalne već samo društvene a zbog toga duhovne snage".³²⁾

Revizionizam nipošto nije proistekao samo iz pukog neznanja, ma da su „samo revizionisti stekli žalosnu slavu svojim odstupanjem od osnovnih shvatanja marksizma i svojim strahom ili svojom nesposobnošću da se otvoreno, direktno, odlučio i jasno razračunaju s pogledima s kojima su raskrstili"³³⁾; on je u većoj meri u marksističku odeću prerušeno učenje protiv marksizma, lukavstvo neprijatelja koji se izdaje za marksizam da bi se „iznutra" uspešnije borio protiv marksizma za svoje sopstvene ciljeve. Naročito je to vidljivo u slučaju revizionizma u političkoj teoriji i praksi; ovde revizionizam počinje s udaljavanjem i završava sa konačnim napuštanjem marksizma, a odnosi se: na strateška i taktička pitanja borbe radničke klase, na izbor političkih ciljeva, na sredstva i oblike borbe, na načine političkog organizovanja, na puteve (oblike, načine, sredstva) socijalističkog preobražaja — u nacionalnim i internacionalnim razmerama. Revizionizam u oblasti političkih odnosa predstavlja pokušaj da se autentična marksistička misao o klasnoj borbi, o revoluciji, o državi i diktaturi proletarijata, o izgradnji socijalizma (komunizma), o ekonomskom i socijalnom oslobođenju itd. teorijski i praktično ospori i da se politička borba usmeri (vodi) ka ostvarenju revizionističkih zahteva.

Raznovrsnost političke prakse i njenog teorijskog izraza uslovila je značajne razlike u revizionizmu, u njegovom sopstvenom biću, tako da su stvorene i suprotne i međusobno isključive revizionističke orijentacije. Među revizionistima se mogu naći, katkad, i oni koji su prethodno bili dosledni marksisti i (ili) prekaljeni revolucionari, kao i oni razočarani raniji preterani (neopravdano) optimisti i pragmatičari, dakle i oni koji su se i sami borili protiv revizionizma. Imajući sve to u vidu, lako ćemo se složiti sa P. Kozićem — da se u *političkoj* teoriji i iskustvu radničkih i socijalističkih partija revizionizam ispoljavao kao strujanje „zdesna" i „sleva", odnosno kao reformizam (i dogmatizam) u ideologiji i praksi izvesnih socijalističkih partija i u socijaldemokratiji, na jednoj strani, a na drugoj strani kao levičarstvo, levi komunizam, levo doktrinarstvo, trockizam, staljinizam.³⁴⁾

Tzv. desni revizionizam temelji (zasniva) budući socijalizam na reformama sadašnjeg kapitalizma (otuda naziv: reformizam) i zato sve političke (inače socijalne, ekonomske, kulturne itd.) akcije usmerava na puteve parlamentarizma, buržoaskog demokratizma, na promene „u okvirima" kapitalizma. Reformizam odriče revolucionarni preobražaj društva, pa i sredstva kojima se ostvaruje, i priznaje samo tzv. mirni put u socijalizam, odnosno evolucionini put razvoja društva apsolutizira kao

³²⁾ Nav. delo, str. 82.

³³⁾ V. I. Lenjin, „Materijalizam i empiriokriticizam", „Kultura", Beograd, 1948, str. 256.

³⁴⁾ P. Kozić, nav. delo, strane 84, 85—96.

mirno urastanje kapitalizma u socijalizam, pa toj strategiji političke borbe podređuje taktiku i sredstva borbe u okvirima „legalnog“ poretka. Da je taj njihov legalni poredak sasvim nelegalnog porekla u odnosu na prethodni legalni poredak, to revizionisti prećutkuju, dok istovremeno marksistički smisao revolucije svode isključivo na nasilje i diktaturu proletarijata suprotstavljaju demokratiji. Ali reformizam objektivno ne može da nadvlada socijalizam i zato ga ni teorijski ni praktično ne isključuje do kraja. „Ako savremeni socijaldemokratski revizionizam i ima kao krajnji cilj socijalizam” zaključuje P. Kozić, „on je ipak podređen trenutnim pitanjima kao što su puna zaposlenost, standard, porast proizvodnje, raspodele i sl. zadržavajući eksploatatorske odnose, najamni rad, otuđenost radnika od viška rada, pokušavajući da te protivrečnosti rešava mirnim i beskonfliktnim preobražavanjem kapitalizma. I pored sve svoje reakcionarnosti i svojih nemarksističkih i antimarksističkih pozicija savremeni reformizam u socijalističkom pokretu — za koji se opredeljuje i veliki broj radništva — čini i izvesne doprinose opštem progresu civilizacije”.³⁵⁾

One strane marksizma koje „desni” revizionizam odbacuje — „levi” revizionizam preterano ističe, zadržavajući se na površini stvari, dogmatizirajući izvesne stavove i praksu koja je odgovarala određenim istorijskim etapama razvitka socijalizma. Danas anarhizam i anarhosindikalizam, iako se ispoljavaju u delovanju ekstremističkih i čak terorističkih grupa, ni približno ne predstavljaju takvu snagu kakvu predstavlja hegemonizam staljinističkog tipa. Levičarski revizionizam obuhvata naročito one stavove koji se odnose na revoluciju, klasne borbe, diktaturu proletarijata, državu kao centralističku organizaciju, proleterski internacionalizam, uniformnost socijalističkog preobražaja odnosno model socijalizma, partijski i politički sistem. Strategija i taktika radničkog pokreta ocenjuju se sa stanovišta blokovske podele sveta: na socijalistički (istočni) lager sa Sovjetskim Savezom i zemljama tzv. realnog socijalizma i na lager imperijalizma predvođen Sjedinjenim Državama.³⁶⁾ Ne poričući značajne doprinose svetskom socijalističkom pokretu, mora se istaći da je dogmatski karakter „levo” orijentisanog revizionizma sužavao i horizont i front klasne borbe i orijentaciju u socijalističkom (komunističkom) i radničkom pokretu. Na toj liniji se sukobio naročito sa evrokomunizmom. Levi revizionizam ne priznaje mogućnost različitih puteva u socijalizam, ma kako oni bili uslovljeni stvarno različitim okolnostima; čak proglašava sva teorijska shvatanja izvan svog sopstvenog iskustva za — revizionizam. Zalažući se za jačanje države, za nasilne metode kao jedine metode socijalističkog preobražaja, za sovjetski model revolucije i socijalizam kao jedini ispravan put u socijalizam, proglašavajući svoja shvatanja za jedino ispravna, ova vrsta revizionizma gubi iz vida humanistička i demokratska obeležja marksističke teorije i prakse naučnog socijalizma (komunizma) i svodi se na pragmatističku interpretaciju pojedinih marksističko-lenjinističkih stavova, dakle na poseban vid teorijskog i praktičnog osporavanja marksizma.

³⁵⁾ Nav. delo, str. 87.

³⁶⁾ Nav. delo, str. 91.

**Vladimir Milić, REVOLUCIJA I SOCIJALNA STRUKTURA, „Mladost”,
Beograd, 1978, str. 304.**

Jugoslovensko posleratno društvo doživelo je niz promena u svom razvoju. Među najznačajnije mogu se ubrojiti one koje izražavaju sa-
držaj i osobenosti socijalističke revolucije, a tu su, u prvom redu,
promene u socijalnoj strukturi. Prevazilaženje klasnih suprotnosti i os-
lobođenje čoveka i društva i jeste najdublji smisao socijalističke revo-
lucije. Naučno proučavanje ovih procesa uslovljeno je prvenstveno pra-
ktičnim potrebama — usmeravanja i ubrzavanja društvenog kretanja —
pa ipak naša nauka nije celovitije izučila bitne strukturalne promene
našeg društva. To nije učinila ni sociologija.

U ovom radu osvetljen je niz glavnih odnosa između socijalističke
revolucije i socijalne strukture našeg društva, i to pretežno sa sociološ-
kog stanovišta. Izlažući uticaj svih važnijih mera revolucije na postoje-
ći sastav, pisac je glavna razmatranja posvetio razvoju proizvodnih sna-
ga, smatrajući da one izražavaju i odražavaju srž društvenog života i
predstavljaju najdinamičniji činilac društvenog razvoja. Promene u so-
cijalnoj strukturi prati pretežno kroz uticaj industrijalizacije. Indus-
trijalizacija počinje zapravo u našoj zemlji tek sa socijalističkom re-
volucijom. S druge strane, industrijalizacija se javlja kao društveni pro-
ces koji na najbolji način označava sveobuhvatno i brzo menjanje ce-
lokupnih proizvodnih snaga i proizvodnih odnosa; ona je jedna od naj-
bitnijih mera socijalističke revolucije, tog radikalnog preobražaja druš-
tva.

Nedostatak prostora opredelio je pisca ove zanimljive knjige da
izostavi teorijsko određivanje pojmova kao što su: socijalna struktura,
industrijalizacija, posebno i socijalna struktura socijalističkog društva,
revolucija, posebno i socijalistička revolucija itd. Ako je to neka pri-
medba na (ne)potpunosť rada, onda je dobit u neposrednosti izlaganja,
jer pisac ne samo da ukazuje na literaturu koja mu pruža teorijski ok-
vir izlaganja, nego i dosledno primenjuje marksistički metod izučava-
nja jedne naše epohe društvenog razvitka. Neke pretpostavke (ali pre-
tpostavke stvarnog društvenog života) je, ipak, izložio kao polazne teo-
rijske postavke. Prvo, revolucionarne promene u društvenoj strukturi
proučava u celokupnom posleratnom razvoju, izlažući genetski (s ukazi-
vanjem na predratni period) bitne razvojne tendencije (proučavajući
promene koje su za to razdoblje značile radikalnu izmenu odnosa izme-
đu socijalnih grupa u nas). Drugo, uticaj socijalističke revolucije na so-
cijalnu strukturu prati u okviru načina proizvodnje, koji shvata kao
celovitu organizaciju proizvodnih snaga i odnosa u globalnom društvu
(polazi od toga da priroda socijalističke revolucije i uticaj na izmene

u sastavu društva odlučno zavise od načina organizovanja društvene celine). S tim u vezi u našem posleratnom razvitku zapaža dva perioda, odn. dva načina globalne organizacije društva: etatistički i samoupravni. Treće, ne upuštajući se u različita određenja socijalnog sastava društva, polazi od shvatanja da on označava osnovne nejednakosti među ljudima, koje su zasnovane na određenom stepenu društvene podele rada. Socijalistička revolucija menja socijalni sastav u okviru određenog načina proizvodnje. Baš zbog uslovljenosti prirodom globalne organizacije društva neki odnosi između društvenih grupa menjaju se radikalno, neki oštaju, a neki se obnavljaju u novom obličju. Sa razvitkom socijalističkog načina proizvodnje, ali ne automatski, promene u socijalnom sastavu dobijaju pravac u kome osnovne nejednakosti među ljudima gube svoja klasna obeležja, s tim što se neke razlike među ljudima zadržavaju, neke se reprodukuju u promenjenim oblicima i sa izmenjenim intenzitetom, a neke razlike nastaju baš s uspostavljanjem novog načina proizvodnje tj. načina života. Četvrto, težište ovog rada je stavljeno na iskustvena istraživanja, na činjeničnu građu. Sâm pisac je najsvesniji okolnosti da nijedno iskustvo nije dovoljno za zasnivanje ili provera svih aspekata teorijskih premisa, ali svrha ovog rada i nije rešavanje ključnog problema odnosa između teorije i života. Zato ukazuje da obimna činjenična građa više služi kao indikacija pravaca kretanja. Ta kritika sopstvenog rada je koliko tačna toliko i poštena sa stanovišta vrednovanja naučnog rada — svakog, pa i svog.

Osnovne izmene u socijalnoj strukturi društva i pravci njenog razvoja oblikovani su nizom mera socijalističke revolucije u okviru socijalističkog etatizma — načina organizacije društva i socijalističke proizvodnje koji je prvi istorijski nastao u nas — promenama proizvodnih (svojinskih) odnosa konfiskacijom, eksproprijacijom, dvema agrarnim reformama i nacionalizacijom. Ukidanje krupne privatne svojine, njeno nadomeštanje državnom svojinom i zadržavanje oblika sitne privatne svojine — uslovalo je trostruki niz promena. Prvo, ukidanjem krupne privatne svojine zemlje i sredstava rada izmenjena je postojeća osnova klasnog diferenciranja i otvoren je prostor nestajanju ranijih društvenih klasa i slojeva.

Drugo, stepen razvoja proizvodnih snaga i socijalne strukture usloveli su laganu i dugoročnu promenu poljoprivredne proizvodnje i seljaštva, koji su činili bitnu, gotovo isključivu, materijalnu i ljudsku osnovu proizvodnje i društva. Stoga je sitna privatna svojina (mali zemljišni posed i mali obim proizvodnih sredstava) organizovana, ali ne i ukinuta.

Uvođenje državne svojine otvorilo je niz promena, zapravo prekrat u socijalnoj strukturi. Proces klasnih razlaganja je presečen i omogućen proces kvaziklasnog raslojavanja. Novi slojevi se obrazuju u podeli rada na umni i fizički, na materijalno-proizvodni i neproizvodni, na upravljački i izvršilački i prema profesiji (vrsti poslova po strukama).

Glavni pravac promena povezan je s razvojem socijalističkog načina proizvodnje na sve široj osnovi državne svojine. U političkoj sferi on se izražava etatizmom, a u ekonomskoj pretežno industrijalizacijom; bili su neraskidivo povezani i međusobno su uslovljavali svoj rast. Osnovi ovih procesa nalazili su se prvenstveno u slaboj razvijenosti proizvodnih snaga (razvoj kapitalizma bio je skoro na najnižem nivou u

Evropi, a u ratu smò pretrpeli izvanredno velike gubitke u ljudstvu i nesrazmerno, za svetske prilike i u odnosu prema saveznicima, velika materijalna razaranja), u potrebi njihove koncentracije radi bržeg prevazilaženja oskudice i planiranog ubrzanja privrednog razvoja, u razvitku proizvodnih snaga na račun poljoprivredne proizvodnje. Neposredni rezultati bili su, između ostalog, sledeći: proširenje društvenog sektora privrede, ekstenzivni karakter proizvodnje, razvitak proizvodnih snaga po stopi koja je spadala u najviše u svetu, smanjenje privatnog sektora privređivanja, razvoj nove podele društvenog rada, prelivanje iz najbrojnijeg sloja u državni sektor privrede, fabrike i ustanove. Uporedo s tim rezultatima dobili smo jačanje državne moći i brojni porast državnog aparata, što je imalo za posledicu sprečavanje daljeg razlaganja kvazi klasne strukture i preobraćanje revolucionarnog etatizma u birokratski.

Dalje dosledno razvijanje socijalističke revolucije zahtevalo je uklanjanje monopola upravljanja i razbijanje birokratske vladavine. Samoupravni preokret bio je jedina alternativa u izboru puteva za dalje i potpunije osvajanje slobode. Budući da socijalističko samoupravljanje nije nastalo na visokoj osnovici materijalne proizvodnje, već na još niskom stupnju razvitka proizvodnih snaga, neka ranija svojstva socijalističkog načina proizvodnje — pa i industrijalizacije — morala su se ponoviti, mada u izmenjenim oblicima. Taj spoj je rađao protivrečne tendencije. S jedne strane razvija se samoupravni pokret, koji na osnovi ekonomskih zakonitosti nastoji da poveća obim proizvodnje i da postane nosilac industrijalizacije, koji svoju svrhu vidi u odlučivanju o ciljevima i načinima proizvodnje i upotrebe svih društvenih sredstava. S druge strane samoupravljanje, koje se rađa kao radničko — u fabrikama, državnim preduzećima i privrednim udruženjima, ostaje dugo na tom nivou, dakle necelovito, ne postaje vladajući način proizvodnje. Globalna organizacija društva je „mešovita”, spoj međusobno suprotnih delova, što uslovljava dalje međuticanje industrijalizacije i društvene strukture na pređašnji način i, istovremeno, prodor ekonomskih zakonitosti na selo: raslojavanje seljaštva, odlazak sa sela, razvoj robne privrede brojno povećanje sloja industrijskih kvalifikovanih radnika koji su još i individualni poljoprivredni proizvođači.

Do šezdesetih godina ubrzano se razvija socijalistički „sektor”, a u njegovom okviru se brzo menja unutrašnji sastav, uloga i položaj društvenih slojeva. Industrijski i kvalifikovani radnici sve više postaju dominantan sloj radništva. U sloju nemanuelnih radnika brz je porast inteligencije, naročito njenog tehničkog „sastava” (inženjera, tehničara itd.).

Posle privredne i društvene reforme socijalna struktura nastavlja promene u istom smeru, ali u bržem tempu, tako da je sedamdesetih godina u okviru socijalističkog sektora više od polovine aktivnih ljudi. Industrija razvija i zahteva sve kvalifikovaniji rad, a uz to se prebacuje i u poljoprivrednu proizvodnju.

Čitav proces razvija i niz najrazličitijih disproporcija i u suštini protivrečnih promena. U odnosu na klasne ostatke ovaj proces se pokazuje u stvaranju robnih proizvođača, zatim sloja koji se bavi sitnim uslugama (društvu) i sloja naturalnih proizvođača koji daje sezonsku rad-

nu snagu socijalističkom i individualnom sektoru. Seljaštvo i dalje prelazi u sloj radnika i manjim delom u sloj kooperanata, a najveći deo ostaje izvan ovih procesa. Ali za tridesetak godina je naše seljaštvo, ovako ili onako, opalo od devet desetina na skoro četiri desetine učesnika u društvenom sastavu. Naročito se zapaža odlazak omladine sa sela i u vezi s tim pojava staračkih domaćinstava nemoćnih da obrade opuste posede. Promene su se odigravale nezapamćenom brzinom — u jednoj generaciji. U okviru radništva dominantne su dve tendencije: porast kvalifikovanijeg industrijskog radništva i njegove društvene moći s razvojem industrijalizacije i njene savremene tendencije — automatizacije, a na drugoj strani stapanje radništva za zastarelim sredstvima rada (za većinu preduzeća blizu najminimalnijeg nivoa). Kao disproporcionalan razvoj proizvodnih snaga vidi se rastuća koncepcija proizvodnih organizacija na nekim područjima i s njom povezana koncentracija obrazovanja i koncentracija obrazovanih stručnjaka.

Protivrečnost promena se ogleda i u tome što se razvija težnja za očuvanjem monopola društvene moći (u starim ili novim oblicima, ali na realnoj osnovi — nerazvijenim proizvodnim snagama i državnom posredovanju), a stvorene su pretpostavke i za dalji razvitak revolucije. Jedna strana protivrečnosti su tehnokratske tendencije, birokratsko i tehnokratsko ponašanje, centralizam i decentralizovani etatizam, lokalizam, razvitak grupnosvojinskih odnosa, elitizam i druge antisamoupravne ideologije i ponašanja. Ove pojave se, u svojevrsnoj sprezi, uzajamno dopunjavaju i pothranjuju, ali se katkad i međusobno poništavaju. Druga strana protivrečnosti je revolucionarni pokret za osvajanje celovitog, integralnog samoupravljanja. Taj pokret je nezaustavljiv i pored svih kolebanja, privremenog i povremenog povlačenja, odstupanja, pa i sopstvenog protivrečnog razvoja. On prevazilazi antisamoupravne tendencije i novu prinudnu podelu rada na upravljački i izvršilački (kao izvor novog, kvaziklasnog struktuiranja). Uspostavljanje novog odnosa industrijalizacije i socijalne strukture našeg društva otvara mogućnosti razvitka totaliteta proizvodnih snaga, ukidanje prinudnog (stihijskog, klasnog) karaktera rada i brže kretanje u društvo slobode. Pisac zaključuje da se u tom smislu može shvatiti Marksova misao — da makoliko „industrijski ustanak” bio parcijalan on u sebi uključuje „univerzalnu dušu”, odnosno vodi razotuđenju.

SADRŽAJ — SOMMAIRE

ČLANCI:
ARTICLES:

	Strana
X Dr Slavoljub Popović: Ostvarivanje zaštite životne sredine u jugoslovenskom samoupravnom sistemu — — — — —	5 ✓
La réalisation de la protection de l'environnement dans le système auto-gestionnaire Yougoslave — — — — —	47
122 X Dr Miodrag Matejić: Instrumenti finansiranja opštih društvenih potreba i njihovi odnosi — — — — —	49 ✓
Les instruments de financement des besoins sociaux généraux et leurs rapports — — — — —	74
X Dr Mihailo Mitić: Primedbe na nacrt zakona o porodici SR Srbije — — — — —	77 ✓
Remarques au projet de loi relative a la famille de la république socialiste de serbie — — — — —	102
122 X Dr Mihajlo Aćimović: Duševno obolela lica kao žrtve krivičnih dela — — — — —	103 ✓
Les personnes atteintes de maladie mentale en tant que victimes des delits criminels — — — — —	110
122 X Dr Dušan Paravina: Zaštita prava radnika — — — — —	111 ✓
La protection des droits des travailleurs — — — — —	145
X Dr Dragoljub Vukčević: Uticaj društveno-političkih zajednica na ekonomski i pravni položaj organizacija udruženog rada — — — — —	147 ✓
L'influence des communautés socio-politiques sur la position économique et juridique des organisations de travail associée — — — — —	164
122 X Dr Slobodan Milenković: Delatnost Ujedinjenih nacija u oblasti uređenja položaja radnika migranata — — — — —	165 ✓
L'activité des nations unies dans le domaine de l'organisation de la position des travailleurs migrants — — — — —	181
X Dr Božidar Krstić: Neke susko-psihijatrijske dimenzije osuđenih alkoholičara — — — — —	183 ✓
Quelques dimensions juridico-psychiatriques des alcooliques condamnés — — — — —	193
✓ Dr Slobodanka Stojičić: Politički i ustavni kompromis u Srbiji 1888. godine — — — — —	195 ✓
Le compromis politique et constitutionnel en serbie en 1888. ème — — — — —	230
122 X Mr Slavka Miladinović: Neka pitanja u vezi sa ulogom, položajem i metodom rada društveno-političkih veća — — — — —	231 ✓
Quelques questions en relation avec le rôle, la position et la méthode de travail des conseils socio-politiques — — — — —	239
Mr Dragan Stanimirović: Marks i evrokomunizam o diktaturi proletarijata — — — — —	241 ✓
Marx et l'eurocommunisme sur la dictature du prolétariat — — — — —	263

	Strana
Mr Milorad Ročkomanović: Kolizioni principi određivanja nadležnog statuta u materiji zakonskog nasleđivanja sa elementom inostranosti — —	265 ✓
Les principes de collision de la détermination du statut compétent en matière de la succession légale avec l'élément étranger — — — — —	279
Mr Vidoje Miladinović: Opozivanje uslovne osude — — — — —	281
Révocation de la condamnation conditionnelle — — — — —	288
Mr Radmila Kovačević-Kuštrimović: Klauzula rebus sic stantibus prema zakonu o obligacionim odnosima — — — — —	289
La clause rebus sic stantibus d'après la loi relative aux rapports d'obligation — — — — —	303
Mr Dara Vilić: Preobražaj pravnog položaja inokosnog poslovnog organa u periodu od 1946 godine do donošenja zakona o udruženom radu	305
La transformation de la condition juridique de l'organe gestionnaire individuel dans la période allant de 1946 jusqu'à l'adoption de la loi sur le travail associé — — — — —	318
Mr Mirosljub Simić: Teorija tumačenja prava Živojina M. Perića —	319
La théorie de l'interprétation du droit de Živojin M. Perić — —	337
Mileva Urošević: Pravednost oporezivanja — — — — —	339 ✓
La légitimité de l'imposition — — — — —	351
Dragan Stojanović: Slobode, prava i dužnosti čoveka i građanina u ustavu SFRJ od 1974. — — — — —	353
Les libertés, et les droits et devoirs de l'homme et du citoyen dans la constitution de la République Socialiste Federative de Yougoslavie de 1974.	375
Mr Dragan Stanimirović: Marksizam i osporavanja — — — — —	377

