UNIVERZITET U NIŠU

ZBORNIK

RADOVA PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

XXII

N I Š
1982

Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu štampan je
uz finansijsku pomoć Republičke zajednice nauke Srbije

IZDAJE:
Pravni fakultet u Nišu, Trg JNA 11

Štampa: Grafička radna organizacija »Prosveta« — Niš
V. Gojka 14

Tiraž: 500 primeraka

Dr Slavoljub Popović
redovni profesor

PRAVNI OKVIRI ZA REGULISANJE ZAŠTITE VODA OD ZAGAĐIVANJA

I. U V O D

Jasno je da preventivne i druge zaštitne mere koje treba da se preduzimaju protiv zagađivanja unutrašnjih voda nužno moraju da se oslanjaju i na sredstva pravne prirode. U sve većem broju čuju se glasovi da mere zakonodavnog karaktera mogu znatno doprineti u pogledu zaštite kvaliteta voda i njihovog zagađivanja. Međutim, poznato je da intervencija zakonodavca u cilju sprečavanja zagađivanja voda nije sasvim nova, jer su još u Srednjem veku preduzimane zakonodavne mere (ovde se ima u vidu i Zakon engleskog Parlamenta iz 1388. godine koji je zabranjivao zagađivanje Temze i njenih pritoka), odnosno zakonodavne mere iz epohe nešto bliže nama (kao što su odgovarajuće odredbe švedskog zakona iz 1734. godine). Međutim, prvi zakon za koji se može reći da je imao u vidu preduzimanje savremenih mera protiv pomenutog fenomena je engleski zakon iz 1876. godine.[1])

Iako su koreni zakonodavne intervencije u pogledu borbe protiv zagađivanja vode prilično duboki i potiču iz Srednjeg veka, ipak pravni osnov u pogledu zaštite voda varira s obzirom da u pojedinim zemljama u tom pogledu do danas ne postoje zajednički pogledi na rešavanje tih problema, što je svakako za žaljenje. Ove razlike proističu najvećim delom iz različitosti političkih, ekonomskih i administrativnih sistema pojedinih zemalja, kao i iz činjenice da zakonodavstvo na razne načine tretira tokove voda (javni domen ili privatni domen). Dok su pojedine zemje donele nove zakone i druge propise koji zadovoljavaju sadašnje zahteve nauke i tehnike u pogledu borbe protiv zagađivanja voda, druge zemlje u vezi s tim imaju zastarele pravne propise koji nisu sposobni da odgovore sadašnjim potrebama u vezi sa problemom borbe protiv zagađivanja voda, dok najzad postoje i zemlje koje nisu donele nikakve pravne propise u ovoj materiji. Isto tako se zapaža, da su odredbe sadržane u pravnim propisima koje dopuštaju borbu protiv zagađivanja voda, heterogene i disperzirane, jer su one donete sa ograničenim dejstvom. Zbog nejedinstvenog zakonodavstva pojavljuje se i proliferacija sredstava, postupaka i sankcija koje su vrlo loše prilagođene cilju koji treba da se postigne. Dispersija propisa u pogledu borbe protiv zagađivanja voda svakako da je od štete po jedinstvo akcije i efikasnost borbe protiv zagađivanja voda, koja se neosporno mora sve-

[1])Litwin: lutte contre la pollution des eaux par l'industrie, str. 23

sti na zajednički plan svih zemalja. Dešava se i to da je odsustvo jedinstvenog nacionalnog zakona u izvesnoj meri kompenzirano lokalnim propisima koji važe na određenoj administrativnoj teritoriji, a što dovodi do nejednakosti normi koje ne mogu uvek da se opravdaju objektivnim lokalnim uslovima ili pak činjenicom da na jednom području postoje izvesne pravne norme, dok na drugim područijima nema nikakvih pravnih normi u tom pogledu.[2])

Integralno upravljanje resursima voda moraće da izazove potrebu inovacija zakonodavnog karaktera. Već se raspolaže gotovo svim tehničkim sredstvima neophodnim za integralno upravljanje, ali ono je često ometano, da bi moglo biti i iskorišćeno, karakterom ad hoc ranije izrađenih i zastarelih projekata i nedovoljnim iskorišćavanjem vodenih resursa. Projekti su vrlo često regulisani različitim uredbodavnim odredbama i administrirani različitim ministarskim službama.

Ističe se da će jedan zakon ili osnovni kodeksi morati da obuhvate odredbe, koje bi regulisale sledeća pitanja: a) uslovi svojine vode koji treba da bude definisani kako u pogledu površinskih, tako i u pogledu podzemnih voda; ako svojina vode ne može biti priznata javnim organima, pravo za državu da reguliše i da kontroliše uslove svojine treba da bude posmatrano kao pitanje od osnovne važnosti (ovo pitanje je od značaja uglavnom za kapitalističke zemlje); b) pravo upotrebe vode, koje treba da bude različito od svojinskog prava; c) očuvanje vode pri čemu treba voditi računa o sledećim aspektima: javno zdravlje, očuvanje zemljišta, poboljšanje raspoloživosti vode, drenaža, smanjivanje zagađivanja i zaštita okoline, itd. d) administriranje pravima na eksploataciju vode; osnivanje komisija za planiranje iskorišćavanja voda koje bi se saglasile sa lokacijom vode fiksirajući obim, upotrebu i vreme korišćenja. Ovaj režim treba da bude administratiran centralno za svaki region ili basen; e) koordinaciju u vezi sa upravljanjem vodnim resursima, s tim da ona mora da bude osigurana drugim uredbodavnim tekstovima, a u vezi sa iskorišćavanjem vode, na primer u šumarstvu, za ribolov, za stanovanje, za iskorišćavanje zemljišta, ljudskih naselja, u rudnicima, agrarnoj reformi, gradskim naseljima i u urbanizmu; f) pitanje zakonodavstva koje je na snazi u pogledu resursa vode, a koje ne bi bilo saglasno sa novim zakonodavstvom ili sa osnovnim kodeksom o vodi, s tim da ono mora da bude ukinuto; g) osnivanje i organizacija upravnih organa i neophodnih institucija da bi bile u stanju da centralizuju administrativno upravljanje vodnim resursima[3]).

Pojedine zemlje su uočile štetnost nepostojanja jedinstvenog zakona u borbi protiv zagađivanja voda i zbog toga su one i donele nove zakone u toku poslednjih nekoliko godina (kao što je, na primer, Finska, Francuska, Japan, Poljska), dok je Holandija vršila pripreme za izradu novog zakona. Kao što je poznato, Jugoslavija je bila donela savezni Osnovni zakon o vodama 1965. godine[4]), koji je 1971. godine prestao da važi kao jedinstveni jugoslovenski zakon.

---

[2]) Litwin, cit. delo, str. 24.

[3]) Referat o temi II podnet na Konferenciji OUN u Štoholmu 1972. god.

[4]) Osnovni zakon o vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 11/65, 50/68, 60/70).

Međutim, i najbolji zakoni i drugi pravni propisi mogu da ostanu mrtvo slovo na hartiji, ako se ne preduzimaju mere za njihovu primenu. Dešava se i to, da se donese veoma dobar zakon, da se u početku primenjivanja tog zakona preduzimaju sve mere koje su njime predviđene, ali da se docnije akcija uspava i zakon uđe u letargiju. Izgleda da je ovo opšta pojava i da zakon malo po malo u toku svoje primene gubi svoju prvobitnu strogost. Da ne bi došlo uvek do ovih pojava smatra se nužnim, da upravni organi i sami budu prožeti ubeđenjem o potrebi strukturne primene zakona i drugih propisa u vezi sa pomenutim problemom.

Smatra se da postoji i opasnost starenja jednog zakona. Tako je, na primer, profesor Jarošinski (Poljska) istakao mišljenje da bi bilo poželjno ustanoviti princip, da svi zakoni koji se donose na administrativne probleme moraju biti revidirani svakih pet godina. Uz rezervu da bi revizija bila ograničena samo na zakone koji regulišu probleme sa tehničkog aspekta, pri čemu se ima u vidu neverovatni progres primenjenih nauka i da bi period obavezne revizije trebalo da iznosi 10 godina; smatra se da bi ovaj princip trebalo da bude usvojen naročito na području zakonodavstva koje se odnosi na zaštitu voda protiv zagađivanja. Ističe se i to, da ima zemalja u kojima se vodi računa o razvoju društvenih zahteva, tehničkog progresa i o nedostacima koji su uočeni u primeni pozitivnih pravnih propisa i da se iz toga izvlače posledice, koje imaju za rezultat donošenje novih zakonodavnih akata. Ističe se primer Velike Britanije, u kojoj je Zakon iz 1951. godine o preventivnim merama protiv zagađivanja voda dopunjen, apstrahujući druge zakonodavne tekstove, novim Zakonom iz 1961. godine, koji je imao u vidu iskustva stečena za vreme primene ranijeg zakona.[5])

II. PRAVNO REGULISANJE U POJEDINIM ZEMLJAMA

Pokušaćemo da u daljem izlaganju ukratko damo pregled najvažnijih propisa o zaštiti voda u pojedinim zemljama.

1. AUSTRIJA — Zakonodavstvo koje se odnosi na očuvanju voda i njihovu zaštitu zasniva se na Zakonu o vodama iz 1969. godine. Kriteriji o kvalitetu uključuju očuvanje svih prirodnih uslova vodenih resursa, a posebno njihovog fizičkog, hemijskog i biološkog sastava. Svaka aktivnost čije otpadne vode mogu da izazovu ili da otežavaju zagađivanje, predmet je izdavanja dozvole za ispuštanje vode, koju izdaje nadležna rečna vlast. Ovaj organ može u posebnim slučajevima nametnuti uslove koji se odnose na dopušteni nivo sadržaja i sastava, temperature, količine, procenat zagađujućih materija. Rečna vlast je takođe ovlašćena da bira i određuje tačke kontrole, da uzima periodično uzorke voda i da ispituje otpadne vode.[6])

2. BELGIJA — Osnovni belgajski Zakon o zaštiti voda datira od 1960. godine. Opšti uslovi koji regulišu uklanjanje otpadnih voda (van

---

[5]) Litwin, cit. delo, str. 26

[6]) Problems of air and water pollution arising in the iron aand steel industry; United Nations; 1970, str. 75.

otpadnih voda iz gradske kanalizacije) regulisani su Prvim Osnovnim dekretom iz 1953. godine. Ovaj dekret uspostavlja kvalifikaciju za vodene tokove, koja se zasniva na osnovnim ciljevima radi kojih se voda upotrebljava.

Prema navedenom zakonu, odnosno i drugim pravnim propisima, lokalni organi mogu biti obrazovani za upravljanje i kontrolu svih vrsta vodoprivrede za područja za koja su oni nadležni.

Dekret donet decembra 1969. godine koji se zasniva na zakonu od 11. marta 1060. godine, reguliše uklanjanje otpadnih voda iz fabričkih instalacija koje služe za površinsku obradu metala.[7])

3. *BUGARSKA* — U Bugarskoj je još 1963. godine donet Zakon o zaštiti vazduha, voda i zemljišta od zagađivanja (od 29. X. 1963. godine) sa Pravilnikom za njegovo sprovođenje.

Ovim zakonom je osnovana Državna sanitarna inspekcija. 1965. godine izdati su propisi u obliku Normi o granici do koje je bilo dopušteno zagađivanje.

U to vreme doneta je Uredba Ministarskog saveta o propisivanju specijalnih mera o zaštiti voda u Sofiji i Perniku.

Zakon o vodama od 5. IV. 1969. — Ovim zakonom u celosti se reguliše korišćenje i zaštita svih vidova voda; nadzemnih voda (tekuće vode, jezera, močvara); podzemnih voda; obalnog mora. Ovaj zakon predstavlja pravi kodeks o vodama.

Kazneni Kodeks od 26. III. 1969 godine predviđa posebne krivične kazne za prestupe u vezi sa zaštitom voda.[8])

4. *FINSKA* — Bazirajući se na Zakonu o vodama iz 1962. godine zabranjeno je zagađivanje vodenih resursa i podzemnih voda. Zaštita podzemnih voda je bezuslovna. Zahtevi za ispuštanje otpadnih voda u vodene tokove podnose se Vrhovnom sudu. Organi uprave su ovlašćeni da uzimaju u obzir stepen zagađivanja, mogućnosti za ponovno prečišćavanje vode i troškove čišćenja u javnim vodama. Među odredbama koje sadrži Zakon o vodama iz 1962. godine, podizanje bilo kakvih instalacija i postrojenja koja mogu da ispuštaju zagađenu vodu predmet je ovlašćenja organa uprave, tj. mora se predhodno pribaviti dozvola odgovarajućeg organa uprave.[9])

5. *FRANCUSKA* — U francuskom pravu treba razlikovati vode koje imaju karakter javnog dobra i vode koje takav karakter nemaju. Vode koje imaju karakter javnog dobra su reke, kanali, jezera i veće plovne bare, vodeni tokovi, kao i veštačka jezera koja treba da obezbede potrebe za vodom stanovništva.

Vode koje nemaju karakter javnog dobra se formiraju od padavina ; to su potoci, kanali, kanali fabrika i irigacioni kanali.

Ističe se da Udruženje pravnika mora raditi na tome da se upoznaju postojeći tekstovi u vezi sa zaštitom prirode i voda i da se predlože mnogi neophodni tekstovi kako na nacionalnom, tako i na

---

7) Isto delo, str. 76.

8) P. Stainov: Problemi na okolinata sreda; izvestija na Instituta za pravni nauki; tom, XXVII; str. 13 i 14.

9) Problems.... str. 78.

međunarodnom planu. Smatra se da borba protiv zagađivanja voda treba da predstavlja permanentnu pravnu preokupaciju državih službi nadležnih za ta pitanja.[10])

6. *HOLANDIJA* — U Holandiji postoje odgovarajući propisi o zaštiti voda kako na nacionalnom, tako i na lokalnom nivou, jer su i opštine ovlašćene da intervenišu svojim normativnim aktima. Dok su se opštine u borbi protiv zagađivanja voda mogle da baziraju na Zakonu o opasnim, škodljivim i neugodnim postrojenjima grupe poldera, provincije i države orjentisale su se uglavnom na donošenje dekreta i naredbi koje su se odnosile na evakuaciju i odstranjivanje upotrebljenih i otpadnih voda u javne vode (reke, kanale, jezera).

Treba istaći da je 1. januara 1970 godine stupio na snagu Zakon o zagađivanju površinskih voda koji je donet posle dugogodišnje pripreme, a docnije su bili doneti i dopunski propisi za izvršenje i primenu toga zakona. Ovaj zakon čini razliku između voda kojima upravlja država i drugih voda. Ministar saobraćaja i voda prema navedenom Zakonu ima ovlašćenja u materiji evakuacije otpadnih materija u vodama kojima upravlja država, kao i na jednom delu visokog mora, koji deo treba da bude određen. Za druge vode nadležni su organi provincijskih uprava.

Zakon stimuliše da se može uvesti vrsta takse odnosno poreza na industrije ili lica koja bacaju otpatke u površinske vode. Fondovi koje država prikupi od ovih poreza i taksa moraju da budu namenjeni sa subvencije onim organima i organizacijama koji su obavezni da preduzimaju mere u cilju eliminisanja ili sprečavanja zagađivanja vode. Kvalitet podzemnih voda postaje isto tako sve značajniji. Posledice zagađivanja podzemnih voda mogu da budu vrlo teške i ozbiljne i zaštita protiv ove pretnje mora biti integrisana u celokupno upravljanje vodama zemlje.

Postoji samo Zakon o podzemnim vodama koje služe kao voda za piće, dok su izvesne provincijske uprave propisale naredbu u cilju da regulišu korišćenje podzemnih voda. Uopšte uzev korišćenje podzemnih voda može biti zaštićeno samo u okviru opšteg regulisanja koje bi obuhvatilo čitavu teritoriju. Zbog toga je u pripremi jedan opšti zakon koji se odnosi na korišćenje i zagađivanje podzemnih voda.[11])

7. *JAPAN* — *(1.) Zakon o očuvanju kvaliteta vode i Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika.* — Decembra 1958. godine donet je Zakon o očuvanju kvaliteta vode, a marta 1959. godine stupio je na snagu Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika. Pomenuti Zakon o očuvanju kvaliteta vode dao je ovlašćenje generalnom direktoru Ekonomske agencije da označi vodena područja u okviru kojih su se događala značajna zagađivanja ili je postojala mogućnost za pojavu zagađivanja. Trebalo je ustanoviti i standarde u vezi sa otpadnim vodama, a u okviru označenih područja, dati granice dopuštenog zagađivanja otpadnim vodama koje ističu iz industrijskih fabrika i drugih izvora zagađivanja.

---

10) R. Kieffe: La défense de l'homme contre les pollutions; Editions A. Pedone; Paris.

11) L'Hygiéne du Milieux aux Pays Bas; la Haye; 1971. godine.

Međutim, ukoliko dođe do povrede standarda o otpadnim vodama, zakon je predviđao samo instruktivne odredbe. Prema tome, pomenuti zakon je predviđao da ispuštanje otpadnih voda iz postrojenja treba da bude regulisano posebno putem zakona o kontroli otpadnih voda iz fabrika, putem Zakona o bezbednosti u rudnicima i putem Zakona o o kanalizaciji.

Zakon o kontroli otpadnih voda iz fabrika postavljao je zahtev o notifikaciji pre izgradnje postrojenja koja mogu da ispuštaju otpadne vode. U slučaju da otpadne vode iz takvih postrojenja nisu u saglasnosti sa standardima o otpadnim vodama, zakon predviđa mogućnost izdavanja naredbe u cilju otklanjanja nedostatka na takvim postrojenjima. Do 1970. godine bili su propisani standardi za otpadne vode iz fabrika za 81 javno vodno područje, uključujući reke koje teku kroz široka gradska područja i obalne vode kao što su Micušima obalna voda, a na području Okajama prefekture i Dokal zaliva na području grada Kitakuši.

(2.) Propisivanje standarda o kvalitetu životne sredine. Osnovni zakon o kontroli zagađivanja životne sredine). Ovaj Zakon je donet avgusta 1967. godine. Prema članu 9. ovog Zakona „u vezi sa uslovima životne sredine koji se odnose na zagađivanje vazduha, voda i zemljišta i buku, vlada Japana je ovlašćena da potpiše standarde o kvalitetu životne sredine, čije je održavanje i poštovanje poželjno u cilju ljudskog zdravlja i očuvanja životne sredine.

(3.) Zakon o kontroli zagađivanja voda. — Uprkos progresu koji je učinjen donošenjem Osnovnog zakona o kontroli zagađivanja životne sredine, Zakona o očuvanju kvaliteta voda i odgovarajućih podzakonskih propisa, postalo je jasno da su se mere kontrole često primenjivale i preduzimale posle vrlo ozbiljnih pojava zagađivanja voda. Zbog toga je decembra 1970. godine donet nov Zakon o kontroli zagađivanja voda koji je bio rezultat kombinacije ranijeg Zakona o kvalitetu voda i Zakona o kontroli otpadnih voda iz fabrika. Ovaj zakon je stupio na snagu 24. juna 1971. godine. Istovremeno sa stupanjem na snagu pomenutog zakona doneti su i stupili su na snagu i naredbe i propisi kao što je Naredba Vlade o izvršenju pomenutog zakona, Naredba Ministarskog saveta, o propisivanju standarda za ispuštanje otpadnih voda i propisa koji su se odnosili na metode monitornog sistema.

Prvi cilj donošenja novog Zakona o kontroli zagađivanja voda sastojao se u tome, da se propišu standardi za otpadne vode, koji bi se primenjivali na sve javne vode, bilo da se radi o vodama zagađenim ili ne; drugi cilj pomenutog zakona sastojao bi se u pooštravanju mera koje su predviđene standardima o otpadnim vodama. U novom Zakonu je predviđeno da svaka povreda standarda o otpadnim vodama mora odmah da bude kažnjena; treći cilj se sastojao u prenošenju ovlašćenja za primenu zakona na lokalne organe; četvrti cilj se sastojao u kreiranju monitornog sistema i sistema nadzora nad javnim vodenim područjima i u ustanovljavanju preduzimanja hitnih mera u slučaju pojava kriza zagađivanja.[12])

---

[12]) Water Pollution Control in Japan; 1972. godine.

8. ITALIJA — Problemi zagađivanja postaju sve ozbiljniji u Italiji zbog tehnološkog procesa i demografske ekspanzije. Konačno radi se o problemima koji proističu iz unošenja u prirodne cikluse proizvodnje sredstava, značajnog faktora povećavanja destruktivne akcije u razvoju industrijskog društva. Zapaža se da se fenomen zagađivanja sada širi na sve veće teritorije, sa štetama sve ozbiljnijim za faunu, floru i pejsaž, ozbiljno preteći po zdravlje ljudi.

Ali uprkos ozbiljnosti situacije u Italiji sve donedavno nisu postojali zakonodavni tekstovi (organski) u materiji zaštite i borbe protiv zagađivanja.[13]) U vezi sa materijom zagađivanja voda, sadašnje mere koje su na snazi isključivo teže da zaštite javno zdravlje i one su sadržane pored ostalog i u Krivičnom zakoniku i u zakonodavnim tekstovima u materiji higijene i zdravlja, u materiji regulisanja voda i hidrauličnim radovima, u materiji ribolova, materiji regulisanja rada u rudnicima, u materiji regulisanja rada industrije i u materiji o agrikulturi i u asanaciji.

Krivični zakonik predviđa sankcije u slučaju trovanja vode, izmene ili falsifikovanja životnih namirnica ili poplava. Ove odredbe odnose se na više slučajeva, tako da se mogu posmatrati i kao odredbe o zagađivanju voda.

Kraljevski dekret br. 368 od 10. maja 1904 godine sadrži odredbe koje se odnose na zabranjene akte radovima asanacije.

Kraljevski dekret broj 1285 od 14. avgusta 1905. godine, kao i neki drugi dekreti uglavnom regulišu izvesna pitanja u vezi sa vodama, ali ne neposredno i direktno problem zagađivanja voda. To je slučaj sa mnogim drugim dekretima koji su doneseni u toku XX veka.

Međutim, jedna skorašnja parlamentarna inicijativa ima za cilj da se donese Zakon o zabrani proizvodnje i korišćenja deterdženata koji nisu biorazgrađujući.

Sem toga i Vlada je uzela inicijativu da pripremi Zakon koji bi regulisao na harmoničan način celokupnu materiju koja bi obuhvatila sve vidove zagađivanja voda.[14])

9. MAĐARCKA — 1964. godine Mađarska vlada donela je Zakon o smanjivanju zagađivanja voda. Ovaj zakon predstavlja gornje granice zagađivanja za vode u rekama, vodene tokove, prirodna jezera, kanale i rezervoare koji se upotrebljavaju za javno snabdevanje. Preduzeća koja vrše zagađivanje preko dozvoljenih standarda su odgovorna i mogu da budu kažnjena novčanom kaznom čiji se iznos navodi u zakonu. Nadležna tela za upravljanje vodama mogu odstupiti od propisa, ako uslovi datog vodenog toka to dopuštaju (nivo vode, sposobnost vode za samoprečišćavanje itd.). Obim odstupanja ustanovljava se na osnovu mišljenja eksperata i stručnjaka koje daje Institut za istraživanje i upravljanje vodama i po instrukcijama Komisije za upravljanje vodama kao centralnog organa.

10.. RUMUNIJA — U Rumuniji je donet Zakon o zaštiti čovekove sredine od 23. juna 1973. godine[15]). Ovim zakonom pored ostalog reguliše

---

13) Vidi Zakon o zaštiti okoline i borbi protiv zagađivanja od 18. 6. 1977.
14) Izveštaj italijanske Vlade na Konferenciji OUN u Štokholmu, 1972.
15) Dokumentacija za zakonodavstvo Savezne skupštine od januara 1974. god.

se i zaštita voda. Prema tom zakonu (član 11), površinske i podzemne vode i vode unutrašnjeg i teritorijalnog mora podležu zakonskoj zaštiti kao izvori za snabdevanje stanovništva i zadovoljavanje drugih privrednih potreba, i kao sredina za podvodni život. Zaštiti takođe podležu rečna korita, slivnici i obale površinskih voda, strme obale i plaže, dno unutrašnjih i teritorijalnih morskih voda, priobalje, kao i postojeći objekti i oni koji se grade na vodi ili u vezi sa vodom.

11. SAVEZNA REPUBLIKA NEMAČKA — U vezi sa problemom zagađivanja voda posebna situacija postoji u državama sa federativnim uređenjem, kao što su to Savezna Republika Nemačka i Sjedinjene Američke Države. Ovo zbog toga, što se savezni zakon ograničava da uspostavi samo opšte okvire normativnog regulisanja, s tim da se detaljnije normiranje prepušta članicama federativne države, što ima za posledicu odsustvo jedinstvenosti u regulisanju pravnog režima voda. Otuda se kod federativnih država pojavljuje problem zakonodavne nadležnosti različitih članica federacije, što ima za posledicu stvaranje jednog mozaika od normativnih akata.[16]) U federativnim državama postavlja se pitanje nadležnosti kako saveznih organa, tako i članica federacije a naročito u pogledu odgovornosti organa uprave u vezi sa zaštitom vode.

U Saveznoj Republici Nemačkoj ustav ovlašćuje savezne organe, to jest federaciju da može donositi samo okvirne zakone o režimu vode. Takav zakon koji sadži naročito ovlašćenje zemljama da donesu svoje zakone i druge norme donet je 1957. godine i dopunjen u toku 1960. i 1962. godine zakonima pojedinih zemalja. Ističe se[17]) da je ovakva zakonodavna i pravna situacija veoma nezadovoljavajuća zbog heterogenosti zemaljskih zakona (šta više ni pitanje sopstvenosti voda — to jest da li je to država ili se vode nalaze u privatnoj svojini — nije na jedinstven način regulisano), što se vrlo štetno odražava na efikasnost borbe protiv zagađivanja voda. Federalni zakon iz 1960. godine o čistoći saveznih vodnih tokova bio je predmet sukoba nadležnosti između federacije i zemalja: Savezni ustavni sud je Odlukom od 30. oktobra 1962. godine taj sukob rešio tako, da je proglasio ništavnim veliki broj zakonskih odredaba — koje su po mišljenju jednog autora predstavljale veoma značajan progres u zaštiti voda — a zbog toga, što su odredbe pomenutog zakona zahvatale u prava zemalja da one svojim zakonima regulišu tu materiju. Zbog toga su i mere koje su imale za cilj da zaustave zagađivanje vodnih tokova koji su proglašeni saveznim i koji su svakako najznačajniji i od kojih su se očekivali dobri rezultati bile stavljene van snage. Izražava se sumnja, da će zemlje preduzeti na sebe takvu brigu ili da će na drugi način preduzimati efikasne mere za zaštitu voda. Smatra se da bi u tom pogledu bila nužna kooperacija između zemalja a u cilju da se učini efikasnim borba protiv zagađivanja vodenih tokova, koje su od interesa za veći broj zemalja i da bi savezna vlada pojavljujući se kao viša vlast mogla pružiti pomoć takvoj kooperaciji.[18])

---

[16]) Litwin, cit. delo, str. 32.
[17]) Litwin, cit. delo, str. 32.
[18]) Litwin, cit. delo, str. 33.

(1) Zakonodavstvo koje se odnosi na kvalitet voda.[19]) Zakonske odredbe koje se odnose na specifična područja upravljanja vodom poznate su u Nemačkoj više stoleća.

Osnovni zakon iz 1949. (nemački Ustav) daje federaciji pravo da izda opšte propise u svim značajnim materijama koje se tiču zaštite voda i vodnih resursa. Koristeći ova ovlašćenja Savezna vlada donela je Zakon koji se odnosi na upravljanje vodnim resursima (savezni Zakon o vodama od 27. jula 1957. godine). Ovaj zakon je dopunjen sa nekoliko amandmana koji su doneti docnije. U okviru svog regionalnog zakonodavstva o vodama, zemlje (federalne jedinice) dopunile su i upotpunile zakonodavstva odnosno zakonodavne okvire predviđene saveznim zakonom o vodama.

Savezni zakon o vodama i zakoni zemalja (federalnih jedinica) o vodama rukovode se principom da je voda jedan od životnih osnova za stanovništvo, industriju i poljoprivredu i kao takva da ona mora biti zaštićena i da se njom mora upravljati u interesu dobrobiti čitave zajednice i da životna snaga koju daje prirodi i pejsažu mora biti sačuvana. Pri svemu tome, najveći broj odredaba sadržanih u zakonima o vodama sadrži principe javnog prava. Pravila koja se odnose na kvalitet i kvantitet voda predstavljaju bitnu karakteristiku ovog zakonodavstva. Ove odredbe su tesno povezane i primenjuju se kako na površinske, tako i na podzemne vode.

Predviđeno je da se mogu ustanoviti posebne zaštitne vodne zone, a u cilju da se sačuvaju postojeća ili planirana postrojenja za javno snabdevanje vodom.

Kontrola vode predstavlja permanentnu funkciju vodnih organa. U slučaju povreda propisa o vodama oni su ovlašćeni da preduzmu odgovarajuće akcije.

Treba dodati da pored preventivne zaštite putem administrativnih mera, vode su zaštićene i primenom krivičnog zakonika. Šta više odredbe o civilnoj odgovornosti, tj. odgovornosti prema građanskom zakoniku isto tako predstavljaju efektivni instrument zaštite. Prema odredbama Saveznog zakona o vodama odgovorno lice u fabrici ili fabrika koja je prouzrokovala zagađivanje vode je odgovorna za plaćanje štete.[20])

(2) Okvirne odredbe u pogledu podzemne vode nalaze se u nemačkom Zakonu o vodama, i to u čl. 33—35.

12. *U SJEDINJENIM AMERIČKIM DRŽAVAMA* postoji takođe savezni Zakon o kontroli zagađivanja voda (Federal Water Pollution Control Act) — (iz 1956. godine koji je dopunjen 1961. godine) prema kome svaka od 50 država ima sopstveno pravo i svoj postupak u ovim pitanjima, stim da se zakonodavni sistemi različitih zemalja veoma mnogo razlikuju među sobom. U cilju da se regulišu pojedina pitanja koja su naročito od interesa za sve ili više državica, federacija preduzima akcije za sazivanje konferencije zainteresovanih državica kako bi

---

[19]) V. i Zakon o dažbinama za ispuštanje otpadnih voda u vodi (Gesetz über Abgaben für das Einfeiten von Abwasser in Gewässer; BGBI — I, 1976, br. 118, str. 2721 — 2725

[20]) Report of the Federal Republic og Germany on human enviromment; 1972; str. 15 i 16.

se na tim konferencijama doneli zaključci o preduzimanju odgovarajućih mera. Isto tako i dve ili više državica koje su neposredno zainteresovane za regulisanje određenih pitanja u vezi sa vodnim tokovima takođe treba da regulišu pitanja od interesa za sve državice koje su zainteresovane za tokove određenih reka odnosno za jezera.

Pomenutim zakonom se, pored ostalog, utvrđuje gornja granica sastojaka koje industrijska preduzeća mogu ispuštati u reke i jezera.

Uprkos postojanju ovih i drugih zakona, problem zagađivanja voda u SAD još uvek postoji, delom zbog toga što se ovi zakoni nisu u praksi na odgovarajući način sprovodili. Ističe se da za takvo stanje postoji pet osnovnih razloga: 1) zakoni, posebno lokalni propisi, su loše sastavljeni; 2) nedostatak kadrova dovoljno kvalifikovanih da utvrđuju povrede (stručni kadar je u ovoj službi slabo plaćen, te ima više računa da radi u privatnoj industriji); 3) nedostatak opreme i fondova za sprovođenje zakona; 4) problem zagađenosti zaseca u političke granice (recimo jezero Iri prolazi kroz četiri federalne jedinice, tako da akcije samo jedne od njih imaju parcijalne efekte); 5) nedostatak opšteg javnog interesa, budući da ljudi još uvek nisu dovoljno svesni urgentnosti ovog problema.[21])

13. U SOVJETSKOM SAVEZU postoji veći broj propisa koji regulišu korišćenje i zaštitu voda. Navešćemo hronološki redom pojedine propise. April 1960; Ministarstvo za geološke poslove i Glavni državni sanitarni inspektor doneli su propis o korišćenju i zaštiti podzemnih voda u SSSR; 22. april 1960. donet je propis o merama za regulisanje upotrebe i povećane zaštite vodnih resursa u SSSR;

9 maja 1960; Ministarski savet Ruske Socij. Republike doneo je propis o zaštiti i upotrebi prirode u basenu Bajkalskog jezera;

9. avgusta 1960. RSFSR donela je propis o regulisanju upotrebe komunalnih vodovoda i kanalizacije;

8. septembra 1960. donet je propis o kontroli otpadnih voda iz rudnika u RSFSR;

18. februara 1963. donet je propis o kaznama za štete nanete prirodi i vodi u RSFSR;

29. oktobra 1963. godine Ministarski savet SSSR odredio je dužnost za državnu sanitarnu inspekciju;

26. oktobra 1966. propisane su mere za ukidanje premije zbog neizvršavanja plana u određenom periodu i mere za zaustavljanje zagađivanja u ribnjacima;

2. oktobra 1968. Ministarski savet SSSR doneo je propis o merama za sprečavanje zagađivanja Kaspijskog jezera;

7. februara 1969; donet je Zakon o zaštiti Bajkalskog jezera;

26. februara 1969; donet je propis o hitnim merama za zaštitu Crnog mora od razaranja i za racionalno korišćenje teritorije namenjene turizmu na obalama Crnog mora;

---

[21]) Schooner B. i Scheriff D.: Public Relations Law, Environmental Pollution; Cliveland State Law Review, br. 3/69. str. 467—472 („Strani pravni život", pr. 69—69).

12. decembra 1970; doneti su Principi za zakonodavstvo o vodama Sovjetskog Saveza i sovjetskih republika;

24. septembra 1971; donet je Zakon o zaštiti Bajkalskog jezera.[22])

Zaštita životne sredine u SSSR. Racionalno iskorišćavanje, zaštita i reprodukcija prirodnih resursa, brižljiv odnos prema prirodi — predstavljaju sastavni deo programa izgradnje komunizma u SSSR. Velike zadatke u vezi sa unapređenjem zaštite prirode i poboljšanja iskorišćavanja prirodnih bogatstva obeležava 24. zasedanje KPSS. Vrhovni sovjet SSSR doneo je poslednjih godina vrlo važne zakonodavne akte, kao Osnove zakonodavstva o zemlji Saveza SSSR i saveznih republika, Osnove vodnog zakonodavstva Saveza SSSR i saveznih republika o zaštiti zdravlja. Odgovarajuće kodekse i zakone donele su takođe i savezne republike.

U 1971 — 1972. godini bile su objavljene odluke CKKPSS i Saveta ministara (Ministarskog saveta SSSR) o dopunskim merama u vezi sa obezbeđivanjem racionalnog iskorišćavanja i zaštite prirodnih bogatstava jezera Bajkal, o merama u vezi sa sprečavanjem zagađivanja Volge i Urala i Kaspijskog mora.

20—21. IX. 1972. godine na zasedanju Vrhovnog sovjeta SSSR raspravljalo se o merama za dalje poboljšanje zaštite prirode i racionalno iskorišćavanje prirodnih resursa.

Smatra se da u vezi sa zaštitom prirode i iskorišćavanja prirodnih resursa stoje važni zadaci i za pravnu nauku, koja je pozvana da dalje vrši razrađivanje putem propisa a na osnovu dubokih teoretskih proučavanja i uopštavanja iskustava u vezi sa primenom važećih pravnih akata, tako da pravna nauka može da daje i preporuke za usavršavanje zakonodavstva i poboljšanja delatnosti državnih organa i organizacija u oblasti zaštite prirode i iskorišćavanju njenih bogatstava. U vezi s tim naročito je značajna odluka Vrhovnog saveta SSSR. „O merama za dalje poboljšanje zaštite prirode i racionalno iskorišćavanje prirodnih resursa.[23])

Ministarstvo javnog zdravlja SSSR vrši kontrolu javnog zagađivanja voda uglavnom preko epidemioloških instituta koji postoje u svim glavnim gradovima. Na osnovu priznatih principa navedeni organi izradili su elaborat „Osnovni principi za planiranje mera u cilju sprečavanja zagađivanja atmosfere i voda otpadnim materijama koje proizilaze i koje su posledica rada postrojenja za proizvodnju gvožđa i čelika". Ovi principi koji su sadržani u pomenutom elaboratu uglavnom su sledeći:

mora se voditi računa o javnom zdravlju i tehničkim zahtevima a u vezi sa čistoćom vazduha i voda i sa raznim procesima u industriji;

moraju se utvrditi karakteristike štetnih emisija;

utvrditi preporuke u vezi sa održavanjem čistoće vazduha i voda;

ustanoviti metode koje imaju za cilj da primene zaštitne mere protiv zagađivanja vazduha i voda.

---

[22]) Goldman: The Spolis of Progress, str. 291—299.

[23]) S. Šumšučenko: Usavršavanje sistema organa za zaštitu prirode („Sovetskoe gosudarstvo i pravo", br. 1/73, str. 75 i dalje).

Naučni i tehnički instituti moraju se pridržavati navedenih principa naročito pri planiranju izgradnje novih industrijskih postrojenja za proizvodnju čelika i gvožđa, kao i pri planiranju izgradnje drugih industrijskih preduzeća i postrojenja.[24])

III — PRAVNO REGULISANJE ZAŠTITE VODA U JUGOSLAVIJI

U Jugoslaviji je još 1965. godine bio donet Osnovni zakon o vodama (»Službeni list SFRJ«, br. 13/65, 50/68, 60/70), koji je postavio principe za regulisanje režima voda na čitavoj teritoriji Jugoslavije. Donošenjem Ustavnih amandmana iz 1971. godine ovaj zakon je, sem nekoliko odredaba koje su zadržane na snazi, prestao da važi kao savezni zakon, ali ga je veći broj republika prihvatio kao svoj zakon do donošenja odgovarajućih republičkih zakona. Pomenuti Osnovni zakon o vodama prestao je da važi krajem 1973. godine. Ustavnim amandmanima iz 1971. godine, kao i Ustavom SFRJ ovlašćene su republike da svojim zakonima regulišu režim voda, izuzev kada se radi o međurepubličkim i međudržavnim vodotocima, za čije je regulisanje nadležna federacija.

Koristeći ovlašćenje iz Ustavnih amandmana od 1971. godine i Ustava SFRJ, Savezna Skupština je donela Zakon o međurepubličkim i međudržavnim vodama (»Sl. list SFRJ«, br. 2/74, 29/76).

Navedeni zakon se pre svega odnosi na međurepubličke vode, pod kojom se podrazumevaju vodotoci koji su od interesa za dve ili više republika. U te vodotoke se mogu uvrstiti: Dunav, Sava, Drava, Mura, Drina, Drim, Lepanac, Pčinja i druge. Svakako da je Sava najznačajnija s obzirom da sliv Save pokriva oko 37% ukupne površine jugoslovenske teritorije i da su za njegovo uređenje zainteresovane četiri republike.

Pod međudržavnim vodama podrazumevaju se vodotoci koji čine ili presecaju međudržavnu granicu. U međudržavne vode spadaju: Dunav, Tisa, Mura, Drava, Soča, Bojana, Crni Drim, Beli Drim, Vardar, Strumica, Dragovštica, Zlatica, Tamiš i Begej, Nera i niz drugih manjih vodotoka. Radovi na sektorima od zajedničkog interesa na ovim vodotocima usaglašavaju se bilateralnim međudržavnim ugovorima sa susednim zemljama. Odgovarajuća usaglašavanja se vrše i na Ohridskom, Prespanskom, Dojranskom i Skadarskom jezeru i na vodama obalnog mora Jugoslavije.[25])

2. — Jugoslavija ima vrlo složen zakonodavno—pravni sistem.

Federacija, kao što je rečeno ima prilično uzan domen regulisanja u vezi sa vodama. Stoga su sva ostala pitanja u vezi sa regulisanjem režima voda prepuštena republikama i pokrajnama[26]).

---

[24]) Problems of air and water pollution arising in the iron and steel industry; United Nations; 1970; str. 85.

[25]) Obrazloženje predloga Zakona o međurepubličkim i međudržavnim vodama (koji je objavljen u „Sl. 1. SFRJ", br. 2/74, 24/76).

[26]) Republike i pokrajne su donele sledeće zakone:
B i H: Zakon o vodama (36/75, 41/75)

3. — Međutim, za izvršavanje i sprovođenje zakona u praksi od primarnog značaja su i *podzakonski propisi* koje donosi izvršni organ društveno—političke zajednice ili odgovarajući organi uprave federacije, republike ili pokrajine. Dešavalo se da se bez donetih podzakonskih propisa ne može izvršavati i sprovoditi ni važeći zakon.

4. — U vezi sa normativnim regulisanjem režima voda u Jugoslaviji su vrlo značajni i *samoupravni opšti akti.* Pre svega ovde imamo u vidu društvene dogovore različitih društvenih struktura ili dogovora organa društveno—političkih zajednica i samoupravne sporazume.

Društvenim dogovorima se regulišu pitanja od šireg društvenog interesa, s tim da društveni dogovori, po pravilu, nemaju karakter opšte *pravne* norme.

Putem dogovora društveno—političke zajednice usklađuju svoje interese. Takvi dogovori (društveni dogovori) su zaključeni u vezi sa uređenjem sliva Save i Neretve.

(1) Odredba člana 244. Ustava SFRJ predviđa pored ostaloga da se zajednički interesi naroda i narodnosti, kao i radnih ljudi i građana pored ostalog ostvaruju i neposrednom saradnjom i dogovorom republika, autonomnih pokrajina, opština i drugih društveno—političkih zajednica.

Takav jedan dogovor zaključen je između pribrežnih opština i izvesnih drugih organizacija, kao i gradova Zagreba, Sarajeva i Beograda o zajedničkim akcijama opština i gradova na sprečavanju zagađivanja voda u slivu reke Save. Ovaj dogovor (koji ima naziv društveni dogovor) objavljen je u »Službenom listu SFRJ«, br. 6/80[27]).

Pored izvesnih deklarativnih uvodnih odredaba u pomenutom Društvenom dogovoru najpre se ističe cilj ovog društvenog dogovaranja. Taj cilj se sastoji u trajnoj i koordiniranoj aktivnosti na zaštiti od zagađivanja voda reke Save i njenih pritoka, koja se preduzima u osnovnim organizacijama udruženog rada i mesnim zajednicama, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem u opštini, odnosno gradu i između opština i gradova. U daljim odredbama se navode instrumenti putem kojih treba da se ostvaruje aktivnost na realizaciji ciljeva ovog društvenog dogovora.

Ovim društvenim dogovorom opštine i gradovi se se obavezali da spreče svako dalje zagađivanje reke Save i njenih pritoka koji može nastati izgradnjom privrednih i drugih objekata. U daljim odredbama ovog Društvenog dogovora navode se detaljnije obaveze opština i gradova u vezi sa zaštitom reke Save i njenih pritoka od zagađivanja.

Srbija: Zakon o vodama (33/75, 18/76, 21/76, 14/77, 44/77)
Zakon o fluorisanju vode za piće (1/71, 5/71)
Hrvatska: Zakon o vodama (53/74, 14/76)
Crna Gora: Zakon o vodama (22/81, 27/81)
Slovenija: Zakon o vodah (38/81)
Makedonija: Zakon na vodite (6/81)
SAP Vojvodina: Zakon o vodama (24/77)
SAP Kosovo: Zakon o vodama (30/76, 20/78)

[27]) Ovo nije čist dogovor iz čl. 244. Ustava SFRJ, jer su u njemu učestvovale i druge organizacije, van društveno — političkih zajednica, zbog čega je nazvan društveni dogovor.

Učesnici ovog Društvenog dogovora su se obavezali da najmanje jedanput godišnje razmatraju ostvarivanje ovog dogovora i efekte koji se postižu.

Treba dodati da je ovaj Društveni dogovor potpisan ne samo od strane pribrežnih opština, već i od strane Saveza gradova i opština SR Hrvatske, Zajednice opština i gradova SR Bosne i Hercegovine i Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije.

(2) U Mostaru je 22. maja 1981. godine, potpisan i Društveni dogovor o zajedničkim akcijama opština na sprečavanju zagađivanja i unapređivanju kvaliteta voda u slivu reke Neretve i dela Jadranskog mora na području ušća. (»Narodne novine« br. 31/81).

Ovaj Društveni dogovor potpisale su opštine Konjic, Prozor, Jablanica, Mostar, Lištica, Livno, Gruda, Nevesinje, Gacko, Stolac, Ljubinje, Krapina, Imotski, Bileće, Trebinje, Metkovići, Kardeljevo, Neum, Makarska, Korčula i Dubrovnik. Društveni dogovor je potpisala i Skupština Zajednice opština Split, Zajednica opština i gradova SR Bosne i Hercegovine, Savez gradova i opština SR Hrvatske i Stalna konferencija gradova i opština Jugoslavije.

Pomenutim društvenim dogovorom se utvrđuje zajednička politika racionalnog korišćenja i trajna i koordinirana aktivnost na zaštiti od zagađivanja i unapređenju kvaliteta voda reke Neretve, njenih pritoka, jezera, kao i delu Jadranskog mora na području ušća, koji se sprovodi u osnovnim organizacijama udruženog rada, mesnim i samoupravnm interesnim zajednicama, samoupravnim sporazumevanjem i društvenim dogovaranjem u opštini i između opština.

U ovom Društvenom dogovoru se dalje navode aktivnosti putem kojih treba da se realiziraju ciljevi ovog Društvenog dogovora.

U daljim odredbama Društvenog dogovora navode se obaveze opština a radi ostvarivanja ciljeva ovog društvenog dogovora.

Posebno su Društvenim dogovorom utvrđene i obaveze Zajednice opštine i gradova, Saveza gradova i opština i Stalne konferencije gradova i opština Jugoslavije.

Radi usklađivanja svojih interesa i aktivnosti u ostvarivanju ovog Društvenog dogovora učesnici dogovora formirali su koordinacioni odbor koji ima naročito zadatak da prati sprovođenje Društvenog dogovora, da usklađuje rad na ostvarivanju ciljeva Društvenog dogovora i da vrši druge poslove u Društvenom dogovoru.

5. Putem društvenih dogovora i samoupravnih sporazuma se mogu osnovati samoupravne interesne zajedice za zaštitu čovekove sredine ili određenog vodnog područja. Na primer, već nekoliko godina postoji *Samoupravna interesna zajednica za zaštitu Pounja.*

Putem samoupravnih sporazuma regulišu se po pravilu odnosi između organizacija udruženog rada. Naime, samoupravnim sporazumom se uređuju i usklađuju društveno—ekonomski i drugi samoupravni odnosi i interesi u društvenoj reprodukciji i drugim oblicima ostvarivanja društveno—ekonomskog položaja radnika i drugih radnih ljudi i njihovih samoupravnih organizacija i zajednica (čl. 586 žur).

5. Samoupravne organizacije i zajednice donose i druge samoupravne opšte akte (pravilnike i dr.) a u cilju regulisanja zaštite životne

sredine, a posebno u cilju zaštite voda od zagađivanja, ako se radi o industrijama čije otpadne vode zagađuju reke.

IV — MERE U VEZI SA ZAŠTITOM VODA OD ZAGAĐIVANJA

1. Na osnovu odredaba zakona pojedinih zemalja, i programa u vezi sa zaštitom voda od zagađivanja, mogu se sagledati mere, koje se podrazumevaju u cilju zaštite voda. Sve ove mere mogu se podeliti na:

a) preventivne mere; i

b) represivne mere.

Svakako da su preventivne mere od daleko većeg značaja, jer one treba da otklone 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:

(1) klasifikacija i kategorizacija voda;

(2) propisivanje standarda o kvalitetu voda;

(3) preduzimanje sanacionih mera za zaštitu voda;

(4) izdavanje dozvole i odobrenja za izgradnju i rekonstrukciju objekata koji mogu zagađivati vodu;

(5) uvođenje poreza i taksa na otpadne vode;

(6) instaliranje uređaja za kontrolu zagađenosti voda, itd.

2. Zagađivanje voda predstavlja vrlo dinamički fenomen sa različitih aspekta. Zagađivanje voda može se klasifikovati sa aspekta proučavanja na mehaničko, hemijsko, organsko i mešovito. S obzirom na poreklo zagađenosti obično se vrši razlika između: mehaničkog zagađivanja, hemijskog zagađivanja, zagađivanja fito—sanitarnim proizvodima, organskim zagađivanjima, termičkim zagađivanjama, sintetičkim deterdžentima, radioaktivnim materijama i mešovitim zagađivanjima.

S obzirom na složene uzroke koji dovode do zagađivanja voda, nužno je da se organizuje sistematska borba protiv zagađivača voda i to putem različitih sredstava. Borba protiv zagađenosti voda zahteva ne samo učešće javnih organa u tome, već isto tako i učešće industrijskih i drugih preduzeća, kao i pojedinca. Iskustvo je pokazalo da se ova borba može uspešno voditi samo uz pretpostavku postojanja normativnih pravnih akata koji regulišu ta pitanja, ali uz istovremenu podršku industrije, kao i državne administracije, kao i uz podršku sredstava informacija. Svakako da će nas u ovom radu prvenstveno interesovati, kao što smo to na početku rada naglasili, pravni aspekt problema zagađivanja voda, tj. nastojaćemo da ispitamo oblike pravnog regulisanja ovog problema u pojedinim zemljama.

U toku poslednjih decenija zaštita voda protiv zagađivanja postala je veoma značajna i urgentna briga svih odgovarajućih faktora u većini evropskih zemalja[28]). U većini evropskih zemalja javne vlasti su dosta dugo vremena u većoj ili manjoj meri obraćale pažnju na pitanje zagađivanja voda, ali se ističe, da je očigledno da su događaji u vezi

[28]) V. O. Jeag: La lutte contre la pollution des eaux en Europe; coopération sur la base internationale en »Recueil de la Conference de Géneve«, cit. prema Litwin, str. 16.

sa naglim povećanjem zagađivanja voda i umnožavanjem uzoraka, koji dovode do zagađivanja voda ukazali da intervencija samo jedne administracije nije dovoljna.

Zbog značaja ovih problema interesovanje svih struktura društva postaje svakim danom sve veće, a što ima i za posledicu veliki broj objavljenh knjiga i drugih publikacija baš u vezi sa ovim problemom. Ističe se da se skoro svakog dana pojavljuje po jedno značajno delo u vezi sa predmetom zagađivanja voda. Isto tako veliki broj konferencija kongresa i drugih skupova uzimaju problem zagađivanja voda kao temu njihove diskusije i raspravljanja. Svake nedelje u svetu se održava po jedna manifestacija, a ponekad i dve tri koje se odnose na pomenuta pitanja.[29]) Međutim, dok se s jedne strane tehnički problemi u vezi sa zagađivanjem voda tretiraju u velikom broju knjiga, s druge strane se pokazuju vrlo retkim knjige koje probleme zagađivanja voda tretiraju sa *pravnog aspekta.* Baš zbog činjenice da je borba protiv zagađivanja voda veoma složena i da se sa uspehom može voditi samo uz učešće nauke, tehnike, ekonomike i drugih društvenih činilaca, nužno je da se pitanja zagađivanja voda i *pravno regulišu.* Pravnici ne bi trebalo da posmatraju problem zagađivanja voda kao nužno zlo, kao neizbežnu cenu uspeha industrijske civilizacije, jer se isto tako postavlja pitanje da li cena zagađivanja vode u odnosu na razvoj društva nije preterana s obzirom na dobijene rezultate.

Najznačajniji zaključci i preporuke su svakako donete na Konferenciji Ujedinjenih Nacija o životnoj sredini, održanoj od 5—16. juna 1972. godine u Štokholmu (Švedska).

3. U vezi sa merama koje treba preduzimati, Komisija Evropskog saveta je donela Rezoluciju o problemima zagađivanja voda. Komisija predlaže preduzimanje sledećih mera u bliskom vremenu u cilju da se smanje štetna dejstva;

(1) zabranu upotrebe deterdženata koji nisu biorazgrađujući do 80%;

(2) instalaciju stanica u cilju da se spreči zagađivanje reka putem voda koje potiču od domaćinstva i isto tako vršiti prečišćavanje industrijskih voda;

(3) kreiranje zona u kojima će se vršiti deponovanje otpadaka i njihovo tretiranje;

(4) kreiranje komisije u kojoj će učestvovati predstavnici industrije zainteresovane za ove probleme, koja treba da ima za zadatak proučavanje sastava i načina potrebe insekticida; radi se o zaštiti bilja i o upotrebi tih zaštitnih sredstava na takav način, da njihovi ostaci koje apsorbuju ljudi ne škode njihovom zdravlju;

(5) proklamovanje teksta, u cilju da se zamene nerazgrađujući pesticidi, pesticidima manje stabilnim;

(6) staviti u zadatak istraživačkim institutima da proučavaju metode i postupke a u cilju da otkriju difuziju proizvoda bez škodljivosti;

(7) efektivno povećanje broja kontrolora zagađivanja voda;

---

[29]) R. Colas: Le problème général des eaux résiduaires, str. 88; navedeno prema Despax: Report for the Intern. association of legal science; Mexico City; 1974; st. 15

(8) učešće predstavnika lokalnih kolektiviteta u istraživanju mera koje treba da se primene u vezi sa zagađivanjem unutrašnjih voda.[30])

V — PROBLEMI U VEZI SA IZVRŠAVANJEM PROPISA I DRUGIH OPŠTIH NORMI ZA ZAŠTITU VODA OD ZAGAĐIVANJA

Iako je u Jugoslaviji donet veliki broj propisa u oblasti zaštite voda od zagađivanja, ipak pravo u našem samoupravnom društvu nije svemoćno. Kao ozbiljan nedostatak u vezi sa zaštitom voda od zagađivanja, pa i ostalih dobara životne sredine, ističe se nepotpuna primena ili uopšte neprimena propisa koji štite dobra životne sredine.

Postavlja se pitanje da li neki naši zakoni nisu preuranjeno doneti i da li je možda trebalo potpunije ići pri određivanju obaveza organizacija udruženog rada u vezi sa zaštitom životne sredine, odnosno ostavljati duže rokove za saobražavanje zatečnih postrojenja sa odredbama propisa o zaštiti životne sredine.

U vezi sa donošenjem republičkih zakona i drugih propisa postavlja se problem jednake opterećenosti privrednih organizacija i očuvanja njihove konkurentne sposobnosti na unutrašnjem i spoljnjem tržištu. Ako neke republike donesu zakone sa strožijim režimom zaštite životne sredine, a druge republike takve zakone donesu sa blažim režimom zaštite ili ih uopšte ne donesu, u tom slučaju će privredne organizacije u republikama koje su donele strožije zakone biti u većoj meri opterećene troškovima radi zaštite životne sredine, dok privredne organizacije u drugim republikama neće imati takve terete.

Stoga se pojavljuje potreba da se federaciji daju veća ovlašćenja a u cilju jedinstvenog regulisanja zaštite životne sredine, odnosno zaštite voda od zagađivanja. U vezi s tim trebalo bi stvoriti i odgovarajuću inspekcijsku službu na saveznom nivou, koja bi imala ovlašćenje da vrši inspekcijske poslove na čitavoj teritoriji Jugoslavije.

Treba uočiti još jedan problem koji je prisutan i u našoj zemlji. Postoji izvestan broj privrednih organizacija, čija je delatnost od značaja za čitavu Jugoslaviju. Kao takve možemo označiti sledeće privredne organizacije: termocentrale u SAP Kosovu, termocentrale u Kolubarskom basenu, termocentrale u basenu Tuzla, atomska centrala Krško, RTB Bor, rudnici olova u Titovoj Mitrovici i neke druge. Delatnost ovih privrednh organizacija je takve prirode da u velikoj meri zagađuje životnu sredinu. S druge strane, za ugrađivanje postrojenja, koja bi otklonila štetno dejstvo ovih organizacija u odnosu na životnu sredinu potrebno je angažovati ogromna sredstva. Verovatno da same ove privredne organizacije ne mogu iz sopstvenih sredstava da nabave tako skupa postrojenja. Stoga se pojavljuje potreba da se angažuje federacija radi obezbeđivanja potrebnih sredstava za sprovođenje potpune zaštite životne sredine i otklanjanja štetnih dejstva navedenih privrednih organizacija.

---

[30]) La défanse de l'homme contre les pollutions, Paris, str. 314.

Isto tako i republike i pokrajne morale bi da razmotre situaciju pojedinih privrednih organizacija, koje su od značaja za republičku i pokrajinsku privredu, a koje u većoj meri zagađuju životnu sredinu. U vezi sa tim republike i pokrajne trebalo bi da stvore odgovarajuće fondove, iz kojih bi se davale subvencije navedenim privrednim organizacijama. Praksa davanja subvencije pojedinim privrednim organizacijama a u cilju otklanjanja posledica zagađivanja životne sredine poznata je u mnogim zemljama, a posebno u SSSR, kao i u SAD.

Na kraju možemo da zaključimo da je zadatak svih struktura našeg samoupravnog društva da čine stalne napore u izvršavanju obaveza u vezi sa zaštitom i unapređivanjem čovekove sredine. Svi radni ljudi su neposredno zainteresovani za racionalno korišćenje prirodnih resursa, za zaštitu čovekove sredine od svih oblika zagađivanja i da, uključujući uzroke zagađivanja, obezbeđuju za sadašnje i buduće generacije neophodne uslove za život i rad u zdravoj životnoj sredini.

Dr Slavoljub Popović
professeur

LES CADRES JURIDIQUES POUR LA REGLEMENTATION DE LA PROTECTION DES EAUX CONTRE LA CONTAMINATION

L' auteur a d'bord exposé dans l'introduction ce qui doit être contenu dans la loi aux fins de la protection des eaux contre la contamination. Il considére que la gestion intégrale des ressources des eaux exige la nécessité de l'innovation du caractère législatif. Il souligne aussi la nécessité que la matière en relation avec la protection des eaux doit être formée dans une loi. Eu égard au développement technique rapide en relation avec la protection du milieu vital et en particulier des eaux, l'auteur considere qu'il faudrait reviser tous les dix ans la législation relative à la protection du milieu vital en général.

Dans la partie suivante l'auteur a exposé un bref aperçu des prescriptions les plus importantes relatives à la protection des eaux dans certains pays (Autriche, Belgique, Bulgarie, Finlande, France, Hollande, Japan, Italie, Hongrie, Roumanie, République fédérale de l'Allemagne occidentale, Etats—Unis d'Amérique et U.R.S.S.).

Dans la troisième partie l'auteur indique que la question de la protection des eaux en Yougoslavie est réglementée d'abord par la loi fédérale, et ensuite par les lois des républiques fédérées et des provinces autonomes, les prescriptions analogues à la loi, ainsi que par les actes généraux autogestionnaires. Les lois représentent incontestablement les sources de droit les plus importantes en ce qui concerne la protection des caux, mais de même les prescriptions analogues à la loi qui sont adoptées par les organes exécutifs des communautés socio—politiques ou les organes correspondants de l'administration de la fédération, des républiques fédérées ou des provinces autonomes sont de même d'une grande importance, car il arrivait qu'on ne pouvait pas en l'absence des prescriptions analogues à la loi appliquer et réaliser la loi en vigueur. Pour notre société autogestionnaire sont d'une grande importance aussi les actes généraux autogestionnaires par lesquels sont réglemenzées certaines qustions en relation avec la protection des biens déterminés du milieu vitial, de même en ce qui concerne la protection des eaux contre la contamination. A ce sujet l'auteur indique deux accords sociaux qui ont été conclus en relation avec l'aménagement du bassin de la Save et de la Neretva. Le premier accord est conclu entre les communes riveraines et certaines autres arganisations, ainis que des villes de Zagreb, de Sarajevo et de Belgrade concernant les actions collectives des communes et des villes ayant pour objet d'empêcher la contamination des eaux dans le bassin de la Save. Le deuxième accord social conclu à Mostar le 22 mai 1981 concernant les actions collectives des communes prescrit les mesures pour empêcher la contamination des oeaux et le perfectionnement de la qualité des eaux dans le bassin du fleuve Neretva et d'une partie de la mer Adriatique dans la région de l'embouchure. Mes organisations et les communautés autogestionnaires adoptent un grand nombres d'autres actes généraux autogestionnaires relatifs à la protection de certains biens du milieu vital.

Dans la quatrième partie l'auteur traite la question relative aux mesures relatives à la protection des eaux contre la contamination. L'auteur souligne surtout l'importance de la réglementation juridique en relation avec la protection des eaux contre la contamination.

Dans la cinquième partie l'auteur a exposé certains problèmes qui se posent en relation avec l'application des prescriptions relatives à la protection des eaux

contre la contamination. L'auteur pose d'abord la question si certaines de nos lois n'ont été adoptées prématurément, vu que dans la pratique leurs dispositions ne sont pas observées. En relation avec l'adoption des lois des républiques fédérées le problème se pose de la charge égale des organisations économiques et de la conservation de la capacité concurrente sur le marché intérieur et extérieur. L'auteur considère qu'il faudrait donner de plus grands pouvoirs dans le but de la réglementation uniforme de la protection du milieu vital et en particulier de la protection des eaux contre la contamination. Enfin, l'auteur considère qu'il faudrait créer certains fonds dans la fédération ou dans les républiques fédérées et les provinces autonomes, dans le but d'accorder des subventions aux organisations économiques qui présentent de l'importance pour toute la société yougoslave, c'est-à-dire qui présentent de l'importance pour l'économie de la république fédérée et de la province autonome, et qui ne sont pas en état d'assurer par leurs propres moyens la protection efficace de certains biens du milieu vital contre la contamination.

dr. Miodrag Matejić
redovni profesor

FINANSIJSKO—PRAVNI ASPEKT ODNOSA REPUBLIKA I POKRAJINA U FINANSIRANJU FEDERACIJE

U celokupnoj oblasti društvenih finansija u našoj zemlji uspostavljaju se, na osnovu ustavnih načela, međusobni odnosi republika i pokrajina koji proističu iz njihovog učešća u finansijskim poslovima zasnovanih na zajedničkoj odgovornosti i solidarnosti za ostvarivanje finansijskih funkcija i zadataka od interesa za celu zemlju, radne ljude i narode i narodnosti.

Finansiranje funkcija i zadataka koje ima i izvršava federacija, u skladu sa Ustavom SFRJ i zakonima, predstavlja posebno značajnu oblast u kojoj se uspostavljaju i razrešavaju finansijski odnosi republika i pokrajina. U ovim odnosima obezbeđuje se finansijska saradnja republika i pokrajina koja omogućava ostvarivanje finansijskog federalizma na osnovama Ustava SFRJ i saveznih zakona, naročito u pogledu finansiranja funkcija i zadataka federacije iz budžeta i fondova federacije.

I.

Sa finansijsko—pravnog aspekta posmatranja odnosi republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema zasnivaju se i razrešavaju njihovim učešćem u procesu donošenja određenih akata federacije budžetskog karaktera. U tom procesu ostvaruje se saradnja republika i pokrajina uglavnom u Veću republika i pokrajina Skupštine SFRJ, odnosno u odgovarajućim odborima i drugim telima tog veća. Zato ova skupštinska tela predstavljaju glavno mesto usaglašavanja stavova i postizavanja saglasnosti po mnogim značajnim pitanjima budžetskog sistema federacije.

Realizacija odnosa međusobne saradnje republika i pokrajina u finansiranju funkcija federacije i drugih opštih potreba iz budžeta federacije institucionalno se odražava najpre u utvrđivanju ukupnog obima rashoda federacije za odgovarajuću budžetsku godinu za koju je potrebna saglasnost skupština republika i pokrajina.[1]) Utvrđivanje ukupnog obima (iznosa) rashoda budžeta federacije vrši se zakonom koji prethodi donošenju budžeta federacije i mora biti u skladu sa

[1]) Čl. 279. st. 3. Ustava SFRJ.

zajedničkom ekonomskom politikom za godinu za koju se budžet donosi.[2])

Prema tome, može se opravdano zaključiti da utvrđivanje ukupnih rashoda budžeta federacije predstavlja prvu kariku u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema federacije.[3])

Utvrđivanje ukupnih rashoda federacije pretpostavlja i obavezu republika i pokrajina da za budžet federacije obezbeđuju doprinos u skladu sa načelom ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću za finansiranje funkcija federacije.[4])

Druga karika u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema je u saglasnosti ovih društveno—političkih zajednica koja je potreba za osnivanje fondova federacije.[5]) Saglasnost za osnivanje fondova daju skupštine republika i pokrajina na zakon kojim se ustanovljavaju fondovi za finansiranje zajedničkih potreba koje se ostvaruju u federaciji.

Saglasnost skupština republika i pokrajina potrebna je i za izdvajanje za fondove federacije.

Treća karika u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema je njihova saglasnost za preuzimanje kreditnih i drugih finansijskih obaveza van okvira ukupnih rashoda utvrđenih u budžetu federacije koja se reguliše posebnim zakonom.[6])

Četvrtu kariku u odnosima republika i pokrajina u okviru budžetskog sistema, ali pod uslovima koji se nešto razlikuju od navedenih, predstavlja dogovaranje o utvrđivanju iznosa sredstava za finansiranje intervencija u privredi na domaćem tržištu. Ova se intervencija uređuje zakonom ako se merama za sprovođenje utvrđenja zajedničke politike ekonomskog razvoja Jugoslavije narušava ravnopravnost organizacije udruženog rada na tržištu u sticanju dohotka i raspolaganju rezultatima rada, ili se narušava ravnopravnost republika i pokrajina na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu. Zato se istovremeno sa utvrđivanjem takvih mera obezbeđuju i sredstva zakonom, odnosno dogovorom republika i pokrajina. Ova sredstva se ne unose u budžet federacije, ali su povezana za budžetski sistem, pa se i regulišu Zakonom o finansiranju federacije.[7])

Primena finansijskog federalizma u okviru budžetskog sistema u toku zadnjih godina pokazala je da postoji potreba za daljom razradom, usavršavanjem i usklađivanjem postavki na kojima se ovaj federalizam zasniva. U tom smislu očekuje se da republike i pokrajine svojom uzajamnom saradnjom doprinose ostvarivanju što boljih rešenja u skladu sa samoupravnim sistemom, ekonomskim mogućnostima i ciljevima društvenog i privrednog razvoja.

Ovim se u prvome redu obuhvataju rešenja iz pojedinih zakonskih i drugih propisa kojima se reguliše materija budžeta federacije.

---

[2]) Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1982. godinu („Sl. list SFRJ", br. 72/81) i za ranije godine.

[3]) Čl. 4. Zakona o finansiranju federacije (»Sl. list SFRJ«. br. 15/77).

[4]) Čl. 279. st. 2. Ustava SFRJ i čl. 34. Zakona o finansiranju federacije.

[5]) Čl. 279. st. 5. Ustava SFRJ. i čl. 5. Zakona o finansiranju federacije.

[6]) Čl. 7. Zakona o finansiranju federacije

[7]) Čl. 4. Zakona o finansiranju federacije

U primeni Zakona o finansiranju federacije posebno je bilo aktuelno pitanje faza izrade budžeta i učešća republika i pokrajina u tim fazama (osnove budžeta, nacrt i predlog budžeta).

Tu se naročito ukazivalo na prvu fazu usaglašavanja stavova oko utvrđivanja osnova budžeta, jer zakonom nije precizirano šta čine te osnove budžeta, već je samo ukazano da, na osnovu Ustava republike i pokrajine utvrđuju ukupan obim rashoda saveznog budžeta, u skladu sa zajedničkom politikom ekonomskog i socijalnog razvoja Jugoslavije. Prema tome, i osnove budžeta federacije moraju biti zasnovane na predviđanjima i proporcijama društvenog plana Jugoslavije. Međutim, događa se da u vreme kada se izrađuju osnovi saveznog budžeta još nema dovoljno podataka koji bi bili od uticaja na rashode.

Bilo je mišljenja da budžet treba donositi po istom postupku koji važi za sve druge zakonske akte skupština sa svim fazama razmatranja u Skupštini (nacrt i predlog), bez da se prethodno razmatraju osnovi budžeta federacije.

Još jedno pitanje postalo je sporno. To je pitanje važenja budžeta tj. trajanja budžetske godine. U važećim propisima zastupljen je princip godišnjosti budžeta po kome budžet traje godinu dana, s tim da se počinje primenjivati 1.1. svake godine. Ako je potrebno finansirati iz saveznog budžeta neke trajnije potrebe (namene), onda se donosio tz. finansijski program, koji je obezbeđivao sredstva dobijena iz budžeta za celokupan period trajanja finansiranja. Uz takvu budžetsku godinu primenjivana je »računska godina«, kojom se u stvari produžava izvršenje budžeta do 31. januara naredne godine. I ako to nije budžetskim propisima znači predviđeno, računska godina postala je praksa za federaciju i za druge društveno—političke zajednice.

Uvođenje ove računske godine bilo je uslovljeno bilansnim potrebama, da bi se obračunom mogli obuhvatiti svi rashodi prethodne budžetske godine. Kako savezni zakon ne predviđa produženje budžetske godine i uvođenje računske to se u nekoliko zadnjih godina rešenje našlo u unošenju odgovarajuće odredbe u zakone o izvršenju budžeta koji se donose svake godine.[8])

I neka druga pitanja bila su podvrgnuta iscrpnijem razmatranju i analizi u pogledu celishodnosti načina na koja su normativno i u praksi rešena. Tu spada u prvom redu: utvrđivanje ukupnog obima rashoda budžeta federacije, zatim određivanje doprinosa republika i pokrajina za budžet federacije, deficitarno finansiranje federacije, obrazovanje sredstava za materijalne rezerve federacije, utvrđivanje sredstava za intervencije u privredi iz saveznog budžeta, kao i pitanje fondova federacije.

U svim ovim pitanjima od značaja su odnosi republika i pokrajina, jer rešavanje ovih zavisi u velikoj meri od njihove saradnje. Ova pitanja povlačila su i druga koja su uslovljavala i pravilno rešavanje i celishodnost donetih budžetskih odluka. Od takvih su pitanje usklađivanja finansiranja federacije sa društvenim planom i pitanje finansiranja najvažnijih rashoda federacije u kome je bilo nekih problema.

---

[8]) Čl. 45. Zakona o finansiranju federacije.

1. Utvrđivanje ukupnog obima (iznosa) rashoda federacije

Problemi finansiranja federacije i utvrđivanja ukupnog obima rashoda budžeta federacije za koje su ovlašćene republike i pokrajine, postali su već u prvim godinama primenjivanja Zakona o finansiranju federacije složeniji i rešenja koja su njime data, iziskivala su preispitivanje. U tom smislu bilo je predloga o kojima se raspravljalo u Skupštini SFRJ u toku 1980. godine, koji bi se dali rezimirati u sledećem.

Iz izvornih prihoda federacije (carine, savezne takse, deo osnovnog poreza na promet, prihodi koji se ostvaruju po posebnim saveznim zakonima i prihodi koji svojom delatnošću ostvaruju savezni organi i organizacije) trebalo bi finansirati tri najvažnije potrebe koje izvršava federacija od interesa za celu zemlju, a to su JNA, boračka zaštita i dopunska sredstva za nedovoljno privredno razvijene republike i SAP Kosovo.[9]) Sredstva za ove potrebe utvrđivana su na različite načine. Tako su sredstva za potrebe JNA utvrđivana u skladu sa srednjoročnim planom razvoja, izgradnje i opremanja JNA, u procentu od nacionalnog dohotka Jugoslavije po tekućim cenama u godini za koju se budžet federacije donosi. Ovaj procenat utvrđuje se društvenim planom razvoja Jugoslavije.[10]) Iznos dopunskih sredstava obezbeđuje se u procentu od ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede zemlje po tekućim cenama.[11])

Bilo je alternative u pogledu izmene strukture izvornih prihoda federacije da se obezbeđuje veće učešće federacije u osnovnom porezu na promet, odnosno da se povećaju prihodi federacije od carina, pored taksa i drugih dažbina. Razlika bi se podmirivala iz osnovnog poreza na promet do iznosa potrebnog za finansiranje obaveze federacije. Ostali deo od ukupnog obima rashoda budžeta federacije pokrivao bi se iz doprinosa republika i pokrajina u celini ili delom zaduženjem kod banaka.[12]) Smatralo se da se ovim putem omogućava za osnovne rashode budžeta federacije siguran izvor prihoda što bi sa svoje strane, uticalo na otklanjanje deficitarnog finansiranja federacije. U tome bi postojale određene prednosti da ne dolazi svake godine do zaostajanja u izmirenju obaveza.

Još jedna dopunska varijanta bila je postavljena u tom smislu da finansiranje izvoznih stimulacija preuzmu republike i pokrajine, a da federaciji pripadnu svi prihodi od carina i carinskih taksa i drugih carinskih dažbina i da se, u odnosu na dotadašnji iznos poreza na promet, izvrši manje povećanje udela federacije.

Više pojedinačnih alternativa bilo je dato i za finansiranje ostalih obaveza federacije. Tako je razmatrana mogućnost da se izvozne stimulacije podmiruju i iz drugih izvora prihoda, a ne samo iz prihoda od carina, kao što je i bilo zamišljeno prilikom osnivanja Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom, a to znači

---

[9]) U 1980. godini rashodi za ove potrebe iznosili su 86.80% od ukupnog rashoda federacije.

[10]) Čl. 15. Zakona o finansiranju federacije.

[11]) Čl. 17. Zakona o finansiranju federacije.

[12]) Taj deo u 1980. godini iznosio je 13.4% ukupnog obima rashoda budžeta federacije.

od strane republika i pokrajina, udružene privrede, banka i dr. Zatim da se finansiranje boračke zaštite prenese u potpunosti ili delimično na republike i pokrajine, da se u pogledu deficitarnog finansiranja federacije i njenog zaduživanja kod Narodne banke Jugoslavije odustane od daljeg korišćenja primarne emisije za budžetske svrhe, a da republike i pokrajine uzimaju kredite od te banke za rešavanje svojih bilansnih teškoća i podsticanja izvoza robe i usluga. Konstatovano je međutim da neke od navedenih propozicija ne bi se mogle uklopiti u postojeći pravni sistem pa bi njihova realizacija zahtevala odgovarajuće, čak i veoma značajne, izmene u zakonodavstvu.

U više slučajeva bilo je teškoća da republike i pokrajine, iz bilansnih razloga, obezbede potpuno razliku između ukupnih rashoda budžeta federacije i izvornih prihoda federacije, pa su se sporazumevale da federacija koristi emisiju novca za tu razliku, i zadužuje se kod Narodne banke Jugoslavije. Ovo je do sada već bilo i ostvarivano u nekoliko zadnjih godina i predviđeno zakonima.[13])

Predmet razmatranja bio je način obezbeđivanja onih sredstava u budžetu federacije koja su utvrđivana u procentu od društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka (dopunska sredstva nedovoljno privredno razvijenim republikama i Kosovu i dr.). Predlagano je da se sredstva određuju u utvrđenim (definitivnim) iznosima rashoda, i to na osnovu predračuna. Pri tome, trebalo bi voditi računa o rastu društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka koji su bili osnovica za utvrđivanje sredstava. Na ovaj način, smatralo se, da će se iz budžeta federacije obaveze prema korisnicima sredstava utvrđenih procentualno od društvenog proizvoda ili nacionalnog dohotka moći redovnije izvršavati u toku svake budžetske godine čime bi prestala potreba za prenošenjem obaveza i sredstava iz godine u godinu.

Donošenje saveznog budžeta za 1980., pa i 1981. godinu izazvalo je u pogledu sporazumevanja republika i pokrajina o visini ukupnih rashoda dosta teškoća. Tu se, strukturi rashoda saveznog budžeta prigovaralo da se sredstva uglavnom obezbeđuju za finansiranje organa i organizacija federacije. To, međutim, kao što je već ranije naglašeno, nije bio slučaj, pošto se znatan deo sredstava planira u saveznom budžetu za finansiranje narodne odbrane, invalidsko—boraču zaštitu, dopunsko finansiranje nedovoljno razvijenih. Veliki obim rashoda budžeta za 1980. godinu pripisivan je uglavnom automatizmu u ostvarivanju sredstava iz poreskih, ali i drugih izvora. Međutim, stvarni razlozi ovoga bili su na drugoj strani — na delovanju inflacionog pritiska. Smatralo se, na primer, da je budžet federacije za 1980. godinu »težak« budžet, koji ne ide u prilog stabilizaciji. Još u procesu donošenja budžeta prilikom usklađivanja stavova republike i pokrajina predloženo je od strane Saveznog izvršnog veća linearno smanjivanje rashoda (za 3%) čime su bile obuhvaćene sve stavke, pa i one sa najniže planiranim iznosima (ovo se uglavnom odnosilo na obaveze iz ranijih godina). Posebno su smanjivanjem rashoda bile obuhvaćene neprivredne investicije, kao i izdvajanja za budžetsku rezervu.

---

[13]) Čl. 3. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1980. godinu („Sl. list SFRJ", br. 67/79); čl. 3. i 4. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu („Sl. list SFRJ", br. 74/80).

U zadnjim mesecima 1980. godine postavilo se i pitanje rebalansa budžeta federacije za 1980. godinu. U odboru Veća republika i pokrajina za finansije razmatrano je pitanje rebalansa koji je potreban zbog toga što su mere devalvacije uticale na obezbeđenje sredstava za rashode. Rebalans nije bio uslovljen jedino tim razlogom, već su njega izazvali i nenaplaćeni prihodi saveznog budžeta za 1980. godinu, koji se nisu ostvarivali u planiranim iznosima. Tako je došlo do manjka sredstava u iznosu od 14.903 milijardi dinara. Kad se taj iznos doda napred navedenom onda ispada da treba obezbediti ukupno 18.894 milijardi dinara. Teškoće finansiranja budžetskih rashoda federacije trebalo je da budu otklonjene dodavanjem sredstava iz dva izvora. Prvi je zaduženje kod banaka, izdavanjem obveznica u visini od 15 milijardi dinara, a drugi izvor je u povećanju doprinosa koji budžetu federacije daju republike i pokrajine — za 3.894 milijarde dinara.

Predlog za povećanje sredstava u vezi sa rebalansom nisu podržavali u prvo vreme svi delegati Odbora Veća republika i pokrajina za finansije.[14]) Prigovori su činjeni u tom pravcu da rešenja treba tražiti u okvirima preraspodele postojećih prihoda i rashoda. Zatim je stavljena primedba da ocena umanjenja prihoda, koji se ne mogu ostvariti, nije realna, pa da u tom smislu treba obaviti dodatne analize radi utvrđivanja stvarnog stanja. Ovo se odnosilo uglavnom na izvorne prihode federacije (carine, porez na promet i carinske takse). Međutim, bilo je prigovora i na povećanje doprinosa republika i pokrajina. Isticana je i potreba da se obezbede sredstva za Kosovo, zbog posebnog položaja ove pokrajine. Zadovoljenje opštih i zajedničkih potreba su u stalnom pogoršanju, pa se zbog toga ugrožava funkcionisanje organa i organizacija.

Smanjenje prihoda iz pojedinih izvora postoji: kod poreza na promet, kod carina i dažbina, a povećanje kod prihoda po posebnim saveznim propisima, prihoda od drugih društveno—političkih zajednica (doprinos republika i pokrajina) i prihoda od pozajmica kredita i oslobođenja i drugih sredstava tekuće godine, gde se obuhvataju sredstva od obveznica federacije u visini od 13.344,100,000 dinara, kao nov izvor prihoda.

Nacrtom budžeta federacije za 1981. godinu predviđalo se: na ime izvornih prihoda federacije 100.128,700.000 dinara; na ime ukupnih rashoda, zajedno sa sredstvima za tekuću budžetsku i iznosom koji se izdvaja za stalnu budžetsku rezervu, 169.056,000000 dinara; na ime razlike između ukupnog iznosa rashoda i iznosa izvornih prihoda federacije 68.927,600.000 dinara; na ime doprinosa republika i pokrajina 64.327, 600.000 dinara i na ime prihoda iz posebnih izvora utvrđenih saveznim zakonom 4.600,000.000 dinara.[15]) Rasprava u Veću republika i pokrajina otpočela je novembra 1980. godine oko utvrđivanja ukupnog obima ras-

---

[14]) Predlog rebalansa Budžeta federacije za 1980. godinu razmatran je u Odboru Veća republika i pokrajina za finansije, 12. 11. 1980. godine. Izmene i dopune Budžeta federacije za 1980. godinu objavljene su u „Sl. listu SFRJ", br. 74/80.

[15]) Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu objavljen je u „Sl. listu SFRJ", br. 74/80.

hoda i obaveza republika i pokrajina za pokriće razlike između izvornih prihoda i ukupnog iznosa rashoda. Razmatranje samoga nacrta budžeta bilo je praćeno teškoćama koje su nastajale u vezi sa sprovođenjem stabilizacione politike u budžetskoj potrošnji. Da bi se održale stabilizacione bilansne proporcije bilo je ocenjeno da bi trebalo nastojati da se budžetska potrošnja federacije usaglasi sa usvojenom politikom o rastu opšte i zajedničke potrošnje koja je bila predložena u Rezoluciji o politici ostvarivanja Društvenog plana Jugoslavije za period od 1981. do 1985. godine u 1981. godini. Drugo pitanje u vezi sa budžetom federacije za 1981. godinu o kome je trebalo uskladiti stavove republika i pokrajina bilo je određivanje rasta rashoda tog budžeta. Stopa rasta društvenog proizvoda, prema ocenama koje su date u vreme razmatranja nacrta budžeta, trebalo je da iznosi oko 23,6%. S obzirom na to budžetski rashodi trebalo je da rastu sporije od ove stope rasta društvenog proizvoda i to za četiri indeksna poena.

Ovo se nije odnosilo na rast rashoda za finansiranje Jugoslovenske narodne armije, na dopunska sredstva republikama i pokrajini Kosovo za društvene službe, na rashode za boračko-invalidsku zaštitu i vojne penzije. Za ove rashode koji su izuzeti od primene sporijeg rasta nego što je stopa rasta društvenog proizvoda, bilo je predviđeno: izdvajanje za Jugoslovensku narodnu armiju po stopi od 5.8% (dok je u srednjoročnom razdoblju od 1976. do 1980. godine taj procenat izdvajanja iznosio 6,17% za dopunska sredstva primena procenta od 0.85% od planiranog nominalnog društvenog proizvoda. Složeno pitanje bilo je izvršavanje obaveza prema Jugoslovenskoj narodnoj armiji i privredno nedovoljno razvijenim republikama i Kosovu koje su ostale neizmirene iz perioda srednjoročnog plana od 1976. do 1980. godine, jer je predlagano da se ove obaveze otpišu. Tu se pak naišlo na različito gledanje oko otpisivanja obaveza, te ovo nije prošlo bez kritičkih primedaba delegata u Veću republika i pokrajina. Prema nekim mišljenjima posebno je osetljivo ovo otpisivanje obaveza prema Kosovu, pa je trebalo ispitati da li postoji mogućnost da se izvrši razdeoba otpisanih sredstava prema godinama.[16])

Mišljenja koja su delegati tom prilikom izrazili povodom Nacrta budžeta federacije za 1981. godinu bila su dosta različita. Po jednom mišljenju predložena rešenja vodila su ka stabilizaciji u potrošnji federacije. Po drugim mišljenjima prilaz budžetu federacije nije tako ocenjen, jer se na jednoj strani smanjuju rashodi, ali se na drugoj uvode nova opterećenja za privredu, povećavaju se doprinosi republika i pokrajina i još koristi emisija za budžet federacije da bi se pokrio nedostatak sredstava. Emisija je u stvari bila prepolovljena pa se u tome videla jedna pozitivna odluka budžeta.

Veće republika i pokrajina sarađujući u okviru svojih odbora usvojilo je budžet federacije za 1981. godinu 26. decembra 1980. godine. Time je okončan proces ne baš tako lakog usaglašavanja stavova po onim pitanjima koja su već izložena, posebno u Odboru za finansije ovoga veća, pa je omogućeno donošenje budžeta.

---

[16]) Videti: čl. 12. Zakona o izvršenju budžeta federacije za 1981. godinu („Sl. list SFRJ", br. 74/80).

Ukupan obim rashoda budžeta federacije iznosi manje nego što je to prvobitnim predlogom bilo utvrđeno — 168.976 milijardi dinara tj. manje za oko 90 miliona dinara. U tome su izvorni prihodi federacije — 100.954 milijardi dinara, doprinosi republika i pokrajina — 63.773 milijardi dinara, a sredstva Narodne banke Jugoslavije — 4,6 milijardi dinara.[17])

U decembru 1981. godine prihvaćen je amandman Odbora za finansiranje Saveznog izvršnog veća o smanjenju doprinosa republika i pokrajina Budžetu federacije za ovu godinu. Proverom podataka utvrđeno je da su izvorni prihodi federacije povećani. Na taj način su stvoreni uslovi da doprinos republika i pokrajina bude niži u skladu sa čl. 37. st. 2. i 3. Zakona o finansiranju federacije. Sniženje se vrši rebalansom budžeta po postupku koji je zakonom predviđen.[18])

2. *Doprinosi republika i pokrajina*

Doprinosi republika i pokrajina u vezi su sa njihovom obavezom da utvrđuju ukupan iznos rashoda budžeta federacije, odnosno da, u skladu sa načelom njihove ravnopravnosti i zajedničkom odgovornošću za finansiranje funkcija federacije, obezbeđuju sredstva, u vidu doprinosa, da bi federacija mogla svoje funkcije ostvarivati.[19])

Ovaj se doprinos utvrđuje u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije i ukupnog iznosa izvornih prihoda federacije koji se raspoređuju u budžetu federacije. Izvorni prihodi federacije koji služe kao osnov za utvrđivanje razlike koja predstavlja doprinos republika i pokrajina, jesu: carine i druge carinske dažbine i carinske takse; savezne takse; deo (50%) osnovnog poreza na promet proizvoda; prihodi koji se ostvaruju na osnovu posebnih saveznih zakona i prihodi koje svojom delatnošću ostvaruju organi i organizacije federacije.[20])

Osnovicu za utvrđivanje doprinosa pojedinih republika i pokrajina čini iznos ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede republike, odnosno pokrajine po tekućim cenama, obračunat po jedinstvenoj metodologiji. Doprinos republike i pokrajine izmiruju iz ukupnih prihoda svojih budžeta. Drugim rečima ne postoje destinirani prihodi iz kojih bi se izdvajala sredstva za ovaj doprinos. To je bila ranija praksa kad se za ovu svrhu koristio porez na promet čiji su deo ustupale republike i pokrajine federaciji. Tada je doprinos imao karakter dopunskih sredstava jer je ustupan »od saveznim zakonom propisanog poreza na proizvode i usluge u prometu«. To je bio znači osnovni poreza na promet. Ovakav doprinos republika i pokrajina federaciji utvrđivan je za svaku republiku odnosno pokrajinu kao fiksna obaveza. To je imalo za posledicu da je republika odnosno pokrajina, bila dužna da izvršava takvu obavezu bez obzira na realizaciju poreza na promet i da iz svojih prihoda, ako ova realizacija ne bude dovoljna, naknadi

---

17) Budžet federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 74/80).

18) Izmene i dopune Budžeta federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 65/81).

19) Čl. 2. st. 1. i 2. i čl. 34. Zakona o finansiranju federacije.

20) Čl. 28. Zakona o finansiranju federacije.

eventualne nedostatke manje naplaćenog poreza na promet. Pored toga, pokazalo se da je opterećenje pojedinih republika i pokrajina bilo nejednako zbog toga »što se realizacija prometa ne poklapa sa ukupnom fiskalnom snagom svakoga područja«, a obavljeni promet je uslov za realizaciju poreza na promet.[21]) Ovo je posledica dogovora o tome šta treba da posluži kao osnovica za obračunavanje doprinosa (»kotizacija«). A dogovoreno je da formula za izračunavanje doprinosa bude visina ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede i naplaćen osnovni porez na promet. Polazilo se od poreza na promet uz oslonac na ranije mesto i ulogu koju je, po oceni stručnjaka, ovaj porez imao u strukturi društvenih prihoda u Jugoslaviji, jer je porez na promet bio najizdašniji i najakumulativniji izvor prihoda, prvo samo federacije i zatim i republika i pokrajina kojima se obezbeđivalo učešće u porezu na promet. Pošto osnovni porez na promet jedinstveno reguliše federacija za celu zemlju i pošto je za ovakvo regulisanje potrebna prethodna saglasnost republika i pokrajina izgledalo je najpovoljnije ovakvo rešenje. Međutim, ono je samo po sebi ispoljilo neke nedostatke. Prvi je nedostatak bio u već pomenutom utvrđivanju fiksne obaveze doprinosa za svaku republiku, odnosno pokrajinu što je povlačilo neravnomeran raspored njihovih obaveza, jer je regionalna raspodela po osnovu ostvarenog prometa bila u neskladu sa fiskalnim kapacitetom svakog područja. U tome uzimanje u obzir i veličine društvenog proizvoda nije otklanjalo ovaj nesklad u raspodeli obaveza zbog toga što se fiskalni kapacitet ne poklapa sa veličinom društvenog proizvoda tj. sa ekonomskom snagom područja.[22])

Daleko teže posledice nastajale su u obezbeđenju federacije potrebnim sredstvima od primene ovoga načina utvrđivanja obaveza republika i pokrajina, nego što se to očekivalo. Došlo je do povećanja rashoda u budžetu federacije u toku 1972/73. godine tako da republike i pokrajine nisu mogle da uplate potrebna sredstva jer je doprinos trebalo povećati preko njihovih mogućnosti, s obzirom na formiranje njihovih prihoda.

Dodatne investicije republika i pokrajina u doprinosu koji je trebalo povećati u toku 1972. pa i 1973. godine uticale su štetno i na njihovu budžetsku stabilzaciju. Zato je rešenje nađeno u povećavanju stopa poreza na promet ili u odlaganju obaveza za uplatu doprinosa.[23])

Iskustva koja su dobijena iz načina na koji su uređivane obaveze republika i pokrajina po osnovu doprinosa morala su nalagati promene da i napuštanje poreza na promet kao osnove za utvrđivanje obaveza iz doprinosa. Napuštanje poreza na promet kao izvora stalnih sredsta-

---

[21]) Ksente Bogojev: Aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacije (Savetovanje u Opatiji 1973. godine o aktuelnim problemima poreznog sistema i sistema finansiranja u Jugoslaviji).

[22]) U tome je posebno važan primer Vojvodine kao agrarne regije, koja nije bila u mogućnosti da iz ostvarenog osnovnog poreza na promet izvrši svoju obavezu.

[23]) Relabalansi u budžetu federacije iz 1972. godine izvršeni su uglavnom dodatnim doprinosom republika i pokrajina. Nedovoljno ostvareni prihodi od carina i povećanje rashoda za isplatu kompenzacija bili su glavni uzroci nedovoljnosti sredstava federacije, a njima treba dodati i druge uzroke.

va za budžet federacije izgleda da je imalo štetnih posledica baš zbog umanjenja prihoda federacije po osnovu doprinosa republika i pokrajina. Pokušaji još tokom 1973/74. godine da se ponovno odredi učešće federacije u osnovnom porezu na promet nisu bili jednodušno prihvaćeni od strane republika i pokrajina. Trebalo je vremena da se to postigne tek donošenjem Zakona o finansiranju federacije od marta 1977. godine.[24]) Među postojećim razlozima koji su navođeni da se porez na promet ne prepusti učešću federacije bio je istican i taj da bi takvo učešće remetilo postojeće odnose u federaciji i ako to nije baš sasvim opravdano kad se ima u vidu potrebna saglasnost republika i pokrajina za regulisanje osnovnog poreza na promet, pa i za utvrđivanje stopa ovog poreza. Neposredno učešće federacije u porezu na promet otklanjalo bi i malo neobičnu situaciju da federacija uređuje porez koji njoj ne pripada, a da se deo tog istog poreza vraća zaobilaznim putem federacije kroz doprinos republika i pokrajina. S druge strane porez na promet se pojavljuje kao prihod republika i pokrajna. ali u kome, kad se ustanovljava, ne postoji neposredni ni potpuni fiskalni suverenitet republika i pokrajina. Sve ovo dovodi do nešto nejasnih fiskalnih odnosa i posebno odnosa u vezi sa fiskalnim suverenitetom republika i pokrajina i fiskalnim federalizmom u celini.

Tako je u Ustavu SFRJ izvršena izmena u pogledu doprinosa s tim da se on utvrđuje u skladu s načelom ravnopravnosti i zajedničke odgovornosti republika i pokrajina za finansiranje funkcija federacije.[25])

U pogledu samoga načina izdvajanja doprinosa, kao što je već rečeno, on se podmiruje iz ukupnih prihoda republike odnosno pokrajine.[26])

Suprotno onome, što je kasnije u Ustavu usvojeno, bilo je predlagano da se vanfiskalni kriterijumi ne uzimaju u obzir kao osnova pri utvrđivanju obaveza doprinosa. To je značilo napuštanje društvenog proizvoda. Ali je to odbačeno i iznos ostvarenog društvenog proizvoda prihvaćen kao osnovica za obračun doprinosa i to obračunat po tekućim cenama i primenom jedinstvene metodologije.[27]) Tako se iznos doprinosa pojedinih republika i pokrajina utvrđuje, u okviru ukupnog iznosa tog doprinosa u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije i ukupnog iznosa izvornih prihoda federacije koji se raspoređe u budžetu federacije. Za utvrđivanje osnovice doprinosa svake od njih tj. iznosa ostvarenog društvenog proizvoda ukupne privrede služe podaci Saveznog zavoda za statistiku o ostvarenom društvenom proizvodu ukupne privrede po tekućim cenama za poslednju godinu za koju se tim podacima raspolaže u vreme donošnja budžeta federacije za

---

[24]) Čl. 28. tač. 3. Zakona o finansiranju federacije (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77). Prema čl. 33. st. 1. istog zakona federaciji pripada 50% od naplaćenog osnovnog poreza na promet utvrđenog saveznim zakonom.

[25]) Čl. 279. st. 2. Ustava SFRJ.

[26]) Čl. 36. Zakona o finansiranju federacije. Mada je bilo predloga da se doprinosi vezuju i za ukupnu fiskalnu snagu uzimajući zbir poreza i doprinosa na području svake republike odnosno pokrajine, s tim da bi trebalo obračun vršiti na osnovu kalkulativnih, a ne ostvarenih iznosa prihoda. (Ksente Bogojev: Aktuelni problemi fiskalnog federalizma i stabilizacije).

[27]) Čl. 35. Zakona o finansiranju federacije.

narednu godinu. Ostvareni društveni proizvod uzima se prema teritorijalnom principu realazacije i za istu kalendarsku godinu za sve republike i autonomne pokrajine. Iznos doprinosa republike i pokrajina utvrđen na izloženi način predstavlja fiksnu obavezu.[28])

Što se ukupnog doprinosa svih repubika i pokrajina tiče njegov se iznos utvrđuje svake godine aktom o ukupnom obimu rashoda budžeta federacije tj. zakonom, a iznos doprinosa pojedinih repubilka i pokrajina i dinamika izmirenja obaveza zakonom o izvršenju budžeta.

Naime, poznato je da Skupština SFRJ budžet federacija ne donosi zakonom, već donosi samo budžet kao svojevrstan i specifičan opšti akt skupštine. Ali zato Skupština donosi jednovremeno sa budžetom i poseban Zakon o izvršenju budžeta u kome reguliše sve odnose u vezi sa prihodima i rashodima budžeta i pravima i dužnostima korisnika i nosilaca budžetskih sredstava kao i druge odnose u vezi sa njegovim izvršenjem u toku godine za koju se donosi.[29])

Osnovni porez na promet promenio je do sada, kao što je objašnjeno, dva puta svoju ulogu u finansiranju federacije. Najpre se iz poreza, koji je u celini pripadao republikama i pokrajnama, izdvajao iznos doprinosa koji ove daju budžetu federacije, a zatim je federacija dobila pravo učešća u prihodu od ovoga poreza u visini od 50% naplaćenog iznosa. U saradnji republika i pokrajina po ovome, bilo je prigovora, da federacija više računa na korišćenje fiskalne funkcije ovog poreza, a da zanemaruje ekonomske i socijalne aplikacije koje iz takvog potenciranja fiskalne funkcije proističu. Tako je dolazilo do porasta prihoda od osnovnog poreza na promet, koji je često prelazio nominalni rast prometa robe, a posebno one koja se oporezuje. Zato je osnovni porez na promet izazvao porast cena i vršio infkatorni uticaj na novčanu masu.

Pitanje doprinosa republika i pokrajina za savezni budžet utvrđen u visini razlike između ukupnog iznosa rashoda budžeta federacije i izvornih prihoda federacije, postalo je aktuelno zbog predloga koji je istaknut da visinu doprinosa treba određivati u skladu sa kretanjima društvenog proizvoda, odnosno porastom osnovnog poreza na promet (ostaje se znači i dalje na stavu da je to destinirani prihod, kao i ranije, a ako ovo iz Zakona o finansiranju federacije ne proizilazi, jer se predviđa 50% poreza kao prihod federacije). S druge strane, odbacuje se ovako rešenje i kao razlog navodi to da visina doprinosa treba da zavisi od materijalnih i fiskalnih mogućnosti republika i pokrajina, jer jednom utvrđena obaveza plaćanja doprinosa u određenom iznosu ne može biti promenjena dok se ne izvrše odgovarajuće promene u budžetu federacije (rebalans). Time otpada potreba da se visina doprinosa učini zavisnom od kretanja društvenog proizvoda, odnosno poreza na promet.

U pogledu same obaveze i njenog konstituisanja za pojedine republike, odnosno pokrajine isto je tako bilo smatrano kao sporno da li je raspoređivanje obaveza pravilno. Ono sada zavisi od ukupno ostvarenog

---

[28]) Čl. 35. st. 2. do 4. Zakona o finansiranju federacije.

[29]) Zakon o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1979. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 70/78) i Zakon o izvršenju Budžeta federacije za 1979. godinu (isti Sl. list).

društvenog proizvoda i učešće svake republike i pokrajine u tom proizvoda za što se podaci dobijaju od saveznog statističkog organa (Savezni zavod za statistiku). Međutim, dešavalo se da se prilikom rebalansa i izmene visine doprinosa ocena vršila na osnovu podataka za poslednju godinu za koju se podacima raspolaže, a ne podataka godine za koju se rebalansirani budžet donosi. Podaci znači nisu aktuelni.

3. *Otklanjanje deficitarnog finansiranja federacije*

Finansijski federalizam, čije je ostvarivanje uslovljeno saradnjom republika i pokrajina u pogledu obezbeđivanja sredstava za podmirivanje ustavnih i zakonskih obaveza federacije i utvrđivanjem obima tih sredstava, posebno ističe problem deficitarnog finansiranja federacije i mere za otklanjanje tog deficita koje treba preduzimati. Taj problem je već godinama bio predmet rasprava u međurepubličkim organima i organizacijama, a posebno u Veću republika i pokrajina i njegovim telima (odborima). U tome je pored pitanja deficitarnog finansiranja federacije isticano i pitanje finansiranja neprivrednih investicija iz budžeta federacije.

Da bi se mogla dobiti potpuna slika o sistemu finansiranja federacije, uključujući u to i deficitarno finansiranje, njegove uzroke i posledice, potrebno je razmotriti tok dosadašnjeg stanja u finansiranju federacije.

Finansiranje federacije zadnjih godina bilo je regulisano Zakonom o finansiranju federacije iz 1977. godine, što znači da je po ovome zakonu finansiranje federacije otpočelo 1978. godine. U toku tri godine (1978. 1979. pa i 1980.) zapaženo je da u finansiranju federacije na osnovu pomenutog zakona postoje određenje neusaglašenosti u pogledu izvora tz. sopstvenih — izvornih prihoda federacije. To je dalje povlačilo još neka sporna pitanja, a u prvome redu usaglašavanje finansiranja federacije sa društvenim planom.[30]) Tu se kao problem pojavljuje usaglašavanje dinamike budžetske potrošnje sa rastom duštvenog proizvoda i nacionalnog dohotka. Međutim, bilansi federacije pokazivali su i dalje izrazito deficitarni karakter budžeta federacije u svim navedenim godinama uz nedostatak sredstava kojima bi se pokrio neprekidan rast potreba federacije. To je pak sa svoje strane imalo šire aplikacije od običnog neuravnoteženja prihoda i rashoda u budžetu federacije, jer je izazvalo i određena inflatorna dejstva pa su posledice deficita budžeta federacije bile višestruke.

Analiza uzroka deficitarnog finansiranja federacije duži niz godina pokazala je da se kao glavni razlog može smatrati struktura rashoda budžeta federacije i način na koji nastaju ti rashodi. Rashodi zavise od kretanja društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka, ostvarenih ličnih dohodaka i troškova života. Prihodi budžeta federacije, sa svoje strane, ne ostvaruju se u odgovarajućim planskim predviđanjima, kao

---

[30]) Primedba Odbora za finansije Veća republika i pokrajina povodom razmatranja Nacrta zakona o finansiranju federacije u maju 1980.

što je slučaj sa carinama i drugim uvoznim dažbinama, pa ovi ne prate porast rashoda federacije.

Pravno tumačenje primene nekih odredaba Zakona o finansiranju federacije iz 1977. godine dosta je nategnuto. To se odnosi na mogućnost zaduženja Federacije kod Narodne banke Jugoslavije i na druge oblike pribavljanja sredstava na osnovu čl. 28. pomenutog zakona koji navodi izvore prihoda federacije. Član 30. pomenutog zakona omogućeno je da Narodna banka Jugoslavije, samo izuzetno, može odobravati kredite za budžet federacije do visine ostvarenog prihoda od carina i uvoznih dažbina prema prethodnoj godini, ali uz obavezu federacije da do kraja godine u kojoj je dobijen i korišćen kredit, ovaj vrati. Izgleda da je primena ovoga člana o zaduženju federacije kod Narodne banke Jugoslavije tumačena na taj način što se takvo zaduženje ne tretira kao primena ovoga člana već kao primena čl. 28. zakona u kome su nabrojani izvori prihoda federacije, pa među njima i prihodi određeni posebnim saveznim zakonom. Takav isti tretman postoji i za zaduživanje federacije na osnovu izdatih obaveza federacije. Međutim, postoji i mišljenje da nije bilo osnova da se tako postupa jer prihodi po posebnim saveznim zakonima iz čl. 28. Zakona o finansiranju federacije moraju imati karakter izvornih prihoda federacije, a sigurno je da prihodi koji potiču od zaduženja kod Narodne banke Jugoslavije nisu takvog karaktera.

Znači dve sporne tačke u finansiranju federacije tj. zaduženje kod Narodne banke Jugoslavije i izdavanje obveznica postojale su kao problemi o kojima pretstoji saglasnost republika i pokrajina, tako da se odgovarajućim izmenama omogući deficitarno finansiranje. To bi znači dovelo do uvođenja tri izvora finansiranja federacije: izvornih prihoda, doprinosa republika i pokrajina i zaduženja (kod banke i izdavanjem obveznica).

Međutim, postavljeno je načelo o prestanku daljeg zaduživanja federacije kod Narodne banke Jugoslavije za naknađivanje nedostataka sredstava iz redovnih izvora da bi se budžet uravnotežio, jer su, kao što je navedeno, nekoliko godina unazad ukupni rashodi budžeta federacije bili pokriveni i zajmovima kod Narodne banke Jugoslavije. Više puta je u Veću republika i pokrajina bilo postavljeno pitanje korišćenja primarne emisije za ove svrhe, pa je na osnovu zauzetih stavova bilo odlučeno da se od 1981. godine počne sa postepenim smanjivanjem zaduženja i korišćenjem primarne emisije za budžetske potrebe. Tako je u budžetu za 1981. godinu bilo predviđeno smanjenje zaduženja kod banke za polovinu, s tim da se u budžetu 1982. godine smanjenjem obuhvati i preostala polovina.[31])

4. Sredstva za intervencije u privredi

Sredstva koja pripadaju federaciji, a služe za finansiranje intervencija u privredi na domaćem tržištu i za finansiranje podsticanja i

[31]) Vidi: čl. 3. Zakona o utvrđivanju ukupnog obima rashoda budžeta federacije za 1981. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 74/80) i čl. 5. Zakona o izvršenju budžeta federacije za 1982. godinu (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

unapređivanja spoljnotrgovinske razmene i drugih ekonomskih odnosa sa inostranstvom utvrđuju se u skladu sa saveznim zakonom.[32])

Ako se merama koje se donose za sprovođenje zajedničke politike ekonomskog razvoja Jugoslavije narušava ravnopravnost organizacija udruženog rada na tržištu u sticanju dohotka i raspolaganju rezultatima rada, ili se narušava ravnopravnost republika i pokrajina na jedinstvenom jugoslovenskom tržištu, istovremeno sa donošenjem tih mera obezbeđuju sa saveznim zakonom ili dogovorom republika i pokrajina i sredstava za finansiranje intervencija u privredi. Ova sredstva se ne unose u budžet federacije. Međutim, utvrđivanje iznosa sredstava, načina njihovog pribavljanja i uslovi njihovog korišćenja, vrši se u skladu sa zakonom, odnosno dogovorom republika i pokrajina.[33])

Prema tome, saradnja republika i pokrajina uslovljavala je mogućnost vršenja i obim intervencija u privredi na domaćem tržištu. Ovo je u praksi bilo sprovedeno donošenjem brojnih akata na koje su davale saglasnost republike i pokrajine. Tu se radilo o aktima Saveznog izvršnog veća i saglasnosti izvršnih veća republika i pokrajina na akte (odluke), a kao glavni oblik intervencije pojavljivale su se premije i razvojne premije i kompenzacije.

U periodu od 1976. do 1980. godine, a i ranije, uvođene su premije za mleko, utovljenu telad, junad, jagnjad, soju i pšenicu, zatim kompenzacije za sveže meso i veštačko đubrivo.[34])

Kompenzacije, na osnovu saveznog zakona, predstavljaju sastavni deo mera zajedničke ekonomske politike za određeni planski period. ako se aktima organa federacije kojima se za taj period uređuje ili u tom periodu sprovodi zajednička ekonomska politika, narušava ravnopravnost organizacija udruženog rada sticanju dohotka ili raspolaganju rezultatima rada.[35]) Smatra se da su ovi uslovi ispunjeni ako se pomenutim aktima stvaraju takvi uslovi sticanja dohotka i odnosi u raspolaganju rezultatima rada koji onemogućuju organizacijama udruženog rada da ostvaruju dohodak u visini utvrđenoj primenom kriterijuma iz saveznog zakona kojim se utvrđuju osnovi sistema cena i društvene kontrole cena. Skupština SFRJ utvrđuje kad su se stekli uslovi za kompenzaciju i utvrđuje mere, odnosno smernice i okvire za donošenje mera kojima se organizacijama udruženog rada obezbeđuju kompenzacije.[36])

U stvari Zakonom o kompenzacijama utvrđeno je ustavno načelo jednakosti i ravnopravnosti organizacija udruženog rada u sticanju dohotka i raspolaganju njime kao rezultatom njihovog rada. Mada se saradnja republika i pokrajina u utvrđivanju kompenzacija (zakonsko regulisanje) odnosi samo na slučajeve kad je kompenzacija priznata zbog nastalih posledica akata organa federacije, ipak ona ima i dublje ekonomsko—finansijsko značenje, posebno zato što postoji mogućnost

---

[32]) Čl. 3. st. 3. Zakona o finansiranju federacije.

[33]) Čl. 27. Zakona o finansiranju federacije.

[34]) Zakon o razvojnim premijama i obezbeđenju sredstava za isplatu tih premija (»Sl. list SFRJ«, 58/76. i 49/77) i dr.

[35]) Čl. 1. Zakona o kompenzaciji (»Sl. list SFRJ«, br. 11/80).

[36]) U čl. 3. i 4. Zakona o kompenzaciji definišu se akti federacije kojima se utvrđuje zajednička ekonomska politika i akti kojima se ona sprovodi.

da i republike i pokrajine regulišu kompenzacije u slučaju donošenja takvih akata njihovih organa.

Za podsticanje spoljnotrgovinske razmene u našoj zemlji izdvajalo se oko 4.5% nacionalnog dohotka u sadašnjem sistemu finansiranja izvoza. I to, zbog značajnog iznosa sredstava, utiče na deficitarnost finansiranja iz budžeta federacije. Obezbeđenje sredstava za ovu svrhu vrši se iz dela prihoda od carina i carinskih dažbina koji pripadaju kao prihodi federacije.[37]) Sredstva se izdvajaju i prenose Interesnoj zajednici za ekonomske odnose sa inostranstvom, i to pre unošenja prihoda iz ovih izvora u budžet federacije, kako se deficitarno finansiranje po ovome osnovu ne bi povezivalo sa budžetom federacije u čemu se, prema pretežnom mišljenju, praktično malo uspelo. Visina obaveza federacije prema spoljnotrgovinskoj razmeni zavisi od obima izvoza i instrumenata kojima se izvoz potstiče, a to čini potrebnim da se u toku godine, zavisno od kretanja izvoza, menjaju procenti izdvajanja prihoda od carina i carinskih dažbina, koji se ustupaju Internoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom.

Time se znači menjaju i rashodi budžeta federacije. Zato je u ovome značajno, smatra se, uspostavljanje odnosa saradnje republika i pokrajina i izmena načina i instrumenata stimulacije izvoza i posebno obezbeđenja sredstava za to, kako bi se utvrdili stabilni i sigurni izvori prihod budžeta federacije za normalno finansiranje rashoda. U tome je bilo predloženo da se iznos sredstava, koja se ustupaju za stimulaciju izvoza Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom, utvrđuje u zavisnosti od vrednosti izvoza. To bi praktično značilo da, ako dođe do povećanja izvoza, povećala bi se i ustupljena sredstva. Ovo zato što povećani izvoz istovremeno omogućava i povećanje uvoza, a za uvoz se naplaćuju carine i carinske dažbine u većem iznosu, pa se iz takvog povećanja carinskih prihoda može obezbeđivati više sredstava za stimulaciju izvoza, koja se ustupaju zajednici.

Ustupanje prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom vrši se u skladu sa dogovorima o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom.[38]) Sredstva se koriste za povraćaj carina i drugih uvoznih dažbina u korist organizacija udruženog rada, koje izvoze robu i usluge, prema programu izvoza i finansijskom planu interesne zajednice. To se čini da bi se ostvarivala politika izvoza koja je utvrđena za svaku godinu u odgovarajućoj rezoluciji.[39]) Tako je za 1982. godinu ustupljeno 59.70% od ostvarenih prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina, kao i u celini prihodi ostvareni od posebnih dažbina pri uvozu poljoprivrednih prehrambenih proizvoda.[40])

---

[37]) Čl. 26. Zakona o finansiranju federacije.

[38]) Videti: Dogovor o osnovama Društvenog plana Jugoslavije o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom u periodu od 1981. do 1985. godine.

[39]) Rezolucija o politici ostvarivanja Društvenog plana Jugoslavije za period od 1981. do 1985. godine u 1982. godini (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

[40]) Odluka o utvrđivanju prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina koji se u 1982. godini ustupaju Interesnoj zajednici Jugoslavaje za ekonomske odnose sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ« br. 72/81).

Ustupljena sredstva imaju i širu namenu, pa se mogućnost korišćenja dopušta i za turističku i ekonomsku propagandu i informativnu delatnost prema inostranstvu radi povećanja izvoza u skladu sa samoupravnim sporazumima koje zaključuju samoupravne interesne zajednice republika i pokrajina sa zajednicom Jugoslavije.

Ustupljena sredstva se prenose u Fond interesne zajednice Jugoslavije. Sredstva se koriste srazmerno ostvarenom prilivu deviza od izvoza robe i usluga predviđenih u platnom i deviznom bilansu Jugoslavije.

Karakteristično je da se planskim dokumentima predviđa da samoupravne interesne zajednice republika i pokrajina i interesna zajednica Jugoslavije zaključuju samoupravne sporazume o povećanju carina i drugih dažbina po osnovu izvoza robe i usluga. Tim sporazumom, kojim se u prvome redu obezbeđuju ekonomski povoljniji uslovi za povećanje deviznog priliva, treba da budu otklonjeni linearnost povraćaja carina i neopravdano stečena prava po osnovu povraćaja. U tom cilju predviđa se da se više podstiče izvoz proizvoda viših faza prerade zasnovanih na većem učešću domaćih resursa, hrane i drugih proizvoda.

II.

Već je naglašeno da značajnu kariku u odnosima republika i pokrajina u finansiranju funkcija i zadataka federacije predstavljaju fondovi federacije.

Polazeći od činjenice da federacija ne treba da ima ekonomske funkcije i da se one koje su postojale do ustavne reforme ukidaju, Ustavom SFRJ određeno je da federacija može osnivati fondove samo u okviru rashoda predviđenih u budžetu federacije. To praktično znači da se sa osnivanjem tih fondova saglašavaju republike i pokrajine prilikom utvrđivanja ukupnog iznosa rashoda u budžetu federacije. Inače van ukupnih rashoda u svom budžetu federacija bi mogla osnivati fondove jedino ako bi se sa takvim osnivanjem saglasile republike i pokrajne.

Fondovi federacije, čije se formiranje uslovljava saglasnošću republika i pokrajina, odnosno donošenjem odgovarajućeg zakona, bili su i još su uvek predmet saradnje republika i pokrajina po mnogim pitanjima njihovog funkcionisanja.

Radi se uglavnom o tri fonda: Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina[41]), Fondu Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom[42]) i Fondu solidarnosti sa nesvrstanim zemljama i zemljama u razvoju.[43])

Pored ovih »saveznih« fondova postoji još niz drugih koji imaju karakter samoupravnih asocijacija udruženog rada, ali deluju na teritoriji cele zemlje. To su: Fond za unapređenje izvoza ribe, prerađevina) od ribe i razvoj morskog ribolovstva; Fond za unapređenje proizvodnje i plasmana stoke i stočnih proizvoda; Fond za unapređenje prometa

41) Čl. 258. Ustava SFRJ.

42) Čl. 83. Zakona o deviznom poslovanju i ekonomskim odnosima sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

43) Zakon o fondu solidarnosti sa nesvrstanim zemljama i zemljama u razvoju (»Sl. list SFRJ«, br. 60/74 i 55/78).

duvana i duvanskih prerađevina. Fond za unapređenje proizvodnje i izvoza vina i drugih alkoholnih pića; Fond rizika u plasmanu hmelja i prerađevina od hmelja; Fond za stimulaciju izvoza povrća i voća i prerađevina od voća i povrća. Svi ovi fondovi finansiraju se delom iz sredstava Fonda Interesne zajednice Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom,[44])

1. Fond za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina, čije postojanje datira još od 1965. godine, reformisan je 1976. godine, da bi se struktura stalnih izvora sredstava koji mu pripadaju izmenila, zajedno sa nekim drugim dispozicijama, 1981. godine.[45])

Ovaj fond je od velikog značaja za ostvarivanje saradnje republika i pokrajina najpre u formiranju samoga fonda i utvrđivanju sredstava i njihovih izvora, a zatim u donošenju globalnih investicionih odluka i najzad u celokupnom procesu poslovanja fonda. Institucionalno saradnja se odvija u Skupštini SFRJ, Veću republika i pokrajina, u toku normativnog regulisanja odnosa u vezi sa postojanjem i radom fonda (donošenje zakona i drugih akata). Isto tako ta se saradnja prostire i na konkretne odnose odlučivanja u skladu sa utvrđenom i govorenom politikom razvoja nedovoljno privredno razvijenih republika i Kosova, učešćem u skupštini fonda.

Učešće republika i pokrajina u radu Fonda koje se ostvaruju u skupštini Fonda utvrđeno je zakonom tako da delegacije u skupštini, koja ima dvadeset i dva delegata, biraju skupštine republika i pokrajina, po pravilu iz organizacija udruženog rada koje vrše privrednu delatnost. Skupštine republika biraju po tri delegata, a skupštine pokrajina po dva delegata.[46]) Skupština Fonda odlučuje na osnovu saglasnosti svih delegacija republika i pokrajina.

Od postanka Fonda sredstva za njegovo funkcionisanje obezbeđivala su se iz stalnih izvora, čija je visina utvrđivana posebnim saveznim zakonima. Stalna sredstva fonda u najvećem delu poticala su iz obaveznog zajma koji su uplaćivale organizacije udruženog rada.[47]) Po zakonu

---

[44]) Čl. 74. Zakona o prometu roba i usluga sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

[45]) Zakon o fondu federacije za kreditiranje privrednog razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i krajeva (»Sl. list SFRJ«, br. 8/65). Zakon o Fandu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 33/71 i 5/72), kojim je određeno da Fond osnovan prvim zakonom nastavi sa radom, Zakon o Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76) i Zakon o izmenama i dopunama Zakona o Fondu federacije za kreditiranje bržeg privrednog razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

[46]) Čl. 18. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o Fondu federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina (»Sl. list SFRJ«, 72/81).

[47]) Zakon o sredstvima obaveznog zajma za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i AP Kosovo (»Sl. list SFRJ«, br. 33/71), Zakon o stalnim sredstvima Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i pokrajina u periodu od 1976. do 1980. godine (»Sl. list SFRJ«, br. 33/76).

u periodu od 1976. do 1980. godine stalna sredstva Fonda obrazovala su se u visini od 1.97% od društvenog proizvoda društvene privrede Jugoslavije ostvarenog u godini za koju se sredstva obračunavaju.

Počev od 1981. godine došlo je do promene u utvrđivanju stalnih sredstava Fonda federacije za kreditiranje bržeg razvoja privredno nedovoljno razvijenih republika i autonomnih pokrajina u periodu od 1981. do 1985. godine. U tom srednjoročnom planskom razdoblju sredstva Fonda se obrazuju, kao što je navedeno, po stopi od 1.83% društvenog proizvoda društvene privrede Jugoslavije, ali tako da 50% tih sredstava se ostvaruje udruživanjem rada i sredstava organizacija udruženog rada na dohodovnim osnovama i na osnovu zajedničkog interesa, a 50% iz obaveznog zajma koji uplaćuju osnovne organizacije udruženog rada koje obavljaju privredne delatnosti.

2. Interesna zajednica Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom njeno osnivanje, nadležnost, delatnost i upravljanje regulisani su Zakonom o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom.[48]) U ovu zajednicu učlanjene su samoupravne interesne zajednice za ekonomske odnose sa inostranstvom republika i pokrajina, pa se u zajednici Jugoslavije ostvaruje njihova saradnja u pogledu dogovaranja o elementima za planiranje ekonomskih odnosa sa inostranstvom i elementima planova priliva i odliva deviza, u pogledu usklađivanja stavova u postupku pripremanja planova, zatim načina ostvarivanja planova ekonomskih odnosa sa inostranstvom i planova priliva i odliva deviza.[49]) U skupštini Interesne zajednice Jugoslavije svaka republika i pokrajina ima po deset delegata izabranih iz reda članova svake republičke i pokrajinske zajednice. U izvršnom odboru svaka zajednica republike i pokrajine ima isto tako svoje delegate.

U Interesnoj zajednici Jugoslavije za ekonomske odnose sa inostranstvom obrazovan je Fond.[50]) U ovaj fond unose se sredstva koja se izdvajaju od prihoda federacije koji potiču od carina i carinskih uvoznih dažbina i to svake godine u skladu sa osnovama plana o politici razvoja ekonomskih odnosa sa inostranstvom. Sredstva fonda služe za povraćaj carina i drugih uvoznih dažbina u korist organizacija udruženog rada, o čemu je već bilo ranije govora i vode se kod Službe društvenog knjigovodstva Jugoslavije.

Priliv sredstava u Fondu iz dela carina i carinskih uvoznih dažbina obustavlja se ako izdvojeni prihodi primenom određenog procenta utvrđenog za svaku godinu (za 1982. godinu procenat izdvajanja je 59.70% od ostvarenih prihoda od carina i drugih uvoznih dažbina) iznose više od obaveza Fonda nastalih po osnovu povraćaja carina i drugih dažbina, a višak sredstava uplaćuje se u budžet federacije. Suprotno tome ako su obaveze Fonda veće od prihoda iz pomenutih izvora, pa

---

[48]) Zakon o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 15/77).

[49]) Čl. 41. i 42. Zakona o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom.

[50]) Čl. 83. Zakona o deviznom poslovanju i kreditnim odnosima sa inostranstvom i Odluka o utvrđivanju prihoda od carina i drugih uvoznih dadžbina koji se u 1982. godini ustupaju Interesnoj zajednici za ekonomske odnose sa inostranstvom (»Sl. list SFRJ«, br. 72/81).

sredstva nedostaju, Savezno izvršno veće treba da predloži mere za blagovremeno izmirenje dospelih obaveza po zahtevima primljenim za povraćaj do kraja godine.

O zakonitom i namenskom korišćenju sredstava Fonda i poslovanju sa njima od strane Fonda kontrolu vrše Služba društvenog knjigovodstva Jugoslavije i Narodna banka Jugoslavije u granicama zakonskih ovlašćenja. Skupština SFRJ potvrđuje završni račun Fonda za svaku poslovnu godinu.

III.

Sveukupni odnosi republika i pokrajina u finansijskoj sferi društvenog rada i posebno u oblasti finansiranja federacije pokazuju da ustavne norme i društvene potrebe pretpostavljaju ostvarivanje veoma intenzivne njihove saradnje u interesu društva u celini. U toj nematerijalnoj sferi reprodukuju se veoma složeni odnosi koji sami po sebi zahtevaju, da bi se mogli razrešavati, svestrano učešće republika i pokrajina kojim će se doprinositi njenom razvoju i usklađivanju za planiranom politikom društvenog razvoja i zadovoljenju širih interesa zajednice.

Ako bi se finansiranje federacije posmatralo samo u okvirima budžeta uvidelo bi se da je finansijska saradnja republika i pokrajina u toj meri značajna da uslovljava ceo mehanizam finansijskog federalizma, shvaćenoga kao skup odnosa u kojima se obezbeđuju sredstva za finansiranje funkcija i zadataka federacije na osnovu ustavnih ovlašćenja koje ona ima. Polazeći od toga da republike i pokrajine utvrđuju u postupku donošenja budžeta federacije ukupan obim rashoda federacije i da na taj način u velikoj meri utiču na njeno finansiranje, da učestvuju svojim sredstvima u obezbeđenju prihoda federacije koji su dovoljni za planiranje finansijske obaveze u okviru utvrđenog ukupnog obima rashoda i da u samome procesu izvršenja pojedinih finansijskih obaveze federacije isto tako svojom saglasnošću omogućavaju da se planirani obim zadataka izvršava bez većih poremećaja kao u slučaju deficitarnog finansiranja federacije ili obezbeđenja sredstava za intervencije u privredi, sigurno je da trajna i uspešna saradnja može uspešno uticati na društvena kretanja u federalnim okvirima.

U sprovođenju ekonomske intervencije koju federacija vrši u materijalnoj sferi društvene reprodukcije preko fondova federacije finansijska saradnja republika i pokrajina isto je tako značajna. Ona je tesno povezana za materijalni i društveni razvoj nedovoljno razvijenih u okviru zadataka odgovarajućeg fonda federacije za finansiranje bržeg razvoja nedovoljno razvijenih, a i za ostvarivanje politike stabilizacije i politike ekonomskih odnosa sa inostranstvom koja doprinosi međunarodnom položaju i ulozi naše zemlje u svetu.

Postignuti stepen finansijske saradnje republika i pokrajina, bio je a i danas je, predmet ocene u mnogim političkim i društveno—ekonomskim telima i o tome su izražavana dosta neujednačena mišljenja, ali uvek sa naglaskom na to da u ostvarivanju i unapređenju samoupravnih odnosa ova saradnja ima znatne uspehe.

Dr Miodrag Matejić
professeur

L'ASPECT JURIDICO—FINANCIER DES RAPPORTS DES RÉPUBLIQUES FÉDÉRÉES ET DES PROVINCES AUTONOMES DANS LE FINANCEMENT DE LA FÉDÉRATION

Résumé

Dans la sphère du financement des besoins sociaux des Etats organisés sur la base fédérale s'établissent et se reproduisent entre le pouvoir fédéral et les membres de la fédération de multiples rapports financiers (les rapports du fédéralisme financier). Dans l'établissement et la résolutions de tels rapports de mabifestent des formes trés différentes de leur collaboration (collaboration financière), de laquelle découlent pour les membres de la fédération des pouvoirs et des obligations déterminés et de leur réalisation dépend le succée et la progression de la collaboration financière.

Dans de tels cadres politico—financiers se manifeste la collaboration des républiques fédérées et des provinces autonomes dans le domaine du financement des fonctions et des deoirs de la fédération dans la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie du budget et des fonds de la fédération.

La réalisation des rapports de la collaboration financière dans le financement des fonctions et des devoirs de la fédération d'un intérêt commun pour tout le pays du budget de la fédération se manifeste institutionnellement de telle manière que les républiques fédérées et les provinces autonomes participent à la procédure de l'adoption du budget fédéral par la détermination du volume total des dépenses de ce budget et par la détermination des parts des moyens pour ce budget dans le montant de la différence entre le volume total des dépenses déterminées et des revenus de source du budget de la fédération (contribution des républiques et des provinces autonomes). Dans le processus de l'exécution des obligations financières du budget de la fédération les républiques fédérés et les provinces autonomes participent et collaborent de telle sorte que par leur concordance sur certains actes de la fédération déterminés par la Constitution elles assurent la possibilité que le volume plabifié des devoirs de la fédération soit rélaisé sans provoquer des troubles d'une plus grande importance comme c'était le cas avec le financement déficitaire précédent de la fédération ou l'intervention financière dans l'économie des moyens du budget (de la compensation).

En ce qui concerne les fonds de la fédération pour créditer le développement plus rapide des régions sous—développées et pour la progression des relations économiques avec l'étranger, la collaboration des républiques fédérées et des provinces autonomes s'établit à l'occasion de la formation des moyens pour les fonds et par la participation par l'intermédiaire des délégués aux décisions autogestionnaires relatives à l'emploi des moyens des fonds.

L'auteur définit et analyse dans l'article les rapports financiers des républiques fédérées et des provinces autonomes sous l'aspect juridique en attirant l'attention sur leurs pouoirs et obligations matériels et processuels légaux, annsi que sur les problèmes qui se posent à ce sujet.

Dr DIMITRIJE KULIĆ, redovni profesor

USTAVNOST I USTAVNO SUDSTVO

I

Ustav i ustavnost u svojoj suštini nisu nastali niti su ostvarivani mimo stvarnih političkih odnosa i zbivanja i mimo osnovnih političkih interesa klase i političke strukture koja ih donosi i uspostavlja.

Borba za ustavnost sve više postaje neophodnost savremenog sveta i bez nje se gotovo ne može zamisliti iole demokratski poredak.

Ustavnost znači objektiviziranje funkcije vlasti i javnih ovlašćenja. Ustavnost poziva na disciplinu ostvarenja prava, ali i na način primene prava.

Način ostvarenja ustavnog ovlašćenja donosi različita dejstva, jer od toga zavisi kako će se ostvarivati samo ustavno pravo. Zato, ustavnost dovodi ponašanje javne vlasti u sklad sa ustavom, ali i poziva na odgovornost za protivustavna ponašanja.

Ustavnost unosi stabilnost u poredak, a građanima daje sigurnost, osećanje slobode i spokojstva. Otuda ona treba da eliminiše sumnje, podozrenja i pre svega da uklanja nepoverenja u ustav i druge akte koji znače njegovo neposredno ostvarenje.

Ustavnost je princip koji ostvaruje uvid u odnos između pisane reči ustava i njegovog oživotvorenja. Prema tome, princip ustavnosti je stalno prisutan kao fenomen za doslednu primenu ustava. On je stimulans i garancija primene ustavne odredbe, ali on je i način i oblik ostvarenja uvida i kontrole kako se ustav primenjuje. Zato se za primenu ustavnosti moraju da staraju svi: ustavotvorac (parlament), organi države i društva i građani kao pojedinci.

Ustavnost kao princip shvaćena je vrlo različito, što je logična posledica postojanja različitih pozicija i posebno pojmova i shvatanja ustava, njegove uloge i funkcije u državi i društvu. Jedinstvenog shvatanja pojma ustavnosti nema. Ovaj pojam još uvek traži potpunije određivanje i shvatanje, naročito ako se traži njegov međunarodnopravni vid.

Manje ili više ustavnost je u svim ustavnim sistemima kao pravni princip shvaćena kao poredak u kome je ustav najviši zakon zemlje i ujedno i najviši pravni izvor za sve druge pravne akte. U tome smislu ustavnost je shvaćena u sferi hijerarhije pravnih akata, a onda i hijerarhije pravnih subjekata koji donose pravne akte i imaju ustavno ovlašćenje da odlučuju o politici donošenja propisa, odnosno opštih akata.

Međutim, osnovni smisao pojma ustavnosti određuje se u odnosu na pravni poredak, na njegovo shvatanje kao pravnog principa u jednom normativnom, možda više u njegovom normativističkom smislu. Ovaj pojam ustavnosti je najbliži normativističkom shvatanju, do skora živog i jednog od najuglednijih pravnih mislilaca 20. veka — Hansa Kelzena, koji je ustavnost video kao pravni princip u stupnjevitom odnosu pravnih normi gde svako od njih proističe iz njemu više pravne norme, sve do ustava kao najviše norme i najvišeg zakona.

U strogo pravnom smislu reči, nema principa ustavnosti bez dovođenja u sklad svih nižih pravnih akata u odnosu na više, svih podzakonskih akata u odnosu na zakon i zakona u odnosu na ustav.

Ali, puna ustavnost ne može postojati samo u sferi odnosa nižih i viših pravnih akata. Svaki pravni akt, bez obzira na to ko ga donosi, sadrži u sebi izraz političke volje njegovog donosioca, pa se ustavnost za to ne može shvatiti samo kao fenomen pravnih odnosa.

Savremena društvena i politička kretanja, međutim, sve više potvrđuju da se ustavnost javlja kao načelo političkih odnosa, zbog čega sa stanovišta određenih političkih odnosa i političkih interesa ovaj pojam gotovo u svakom pojedinačnom sistemu dobija političku dimenziju i po pravilu egzistira više kao politički, a manje kao pravni pojam.

Politički smisao i pojam ustavnosti tako postaju svojina i specifičnost svakog pojedinog sistema. Pojam ustavnosti dobija heterogen smisao. Nema univerzalnih pojmova o ustavnosti. Međutim, bez obzira na sve razlike koje postoje u ovom pojmu, ustavnost ostaje gotovo svuda shvaćena kao načelo koje se zalaže za ostvarivanje ustava, za njegovu primenu i oživotvorenje. Zato je ustavnost pravilo političke igre koja neprekidno živi, koja se menja i dopunjuje i koja je stalno prisutna u cilju ostvarivanja ustavnog zahteva na način kako je to ustav predvideo. Na ovaj način ustavnost postaje za svaki poredak koheziona snaga koja proklamovane ustavne odredbe povezuje sa praksom i koja pisanu reč ustava uvodi u život.

Međutim, iznad svega ustavnost kao princip svuda u svetu implicitno znači borbu protiv samovolje, protiv uzurpacije vlasti i javnih ovlašćenja, protiv neodgovornih ponašanja kao borbe za ljudska prava.

Princip ustavnosti znači borbu za vladavinu prava protiv arbitrarnosti i drugih samovoljnih i protivustavnih ponašanja. Sa tog stanovišta, ustavnost u savremenom svetu znači institucionalizovani zahtev za zaštitu demokratskog poretka i demokratije uopšte.

Vrednost demokratskog poretka, bez sumnje, određuju prava i slobode čoveka koje on ima u određenom političkom sistemu. Ono čime se jedna demokratija može ponositi, bilo je i ostalo pravo čoveka. Zato se ustavnost u prvom redu mora odnositi na ostvarivanje ovih prava bez kojih nema ostvarenja demokratije i bez kojih nema slobode i socijalizma.

II

Poučeni istorijskim iskustvom, savremeni svet koji se suprotstavlja diktatorskim i totalitarnim režimima i samovolji, suočio se sa činje-

nicom da proklamovani ustav, bez obzira na sadržinu njegove pisane reči i njegovih odredbi, ne znači mnogo bez uslova, sredstava, institucija i drugih društvenih snaga koje se bore za njegovu primenu. Ustav, zato, sve više postaje ono što živi i što postoji kao realan odnos u jednom društvu.

Samovolja je danas pojava koja je dobila široke razmere. Gotovo da nema države koja nije napadnuta ovom pojavom i koja nije suočena sa ovim problemom. Samovolja se uspostavlja ne samo u direktnoj povredi ustava i zakona, već i u finim, često »legalnim« nasrtajima na prava čoveka koji dolaze od raznih birokratskih struktura, kako državnih tako i nedržavnih. Obim napada na prava čoveka raste iz dana u dan i onde gde se ti napadi najmanje očekuju. Zagađivanje ljudskih prava i sloboda postaje pojava savremenog sveta koja zahteva organizovana i iznad svega efikasna sredstva zaštite.

Povrede ustava su u svojoj suštini napad na ustavni poredak, bez obzira na to od koga taj napad dolazi, od pojedinca ili od državnog organa.

Razlike u pogledu intenziteta napada koje čini pojedinac i koje čini državni organ su različiti.

Napad na ustav koji pojedinac čini svojom radnjom, nepridržavanjem ustava ili zakona ili na drugi način, završava se njegovom ličnom radnjom, odnosno njegovim protivustavnim aktom. Takav napad je opasan za poredak, naročito ako dolazi do velikog broja pojedinaca. Ali, takav individualni napad ima svoje relativno ograničeno, vremensko, pravno i političko dejstvo. Protivustavni akt koji čini pojedinac relativno se brzo suzbija snagom državnih institucija, monopolom državne vlasti, koji kao moćnija snaga uspevaju da otklone napad pojedinca.

Međutim, kada napad na ustav i ustavnost dolazi od državnog organa, onda nastaje obrnuta srazmera u pogledu širine i u pogledu dejstva protivustavnog napada koji se u prvi mah (a nekada i za duže vreme) ne može otkriti ili prepoznati.

Državni organ koji je učinio napad na ustav po pravilu čini taj napad u okviru svoje nadležnosti i svoje funkcije. On taj napad po pravilu čini opštim — normativnim ili pojedinačnim aktom. Napad na ustav, u stvari, znači u najvećoj meri povredu ustavnih prava građana kao subjekata — nosilaca ovih prava.

Ako je napad na ova ustavna prava izvršen protivustavnim opštim aktom, onda takav napad ima za posledicu potencijalne povrede u odnosu na veliki broj lica — nosilaca ustavnog prava, jer se opšti akt ne odnosi samo na jedno ili nekoliko lica, već se odnosi na vrlo široki krug pojedinaca — građana, kao njegovih uživalaca. Zato protivustavni opšti akt (zakon, uredba i drugi akti) multiplicira nepravde kao protivustavne situacije koje nose nužne nepovoljne posledice po poredak, od kojih nepoverenje u poredak nastaje kao najteža posledica. Protivustavnost opšteg akta nastala kao činjenica nepravde po pravilu je vremenski neograničena, za razliku od pojedinačnog akta, odnosno radnje pojedinca, koji je vremenski ograničen, jer je mali broj opštih akata čije je vremensko dejstvo ograničeno. Ta okolnost sama po sebi utiče na mul-

tipliciranje protivustavnih stanja kao oblika nepravde i napada na ustav, što sa svoje strane dovodi do velikog broja ustavnih povreda koje dolaze primenom opštih akata kroz donošenje pojedinačnih akata.

Kada se sa stanovišta ustavnosti uzme u obzir ovakvo svojstvo opšteg akta u odnosu na ustav i ustavnost, onda se dolazi do zaključka da pri napadu na ustav posebno teške posledice donosi činjenica postojanja protivustavnog opšteg akta. Protivustavni opšti akti su izvorišta protivustavnosti i protivzakonitosti, koja stalno tinjaju i koja kao takva ne prestaju da postoje sve dok je takav opšti akt na snazi.

S obzirom na to da protivustavni opšti akt ne donosi pojedinac, već uglavnom državne vlasti onda proističe da su povrede ustava koje se čine putem opšteg akta, u stvari, povrede koje čini sama država.

Determinantni smer za obezbeđenje ustavnosti leži na onim snagama jedne zemlje koje predstavljaju stvarnu vlast, koje kormilo države nose u svojim rukama. Ako te snage nisu voljne da uspostave iole demokratski poredak, ako im ograničenje vlasti utvrđeno ustavom smeta, ako su spremni da se stave iznad ustava i iznad društva, onda tu ne može biti ustavnosti i još manje institucija za njenu kontrolu i njenu zaštitu.

Istorija ustavnog prava je potvrdila da su svi totalitarni sistemi gušili ustav i ustavnost, kad god je vlast bila uzurpirana i kad god su gašena osnovna ljudska prava i slobode.

Engleski pisac, politikolog i mislilac — Džems Brajs,[1]) s pravom je ukazivao da jedan demokratski poredak ne može imati dugi vek ako ne uspe da uspostavi »političke kočnice« unutar svoga sistema.

Ustavni i politički sistem jedne zemlje treba da se brani ne samo od deklarisanih, spoljnih i unutrašnjih neprijatelja, već i »od samog sebe«. Vladajući poredak koji to nije shvatio, izložio je sebe opasnosti da izgubi tle pod nogama, da izgubi poverenje i podršku naroda, bez čega on dugo opstati ne može.

Da li sudska ili vansudska kontrola i zaštita ustavnosti? Pitanje je i dilema koja je i danas prisutna među pravnicima, pa i među politikolozima i političarima.

Ni skoro posle dve stotine godina u SAD nije prestala rasprava o tome da li je osnovano dati Vrhovnom sudu kontrolu i zaštitu ustavnosti (judicial review), ili ovu kontrolu poveriti Kongresu kao suverenom organu države. Ovo pitanje je naročito bilo aktuelno u vreme bivšeg predsednika SAD Ruzvelta, koji je bio veliki zastupnik mišljenja da se ova nadležnost izuzme iz Vrhovnoga suda.

Protagonisti zakonodavne (parlamentarne) kontrole zalažu se za ovu nadležnost parlamenta kao suverenog organa države. Zato oni i kažu da niko ne može biti ovlašćen da ocenjuje ustavnu vrednost zakonskih normi osim onoga koji ima suvereno pravo da ove norme donosi. Pri takvom položaju parlamenta branioci zakonodavne, odnosno parlamentarne kontrole, kao osnov za svoje gledište uzimaju da je svaka kontrola ili promena zakonskog akta od drugog tela koje nije parlament, u stvari, grubo kršenje suvereniteta najvišeg zakonodavnog i suverenog tela države. Prema ovom gledištu, samo parlament može biti

---

[1]) Džems Brajs — »Savremena demokratija«.

ustavno ovlašćen ne samo da donosi ustav i zakon, nego i da sa stanovišta ustavnosti i zakonitosti kontroliše, ocenjuje i menja svoje norme u celini i u njihovim delovima.

Međutim, vreme, praksa i iskustvo u ostvarivanju kontrole i zaštite ustavnosti nisu bili naklonjeni zakonodavnoj, odnosno parlamentarnoj kontroli i zaštiti ustavnosti i zakonitosti. Kontrola ustavnosti i zakonitosti kao nadležnost zakonodavca pokazuje se kao neodrživa iz više razloga.

Prvo, zakonodavno telo je suvereni organ u donošenju akata. Ono priprema nacrte svojih propisa, ono organizuje i ostvaruje celokupan zakonodavni proces od njegovog početka do njegovog kraja. Ostvarujući ovaj proces zakonodavno telo se nedvosmisleno opredeljuje za različite alternative od kojih usvaja samo jednu. Na ovaj način, zakonodavno telo ostvruje i pravno i političko opredeljenje u skladu sa odgovarajućim potrebama i interesima konkretnog ustavnog i političkog sistema.

Izjašnjavajući se za konkretno rešenje, zakonodavno telo je, prirodno, zainteresovano, da se prihvaćeno rešenje i ostvari, da se usvojeni zakonski propis primeni u praksi. Sve to govori da je kontrola ustavnosti zakonodavnog tela neprihvatlijva i sa stanovišta celishodnosti, jer zakonodavac nema povoljnu poziciju da krene u procenu i kontrolu ustavnosti sopstvenog akta, jer je u prirodi svakoga pa i zakonodavnog tela da »brani« akt koji je doneo. Sa pozicije zakonodavnog tela, teško je i skoro neprihvatljivo da zakonodavac bude sudija u sopstvenoj stvari. Kontrola ustavnosti sopstvenog akta, dovodi zakonodavca u položaj da sam sebe optužuje i sam sebe dovodi na odgovornost. Takva situacija zakonodavnog tela u zakonodavnoj kontroli, stavlja ovo telo u protivrečan položaj, u odnos između zakonodavnog procesa pri donošenju jednog akta s jedne i u oceni ustavnosti tog istog akta sa druge strane.

U takvom protivurečnom odnosu i položaju zakonodavac nije podoban da ostvaruje kontrolu nad samim sobom. Nema zakonodavnog tela koje će biti u stanju da krajnje objektivno ocenjuje svoj propis, za koji se u borbi mišljenja i u parlamentarnom dijalogu u njegovoj pripremi i kod njegovog usvajanja decidirano opredelilo i glasalo za njegovo prihvatanje.

Ocenjivanje jednog opšteg akta koji je donelo zakonodavno telo sa stanovišta njegove ustavnosti, odnosno zakonitosti, u izvesnom je smislu i određivanje odgovarajućeg stepena političke odgovornosti za doneseni protivustavni ili protivzakoniti akt, pa je i sa tog stanovišta nepodobno da proces ove procene ostvaruje onaj koji je propis doneo.

Drugo, sama činjenica da je zakonodavno telo jedino suvereno da donosi ustav i zakon i da osim zakonodavca nema drugog organa koji po ustavu to pravo ima, ukazuje na neophodnost kontrole ustavnosti od strane posebnog tela van zakonodavca.

Time što zakonodavac ima suvereno pravo da donese zakon ili drugi opšti akt na osnovu ustava, on nije stekao pravo da može doneti bilo kakav, a još manje protivustavni akt. Kad je u pitanju donošenje podustavnog akta (zakona), ni za koga, pa ni za zakonodavca, nema

druge dispozicije niti bilo kakve mogućnosti da donese drukčiji akt osim onog koji je zasnovan na ustavu i koji je u skladu sa ustavom.

Međutim, u praksi i onda kada zakonodavac ima najbolju nameru, ima najbolju želju kada je uveren da donosi akt u skladu sa ustavom, može se desiti da pogreši i da ipak donese protivustavni akt u celosti ili u njegovim delovima. Nema idealnog i nepogrešivog zakonodavca. Zakonodavac i uz najveće provere i najbolje procene nekada nije u mogućnosti da proceni kako će se ponašati akt u njegovoj primeni posle donošenja i kakva će dejstva u praksi proizvoditi, bez obzira na to što, donoseći podustavni — opšti akt, polazi od stečenih iskustva iz prošlosti kao i na osnovu savremenih potreba i potreba budućnosti.

Sa tog stanovišta, postavlja se osnovano pitanje da li zakonodavac objektivno poseduje sve mogućnosti da u svakom slučaju donese akt koji neće biti u suprotnosti sa ustavom. Odgovor na ovo pitanje, logično, proističe da zakonodavac takve mogućnosti nema i da ustavnost opšteg akta ne može postići u svakom slučaju.

Sistem kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, u ustavnom poretku mora biti poveren drugome, nekome ko nije zakonodavno telo i ko nije učestvovao u zakonodavnom procesu. To mora da bude neutralni organ ustava, organ koji će snagom ustava imati položaj njegovog »čuvara«. Taj neutralni, nezavisni organ mora biti objektivno telo u oceni ustavnosti svih akata, pa i akata koje je doneo zakonodavac.

Institucije zaštite ustavnosti su upravo pravne i političke »kočnice« koje treba da usklade kuršlusne situacije i da, sprečavajući nepravde i povrede prava, štite čoveka a preko njega i poredak. Nema zaštite poretka bez zaštite njegovog čoveka.

U sistemu ustavnosti i ostvarivanju ustavnosti, zaštita ustavnosti postaje osnovna, ako ne i prva pretpostavka njenog postojanja.

Ustavnost bez zaštite je fluidna. Ona bi formalno ustavnim aktom bila postojeća kao ustavno pravo njenih nosilaca, ali njena primena njeno ostvarenje moglo bi ostati bez zaštite.

Ovaj nezavisni, samostalni i objektivni organ za ostvarivanje kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti ne bi smeo da bude pod uticajem i u zavisnosti od zakonodavnog tela. Organ kontrole i zaštite ustavnosti ne bi smeo da bude produžena ruka zakonodavčeva. Takvi kvazi organi kontrole ustavnosti i zakonitosti koji su pod neposrednim uticajem zakonodavca često mogu da postanu paravan za protivustavna rešenja — protivustavna akta zakonodavca. Takvi organi kontrole mogu da legalizuju položaj zakonodavca za čuvanje protivustavnih stanja.

Institucija kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti mora da bude potpuno odvojena od zakonodavca i potpuno nezavisna u ostvarivanju svoje funkcije kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti. Takav organ je sud.

Dve trećine zemalja savremenog sveta kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti poverilo je sudu. To su mahom i tradicionalno vrhovni sudovi koji, pored svojih opštih nadležnosti (krivične i građanske), ostvaruju i posebnu funkciju kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti opštih a često i pojedinačnih akata. Najveći broj ovih vrhovnih sudova poveravaju ovu kontrolu posebnim odeljenjima — departmanima u

vrhovnom sudu, koja se isključivo posvećuju kontroli i zaštiti ustavnosti i zakonitosti.

U novije vreme, naročito posle drugog svetskog rata, sve više ova funkcija zaštite ustavnosti i zakonitosti postaje nadležnost ustavnih sudova koji se isključivo bave kontrolom i zaštitom ustavnosti i zakonitosti opštih a negde i pojedinačnih akata.

Položaj ustavnog suda kao organa kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti obezbeđuje ostvarivanje ustavne garantije da će se protivustavna stanja podići na stepen ustavnosti. Na taj način, ustavno sudstvo ostvaruje garantovanu ustavnost.

Ustavni sud nije organ koji učestvuje u zakonodavnom procesu. On nije organ koji se na bilo koji način pre usvajanja opšteg akta izjašnjavao ili opredeljivao za jedno od ponuđenih rešenja, što je zakonodavac u svojoj nadležnosti učinio i morao učiniti.

Ustavni sud je distanciran od zakonodavnog procesa, s jedne, kao što je distanciran i od primene tih propisa, sa druge strane. Na ovaj način ustavni sud svojim ponašanjem obezbeđuje punu samostalnost, kako zakonodavnog tela da donese propis, tako i punu samostalnost izvršnih, upravnih i drugih organa da taj propis primene. Prema tome, poštujući samostalnost svih u okviru njihovih ustavnih nadležnosti za donošenje, i za primenu opštih i pojedinačnih akata, ustavni sud je omogućio dosledno provođenje principa pune odgovornosti svih i svakoga pred ustavom i zakonom, kako u postupku normativne funkcije organa koji je vrše, tako i u postupku primene opštih i pojedinačnih akata. Posao ustavnog suda je da ocenjuje da li je opšti akt u skladu sa ustavom, ili ne, te da u tome smislu preduzima mere iz svoje nadležnosti. Sa tog stanovišta nije preporučivo da se ustavni sud upušta u prethodne ocene akata u nacrtu u tzv. preventivnoj kontroli, jer bi ga tako nešto neminovno dovelo u suprotnost, pa čak i u inkopatibilnost, kada bi pokušao da ostvari represivnu, odnosno naknadnu kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Svako upuštanje ustavnog suda u dadavanje ocena u toku zakonodavnog procesa pre usvajanja jednog akta, praktično bi značilo da je i ustavni sud učestvovao u kreiranju, pa u određenom smislu i donošenju takvoga akta, što je nespojivo sa represivnim oblikom kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, sa položajem i sa funkcijom ustavnog suda u sistemu kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Položaj, funkcija i nadležnost ustavnog suda proističu iz ustava, te za ustavni sud nema drugih akata niti normi kojima bi on bio podložan. Ustav je odredio početak i kraj funkcije ustavnog suda. Ustav je odredio poziciju ustavnog suda da ostvaruje kontrolu ustavnosti, te snagom ustavne norme i ustavnog ovlašćenja on može da poziva svakoga na odgovornost ako opštim ili pojedinačnim aktom narušava ustavnost i zakonitost. Stepen njegove nadležnosti, svakako, zavisi od ustava svake pojedine zemlje kojim se utvrđuju ingerencije ustavnog suda.

Ustavno ovlašćenje ustavnog suda u vršenju kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti nije odredio ustavni sud, već suvereni organ države — zakonodavac, odnosno ustavotvorac (parlament), i to u postup-

ku donošenja ustava, odnosno samim ustavom. Prema tome, sam je ustavotvorac, kao ustavotvorno i zakonodavno telo utvrdio da je ustavni sud čuvar ustava i ustavnosti, nadležan i najodgovorniji u toj funkciji da štiti ustavnost i zakonitost od svakoga, pa i od samog zakonodavnog tela. Donoseći ustav, zakonodavno telo je ustavnim odredbama garantovalo prava i slobode, ali i dužnost i ustavne obaveze svih i svakoga, pa i samog ustavotvornog i zakonodavnog tela. Time je zakonodavno i kao ustavotvorno telo primilo obavezu odgovornosti pred ustavom. Ustanovljavajući ustavni sud, ustavotvorno telo, kao zakonodavno, utvrdilo je ustavnost kao pravo i kao obavezu svih i svakoga, pa je time i sam zakonodavac stavio sebe pod ustav i obavezao sebe pred ustavom. Time je ustavotvorno telo, kao zakonodavac, prihvatilo da ni u odnosu na njega nema izuzetaka, privilegija, niti bilo kakve osnove da se ponaša drukčije nego što je ustavom utvrđeno, pa prema tome ne može donositi nikakve odluke koje bi bile u suprotnosti sa ustavom. Takav objektivni odnos ustavotvorca kao zakonodavnog tela, podiže njegov ugled pred narodom i nesumnjivo jača poverenje pred građaninom zemlje da će se poštovati prava čoveka koja su data ustavom, da će se poštovati ljudske slobode i da se neće prekoračiti granice u vršenju javnih funkcija, funkcija vlasti i javnih ovlašćenja, što je osnovni preduslov za stabilnu ustavnost zemlje.

Nadležnost ustavnog suda, na ovaj način, dolazi kao neophodnost sa stanovišta interesa totaliteta poretka, poretka kao celine i kao poseban interes zakonodavca na koji ne može biti drugi do interes većine naroda koji je preko svojih predstavnika, zastupnika, poslanika i delegata kroz ustav izrazio svoju volju. Na ovaj način dolazimo do zaključka da ustavna ovlašćenja koja se daju ustavnom sudu jesu, u stvari, ovlašćenja naroda i njegove političke volje, čime se postiže i ostvarivanje narodnog suvereniteta izraženog i garantovanog ustavom kao najvišim aktom.

Ustanovljavanjem ustavnog suda ustavotvorno, odnosno zakonodavno telo ne stvara nikakav nadustavni organ. Ustavni sud nije organ koji je iznad ustava. Još manje je ustavni sud iznad zakonodavca. Ustavni sud nije ni organ koji naređuje, niti koji rukovodi. Njegov položaj je jasan da traži poštovanje ustava, da traži poštovanje najvišeg zakona zemlje koji su doneli narodni predstavnici kao izraz narodne volje.

Ustavni sud, u stvari, funkcioniše snagom ustavnog ovlašćenja.

Osnivanjem ustavnog suda stvaraju se realni uslovi i mogućnosti da se svako protivustavno stanje može podići na stepen ustavnosti. Ustanovljavanjem ustavnog suda otpada svaka ustavna i pravna pretpostavka da protivustavna stanja mogu ostati, pa prema tome, samo postojanje ustavnog suda potvrđuje da u okviru njegove nadležnosti svaka protivustavna situacija može i mora biti podignuta na stepen ustavnosti. Ustanovljavanjem ustavnog suda otpadaju pretpostavke o nemogućnosti zaštite ustavnog prava ako su ona povređena određenim opštim (a u nekim zemljama i pojedinačnim) aktom, a rešavanje takvih sporova spada u nadležnost ustavnog suda.

Položaj ustavotvorca i kao zakonodavnog tela uspostavlja odgovarajući odnos između sebe i drugih pravnih subjekata kao nosilaca ustavnih prava, dužnosti i odgovornosti u procesu donošenja pravnih akata.

Ustavotvorac koji je ustavom sebe stavio pod ustav i koji je ustavom u zakonodavnom procesu učinio sebe odgovornim pred ustavnim sudom za ustavno donošenje zakona i drugih akata, gradi sebi ustavni autoritet pred celokupnim ustavnim poretkom.

Institucija odgovornosti pred ustavom, kako se može zapaziti, gradi se u fundamentu ustavnog poretka, u odgovornosti ustavotvornog tela, odnosno zakonodavca, pred ustavnim sudom, odnosno pred ustavom.

Poštovanje ustavnosti na osnovu odgovornosti pred ustavnim sudom u prvom redu obavezuje onoga koji je ustav doneo i koji je još pri donošenju ustava prihvatio sopstvenu odgovornost pred ustavom. Taj trend ustavotvorca i zakonodavca (parlamenta) objektivizira njegov položaj. On može da traži odgovornost drugih pred ustavom zato što je on sam prihvatio najveću odgovornost pred ustavom. Ustavotvorno telo, budući zakonodavac, ne bi moglo da traži odgovornost drugih pred ustavom, ako bi se on neodgovorno i protivustavno ponašao pred ustavom. Na takvom odnosu odgovornosti svih i svakoga pred ustavom gradi se opšti sistem odgovornosti, izražen u principu ustavnosti.

Institucije zaštite ustavnosti i u prvom redu ustavno sudstvo, nisu organi ustavne represije, koji postoje »da kažnjavaju«, da primenjuju sankcije prema onima koji »nisu bili dobri« ili »nisu bili poslušni«.

Ustavno sudstvo kao organ kontrole i zaštite ustavnosti postaje neodvojiv elemenat ustavnosti. On je upravo ona garancija, prema kojoj će smisao ustavne norme biti primenjen na dosledan i ispravan način te da će u svakom slučaju poremećena ustavost biti dovedena na stepen ustavnosti. Ustavno sudstvo tako postaje garantija da će protivustavnost biti prevaziđena.

Ustavno sudstvo ostvaruje onaj deo funkcije u primeni ustava koji zakonodavac po prirodi svoga položaja i ustavnog ovlašćenja nije u mogućnosti da vrši, jer ustavotvorac — parlament donosi ustav pre njegove primene neznajući na kakve će sve smetnje on naići u primeni. I dok ustavotvorac kao zakonodavno telo donoseći ustav i zakon normira osnovne društvene i političke odnose, dotle ustavno sudstvo ulazi u neposrednu regulativu poremećenih društvenih odnosa. Ustavno sudstvo na ovaj način postaje kormilar u primeni ustava, ukazujući na neustavne primene ustavnih odredbi, ukazujući svojom odlukom na put i način u otklanjanju protivustavnog stanja. Takav položaj i funkcija ustavnog suda je svakako od uticaja za poboljšavanje zakonodavnog procesa.

Odluke ustavnog suda, tako, postaju značajan izvor ustavnog prava. One utiču na ustavne i zakonske promene. Odluke ustavnog suda su siguran pokazatelj slabosti zakonodavnog, odnosno normativnog procesa.

III

Odnos ustavnosti i ustavnog sudstva svakako zavisi od brojnih faktora, ali je posebno značajan položaj ustavnog suda u ustavnom sistemu kao, i posebno položaj njegovih članova.

U ustavnom pravu naročito onih zemalja koje su ustanovile ustavno sudstvo mnogo ranije i koje imaju dosta bogato iskustvo u radu ovih institucija kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti, upadljivo je prisutna komponenta tzv. nezavisnosti ustavnog suda i njegovih članova. U literaturi koja zahvata ovaj problem vrlo često se na upadljivim mestima ukazuje na nezavisnost i samostalnost sudija ustavnog suda u donošenju odluka. Ovaj princip je naročito istaknut u anglosaksonskom pravu (common law), prema kome sudije moraju biti nezavisne (the justice must be independant).

Nezavisnost suda je, razumljivo, u različitim sredinama i u različitim sistemima različito shvaćena i različito ostvarena. Najčešće nezavisnost ustavnog suda podrazumeva se u političkom smislu, u smislu njegove »neutralnosti«, njegove političke »neopredeljenosti«. U shvatanju da je ustavni sud objektivno telo koje svoju strukturu mora da gradi na vanstranačkom — vanpartijskom konceptu jedne čiste objektivnosti u bukvalnom smislu te reči. Ovo shvatanje suda, u stvari, objektivizira poziciju suda kao zaštitnika ustava van dejstava političkih partija i drugih političkih snaga u zemlji. Takvo shvatanje »neutralnog« položaja ustavnog suda rezultira iz poznate normativističke teorije o podeli vlasti, gde se sud pojavljuje kao treća, samostalna i nezavisna vlast. Međutim, takav koncept nezavisnosti ustavnog suda u političkom smislu je neodrživ, jer ustavni sud ne štiti nikakvu neutralnu ustavnost. Ustavnost svakog pojedinog poretka je određena ustavom i obojena ustavom. A kako je ustav najviši pravni akt i zakon zemlje kojim se izražava politička volja vladajuće klase, to ustavni sud ne čini ništa drugo nego svojom funkcijom štiti ovu političku volju izraženu ustavom kao voljom naroda i kao najvišim zakonom svake pojedine zemlje.

U tom smislu se i postavlja pitanje nezavisnosti i samostalnosti člana ustavnog suda. U dobrom broju zemalja se implicite kao uslov postavlja da član ustavnog suda ne može biti funkcioner, pa čak i pripadnik određene političke partije, jer, smatra se, političko pripadništvo člana ustavnog suda određenoj političkoj stranci je nespojivo sa neutralnom pozicijom ustavnog suda (SAD, SR Nemačka i dr.).

Istina, politička pripadnost članova ustavnog suda pojedinim političkim partijama na određen način daje povoda pretpostavci, da bi član (još više funkcioner) političke stranke, kao sudija ustavnog suda, mogao »da protura« političku liniju svoje partije, njene stranačke političke interese i političke strasti, što bi smetalo objektivnom položaju suda, koji treba da bude iznad svake stranačke i političke orijentacije i bilo kog političkog programa bilo koje političke partije. Prema ovim gledištima, ustavni sud nije organ političke partije, pa prema tome on ne može ostvarivati politiku nijedne političke stranke. Prema ovim gledištima za ustavni sud nema drugog programa osim ustava. Smisao jedne ovakve teorije o nezavisnosti ustavnog suda može se donekle razumeti ako se ima u vidu postojanje tzv. partijskog šarenila, partijskog

pluralizma ili partijskog bipartizma, gde je, po pravilu, uvek jedna politička partija na vlasti, dok su druge u opoziciji.

Međutim, u suštini potpuna politička izolacija ustavnog suda, pa i njegovih članova je nemoguća, jer, u stvari, svaki član ustavnog suda ima svoju političku opredeljenost i određenu političku pripadnost i najčešće pripada jednoj od političkih stranaka u zemlji, ili je njen simpatizer.

Izbor članova ustavnog suda se u suštini, ipak, ostvaruje sa stanovišta odgovarajućeg političkog oportuniteta. Vladajući poredak za sudije ustavnog suda ne bira svakog pojedinca, nego bira samo određene pojedince. One pojedince za koje se izvesno zna ili pretpostavlja, da će štititi ustavni poredak zemlje i da će se dosledno zalagati za primenu i zaštitu ustavnosti, u koje se ima poverenje. To samo po sebi znači političku volju vladajućih koji su je izrazili ustavom, i koji su na temelju takve političke volje izgradili i svoju ustavnost.

U novije vreme, međutim, sve se više govori o političkoj ulozi, političkoj dimenziji i političkom karakteru ustavnog suda, što je u osnovi tačno. Ustavni sud nije samo registrator protivustavnih pojava, niti samo posmatrač protivustavnih stanja i ponašanja. Njegova priroda kao političkog organa proističe iz samog njegovog političkog položaja i iz same njegove političke funkcije. Prema tome, ustav se ne može ostvarivati samo kao pravni, već u prvom redu kao politički akt, jer je njegova priroda sama po sebi takva da reguliše osnovne društvene i političke odnose. Nijedan drugi pravni akt ne zadire tako duboko u sferu političkog kao što to čini ustav. Zato se ustavni sud kao sudsko istovremeno ostvaruje i kao političko telo, on ostvaruje politiku ne na osnovu neposrednog uticaja političkih stranaka i njihovih rukovodstava, državnih organa i državnih funkcionera kao pojedinaca i drugih nosilaca javnih funkcija, već na osnovu ustavne norme koja proističe iz samoga ustava, i ustavnog prava ustavnog suda zasnovanog na ustavu.

Samostalnost i nezavisnost ustavnog suda u objektivnom smislu je svakako značajna u procesu donošenja odluka ustavnog suda. Ta nezavisnost ustavnog suda se mora sadržati u njegovom odnosu kao celine i u ponašanju njegovih članova koji ga sačinjavaju. Nezavisnost i samostalnost ustavnog suda mora da se traži u procesu njegovog rada i pre svega u donošenju njegovih odluka koje ne smeju potpadati pod uticaj nikoga, niti zakonodavnog tela niti političke partije.

Svako potpadanje ustavnog suda pod pritisak ili uticaj bilo kog organa ili nosioca funkcije javne vlasti pri donošenju pojedinih odluka ustavnog suda, značilo bi direktnu i grubu povredu ustavnosti i nezavisnosti ustavnog suda.

Subjektivne snage društva su dužne da čuvaju sud od ovakvih pojava, koje u krajnjoj liniji znače negaciju ustavnosti i nepoštovanje ustava.

IV

Princip inkopatibilnosti funkcije člana ustavnog suda sa drugim funkcijama, čini se, nigde nije tako izražen kao što je to slučaj sa funkcijom člana ustavnog suda.

Sam položaj člana ustavnog suda zahteva maksimalno objektiviziranje njegovog položaja, s obzirom na prirodu ustavno-sudske funkcije. Ta inkompatibilnost funkcije člana ustavnog suda nije značajna samo u odnosu na zakonodavno telo, gde članovi ustavnog suda ni u kom slučaju ne bi mogli biti poslanici, odnosno delegati, kao pripadnici zakonodavnog tela, samim tim, i kao učesnici u donošenju ustava i zakona. Sudija ustavnog suda ne može donositi zakon i kasnije učestvovati u oceni njegove ustavnosti. Član ustavnog suda ne bi bio u položaju objektivnog sudije ako bi bio doveden u situaciju da odlučuje o svom sopstvenom radu i sopstvenom delu. Ali, sudija ustavnog suda sa stanovišta ustavnosti ne bi mogao biti funkcioner i drugih tela i državnih organa (vlade, organa uprave i drugih), jer odluke i ovih organa dolaze pod kontrolu ustavnog suda, a što ukazuje na inkompatibilnost funkcije člana ustavnog suda sa drugim funkcijama javne vlasti i javnih ovlašćenja.

U tom smislu, svi ustavi i zakoni o ustavnim sudovima zemalja u kojima je ustanovljeno ustavno sudstvo predviđaju inkompatibilnost gotovo svih funkcija sa funkcijom člana ustavnog suda. Izuzetak u tom smislu se odnosi na profesore univerziteta i visokih škola, čija delatnost po prirodi njihovog posla ne ulazi u inkompatibilnost sa funkcijom člana ustavnog suda, jer aktivnost u naučnom procesu se ne može identifikovati sa funkcijom javne vlasti. Najčešće, profesori univerziteta funkciju ustavnog suda vrše jednovremeno kad i funkciju nastavnika na univerzitetu, ali, ima slučajeva (Italija), gde izabrani profesor univerziteta, dok vrši funkciju člana ustavnog suda, prestaje da radi na fakultetu, s tim što mu je povratak na univerzitet obezbeđen po isteku mandata u ustavnom sudu.

Inkompatibilnost funkcije člana ustavnog suda sa drugim funkcijama u suštini znači obezbeđivanje pune nezavisnosti i samostalnosti suda pri donošenju odluka i otklanjanja svake pretpostavke i pristrasnosti, zainteresovanosti i subjektivizma u radu ustavnog suda.

V

Jugoslavija je prva socijalistička zemlja koja je Ustavom od 1963. godine ustanovila ustavno sudstvo.

Ova pojava nije bila iznenađujuća za jugoslovenski sistem ako se uzme u obzir značajan korak koji je došao promenom društveno-političkog sistema (uvođenja samoupravljanja i prihvatanje opšteg kursa u demokratizaciji zemlje).

Snaga socijalističkog društva, svakako, u najvećoj meri zavisi od položaja, uloge i mesta koje čovek ima u sistemu i društvu. Ustav SFRJ od 1963. godine u tome smislu je naročito istakao značaj osnovnih kao ustavnih prava i sloboda od kojih je pravo na samoupravljanje dobilo posebno istaknuto mesto.

U skladu sa ostvarenim konceptom o izgradnji SFRJ kao ustavne države, ustavnost je postala osnovni ne samo pravni već i politički i društveni princip u regulisanju osnovnih društveno-političkih odnosa.

Nastojanja da se zaštiti i očuva takav ustavni poredak u Jugoslaviji bila su od uticaja za uvođenje ustavnosudske funkcije kao funkcije kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Podvođenje svih subjekata ustavnog poretka, svih i svakoga pod Ustav nije se moglo zamisliti bez takve efikasne i autoritativne institucije kao što je ustavni sud.

Još prilikom uvođenja ustavnog sudstva u Jugoslaviji 1963. godine Edvard Kardelj je ukazivao, da zaštita ustavnosti i zakonitosti nije samo u supremaciji viših propisa nad nižim i u formalnoj klasifikaciji propisa i drugih opštih akata, već se ona sastoji u obezbeđivanju osnovnih društvenopolitičkih odnosa izraženih u sistemu samoupravljanja položaju i pravima pojedinih društvenopolitičkih zajednica, odnosno u vladavini prava, koja treba da onemogući samovolju i zloupotrebu svakog a naročito nosilaca javnih ovlašćenja.

Onde gde ne postoje zaštita ustavnosti, po pravilu ustavnost je napadnuta. Ona tamo i ne postoji. Ustavnost mora da bude obezbeđena sredstvima zaštite, kako zbog direktnih povreda, svesnih kršenja ustava i zakona, tako i zbog »nenamernih« povreda koje dolaze u postupku donošenja akata.

Ustavno sudstvo u Jugoslaviji je tako zauzelo čeoni položaj u zaštiti ustavnosti zakonitosti. Ali uloga ustavnog sudstva u socijalističkoj zemlji ne može biti identična ulozi ustavnog suda u kapitalističkom svetu. Fundamentalne razlike u pogledu klasno svojinskih oblika kao i različite pozicije uloge i mesta države i prava, uticale su na razlike i funkciju ustavnog sudstva u Jugoslaviji kako u materijalnom tako i u formalnom smislu.

Ustavno sudstvo u Jugoslaviji nije moglo da bude kopija nijednog drugog suda u svetu, iako je u svome nastajanju koristilo iskustva ovih i sličnih institucija drugih zemalja, koje su u ovom pogledu imale već dugi put pređene prakse.

Za skoro dvadeset godina sudske kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti od strane ustavnih sudova u Jugoslaviji uvek je tražen položaj ovih organa sa stanovišta naših savremenih uslova i sadašnjih i budućih potreba i nastojanja u razvitku ustavnog i političkog sistema SFRJ. U tome smislu nekoliko karakteristika ustavnosudske funkcije su u Jugoslaviji postale značajne.

S obzirom na tako razvijenu samoupravnu praksu i vodeću ulogu radničke klase, normativni proces je i decentralizovan i deetatizovan.

Ustavno-sudska kontrola i zaštita ustavnosti i zakonitosti se ne ostvaruje samo u dejstvu ustavnog suda kroz opšte akte centralnih (federalnih ili državnih — zemaljskih — republičkih) organa kao jedino nadležnih za donošenje normativnih akata.

Široka nadležnost samoupravnih organizacija i zajednica i drugih samoupravnih opštih organa, bila je od uticaja da se kontrola i zaštita ustavnosti i zakonitosti spusti u mikro društvo i da ustavnost bude štićena i usmeravana u tako širokom odnosu opštih akata kao širih i užih društveno-političkih zajednica. Na ovaj način kad je u pitanju kontrola opštih akata jugoslovensko ustavno sudstvo ima najširu kompetenciju od svih drugih ustavnih sudova u svetu.

Druga karakteristika jugoslovenskog ustavnog sudstva u ostvarivanju ustavnosti odnosi se na način vršenja ustavno-sudske funkcije. Istina, jugoslovenski ustavni sudovi poznaju represivni kao osnovni i jedini oblik kontrole opštih akata. Ali, ustavno sudstvo u Jugoslaviji sve više ostvaruje kontrolu i zaštitu ustavnosti i zakonitosti i svojim preventivnim uticajem iako u normativnom smislu preventivna kontrola opštih akata ne postoji.

Preventivni smisao zaštite ustavnosti od strane ustavnog suda ogleda se u jednom novom i kod drugih ustavnih sudova nepoznatom ponašanju ustavnog sudstva u Jugoslaviji koji se uklapa u opšti smer deetatizacije sistema pa i deetatizacije funkcije ustavnog suda.

Ustavnost se u savremenim jugoslovenskim uslovima od strane ustavnog suda ne može obezbeđivati samo i isključivo kroz usaglašavanje nižih i viših akata sa ustavom, te u normativnom smislu dovođenjem svih ovih akata na ustav i pod ustav.

Širina društvenih funkcija i njihovo ostvarenje kroz samoupravni sistem zahtevaju da se ustavni sud ostvaruje i činilac usmeravanja, usklađivanja i iniciranja. On je istina organ države, ali ustavni sud u jugoslovenskim uslovima je i organ društva. Njegov posao je da čini doprinos učvršćivanju i jačanju ustavnosti sa mnogo širim dejstvom nego što je to normativno usklađivanje akata kroz raspravnu sednicu ustavnog suda, po čemu se dejstvo našeg ustavnog suda razlikuje od klasičnih koja su danas poznata u svetu.

Kao osmatrač raznih pojava i društvenih odnosa ustavni sud nije organ koji samo registruje takve pojave i odnose. Ustavni sud ne pravi samo statističke preglede takvih pojava. Kao aktivan organ kontrole i zaštite ustavnosti ustavni sud preduzima akcije u cilju povezivanja i kolaboracije raznih organa, organizacija i institucija a na osnovu njegovom praksom i kroz njegovu praksu zapaženih pojava i odnosa te i zaključaka o njihovim uzrocima. U tom cilju ustavni sud ukazuje Skupštini Jugoslavije i skupštinama drugih društveno-političkih zajednica na takve pojave koje su od značaja za ova zakonodavna tela ne samo za uspešniji zakonodavni proces, nego i za sveukupnu delatnost skupštinskih tela u obezbeđenju ustavnosti i zakonitosti.

Kao što se vidi, ustavni sud meritorno ne ocenjuje preventivno nacrte opštih akata u toku zakonodavnog, odnosno normativnog procesa, i taj posao na osnovu ustava ostavlja za postupak kontrole kada je opšti akt stekao pravno dejstvo i kad je stupio na pravnu snagu (represivna kontrola i zaštita ustavnosti).

Međutim, ustavni sud ipak vrši preventivna dejstva na jedan drugi način. On je inicijator dijaloga, savetovanja, naučnih skupova i rasprava različite vrste. On povezuje sve druge organe koji se bave normativnim procesom ali i postupkom primene i izvršenja opštih i pojedinačnih akata. On uspostavlja saradnju ne samo sa državnim, već i sa društvenim i samoupravnim organima i organizacijama o pitanjima značajnim za zaštitu ustavnosti i zakonitosti. Preventivno dejstvo ustavnog suda, tako, postaje i jedan inspirativni faktor i čin za buduća normativna dejstva, kako za zakonodavca tako i za sve druge koji donose opšte akte. To svoje preventivno dejstvo u zaštiti ustavnosti i zakonitosti ustavni sud vrši na jedan opšti i principijelan pristup, čuvajući

samostalnost i nezavisnost svakog organa u vršenju ustavom utvrđenih prava. Praksa je ovde bitan elemenat u ocenjivanju stanja ustavnosti, što omogućava ustavnom sudu da ustavnost procenjuje na bazi saznanja koja dolaze iz života, iz primene ustava, zakona i drugih samoupravnih opštih i pojedinačnih akata. Takav vid kolaboracije ustavnog suda sa drugim organima, organizacijama i zajednicama je, svakako, od uticaja da ustavni sud može ocenjivati i proveravati i samog sebe i posebno svoje odluke. Takav vid saradnje ustavnog suda sa drugim organima, organizacijama i zajednicama otvara dijalog o ustavnosti, o ponašanju svih pa i ustavnog suda. To su prilike gde ustavni sud može da čuje i druga mišljenja pa i kritiku, budući da ni on sam nije nepogrešiv organ kontrole i zaštite ustavnosti i zakonitosti.

Ovakva funkcija ustavnog suda u kontroli i zaštiti ustavnosti i zakonitosti doprinosi njegoom otvaranju prema društvu i čoveku i demokratizaciji njegove funkcije. Jedno moderno ustavno sudstvo ne može iscrpljivati svoju funkciju samo kroz procenu opštih akata na raspravnoj sednici ustavnog suda. Savremeni uslovi, društvena kretanja i potrebe zahtevaju i sadržajnije, šire, raznovrsnije i naročito efikasnije akcije ustavnog suda u zaštiti ustava. Funkcija praćenja i proučavanja društvenih odnosa i pojava od značaja za jačanje zaštite ustavnosti i zakonitosti, kao nadležnost ustavnog suda u većoj ili manjoj meri, već je ustanovljena kod jugoslovenskih ustavnih sudova. Za proteklih dvadeset godina ne samo Ustavni sud Jugoslavije, već i republički i pokrajinski ustavni sudovi učinili su značajne napore u ovom pravcu. Ovakvo usmeravanje ustavnog sudstva i ubuduće će tražiti posebne napore.

Ali, ustavni sudovi ne mogu ostvariti ovu funkciju bez organizovanja naučnog procesa u njima samima. Ustavni sudovi treba da postanu institucije zaštite ustava i preko ustava i poretka, i da proučavaju iskustva, pojave i druge odnose (pored drugih institucija koje se bave sličnim istraživanjima) sa stanovišta efikasne zaštite ustavnosti. Ustavni sudovi treba da postaju i laboratorije kontrole i zaštite ustavnosti koje i meritorno, naučno i kvalifikovano vrše zaštitu ustavnosti.

Dr Dimitrije Kulić, professeur

LA CONSTITUTIONNALITÉ ET LE JUSTICE CONSTITUTIONNELLE

Résumé

Dans le monde contemporain la constitutionnalité en tant que principe juridique devient de plus en plus un principe politique.

La constitution de même que la constitutionnalité n'ont pas pris naissance et ne se sont pas réaliseées en dehors des rapports et des événements politiques contemporains, ni en dehors des intérêts politiques de la classe et de la structure qui les adoptent et qui les instituent. Les mouvement sociaux et politiques contemporains font ressortir que la constitutionnalité se manifeste comme axiome et comme principe des rapports politiques. C'est pourquoi de ce point de vue cette notion dans chaque cas particulier acquiert sa dimension politique particulière.

Le sens politique et ls notion de la constitutionnalité devient ainsi la propriété de chaque système particulier, em conséquence cette notion acquiert un sens extrêmement hétérogène.

Cependant, sans égards à toutes ces différences qui existent en ce qui concerne cette notion, la constitutionnalité est presque partout conçue comme principe qui intercède en faveur de la réalisation de la constitution. de l'application et de la réalisation de la constitution en tant que loi suprême du pays.. C'est pourquoi la constitutionnalité est la règle du jeu politique qui vit sans interruption et qui est présente et indispensable dans tous les systèmes constitutionnels aux fins de la réalisation de la constitution.

La constitutionnalité est la force cohésive qui rattache les dispositions constitutionnelles proclamées avec la pratique et introduit dans la vie la lettre écrite de la constitution.

La lutte pour la constitutionnalité devient de plus en plus indispensable à la société démocratique contemporaine et sans laquelle on ne peut presque pas concevoir l'ordre tant soit peu démocratique.

De ce point de vue devient surtout importante la protection de la constitutionnalité. Sans la protection de la constitutionnalité il n'y a pas de constitutionnalité. Sans l'institution de la protection de la constitutionnalité il n'y a pas de protection de la constitutionnalité. C'est pourquoi la constitutionnalité et la justice constitutionnelle sont rattachées et conditionnées mutuellement. Cela est tout particulièrement important au point de vue de la protection des droits fondamentaux et de la liberté de l'homme et du citoyen.

Le système constitutionnel et politique d'un pays doit se défendre non seulement contre ses ennemis intérieurs et extérieurs déclassés. Le système doit se défendre aussi »de son propre mouvement«. L'ordre gouvernant qui ne pouvait pas comprendre ce fait s'est exposé au danger de perdre le terrain sous ses pas, en perdant la confiance et l'appui du peuple.

Les cours constitutionnelles sont en tant qu'institutions de la protection et de la garantie de la constitutionnalité en réalité »les freins politiques« qui éliminent les états contraires à la constitution et contraires à la loi en tant que formes de l'injustice et de cette manière consolident la confiance dans l'ordre, c'est-à-dire consolident l'ordre constitutionnel du pays.

La justice constitutionnelle a une importance d'autant plus grande surtout et en particulier parce qu'elle protège de l'arbitraire et de l'abus du droit en tant que formes particulières de l'arbitraire wui proviennent des organes publics. Cela se répercute dans le processus de l'adoption tant des actes juridiques géneéraux que des actes juridiques individuels.

L'élimination efficace de tous ces états contraires à la constitution et leur placement au niveau de la constitutionnalité — à la constitution et sous la constitution. signifie en réalité l'établissement non seulement de l'équilibre juridique mais en premier lieu de l'équilibre politique dans une société.

Le développement de la justice constitutionnelle ayant pour but la protection de la constitutionnalité dans l'avenir dépendra des efforts généraux pour la victoire de la démocratie, des droits et des libertés de l'homme.

Dr MIHAILO MITIĆ, redovni profesor

ZAKON O BRAKU I PORODIČNIM ODNOSIMA SR HRVATSKE I SR SRBIJE

(Nastavak)

III. Roditeljsko pravo

1. *Priznanje očinstva.* Otac vanbračnog deteta može zasnovati roditeljski odnos sa detetom rođenim van braka na osnovu akta o priznanju očinstva koji predstavlja jednostrani pravni posao porodičnog prava.

Po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, očinstvo deteta rođenog van braka može se priznati ako je dete živo rođeno, odnosno ako se radi o detetu koje je začeto. Prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, očinstvo se može priznati i ako je u pitanju vanbračno dete koje je živo rođeno ali je kasnije umrlo, pod uslovom da je ostavilo svoje potomstvo. Ako ovaj uslov nije ispunjen, priznanje očinstva deteta rođenog van braka koje je kasnije umrlo, ne može se izvršiti. Međutim, treba primetiti, da se po zakonodavstvu SR Srbije, očinstvo deteta rođenog van braka ne može priznati ako je pre priznanja nastupila smrt deteta. Za nemogućnost priznanja u ovom slučaju, nema značaja činjenica da je umrlo vanbračno dete ostavilo za sobom svoje potomstvo. Želja da se uspostavi porodičnopravni odnos sa potomcima umrlog deteta, što predstavlja glavni motiv za akceptiranje mogućnosti priznanja očinstva u ovom slučaju po zakonodavstvu SR Hrvatske, ne smatra se pravno prihvatljivim po zakonodavstvu SR Srbije.

Priznanje očinstva deteta rođenog van braka ne može se izvršiti ako je u pitanju dete koje je začeto veštačkim putem. Začeće na ovaj način vezano je za motiv da se očinstvo deteta potpuno isključi. Ovakav stav prihvaćen je u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije.

Očinstvo deteta rođenog van braka priznaje se u formi koja je zakonom tačno predviđena. Tako, priznanje se može izvršiti pred matičarem skupštine opštine kod koje se vodi matična knjiga rođenih za područje na kome ima prebivalište vanbračno dete čije se očinstvo priznaje. Priznanje se može izvršiti i pred organom starateljstva, kao i pred opštinskim sudom u vanparničnom postupku. Mesna nadležnost se određuje po istom teritorijalnom principu kao i u slučaju priznanja pred matičarem. Istovremeno, priznanje se ne mora izvršiti samo pred nadležnim državnim organom. Ovaj pravni akt je punovažan ako je

izvršen i u testamentu bez obzira na njegovou formu. Svi ovi oblici priznanja očinstva prisutni su u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije bez ikakve razlike.

Po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, priznanje očinstva predstavlja strogo lični akt. Zakonsko, kao i ugovorno zastupanje, nije dopušteno. Prema tome, priznanje očinstva preko punomoćnika ne smatra se punovažnim. Međutim, po zakonodavstvu SR Srbije, priznanje očinstva posredstvom punomoćnika je dopušteno. Za punovažnost priznanja u ovom slučaju, zahteva se da punomoćje ima specijalni karakter što znači da je u punomoćju označeno dete čije se očinstvo priznaje i da je potpis oca, u čije se ime istupa, overen od strane suda.

Za punovažnost priznanja zahteva se da se sa aktom priznanja saglasila majka deteta. Prema zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, izjavu o saglasnosti majka mora dati u roku od mesec dana od momenta kada je od matičara pozvana da prezentira saglasnost na akt o izvršenom priznanju očinstva. Ako je vanbračno dete, čije se očinstvo priznaje starije od šesnaest godina, za punovažnost priznanja zahteva se i njegova saglasnost. Ako je dete mlađe od šesnaest godina, izjavu o saglasnosti na priznato očinstvo daje staralac deteta s odobrenjem organa starateljstva.

Po zakonodavstvu SR Srbije, za punovažnost priznanja očinstva zahteva se prisustvo opšte poslovne sposobnosti na strani lica koje priznanje vrši. Međutim, po zakonodavstvu SR Hrvatske, očinstvo deteta rođenog van braka može priznati i otac koji je ograničeno poslovno sposoban. Prema tome, punoletno lice koje je delimično lišeno opšte poslovne sposobnosti, bez obzira na razlog lišenja (rasipništvo, prekomerno konzumiranje alkohola, upotreba živčanih otrova, mentalna zaostalost), može priznati očinstvo deteta rođenog van braka ako je u stanju da shvati prirodu i značaj izjave koju daje.

Po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, izjavu o priznanju očinstva može dati i maloletnik koji je stariji od šesnaest godina ako je sposoban za rasuđivanje.

Dejstvo priznatog očinstva sastoji se u tome da se uspostavlja roditeljski odnos između lica koje je očinstvo priznalo i deteta. Istovremeno, status vanbračnog deteta ostaje neizmenjen.

2. *Istraživanje očinstva*)* Prema zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, pravo na podnošenje tužbe za istraživanje očinstva priznaje se: a) detetu po navršenom punoletstvu; b) prirodnom ocu; c) majci; i d) organu starateljstva.

a) Ako tužbu za istraživanje očinstva podnosi dete, po zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske normiran je isti rok u trajanju od sedam godina. U tom roku dete može podići tužbu po navršennom punoletstvu. Rok za podnošenje tužbe u ovom slsučaju je objektivnog karaktera.

---

*) Po zakonodavstvu SR Hrvatske, za istraživanje očinstva, nadležan je opštinski sud prema prebivalištu deteta čije se očinstvo sudskim putem utvrđuje.

Prema zakonodavstvu SR Srbije, za vođenje postupka u ovom slučaju nadležan je okružni sud na kome dete ima svoje prebivalište.

Treba primetiti, da dok je dete maloletno, tužbu u njegovo ime podnosi majka, odnosno staratelj po odobrenju organa starateljstva.

b) Tužbu za istraživanje očinstva deteta rođenog van braka može podneti i lice koje sebe smatra ocem deteta ako roditeljski odnos sa svojim vanbračnim detetom nije moglo da uspostavi priznanjem. U ovom slučaju, na njegov akt o priznanju uskratila je saglasnost majka deteta, odnosno punoletno dete.

Rok za podnošenje tužbe počinje da teče od trenutka kada je lice, koje sebe smatra ocem, primilo obaveštenje od strane matičara, da majka deteta, odnosno punoletno dete, nisu dali saglasnost na njegov akt o priznanju očinstva. U pogledu dužine roka za podnošenje tužbe za istraživanje očinstva u ovom slučaju, u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije prisutna je razlika. Tako, rok za podnošenje tužbe, koji inače ima objektivni karakter, iznosi po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske godinu dana, a po zakonodavstvu SR Srbije — tri godine.

c) Po ranijem saveznom zakonodavstvu o odnosima roditelja i dece, tužbu za istraživanje očinstva nije mogla podneti majka deteta u svoje sopstveno ime, već samo kao zakonski zastupnik deteta. Međutim, po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije (za razliku od pokrajinskog zakonodavstva i zakonodavstva SR Crne Gore i SR Slovenije), ovo pravo na podnošenje tužbe priznaje se i majci u njeno sopstveno ime. Ovu tužbu majka može podneti do punoletstva deteta. Praktično posmatrano, ovaj rok za podnošenje tužbe u ovom slučaju, iznosi osamnaest godina računajući od rođenja deteta. Rok za tužbu koju podnosi majka ima objektivni karakter.

d) Po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, tužbu za istraživanje očinstva deteta rođenog van braka, može podneti i organ starateljstva ako je majka označila određeno lice za oca deteta, a zanemarujući njegove interese, ne pokrene postupak za istraživanje očinstva u svoje ima ili kao zakonski zastupnik maloletng deteta.

Po zakonodavstvu SR Srbije, organ starateljstva ne može podneti tužbu za istraživanje očinstva nakon što je majka označila određeno lice za oca vanbračnog deteta, pre nego što istekne godina dana od rođenja deteta. Ovaj rok koji je ostavljen majci da donese odluku o podnošenju tužbe za istraživanje očinstva, organ starateljstva mora respektovati, jer aktivnu legitimaciju za pokretanje postupka stiče tek nakon isteka ovog roka. Ako se ispune uslovi za pokretanje postupka, organ starateljstva postavlja maloletnom detetu posebnog staratelja koji u pokrenutom postupku štiti njegove interese. Međutim, treba primetiti, da ovaj rok tolerancije, ne predviđa zakonodavstvo SR Hrvatske. Organ starateljstva po ovom zakonodavstvu, ovlašćen je da, nakon što je majka označila osobu koju smatra ocem deteta, podnese tužbu za istraživanje očinstva ako proceni da majka deteta, ne pokrećući postupak, objektivno zanemaruje interese deteta.

Tužbu za istraživanje očinstva deteta rođenog van braka, ne može podneti organ starateljstva, ako se podnošenju ove tužbe protivi majka deteta. Na ovom vetu majke insistira Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, kao i zakonodavstvo SR Srbije. Međutim, u pogle-

du koncepcije ovog veta, odnosno apsolutnom ili relativnom domašaju njegovog dejstva, prisutna je razlika između ovih zakonodavstava. Tako, apsolutni karakter ovom vetu daje zakonodavstvo SR Hrvatske. Protivljenje majke smatra se dovoljnim da se organu starateljstva uskrati sticanje aktive legitimacije za vođenje spora u ovom slučaju. Istovremeno, Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije daje ovom vetu relativni domašaj, što objektivno znači da njegovo odlučujuće dejstvo neće uvek imati takav karakter. Tako se u zakonodavstvu SR Srbije ističe da se protivljenje majke u ovom slučaju ne smatra dovoljnim ako se razlozi za protivljenje, po oceni organa starateljstva, ne prihvate kao opravdani.

Rok za podnošenje tužbe za istraživanje očinstva koju podnosi organ starateljstva, po zakonodavstvu SR Hrvatske iznosi dve godine od rođenja deteta. Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije ne normira izričito rok za podnošenje tužbe od strane organa starateljstva, tako da se mora uzeti da taj rok iznosi osamnaest godina računajući od rođenja deteta. Rok u oba ova slučaja ima objektivni karakter.

3. *Osporavanje očinstva.*)* Tužbu za osporavanje očinstva u uporednom pravu može podneti: a) muž majke deteta; b) majka deteta; c) dete; i d) prirodni otac deteta.

U pogledu određivanja subjekata ovlašćenih za podnošenje tužbe za osporavanje očinstva, zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije, nemaju isti pristup. Razlika je prisutna u pogledu mogućnosti prirodnog oca deteta da podigne tužbu za osporavanje očinstva.

a) Zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije, priznaju pravo mužu majke deteta da podnese tužbu za osporavanje očinstva ako smatra da dete, koje je rodila njegova žena, ne potiče od njega. Ovo pravo priznaje se prezumptivnom ocu i ako je lišen poslovne sposobnosti. Tužbu u ovom slučaju podnosi u njegovo ime staratelj po odobrenju organa starateljstva.

Ako je prezumptivni otac umro, pravo na tužbu za osporavanje očinstva, po zakonodavstvu SR Hrvatske, ne prelazi na njegove naslednike. Naslednici mogu samo produžiti postupak koji je za osporavanje očinstva pokrenuo prezumptivni otac još za svoga života. Međutim, zakonodavstvo SR Srbije, dopušta naslednicima prezumptivnog oca deteta da u svojē ime pokrenu postupak, a ne samo da započeti postupak nastave. Naslednici ovo pravo na pokretanje postupka za osporavanje očinstva stiču pod uslovom da prezumptivni otac nije znao za začeće, ni rođenje deteta, a nije živeo u zajednici sa majkom deteta u vreme njegovog začeća.

Muž majke deteta ovlašćen je, po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, da podnese tužbu za osporavanje očinstva u roku od deset godina od rođenja deteta. Ovaj rok zasniva se na pretpostavkama objektivne prirode.*)

---

*) Nadležnost za osporavanje očinstva po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, normirana je na isti način kao i u slučaju istraživanja očinstva.

*) Pored ovog objektivnog, predviđen je i subjektivni rok u trajanju od 6 meseci od saznanja da nije otac deteta.

b) Po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, kao i po zakonodavstvu SR Srbije, tužbu za osporavanje očinstva može podneti i majka deteta. Tužba u ovom slučaju podnonsi se u roku od šest meseci od rođenja deteta. Rok za osporavanje očinstva ima objektivni karakter. Priroda roka, kao i njegova dužina, koncipirana je na istovetan način u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije.

c) Tužbu za osporavanje očinstva po zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, može podneti i dete po navršenom punoletstvu. Ako je dete maloletno, po zakonodavstvu SR Hrvatske, tužbu u njegovo ime ne može podneti majka kao zakonski zastupnik, niti staratelj. Pravo na osporavanje očinstva smatra se strogo ličnim pravom, a prilikom vršenja ovih prava nije dopušteno zastupanje.

Međutim, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, tužbi za osporavanje očinstva ne daje se strogo lični karakter. Zbog toga, ako je dete maloletno ili punoletno ali lišeno poslovne sposobnosti, tužbu za osporavanje očinstva u njegovo ime može podneti majka, odnosno staratelj po odobrenju organa starateljstva. Treba primetiti, da mogućnost podnošenja tužbe za osporavanje očinstva u ovom slučaju, za razliku od ostalog republičkog i pokrajinskog porodičnog zakonodavstva, normira samo zakonodavstvo SR Srbije.

Po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, kao i po zakonodavstvu SR Srbije, rok za podnošenje tužbe u ovom slučaju iznosi sedam godina od dostignutog punoletstva deteta. Prema tome, dete može podneti tužbu za osporavanje očinstva do svoje dvadesetpete godine. Treba primetiti da se rok za podnošenje tužbe u ovom slučaju zasniva na objektivnim pretpostavkama.

d) Prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, tužbu za osporavanje očinstva može podneti i prirodni otac deteta (»lice koje sebe smatra ocem deteta« — zakonska formulacija). Ovu mogućnost zakonodavstvo SR Hrvatske ne predviđa. Po tom zakonodavstvu, preovladala je koncepcija da je mogućnost zloupotrebe u ovom slučaju daleko veća od koristi koju ovakva tužba može doneti. Polazeći od ovih postavki, zakonodavstvo SR Srbije, u težnji da pojavu zloupotrebe isključi u što većoj meri, dopušta prirodnom ocu deteta da podnese tužbu za osporavanje očinstva, ali samo pod uslovom ako je živeo u zajednici sa majkom deteta u vreme začeća ili je sa njom zasnovao zajednicu života pre rođenja deteta, a istom tužbom traži da se utvrdi njegovo očinstvo.

Rok za podnošenje tužbe, koja je objektivnog karaktera, iznosi godinu dana i teče od rođenja deteta.

4. *Turbatio sanguinis.* U našem republičkom i pokrajinskom porodičnom zakonodavstvu nije prihvaćena ustanova poslebračnog roka čekanja (tempus lugendi). Žena može nakon prestanka njenog ranijeg braka da zaključi novi brak kad o tome odluči u dogovoru sa svojim verenikom. Problematika »mešanja krvi« (turbatio sanguinis) koja tom prilikom nastaje, rešava se na određeni način. Međutim, treba primetiti da rešavanje ovog slučaja nije koncipirano na isti način u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije.

Tako, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, ocem deteta u ovom slučaju smatra se muž majke deteta koje je rođeno u kasnijem braku majke do isteka trista dana od prestanka njenog ranijeg braka. Za nastanak ove prezumpcije o očinstvu, ne zahteva se saglasnost deteta. U slučaju da muž majke deteta rođenog u kasnijem braku majke, smatra da nije otac deteta, može pokrenuti postupak za osporavanje svog očinstva. Ako se postupak po ovoj tužbi pozitivno okonča, ocem deteta smatra se muž majke deteta iz ranijeg braka.

Na suprot ovoj koncepciji, zakonodavstvo SR Srbije problematiku »mešanja krvi« rešava na sasvim drukčiji način. Tako, prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, ocem deteta, koje je rođeno u docnijem braku majke a pre isteka roka od dvesta sedamdeset dana od prestanka ranijeg braka, smatra se muž majke deteta iz prethodnog braka. Za zasnivanje očinstva u ovom slučaju zahteva se da muž majke deteta iz kasnijeg braka ne prizna dete za svoje uz saglasnost majke. Ako se to dogodi, onda se ocem deteta rođenog u braku smatra muž majke deteta iz docnijeg braka.

5. *Istraživanje vanbračnog materinstva.* Slučaj istraživanja vanbračnog materinstva javlja se u životu veoma retko. Trudnoća i rođenje deteta su prirodni događaji koji se lako opažaju. Zbog toga, slučaj istraživanja vanbračnog materinstva nije podrobno regulisan u našem porodičnom zakonodavstvu. Isto je slučaj i sa zakonodavstvom SR Hrvatske i SR Srbije. Pa ipak, ako se pojavi potreba za istraživanjem vanbračnog materinstva (slučaj nahočadi ili zamene dece u porodilištu), principi i pravila o istraživanju vanbračnog materinstva načelno se izvode putem analogije iz propisa i drugih normativnih akata o istraživanju vanbračnog očinstva.

U tom smislu, širokom a istovremenom i preciznom primenom analogije, tužbu za istraživanje vanbračnog materinstva mogu podneti ova lica:

a) Maloletno dete. Pošto maloletno dete nema samostalnu procesnu sposobnost, tužbu za istraživanje vanbračnog materinstva u njegovo ime ovlašćen je da podnese staratelj uz odobrenje organa starateljstva.

Za razliku od porodičnog zakonodavstva SR Makedonije po kome je tužba staratelja vezana za rok, po zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske tužba koju podnosi staratelj u ime svog maloletnog štićenika za istraživanje njegovog vanbračnog materinstva — nije vezana za rok. Egzaktno rečeno, tužba nije vezana za rok sve dok je štićenik maloletan, odnosno dok staratelj vrši nad njim svoju dužnost staranja i brige koja proističe iz činjenice prisutnog maloletstva na strani njegovog štićenika. S druge strane, šire posmatrano, može se istaći da je rok ipak prisutan i da iznosi osamnaest godina ako je maloletnik odmah po svom rođenju stavljen pod starateljstvo.

b) Punoletno dete. Dete koje je dostiglo punoletstvo stiče opštu poslovnu sposobnost, a sa njom i samostalno procesno učešće u postupku pred sudom. Zbog toga se punoletnom vanbračnom detetu priznaje pravo na podnošenje tužbe za istraživanje vanbračnog materinstva. Tužba se podnosi protiv osobe za koju se pretpostavlja da je majka deteta, kao i protiv prirodnog oca ako je utvrđen.

Kao što je poznato, u uporednom pravu tužba za utvrđivanje vanbračnog materinstva koju podnosi punoletno dete, nije vezana za rok. Treba primetiti da je ovo shvatanje prisutno i u našoj pravnoj doktrini porodičnog prava, mada se mora istaći da se ona nije mnogo bavila ovom problematikom. U tom kontekstu treba podvući da je insistiranje na primeni analogije sa ustanovom istraživanja vanbračnog očinstva gotovo neprihvatljivo, jer takva metodologija u primeni prava objektivno ne pruža zaštitu interesima vanbračnog deteta. U postupku istraživanja očinstva majci je poznato s kim je začela dete rođeno van braka, čime je označavanje tuženika u mnogome olakšano. Međutim, u postupku za istraživanje vanbračnog materinstva označavanje tuženika je znatno teže, jer je poreklo deteta manje poznato. U takvim okolnostima povezivanje tužbe koju podnosi punoletno dete sa prekluzivnim rokom, može značiti da se detetu ne pruža mogućnost da utvrdi svoj maternitet. Polazeći od ovih postavki, Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske izričito se ograđuje, u ovom slučaju, od primene analogije sa istraživanjem vanbračnog očinstva. Iz takve zakonske postavke rezultira konsekvenca da tužba koju podnosi punoletno dete za istraživanje vanbračnog materinstva — nije vezana za rok.

Istovremeno, u Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, nije prisutna ovakva decidirana odredba koja isključuje primenu analogije u ovom slučaju. Zbog toga se može reći da ovaj Zakon načelno insistira na korišćenju analogije iz čega se izvodi zaključak da se u slučaju istraživanja vanbračnog materinstva moraju koristiti rokovi koji su prisutni u postupku za istraživanje vanbračnog očinstva kada postupak pokreće punoletno dete. Pa ipak, i porodično zakonodavstvo SR Srbije dopušta mogućnost da se isključi primena analogije ako to »iz prirode stvari proizlazi«. Čini se da se slučaj podnošenja tužbe za istraživanje vanbračnog materinstva od strane punoletnog deteta upravo odnosi na ovu zakonsku ogradu, jer iz »prirode stvari« proizlazi da rokovi za podnošenje tužbe u ovom slučaju nisu opravdani.

c) Prirodni otac. Primenom analogije sa istraživanjem vanbračnog očinstva u odnosu na majku deteta, po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, tužbu za istraživanje vanbračnog materinstva može podneti u svoje ime prirodni otac deteta koji je prethodno utvrđen priznanjem ili sudskom odlukom. Tužba u ovom slučaju može se podneti do punoletstva deteta.

d) Majka. Majka vanbračnog deteta ako želi da uspostavi roditeljski odnos sa svojim detetom, načelno ne mora voditi postupak za utvrđivanje svog vanbračnog materinstva prema detetu za koje tvrdi da je njeno. Dovoljno je da za konstituisanje svog roditeljskog odnosa, izvrši priznanje pred nadležnim državnim organom ili u javnoj ispravi, odnosno u testamentu (privatnoj ispravi kojoj se u ovom slučaju daje javni karakter), da je majka vanbračnog deteta. Međutim, ako se sa priznanjem vanbračnog materinstva nije saglasilo dete po njegovom punoletstvu, odnosno staralac ili otac deteta, onda je postupak za istraživanje vanbračnog materinstva jedini put na osnovu koga može osoba koja tvrdi za sebe da je majka deteta, da sa njim uspostavi roditeljski odnos.

Po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske, tužba koju podnosi majka za istraživanje vanbračnog materinstva podnosi se do navršenog punoletstva deteta. Pravo na tužbu sa ovakvim načinom označavanja roka do koga se tužba može podići, izričito je normirano u zakonodavstvu SR Hrvatske. Na ovaj način primena analogije u ovom slučaju sa istraživanjem vanbračnog očinstva, izričito je isključena.

Međutim, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, primena analogije sa istraživanjem vanbračnog očinstva, predstavlja jedini mogući način za utvrđivanje vanbračnog materinstva u ovom slučaju. U tom kontekstu, treba istaći, da je za majku deteta prisutan rok od tri godine za podnošenje tužbe za istraživanje vanbračnog materinstva. U ovom slučaju rok teče od dana prijema obaveštenja da su ovlašćena lica uskratila majci saglasnost na njen akt o priznanju vanbračnog materinstva.

Tužba za istraživanje vanbračnog materinstva podnosi se u ovom slučaju protiv deteta, odnosno vanbračnog oca ako je njegov paternitet utvrđen. Postupak se vodi pred opštinskim sudom (SR Hrvatska), odnosno pred okružnim sudom prebivališta tuženika (SR Srbija).

6. *Osporavanje bračnog materinstva.* U našem ranijem saveznom porodičnom zakonodavstvu koje je tretiralo problematiku odnosa roditelja i dece, ustanova osporavanja bračnog materinstva nije bila izričito regulisana, kao što nije bila normirana ni ustanova priznanja vanbračnog materinstva i istraživanja vanbračnog materinstva. Međutim, u našem postojećem republičkom i pokrajinskom porodičnom zakonodavstvu, ustanova osporavanja bračnog materinstva je izričito pravo regulisana.

Pristup ustanovi osporavanja bračnog materinstva izvršen je u našem pozitivnom porodičnom zakonodavstvu na dva načina: (a) izričitim regulisanjem posebnim pravnim normama (neposredno regulisanje); i (b) oslanjanjem, metodom analogije, na ustanovu osporavanja bračnog očinstva (posredno regulisanje).

Porodično zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije spada u grupu zakonodavstava koja ustanovu osporavanja bračnog materinstva regulišu posebnim pravnim normama, dakle, na neposredan način.

U tom smislu, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske i SR Srbije, tužbu za osporavanje bračnog materinstva mogu podneti ova lica: (a) žena koja je upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka; (b) žena koja sebe smatra majkom deteta; i (c) dete.

a) Žena koja je upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka. Osoba ženskog pola koja se pravno tretira kao majka deteta može osporiti svoje bračno materinstvo ako smatra da nije majka deteta koje je u matičnu knjigu rođenih upisano kao njeno. Prema tome, u ovom slučaju prezumptivna majka, osporava svoje bračno materinstvo.

Tužba za osporavanje bračnog materinstva po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, ima dva svoja roka: subjektivni i objektivni. Subjektivni rok koji teče od saznanja za činjenicu koja isključuje materinstvo žene koja je upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka deteta, je u pogledu dužine trajanja (šest meseci) istovetan

u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije. Ovakva koncepcija subjektivnog roka je izuzetno pogodna, jer saznanje o rođenju deteta ništa ne govori prezumptivnoj majci da nije rodila dete koje se pravno smatra njenim. Činjenica saznanja da žena koja je upisana u matičnu knjigu rođenih nije majka deteta, unosi više sigurnosti u određivanje početnog vremenskog impulsa od koga počinje da teče subjektivni rok.

Pored ovog subjektivnog roka, zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije normira i objektivni rok koji počinje da teče od rođenja deteta. Po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske taj rok iznosi pet godina, a po zakonodavstvu SR Srbije — deset godina. Prema tome, tužba za osporavanje bračnog materinstva ne može se podneti ako je dete navršilo pet godina (SR Hrvatska), odnosno deset godina (SR Srbija) bez obzira što je nakon toga prezumptivna majka saznala da dete nije njeno.

b) Žena koja sebe smatra majkom deteta. Osoba ženskog pola koja sebe smatra majkom deteta može osporiti bračno materinstvo ženi koja je upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka deteta. Prema tome, za razliku od prvog slučaja, tužbu za osporavanje bračnog materinstva podnosi prirodna majka deteta a ne prezumptivna majka (dakle, osoba koje se pravno smatra majkom deteta).

Po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, kao uslov za podnošenje tužbe u ovom slučaju zahteva se da je prirodna majka istom tužbom kojom osporava materinstvo prezumptivnoj majci, uložila i zahtev da se utvrdi njeno bračno ili vanbračno materinstvo. Na ovaj način sprečava se zloupotreba i zlonamernost u ovom domenu, a istovremeno dete ne ostaje bez majke. Kontinuitet u vrešnju roditeljskog prava prema detetu od strane prezumptivne, odnosno prirodne majke, ostaje nenarušen što je od osobitog interesa za dete. Ako se tužba za osporavanje bračnog materinstva podnese bez istovremenog zahteva da se utvrdi materinstvo žene koja osporava prezumptivnoj majci materinstvo deteta, ovakva se tužba odbacuje kao preuranjena.

Rokovi za osporavanje bračnog materinstva po tužbi osobe koja sebe smatra majkom deteta su u porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije isti po svom karakteru i trajanju kao i u slučaju osporavanja bračnog materinstva od strane žene koja je upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka deteta.

c) Dete. Tužbu za osporavanje bračnog materinstva može podneti i dete koje smatra da ne potiče od majke koja je u matičnu knjigu rođenih upisana kao njegova majka.

Po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, dete, u ovom slučaju, može podneti zahtev za osporavanje bračnog materinstva samo ako je žena koja se pravno smatra njegovom majkom, upisana u matičnu knjigu rođenih kao njegova majka. Prema tome, po zakonodavstvu SR Hrvatske, dete ne može podneti tužbu za osporavanje materinstva ako je materinstvo utvrđeno istraživanjem na osnovu pravosnažne sudske odluke. Međutim, treba primetiti da ovo ograničenje nije prisutno u porodičnom zakonodavstvu SR Srbije.

Kad je reč o subjektima ovlašćenim za podnošenje tužbe u ovom slučaju, treba istaći, da po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske dete može podneti tužbu za osporavanje materinstva samo

ako je dostiglo punoletstvo. Nasuprot ovakvom stavu, po zakonodavstvu SR Srbije tužbu za osporavanje materinstva može podneti i maloletno dete. U tom slučaju tužbu u njegovo ime može podneti do navršenog punoletstva staralac deteta ako je za to dobio odobrenje organa starateljstva. Nakon dostignutog punoletstva deteta koje je lišeno opšte poslovne sposobnosti, tužbu za osporavanje bračnog materinstva može podneti u ime deteta njegov staralac po odobrenju organa starateljstva.

Rok za podnošenje tužbe za osporavanje materinstva po porodičnom zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske je objektivan i iznosi sedam godina od punoletstva deteta. Posmatrano praktično tužba se može podneti do dvadeset i pete godine deteta.

Treba primetiti da po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije nije predviđena mogućnost da tužbu za osporavanje bračnog materinstva podnese muž prezumptivne majke deteta. Prema tome, tužbu za osporavanje bračnog materinstva ne može podneti muž žene koja je netačno upisana u matičnu knjigu rođenih kao majka deteta, odnosno suprug žene koja se pravno smatra majkom deteta ako sumnja da je dete rođeno od njegove žene. Smatramo da se ovakav postupak zakonodavca može oceniti kao ne baš mali propust koji će stvarati ozbiljne teškoće kad se ovakvi slučajevi pojave u praksi. Nasuprot ovakvom stavu, porodično zakonodavstvo SR Makedonije je u ovom pogledu bilo daleko lucidnije, jer je normiralo mogućnost osporavanja bračnog materinstva i od strane muža prezumptivne majke deteta.

7. *Izdržavanje deteta.* Obaveza roditelja da izdržava dete je obostrana, odnosno zajednička. Prema mišljenju koje je prisutno u našoj teoriji porodičnog prava, ova obaveza roditelja je solidarna. Time se u većoj meri podvlači jedinstvo i kompaktnost dužnosti roditelja prema detetu i pruža veća sigurnost za zaštitu interesa deteta. Međutim, zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije ne zastupa ovo mišljenje. Obaveza izdržavanja je podeljena među roditeljima čime je njihovo angažovanje postalo obostrano i istovremeno prisutno, a povezanost roditelja i deteta potpunija.

Prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske i SR Srbije, obaveza izdržavanja roditelja prema maloletnom detetu određuje se ne samo prema ostvarenoj zaradi roditelja, nego i prema zaradi koju su roditelji neopravdano propustili da ostvare. Materijalne mogućnosti roditelja određuju se šire od materijalnog položaja u kome se trenutno nalaze. Oni su dužni da za izdržavanje svoje dece odvoje više nego što imaju i što im je neophodno za njihovo sopstveno izdržavanje. Istovremeno ovakva mogućnost nije prisutna ako su u pitanju punoletna deca koja se nalaze na redovnom ili daljem višem odnosno visokom školovanju.

Treba primetiti da se u zakonodavstvu SR Hrvatske, gornja visina izdržavanja ne određuje unapred, ali se zato određuje donja visina ispod koje se ne može preći prilikom određivanja iznosa izdržavanja. Suma koju su sudovi dosuđivali na ime izdržavanja, bila je do te mere niska da nije obezbeđivala ni najosnovnije uslove za život. Zbog toga se u porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske izričito ističe da se izdržavanje ne može utvrditi ispod iznosa stalne novčane pomoći koju mesečno

ostvaruju lica bez ikakvih prihoda u opštini u kojoj izdržavano lice ima prebivalište ili boravište.

Prema porodičnom zakonodavstvu SR Srbije, obaveza roditelja da izdržavaju punoletnu decu koja se nalaze na višem ili visokom školovanju, odnosno stručnom obrazovanju, izričito je predviđena i traje do završetka redovnog školovanja deteta, a izuzetno i preko tog vremena ako je školovanje opravdano produženo ali najduže do dvadeset i šeste godine deteta.

Međutim, treba primetiti da ovo vremensko ograničenje u davanju izdržavanja do određenog uzrasta nije izričito predviđeno po porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske. Jedino ograničenje koje je u ovom zakonodavstvu prisutno odnosi se na zahtev da se dete nalazi na redovnom visokom školovanju. Prema tome, ako dete više nema status redovnog studenta jer ispite ne daje na vreme, prestaje dužnost roditelja da izdržava dete bez obzira što je mlađe od dvadeset i šest godina.

Vredno je istaći da se u zakonodavstvu SR Srbije (takve odredbe nisu prisutne u zakonodavstvu SR Hrvatske) valorizacija iznosa izdržavanja vrši u opštinskom sudu na predlog izdržavanog lica ili organa starateljstva i to u izvršnom postupku na osnovu izvršne sudske presude i podataka republičkog organa nadležnog za poslove statistike. Naime, prema izričitim zakonskim odredbama, obaveza izdržavanja utvrđena sudskom presudom, povećava se svake godine za procenat povećanja troškova života u prethodnoj godini u Republici. Ako dužnik izdržavanja stavi prigovor na odluku suda o povećanju izdržavanja jer se njegovi prihodi nisu povećali, sud će alimentacionog dužnika uputiti da u određenom roku pokrene parnicu za proglašenje izvršenja nedopustivim. Do pravosnažnog okončanja te parnice, odlaže se izvršenje odluke o povećanju valorizovanog iznosa izdržavanja. Međutim, sud može odlučiti da se izvršenje ne odlaže ako smatra da dužnik usled toga neće pretrpeti nikakvu štetu ili će ta šteta biti neznatna.

Zakon o braku i porodničnim odnosima SR Srbije, za razliku od porodičnog zakonodavstva SR Hrvatske, normira jednu posebnu instituciju koju je nazvao: alimentacioni fond. Prema ovoj instituciji, o čijim sredstvima odlučuje nadležni centar za socijalni rad, u okviru jedne opštine ili regiona, daje se izdržavanje detetu po propisima o socijalnoj zaštiti, ako roditelj, koji je na osnovu sudske odluke dužan da plaća određen iznos za izdržavanje deteta, tu svoju obavezu ne izvršava blagovremeno i redovno. Korišćenje sredstava iz ovog fonda traje sve dok roditelj ne počne da izvršava svoju obavezu. Na ovaj način deca ne ostaju bez sredstava za izdržavanje ako roditelj ne vrši svoju dužnost u skladu sa obavezama koje su mu presudom utvrđene. Zbog toga obaveza roditelja u ovom slučaju prelazi na društvenu zajednicu čime se samo potvrđuje princip da se deca nalaze pod posebnom društvenom zaštitom.

Međutim, kako je obaveza roditelja da izdrržava dete ne samo primarna, već je utvrđena i sudskom presudom, to društveni organ koji upravlja fondom za alimentaciju ima pravo i dužnost da se za isplaćeni iznos na ime izdržavanja deteta regresira iz imovine roditelja.

8. *Produženje roditeljskog prava.* Kao što je poznato, roditeljsko pravo, po pravilu, prestaje kad dete dostigne punoletstvo. Međutim, pro-

duženje roditeljskog prava može se tražiti ako dete usled telesnih ili duševnih nedostataka nije sposobno da se samo stara o svojoj ličnosti, pravima i interesima. Na ovaj način pruža se veća, bolja, prisnija zaštita interesima dece nego što to može da pruži ustanova starateljstva. Mogućnost produženja roditeljskog prava predviđena je u porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije.

Odluku o produženju roditeljskog prava donosi opštinski sud prebivališta deteta u vanparničnom postupku. Predlog za produženje roditeljskog prava podnosi roditelj, odnosno roditelji ili organ starateljstva.

Po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije i SR Hrvatske, zahtev za produženje roditeljskog prava mora se podneti pre punoletstva deteta. Ako se to učini nakon navršene osamnaeste godine deteta, onda roditeljsko pravo prestaje po sili zakona i ne može se produžiti. U takvom slučaju podnosi se predlog da se dete liši poslovne sposobnosti i stavi pod starateljstvo. Prema zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske nema smetnji da se punoletnom detetu za staraoca postavi roditelj. Međutim, ono što je bitno u ovom slučaju tiče se položaja roditelja, jer punoletstvom deteta roditelj više ne može prema njemu da vrši roditeljsko pravo.

Od ovog vrlo rigoroznog principa, po zakonodavstvu SR Srbije, za razliku od zakonodavstva SR Hrvatske koje u ovom pogledu ne odstupa od načelnih postavki, predviđen je izuzetak. Naime, zahtev za produženje roditeljskog prava po zakonodavstvu SR Srbije može se podneti i posle punoletstva ako za to postoje opravdani razlozi i ako su za to ispunjene određene pretpostavke. Te pretpostavke sastoje se u tome da su razlozi za produženje roditeljskog prava bili prisutni i u momentu sticanja punoletstva. Prema tome, ako su razlozi za produženje roditeljskog prava nastali posle punoletstva deteta, roditeljsko pravo se ne može produžiti.

Za razliku od zakonodavstva bivše Jugoslavije, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije i SR Hrvatske ne zahteva se za perfektuiranje institucije produženja roditeljskog prava da je odluka suda o produženju roditeljskog prava postala pravosnažna pre dostignutog punoletstva od strane deteta. Ne smatra se da je to nužno pod pritiskom zahteva da se položaj deteta učini izvesnim pre nego što nastanu promene u njegovom statusu. Bitno je da je predlog za produženje roditeljskog prava stavljen pre navršenog punoletstva deteta. Time se ujedno unosi i potrebna pravna sigurnost i u ovu oblast porodičnog prava statusne prirode.

9. *Izdržavanje krvnih srodnika u pobočnoj liniji.* U mnogim zakonodavstvima obaveza izdržavanja pobočnih srodnika prisutna je između krvnih srodnika u drugom stepenu pobočnog srodstva. Isti je slučaj i u porodičnom zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske.

Pobočni srodnici u drugom stepenu srodstva (braća i sestre) dužni su da se međusobno izdržavaju ako nemaju srodnike u pravoj nishodnoj linici (descedente). Istovremeno, treba istaći, da pobočno srodstvo po prvenstvu u davanju izdržavanja stoji ispred krvnih srodnika u pravoj ushodnoj liniji (ascedenti).

Kao uslov za sticanje prava na izdržavanje između krvnih srodnika u drugom stepenu pobočne linije zahteva se po zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske (što nije slučaj u nekim drugim republičkim zakonodavstvima) da je srodnik koji izdržavanje traži maloletan. Prema tome, punoletan pobočni srodnik nema pravo na izdržavanje. U ovom pogledu zakonodavstvo SR Srbije i SR Hrvatske imaju istovetan stav.

Međutim, kada su u pitanju pretpostavke za nastanak obaveze izdržavanja među pobočnim srodnicima, onda u porodičnom zakonodavstvu SR Srbije i SR Hrvatske nije prisutan istovetan stav. Tako, prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Srbije pobočni srodnik je uvek obavezan da daje izdržavanje pobočnom srodniku ako ima zato mogućnosti bez obzira da li je punoletan ili maloletno lice. Kada je reč o davanju izdržavanja, onda se akcenat stavlja na imovinu pobočnog srodnika. Zbog toga, ako pobočni srodnik poseduje imovinu iz koje može davati izdržavanje, njegova alimentaciona obaveza nastaje nezavisno od toga da li je maloletno ili punoletno lice. Prema tome, i maloletni pobočni srodnik je obavezan da daje izdržavanje svom maloletnom pobočnom srodniku ako poseduje imovinu iz koje tu obavezu može izvršiti.

Treba primetiti da ovakav stav nije prisutan u porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske. Prema Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske izričito se ističe da obaveza izdržavanja između pobočnih srodnika u drugom stepenu srodstva pada isključivo na punoletne pobočne srodnike. Prema tome, maloletni pobočni srodnik nije obavezan da daje izdržavanje svom maloletnom srodniku u pobočnoj liniji krvnog srodstva iako poseduje imovinu iz koje to izdržavanje može davati. Maloletstvo smatra se dovoljnim razlogom da neko ne bude opterećen obavezom izdržavanja. To je razlog koji se može pravdati jedino stavom da se čin maloletstva može samo favorizovati ali ne i opterećivati. Međutim, zaboravlja se da se ovakvim stavom može ostaviti bez izdržavanja i maloletnik kome je izdržavanje potrebno, čime se maloletniku ne pruža potrebna zaštita. Zato se čini da je stav prisutan u porodičnom zakonodavstvu SR Srbije dosledniji i efikasniji pa prema tome i prihvatljiviji za rešenje odnosa između krvnih srodnika u pobočnoj liniji.

10. *Sistem podele maloletnika u roditeljskom pravu.* Kao što je poznato u našem ranijem saveznom porodičnom zakonodavstvu, Zakon o odnosima roditelja i dece nije prihvatio sistem podele maloletnika. U domenu roditeljskog prava (što nije bio slučaj u oblasti starateljskog prava) sva deca koja nisu dostigla punoletstvo imala su isti pravni položaj. Na ovoj koncepciji, u našem republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu, danas se zasniva i Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske. Prema ovoj koncepciji svi maloletnici u domenu roditeljskog prava imaju isti pravni položaj poslovno neposposobnih lica. Maloletnici ne mogu lično preduzimati pravne poslove. Za punovažnost pravnog posla ne utiče činjenica da su roditelji deteta, kao njegovi zakonski zastupnici, dali prethodno odobrenje ili naknadnu saglasnost za pravni posao koji je maloletnik zasnovao.

Međutim, Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije u pogledu podele maloletnika u domenu roditeljskog prava prihvata sasvim suprotnu koncepciju. Tako, porodično zakonodavstvo SR Srbije vrši podelu maloletnika i to po objektivnom kriterijumu. Svi maloletnici dele se na starije i mlađe od četrnaest godina. Svi maloletnici mlađi od četrnaest godina ne mogu lično preduzimati pravne poslove, dok se starijim to pravo priznaje. Zbog odsustva samostalnosti starijim maloletnicima je potrebno prethodno odobrenje ili naknadna saglasnost roditelja. Čini se da je stav zakonodavstva SR Srbije prihvatljiviji jer objektivna podela maloletnika polazi od činjenice da se svi maloletnici ne nalaze na istom stepenu duševnog razvitka. Osim toga, lično učešće u zasnivanju pravnih poslova koje se priznaje starijim maloletnicima predstavlja postepeno uvođenje maloletnika u fazu sticanja opšte poslovne sposobnosti.

11. *Usvojenje.* Zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije predviđa dve vrste usvojenja: a) potpuno; i b) nepotpuno. Nepotpuno usvojenje javlja se u dva vida, kao: a) šire; i b) uže nepotpuno usvojenje. Koncipiranjem različitih oblika usvojenja, stvaraju se povoljniji uslovi za sklapanje usvojenja, jer se na ovaj način mogu kompleksnije angažovati različiti interesi prilikom donošenja odluke o pristupanju aktu usvojenja.

Za nastanak potpunog usvojenja zahteva se, pored opštih uslova, još i posebni uslovi koji moraju biti prisutni na strani usvojilaca i usvojenika.

Posebni uslovi za usvojioce nisu koncipirani na isti način u zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije. Tako, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske, za nastanak potpunog usvojenja zahteva se da usvojenju pristupa bračni par koji je proveo u braku najmanje tri godine, a da bračni drugovi pojedinačno nisu mlađi od trideset godina a ni stariji od pedeset godina. Međutim, po zakonodavstvu SR Srbije, to se ne zahteva. Šta više, dopušta se mogućnost da sklapanju potpunog usvojenja pristupi samo jedno lice ako za sklapanje usvojenja na ovaj način postoje opravdani razlozi.

Za nastanak potpunog usvojenja zahtevaju se i posebni uslovi na strani usvojenika. Tako, prema zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije, za konstituisanje potpunog usvojenja, ne smatra se dovoljim da je usvojenik maloletan, već se zahteva da je to maloletstvo kvalifikovano. Prema ovom zahtevu, potpunim usvojenjem može se usvojiti samo maloletnik koji nije stariji od pet godina. Ovaj uzrast smatra se dovoljnim da maloletnik, u procesu svog prirodnog razvoja, ne dođe do saznanja da mu usvojioci nisu prirodni roditelji. Osim ovog zahteva o kvalifikovanom maloletstvu, Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije insistira na pretpostavci da usvojenik nema svoje prirodne roditelje. Kao korekcija ovog uslova, ističe se mogućnost da se usvoji maloletnik koji ima samo jednog roditelja u životu. U takvom slučaju, kao usvojilac se javlja bračni drug roditelja deteta koje se usvaja. Na suprot ovom stavu, u zakonodavstvu SR Hrvatske, prisustvo prirodnih roditelja usvojenika ne predstavlja smetnju za nastanak potpunog usvojenja.

IV Starateljsko pravo

1. Prema saveznom zakonu o starateljstvu iz 1947. godine, misija staratelja imala je tretman građanske dužnosti. U društvu dominira koncepcija solidarnosti koja pretpostavlja dvostruku angažovanost na etičkom planu: pojedinca i društvene zajednice u celini. Briga o drugome rezultat je potrebe pojedinca u istoj meri u kojoj je njegovo angažovanje nužno za zadovoljenje potreba drugih. Činiti dobro posledica je imperativnog zahteva o negovanju kohezione snage u društvu, a ne i nedefinisane afirmacije apstraktnog altruizma. Što se jedna institucija iz njenog uskog porodičnog kruga u većoj meri transformiše u najšire okvire društvenog života, to je potreba za zamenom negirane intimne porodične povezanosti novim integracionim elementima društvene solidarnosti, sve neposrednija i ozbiljnija. Tretiranje misije staratelja kao građanske dužnosti, objektivno predstavlja samo jedan korak u pravcu slobodne ocene svojih interesa kroz prividno nametnuto ponašanje.

Značajna reforma porodičnog zakonodavstva iz 1965. godine, ukinula je tretman misije staratelja kao građanske dužnosti. Svest o tome da su potrebe drugih izražene kroz sopstvene potrebe, kao i saznanje da je briga o sebi u stvari briga o drugome, učinili su nepotrebnim dalje prisustvo uverenja da je sloboda nužnija od same nužnosti.

Koncepciju saveznog zakonodavstva da misija staratelja više ne predstavlja građansku dužnost, preuzelo je i naše republičko, odnosno pokrajinsko zakonodavstvo. Na ovim pozicijama čvrsto se zasniva i Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske.

Međutim, zakonodavstvo SR Srbije odstupa u izvesnom smislu od ovih zahteva. Načelno, misija staratelja nema obeležje građanske dužnosti, ali uloga staratelja dobija karakter građanske dužnosti ako su u pitanju krvni srodnici štićenika u pravoj ushodnoj i nishodnoj liniji bez obzira na stepen i pobočni srodnici do drugog stepena zaključno. Za ove staratelje predviđena je mogućnost izvinjenja od starateljske dužnosti. Institucija izvinjenja, koncipirana je gotovo na isti način kao i odgovarajuća institucija koja je bila prisutna u ranijem saveznom zakonodavstvu o starateljstvu iz 1947. godine. Razlika se može konstatovati samo u pogledu broja dece koji opravdavaju staratelja da se misije staratelja ne primi (ranije se insistiralo na prisustvu četvoro i više maloletne dece, a sada se smatra da je dovoljno prisustvo troje dece).

2. Kad je reč o starateljskom pravu, treba primetiti, da je u ovom domenu porodičnog prava prisutna najmanja podvojenost stavova u našem republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu. Isti je slučaj i kad se vrši komparacija normi starateljskog prava između Zakona o braku i porodičnim odnosima SR Srbije i SR Hrvatske.

Pa ipak neke razlike prisutne su i u ovom domenu te ih treba pomenuti iako se ta razlika ne odnosi na zakonodavstvo koje je predmet naše pažnje.

Naime, u uporednom zakonodavstvu i pravnoj teoriji sporno je pitanje koji se subjekti mogu potpuno lišiti poslovne sposobnosti pa time staviti i pod starateljstvo.

Po jednom stanovištu, ustanova potpunog lišenja poslovne sposbnosti odnosi se samo na punoletna lica, odnosno osobe koje poseduju opštu poslovnu sposobnost (u ovaj krug ulaze i emancipovana lica). Zbog toga razumni maloletnici ne mogu biti lišeni ograničene poslovne sposobnosti ako nastupe razlozi koji to lišenje opravdavaju. Argumenti koji se navode u prilog ovog shvatanja prisutni su u konstataciji da se razumni maloletnici već nalaze pod roditeljskom brigom te je proces lišenja ograničene poslovne sposobnosti nepotreban.

Po drugoj koncepciji, za koju se zalaže većina naših republičkih i pokrajinskih zakonodavstava, razumni maloletnici mogu se lišiti ograničene poslovne sposobnosti na isti način kao što se i punoletnim licima (to se odnosi i na emancipovane osobe) može potpuno oduzeti opšta poslovna sposobnost.

Porodično zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije zalaže se za prvu koncepciju i mišljenja smo da je ovo zakonodavstvo u ovom domenu načinilo ozbiljan propust. Postoji principijelno različit pravni položaj osoba koje su ograničeno i potpuno poslovno nesposobne. Zbog toga se teško može prihvatiti teza da se ograničena poslovna sposobnost ne može pretvoriti u potpunu poslovnu nesposobnost samo zato što se lice koje je ograničeno poslovno sposobno već nalazi pod starateljstvom ili da se nad njim vrši roditeljsko pravo. Različit statusni položaj ovih lica određuje i različit pravni položaj roditelja, odnosno staratelja, a ta činjenica ne može biti zanemarena.

3. Staratelj je lice preko koga organ starateljstva obavlja poslove starateljstva. Organ starateljstva ima brojne dužnosti i neke od tih poslova obavlja neposredno uz pomoć i saradnju privrednih i društvenih organizacija. Međutim, većinu svojih poslova organ starateljstva obavlja posredno preko staratelja kome poverava neposrednu brigu o zaštiti ličnosti i imovinskih prava maloletnika prema kojima se ne vrši roditeljsko pravo i drugih osoba kojima je ta zaštita potrebna.

O tome ko od pravnih subjekata može biti staratelj mišljenja su podeljena u pravnoj teoriji i uporednom zakonodavstvu. Po jednom stanovištu staratelj može biti samo fizičko lice. Istovremeno po drugom mišljenju u vršenju složene i odgovorne misije staratelja može figurirati i pravno lice.

Ova podeljenost u stavovima ko se od pravnih subjekata može pojaviti na pravnoj sceni u ulozi staratelja, prisutna je i u našem porodičnom republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu. Isti je slučaj i u porodičnom zakonodavstvu SR Hrvatske i SR Srbije.

Tako, po Zakonu o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske kao staratelj se može pojaviti samo fizičko lice. Za vršenje odgovorne dužnosti brige o pravima i interesima onih koji se ne mogu sami brinuti o svojoj ličnosti i svojoj imovini, staratelj mora posedovati niz pozitivnih društvenih i političkih osobina kao i ličnih odlika koje su samo svojstvene ljudskom biću kao članu društvene zajednice.

Nasuprot ovom stavu, po porodičnom zakonodavstvu SR Srbije u ulozi staratelja, pored fizičkih mogu se pojaviti i pravna lica. Tako po ovom stanovištu ustanova za socijalno staranje predstavlja pravno lice, a njoj je povereno da vrši starateljsku dužnost nad maloletnicima

koji su u njoj smešteni. Na isti način kao staratelj se može pojaviti i radna organizacija, odnosno društvenopravno lice.

U oceni ovih stavova čini se da je koncepcija na kojoj insistira zakonodavstvo SR Hrvatske prihvatljivija i bliža samom duhu porodičnopravnih odnosa. Uslovi za obavljanje starateljske misije određeni su prema meri fizičkog a ne pravnog lica. To je i po sebi razumljivo jer je u okviru porodičnih odnosa tuđe prisustvo pravnog lica. Staratelj zamenjuje roditelja, a sasvim je sigurno da roditelj ne može biti radna ili društvena organizacija. Radna organizacija pruža materijalnu sigurnost, ali su emocionalna toplina, nežnost i pažnja mnogo značajniji za razvoj ličnosti. Materijalni momenat može i impresionirati ali prava ljudska reč može jedino dati ličnosti njenu pravu unutrašnju humanu vrednost i etičku stabilnost.

Zaključak

Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske i SR Srbije, predstavljaju u tehničkom pogledu moderne kodekse. Njihov naziv je identičan (mada je bilo dosta polemike u SR Srbiji oko naziva zakona sa plediranjem za kraći i navodno fundamentalniji naziv: Zakon o porodici), a i broj članova (kvantitativna dimenzija zakona) je gotovo istovetan. Prisutna razlika u broju odeljaka, posledica je prilično spornog postupka na kome je insistiralo zakonodavstvo SR Srbije uvođenjem posebnog odeljka o ličnom imenu.

Što se tiče koncepcijskog pristupa pojedinim porodičnopravnim institucijama, treba primetiti, da se oba zakona u mnogo čemu razlikuju, ali da imaju i dobar deo normi koje imaju isti sadržaj. Ako se ima u vidu da je ovim zakonima prethodilo jedinstveno savezno porodično zakonodavstvo, prisutne razlike postaju posebno zanimljive. Jedna istorijska, kulturološka, a posebno pravnoetička i sociološka analiza ovih prisutnih različitosti, koja bi se proširila i na ostalo republičko, odnosno pokrajinsko porodično zakonodavstvo, postaje predmet od nesumnjivog naučnog interesa.

U jednoj sumarnoj rekapitulaciji, možemo konstatovati da su između porodičnog zakonodavstva SR Hrvatske i SR Srbije prisutne razlike pri normiranju određenih institucija. Tako, za razliku od zakonodavstva SR Srbije, Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Hrvatske prihvata: (1) ublaženu varijantu veridbe; (2) ustanovu nepostojećeg braka; (3) smetnju krvnog srodstva u četvrtom stepenu sa otklonjivim dejstvom; (4) nepostojeći brak koji ne proizvodi pravne posledice punovažnog braka; (5) porodicu u njenom najužem okviru, ali ne i porodičnu zajednicu; (6) bračne zabrane u proširenom okviru; (7) registraciju braka kao element bračne forme; (8) varijantu mešovitog brakorazvodnog sistema i određen broj posebnih uzroka za razvod braka; (9) proširenje dejstva ugovornog imovinskog režima; (10) izdržavanje bračnih drugova bez postavljanja opštih pretpostavki vezanih za odvojen život; (11) vanbračnu zajednicu bez insistiranja na bračnim smetnjama; (12) šire kreiranje posebnih uslova na strani usvojilaca za na-

stanak potpunog usvojenja; (13) priznanje očinstva umrlog deteta; (14) nadležnost opštinskog suda za razvod braka i rešavanje sporova iz odnosa roditelja i dece; (15) priznanje očinstva, odnosno materinstva bez mogućnosti priznanja preko punomoćnika; (16) priznanje očinstva i od strane lica koje je ograničeno poslovno sposobno; (17) apsolutni veto majke kod istraživanja očinstva od strane organa starateljstva; (18) osporavanje očinstva bez ovlašćenja za prirodnog oca deteta; (19) produženje roditeljskog prava sa uloženim zahtevom pre punoletstva deteta; (20) pretpostavku o očinstvu muža majke deteta iz kasnijeg braka u slučaju »mešanja krvi«; (21) ustanovu starateljstva bez misije staratelja kao građanske dužnosti.

Zajedno sa ovim razlikama, treba primetiti, da porodično zakonodavstvo SR Hrvatske i SR Srbije normira (ili definiše) na isti način mnoge pravne institucije. To se posebno odnosi na: (1) određivanje pojma braka; (2) način delovanja bračnih savetovališta; (3) deobu zajedničke imovine; (4) karakter forme kod ugovornog imovinskog režima; (5) uticaj krivice na alimentaciono pravo bračnih drugova za vreme i nakon razvoda braka; (6) dužinu trajanja izdržavanja bivših bračnih drugova; (7) karakter i dužinu trajanja rokova za istraživanje očinstva; (8) prirodu i dužinu trajanja rokova za osporavanje očinstva; (9) pretpostavke za lišavanje roditeljskog prava; (10) prihvatanje isključivo zakonske emancipacije; (11) određivanje pretpostavki za izdržavanje srodnika po tazbini; (12) koncipiranje obaveze za izdržavanje dece; (13) određivanje organa starateljstva; (14) normiranje odgovornosti staratelja i određivanje njegovih prava i dužnosti.

U zaključku ovog pregleda porodičnog zakonodavstva SR Hrvatske i SR Srbije, treba istaći, da će vreme, a pre svega sudska praksa, pokazati vrednost ovih kodifikacija. Nama samo preostaje da dalji život ovih kodeksa pratimo sumirajući praktička iskustva i teorijske analize koje će se pojavljivati povodom njihove primene.

Dr Mihailo Mitić, professeur

LA LOI RELATIVE AU MARIAGE ET AUX RAPPORTS DE FAMILLE DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE CROATIE ET DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE

Résumé

La Loi relative au mariage et aux rapports de famille de la R. S. de Croatie et de la R. S. de Serbie, represéntent au point de vue technique, des codes modernes. Leur nom est identique (quoique il y a eu plusieurs polémiques dan la R. S. de Croatie concernant le nom de la loi en plaidant la thèse pour une dénomination plus brève et prétendument plus fondamentale: Loi relative à la famille), de même le nombre des articles (la dimension quantitative de la loi) est pres identique. La différence existante du nombre des sections est la conséquence du procéde assez contestable sur lequel a insisté de R. S. Serbia en introduisant une section spéciale relative au nom personnel.

En ce qui concerne les approches conceptives aux diverses institutions de droit familial, il faut remarquer que les deux lois diffèrent en bien des points, mais qu'elles ont un grand nombre de normes qui ont le même contenu. Si on prend en considération que ces lois étaient précédées d'une législation familiale fédérale unique, les différences existantes deviennent particulièrement intéressantes. Une analyse historique, culturelle, et particulier une analyse juridico-éthique et sociologique de ces differénces eäistantes, qui s'étendrit sur la législation familiale des autres républiques fédérées et des provinces autonomes, devient l'objet d'un intérêt scientifique incontesté.

Il est indubitable que le temps, et en premier lieu la pratique judiciaire, feront ressortir la valeur de ces codifications. Il ne nous reste qu'à suivre la vie ultérieures de ces coddes en établissant la somme des expériences acquises dans la pratique et de l'analyse théorique qui apparaîtront à l'occasion de leur application.

Dr MOMČILO DIMITRIJEVIĆ,
redovni profesor

GRADSKE ZAJEDNICE

(Ustavno-pravni položaj i problemi)

Naša teorija i pozitivno pravo malo su posvetili pažnje gradskim zajednicama. Osim ustavnih normi i izvesnih radova koji obrađuju druge probleme (regionalne, međuopštinske zajednice itd., pa govore i o gradskim zajednicama), mi nemamo većih radova, akata i članaka posvećenih ovim zajednicama. O njima nalazimo mnogo više u opštim aktima gradskih zajednica i opština koje se nalaze u sastavu ovih zajednica, kao i u raznim materijalima (elaboratima i analizama) o gradskim zajednicama koje su već formirane ili koje se nameravaju formirati.

S druge strane, razvoj gradova, sve veća urbanizacija, vezivanje opština i prigradskih naselja za gradove, ukazuju na potrebu stvaranja gradskih zajednica, što povlači i otvara mnoga pitanja i probleme, kako samih gradskih zajednica, tako i njihovo povezivanje sa ostalim društveno-političkim zajednica (opštinama, republikama i pokrajinama) i njihovo mesto u celokupnom društvenom sistemu (pravnom, političkom, ekonomskom itd.). Sve to zahteva mnogo dublja, studioznija proučavanja gradskih zajednica i povezivanje teorije i prakse.

I

1. Ustav SFRJ i ustavi republika i pokrajina regulisali su samo neka pitanja o gradskim zajednicama. Tako, osnivanje, krug poslova i karakter ovih zajednica. Time je vrlo mali broj pitanja regulisan. Pored toga, to je propisano zajedno sa materijom saradnje i drugim oblicima udruživanja opština (na primer: regionalne, međuopštinske zajednice). Kod nekih ustava to je izdvojeno u poseban deo — poglavlje koje nosi naziv »saradnja i udruživanje«, a kod nekih te odredbe nisu izdvojene, već se nalaze u delu koji reguliše opštinu. Međutim, suština je ista, samo to izdvajanje čini materiju preglednom. Celokupna materija o saradnji i udruživanju opština regulisana je u vrlo malom broju članova. Prema tome, ustavne norme nisu mnogo regulisale ovu oblast. Ako se još izdvoje norme o gradskim zajednicama, onda će se pogotovo videti koliko je malo mesta dato ovim zajednicama. One se dalje tretiraju kao regionalne zajednice. Imaju isti ustavno-pravni položaj. Međutim, može se govoriti i o razlici između njih, što bi dalje trebalo da se razradi u

drugim propisima. U tim propisima videle bi se sve specifičnosti gradskih u odnosu na regionalne zajednice.[1]

Pošto su se regionalne međuopštinske zajednice mnogo više razvile, to je ova materija i više obrađena, kako u pozitivnom pravu, tako i u stručnoj literaturi, što nije slučaj sa gradskim zajednicama. Međutim, gradske zajednice traže svoju razradu zbog sve većeg razvoja gradova i problema i pitanja funkcionisanja celokupnog sistema u tako velikim gradovima. S jedne strane, pojavljuju se mnogobrojna pitanja koja se ne mogu efikasno rešavati na nivou grada, zanemaruju se izvesni problemi, zaostaju mnogi poslovi, velike mesne zajednice, teškoće funkcionisanja delegatskog sistema, te potreba da se poslovi, potrebe i interesi rešavaju u što bližoj vezi sa radnim ljudima i građanima, a s druge strane, potreba objedinjavanja određenih poslova na nivou grada i rešavanje potreba i interesa u gradu. Svi ti problemi, kao i mnogi drugi koji se javljaju u današnjem razvoju društva, traže mnogo veće i detaljnije proučavanje gradskih zajednica, sa raznih aspekata, pravnog, političkog, ekonomskog, kulturnog i drugog. Javljaju se mnogi problemi u svim oblastima života. Ovo pogotovu, što su se gradovi vrlo različito razvijali, što se neki gradovi nalaze na prelazu iz manjih u veće, sa različitom prošlošću, sastavom stanovništva, tradicijom, uticajima i odnosima sa drugim opštinama.

2. Gradske zajednice regulisane su ustavnim normama u sklopu materije saradnje i udruživanja opština.

Opštine međusobno sarađuju na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Ta saradnja može biti između raznih opština, opština iz istih ili različitih republika i pokrajina. Podsticaj i motiv za saradnju mogu biti razne potrebe i interesi, a oni se mogu izraziti u raznim poslovima opština. Karakteristično je da se saradnja ostvaruje na principima dobrovoljnosti i solidarnosti. Tako je ovom obliku povezivanja opština data široka mogućnost komunikacija i ostvarivanja veza, što je od posebnog značaja za razvoj opština i čitavog komunalnog sistema, njegovog mesta i uloge u samoupravnom sistemu čitave naše zajednice.

Drugi oblik povezivanja opština je udruživanje. Ono se može ostvariti kroz dva oblika:

1. opštine mogu udruživati sredstva i obrazovati zajedničke organe, organizacije i službe za vršenje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljavanje zajedničkih potreba, i

2. opštine se mogu udruživati u gradske ili regionalne zajednice.

Prvi oblik udruživanja bi predstavljao slabije, blaže povezivanje. Opštine udružuju sredstva i obrazuju zajedničke organe, organizacije i službe radi određenih poslova. Ali, ne stvaraju posebnu zajednicu. Zajedništvo opština ostvaruje se u pojedinim poslovima kroz udruživanje sredstava i izvesne organe, organizacije i službe.

Drugi oblik je mnogo jača veza između opština. One formiraju posebnu zajednicu preko koje se udružuju sredstva i formiraju organi i druga tela za vršenje poslova od zajedničkog interesa i za zadovoljava-

[1] Celokupna ova materija o saradnji i udruživanju opštine, gradskih i regionalnih zajednica regulisana je u čl. 119 Ustava SFRJ. U republičkim i pokrajinskim ustavima ta je materija isto regulisana u jednom ili najviše dva člana.

nje zajedničkih potreba. U tom zajedništvu mogu biti dva oblika: gradska i regionalna zajednica. One pripadaju istom tipu zajedništva. U njemu su udružene opštine koje formiraju posebnu zajednicu. To bi bilo zajedničko. Međutim, postoji razlika između ove dve zajednice. Gradska obuhvata opštine grada koje imaju posebnu problematiku, te se po njoj i razlikuju od opština koje čine regionalnu zajednicu. Regionalna zajednica obuhvata opštine sa različitim problemima, različito razvijene, sa različitom društvenom sredinom, ekonomskim, kulturnim, socijalnim i drugim pitanjima i problemima. One nisu u okviru celog grada, već šire u okviru regiona. U tome se traži zajedništvo i zajedničko rešavanje pitanja i problema.

Regionalne zajednice regulisane su i zakonskim normama. Dakle, pored ustavnih normi zakonom je dalje razrađena ova materija i tačno dato mesto i uloga regionalnih zajednica. Među njima nema razlike u pogledu karaktera i tipova. Sve su one u suštini iste. Ima razlike u problemima i poslovima pojedinih zajednica. Isto tako, ima razlike po tome da li su organizovane kao društveno-političke ili samoupravne zajednice. Tako u Socijalističkoj Republici Hrvatskoj regionalne zajednice imaju karakter društveno-političke zajednice, te se u tome ne razlikuju od drugih društveno-političkih zajednica. Međutim, u Socijalističkoj Republici Srbiji to su samoupravne zajednice, pa predstavljaju posebno zajedništvo u odnosu na druge društveno-političke zajednice. Naravno, da ova razlika traži određeno proučavanje. Izgleda, da je to više formalna, a ne stvarna razlika. Naime, da su regionalne međuopštinske zajednice u Socijalističkoj Republici Srbiji dobile takve nadležnosti i atribute po kojima prilično imaju karakter društveno-političke zajednice.

II

Gradske zajednice nisu regulisane kao zakonska materija, a vrlo je malo ustavnih normi posvećenih ovim zajednicama. Pored normi koje govore o udruživanju opština, ustavne norme regulišu vrlo malo gradsku zajednicu kao opštu, već više posvećuju pažnje ovim zajednicama kao posebnim. Tako se govori o zajednici grada Beograda. Prema tome, ostaje problem karaktera, mesta i uloge gradske zajednice tzv. opšteg tipa.

Ustav SFRJ reguliše da se može odrediti obavezno udruživanje opština u gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice na koje se prenose poslovi iz nadležnosti republike odnosno autonomne pokrajine i opština.[2] Na osnovu ovakve načelne odredbe ustavi republika i autonomnih pokrajina regulisali su osnivanje gradskih zajednica. Tako Ustav SR Srbije određuje da se opštine udružuju u gradske zajednice radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Udruživanje se vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike. Gradske zajednice vrše određena prava i dužnosti koje im povere opštine i Re-

[2] Član 119 Ustava SFRJ.

publika iz okvira svojih prava i dužnosti. Gradske zajednice statutom određuju prava i dužnosti, način obezbeđivanja sredstava za ostvarivanje zadataka iz delokruga zajednice i ustanovljavaju organe zajednice. Statut se donosi uz saglasnost skupština opština koje se udružuju u zajednicu, a po prethodno pribavljenom mišljenju Skupštine Socijalističke Republike Srbije.[3]

Grad Beograd je posebno regulisan. Ustavom je određeno da je to gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica. Ustav detaljnije reguliše grad Beograd nego druge gradske zajednice. Drugim gradskim zajednicama posvetio je samo jedan član dok gradu Beogradu pet. U članovima od 286 do 290 Ustava SR Srbije reguliše se položaj i mesto grada Beograda kao posebne samoupravne društveno političke zajednice. Zakonom se određuju opštine koje čine teritoriju Grada. Prava i dužnosti opština vrše na teritoriji grada Beograda opštine i grad Beograd. Statut se donosi u saglasnosti svih opština na teritoriji Grada. Pored prava i dužnosti opština, grad Beograd vrši poslove iz okvira prava i dužnosti Republike koji su utvrđeni Ustavom i zakonom. Isto tako, Ustavom je regulisan nadzor nad zakonitošću rada Skupštine grada i drugih gradskih organa, skupština, opština i njihovih organa kao i radnih i drugih organizacija.

Ustav SR Srbije je odredio da se u Gradu uređuju odnosi i vrše druge funkcije društvene zajednice u oblasti komunalnih i drugih delatnosti od posebnog interesa za razvoj Grada i da se u tom cilju, a u skladu sa načelima zakona, uređuju: opšti uslovi za vršenje komunalnih delatnosti i uslovi za osnivanje organizacija udruženog rada koje vrše te delatnosti; izgradnja, održavanje, korišćenje i opravljanje ulica i puteva i način uređivanja i korišćenja građevinskog zemljišta; održavanje i upravljanje stambenim i poslovnim zgradama, stanovima i poslovnim prostorijama; način ostvarivanja posebnog društvenog interesa u poslovanju organizacija udruženog rada koje obavljaju društvene delatnosti, kao i u poslovanju komunalnih, uslužnih i drugih privrednih delatnosti, ako to zahteva poseban društveni interes a to poslovanje je nezamenljiv uslov života i rada Grada ili rada drugih organizacija na teritoriji Grada. Tako su Ustavom već preneti mnogi poslovi Gradu.

Isto tako, Ustavom je dozvoljeno da se republičkim zakonom može odrediti da se odnosi ili pitanja koja se uređuju republičkim zakonom uređuju propisima Grada. Time je dato ovlašćenje za prenošenje poslova republičkim zakonima. Grad je isto ovlašćen za propisivanje visine novčanih kazni za prekršaje do iznosa utvrđenih zakonom, kao i propisivanja zaštitnih mera u skladu sa sistemom zaštitnih mera ustanovljenih zakonom.

Ustav je regulisao načelno finansiranje. Naime, sredstva za finansiranje Grada i opština obrazuju se iz prihoda koji pripadaju opštini i raspoređuju se na Grad i opštine srazmerno njihovim pravima i dužnostima a po postupku utvrđenom statutom Grada. Za poslove iz okvira prava i dužnosti Republike, kao i za poslove od interesa za Republiku, posebna sredstva Gradu obezbeđuje Republika.

---

[3] Član 284 Ustava SR Srbije.

Isto tako, Ustav SR Srbije regulisao je i vršenje sudske funkcije. Naime, Grad vrši izbor i razrešenje sudija i sudija porotnika sudova obrazovanih sa nadležnošću za teritoriju Grada i obezbeđuje materijalne uslove za rad pravosudnih organa obrazovanih sa nadležnošću za teritoriju Grada.

Na ovaj način Ustav SR Srbije je izdvojio grad Beograd od ostalih gradskih zajednica i prilično odredio fizionomiju ove zajednice. Sigurno, da se mogu koristiti izvesni principi i rešenja grada Beograda i za druge gradove i gradske zajednice, ali se mora imati u vidu i velika razlika. Naime, ta razlika proizilazi iz položaja i uloge, kao i veličine grada Beograda, te se poređenja i ne mogu mnogo vršiti. Ali, u pogledu karaktera gradskih zajednica mogu se činiti komparacije, tražiti sličnosti i zajedništvo. To su gradske zajednice i u tome treba tražiti određena zajednička obeležja. Ovo naročito kod gradova u drugim republikama gde gradske zajednice postoje kao društveno-političke a ne kao samoupravne zajednice, te se i mogu vršiti uopštavanja i zajedničke karakteristike.

Međutim, sigurno da postoje razlike između ovih posebnih gradskih zajednica (Beograda) i drugih tzv. opštih. Ako bismo uzeli te razlike samo u okviru SR Srbije, dakle, poredili grad Beograd sa drugim gradskim zajednicama, onda bi smo istakli sledeće:

1. Gradske zajednice nisu društveno-političke zajednice. One pripadaju istoj vrsti sa međuopštinskim regionalnim zajednicama. To su samoupravne zajednice. Grad Beograd je posebno društveno-politička zajednica sa određenim kompetencijama, mestom i ciljem regulisanim u samom Ustavu;

2. Udruživanje u gradske zajednice vrši se na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike. Dakle, osnov udruživanja je zainteresovanost gradskih opština i Republike Srbije a akt udruživanja je društveni dogovor. Prema tome, ne aktom prinude, ne obavezno, već samoupravnim aktom, dogovaranjem zainteresovanih subjekata stvara se zajedništvo u kome treba da se ostvaruju zajednički interesi. Grad Beograd je Ustavom stvorena gradska zajednica, a zakonom se određuju opštine koje čine teritoriju Grada. Prema tome, to je sasvim drugi karakter zajedništva. On je određen ustavom i zakonima a ne društvenim dogovorom u kome se traže zajednički interesi.

3. Gradske zajednice stvaraju se radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Dakle, i po ovome, po sadržaju rada, materijalnom elementu, gradske zajednice se izjednačavaju, pripadaju istoj kategoriji sa regionalnim zajednicama. Grad Beograd ima mnogo veći delokrug. Već samim Ustavom dati su određeni poslovi Gradu. Ustavom je dato ovlašćenje da se republičkim zakonom može odrediti da se odnosi ili pitanja koji se uređuju republičkim zakonom uređuju propisima Grada; da Grad može propisivati visinu novčanih kazni za prekršaje do iznosa određenih zakonom, propisivati zaštitne mere; regulisano je pitanje finansiranja, kao i da prava i dužnosti opština vrše na teritoriji grada Beograda, opštine i grad Beograd. Dakle, Ustavom su već date Gradu mnogo šire kompetencije, nego što je to sa ostalim gradskim zajednicama.

Prema tome, može se zaključiti, da su gradske zajednice posebna vrsta zajednica koje se razlikuju od grada Beograda kao gradske zajednice, da imaju posebna obeležja po kojima se približavaju međuopštinskim regionalnim zajednicama i sa njima čine posebnu vrstu zajedništva. Ustavno, to je kategoorija zajednica istih obeležja, karaktera, mesta i uloge u društveno-političkom sistemu.

4. Iako postoje razlike između gradskih zajednica i grada Beograda, kao posebne gradske zajednice, pa se po karakteru, mestu i ulozi ostale gradske zajednice grupišu sa međuopštinskim regionalnim u posebnu vrstu, ipak ima i izvesnih sličnosti između gradskih zajednica i Grada Beograda i može se čak govoriti i o određenoj istoj grupaciji.

Naime, sličnosti su u tome, da je to zajednica gradskih opština koje imaju posebnu problematiku u odnosu na druge opštine. To stvara posebni karakter, prirodu gradskog zajedništva i te vrste zajednica u odnosu na međuopštinsko zajedništvo i zajednice. Polazeći od toga, iako je grad Beograd posebna zajednica, mnogi problemi i pitanja će se pojaviti isto i kod drugih gradskih zajednica. To će biti sve više ukoliko gradovi jačaju, što je sada tendencija kod mnogih gradova.

Zatim, iako je Ustavom i zakonima regulisan položaj grada Beograda, a kod drugih gradskih zajednica to se reguliše društvenim dogovorom, ipak će, u suštini, da se pojave isti problemi odnosa između opština i grada, te će doći do istih ili sličnih rešenja. Takva je situacija i kod odnosa prema Republici. Možda će Republika više prava i dužnosti preneti gradu Beogradu, ali će se ta problematika prenošenja nadležnosti i nadzora u suštini, i po prirodi, pojaviti i kod gradskih zajednica isto kao i kod grada Beograda.

Ta se problematika u celini javlja i kod međuopštinskih regionalnih zajednica, iako ona nosi drugi karakter, s obzirom na međuopštinsko regionalno a ne gradsko udruživanje. Dakle, karakter grada i gradske problematike izdvaja gradske zajednice u posebnu vrstu zajedništva bez obzira na veličinu gradova i mesta gradova u republikama i pokrajinama ili čak i samog grada Beograda. Naravno, da veći gradovi nose izvesne specifičnosti što ih izdvaja u posebnu vrstu gradskih zajednica, ali između njih ima i sličnosti.

Polazeći od ovih zajedničkih obeležja gradske zajednice se razlikuju od međuopštinskih regionalnih. Gradske i međuopštinske regionalne zajednice čine određenu kategoriju zajedništva i ustavno se vezuju sa mnogim obeležjima, ali sama problematika grada i regiona, karakter opština i međuopštinskog povezivanja u regionu odvaja ove zajednice i pravi razlike. Ona nije toliko u formi i karakteru zajedništva, već po suštini poslova i njihovom karakteru. Problematika grada će biti uvek drukčija i tražiće više celine i zajedništva od opština, nego što je to u međuopštinskoj regionalnoj zajednici. Opštine u gradu ne mogu biti tako odvojene i samostalne celine kao u regionu. To će uvek odvajati gradske zajednice od međuopštinskih regionalnih i povezivati u posebnu vrstu sve gradske zajednice.

III

U socijalističkim republikama i autonomnim pokrajinama vrlo je različito regulisana problematika gradskih zajednica.

1. U socijalističkoj Republici Bosni i Hercegovini ustavnim normama[4] regulisano je pitanje gradskih zajednica prilično specifično. Naime, opštine čija su područja međusobno povezana mogu se udruživati u gradske zajednice radi ostvarivanja trajne saradnje. Opštine sporazumno utvrđuju poslove koje poveravaju zajednici, obrazuju zajedničke organe i službe, udružuju sredstva, donose zajedničke planove i programe razvoja i vrše druge poslove od zajedničkog interesa. U obavljanju poslova zajednica donosi zaključke i stavove koji obavezuju opštine kad ih usvoje skupštine udruženih opština.

Pored ovakvog dobrovoljnog i sporazumnog formiranja gradskih zajednica kao samoupravnih tela sa određenim poslovima i sredstvima koje sporazumno udružuju, može se zakonom obavezno odrediti udruživanje opština u gradske zajednice i to kao posebne društveno-političke zajednice. Na ovakve gradske zajednice prenose se određeni poslovi iz nadležnosti Republike odnosno opština. Ustav određuje obavezno udruživanje opština u gradsku zajednicu u gradu koja ima više opština i predviđa da bude osnovana kao posebna društveno-politička zajednica kojoj opštine poveravaju, u zajedničkom interesu, određena prava i dužnosti a mogu se preneti i određeni poslovi iz nadležnosti Republike.

Prema tome, imamo dve vrste gradskih zajednica: dobrovoljnih koje se osnivaju sporazumno između opština i obaveznih koje se osnivaju zakonom kao posebne društveno-političke zajednice.

Inače, svaka gradska zajednica ima statut koji donosi skupština zajednice uz prethodnu saglasnost skupština udruženih opština. Statutom se utvrđuju prava i dužnosti zajednice, način ostvarivanja prava i dužnosti, način udruživanja sredstava, organizacija organa, kao i druga pitanja od znaačja za ostvarivanja prava i dužnosti zajednice.

Skupština gradske zajednice kao društveno-političke zajednice donosi planove i programe razvoja i uređuje odnose u pitanjima utvrđenim statutom. Skupštine udruženih opština mogu ovlastiti skupštinu gradske zajednice da donese propise i o drugim pitanjima ako je to od zajedničkog interesa za radne ljude i građane.

Grad Sarajevo regulisan je posebno. To je posebna društveno-politička zajednica udruženih opština sa područja grada. Udružene opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju gradu određena prava i dužnosti. Republika može određene poslove iz svoje nadležnosti preneti na Grad. Statutom Grada utvrđuju se prava i dužnosti grada i način njihovog ostvarivanja, oblici saradnje Grada i opština u ostvarivanju prava i dužnosti Grada, organizacija gradskih organa, način delegiranja u skupštinu grada, kao i druga pitanja od interesa za Grad. Statut se donosi uz prethodnu saglasnost skupština udruženih opština. Isto tako, Ustavom su regulisana izvesna pitanja finansiranja, prihoda od poreza, taksi i drugih dažbina.

Iako između ovih zajednica ima sličnosti po karakteru zajedništva i prirodi poslova, ipak se mora istaći da je Ustav napravio razliku između tri vrste. Prvo, to su dobrovoljne gradske zajednice koje se osnivaju sporazumno, drugo, gradske zajednice koje se osnivaju oba-

---

[4] Član 275—281 Ustava Socijalističke Republike Bosne i Hercegovine.

vezno zakonom i treće, posebno je grad Sarajevo kao gradska zajednica osnovana Ustavom.

2. U Socijalističkoj Republici Hrvatskoj ustavnim normama[5] je vrlo određeno regulisano pitanje zajednice opština i tačno određeni karakter i položaj tog zajedništva. Ne prave se nikakve razlike između zajednica opština. One su samoupravne društveno-političke zajednice kao i svaka druga društveno-politička zajednica. U njoj radni ljudi i građani obavljaju funkcije vlasti i samoupravljanja u ostvarivanju i usklađivanju zajedničkih interesa opština. Svaka opština nalazi se u sastavu određene zajednice opština. Područje zajednice utvrđuje se društvenim dogovorom između opština i Republike. Ukoliko se ne postigne dogovor, područje se utvrđuje zakonom.

U skladu s Ustavom i zakonom, društvenim dogovorom između opština i Republike, kao i statutom zajednice, u zajednici opština naročito se utvrđuju prostorni i društveni plan; vodi briga o ravnomernom razvoju udruženih opština i o bržem društvenom i privrednom razvoju manje razvijenih opština; uređuje i organizuje narodna odbrana; obavljaju poslovi državne i javne sigurnosti, kao i društvene samozaštite; uređuju odnosi od zajedničkog interesa za privredni, kulturni, zdravstveni i socijalni život; izvršava i stara o izvršenju propisa i utvrđene politike kao i izvršava nadzor i poslovi inspekcije; vrše utvrđena prava i dužnosti prema organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, vrše prava i dužnosti u odnosu na pravosudne i druge državne organe; osnivaju organi, organizacije i službe radi ostvarivanja funkcija zajednica i obavljaju drugi poslovi koje na njih prenesu opštine odnosno Republika.

U zajednici opština usklađuju se, u pitanjima od zajedničkog interesa za opštine, stavovi u postupku utvrđivanja politike, donošenja propisa i preduzimanja drugih akcija i mera na području opština. Isto tako, usklađuju se i zauzimaju stavovi o pitanjima o kojima se odlučuje u Federaciji i Republici, a od zajedničkog su interesa za opštine na području zajednice.

Poslove zajednice obavljaju skupština i drugi organi.

Za finansiranje opštih društvenih potreba zajednici pripadaju porezi, takse i druga davanja utvrđena zakonom, a za obavljanje poslova koji se prenesu na zajednicu, opštine i Republika osiguravaju odgovarajuća sredstva.

Zajednica ima svoj statut kojim se utvrđuju prava i dužnosti zajednice u usklađivanju zajedničkih interesa opština, organizacija i delokrug organa zajednice, način odlučivanja u skupštini, odnosi između organa zajednice i opštinskih organa, kao i druga pitanja od zajedničkog interesa za opštine u sastavu zajednice. Statut zajednice donosi se posle pribavljenog mišljenja svih skupština opština u sastavu zajednice.

Ovakvim ustavnim regulisanjem gradska zajednica ima karakter društveno-političke zajednice i u tome nema razlike.

---

[5] Vidi članove od 182—187 Ustava SR Hrvatske.

3. U Socijalističkoj Republici Makedoniji ustavnim normama je određeno da je gradska zajednica društveno-politička zajednica.[6] Naime, propisano je da se opštine u gradovima udružuju u gradsku zajednicu kao posebnu društveno-političku zajednicu. Ova vrši prava i dužnosti koje joj povere opštine. Isto tako, Republika može gradskim zajednicama zakonom poveriti vršenje određenih poslova iz nadležnosti svojih prava i dužnosti. Gradska zajednica ima svojstvo pravnog lica.

Ova zajednica ima statut u kome se utvrđuju prava i dužnosti, organizacija i način rada zajednice, kao i odnosi između gradske zajednice i udruženih opština. Statut donosi skupština gradske zajednice uz saglasnost skupština udruženih opština.

Skupštinu gradske zajednice čine delegati skupština udruženih opština, koji se delegiraju po postupku utvrđenom statutom gradske zajednice, a u saglasnosti sa zakonom.

4. U Socijalističkoj Republici Sloveniji ustavnim normama predviđeno je isto formiranje gradskih zajednica kao posebnih društveno-političkih zajednica.[7] Radni ljudi u tim zajednicama u skladu sa zajedničkim interesima izvršavaju svoja prava i dužnosti koje su poverile opštine tim zajednicama.

Sredstva za finansiranje udružuju opštine sporazumno u skladu sa poslovima koje su poverile zajednici.

Gradska zajednica ima statut koji donosi skupština zajednice uz saglasnost skupština udruženih opština na način određen za donošenje statuta opštine. Statutom zajednice regulišu se prava i dužnosti skupštine zajednice, njenih organa, način finansiranja, kao i druga zajednička pitanja.

Na gradske zajednice zakonom mogu se preneti izvesni poslovi iz nadležnosti Republike.

5. U Socijalističkoj Autonomnoj Pokrajini Vojvodini isto je Ustavom predviđeno stvaranje gradskih zajednica.[8] One su posebne društveno-političke zajednice.

Konstituišu se udruživanjem opština u gradovima na taj način što opštine, u zajedničkom interesu, poveravaju ovim zajednicama određena prava i dužnosti. Isto tako, na ove zajednice Pokrajina može preneti iz svoje nadležnosti određene poslove.

Gradska zajednica ima statut kojim se uređuju prava i dužnosti, organizacija i način rada zajednice, kao i odnosi zajednice i opština koje su u njoj udružene. Statut donosi skupština gradske zajednice uz saglasnost svih opština koje su u njoj udružene i Skupštine SAP Vojvodine.

6. Prema ustavnim normama formiranje gradskih zajednica nije predviđeno u SR Crnoj Gori i SAP Kosovu. To je zbog toga što se problem gradskih zajednica ovde ne postavlja s obzirom na veličinu opština i gradova. Naravno, sa razvojem gradova, što je sve više današnja pojava, može se javiti potreba osnivanja gradskih zajednica i u ovim delovima države. Međutim, smatramo, da se problematika gradskih zajednica neće promeniti. Naime, da će biti ista kao danas kako se pojav-

[6] Vidi član 199 i 200 Ustava SR Makedonije.
[7] Vidi član 194 Ustava SR Slovenije.
[8] Vidi član 290 Ustava SAP Vojvodine.

ljuje kod ovih zajednica u republikama i Pokrajini Vojvodini gde su predviđene Ustavom i u praksi već konstituisane. Dakle, da ćemo imati istu osnovnu problematiku kao danas oko konstituisanja i funkcionisanja, sem što će možda urbanizacija, odnos opština i stvaranje većih gradova, nametati nova pitanja i probleme koje treba rešavati u okviru osnovnih rešenja gradskih zajednica, njihovog karaktera i odnosa opština u njima.

IV

1. Kada se analiziraju ustavne norme o gradskim zajednicama, može se utvrditi da postoje uglavnom dve vrste ovog zajedništva.

Prvo, da su to društveno-političke zajednice koje su po svom karakteru iste kao i druge društveno-političke zajednice. Njihova osobenost je samo u tome što su gradskog karaktera, te nose određene specifičnosti koje proizilaze iz položaja grada i opština u njemu. Takav je karakter gradskih zajednica u skoro svim republikama.

Drugo, da su gradske zajednice samoupravne a ne društveno-političke zajednice. Takav je slučaj u SR Srbiji. Ovo je poseban i specifičan karakter gradskih zajednica. To bi bio veći sistem podruštvljavanja u udruživanju društveno-političkih zajednica. On bi nosio karakter odumiranja državnih funkcija, što bi ostvario nove procese u čitavom razvoju samoupravnog sistema. Međutim, vrlo je važno kako bi se to u praksi razvijalo. Danas nemamo u SR Srbiji formiranu gradsku zajednicu na ovim principima. Grad Beograd čini posebnu društveno-političku zajednicu čiji je položaj sasvim drukčiji.

Gradske zajednice u SR Srbiji određene su kao i međuopštinske regionalne zajednice koje su se već i u praksi afirmisale i razvile u određenom pravcu. Treba istaći da su i ove, međuopštinske regionalne zajednice, podeljene na dve vrste. Jedna, u SR Srbiji kao samoupravne, a druga, kao društveno-političke zajednice (primer SR Hrvatske). Razvoj regionalnih zajednica u SR Srbiji nameće osnovno pitanje, da li se one razvijaju u potpunosti kao samoupravne ili primaju sve više obeležje društveno-političkih zajednica. Izvesna prava i dužnosti koje imaju međuopštinske regionalne zajednice, vršenje upravne funkcije, rešavanje u drugom stepenu itd. sve više ukazuje da se one manje razvijaju kao samoupravne zajednice, po karakteru mesnih zajednica, ili da odgovaraju više toj vrsti, već sve više stiču vlast i dobijaju karakter društveno-političkih zajednica. Ove pretpostavke treba mnogo detaljnije proučiti i ispitati da bi se dobila jasna i precizna slika u kom pravcu se kreće razvoj međuopštinskih regionalnih zajednica u SR Srbiji.

Sledstveno tome, postavlja se pitanje, da li može i kako da se udružuju opštine koje su društveno-političke zajednice u samoupravne međuopštinske, regionalne zajednice. Isto tako, pri tome treba imati u vidu da ta mogućnost nije predviđena u drugim republikama. Naime, takvo zajedništvo određeno je kao društveno-politička zajednica. Doduše, primer mesnih zajednica ukazuje da je moguće samoupravne zajednice integrisati u opštine, društveno-političke zajednice, i to je u celoj državi. Kod međuopštinskih regionalnih zajednica je suprotni proces.

To bi bila integracija opština, društveno-političkih u samoupravnu zajednicu. I to samo u SR Srbiji. U procesu odumiranja države smatramo da su mogući takvi pravci, ali je vrlo važno pitanje kako to ostvariti. Mislimo, da bi se mogle učiniti i izvesne prelazne konstrukcije. Naime, da bi te zajednice u početku mogle imati elemente i druge vrste zajedništva.

Sva ova pitanja su potekla iz razloga što se ona pojavljuju i kod gradskih zajednica. Ustavi republika regulišu ovu materiju gradskih i regionalnih zajednica zajedno, što jasno ukazuje na sam karakter i tretman ovog zajedništva, mada gradske zajednice nose i posebni karakter vezan za specifičnosti grada kao određene celine različite od regiona.

Pri sagledavanju ove dve vrste gradskih zajednica, društveno-političkih i samoupravnih, treba istaći da je ustavnim normama za izvesne gradove već dat poseban karakter. Takav je slučaj sa Beogradom i Sarajevom. U stvari Sarajevo je posebno regulisan kao gradska zajednica, ali su norme u suštini iste kao i kod drugih republika koje su regulisale gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice. Tako nema nikakve razlike između Sarajeva i drugih gradskih zajednica. Što se tiče Beograda, ustavnim normama je mnogo više regulisana materija i data su veća ovlašćenja Gradu, pa se iz toga može zaključiti da je jedino Beogradu dat poseban položaj kao gradske zajednice sa karakterom posebne društveno-političke zajednice. Međutim, mislimo da razvoj gradova i gradskih zajednica sve više će nametati istu problematiku koja je već regulisana u slučaju Beograda i da ćemo imati iste ili vrlo slične norme kao i faktičku situaciju i kod drugih gradova i gradskih zajednica. Ovo naročito kod većih gradova i republičkih centara. Zbog toga mislimo da se u suštini ne postavlja pitanje razlike u karakteru gradskih zajednica između Beograda i drugih velikih gradova, s jedne i drugih gradskih zajednica konstituisanih kao društveno-političkih zajednica. Razlike bi bile veće u zavisnosti od veličine grada i njegove problematike a ne u suštini problema velikog grada i gradske zajednice.

Osnovna razlika bi se više pojavila u karakteru gradskih zajednica, da li se one razvijaju kao samoupravne zajednice bez elemenata vlasti, ili su to društveno-političke zajednice samo sa razlikom gradskog zajedništva. To razlikovanje nameće mnoge probleme odnosa opština i grada, mesta i uloge grada, naročito kod onih gradskih zajednica koje su konstituisane kao samoupravne a ne društveno-političke zajednice. Ako je to društveno-politička zajednica skoro da i nema problema, jer su opštine takve društveno-političke zajednice, pa se grad pojavljuje kao šira zajednica istog karaktera i odnosi su između opština i grada, šire društveno-političke zajednice samo sa posebnim obeležjem gradskog zajedništva. Međutim, kada se gradska zajednica konstituiše kao samoupravna zajednica, javljaju se odnosi između opština koje su društveno-političke zajednice i grada odnosno gradske zajednice koja je sasvim drugog karaktera. Gradska zajednica nema atribute društveno-političke zajednice, te se poslovi gradskog zajedništva moraju odvijati na sasvim drugim osnovama. Gradska zajednica ne raspolaže elementima vlasti, te drugostepena rešavanja i drugi poslovi uprave i drugih organa u kojima se vrši vlast morali bi biti van gradske zajednice. Međutim, ustavnim normama dozvoljeno je da i Republika može preneti na gradske zajed-

nice izvesne poslove iz svoje nadležnosti, i ako bi ti poslovi bili iz oblasti vršenja vlasti, onda bi se suštinski karakter, karakter samoupravnih zajednica, već gubio i došlo bi do razvijanja gradskih zajednica u pravcu društveno-političkih zajednica. Dakle, pojavljuju se vrlo osetljiva pitanja koja mogu uticati na karakter gradskih zajednica.

2. Razvoj gradova, što je neminovnost današnjeg života, sve više nameće probleme odnosa delova grada i zajedništva. Nameće se osnovni problem, kako ostvariti rešavanje zajedničkih pitanja grada pri potrebi da se u njegovom okviru vrši parcijalizacija, podela na delove grada i života i rada u njima. S jedne strane, veliki gradovi i život nameću stvaranje užih celina u kojima će se bolje zadovoljavati potrebe i interesi građana i radnih ljudi, a s druge strane, postoji nužnost zajedničkih poslova i potreba grada. Te dve strane moraju biti u jedinstvu, mada svaka od njih ima svoje sile i težnje koje se suprotstavljaju. Prema tome, moraju se tražiti rešenja koja će dati najbolje mogućnosti zadovoljavanja i razvoja i jedne i druge strane. Dakle, stvaranje užih celina opština u razvoju gradova sve više se pojavljuje kao neminovnost današnjeg života, jer je nemoguće više sve poslove obavljati u gradu kao jedinstvenoj i jednoj celini, a s druge strane, objediniti sve opštine i kroz grad stvoriti jedinstvo u kome će se rešavati zajednički poslovi koje nameće grad kao jedinstvena celina. Taj odnos između delova i celine javlja se u svakoj široj zajednici i celini, ali je on posebno važan u gradskim zajednicama, zato što grad i njegova problematika imaju posebni karakter i uslovljenost tih elemenata. Grad ne može postojati i živeti ako se zajednički poslovi grada ne obavljaju u određenom zajedništvu i celini gradskih opština. A isto tako, ni gradske opštine ne mogu sebe razvijati kao posebne delove bez određenog rešenja zajedništva, zajedničkih poslova i problema. Prema tome, osnovno je pitanje i problem ostvariti tu vezu i jedinstvo.

Ovaj problem postavlja se još više iz razloga što opštine u gradu nikada ne mogu predstavljati takve zasebne odvojene celine i zajednice kao druge opštine. Različiti razvoj pojedinih delova grada i grada kao celine stvorio je velike razlike između delova grada. U nekim postoje privredne i druge organizacije u drugim ih nema, u jednim su rešeni komunalni i drugi problemi, u drugima nisu, postoje prigradska naselja itd. Sve to otvara ozbiljna pitanja kod formiranja opština u gradovima, regulisanja odnosa između njih i samog grada.

U tome postavlja se problem karaktera opštine. Da li one mogu biti kao druge opštine. Mogu li one biti u svemu društveno-političke zajednice i celine kao druge opštine. Zasada sigurno ne. Ali, postavlja se pitanje, u daljem razvoju, da li ih u tom pravcu razvijati. Ako bi se one razvijale tako da budu posebne samoupravne celine, što je vrlo teško s obzirom na različit razvoj pojedinih delova grada, s jedne, i razvoja grada kao celine, s druge strane, onda se postavlja pitanje u kom pravcu, kako ih razvijati. Sigurno, da ih ne treba orijentisati da to budu samo administrativne i tehničke celine, već zajednice u kojima će se zadovoljavati i rešavati i zajedničke potrebe i interesi kako građana i radnih ljudi pojedinih delova grada, opština, tako i grada kao celine. Dakle, to je osnovni problem koji se nameće u gradskim zajednicama i od toga, smatramo, zavisi sam karakter opština u gradu i grada kao

celine. Taj problem ne javlja se kod drugih zajednica, a kod nas traži posebno rešenje s obzirom na samoupravni sistem, te se ne mogu mnogo koristiti primeri i iskustva. Isto tako, ovaj problem se postavlja i s obzirom na dvojaki karakter gradskih zajednica, samoupravnih i društveno-političkih. Kod prvih, dogovorom i sporazumevanjem treba rešavati taj odnos i karakter delova i celine, opština i grada, što nas može dovesti i do različitih rešenja, a kod drugih već postoji određena regulativa i praksa rešavanja društveno-političkih zajednica. Međutim, i kod ovih drugih treba istaći ovu problematiku, jer se radi o posebnoj zajednici, o gradu koji predstavlja jaču i bližu povezanost u mnogobrojnim poslovima nego što je to kod drugih celina i zajedništva (na primer regiona i dr.).

3. Odnosi između opština i grada su najvažniji u gradskom zajedništvu. Kako će se poslovi raspodeliti, šta će ostati opštini a šta biti u kompetenciji grada — najvažniji je problem za odnose, karakter i mesto opština i zajedništva u gradu. Opštine bi morale imati poslove koji bi odgovarali osnovnim problemima građana i radnih ljudi određenih delova grada (određeni komunalni, zdravstveni, obrazovni, kulturni i drugi problemi). Pored toga, pojavili bi se i specifični poslovi vezani za pojedine delove grada i njegove specifičnosti, kao primer: prigradska opština, opština u strogom centru, opština u kojoj se nalaze ključne organizacije udruženog rada itd. S druge strane, grad bi morao da obuhvati poslove koji su zajednički i predstavljaju celinu grada. Međutim, grad mora rešavati i poslove koji su specifični za pojedine opštine, a koje ne mogu same opštine rešiti kao i odnose između opština koji će se pojaviti povodom tih poslova. Vrlo je teško odrediti poslove koji pripadaju raznim vrstama i njihove odnose, ali je sigurno, da će se mnogi javiti i kao poslovi grada kao celine i kao poslovi pojedinih opština. Pored toga, mnogi poslovi zavise od karaktera pojedinih opština i samog grada, njihove razvijenosti, istorijske prošlosti, razvoja grada i njegovih pojedinih delova. Zbog toga, svaki grad mora rešavati to zajedništvo i odnose između opština i grada. Sve ovo čini problem gradskog zajedništva složenim.

Pored ovih odnosa, za gradsko zajedništvo od posebnog interesa su i odnosi između grada i republike. Na grad se mogu preneti poslovi iz nadležnosti republike, pa se postavlja i pitanje odnosa. To se naročito komplikuje kada je gradska zajednica konstituisana kao samoupravna a ne društveno-politička zajednica. Naime, koji bi to poslovi bili, da se ne bi karakter gradske zajednice promenio. Kada je gradska zajednica konstituisana kao društveno-politička zajednica, to se pitanje ne postavlja, jer su sve zajednice istog karaktera, pa bi gradska zajednica bila samo jedna stepenica u toj lestvici. Međutim, u slučaju da je gradska zajednica samoupravna, onda bi se u tom prenošenju poslova moralo biti obazriviji, da se vrši prenošenje samo onih poslova koji ne bi narušili taj karakter. U suprotnom, gradske zajednice bi sve više primale karakter društveno-političkih zajednica.

Od posebnog značaja su odnosi između gradskih i regionalnih zajednica. Iz ustavnih normi koje zajedno regulišu ove dve zajednice, izlazilo bi da takvih odnosa i nema. Značilo bi, da takvi gradovi ne bi

bili u regionu, već bi postojali pored i u rangu regiona. Međutim, postavlja se pitanje, da li se ti odnosi ne pojavljuju, da li nema odnosa između grada i regiona. Ovo naročito za neke gradove koji nisu tako veliki i sa kojima su ostale opštine u tesnoj vezi, privrednoj, kulturnoj i dr. Čini nam se da ti odnosi postoje, da može doći do određenih povezanosti pa čak i do nekih oblika udruživanja. To bi bilo korisno i za grad i za ostale opštine u regionu.

4. Stvaranje gradskih zajednica otvara mnoga pitanja organizovanja i funkcionisanja organizacija udruženog rada i njihovog odnosa prema gradskoj opštini u kojoj obavljaju delatnosti i samog grada. Izvesne organizacije udruženog rada u oblasti privrede daće posebno mesto, pa i moć opštine u kojoj se nalaze, dok će to izostati kod drugih opština. Osim toga, i grad će tražiti određene uticaje i odnose sa takvim organizacijama. Dakle, odnosi se mogu u tome i komplikovati. To ne mogu biti tako jednostavni odnosi kao kada imamo samo jednu opštinu u kojoj se nalazi organizacija udruženog rada.

Od posebne je važnosti organizovanje i funkcionisanje organizacija udruženog rada koje obavljaju komunalne, zdravstvene, socijalne i druge uslužne delatnosti. Tu je neophodna koordinacija i saradnja između opština, kao i samog grada. Kod nekih organizacija (primer zdravstvenih) vodilo se računa da svi krajevi grada budu pokriveni, pa se i neće pojaviti neki naročiti problemi. Međutim, biće problema kad su u pitanju vrhunske organizacije (bolnice i klinike), jer su u većini slučajeva locirane na jednom mestu, te će se morati da rešavaju određeni odnosi kako između opština tako i na nivou grada. Mnogo su složeniji odnosi kada su u pitanju druge, komunalne i uslužne organizacije koje su locirane različito, a moraju objedinjavati svojom delatnošću sve opštine. U tome postavlja se i pitanje širenja mreže ovih organizacija. Dakle, vrlo složena problematika organizovanja i funkcionisanja, s obzirom da se radi o delatnostima koje su od vitalnog značaja za grad a i za svaku opštinu posebno.

Najzad treba istaći i složenost organizovanja političkog i društvenog života u opštinama i na nivou grada. Radi se o društveno-političkim i drugim društvenim organizacijama i udruženjima. Neke od njih, naročito društveno-političke (Savez komunista, Savez Socijalističkog radnog naroda i dr.) imaju više iskustava i u njihovom radu pojavila se potreba stvaranja manjih organizacija radi boljeg i efikasnijeg rada. Ali i tu će se javiti izvesna pitanja vezana za organizovanje i funkcionisanje ovih organizacija. Međutim, kod drugih organizacija (socijalnih, kulturnih i drugih) problemi organizovanja i funkcionisanja će se naročito pojaviti. Sigurno je da ove organizacije moraju objediniti sve opštine, bez obzira gde su organizacije locirane, da budu efikasne i da u tome traže racionalne organizacione forme kojima će postizati svoje ciljeve. Postojaće velika opasnost od stvaranja mnogih organizacija u svakoj opštini.

5. Stvaranje gradskih zajednica, u svakom slučaju, dovodi do povećanja aparata opština i grada. Tako se moraju imati više opštinskih skupština, izvršnih i upravnih organa. Naravno, da će se pojaviti ovo pitanje i kod drugih državnih organa (javnih tužilaštava, javnih pravo-

branilaštava itd.). U ovome moraju se tražiti oni organizacioni oblici i načini funkcionisanja koji će najbolje ostvariti zadatke i ciljeve. Vrlo je opasno stvaranje velikog i glomaznog izvršnog i upravnog aparata jer je opšte poznata činjenica da to može dovesti i do razvoja birokratije i birokratskih odnosa. Sigurno je, da će se kroz opštinske skupštine bolje ostvarivati delegatski sistem, stvarati bolja veza između delegata i samoupravne baze, ali treba imati u vidu i činjenicu da je rad ovih skupština propraćen i odgovarajućim službama i organima uprave. Dakle, tu treba naći rešenje. Vrlo bi bilo pogrešno ako bismo imali veliki, glomazan i neefikasan aparat uprave i službe čime bi se još više komplikovao pa i onemogućio samoupravni sistem u opštinama i gradu.

Tu isto postoji opasnost dupliranja poslova između opština i grada. Naime, izvesni poslovi će biti zajednički i kod njih treba tražiti najbolje rešenje između opština i grada. Ovo ističemo s toga što birokratija ide sa administracijom, uvećavanjem toga aparata, a gubi se demokratizacijom. Demokratizacija mora biti stvarna a ne organizatorska i formalna. Birokratija treba da se gubi sa demokratizacijom i decentralizacijom, pa time i sa stvaranjem gradskih zajednica. Ali može se desiti da jača, ako se ne reše sva potrebna pitanja. Sa gradskim zajednicama pojavljuje se jedna dijalektička suprotnost današnjice, moderni život i brojnost i raznovrsnost problema i pitanja za rešavanje traže administraciju i mnogobrojne organe, što stvara mogućnost birokratije i birokratizma, a s druge strane, postoji nužnost njenog ukidanja.

Najzad, u svemu tome treba istaći tehničke i prostorne uslove koje je potrebno ispuniti za funkcionisanje svih službi i organa u ovakvom zajedništvu. Mada je to dobrim delom tehničko pitanje, ipak je ono jedno od vrlo važnih za dobro funkcionisanje, a i pitanje koje traži određena finansijska i investiciona rešenja.

Dr Momčilo Dimitrijević

LES COMMUNAUTÉS URBAINES

Résumé

Les communautés urbaines sont de plus en plus au centre de l'attention tant de la théorie que de la pratique. Le très petit nombre de travaux théoriques et de droit positif de cette matière, d'une part, et le besoin de constituer des communautés urbaines, d'autre part, en raison de l'accroissement des villes de plus en plus grandes, font ressortir l'importance appréciable de cette problématique. Par les normes constitutionnelles les communautés urbaines sont réglementées avec les communautés régionales et constituent une catégorie spéciale de la communauté. Cependant, dans celles-ci il y a des différences eu égard au caractère de la communauté. Dans les communautés urbaines sont en question les intérêts des communes et de la ville en tant qu'ensembles particuliers, tandis que dans la région est en question la communauté de relations variées au niveau de la région, de sorte que la problématique est spéciale par rapport à la ville.

Les normes constitutionneles réglementent très peu la matière des communautés urbaines. De même les normes légales ne consacrent pas l'attention à cette problématique . La matière est généralement réglementée par les actes des communautés urbaines qui se sont formés dans la pratique jusqu'à présent.

En ce qui concerne les solutions constitutionnelles elles sont différentes, mais om peut les réduire aux suivantes: premièrement, les communautés urbaines sont des communautés socio-politiques, deuxièmement, des communautés autogestionnaires et troisièmement la position des villes déterminées comme Belgrade à laquelle a été conférée par les normes constitutionnelles le caractère d'une communauté socio-politique particulière et dans la plus large mesure est réglementée par ces normes sa position. En relation avec le caractère de la formation des communautés urbaines en tant que communautés socio-politiques ou autogestionnaires, de nombreux problèmes se posent du caractère, du lieu et du rôle des communautés urbaines, ainsi que de leur rapport avec les communes dans leur structure, la région et la république fédérée, c'est-à-dire la Province Socialiste Autonome de Voïvodine dans laquelle est prévue la constitution des communautés urbaines.

La constitution et le fonctionnement des communautés urbaines exigent une réglementation studieuse des rapports entre les communes et la ville, des organisations de travail associé, des organisations autogestionnaires et sociales et la communauté. De même on doit trouver des solutions pour le fonetionnement des organes (des assemblés, des organes exécutifs, administratifs et des autres organes) dans le but d'assurer le système autogestionnaire et tous ses éléments ainsi que le fonctionnement efficace et normal de l'organisation toute entière de la communauté urbaine.

En cette matière est surtout important le caractère des communes et des communautés urbaines, la réalisation de la démocratie autogestionnaire et de rendre impossible la bureaucratie et les procédés bureaucratiques.

Dr DRAGOLJUB VUKČEVIĆ,
vanredni profesor

MARKSISTIČKO UČENJE O MESTU I ULOZI LIČNOG RADA U SOCIJALISTIČKOM DRUŠTVU

— nastavak iz prethodnog broja —

III
PREGLED OSNOVNIH STAVOVA OSTALIH MARKSISTIČKIH TEORETIČARA

1. Engels nije do kraja uspeo da dopuni sve praznine u marksističkoj nauci o socijalističkom preobražaju poljoprivrede i sela. Osim što je nedvosmisleno upozoravao socijaliste da ne pristupe eksproprijaciji sitnih seljaka, on nije do kraja formulisao pozitivan zadatak socijalističke revolucije u vezi sa poljoprivrednom proizvodnjom, već je ovaj zadatak samo naznačio. Njegova pozicija je, isto kao i Marksova, u odnosu na agrarne probleme uopšte, bila motivisana verovanjem i neizbežno iščezavanje sitnih zemljišnih poseda razvitkom velikih poljoprivrednih dobara. Ova ideja je predstavljala prilagođavanje zakonitosti koje regulišu razvoj industrije i na poljoprivredu. Zbog toga je bilo potrebno istraživati specifičnosti poljoprivredne proizvodnje kako u pogledu koncentracije kapitala i centralizacije svojine, tako i pitanje akumulacije, radne snage, krupne i sitne proizvodnje i druga pitanja.

Marksistički teoretičari su, prirodno nastavili istraživanja koja su započeli osnivači naučnog socijalizma, da bi ispunili praznine kod njihovih učitelja. Obogaćivanje marksističke nauke dovelo je do ublažavanja preciznog i krutog karaktera rešenja koja su Marks i Engels dali u »Komunističkom manifestu«: eksproprijacija od strane socijalističke države svih zemljišnih poseda i organizovanje zemljoradnje na industrijski način prema jednom širokom zajedničkom planu.

Među značajne marksističke teoretičare koji su se ovom problematikom bavili spada i Karl Kaucki. Razrađujući Engelsov stav Kaucki je isticao zadatak socijalista da eksproprišu samo veleposede, a da će se od socijalizacije izuzeti samo sitni posedi.[1]

On je smatrao da će posle uspostavljanja socijalističkog društvenog poretka ekonomski razvoj dovesti u prvo vreme do »neutralizacije« sitnih zemljišnih vlasnika, a zatim će oni biti stimulisani da se sami odreknu svog položaja i svojine na zemlju. Odnosno, socijalistička država neće biti prinuđena da eksproprише sitne seljačke posede, već da će to učiniti sam privredni razvoj. Nadovezujući se na tezu o neizbežnosti

[1] K. Kaucki: Načela socijalne demokratije (Erfrutski program), Beograd, 1923, str. X i XV.

poljoprivredne koncentracije, Kaucki je išao za tim da ublaži strogost rešenja koja su marksisti dali problemu podruštvljavanja poljoprivrede, pošto sitni posednici po njemu treba da budu pošteđeni eksproprijacije, bar za prvo vreme. Tu je u stvari dalje razvio istu Engelsovu misao.

Iste ideje su razrađivali i drugi marksistički teoretičari među, koje spada G. Gatti. I on je smatrao da u socijalistički program treba uneti izvesne izmene, utoliko pre što je po njegovom mišljenju, Marks analizirajući agrarni problem imao pred očima Englesku, gde je već postojala velika koncentracija zemljišne svojine u rukama malog broja bogataša. Ovo je, bez sumnje, uticalo na Marksovo mišljenje i učinilo da on poveruje da će sitno vlasništvo, kao i sitna robna proizvodnja brzo iščeznuti.

Analizirajući stanje u Engleskoj, Gatti ističe da se u stvari nije radilo o kapitalističkoj koncentraciji zemljišne svojine. Ova koncentracija je tamo imala specifičan uzrok, i nestajanje sitne zemljišne svojine u Engleskoj, po njegovom mišljenju, bilo je posledica velike oscilacije i kolebanja tržišta. Povećanje tražnje određene robe, vune, izazivalo je novu orijentaciju u agrarnoj proizvodnji, što je dovelo do eliminisanja sitne kulture i razvoja velikih pašnjaka.[2]

Gatti se nije zadržao samo na tome, već je i precizirao svoj stav u odnosu na problem kako da se privatna svojina na zemlji pretvori u društvenu svojinu. Put je za to video u zemljoradničkom zadrugarstvu. On je predviđao da će sitna robna proizvodnja proći kroz tri uzastopne faze. Prva faza bi bila karakteristična po usvajanju nove tehnologije, manipulacija i trgovina bi bila zajednička, a proizvodilo bi se individualno. U drugoj fazi proizvodnja bi se obavljala zajednički, a u trećoj fazi došlo bi do zajedničke svojine i kolektivizma.

U periodu I Internacionale i posle njenog ukidanja, među značajne marksističke mislioce koji su se bavili agrarnim pitanjem i koji su zastupali marksističke stavove spadaju: Eccaruns, Libknecht, Bebel i drugi.

Eccarius je značajan posebno zbog toga što je polemisao s građanskim koncepcijama o svojini, a naročito o zemljišnoj svojini i karakteru sitnog zemljišnog poseda. Predmet njegove kritike bila je ekonomska teorija. J. S. Mila, koja je bila popularna šezdesetih godina prošlog veka.

Milova koncepcija o svojini svodila se na tvrđenje da je osnovni princip svojine obezbeđenje svega onoga što se proizvede svojim radom ili prikupi svojim odricanjem. I obrnuto, ovaj princip se ne može primeniti na ono što nije proizvod rada. Međutim, Mil je ovaj princip primenjivao i na zemljoradnike, jer, iako zemlja nije proizvod rada, ipak su proizvodi zemlje rezultat rada. Po Milu, zemlja kao instrument proizvodnje, mora se pripremiti za proizvodnju proizvoda koji na njoj rastu a to zahteva ulaganje rada. Plodovi ovog rada ne mogu se koristiti u jednom kratkom roku, nego tek posle duže vremena. Ako onaj koji ulaže svoj rad u obradu zemlje nema koristi nego proizvode ubira neko drugi, onda on neće da ulaže svoj rad, jer za to nije stimulisan. On je najsigurniji da će uživati plodove svoga rada, ako stalno raspolaže svo-

---

[2] Gatti Gerolams: Le Socijalisme et l'Agriculture, Paris 1901.

jom zemljom. Prema toj koncepciji privatna svojina na zemlju je opravdana sve dotle dok je njen vlasnik ujedno i njen obrađivač itd. Njegova shvatanja o zemljišnoj svojini uglavnom se podudaraju sa prodonističkim shvatanjima.

Na Milovu postavku da je ljudski rad merilo koje treba da odredi stepen »svetosti« svojine, Eccarius je odgovorio suprotnom postavkom, tj. da ova postavka, ukoliko bi se prihvatila, mora obezbediti mogućnost da svaki čovek koji radi može da stekne svojinu na proizvode rada, a dobra volja i ekvivalent za rad postaju samo jadni izgovori. Jer, ako bi kapitalista radniku dao ekvivalent za rad on ne bi dobio profit.

Eccarius je naročito plastično okarakterisao sitni posed definicijom koja i danas ne gubi svoj značaj:

»Sitni seljački posed je poljoprivreda prošlosti. On pripada jednoj društvenoj formaciji i odgovara takvom stanju društva u kojem su potrebe ljudi svake pokrajine, svakog sela, čak svake porodice, bile podmirene vlastitom proizvodnjom. On pripada društvenom stanju, u kojem velika većina stanovništva biva takoreći povezana za zemlju a poljoprivreda skoro isključiva grana od koje se živi. Karakteristična razlika između sitnog seljaka koji sam obrađuje zemlju i krupnog kapitalističkog zakupnika je u tome što je proizvodnja hrane za vlastitu potrebu glavno zanimanje prvog, a proizvodnja za potrebe drugog glavni posao ovog poslednjeg. Krupna poljoprivredna proizvodnja proizvodi hranu za industrijsko stanovništvo a sitno seljačko gazdinstvo je proizvodi za seljaka samog«...

...Zemlja koja mora da izdržava takve gradove kao što su London, Liverpul, Mančester, nema mesta za ovakve šale. Seljak koji ne mora da brine za tržne cene, isto će onako malo brinuti za gladna usta Londona, Liverpula i Mančestera, a dovod hrane bio bi ovisan od kaprica seljaka«.

Zaključak Eccariusa bio je da je sitni seljački posed politički, socijalno i ekonomski osuđen. On nigde nije pokazao i ne može se nigde pokazati kao pouzdan savremenik moderne industrije i društvenog poretka koji bi mogao ići ukorak sa njim.[3]

W. Libkneht je u svom radu »O zemljišnom pitanju« izneo niz zapažanja i ocena koje predstavljaju doprinos marksističkoj misli o agrarnim problemima.

Osnovno zapažanje Libknehta bilo je da se zemljišni odnosi razvijaju od sitnog ka krupnom posedu. Nestajanje sitnog poseda je ekonomska zakonitost razvoja, a zemljišna svojina kočnica daljeg razvoja proizvodnih snaga u poljoprivredi, pri čemu je razmatrao moguće puteve razvoja toga procesa. Po Libknehtu moguća su dva puta razvoja ka jednom višem nivou društvenih oblika svojine. Jedan je »mirni, nenasilan — reforma, a drugi put nasilan — revolucija«. Koji put će biti primenjen zavisi od klasnog karaktera države. Zastupajući mišljenje da sitne seljake ne treba tretirati kao krupne posednike, on je isticao da oni ne mogu snositi nikakve posledice, jer nemaju nikakav uticaj na državu, i da su i njihovi interesi na strani proletarijata.

[3] Opštirnije o tome dr J. Rues: Eccariusova kritika teorije Johana Staurta Mila, Ekonomski anali, Beograd 1966, str. 20—29.

Za prilike u Engleskoj on je isticao da su sazreli uslovi za ekspropriaciju ekspropriatora. Međutim, složenije pitanje je metoda koji se mogu primeniti u Francuskoj i Nemačkoj. Ovde je seljak, iako ga ekonomski razvoj gura među proletarijat, još uvek vezan za svoju »svojinu«, koja je često nominalna. Ovde bi akt ekspropriacije doveo do otpora velikog broja seljaka, i zbog toga treba izbegavati sve ono što bi diralo u interese sitnih seljaka, a treba izvoditi pouke iz istorije.

»... Umiruća parcela je ubila Drugu francusku republiku, nakon što je dva ljudska veka ranije mladalačka parcela, bogata iluzijama osnovala Prvu francusku republiku i pobedonosno je branila protiv monarhističke Evrope. Ovu poruku nam valja upamtiti«.[4]

Bebel je slično Libknehtu u periodu posle Bazelskog kongresa 1869. godine razrađivao agrarno pitanje, polazeći s istih pozicija i ukazujući na specifičnosti sprovođenja agrarnog programa u svakoj zemlji posebno. Navodeći da stvari u Engleskoj stoje drukčije nego u Francuskoj a u Francuskoj drukčije nego u Nemačkoj, Bebel je ukazivao na potrebu prilagođavanja oblika promene različitim istorijskim uslovima koji u svakoj zemlji postoje. Kao i Libkneht, on je za Nemačku preporučivao drugi metod, drugačiji nego u Engleskoj a sličan rešenjima u Francuskoj. I on je u razvoju agrara video dva puta, jedan da se putem socijalističke države vlasnici zakonom potiskuju i drugi nasilni put, koji je kraći, a sastojao bi se od ekspropriacije i uklanjanja privatnih preduzimača jednim udarcem, svejedno kakvim sredstvima.

Izlaz iz krize, po Bebelu, zavisi od same klase kapitalista, a karakter krize biće određen načinom na koji će ona sredstva sile koja joj stoje na raspolaganju primenjivati. Ipak, Bebelove stavove možemo oceniti kao radikalnije, naročito što je podvlačio da se ne treba užasavati upotrebe sile, jer »istorija uči — kako Bebel kaže — da su se u sva vremena nove ideje po pravilu uvek afirmisale nasilnom borbom njihovih predstavnika sa braniocima minulog, i da su onda zastupnici novih ideja nastojali da zastupnike starih ideja što je moguće jače smrtno rane«.

2. Zakonitosti razvoja sitne robne proizvodnje u oblasti poljoprivrede naročito su bile predmet raznih revizionističkih teorija i protivstavova i pokušaja da se dokaže da postoje velike razlike u razvoju poljoprivrede i zanatstva. Usled toga je različita sudbina i položaj sitnih robnih proizvođača u poljoprivredi i zanatstvu. U tome se posebno istakao E. David, koji je naročito nastojao da dokaže da između seljaka, sitnih zanatlija i industrije postoje sličnosti, ali i značajne razlike. Po njegovim shvatanjima, socijalni položaj sitnog seljaka je jednako nezadovoljavajući kao i sitnog zanatlije i najamnog radnika u industriji, te da u tom pogledu ne postoje nikakve razlike. Međutim, u privrednom pogledu on pravi velike razlike između sitnog zanatlije i industrijskog radnika. Oblik proizvodnje u kojem zanatlija zarađuje svoj hleb vodi ga apsolutnoj propasti. Međutim, obliku proizvodnje u kome industrijski radnik zarađuje, predstoji budućnost. Slično shvatanje ima i u pogledu sitnog privatnog vlasnika zemlje. Sitno gazdinstvo po Davidu u poljo-

[4] J. Rues: Ekonomsko-teorijska shvatanja u socijal demokratiji 1890—1914, Institut za ekonomska istraživanja Beograd 1973, str. 51.

privredi nije propadajući nego napredujući oblik proizvodnje, ne za sve ali ipak za veoma važne grane proizvodnje.[5]

Sporiji razvoj kapitalizma u poljoprivredi dao je povod za razvoj nemarksističke teorije u kojoj se polazi od, »stabilnosti« sitnog seljačkog gazdinstva i samim tim se ističe njegova prednost nad krupnim gazdinstvom. Ovakva shvatanja su naročito došla do izražaja i u radovima revizionista marksizma. E. Bernštajna. Naglašavajući *stabilnost* i prednost sitnog gazdinstva nad krupnim E. Bernštajn je pisao: »U poljoprivrednoj proizvodnji i ... svuda gde preovladava sitni i srednji proizvođač u odnosu na kapitalistu ... oni su u stanju osigurati svoj položaj«.[6]

Sve do pojave »Agrarnog pitanja« (1899) diskusije koje su se razvijale u okviru I i II Internacionale, predstavljale su proveravanje marksističkih postavki još iz perioda I Internacionale, s tendencijom da se izgradi jedna celovitija agrarno-politička koncepcija.

3. U to vreme, naročiti doprinos u razradi Marksovih postavki dao je K. Kaucki. On je razrađivao odnose koji postoje između industrije i poljoprivrede i isticao ulogu industrije u stvaranju krupne proizvodnje u poljoprivredi, a posebno ulogu industrije u razvoju poljoprivrede u socijalističkom sistemu i socijalističkom preobražaju poljoprivrede. Za razliku od Engelsa, koji je agrarno pitanje pretežno objašnjavao s političkog aspekta, K. Kaucki je ovom pitanju prilazio znatno kompleksnije i šire, analizirajući različite probleme koji su se javili u ono vreme.

Svojom vrlo intenzivnom naučnom aktivnošću on je svoja shvatanja i zaključke saopštavao u više svojih studija, među kojima se posebno ističe »Agrarno pitanje«.[7] Polazeći od Marksovog shvatanja agrarnog pitanja, Kaucki je proučavao razvoj proizvodnih snaga u kapitalizmu, kao i istorijsku genezu razvoja poljoprivrede u ranijim društvenim formacijama, ističući pritom kako određeni odnosi proizvodnje i svojine dolaze u suprotnost s potrebama daljeg razvitka društva. Analizirajući ovaj proces i njegov razvoj, Kaucki je anticipirao i pravac njegovog kretanja, što je ujedno bio i odgovor na revizionistička tvrđenja sitnoburžoaskih ideologa u radničkom pokretu da u poljoprivredi ne postoje uslovi za njeno podruštvljavanje. Naime, u to vreme je bila aktuelna buržoasko-revizionistička teorija o agrarnom pitanju, čiji su nosioci tvrdili da poljoprivreda kao delatnost sadrži neke elemente koji onemogućavaju njeno podruštvljavanje, jer je »neposredni proizvođač« u poljoprivredi sama priroda na koju čovek kao »samostalan faktor« ne može da utiče.

Uvažavajući Marksovo shvatanje, izraženo u njegovim istraživanjima zemljišne rente, da privatna svojina na zemlju predstavlja najvažniji faktor i »poslednji uzrok« spornog razvoja poljoprivrede, Kaucki

---

[5] Detaljnije o tome videti u radu dr Joža Rues: Ekonomsko-teorijska shvatanja u socijaldemokratiji 1890—1914, Savremena administracija, Beograd, 1973, str. 101—105.

[6] E. Bernštajn: Uslovi vazmožnosti socializma i zadaci socijaldemokratiji, str. 74.

[7] Kaucki: Agrarno pitanje, Beograd, Kultura, 1953.

je ukazao i na neke druge faktore koji takođe utiču na ovu pojavu. Naime, po shvatanju Kauckog, jedan od faktora je i *granica ispod koje*, u kategoriji kapitalističkih gazdinstava, *veće gazdinstvo postaje manje produktivno od manjeg*. Po njegovom shvatanju, povećanje zemljišnih površina u gazdinstvu nije apsolutni uslov, već samo jedan od faktora za povećanje poljoprivrednog gazdinstva. Koncentracija poljoprivrednog kapitala omogućava, bar do izvesnog stupnja koji je određen tehničkim uslovima poljoprivrede, da koncentriše proizvodnju i bez koncentracije zemljišnog poseda. Pretpostavka za to, po njegovom mišljenju, je tehnički preobražaj poljoprivrede, a on se u kapitalizmu stalno vrši. Industrija predstavlja vodeći elemenat u društvenoj proizvodnji, pokretačku snagu čitavog njegovog razvitka.

Njegovi stavovi o sudbini seljačkog poseda u socijalizmu takođe su precizni:

»Proleterska vlast će eksproprisati krupnu zemljišnu svojinu i krupna industrijska preduzeća u poljoprivredi kao i u industriji. Samim tim će ona, ako ne pravno a ono ekonomski, pretvoriti u udružene radnike i one sitne seljake koji kao najamni radnici kapitalističkih fabrika i krupnih gazdinstava danas rade za kapitaliste. I ne samo to, u udružene će pretvoriti i one individualne proizvođače koji su kao liferanti sirovina postali vezani za kapitalističku industriju, mada će oni i dalje proizvoditi individualno i ostati sopstvenici svojih sredstava za proizvodnju. Oni će sada raditi kao članovi u socijalističkoj fabrici«.[8]

Služeći se marksističkim dijalektičkim metodom Kaucki analizira proces stvaranja krupnih poljoprivrednih preduzeća i uticaj ove pojave na sitni posed.

»Svaka tendencija stvara suprotne tendencije koje teže za tim da ovu poništi ali i tamo gde im to uspe za rukom, one time izazivaju ne prost povraćaj ka stanju kakvo je postojalo pre poništenja tendencije, nego stvaraju nešto bitno novo«.

Naročito su značajni zaključci Kauckog u odnosu socijalističkog društva prema sitnoj robnoj proizvodnji i aktivnom odnosu društva prema ovim problemima.

»Ništa nije pogrešnije nego mišljenje da će socijalistička proizvodnja biti moguća tek kada sva sitna preduzeća budu posisana. Ona onda ne bi nikad bila moguća, jer koncentracija kapitala ne čini da sitno preduzeće potpuno iščezne, već često samo stavlja novo na mesto staroga. Posisavanje ovih novih parazitsko proleterskih sitnih preduzeća biće omogućeno tek zadovoljavanjem socijalističke proizvodnje. Ovo poslednje je preduslov a ne posledica potpunog iščezavanja sitnog preduzeća iz svih privrednih oblasti na kojima je ono tehnički postalo izlišno«.

Od naročitog značaja je i misao Kauckog da revolucija za kojom teži proletarijat nije pravna, već ekonomska revolucija, da ona neće i ne treba da predstavlja prevrat u odnosima svojine, već prevrat u načinu proizvodnje. Njen cilj nije ukidanje privatne svojine već ukidanje kapi-

[8] K. Kaucki: Načela socijalne demokratije (Erfrutski program) Beograd, 1923. god.

talističkog načina proizvodnje. Ona traži ukidanje privatne svojine samo utoliko ukoliko je to sredstvo za ukidanje kapitalističkog načina proizvodnje. Najveće teškoće koje se suprotstavljaju socijalizmu ne leže u pravnoj, nego u ekonomskoj oblasti itd.

UDRUŽIVANJE, SVOJINA I PROIZVODNI I DRUŠTVENI ODNOSI SITNIH ROBNIH PROIZVOĐAČA

I

UDRUŽIVANJE SITNIH ROBNIH PROIZVOĐAČA

Paralelno s razvojem kapitalističke krupne robne proizvodnje i posledicama koje iz toga nastaju na strani sitnih robnih proizvođača, sitni robni proizvođači zadružnim udruživanjem pokušavaju da se zaštite od propadanja i razornog delovanja krupne robne proizvodnje. U tim uslovima počinje se razvijati zadružni pokret koji je nastao pod uticajem socijalista utopista. Samim tim, i putevi daljeg razvoja morali su zadružni pokret odvesti dalje od pravih ciljeva. Naime, zadružni pokret od samog početka se razvijao nezavisno i odvojeno od radničkog pokreta. Odvajajući se od klasne i političke borbe radničke klase, zadružni pokret je u početku obuhvatio pretežno sitnoburžoaski sloj koji je u zadrugarstvu video mogućnost i način da se sitni robni proizvođači uspešno suprotstave u konkurentskoj borbi sa krupnim kapitalistima. Zbog toga je i glavni cilj udruživanja bio da se obezbedi samostalnost sitnih robnih proizvođača i da se kroz različite oblike udruživanja u svim sferama ekonomskog života zadrugari zaštite kapitalističke eksploatacije. Ovakve ideje, normalno, nisu se mogle ostvariti, a takav način udruživanja, nužno je doveo do toga da zadrugarstvo postane dodatak buržoaskog sistema. Jer, u procesu svog razvoja moralo se uklapati u buržoaski sistem proizvodnje i deliti njegovu sudbinu.

Udruživanje sitnih robnih proizvođača problem koji su osnivači marksizma takođe u svojim radovima razmatrali, proučavajući način njegovog nastanka i razvoj u kapitalističkom sistemu. Po mišljenju Marksa, da bi društvenu proizvodnju preobratili u jedan široki i harmonični sistem slobodnog udruživanja rada, potrebna je opšta socijalna promena, osnova društvenog sistema, što se može postići samo putem prelaska organizovanih snaga društva tj. državne vlasti od kapitalista i zemljovlasnika na same proizvođače. U skladu sa tim, Marks je ukazivao i na to kakav treba da bude odnos proleterske države prema zadrugarstvu. Smatrao je da proletarijat treba da iskoristi udruživanje proizvođača za organizaciju socijalističke proizvodnje. U tom smislu je isticao neophodnost stalnog proširivanja udruživanja do nacionalnih okvira.

Suprotno idejama liberalne buržoazije koji su u kooperativnom sistemu videli rešenje »radničkog pitanja i društvenog života uopšte«, Marks je u kooperativnom sistemu video samo jedno od sredstava borbe protiv kapitalističkih monopola.

Zbog toga je Marks isticao, da bi se oslobodile radne mase, da kooperativni rad treba da se razvija u nacionalnim razmerama, te ga, prema tome, treba jačati uz pomoć nacionalnih sredstava. Po njegovom mišljenju u kapitalističkom sistemu takvi uslovi ne postoje, jer se vlasnici kapitala, a i zemlje uvek koriste političkim privilegijama i time štite svoj položaj monopolista. U tom smislu dao je i svoju ocenu o položaju i značaju kooperativnog pokreta:

»Smatramo da je kooperativni pokret jedna od snaga koja preobražava savremeno društvo zasnovano na klasnom antagonizmu. Velika zasluga ovog pokreta je u tome što on na delu pokazuje mogućnost da se savremeni sistem *potčinjavanja rada kapitalu*, koji je despotski i koji rađa pauperizam — zameni republikanskim i blagotvornim sistemom *Asocijacije slobodnih i ravnopravnih proizvođača*. Međutim, ograničen na patuljaste forme, koje jedino mogu da stvore svojim naporima pojedini robovi najamnog rada, kooperativni sistem nikada neće moći da izmeni kapitalističko društvo. Da bi se društvena proizvodnja pretvorila u jedinstven, ogroman harmonični sistem slobodnog kooperativnog rada, neophodne su opšte *socijalne promene društvenog poretka*, koje se mogu izvršiti jedino prelaskom organizovanih snaga društva tj. državne vlasti iz ruku kapitalista i zemljoposednika u ruke samih proizvođača«.[9]

Ukazujući s jedne strane, na ograničenost i sudbinu udruživanja sitnih robnih proizvođača u kapitalizmu i, s druge strane, na neophodnost udruživanja i stalnog proširivanja do nacionalnih okvira Marks je podvukao i ciljeve socijalističke države i zadrugarstva, koji su jedinstveni. Proleterske države treba da pomaže udruživanje, a udruženi proizvođači treba da koriste pomoć proleterske države u cilju ostvarivanja osnovnih principa na kojima se zasniva zadrugarstvo i socijalnih efekata koji se ovim putem mogu ostvariti. Naglašavajući u zadrugarstvu one elemente koji su značajni za njegov razvoj u socijalizmu, naročito rezultate zadrugarstva u pogledu organizovanosti i zajedništva, gde se konkretno izražava prednost kolektivnog upravljanja i pravilnije raspolaganje ostvarenim rezultatima, Marks je time ukazao da u socijalističkom sistemu udruživanje ima veliku perspektivu. I u samom kapitalizmu je snaga udruživanja takođe došla do izražaja. Uzajamna pomoć i saradnja su pokazale snagu kolektivnog dejstva protiv eksploatacije. Ali, budućnost zadrugarstva je povezana sa prelaskom sredstava za proizvodnju u ruke neposrednih proizvođača.

Ovakvom analizom i postavkama o ulozi zadrugarstva, Marks je stvorio solidnu osnovu za dalju razradu marksističke teorije i odgovarajuće prakse. F. Engels, R. Luksemburg, a naročito Lenjin, u svojim radovima su dalje razradili Marksove misli i doprineli razvijanju marksističke teorije zadrugarstva koja je pobedom radničke klase u nizu zemalja mogla da nađe svoju konkretnu primenu.

I ostali marksistički teoretičari su u svojim radovima pobijali ideje socijalista utopista u pogledu perspektive razvoja zadružnog pokreta u kapitalističkom sistemu.

»Što se tiče zadruga, i to prije svega proizvođačkih zadruga, one po svojoj unutrašnjoj biti usred kapitalističke privrede predstavljaju

[9] Karl Marks i F. Engels, Soč. t. XIII, str. 11 i 200.

polutansku stvar: socijalističku proizvodnju u malome uz kapitalističku razmenu. U kapitalističkoj privredi, međutim, razmjena gospodari proizvodnjom i čini, s obzirom na konkurenciju, da bezobzirna eksploatacija, tj. potpuna prevlast interesa nad proizvodnim procesom postaje uvjetom za opstanak preduzeća... U proizvođačkoj zadruzi iz toga proizilazi protivrečna nužnost za radnike, da sami sobom vladaju svim potrebnim apsolutizmom, da sami prema sebi igraju ulogu kapitalističkog preduzetnika. Na toj protivrečnosti i propada proizvođačka zadruga, bilo da se razvije natrag u kapitalističko preduzeće, bilo da se, ukoliko su interesi radnika jači, raspada«.[10]

Očigledno je da se u ovim radovima marksističkih teoretičara radilo o daljoj razradi Marksove ideje da je samo proleterska država sposobna da s jedne strane, materijalno pomaže udruživanje a, s druge strane, da kooperaciju pretvori od zatvorene i protivrečne asocijacije u sveobuhvatnu i široku organizaciju celokupne nacionalne privrede.

Potrebno je naglasiti da se Marks bavio pitanjima radničke kooperacije, tzv. radničkim fabrikama, koje su u njegovo vreme bile rasprostranjene u Evropi. Njihovu dalju sudbinu Marks je u svojim radovima predvideo, jer su se vremenom raspadale i nestajale delovanjem onih protivrečnosti na koje su ukazivali marksisti. Naročito je Lenjin, uopštavajući iskustvo međunarodnog kooperativnog pokreta, doprineo da se otkriju koreni i principijelne razlike između kapitalističke i socijalističke kooperacije.

Analizirajući imperijalistički stadijum kapitalizma, Lenjin je došao do zaključka da karakter razvitka kapitalističke industrije u novoj epohi isključuje mogućnost postojanja kooperativnih fabrika. Vreme je pokazalo da je Lenjin bio u pravu, jer su u XX veku potpuno iščezle kooperativne fabrike koje su na Zapadu postojale u prošlom veku. One su se pretvorile u akcionarska društva, tj. u obična kapitalistička preduzeća ili su nestala nemogavši da izdrže konkurentsku borbu sa monopolima. U novoj epohi imperijalizma, kooperacija se sve više uključivala u sferu poljoprivredne proizvodnje, ubrzavajući u poljoprivredi propadanje ostatka srednjovekovne patrijarhalnosti.

Lenjin je uporno radio na tome da kooperativni pokret oslobodi uticaja reformističkih vođa i time nastavio Marksovu aktivnost nastojeći da u ovaj pokret unese duh političke borbe i da ga transformiše u borbenu organizaciju radnih ljudi. Lenjin je naročito doprineo pobijanju narodnjačkih i eserovskih koncepcija o mogućnosti oslobođenja seljaka ispod vlasti feudalaca preko zadružnog pokreta.

Lenjin je ukazivao analizirajući razvoj kapitalizma u poljoprivredi da zadrugarstvo sitnih seljaka predstavlja jednu od karika ekonomskog progresa, ali ono izražava prelaz kapitalizmu a nikako kolektivizmu, što su tvrdili predstavnici revizionističke teorije (Bernštajn, David, Herc i dr.) Naročiti doprinos Lenjina bio je u pobijanju revizionističkih teorija koje su išle za tim da dokažu »neutralnost«, »nadklasnost« i »apolitičnost« kooperacije, zatim njenu nekapitalističku prirodu i sposobnost

---

[10] R. Luksemburg: Socijalna reforma ili revolucija, Marksizam i revizionizam, Naprijed, Zagreb, 1958. str. 310.

da preobrazi buržoasko društvo na socijalističkim načelima. Pobijajući ove teorije, koje su zagovarale uzdržavanje kooperacije od političke i klasne borbe, na kojoj osnovi je i nastala menjševičko eserovska ideologija u Rusiji, Lenjin je podvlačio neophodnost preobražaja zadružnog pokreta i njegovo aktivno uključivanje u političku i klasnu borbu proletarijata. Istupajući na II kongresu Internacionale protiv reformističke rezolucije Francuza Žoresa, Lenjin je izneo svoj program u oblasti kooperativne politike i u njemu formulisao tri osnovna zadatka: osnivanje nezavisnih radničkih potrošačkih zadruga i pristupanje radnika njima; svestrano sadejstvo revolucionarno-demokratskog usmeravanja svih zadružno objedinjenih radnika i sistematsko razobličavanje buržoasko-reformističke politike.

Kasnije se pokazalo da samo u uslovima vlasti proleterske države, kooperacija, kao zakonita društvena pojava, dobija prostor za svoj razvitak sa svojim mnogobrojnim i raznovrsnim oblicima. Kooperacija se pretvara ne samo u sredstvo socijalno-ekonomskog preobražaja, već i u moćno oružje oslobođenja radnika od svake eksploatacije.

Udruživanje naročito aktuelno postaje u socijalističkom sistemu, posebno u oblasti poljoprivrede, gde socijalistički sistem nasleđuje takvu agrarnu strukturu u kojoj, po pravilu, dominiraju sitni privatni posednici. S ovim pitanjem je bio suočen i Lenjin, naročito posle pobede socijalističke revolucije. Za pravilno rešavanje ovog problema Lenjin je u svom radu »O zadrugarstvu« formulisao kooperativni plan koji je predstavljao naučni sistem teorijskih postavki političkog i ekonomskog razvitka u kome se utvrđuje osnovni put socijalističkog preobražaja seljačkih gazdinstava i put stvaranja krupnog zadružnog socijalističkog gazdinstva.

U kooperativnom planu i njegovom praktičnom ostvarivanju našle su svoj izraz ideje Marksa i Engelsa o neophodnosti saveza radnika i seljaka. Ideje o savezu radnika i seljaka Lenjin je konkretizovao još u svom ranijem radu »Aprilske teze«, koji je realizovan u praksi, što se najbolje potvrdilo učešćem seljaka u socijalističkoj revoluciji i time pružio neposrednu potvrdu ispravnosti njegovih stavova.

Oslanjajući se na Marksove postavke o neophodnosti saveza radničke klase i seljaštva u socijalističkom sistemu i neophodnost preduzimanja mera kojima se neposredno poboljšava položaj seljaštva i time ono privlači na strani revolucije, Lenjin je stvorio platformu za zajedničku borbu radnog seljaštva i radničke klase, za likvidaciju veleposednika, socijalistički preobražaj sela, pomoć radničke klase seljaštvu odgovarajućom tehnikom i organizacijom zadružne socijalističke proizvodnje i preobražaj sela na novim socijalističkim osnovama.

»Kooperaciju treba politički postaviti tako da bi kooperacija ne samo uopšte i svagda uživala izvesne olakšice, već da bi te olakšice bile čisto imovinske (visina bankovne kamatne stope i sl.). Kooperaciju treba kreditirati tolikim državnim sredstvima, koja će iako neznatno, no ipak nadmašiti ona sredstva kojima mi kreditiramo privatna preduzeća, pa čak i tešku industriju«.[11]

---

[11] V. I. Lenjin: O Kooperaciji, Kultura, Beograd, 1946.

Osnovni principi Lenjinovog kooperativnog plana bili su: a) uspostavljanje diktature proletarijata i nacionalizacija osnovnih sredstava za proizvodnju: b) savez radničke klase i seljaštva: c) spajanje sela i grada i d) postepeno i dobrovoljno udruživanje seljačkih gazdinstava u krupna socijalistička gazdinstva u kolektivnoj svojini.

Analiza osnovnih postavki Lenjinovog kooperativnog plana navodi na zaključak da je on bio sračunat na svestrano obezbeđivanje političkog saveza radničke klase sa radnim masama, uz rukovodeću ulogu, unutar tog saveza, radničke klase na čelu sa komunističkom partijom. Dalje, da se samo na osnovu razvitka teške industrije može reorganizovati poljoprivredna proizvodnja i usmeriti na socijalistički razvitak. Iz ovog plana takođe proizilazi zadatak prevođenja seljačkih gazdinstava na put kolektivizacije pri čemu je neophodno strogo poštovanje principa dobrovoljnosti. Lenjin je u tom smislu istakao da ukidanje klasa znači ne samo prognati feudalce i kapitaliste, što je po njegovom mišljennju lako učiniti, nego i ukidanje i sitne robne proizvođače. Međutim, ovde se socijalističko društvo mora drukčije odnositi. »Njih ne možemo proterati, njih ne možemo tlačiti, sa njima se treba saživeti, njih je moguće (i treba) preobratiti, prevaspitati i to vrlo dugotrajnim, laganim obazrivim i organizovanim radom«.

Na uspeh kolektivizacije može se računati samo pod uslovom sprovođenja strpljivog političkog rada sa seljaštvom. Lenjin je naročito podvlačio značaj saveza sa srednjakom, koji kao radni čovek teži ka socijalizmu, podržava diktaturu proletarijata protiv diktature buržoazije. S druge strane, seljak kao prodavac hleba, teži buržoaziji i slobodnoj trgovini, tj. natrag naviknutom starom iskonskom kapitalizmu. Srednji seljaci su, po Lenjinu, takav sloj društva za koga se bore i radnička klasa i buržoazija. Zbog toga je potrebno voditi borbu za srednjeg seljaka, postići sa njim sporazum, vaspitavati ga i uvoditi u takve uslove da bi se i on što pre oslobodio vlasničkih navika i čvrsto stao na put s radničkom klasom.

Proces socijalističkog preobražaja poljoprivrede i sela će se sprovoditi kroz tešku i žestoku borbu i u znaku rata sa kulacima koji će nastojati da odvedu srednjake natrag u kapitalizam.[12]

Nova vlast, po Lenjinu, treba da razvija krupnu proizvodnju, da prevazilazi sitno-seljačku, da povećava dohodak proizvođača, stvara nove društvene odnose itd. U udruživanju video je veoma značajan faktor socijalističkog preobražaja sela. Zadruge su ne samo sredstvo za prevazilaženje sitne robne proizvodnje i prevođenje seljaka na kolosek krupne socijalističke proizvodnje, već najjednostavnija forma, najbezbolniji put da se raskine sa tradicionalnim zaostalim načinom proizvodnje. Zadruge nisu organizacije preko kojih se mogu i treba da rešavaju samo ekonomska pitanja proizvođača, već su to institucije u kojima se konstituišu novi društveni odnosi među proizvođačima, gde se oni uče da samostalno upravljaju privrednim i drugim poslovima. Zbog toga se i zalagao za takve zadruge kojima će upravljati njihovi članovi na demokratskim principima.

---

[12] Lenjin: Soč, t. 29, str. 359, IV izdanje.

Socijalističko zadrugarstvo se prema tome razlikuje od kapitalističkog kako po formi, tako i sadržaju.

Socijalističko zadrugarstvo se po formi razlikuje od zadrugarstva u kapitalističkom sistemu zato što ono ima masovni karakter, jer obuhvata najšire radne slojeve u zadružne kolektive. S druge strane, različiti sadržaj se ogleda u tome što zadruge u socijalizmu predstavljaju poseban oblik socijalističkih gazdinstava, tako da se one u suštini »ne razlikuju od ostalih socijalističkih preduzeća, ako su osnovana na zemlji i sredstvima za proizvodnju koja pripadaju državi, tj. radničkoj klasi«.[13]

U uslovima kapitalističkog sistema, zadrugarstvo je potčinjeno kapitalističkom razvitku i služi eksploataciji. U socijalizmu ono je osnovna i glavna karika izgradnje socijalizma na selu. Samo kroz razvijeno zadrugarstvo mogu se obuhvatiti i unaprediti sve važne oblasti političkog, ekonomskog i kulturnog života seoskog stanovništva. U oblast proizvodnje, kroz različite oblike poljoprivrednog zadrugarstva, seljaci upoznaju snagu udruživanja, snagu kolektivizma. Na taj način, seljak sebe priprema za bolje i visokoproduktivne oblike zadružnog organizovanja i udruživanja — u kolhoze, gde su podruštvljena osnovna sredstva za proizvodnju, kolektiviziran rad seljaka, a na bazi krupnog društvenog gazdinstva proizvode poljoprivredni proizvodi.

Samo u tom slučaju ako uspešno na delu pokažemo seljaku preimućstvo društvene, kolektivne, drugarske, zadružne obrade zemlje, uz pomoć društvenog arteljnog gazdinstva, tada jedino radnička klasa, koja drži vlast u svojim rukama, istinski dokazuje seljaku svoju pravdu, i privlači na svoju stranu, mnogomilionsku masu seljaka.[14]

Ostvarivanje kooperativog plana Lenjin je uslovio rešavanjem dva osnovna problema: korenitim poboljšanjem rada organa sovjetske vlasti, od najnižih do najviših i podizanjem kulturnog nivoa seljačkih masa. »Grad je davao selu u kapitalizmu sve što ga je razaralo politički, ekonomski, prirodno, fizički itd. Grad kod nas će početi da daje selu upravo suprotno«.[15]

II

SVOJINA I PROIZVODNI I DRUŠTVENI ODNOSI

U marksističkoj teoriji svojina je tretirana kao izraz proizvodnih i društvenih odnosa, te da istorijski određena forma svojine pokazuje odnos ljudi jednih prema drugima u procesu proizvodnje, kao i njihov odnos prema sredstvima za proizvodnju. Razmatrajući proizvodne odnose zajedno sa sredstvima za proizvodnju i životnim uslovima (sredstvima), marksisti su mogli da utvrde razlike ekonomske suštine ekonomskih zakonitosti razvitka jednih ili drugih proizvodnih odnosa.

Proizvodni odnosi služe istorijskoj formi u okviru koje se razvijaju proizvodne snage. Taj proces daje proizvodnim odnosima materijal-

---

13 Lenjin: Sočin. tom 33, str. 433, IV izdanje.
14 Lenjin: Soč. tom 30, str. 173—174, IV izdanje.
15 Lenjin: Soč. tom 33, str. 426, Moskva, IV izdanje.

ni sadržaj. Svojina ima uvek određenu osnovu, koja je neguje (hrani) i obezbeđuje njen razvitak. U tom smislu u marksističkoj teoriji je isticano da se svaka istorijski određena forma svojine razvija na određenoj materijalnoj osnovi. Rezultati proizvodnje, njihova raspodela, razmena i potrošnja se prisvajaju i troše kao predmeti stvoreni određenim proizvodnim snagama društva, kao materijalni, stvarni rezultati dejstva proizvodnih odnosa u društvu, koji izviru iz odnosa svojine.

> »Moje je istraživanje dovelo do rezultata da se ni pravni odnosi ni društveni oblici ne mogu razumeti iz sebe samih, ni iz takozvanog opšteg razvitka ljudskog duha, nego im je koren, naprotiv, u materijalnim životnim odnosima«.[16]

»Ekonomske epohe ne razlikuju se po tome šta se pravi nego po tome kako se pravi, kojim sredstvima za rad. Sredstva za rad ne samo da su merilo za stupnjeve razvitka čovekove radne snage, već nam otkrivaju i društvene odnose u kojima se radi...

Pored stvari koje omogućuju delovanje rada na predmet rada i koji na ovaj ili onaj način služe, dakle, kao sprovodnici delatnosti, spadaju i sredstva procesa rada, kad se ovaj uzme u širem smislu, i svi objektivni uslovi koji su god nužni da bi se proces izvršio. Ovi ne ulaze u nju neposredno, ali se bez njih ili nikako ne može izvršiti, ili pak samo nepotpuno. Opšte sredstvo za rad ove vrste je sama zemlja, jer daje radniku locus standi (mesto na kome stoji), a njegovom procesu polje delatnosti (field of empoloyment). Inače, već radom postignuta sredstva za rad ove vrste jesu npr. radionice, kanali, putevi itd«.[17]

Marks je isticao da ljudi u procesu društvene proizvodnje stupaju u određene odnose, koji se reflektuju i u društvenoj nadgradnji, tako da utiču na nju i uslovljavajući je, počev od državnih oblika pa sve do sveta ideja. Isto tako, u društvu se javlja i povratni uticaj društvenih odnosa na proizvodnju, na položaj čoveka kao ličnosti i kao proizvođača. Pošto svaka državna i društvena struktura nastoji da se održi i reprodukuje neograničeno, ona kao konzervativna obavezno dolazi u sukob sa osnovnim snagama društva-novim proizvodnim snagama. Pošto ovi objektivni zakoni društva ne mogu da deluju bez svesne delatnosti ljudi, to svesna delatnost društvenih klasa doprinosi njihovom razrešavanju i to na onom području koje su objektivni zakoni pripremili.

Ovaj problem je Marks analizirao i s pravnog stanovišta i utvrdio da se produkcioni odnosi (u krajnjoj liniji društveni odnosi) ispoljavaju kao odnosi svojine. U tom smislu je isticao potrebu eksproprijacije i nacionalizacije i podruštvljavanja sredstava za proizvodnju i njihovo pretvaranje u društvenu svojinu na mesto privatne svojine u kapitalističkom sistemu.

U pismu I. B. Švajceru »O Prudonu«, 24. 1. 1865. godine odgovarajući na pitanje šta je buržoaska svojina, Marks je pisao da se na to pitanje »može odgovoriti samo kritičkom analizom političke ekonomije, obuhvatajući sveukupnost tih odnosa svojine ne u njihovom pravnom

---

[16] K. Marks: Prilog kritici političke ekonomije, Beograd, 1960, Kultura, str. 8.
[17] K. Marks, Kapital I, Kultura, Beograd, 1948, str. 127—130.

izrazu kao voljnih odnosa, već u njihovom realnom obliku, tj. proizvodnih odnosa«.

Još reljefnije je ova Marksova misao izražena u »Prilogu kritici političke ekonomije« na sledeći način:

»U društvenoj proizvodnji svoga života ljudi stupaju u određene, nužne, odnose nezavisno od svoje volje, odnose proizvodnje koji odgovaraju stepenu razvitka njihovih materijalnih proizvodnih snaga. Celokupnost tih odnosa proizvodnje sačinjavaju ekonomsku strukturu društva, realnu osnovu na kojoj se diže pravna i politička nadgradnja i kojoj odgovaraju određeni oblici društvene svesti. Način proizvodnje materijalnog života uslovljava proces socijalnog, političkog i duhovnog života uopšte. Ne određuje svest ljudi njihovo biće, već obrnuto, njihovo društveno biće određuje njihovu svest«.[18]

U svom radu »Epohe ekonomske formacije društva« Marks je formulisao uslove u kojima radnik proizvodi, nemajući za osnovu svojinu na sledeći način:

»Stanje u kome se razmenjuje samo rad za rad — bilo to u obliku neposredne životnosti, bilo u obliku proizvoda — predstavlja odvajanje rada od njegove prvobitne srašćenosti s njegovim objektivnim uslovima, zbog čega se on na jednoj strani pojavljuje kao puki rad, a s druge strane, njegov proizvod kao opredmećeni rad dobija njemu nasuprot sasvim samostalnu egzistenciju kao vrednost. Razmena rada za rad — prividno uslov radnikove svojine — zasniva se na radnikovom nemanju — svojine kao njegovoj bazi«.[19]

Uzajamni odnos svojine i proizvodnje odnosno šta je svojina u ekonomskom smislu po Marksu, može se zaključiti iz sledeće njegove formulacije:

»Svaka proizvodnja jeste prisvajanje prirode od strane individue u okviru nekog određenog društvenog oblika i njegovim posredstvom. U ovom je smislu tautologija kazati da je svojina (prisvajanje) uslov proizvodnje. A smešno je odakle napraviti skok na neki određeni oblik svojine, na primer privatne svojine (što, povrh svega toga pretpostavlja kao uslov takođe i suprotan oblik, nesvojinu) ... Ali da ne može biti govora o nekoj proizvodnji, pa, dakle, ni o nekom društvu gde ne postoji neki oblik svojine, jeste contradictio ih subjecto«.[20]

Iz ove Marksove postavke može se izvesti zaključak da je on u određivanju pojma svojine imao stav da nije moguće dati definiciju svojine koja bi važila za sva vremena, za sve društvene formacije i za sve vrste ekonomskih odnosa, u kojoj definiciji bi bili dati neki zajednički elementi koji bi svojinu obuhvatili u iznetom smislu.

Umesto toga, po Marksu, za određivanje pojma svojine odlučujuću ulogu imaju određeni proizvodni odnosi svake društvene formacije. Prema tome, odlučujuću ulogu ima način proizvodnje koji je dominantan u svakoj konkretnoj društveno-ekonomskoj formaciji. Svaka društvena formacija, oblikuje, na osnovu svog načina proizvodnje, sebi odgovarajuće oblike svojine.

---

[18] K. Mrks: Prilog kritici političke ekonomije, Beograd, 1960, str. 8—10.
[19] K. Marks: Epohe ekonomske formacije društva, Kultura, 1969, str. 59.
[20] K. Marks: Uvod u kritiku političke ekonomije, Kultura, Beograd, 1960, str. 196—197.

Ukazujući da se društveni odnosi proizvodnje menjaju i da se stalno preobražavaju u zavisnosti od razvoja sredstava za proizvodnju i da odnosi proizvodnje u celini čine ono što se zove društveni odnos, društvo, koje se razlikuje od drugog društva po svojim specifičnostima i istorijskom stepenu razvoja proizvodnih snaga, Marks ističe:

»Obličje procesa društvenog života, tj. procesa materijalne proizvodnje skinuće sa sebe mistični magleni veo samo kad kao proizvod slobodno udruženih ljudi bude stajao pod njihovom svesnom planskom kontrolom. Ali, ovo zahteva takvu materijalnu osnovicu društva ili takav niz materijalnih uslova egzistencije koji su i sami opet samonikli proizvod duge i bolne istorije razvitka«.[21]

Marks je još u svojim ranim radovima isticao potrebu ukidanja privatne svojine, kao jedan od bitnih uslova za duhovni razvitak čovečanstva. U Ekonomsko-filozofskim rukopisima iz 1844. godine Marks je naglašavao:

... »Ukidanje privatne svojine zato predstavlja potpunu emancipaciju ljudskih čuvstava i svojstava, ali ono predstavlja tu emancipaciju upravo kroz to što ova čuvstva i ova svojstva postaju čovečanska, kako u subjektivnom tako i u objektivnom smislu«...

Koliki značaj ima za duhovni razvoj čovečanstva ukidanje privatne svojine i kakve su negativne posledice nastale usled otuđenosti čovekove ličnosti od svoje vlastite prirode, najrečitije govore citati iz istog rukopisa:

... Privatna svojina načinila nas je toliko tupim i jednostavnim da jedan predmet postaje naš tek kad ga imamo, tek kada on, prema tome, postoji za nas kao kapital ili kad je on od nas neposredno posedovan, jeden, pijen, nošen, nastanjen itd. kratko rečeno upotrebljen. I sama privatna svojina, doduše, ova neposredna ostvarenja poseda shvata samo kao sredstvo za život, no život, za čija sredstva ona služe, jeste život privatne svojine, rad i kapitaliziranje.

Na mesto svih fizičkih i duhovnih čuvstava je, prema tome, stupilo otuđenje svih tih čuvstava, čuvstvo imanja. Na ovo apsolutno siromaštvo moralo je da se svede ljudsko biće da bi iz sebe rađalo unutrašnje bogatstvo...

Značaj ostvarivanja pune čovekove ličnosti i u vezi sa tim neophodnost ukidanja privatne svojine, kao bitan momenat u tom procesu, Marks je formulisao na sledeći način:

... Ukidanje, kao predmetan, objektivan pokret, koji vraća u sebe otuđenje. To je unutar otuđivanja izrečeno saznanje (uviđanje) o prisvajanju predmetnog bića putem ukidanja njegovog otuđenja, otuđeni uvid u stvarno opredmećivanje čoveka, u stvarno prisvajanje njegovog predmetnog bića, putem uništenja otuđene odredbe predmetnog sveta, njenim ukidanjem u svom otuđenom biću.

Kao što ateizam kao ukidanje boga predstavlja nastanak teorijskog humanizma, komunizam kao ukidanje privatne svojine predstavlja potraživanje stvarnog ljudskog života kao svoje svojine, ili pak, ateizam

---

[21] K. Marks: Kapital, I tom, str. 43.

je humanizam posredovan sobom putem ukidanja religije, a komunizam humanizam posredovan sobom putem ukidanja privatne svojine«.[22]

Marksističkom analizom svojine kao ekonomske kategorije moguće je razlikovati sitnu robnu proizvodnju i svojinu sitnih sredstava za proizvodnju (radnu svojinu) od kapitalističke krupne robne proizvodnje i privatnu svojinu krupnih sredstava za proizvodnju (eksploatatorska svojina). Ovi oblici proizvodnje i na njima zasnovano odgovarajuće pravo svojine istovremeno egzistiraju u kapitalističkom sistemu, a njihovi nosioci su različite socijalne grupe, čiji društveni položaj nije isti pa prema tome oni pripadaju različitim klasama i slojevima. Ovo je bilo naročito značajno utvrditi upravo zbog toga što su buržoaski teoretičari nastojali da stvaranjem pojma o individualnoj svojini obuhvate sve ove teorijske pojmove svojine s obzirom na činjenicu da se u svim ovim slučajevima prisvajanje vrši individualno. Međutim, bez analize prisvajanja nije moguće povući jasnu granicu između kapitalista i radnika, otkriti uzroke eksploatacije radnika u kapitalizmu i njihov antagonizam kao članova kapitalističkog društva.

»Različiti razvojni putevi podjele rada, isto su toliko različiti oblici vlasništva, tj. svaki stupanj podjele rada određuje i uzajamni odnos individuama u vezi s materijalom, oruđem i proizvodima rada«.[23]

Pravim razgraničavanjem i definicijom svojinskih oblika, s obzirom na predmet svojine i nosioca, moguće je razlikovati sredstva koja su predmet prisvajanja članova svih socijalnih grupa, što je od velikog značaja za pravilno zaključivanje o prirodi i karakteru svojinskih oblika. Ovo je naročito važno i zbog toga što prisvajanje sredstava za proizvodnju nema isti karakter i značaj kao prisvajanje sredstava za potrošnju. U tom smislu je neophodno ukazati na činjenicu da ovakvo razlikovanje izražava različiti položaj nosioca prisvajanja, odnosno da li se prisvajanje vrši na osnovu uloženog rada ili na osnovu same svojine sredstava za proizvodnju. Ispuštajući ovo iz vida, dolazimo do pogrešnih zaključaka o položaju sitnih proizvođača i ostalih nosilaca ličnog rada, kako u kapitalističkom, tako i u socijalističkom sistemu. Poricanje prisvajanja na osnovu svoga rada predmeta za ličnu potrošnju u kapitalističkom sistemu ne samo da nema naučne osnove već nužno sužava platformu radničke klase u borbi za osvajanje vlasti i odvodi od nje njene bliske saveznike koji igraju značajnu ulogu u rušenju kapitalističkog sistema i kasnije u izgradnji socijalizma.

U kapitalizmu, privatno i lično prisvajanje zasniva se na svojini sredstava za proizvodnju i na eksploataciji najamnog rada. Ovo prisvajanje se vrši u dva različita vida i to prisvajanjem sredstava za proizvodnju i prisvajanjem predmeta za ličnu potrošnju. Zbog toga je potrebno razlikovati kapitalističku privatnu svojinu zasnovanu na eksploataciji najamnog rada i sitnu privatnu svojinu zasnovanu na ličnom radu. U protivnom, nedostaje objašnjenje u kakvim odnosima u kapitalizmu prisvajaju sitni robni proizvođači, radno seljaštvo, zanatlije i inteligencija.

---

[22] K. Marks i F. Engels: Rani radovi, Nemačka ideologija, Naprijed, Leb. 1961, str. 343.

[23] Op. cit. str. 343.

Negiranje postojanja radne svojine u kapitalizmu vodi nepravilnoj politici u odnosu na njihove nosioce, naročito u odnosu na radno seljaštvo. Samim tim, to neminovno vodi ka njihovom sukobljavanju i sa socijalističkim sistemom. Time se narušava nužni savez radničke klase i radnog seljaštva i njihovo stavljanje na neprijateljske pozicije i savez sa klasnim neprijateljima socijalizma.

Zbog toga je bilo potrebno jasnije razlikovati privatno i lično prisvajanje, prisvajanje sredstava za proizvodnju i prisvajanja sredstava za ličnu potrošnju, prisvajanje rezultata vlastitoga rada od prisvajanja tuđeg rada, prisvajanje na osnovu svojine od prisvajanja na osnovu rada. Ovakvo razlikovanje omogućilo je pravilan odgovor na stavove buržoaskih sociologa koji nastoje da dokažu da čovek ne može opstati bez privatne svojine i da njenom likvidacijom dolazi do gušenja ličnosti, samostalnosti, slobode i sl. i da se time podrivaju najvažniji stimulansi i motivi za dalji razvoj proizvodnje.

Radnička klasa, dolaskom na vlast i likvidacijom eksploatacije ne pokazuje interes za ukidanje svih oblika svojine već za likvidaciju samo onih oblika svojine gde se na osnovu nje vrši lično prisvajanje koje se suprotstavlja društvenom prisvajanju, gde svojina nije faktor integracije društva, već faktor njegove dezintegracije. Socijalističko društvo razvija i jača takve oblike svojine (društvenu i ličnu) koji svojim nosiocima-udruženim proizvođačima, obezbeđuju zajedničku i neotuđivu osnovu društvenog rada i društvene reprodukcije, gde se svako pod jednakim uslovima može uključiti u udružen rad i da ostvarujući pravo rada društvenim sredstvima, na osnovu svog rada ističe dohodak za zadovoljavanje ličnih i zajedničkih potreba.[24]

Sredstva za proizvodnju u društvenoj svojini, kao zajednička osnova društvenog rada i društvene reprodukcije u socijalizmu služe isključivo za zadovoljavanje zajedničkih i ličnih potreba i interesa radnih ljudi i za razvijanje materijalne osnove socijalističkog društva i socijalističkih društvenih odnosa. Zbog toga i potreba da se, s obzirom na različite uslove izgradnje socijalističkog sistema, i dalje produbljuje marksistička teorijska misao i praksa o ličnom radu i obezbedi njena stvaralačka primena u pojedinim socijalističkim zemljama.

»U društvu koje počiva na zadružnim načelima, koje se bira na zajedničkoj svojini sredstava za proizvodnju, proizvođači ne razlikuju svoje proizvode, ni rad koji utroše na proizvode ne pojavljuje se ovde kao vrednost tih proizvoda, kao neko materijalno svojstvo koje oni poseduju, jer sad već, suprotno onome što imamo u kapitalističkom društvu, individualni radove postaju ne okolišno nego neposredno kao sastavni delovi celokupnog rada«.[25]

»Struktura raspodele potpuno je određena strukturom proizvodnje, sama raspodela je proizvod proizvodnje, ne samo po predmetu, zato što se samo rezultati proizvodnje mogu raspoređivati, nego po obliku, zato što određeni način učešća u proizvodnji određuje naročite oblike raspodele, oblik u kome se učestvuje u raspodeli«.[26]

---

[24] Uvodna načela Ustava SFRJ.
[25] K. Marks: Kritika Gotskog programa, Beograd, 1950, str. 21.
[26] »Prilog kritici pol. ekonomije«, Kultura, Beograd, 1960, str. 205.

U marksističkoj teoriji svojina kao ekonomska kategorija je problem koji je u dovoljnoj meri istražen i obrađen. Međutim, za istraživanje društvenih odnosa koji se razvijaju u društvenim sistemima koji se nalaze u transformaciji i u kojima se izgrađuje socijalistički sistem, složenost proizvodnih i društvenih odnosa koji se u njima razvijaju nalažu potrebu da se pored ekonomske suštine društvenih odnosa, objasni i njihova nadgradnja, odnosno pravna sadržina.

Ovo pitanje je od naročitog značaja za socijalistički sistem u kome se intenzivno razvija proces spajanja rada i sredstava u društvenoj osnovi, u proizvodnim odnosima, i gde se svesnom akcijom subjektivnih snaga inicira i razvija proces postepenog prevazilaženja otuđenosti rada i prelaska na odnose u kojima je proširivanje društveno-ekonomskih obeležja proizvodnih odnosa, jedan od glavnih ciljeva i zadataka. U takvim uslovima manje se i insistira da se pravo svojine kao nadgradnja postavi u prvi plan, jer ovaj pojam ne daje dovoljno elemenata koji bi u svemu odražavali ekonomsku i društvenu osnovu na kojoj se ono razvija. Usled toga često dolazi i do nesporazuma i različitog tumačenja pojma prirode i pravne sadržine pojedinih oblika svojine.

Dr Dragoljub Vukčević,
professeur adjoint

L'ENSEIGNEMENT MARXISTE RELATIF AU LIEU ET AU RÔLE DU TRAVAIL PERSONNEL DANS LA SOCIÉTÉ SOCIALISTE
(suite du numéro précédent)

Résumé

L'étude dans ce numéro du Recueil est la suite de l'article publié dans le numéro précédent. Dans cette étude est exposé le comp compte rendu des positions principales prises sur la petite production marchande des théoriciens marxistes qui ont continué les recherque les fondateurs du socialisme scientifique ont entreprises, afin de combler les lacunes dans les travaux de leurs maîtres. L'enrichissement de la science marxiste a eu pour conséquence l'atténuation du caractère précis et raide des solutions formulées par Marx et Engels dans le »Manifeste communiste«: l'expropriation de la part de l'Etat socialiste de toutes les propriétés territoriales et l'organisation de l'agriculture de la manière industrielle d'après un large plan collectif.

Dans ce travail sont exposées les attitudes prises par les notables théoriciens marxistes qui se sont consacrés à l'étude de ce problème. En premier lieu se distingue l'oeuvre de Karl Kautzky ensuite les autres théoriciens marxistes: G. Gatti, Eccarius, Libknecht, Bebel et d'autres, qui se sont occupés de cette problématique dans la période de la Primière Internationale, leurs travaux sont l'objet de l'analyse de l'auteur, surtout les positions que ces théoriciens ont prises dans les polémiques avec les conceptions bourgeoises relatives à la propriéte, et surtout de la propriété territoriale et le caractère de la petite propriété territoriale (J. S. Mill, E. David, K. Bernstein etc.).

Dans la suite il est question de l'association, de la propriété et des rapports de production et sociaux des petits producteurs de marchandises.

Dans la première partie est analysée l'association des petits producteurs de marchandise, problème que les fondateurs du marxisme ont de même étudié dans leurs travaux, en examinant le mode de sa naissance et de son développement dans le système capitaliste. Dans le travail l'attention est attirée sur les préceptes fondamentaux de Karl Marx quel doit être le rapport de l'Etat prolétarien à l'égard de la cooprération. Ensuite les positions les plus importantes prises par F. Engels, Rosa Luxemburg et V. I. Lénine.

Dans la deuxième partie est élaborée la question de la propriété et des rapports de productions et sociaux, c'est-à-dire l'analyse marxiste est effectuée de la propriété en tant que catégorie économique et sa différenciation en petite production marchande et propriété des petits moyens de production pour la production (la propriété de travail) et la grande production marchande capitaliste et la propriété privée des grands moyens pour la production (la propriété exploitrice). Ensuite, la différenciation de l'appropriation privée et personnelle, l'appropriation des moyens pour la production et l'appropriation des moyens pour la consommation personnelle, l'appropriation des résultats du travail personnel et l'appropriation du travail d'autrui, l'appropriation en vertu de la propriété et l'appropriation en vertu du travail.

Dr SLOBODAN MILENKOVIĆ,
vanredni profesor

RAZVOJ DOKTRINE MEĐUNARODNOG JAVNOG PRAVA U JUGOSLAVIJI

(nastavak iz prethodnog broja Zbornika)

2. *Odnos unutrašnjeg i međunarodnog prava*

Staro pitanje na koje se odgovor traži gotovo od nastanka međunarodnog prava o odnosu ove pravne discipline i unutrašnjeg pravnog poretka pojedinih zemalja, predstavlja jedno od ključnih pitanja stvarnog važenja normi međunarodnog prava. Doktrina mu je zbog toga uvek posvećivala dužnu pažnju, a ni jugoslovenski internacionalisti nisu ga mogli zaobići. Kao i u doktrini ostalih zemalja, iskristalisala su se dva shvatanja: dualistička i monistička teorija o odnosu unutrašnjeg i međunarodnog prava. Suština njihova, kao što je poznato, svodi se, pojednostavljeno govoreći, na tvrdnju da su, u skladu s prvom od pomenutih teorija, unutrašnje i međunarodno pravo dve odvojene celine pravnih propisa ili, prihvatajući drugu, deo jedinstvenog sistema pri čemu se u slučaju monističke teorije javlja problem primata državnog ili međunarodnog prava. Predstavnici dualističke doktrine — Bartoš,[86] Andrassy[87] i drugi — obrazlažući svoja opredeljenja polaze od zajedničke pretpostavke — međunarodne stvarnosti, a ona, naglašavaju ovi pisci, ne govori u prilog monističkog shvatanja: u unutrašnjem pravnom poretku organi i pojedinci vezani su unutrašnjim pravnim propisima bez obzira što ti propisi nisu u skladu s međunarodnim pravom.[88]

U drugu grupu pisaca spadaju pristalice monističke doktrine, u okviru koje jugoslovenski pisci zastupaju teoriju primata međunarodnog prava nad unutrašnjim. Ovakvo stanovište obrazlaže se ustavnim odredbama pojedinih zemalja,[89] kao i obaveznim dejstvom međunarodnog ugovora bez obzira na njegovu suprotnost sa unutrašnjim pravom.[90]

Treća grupa pisaca ne prihvata ni dualističku ni monističku doktrinu. Razlozi za ovakav stav nalaze se u nedostacima jednog i drugog shvatanja, ali i u savremenoj međunarodnoj praksi.[91] Osnovni razlog protiv dualizma otkriva se primenom na međunarodne odnose osnovnog marksističkog stava o odnosu društvene osnove i nadgradnje. U skladu

---

[86] M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, Beograd 1951, str. 25—27.
[87] J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 6.
[88] Ibid, str. 5.
[89] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 11—12.
[90] P. Mangovski: Međunarodno javno pravo, Skopje 1975, str. 15.
[91] A. Magaraševič: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 67—68.

s ovim stanovištem pravni poredak predstavlja nadgradnju nad ekonomskom osnovom društva; a pošto ekonomsku osnovu međunarodnog prava čini ne neka izolovana svetska privreda nego nacionalne privrede povezane u celinu, to znači da se međunarodno i unutrašnje pravo pojavljuju kao delovi jedne jedinstvene nadgradnje, povezane do onog stepena do koga je dostigla povezanost nacionalnih ekonomija u jedinstvenu svetsku privredu. Ali, s druge strane, države ne mogu odbacivati primenu pravila međunarodnog prava pravdajući postupke unutrašnjim propisima, što znači da se ne može prihvatiti ni teorija primata unutrašnjeg prava nad međunarodnim, ali ni međunarodnog nad unutrašnjim pošto bi to zahtevalo celovit sistem sankcija. S obzirom da taj sistem još uvek ne postoji, može se reći da se primat međunarodnog prava iskazuje samo u izvesnim oblastima kao što su one regulisane legislativnim ugovorima, nirnberškim principima i dr.[92] Zbog svega toga, reč je, smatraju ovi pisci, o jednoj fazi »promena i dubokog uzajamnog uticaja međunarodnog i unutrašnjeg poretka, u kojoj sve više preovladava tendencija o primatu međunarodnog prava«.[93]

Jugoslovenski ustavni sistem o odnosu unutrašnjeg i međunarodnog prava naišao je, takođe, na pažnju jugoslovenskih pravnika. Analiza različitih odredaba Ustava SFRJ usvojenog 1974. godine, osobito onih o ratifikaciji međunarodnih ugovora i značaju međunarodnog prava za unutrašnji poredak, odvela je pisce do zaključka u skladu s kojim se u Jugoslaviji priznaje monistička doktrina uz primat međunarodnog prava. Član 210 Ustava tumači se pri tome kao dokaz o prihvatanju metoda self-executing akata prilikom internacionalizacije jugoslovenskog prava.[94]

3. *Subjekti međunarodnog javnog prava*

Pitanje subjekata Međunarodnog javnog prava uvek je izazivalo duge i široke rasprave. Pristalice klasičnog shvatanja videle su u državi jedinog međunarodnog subjekta, a oni sa više razumevanja za savremene međunarodne odnose i stvarnost međunarodnog života dodavali su državama i međunarodne organizacije. Sve veći značaj prava čoveka i njihove međunarodne zaštite, kao i uloga pojedinaca u međunarodnim aktivnostima uticali su i na prihvatanje međunarodnog subjektiviteta pojedinca. U radovima internacionalista objavljenim posle drugog svetskog rata mogla su se naći shvatanja o državama i međunarodnim organizacijama kao subjektima međunarodnog prava, ređe o državi kao isključivom subjektu. Najsporniji je, međutim, bio subjektivitet pojedinaca pa su se u vezi sa njim u literaturi javile sledeće teorije: negatorska, afirmativna, kompromisna, teorija sui generis i individualistička.

Pristalice prve teorije odriču subjektivitet pojedinca, dok zastupnici druge tvrde suprotno. Srednje rešenje prema kome čovek nije objekt međunarodnopravnog regulisanja, ali ni subjekt međunarodnog

---

92 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 26.

93 Ibid, str. 27.

94 S. Milenković: Jugoslavija i sprovođenje u život međunarodnih ugovora o pravima čoveka, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu 1979, br. 5—6, str. 473—474.

prava, nalazimo u radovima pripadnika kompromisne teorije, dok je osnovna osobenost teorije sui generis priznanje pomenutog subjektiviteta, ali subjektiviteta određene vrste (Ferdrosova koncepcija o pojedincu kao pasivnom subjektu ili Guggenhaimova o posrednom subjektivitetu). U radovima individualistički nastrojenih pisaca nalazimo, najzad, misao o čoveku kao jedinom i isključivom subjektu međunarodnog prava: država je u toj koncepciji samo fikcija i personifikacija, a pojedinac jedina izvesnost na koju se pravne norme mogu odnositi.[95]

U jugoslovenskoj posleratnoj doktrini nailazimo takođe na slična stanovišta. Međutim, za razliku od pojedinih internacionalista u Sovjetskom Savezu i nekim drugim istočnoevropskim socijalističkim zemljama, u njoj se ne može naći shvatanje o državama kao jedinim subjektima međunarodnog prava. Čak i kad se izraz međudržavno pravo smatrao opravdanijim od međunarodnog, međunarodne organizacije priznavane su, uz države, međunarodnim subjektima. Na različite stavove nailazio je, međutim, međunarodni subjektivitet čoveka: pobrojane teorijske koncepcije, osim individualističke, mogu se naći u jugoslovenskoj doktrini. Dokazi u prilog negatorskoj koncepciji pronađeni su u nepotrebnosti i neopravdanosti priznanja toga subjektiviteta.[96] Mnogi se, međutim, nisu slagali sa ovakvim zaključkom. Isticali su parničnu sposobnost pojedinca i na osnovu toga zaključivali da u vezi sa subjektivitetom fizičkih lica postoji nov pravac u međunarodnom poretku; tome su, ipak, dodavali da je reč samo o izuzecima na osnovu kojih se ne može izvući pozitivan zaključak o pojedincu kao subjektu međunarodnog prava.[97]

Ima i pisaca koji smatraju da fizička lica ne poseduju positio in judicio standi na međunarodnom planu pošto im pravo neposrednog pristupanja međunarodnim sudskim organima nije opšte priznato.[98] Ta i druge analize vode ih zbog toga tvrdnji da u savremenoj međunarodnoj zajednici postoje samo određena obeležja toga subjektiviteta.[99]

Za razliku od pomenutih pisaca, Andrassy je bliži priznanju subjektiviteta čoveka. On iznosi da još uvek nema dovoljno jakih i dosledno sprovedenih činjenica na osnovu kojih bi se bezuslovno moglo tvrditi da je čovek subjekt međunarodnog prava, ali, dodaje da »učenje o pojedincu kao subjektu međunarodnog prava dobiva sve više novih i jačih argumenata«.[100] Sličan stav iznosi i Peleš.[101]

---

[95] Podrobno o subjektivitetu pojedinca u međunarodnom pravu — S. Milenković: Analiza savremenih teorijskih koncepcija o subjektivitetu pojedinca u međunarodnom pravu, Pravni život 1968, br. 6, str. 37—51; S. Milenković: Zaštita prava čoveka i subjektivitet pojedinca u svetlu međunarodne teorije i prakse, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu za 1968, str. 175—190.

[96] J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1949, str. 36.

[97] S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 228.

[98] A. Magarašević: Nove tendencije u razvoju međunarodnog subjektiviteta i međunarodna odgovornost, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1958, str. 40.

[99] Ibid, str. 46.

[100] J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 56.

[101] A. Peleš: Međunarodnopravni subjekt, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 1965, str. 95.

Podstaknuti analizom sovjetske doktrine međunarodnog prava, ali i stavovima velike većine pisaca istočnoevropskih socijalističkih zemalja,[102] pojedini internacionalisti poistovećuju negatorsku koncepciju o međunarodnom subjektivitetu pojedinca sa socijalističkom doktrinom međunarodnog prava, dok neki drugi priznanje ovoga subjektiviteta vezuju za buržoaska shvatanja. Navedena uopštavanja ne treba, međutim, prihvatiti. Stavovi jugoslovenskih pisaca o tome rečito svedoče. Zadržimo se najpre na prvom zaključku u skladu s kojim se socijalističkoj doktrini pripisuje negiranje međunarodnog subjektiviteta čoveka. Ovakav stav je netačan zbog toga što se pored još nekih pisaca iz istočnoevropskih socijalističkih zemalja i izvesni jugoslovenski internacionalisti zalažu za međunarodnopravni subjektivitet fizičkih lica. Pri tome pojedini od njih uz taj subjektivitet stavljaju i određeni pridev kako bi ga podrobnije objasnili. Drugi, pak, ne predviđaju bilo kakva ograničenja; oni čoveka, uz države i međunarodne organizacije, smatraju potpunim subjektom međunarodnog prava. Prva grupa gledišta mogla bi biti svrstana i u kompromisnu teoriju, pošto se fizičkom licu ne priznaje potpuni subjektivitet nego samo refleksni, potencijalni. Smisao prvog od pomenutih atributa nalazi se u činjenici da fizičkim licima prava ne pripadaju neposredno nego se on koristi objektivno postojećim pravnim poretkom koji države stvaraju svojom saglasnošću volja;[103] smisao drugoga je u nedostatku delotvornog postupka za ostvarenje prava pojedinaca na univerzalnom planu.[104]

Pomenuli smo takođe i pisce u čijim radovima nalazimo potpuno priznanje subjektiviteta pojedinca. Da bismo osnažili našu tvrdnju ovoga puta zadržavamo se samo na radovima profesora Branimira Jankovića i Milana Markovića. Prvi od pomenutih pisaca piše: »Bez obzira ... na interno sankcionisanje, savremeno međunarodno pravo priznaje pojedincu subjektivitet, bez obzira na (za sada još nepotpun) obim njegovih prava i dužnosti i odsustvo efikasnog mehanizma kojim bi bila zagarantovana njihova primena«.[105] Drugi, pak, ispituje savremenu praksu obezbeđenja prava pojedinaca i utvrđuje da je »čovek ušao u red osveštanih subjekata koje su do sada predstavljale samo države, a odskora i međunarodne organizacije«.[106]

Kao što ne može biti prihvaćeno stanovište o kome je do sada bilo reči isto tako treba odbaciti i stavove pisaca u čijoj je suštini pripisivanje buržoaskih obeležja gledištima o subjektivitetu pojedinca. Iz prethodnih izlaganja jasno se može zaključiti da pristalice afirmativne teorije nalazimo i u socijalističkoj doktrini, kao što negatorske koncepcije zastupaju mnogi pisci na Zapadu. Ukoliko se pak misli na individualističku koncepciju u skladu s kojom se pojedinac smatra jedinim

---

[102] Podrobno o subjektivitetu pojedinca u socijalističkoj doktrini međunarodnog prava v. S. Milenković: Socijalistička doktrina i subjektivitet pojedinca u međunarodnom pravu, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 1977, str. 207—223.

[103] M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 374.

[104] S. Milenković: Analiza savremeneih teorijskih koncepcija o subjektivitetu pojedinca u međunarodnom pravu, str. 51.

[105] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 192.

[106] M. Marković: Strukturalne promene u shvatanju međunarodnog prava posebno u vezi sa položajem pojedinca, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu 1972, br. 1—2, str. 205.

ciljem svakog pravnog poretka, pa tako i međunarodnog, treba naglasiti da ovu koncepciju odbacuje jugoslovenska doktrina. Neka piscu ovih redova bude dopušteno da ovu tvrdnju potkrepi kratkim navodom iz jednog od svojih radova: »Ovakve ideje... nose u današnjim uslovima... obeležja idealizacije stvarnosti i svoju suštinu pokušavaju da nađu van realnosti današnjeg sveta. Očit primer je proglašavanje država za pravnu fikciju i pored toga što je država, i u današnjim uslovima razvoja međunarodnog prava conditio sine qua non pošto nadnacionalni karakter međunarodne zajednice još uvek predstavlja stvar budućnosti«.[107]

Treba ukazati i na pisce koji razmatraju ponaosob pitanje mogućih međunarodnopravnih subjekata. Izvršenom analizom elemenata toga subjektiviteta, oni dolaze do konačnog stava o tome da li manjine, ustanici i zaraćene strane, papa i Vatikan jesu ili nisu subjekti u međunarodnom pravu. Na osnovu izvršenih ispitivanja utvrđuju da kao i pojedinac i manjine raspolažu samo refleksnim subjektivitetom, dok se u pogledu ustanika ovo svojstvo takođe ne može u potpunosti poricati. Vatikanu se, međutim, priznaje potpuni međunarodnopravni subjektivitet, dok se katoličkoj crkvi odriče.[108]

4. *Izvori Međunarodnog javnog prava*

Kao i pisci ostalih zemalja, jugoslovenski internacionalisti dele izvore međunarodnog prava na materijalne i formalne. Materijalni predstavljaju, prema njima, društvenu snagu koja stvara pravna pravila, dok su formalni oblici u kojima se ti izvori javljaju. Pojedini pisci prve od pomenutih izvora poistovećuju sa osnovom celokupnog pravnog poretka i dovode ih u vezu sa filozofskim pravcima[109] iz čega izvlače zaključak prema kome to nije problem međunarodnog prava nego opšte teorije prava.[110] Veći broj pisaca podrobnije se, međutim, zadržava na objašnjenju materijalnih izvora i iznosi svoje shvatanje o njima. Bartoš izvore traži u snazi međunarodne ravnoteže pod kojom podrazumeva »u svakom posebnom momentu i u svakom posebnom odnosu... celokupni proces... međunarodnog opštenja sa svim protivtežnjama i sa verovatnim zaključkom o posledicama upotrebe prinude«;[111] Janković ih pak nalazi u opštem interesu koji je, prema njegovom shvatanju »rezultanta postignutih progresivnih napora na polju svetskih, društvenih stremljenja«.[112]

Analiza formalnih izvora u jugoslovenskoj posleratnoj doktrini međunarodnog prava ukazuje na poštovanje sadržine člana 38 Statuta Međunarodnog suda pravde. Iako se u stranoj literaturi često mogu naći

---

107 S. Milenković: Analiza savremenih teorijskih koncepcija o subjektivitetu pojedinca u međunarodnom pravu, str. 50.

108 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 422 i d.

109 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 32.

110 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 14.

111 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 87.

112 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 14.

zahtevi za revizijom ovoga člana proširenjem liste izvora u njemu navedenih ili izbacivanjem pojedinih formalnih izvora (opštih pravnih načela koja priznaju prosvećeni narodi, na primer),[113] jugoslovenski pisci prihvataju sve izvore sadržane u članu 38[114]: međunarodni ugovor, međunarodni običaj, opšta pravna načela koja priznaju prosvećeni narodi, sudsku praksu i doktrinu, suđenje ex aequo et bono. Pri tome se razmatranje ponekad svodi samo na pomenute izvore[115] mada se češće lista proširuje i drugim formalnim izvorima: odlukama međunarodnih organizacija,[116] odlukama Generalne skupštine,[117] jednostranim i višestranim deklaracijama,[118] fikcijama[119] i dr.

Iako formalno ne zahtevaju reviziju člana 38, jugoslovenski internacionalisti često ne poštuju redosled formalnih izvora iz pomenutog člana. Andrassy, recimo, najpre navodi međunarodni običaj, pa tek onda međunarodni ugovor i ostale izvore; u vezi sa opštim pravnim načelima koja priznaju prosvećeni narodi takođe ne postoji saglasnost: nasuprot onima koji poštuju slovo člana 38 i ovaj izvor svrstavaju u grupu glavnih formalnih izvora,[120] pojedini pisci smatraju ih značajnijim od ostalih[121] dok im drugi pripisuju obeležja dopunskih izvora što, prema njihovom mišljenju, znači da ih treba primenjivati samo u slučaju nedostatka međunarodnog ugovora i međunarodnog običaja.[122]

Razmatrajući međunarodni ugovor većina pisaca zadržava se na njihovoj podeli prema dejstvu pravnih normi i zaključuje da su i legislativni i kontraktualni ugovori izvor međunarodnog prava.[123] Tom prilikom ističu, međutim, veći značaj legislativnih ugovora za međunarodno pravo.[124] No, ima i pisaca koji smatraju da mnogi ugovori ne predstavljaju međunarodnopravni izvor. Prema njihovom mišljenju, trgovinski ugovori ne zadiru u interes međunarodne zajednice pa kao takvi i nisu od značaja za međunarodno pravo.[125]

---

113 H. Kelsen: Principles of International Law, New York 1952, p. 394; P. Guggenheim: Traité de droit international public, t. I, Genève 1953, pp. 152—153; Meždunarodnoe pravo, Moskva 1947, str. 26—27; Meždunarodnoe pravo, Moskva 1957, str. 8; Kurs Meždunarodnogo prava, Moskva 1966, str. 40 id; Meždunarodnoe pravo, Moskva 1979, str. 48 id; V. I. Lisovski: Meždunarodnoe pravo, Moskva 1970, str. 8; Kurs Meždunarodnogo prava, t. I, Moskva 1967, str. 167 id.

114 O hijerarhiji izvora Međunarodnog javnog prava v. M. Kreća: Quelques observations sur le problème de la hierarchie des règles de Droit dans le Droit international positif, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1980, No 1, pp. 71—84.

115 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 13 id.

116 A. Magaraševič: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 94 id.

117 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 18—19.

118 Ibid, str. 18.

119 Ibid, str. 18.

120 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 20.

121 M. Marković: Međunarodna krivična dela i ustanova zastarelosti, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1965, br. 2—3, str. 362.

122 Opšta pravna načela kao izvori međunarodnog prava, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1959, br. 3, str. 394.

123 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 18; S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 37, 38.

124 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 90.

125 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 15.

Što se tiče međunarodnih običaja, jugoslovenski internacionalisti ne prihvataju shvatanje Kelsen-a,[126] Guggenheim-a[127] i njihovih istomišljenika o potrebi postojanja samo materijalnog elementa za ustanovljavanje međunarodnih običajnih pravila. Opšte je prihvaćeno stanovište da pored materijalnog mora postojati i subjektivni činilac (opinio juris sive necessitatis). Pomenuta saglasnost ne znači i jednoobraznost uslova koje moraju da ispune i jedan i drugi elemenat. Za nastanak običajnopravnih pravila, kao što je poznato, potreban je protek određenog vremena. Da li običaj treba da bude primenjivan od pamtiveka, kako smatraju izvesni pisci i sudije Međunarodnog suda pravde, ili je dovoljan i kraći vremenski period kako tvrdi Međunarodni sud pravde u presudi u sporu o epikontinentalnom pojasu u Severnom moru? Da li se uz to može govoriti o partikularnom, regionalnom, lokalnom običaju?

Bartoš smatra da je za nastanak međunarodnog običaja potreban duži vremenski period,[128] Magarašević i Avramov traže dugotrajno i učestano ponavljanje,[129] dok Andrassy zauzima stav da je dovoljan i jedan jedini precedens. Andrassy pri tome navodi rezoluciju br. 2749 (XXV) Generalne skupštine UN u kojoj su prostor morskog dna i podzemlje izvan granice sudbenosti obalnih država proglašeni opštom baštinom čovečanstva i u njoj nalazi primer za stvaranje običajnog prava na osnovu pravnog uverenja koje nije praćeno nekim pozitivnim delovanjem, nego jedino uzdržavanjem od posezanja države u taj prostor. Pomenuti pisac iz ovog primera čak izvlači zaključak o stvaranju običajnog prava bez precedenata.[130]

Jugoslovenski pisci su takođe saglasni da pored opšteg običajnog prava postoji partikularni, regionalni i lokalni običaj. Degan pri tome tvrdi da je partikularni običaj u mnogim vidovima različit od opšteg što se ogleda, između ostaloga, i u tome da je ovaj običaj zaista pactum tacitum. Isti pisac takođe ukazuje na mogućnost zloupotreba u nametanju jednostranih obaveza slabijoj strani putem partikularnog običaja što ne ide u prilog suverenoj jednakosti država.[131] Andrassy i Avramov slažu se sa postojanjem regionalnog običajnog prava koje vezuje samo zemlje geografski povezane (diplomatski azil, recimo, u državama Latinske Amerike), a ne isključuju ni postojanje lokalnih običajnih pravila koja obavezuju samo dve zemlje.[132]

Žive rasprave u jugoslovenskoj međunarodnopravnoj doktrini izazvalo je pitanje osnova obaveznosti običajnog prava. Tunkinova teorija pristanka nije prihvaćena, ali su zato teorija tacitus consensus-a i

---

126 H. Kelsen: Principles of International Law, New York 1952, p. 307.

127 P. Guggenheim: Les deux éléments de la coutume en Droit international, Etudes en l'honneur de Georges Scelle, t. I (La technique et les principes du droit public), Paris 1950, pp. 280 id.

128 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 95.

129 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 39; A. Magarašević: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 86.

130 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 17.

131 V. Đ. Degan: Opći i partikularni običaj u međunarodnom pravu, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu 1977, str. 85—86.

132 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 17; S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 39.

njena kritika naišli na žive komentare. Iako se ponekad smatra da je Vattel-ova teorija prećutne saglasnosti danas izgubila pristalice, udžbenik S. Avramov svedoči da na jugoslovensku doktrinu ovakav zaključak ne može biti primenjen. Prof. Avramov ističe da je nastanak običajnih pravila zakonodavni proces, dakle konstitutivne, a ne deklarativne prirode i da su običajna pravila bilo ona nastala u prošlosti ili koja se danas obrazuju, ishod prećutne saglasnosti država, mada nam se ona u toku svog života pojavljuju kao tekovina civilizacije pri čemu je suvišno ukazivati na saglasnost kao osnov tih pravila.[133] Ovakvo stanovište nije, međutim, naišlo na šire prihvatanje mada se, kao što je istaknuto, ono vezuje za suštinu partikularnog običajnog prava. Kritika se pri tome temelji na sledećim razlozima. Najpre na članu 38 Statuta Međunarodnog suda pravde u kome se običaj kvalifikuje kao »dokaz opšte prakse priznate za pravo«. Zatim na savremenoj međunarodnoj praksi u kojoj se za optužbu protiv neke države zbog kršenja određenog međunarodnog običaja ne traži da je ista država pre toga prećutno u praksi poštovala takva pravila[134] ili da je neka od parničnih stranaka uopšte za sebe prihvatila obaveznost nekog pravila običajnog međunarodnog prava.[135] Ističu se najzad i razlozi celishodnosti: prihvatanjem teorije tacitus consensus-a praktično ne bi bilo moguće postojanje nekog opšteg međunarodnog prava obaveznog za sve države i druge subjekte u svetu pošto se čak i za najtemeljnija pravna pravila, poput onoga o zabrani agresivnog rata, ne bi mogao dokazati tacitus consensus.[136]

Pored pomenutih izvora s nespornom pravnom snagom, postoji i niz pravila međunarodnog prava s neizvesnom pravnom obaveznošću. Stavovi pisaca o njima gotovo su potpuno suprotni. Veliki broj pisaca svrstava odluke međunarodnih organizacija — preporuke, deklaracije, rezolucije, odluke, rešenja itd. — u obavezne međunarodne propise koje države moraju poštovati, dok druga, takođe mnogobrojna grupa pisaca, sadržinu ovih akata smatra političkim izvorima pravila za međunarodne opštenje — njihovo poštovanje je preporučljivo, ali ne i obavezno. Pomenuto razilaženje u gledištima nalazimo i u jugoslovenskoj nauci međunarodnog prava. Teško je, međutim, svu složenost različitih gledišta o pravnoj prirodi odluka međunarodnih organizacija izložiti u radu ovoga obima i namene pošto svaki pokušaj njihovog razvrstavanja predstavlja već očigledno osiromašenje iznijansiranosti pojedinih stanovišta. Pokušaćemo, ipak, da ukažemo na najznačajnije stavove jugoslovenskih pisaca u ovoj oblasti.

Prilikom obrazlaganja pravne prirode akata međunarodnih organizacija, izvesni internacionalisti zadržavaju se na analizi jednostranih akata ovih organizacija polazeći od shvatanja da je njihova ugovorna delatnost kao svojstvo međunarodnog subjektiviteta već obuhvaćena međunarodnim ugovornim pravom. Za njih postoje dve vrste jednostranih akata: pojedinačni i opšti. Pojedinačnim se najčešće konkretizuju i sprovode u život pojedine odredbe ugovora o osnivanju organizacija i

---

133 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 41.

134 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 95—96.

135 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 16; V. Đ. Degan: Opći i partikularni običaj u međunarodnom pravu, str. 68.

136 V. Đ. Degan: Opći i partikularni običaj u međunarodnom pravu, str. 68.

njihova vrednost zavisi od obima prava i obaveza koje su države prenele na međunarodne organizacije. Slična uopštavanja necelishodna su, smatraju isti pisci, kad je reč o opštim aktima. Pravna vrednost akata koje usvajaju u funkciji je strukture tih organizacija tako da svaki slučaj treba ceniti ponaosob.[137]

Druga grupa pisaca sve akte međunarodnih organizacija razvrstava u dve grupe: one sa obaveznom pravnom snagom i s moralno-političkim dejstvom. Pri tome se utvrđuje da u većini međunarodnih organizacija odluke usvojene čak i dvotrećinskom većinom imaju obeležja preporuka, ali se čini i napor za podrobnim nabrajanjem odluka koje obavezuju članice. Obaveznost, prema njima, imaju sledeće odluke: donošenje poslovnika raznih organa i komisija; odobrenje redovnog budžeta koje uključuje obavezu država članica da plate doprinos za redovan budžet organizacije, bez obzira na to da li su glasale za ili protiv budžeta; svi normativni akti kojima se osnivaju posebna tela i pomoćni organi međunarodne organizacije; ugovori koje zaključe nadležni organi međunarodne organizacije u njeno ime; propisi koji se tiču pravnog položaja, prava i dužnosti službenika međunarodnih organizacija. Legislativno obeležje imaju i one odluke međunarodnih organizacija koje su države članice dužne da sprovedu.[138]

Slična je situacija i sa odlukama Generalne skupštine Ujedinjenih nacija. Ali, pošto je reč o delatnosti samo jednoga organa, to je klasifikacija akata nešto jednostavnija. Iz radova jugoslovenskih internacionalista može se zaključiti da postoje tri vrste odluka Generalne skupštine s obzirom na njihovu pravnu vrednost. U prvoj su grupi akti s obaveznom pravnom snagom. Među njima pominjemo one o organizacionom uređenju Ujedinjenih nacija[139] i unutrašnjem životu Organizacije.[140] Obavezno dejstvo imaju i rezolucije u odnosu na organe nad kojima Generalna skupština vrši nadzornu vlast (rezolucije Generalne skupštine upućene Ekonomskom i socijalnom savetu, Starateljskom savetu, generalnom sekretaru Ujedinjenih nacija, ali ne i u odnosu prema Savetu bezbednosti i Međunarodnom sudu pravde).[141] Ista tvrdnja važi i za rezolucije koje predstavljaju potvrdu u prečišćenom obliku izvesnih običajnih pravila, pa njihov pravni osnov može biti zasnovan i na običajnom pravu.[142] Ukoliko je, pak, reč o aktima usvojenim radi daljeg razvoja međunarodnog prava, za njihovu obaveznost potreban je izričit pristanak država članica.[143] Pravni domašaj rezolucija Generalne skupštine nesporan je, prema shvatanju izvesnih pisaca, i u slučaju rezolucija do-

---

137 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 47.

138 V. Dimitrijević, O. Račić: Međunarodne organizacije, Beograd 1980, str. 140 id; A. Magarašević: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 94—95.

139 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 18; A. Magarašević: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 96.

140 M. Bartoš: Odluke međunarodnih tela u sistemu pravnih izvora, Međunarodni problemi 1953, br. 4, str. 23.

141 A. Magarašević: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 96.

142 D. Pindić: Priroda deklaracija Generalne skupštine UN i njihova uloga u razvoju međunarodnog prava, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1974, br. 1—3, str. 228; S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 47.

143 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 47—48.

netih dvotrećinskom većinom pošto se one smatraju izrazom pravne svesti velike većine članica Ujedinjenih nacija.[144]

Druga vrsta rezolucija Generalne skupštine ima samo moralno-političko dejstvo. One su, dakle, preporuke u punom smislu te reči. Posredi su rezolucije u kojima se uređuje državna i politička delatnost članica Ujedinjenih nacija van Organizacije (unapređenje saradnje na političkom polju; razvoj međunarodnog prava i njegova kodifikacija; unapređenje međunarodne saradnje u ekonomskoj oblasti; odluke koje se tiču odnosa Organizacije prema državama i odnosa država).[145] Pojedini pisci svim rezolucijama Generalne skupštine pridaju ovakva obeležja pozivajući se na načelo suverene jednakosti država i Ujedinjene nacije kao organizaciju bez nadnacionalnih obeležja.[146]

Treća vrsta odluka Generalne skupštine ima samo izvesno pravno dejstvo. Rezolucije usvojene običnom većinom obavezuju, recimo, na njihovo razmatranje u dobroj veri,[147] dok one koje se kreću u granicama obaveznih načela iz Povelje UN imaju pravno dejstvo dopunskih izvora međunarodnog prava.[148]

U pogledu deklaracija, kao posebne vrste rezolucija Generalne skupštine, takođe nema jednoobraznosti u pogledu pravne snage. Osnov njihove različitosti traži se u sadržini ovih akata: ne može se pripisati ista pravna vrednost, na primer, deklaraciji koja izražava postojeća načela međunarodnog prava, kao i onima od značaja za stvaranje novih međunarodnopravnih načela ili onima usvojenim radi razrade pojedinih odredaba Povelje UN. S druge strane, ni sve deklaracije u sebi ne sadrže samo jednu vrstu odredaba: u njima se prepliću elementi većine ili i svih pomenutih vrsta deklaracija. Zbog toga, jugoslovenski pisci češće razmatraju pravnu vrednost konkretnih deklaracija nego što pokušavaju da izvrše njihovu podrobniju klasifikaciju s obzirom na pravno dejstvo.

Različiti su razlozi na kojima se temelje zaključci o obaveznosti ovih akata. Pored sadržine, na opredeljenje pisaca utiču i sledeći momenti — deklaracije kao odraz pravnih shvatanja većine u Ujedinjenim nacijama, tj. pravnog shvatanja civilizovanih nacija,[149] međunarodnog običajnog prava[150]; broj glasova dobijenih u Generalnoj skupštini[151]; činjenice što je država za nju glasala.[152] Zasnivajući gledište na nekima od pobrojanih dokaza, pisci često dolaze do potpuno različitih zaključaka

---

[144] A. Magarašević: O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine UN, Međunarodni problemi 1957, br. 2, str. 88.

[145] M. Bartoš: Odluke međunarodnih tela u sistemu pravnih izvora, str. 23; B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 18.

[146] D. Pindić: O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine UN, Međunarodni problemi 1958, br. 3, str. 68 id.

[147] A. Magarašević: O pravnoj obaveznosti rezolucija Generalne skupštine UN, str. 88—89.

[148] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 19.

[149] U vezi sa Sveopštom Deklaracijom o pravima čoveka to gledište iznosi M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 398.

[150] D. Pindić: Priroda deklaracija Generalne skupštine UN i njihova uloga u razvoju međunarodnog prava, str. 228.

[151] Ibid, str. 212.

[152] P. Mangovski: op. cit, str. 57.

o pravnoj vrednosti pojedinih deklaracija. Sveopšta Deklaracija o pravima čoveka očit je primer potpunog razilaženja u gledištima. Dok joj izvesni pisci odriču svaki pravni značaj,[153] drugi joj pripisuju obeležja akta u anglosaksonskoj teoriji poznatog pod nazivom »gide«,[154] dok joj treći priznaju »karakter međunarodno obaveznih propisa«.[155]

5. *Priznanje država i vlada*

Tokom istorije priznanje jugoslovenskih država i vlada često je izazivalo probleme u međunarodnoj zajednici. Berlinski kongres 1878. godine i priznanje Srbije i Crne Gore na ovome skupu, kao i priznanje Narodnooslobodilačke vojske u drugom svetskom ratu, a takođe države i vlada tokom ovoga sukoba, predstavljali su primere na kojima se lepo mogao objasniti gotovo svaki oblik priznavanja država i vlada: od de jure i de facto, individualnog, kolektivnog i uslovnog priznanja država do priznanja revolucionarnih vlada u međunarodnom pravu Jugoslovenska doktrina svakako nije mogla ostati po strani od analitičkog sagledavanja ustanove priznanja. Polazeći od negativnog iskustva tokom XIX i XX veka, ali i sadašnjeg položaja Jugoslavije u međunarodnim odnosima, pisci su gotovo jednodušni u zastupanju deklarativne teorije o priznanju država,[156] kao i u prihvatanju isključivo bezuslovnog i de jure priznanja država.[157] Pri tome se, ipak, ne ustručavaju da prihvate tzv. razumne uslove koje jedna država može postaviti drugoj.[158] Prednost se takođe daje kolektivnom priznanju pošto se ono smatra objektivnijim i lišenim ucena snažnijih članica međunarodne zajednice. U pogledu vrste kolektivnog priznanja u Ujedinjenim nacijama, pisci ističu tri načina: prijem u članstvo svetske organizacije, donošenje rezolucije (primer Izraela i Libije) i usvajanje punomoćja.[159]

Slična demokratska opredeljenja i stavovi bliski malim državama prožimaju i priznanje vlada. Nepriznavanje ustavnih vlada smatra se

---

[153] S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 222.

[154] M. Marković: Vršenje opita nuklearnim oružjem i problem odgovornosti, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1960, br. 1, str. 107; M. Radojković: Nuklearno oružje i međunarodno pravo, Arhiv za pravne i društvene nauke 1962, br. 1—2, str. 19; M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 398; V. Dimitrijević: Prava čoveka i Ujedinjene nacije, Međunarodni problemi 1965, br. 3, str. 63.

[155] M. Bartoš: Međunarodni seminar za humanitarno pravo, Međunarodna politika 1963, br. 324, str. 10; M. Milojević: Sveopšta Deklaracija o ljudskim pravima i njen pravni značaj, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1965, br. 2—3, str. 222.

[156] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 88; B. Jovanović: Priznanje država — savremene tendencije razvoja, u knjizi Nove tendencije u razvoju međunarodnog prava, Beograd 1961, str. 93 id; J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 68; A. Magarašević: Osnovi Međunarodnog javnog prava, str. 103; S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 59.

[157] M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 91—92, 201; B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 90—91; J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 67.

[158] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 91—92.

[159] Ibid, str. 93—94.

pravno nedopustivim aktom — mešanjem u unutrašnje poslove država[160] i odricanjem od prava na samoopredeljenje.[161] Što se tiče revolucionarnih vlada odbacuju se Tobarova i Vilsonova doktrina, a prihvata Estradova.[162] Osnovno merilo prilikom opredeljivanja za priznavanje vlade je volja naroda: priznanje marionetskih vlada odbacuje se. To pokazuje da u slučaju tzv. paralelizma vlada, kad se jedna nalazi u zemlji a druga u inostranstvu, nema jednoobraznih rešenja. Da li će biti priznata vlada u zemlji ili ona u inostranstvu zavisi od toga da li izražava volju naroda ili je vlast preuzela uz pomoć neke druge države.[163] Uslovno priznanje vlada takođe se odbacuje.

6. Osnovna prava država

Osnovna prava država predstavljaju za Jugoslaviju veoma značajnu oblast. O tome svedoči nastojanje jugoslovenskih predstavnika u Ujedinjenim nacijama da se izvrši njihova kodifikacija u okviru Deklaracije o pravima i dužnostima država. Zbog različitih interesa država jugoslovenski nacrt deklaracije nije nažalost usvojen kao što nisu prihvaćeni ni panamski i nacrt Komisije Ujedinjenih nacija za međunarodno pravo. No, bez obzira što deklaracija nije prihvaćena ne može se reći da državama nisu priznata osnovna prava u međunarodnoj zajednici. Internacionalisti uglavnom smatraju da su to pravo na suverenitet, jednakost, odbranu, međunarodno opštenje i pravo na poštovanje. Jugoslovenski pisci pridružuju se ovome shvatanju mada je očigledno da ne postoji potpuna saglasnost ne samo u pogledu sadržine ovih prava nego i njihovih naziva. Tako se, recimo, pravo na odbranu označava kao pravo na opstanak (samoodržanje),[164] dok se pravo na međunarodno opštenje naziva pravom države na međunarodnu ličnost.[165]

U pogledu sadržine prava na međunarodno opštenje i prava na poštovanje nema mnogo razlike među jugoslovenskim internacionalistima, a i stavovi pisaca u inostranstvu ne razlikuju se mnogo od onih u jugoslovenskoj doktrini. Ovakav zaključak ne odnosi se, međutim, na suverenitet, jednakost i pravo na odbranu. Zbog toga se podrobnije zadržavamo na suštini ovih pojava.

Suverenitet država obično se definiše kao pravo države na nemešanje u njene unutrašnje i spoljašnje odnose. Pri tome se ističe da država ne raspolaže apsolutnom suverenošću: ona je ograničena pravilima pozitivnog međunarodnog prava. Ali to ne znači da se prihvata ograničena suverenost u smislu savremene sovjetske doktrine prema kojoj se suverenitet socijalističkih zemalja mora posmatrati u klasnom kontekstu jedinstvene marksističko-lenjinističke ideologije. Jugosloven-

---

160 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 69; B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 95.

161 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 69.

162 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 95, 97.

163 Ibid, str. 96.

164 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 80; S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 69.

165 M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 270.

ski pisci odbacuju mogućnost na osnovu koje se ideologija sama po sebi smatra legalnim osnovom sticanja prava i obaveza pošto bi to otvorilo put samovolji i subjektivnim tumačenjima,[166] neravnopravnim odnosima i hegemoniji u međunarodnoj zajednici,[167] prestanku dejstva načela i normi Povelje UN i demokratskih tekovina savremenog međunarodnog prava.[168] Oni zaključuju da se svako konkretno ograničenje suvereniteta mora ustanoviti priznatim formalnopravnim izvorima Međunarodnog javnog prava pre svega međunarodnim ugovorima ili međunarodnim običajnim pravilima.[169]

Odbacuje se takođe podela suverenosti na spoljnu i unutrašnju i zauzima stav da su u pitanju u stvari samo dva vida jednog jedinstvenog problema.[170] To, ipak, ne znači odricanje postojanja isključive unutrašnje nadležnosti kao spleta pravnih odnosa koje država uređuje svojim unutrašnjim pravom. Ali kad treba odgovoriti na pitanje razgraničenja unutrašnje i međunarodne nadležnosti onda se ističe da konačan odgovor ne može biti dat pošto se unutrašnja nadležnost nalazi pod stalnim uticajem razvoja međunarodnih odnosa: ono što je nekada predstavljalo stvar suverenih prava svake države tokom vremena prelazi u međunarodnu nadležnost[171] o čemu svedoče kolonijalni problem, prava čoveka i druga pitanja. U slučaju prava čoveka, pisci se često opredeljuju za prevagu unutrašnje nadležnosti država nad međunarodnom zaštitom prava čoveka[172] pošto države s mnogo bojazni i nepoverenja prihvataju nova ograničenja već vekovima priznatih ovlašćenja u ovoj oblasti.

Iz suverenosti proizlazi i pravo na jednakost država u međunarodnoj zajednici. Ima istina pisaca koji smatraju da su države samo pravno jednake[173]; veći je, međutim, broj onih u čijim radovima nalazimo kritiku pokušaja podele jednakosti država na pravnu i političku. Pri tome se ističe da je pomenuta podela koncepcija velikih sila u čijoj je suštini priznanje pravne i odricanje političke jednakosti. Ovi pisci zastupaju gledište prema kome ovakvu podelu ne treba prihvatiti[174] mada se ne odriče stvarnost u kojoj postoji odnos superiornosti i inferiornosti. No,

---

166 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 67, beleška br. 97; V. Đ. Degan: Doktrina o kolektivnom suverenitetu socijalističkih zemalja, Pregled (Sarajevo) 1971, br. 7—8, str. 85.

167 V. Gavranov: Političke implikacije teorije ograničenog suvereniteta, Socijalizam 1968, br. 11, str. 1383.

168 Đ. Ninčić: Ideološko-politička suština i pravni izražaji teorije o ograničenom suverenitetu, Međunarodni problemi 1969, br. 1, str. 22.

169 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 67; S. Milenković: Kohärenzprinzip kao pravni osnov korišćenja međunarodnih slatkih voda, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1979, br. 1—3, str. 103.

170 S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 68.

171 S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, Beograd 1974, str. 19; J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 85.

172 S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, str. 145.

173 J. Andrassy: Međunarodno pravo, Zagreb 1976, str. 88.

174 B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 107; M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, str. 276.

to je faktičko pitanje. Važno je da nijedna država nema prava da nastupa sa specijalnih pozicija prilikom pregovora; to, ipak, ne znači da im države ne mogu priznati veća prava kao u slučaju prava veta u Savetu bezbednosti.[175]

Obadva pomenuta prava — suverenitet i jednakost — našla su mesta u dihotomiji suverena jednakost država — načelu na kome se zasnivaju Ujedinjene nacije. To načelo nije međutim samo jednostavan spoj navedenih prava nego pojam sa sadržinom razrađenom u aktu kojim je izvršena kodifikacija načela aktivne miroljubive koegzistencije — u Deklaraciji načela međunarodnog prava o prijateljskim odnosima i saradnji država.

Pored suverenosti i jednakosti, članice međunarodne zajednice imaju pravo i na odbranu u slučaju oružanog napada spolja ili na samoodržanje koje pored odbrane od napada obuhvata pravo na preduzimanje mera potrebnih u cilju zaštite od elementarnih nepogoda, a takođe i preduzimanje sanitarnih mera radi zaštite zdravlja i života državljana.[176] Valja, međutim, istaći da to pravo ne predstavlja oživljavanje koncepcije starijih pisaca (Martens, Rivije) o preventivnom ratu niti anticipirane samoodbrane koja se u radovima savremenih pisaca sve više približava preventivnom ratu. Odbacuje se, u stvari, svako preširoko tumačenje člana 51 Povelje UN kako bi se suzbili savremeni pokušaji opravdanja izvesnih postupaka pravom na samoodbranu. Da bi pomenuti član bio primenjen traži se ispunjenje nekoliko uslova. Najpre da je reč o oružanom napadu kojim se u pitanje dovode teritorijalni integritet i politička nezavisnost izvesne države, dalje da je do reakcije žrtve došlo tek posle preduzimanja napada i da je oružani napad ozbiljnije prirode.[177] Svako drugačije tumačenje prava na samoodbranu smatra se u jugoslovenskoj međunarodnoj doktrini neopravdanim, a postupci zasnovani na ovako širokom tumačenju, nedopustivim.[178]

7. *Međunarodno regulisanje prava čoveka*

Prava čoveka su posle drugog svetskog rata postala oblast od širokog značaja za članice Ujedinjenih nacija, Povelja UN i drugi međunarodnopravni instrumenti svedoče o važnosti koju Ujedinjene nacije

---

[175] B. Janković: Međunarodno javno pravo, str. 107.

[176] S. Avramov: Međunarodno javno pravo, Beograd 1978, str. 69—70.

[177] Đ. Ninčić: Problem suverenosti u Povelji i praksi Ujedinjenih nacija, Beograd 1967, str. 89 id; Đ. Ninčić: Samoodbrana u novom međunarodnom pravu, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1955, br. 2, str. 184 id; G. Perazić: Međunarodno ratno pravo, Beograd 1966, str. 44.

[178] S. Milenković: Pribegavanje sili radi zaštite građana u inostranstvu, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1976, br. 3, str. 320 id; S. Milenković: Hijacking and National Sovereignty, Review of International Affairs 1978, No 672, p. 35; S. Milenković: Vijetnam i samoodbrana u međunarodnom pravu, Gradina (Niš) 1973, br. 1, str. 136 id; A. Peleš: Regionalni sporazumi i pravo na samoodbranu, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1969, br. 2, str. 210 id; B. Jakovljević: Načelo zabrane upotrebe sile i pretnje silom, Institut za međunarodnu politiku i privredu, Beograd 1963, str. 40 id.

priznaju opšteljudskim vrednostima i njihovoj zaštiti. Više se ne štite samo pojedina prava čoveka, kao u periodu postojanja Društva naroda, nego se ustanovljavaju minimalni standardi njihovog poštovanja o kojima svaka država mora voditi računa. Široki katalog materijalnih odredaba u pojedinim međunarodnim dokumentima o pravima čoveka i mehanizam za njihovo sprovođenje u život rečito svedoče o značaju tih prava ne samo za ocenu demokratskih procesa u pojedinim zemljama nego i za odnose članica u međunarodnoj zajednici. Kršenje prava čoveka više nije stvar svake države i njenih suverenih prava. Ono izaziva trajne nemire u međudržavnim odnosima i nailazi na žestoke reakcije drugih zemalja, istina uglavnom onih koje i inače nisu naklonjene državi u pitanju, ali i čitave institucionalizovane međunarodne zajednice, osobito kad je reč o flagrantnom i masovnom kršenju. Nije zbog toga čudno što su prava čoveka postala oblast o kojoj se u periodu posle drugog svetskog rata mnogo piše u svetu, a i u Jugoslaviji. Pravima čoveka u jugoslovenskoj međunarodnoj literaturi u ovom periodu posvećuje se znatno veća pažnja nego u vremenu između dva svetska rata o čemu svedoči veliki broj radova posvećenih delatnosti Ujedinjenih nacija u oblasti prava čoveka, analizi dokumenata o međunarodnom unapređenju i zaštiti prava čoveka, odnosu unutrašnje nadležnosti i međunarodne zaštite prava čoveka, obrazlaganju konkretnih prava čoveka i njihovog kršenja, upotrebi oružane sile kao sredstva za njihovu zaštitu i mnogim drugim pitanjima.

Naravno da je pri tome svaki pisac imao svoj pristup obradi pitanja, osobeno gledište i stav o njemu tako da bilo kakvom uopštavanju u ovoj oblasti mogu biti stavljene ozbiljne primedbe. Postoje, međutim pitanja u vezi sa kojima se stanovišta jugoslovenskih pisaca ponekad toliko približavaju da se iz njih mogu izvući neki zajednički zaključci obuhvaćeni zajedničkim imeniteljem sadržanim u sintagmi »jugoslovenska doktrina«. Ovaj zaključak odnosi se kako na materijalno pravne odredbe međunarodnih akata o pravima čoveka tako i na njihovo međunarodno regulisanje i zaštitu.

U okviru razmatranja prava čoveka uopšte valja istaći da se u jugoslovenskoj pravnoj nauci prava čoveka ne posmatraju izdvojeno od društvenih uslova u kojima postoje. Ti društveni uslovi ne obuhvataju samo stanje unutar pojedinih zemalja nego i u čitavoj međunarodnoj zajednici. Ovakav pristup je sasvim razumljiv: bez očuvanja mira i međunarodne bezbednosti, ukidanja kolonijalizma, strane dominacije i okupacije, pretnji nacionalnom suverenitetu, nacionalnom jedinstvu i teritorijalnoj celovitosti, unapređenja ekonomskog razvoja ne može biti reči o potpunom ostvarivanju prava čoveka u savremenom svetu. U takvom sagledavanju uslova za unapređenje prava čoveka i treba videti zahteve jugoslovenskih pisaca za povezivanjem ostvarenja novog međunarodnog ekonomskog poretka sa stvarnim unapređenjem prava čoveka i osnovnih sloboda, kao i sa ustanovljavanjem nekih novih prava koje svakom pojedincu treba priznati u savremenoj međunarodnoj zajednici. Reč je o pravu na mir, zdravu životnu sredinu, pravu na razvoj. Ovo poslednje pravo, prema jugoslovenskim piscima, treba da predstavlja

sveobuhvatni pristup ljudskim pravima, pravo koje će dati nove dimenzije dinamičnoj problematici ljudskih prava.[179]

Jugoslovenski pisci uporno se takođe zalažu za koncepciju prema kojoj su sva prava čoveka i osnovne slobode nedeljivi i međusobno uslovljeni. Često se zbog toga tvrdi da podjednaka pažnja treba da bude poklonjena kako klasičnim — građanskim i političkim pravima, tako i novim — ekonomskim, socijalnim i kulturnim, pošto je potpuno uživanje prvih nemoguće bez uživanja drugih i obratno.[180] Kao i jugoslovenski predstavnici u Ujedinjenim nacijama, jugoslovenska doktrina suprotstavljala se unošenju pomenutih grupa prava u odvojene međunarodnopravne instrumente kao što je slučaj sa paktovima o pravima čoveka, ali su i tu podelu prihvatali ukoliko je reč o omogućavanju većem broju zemalja da pristupe međunarodnopravnim instrumentima u kojima su ta prava sadržana — unošenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava u međunarodni pakt o ovim pravima dozvoljava državama da pristupe Međunarodnom paktu o građanskim i političkim pravima i na taj način obezbede makar ova prava, što možda ne bi učinile u slučaju regulisanja obadve grupe jedinstvenim međunarodnopravnim instrumentom. Na istoj je liniji i gledište jugoslovenskih pisaca u skladu s kojim treba poći od načela univerzalnosti prilikom pristupanja ugovorima o pravima čoveka. Dosadašnja praksa ograničavanja kruga država koje žele da se obavežu odredbama pomenutih ugovora zbog toga se kritikuje, a primedbe se stavljaju i unošenju kolonijalnih i federalnih klauzula u tekstove međunarodnih ugovora o pravima čoveka.[181]

Na nešto manju bliskost u stavovima nailazimo proučavanjem mera za sprovođenje u život prava čoveka, osobito onih na međunarodnom planu. No, opredeljenja su i ovde uglavnom zajednička, samo što se zbog velikog broja predloga i usvojenih rešenja ne može reći da postoji podudarnost u gledištima. Poznato je, naime, da u međunarodnopravnim dokumentima posle drugog svetskog rata, pored materijalnopravnih odredaba postoji i podrobno razrađen mehanizam za obezbeđenje prava u njima sadržanim. Reč je uglavnom o dve vrste mera: onima na unutrašnjem i međunarodnom planu. U raspravama o prvima od njih uglavnom se postiže saglasnost čak i među blokovski opredeljenim državama; one se smatraju spojivim sa unutrašnjom nadležnošću država tako da ne nailaze na protivljenje u međunarodnopravnoj literaturi ni socijalističkih ni zapadnih zemalja. Jugoslovenska literatura takođe ne predstavlja izuzetak od ovog pravila. Međutim, u pogledu međunarodnih mera, stanje je sasvim različito. Zapadne zemlje zalažu se za tzv. snažnu implementaciju; njihovi predstavnici u Ujedinjenim nacija-

---

179 E. Petrič: Međunarodna zaštita prava čoveka — stvarnost i perspektive, Arhiv za pravne i društvene nauke 1979, br. 3, str. 377; D. Pindić: The right to devolpment-a new approach to the problems of human rights, 59 Belgrade Conference International Law Association, Yugoslav National Group; D. Pindić: Pravo na razvoj, Međunarodna politika 1980, br. 732, str. 14 id.

180 E. Petrič: op. cit, str. 375, 376; B. Jakovljević: Međunarodni instrumenti o zaštiti ljudskih prava i stavovi Jugoslavije, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, br. 4, str. 498.

181 S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, str. 105—114.

ma i drugim međunarodnim organizacijama međuvladinog i nevladinog tipa, kao i njihovi pravnici, traže ustanovljenje organa u pogledu kojih istočnoevropske socijalističke zemlje i nerazvijene zemlje misle da predstavljaju organe s naddržavnim obeležjima, nespojivim s temeljnim načelima na kojima počivaju Ujedinjene nacije, sa načelom nemešanja u unutrašnje poslove država, pre svega. Tako je predlog za obrazovanjem Međunarodnog suda za prava čoveka ili Visokog komesara Ujedinjenih nacija za prava čoveka naišao na žestoku kritiku socijalističkih zemalja i njihove doktrine, a navodeći konkretne dokaze za svoje opredeljenje, pridružili su im se i jugoslovenski internacionalisti.[182] Nije, međutim, prihvaćen stav istočnoevropskih internacionalista, pre svega sovjetskih, prema kome se sve mere međunarodnog nadzora nad poštovanjem prava čoveka imaju smatrati nespojivim sa tačkom 7 člana 2 Povelje UN. Većina jugoslovenskih pisaca smatra da je međunarodna zaštita prava čoveka potrebna (sistem izveštavanja, na primer) ali da se prilikom njenog sprovođenja u život mora voditi računa o suverenosti država i načelima suverene jednakosti i nemešanja u unutrašnje poslove država: tek spoj ova dva naizgled antinomična opredeljenja vodi suštinskoj zaštiti lišenoj političkih prizvuka i pritisaka. Da li pak jedan organ odgovara ovim zahtevima ne može se unapred reći. Odgovor se mora potražiti u njegovim konkretnim ovlašćenjima pri čemu se mora voditi računa o svim vidovima nadležnosti, počev od one ratione personae i ratione materiae do ratione loci i ratione temporis.[183]

Što se tiče korišćenja prava čoveka u ideološkoj borbi između zemalja sa različitim društvenim sistemima, jedinstven je stav jugoslovenske međunarodnopravne doktrine da ovakvu praksu treba napustiti pošto se međunarodna zaštita prava čoveka može vršiti jedino na temelju poštovanja načela aktivne miroljubive koegzistencije.[184]

Sličnu jednoobraznost u stavovima nalazimo i prilikom razmatranja upotrebe sile kao sredstva zaštite ljudskih prava. Svi jugoslovenski internacionalisti naglašavaju veći značaj tačke 4 člana 2 Povelje UN od humanitarnih motiva, bar kad je reč o jednostranoj oružanoj intervenciji.[185] Primena sile dozvoljava se, međutim, u slučaju intervencije Ujedinjenih nacija protiv flagrantnog kršenja ljudskih prava, kao što je na primer rasistički režim i politika aparthejda u Južnoafričkoj Republici. Ali i tada tek nakon iscrpljenja svih drugih sredstava kojima se može uticati na vaspostavljanje osnovnih prava i sloboda čoveka.[186]

---

[182] S. Milenković: Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava — institucija koja se rađa, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, br. 4, str. 564; S. Milenković: Pokušaj osnivanja novog inokosnog organa u oblasti međunarodne zaštite ljudskih prava: Visoki komesar Ujedinjenih nacija za ljudska prava, Zbornik Pravnog fakulteta u Nišu 1971, str. 157 id.

[183] Podrobno o tome S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, str. 115 id.

[184] E. Kardelj u intervjuu »Tajmu« — Politika od 6. juna 1977; S. Milenković: Jugoslavija i sprovođenje u život međunarodnih ugovora o pravima čoveka, str. 463 id.

[185] S. Milenković: Pribegavanje sili radi zaštite građana u inostranstvu, str. 322—323; S. Milenković: Unutrašnja nadlenžost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, str. 36, 41.

[186] S. Milenković: Unutrašnja nadležnost država i međunarodna zaštita ljudskih prava, str. 41.

8. *Međunarodno unapređenje i zaštita životne sredine*

Jugoslovenska međunarodna doktrina bila je posle drugog svetskog rata u toku svih zbivanja u međunarodnoj zajednici. Svi problemi koji su izazivali pažnju internacionalista u inostranstvu našli su mesta i u jugoslovenskoj međunarodnopravnoj literaturi. Naravno da ni unapređenje i zaštita životne sredine nisu mogli ostati po strani od interesovanja jugoslovenskih pravnika. Obrađivana je delatnost Ujedinjenih nacija u ovoj oblasti,[187] a znatni napori uloženi su i na osvetljavanju uopšte zaštite svih segmenata ekosistema,[188] posebno zaštite bogatstva otvorenog mora,[189] međunarodnih vidova korišćenja vodnog bogatstva[190] i drugih pitanja. Štetna promena kvaliteta životne sredine takođe nije ostala van sećanja internacionalista. Činjenica je, međutim, da međunarodnopravnim problemima zagađivanja vazduha i kosmičkog prostranstva gotovo da nije posvećivana isključiva pažnja nego su ta pitanja našla mesta u radovima posvećenim uopšte zaštiti životne sredine od zagađivanja. Za razliku od vazduha, zaštita kvaliteta vode podrobno je obrađivana, osobito zaštita morske sredine. Na veliki broj radova o zaštiti mora od zagađivanja uticala je svakako široka međunarodnopravna delatnost mnogih međunarodnih organizacija, počev od Ujedinjenih nacija preko regionalnih organizacija do specijalizovanih agencija, ali i činjenica da je ova oblast regulisana velikim brojem međunarodnih konvencija. Bez obzira, međutim, što ne postoji opšta konvencija o zaštiti kvaliteta slatkih voda, pisci su se bavili ovim problemom i u monografskim radovima i člancima objavljivanim u Jugoslaviji i inostranstvu dali znatan doprinos međunarodnopravnom osvetljavanju ovoga pitanja koje pojedini od njih svrstavaju u problem veka u kome živimo. Ponekad su predmet obrade uopšte slatke vode[191] (međunarodne reke, jezera i podzemne vode) ali i samo međunarodne reke[192] ili pojedine od njih, najčešće Dunav[193] zbog značaja koji ova velika vodena arterija Evrope ima za Jugoslaviju. Jugoslovenska doktrina je pri tome

---

187 V. Vukasović: Ujedinjene nacije i međunarodnopravno regulisanje zaštite i unapređivanja čovekove sredine, Beograd 1971; H. Hašani: Čovekova sredina i Ujedinjene nacije (doktorska disertacija), Beograd 1980; M. Peleš: Ujedinjene nacije i čovekova sredina, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1976, br. 1—3.

188 B. Bakotić: Čovjekova okolina i međunarodno pravo, Arhiv za pravne i društvene nauke 1974, br. 2, str. 248—268; S. Milenković: Egzistencija čoveka i zagađivanje životne sredine, Treći program Radio Sarajeva 1974, br. 6, str. 203—237.

189 B. Sambrailo: Regulisanje zaštite morskog bogatstva otvorenog mora putem međunarodnih konvencija, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1956, br. 2, str. 327 id.

190 J. Paunović: Međunarodni vidovi korišćenja vodnog bogatstva, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1974, br. 1—3, str. 324—330.

191 B. Janković, S. Milenković: International water pollution control, The Florida State University, Proceedings & Reports of seminars and research 1976 — 1977, vol. 10—11, pp. 48—64; T. Džunov: Međunarodno-pravni problemi zaštite međunarodnih reka i jezera od zagađivanja, Arhiv za pravne i društvene nauke 1974, br. 2, str. 282—294.

192 B. Janković, S. Milenković: Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, Beograd 1976.

193 S. Milenković: La reglementation internationale de l'interdiction de polluer les eaux du Danube, predavanja održana u septembru 1980. godine u Institut

dala odgovore na mnoga nedovoljno razjašnjena pitanja u oblasti očuvanja kvaliteta slatkih voda. Tako, na primer, podrobno je obrađen pravni osnov na kome se može temeljiti zabrana zagađivanja,[194] a predložena je i institucionalizacija saradnje svih pribrežnih zemalja radi očuvanja kvaliteta vode pojedinih međunarodnih reka.[195] Pažnja je takođe posvećena i odgovornosti za štetu pričinjenu nečistom vodom.[196]

Što se tiče pravnog osnova zabrane zagađivanja istaknuto je da međunarodni ugovor predstavlja najbolji način usklađivanja interesa pribrežnih zemalja. Ukoliko on nije zaključen, smatra se da onda treba pribeći međunarodnom običajnom pravu pošto većina pisaca polazi od konstatacije da postoje obadva elementa običajnog prava u oblasti zaštite slatkih voda od zagađivanja.[197] Valja, međutim, naglasiti da jugoslovenski internacionalisti uglavnom odbacuju pokušaje pojedinih pisaca da očuvanje kvaliteta slatkih voda dovedu u vezu sa pojedinim ustanovama unutrašnjeg prava ili posebnim teorijskim konstrukcijama. Pisci, međutim, tom prilikom nisu jedinstveni. Neki smatraju da susedsko pravo može biti osnov,[198] drugi se sa tim ne slažu.[199] Zloupotrebu prava, teoriju stečenih prava i Kohärenzprinzip gotovo svi odbacuju.[200]

Razmatrajući postojeće sukobe interesa država izazvane zagađenom vodom međunarodnih reka i jezera, jugoslovenski pisci se zalažu pre svega za sprečavanje nastupanja štetnih posledica što se može ostvariti između ostaloga i pravovremenom saradnjom pribrežnih zemalja. Uočava se pri tome da takozvane opšte komisije, odnosno tela u čijoj su nadležnosti pored očuvanja kvaliteta vode i mnoga druga pitanja njenoga iskorišćavanja, ne daju zadovoljavajuće rezultate i predlaže osnivanje komisija čiji će jedini zadatak biti zaštita od zagađivanja i koje će biti sastavljene isključivo od predstavnika pribrežnih država.[201]

---

de droit international public et des relations internationales, Thessalonique 1980; B. Babović: Neki međunarodni vidovi borbe protiv zagađivanja Dunava, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1972, br. 2—3.

[194] B. Janković, S. Milenković: Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, str. 57—99; S. Milenković: Le droit international coutumier et l'interdiction de polluer les eaux douces, Association international des juristes democrates et Fédération des Associations de juristes de Yougoslavie, Colloque »Protection de l'environnement humain«, Herceg-Novi 17—19 avril 1974.

[195] B. Janković, S, Milenković: Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, str. 131—147.

[196] Ibid, str. 108—123.

[197] S. Milenković: L'interdiction de polluer les eaux douces internationales en vertu du Droit international coutumier, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1980, No 1, pp. 69 et passim.

[198] J. Andrassy: Les relations internationales de voisinage, Recueil des Cours de l'Académie de droit international de la Haye 1951, t. 79, p. 79.

[199] Više o tome B. Janković, S. Milenković: Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, str. 88—89.

[200] T. Džunov: Pravni osnov korišćenja međunarodnih voda, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1966, br. 1—3; S. Milenković: Kohärenzprinzip kao pravni osnov korišćenja međunarodnih slatkih voda, str. 92—104; B. Janković, S. Milenković: Međunarodno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, str. 89—98.

[201] B. Janković, S. Milenković: Međunarodnopravno regulisanje zabrane zagađivanja međunarodnih reka, str. 138—141.

Ukoliko se pak postavi pitanje odgovornosti za pričinjenu štetu ukazuje se da do nje može doći jedino ako je šteta »ozbiljna«, »suštinska«, što će reći da trivijalne štete ne izazivaju odgovornost. Procenu »ozbiljnosti« štete treba, međutim, vršiti, smatraju isti pisci, sa stanovišta okolnosti svakog konkretnog slučaja.[202] No, pošto se za odgovornost traži i utvrđivanje osnova odgovornosti jugoslovenski pisci analizuju kako teoriju krivice tako i objektivne odgovornosti i često zauzimaju stav da treba voditi računa i o jednoj i o drugoj teoriji, zavisno od konkretnog slučaja: u pogledu šteta prouzrokovanih radioaktivnim zagađivanjem treba primeniti teoriju rizika dok se za zagađivanje iz zle namere mora dokazati umišljaj učinioca.[203]

(Kraj u narednom broju Zbornika)

[202] Ibid, str. 111—117.
[203] Ibid, str. 152.

Dr Slobodan Milenković
professeur adjoint

LE DÉVELOPPEMENT DE LA DOCTRINE DE DROIT INTERNATIONAL PUBLIC EN YOUGOSLAVIE

— Suite du numéro précédent —

Résumé

Dans ce travail l'auteur examine le développement de la doctrine de droit international public en Yougoslavie à travers deux phases. Dans la première est élaboreé la période jusqu'à la Deuxième guerre mondiale, et dans la deuxième est analysée la science de droit international public après la deuxième par ordre catastrophe mondiale. La première période de développement est, cependant, de même divisée en deux phases. Dans la première de ces phases est élaborée la doctrine de droit international public jusqu'à la Première guerre mondiale, quand un nombre relativement peu élevé de juristes s'étant adonnés à cette discipline juridique; dans la deuxième période située entre les deux guerres mondiales sous l'influence des changement qui se sont produits dans la communauté internationale et les rapports internationaux un grand nombre de juristes yougoslaves s'est consacré à l'étude des problèmes internationaux. Dans la période jusqu'à la Première guerre mondiale une attention particulière est consacrée aux travaux de Giga Geršić, Milovan Milovanović, Alphonse Domine Petruševački, Milenko Vesnić et des autres auteurs, ainsi qu'aux questions fondamentales qui ont été élaborées dans cette période. Entre les deux guerres mondiales le Droit international public se développe fortement et occupe une des places les plus importantes parmi les disciplines juridiques en Yougoslavie. En comparaison avec la bibliographie de cette spécialité jusqu'en 1914 le nombre des travaux a sensiblement augmenté et un plus grand nombre de juristes s'est adonné à l'étude des questions de droit international. Les travaux de cette période restent actuels aujourd'hui encore à cause de la logique de la pensée et du caractère persusaif des preuves dans lesquelles l'analogie avec les institutions du droit interne occupe place importante. Dans la période entre les deux guerres mondiales a été publié le premier manuel de Droit international public (Mileta Novaković). Le droit international contractuel, la protection des minorités, jus in bello et jus ad bellum, l'activité de la Société des Nations et d'autres questions ont le plus souvent attiré l'attention des internationalistes. L'impression générale est, cependant que dans cette période il y avait peu de travaux monographiques et d'études possédant de riches analyses théoriques et de généralisations. Il y avait également peu de travaux critiques. C'était le résultat de l'absence des libertés politiques causée par la politique du roi Alexandre Karageorgevitch et des gouvernements dans la période jusqu'à la Deuxième guerre mondiale.

La pensée de droit international après la Deuxième guerre mondial diffère sensiblement de la période d'entre-deux guerres. Le Droit international public obtient une place plus importante dans le système des sciences juridiques de la Yougoslavie et le nombre des publications consacrées aux problèmes de droit international augmente de plus en plus. Le changement essentiel, cependant, consiste dans l'abandon du système juridique bourgeois et l'introduction de l'ordre juridique socialiste. Or cela ne signifiait pas l'uniformité des points de vue, d'abord parce que dans les travaux de certains auteurs on pouvait apercevoir l'influence des conceptions répandues dans le passé, et, de même, parmi les auteurs dont les travaux étaient impégnés par les éléments du matérialisme historique il n'y

avait pas de concordance en relations avec de nombreuses questions. Pour illustrer la variété des points de vue, et pour présenter un bref aperçu de la doctrine de droit international d'après guerre l'auteur a exposé dans son travail l'essence d'un certain nombre de questions: la nature juridique du droit international, le rapport du droit interne et du droit international, les sujets du Droit international public, les sources du Droit international public, la reconnaissance des Etats et des gouvernements; les droits fondamentaux des Etats, la réglementation internationale des droits de l'homme, la progression internationale et la protection du milieu vital, la défense de recourir à la force et de faire des menaces par la force, le non-allignement et la coexistence pacifique active.

Dr ČEDOMIR STEVANOVIĆ,
vanredni profesor

KONTROLA ZAKONITOSTI SUDSKIH ODLUKA U KRIVIČNOM POSTUPKU

Drugi deo*

3. *Kontrola zakonitosti sudskih odluka u postupku po vanrednim pravnim lekovima*

Pošto je moguće da i posle sprovedenog prvostepenog krivičnog postupka i postupka po redovnim pravnim lekovima u sudskim odlukama, koje su sada pravnosnažne, postoje određeni pravni nedostaci, to je naše krivično procesno zakonodavstvo, kao i mnoga druga, predvidelo mogućnost napadanja takvih sudskih odluka podnošenjem vanrednih pravnih lekova. Naime, može se dogoditi da prvostepena sudska odluka ne bude razmatrana u postupku po redovnim pravnim lekovima, jer ovlašćena lica nisu inicirala postupak, tj. nisu otkrila nikakav nedostatak i nisu podnela odgovarajući redovni pravni lek. Zatim, postoje i takve sudske odluke koje se ne mogu napadati redovnim pravnim lekovima, tako da takve odluke postaju pravnosnažne posle donošenja u prvostepenom krivičnom postupku. To je na primer slučaj sa svim naredbama, kao i sa mnogim rešenjima. Dalje, može nastati i takva situacija da sud pravnog leka nije otkrio ovakve pravne nedostatke u postupku po redovnim pravnim lekovima. Najzad, može se dogoditi, a u praksi se i dešava, da sud pravnog leka ne samo što ne otkriva postojeće pravne nedostatke, već iste još više povećava, time što svojom delatnošću stvara nove pravne nedostatke. Prema tome, napred navedeni slučajevi o mogućnosti postojanja pravnih nedostataka dovode do potrebe da se pokrene postupak po vanrednim pravnim lekovima, u kome će se otkloniti postojeći pravni nedostaci u napadnutim pravnosnažnim sudskim odlukama.

Pored krivičnoprocesnih zakonodavstava koja omogućavaju da se pravni nedostaci u pravnosnažnim presudama mogu otkloniti podnošenjem odgovarajućih vanrednih pravnih lekova, postoje i takva zakonodavstva koja to onemogućavaju uopšte ili pak svode takvu mogućnost na minimum. Krivičnoprocesna zakonodavstva koja ne predviđaju mogućnost napadanja pravnosnažnih sudskih odluka polaze od prihvaćene fikcije, prema kojoj se pravnosnažna sudska odluka smatra istinitom.

---

* Prvi deo članka objavljen je u prethodnom XXI Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu.

Sem toga, u nekim krivičnoprocesnim zakonodavstvima predviđena je mogućnost otklanjanja pravnih nedostataka u pravnosnažnim odlukama samo ako se pojave nove činjenice i dokazi koji mogu dovesti do ponavljanja krivičnog postupka, ili pak pomilovanjem. Ove mogućnosti predviđene su u SAD i Engleskoj.[11] Najzad, istorijski posmatrano, kontrola zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka, prvobitno je vršena tako da su pravni nedostaci u ovakvim odlukama samo konstatovani, a pravnosnažna sudska odluka nije menjana. Naime, polazilo se od toga da su pravnosnažne sudske odluke izvršne i konačne, te da kao takve treba i ostati, s tim da otklanjanje nezakonitosti u takvim odlukama posluži samo kao jedna teorijska lekcija koja će omogućiti da se ubuduće pravni propisi pravilno primenjuju. Ovakav postupak kontrole zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka predviđen je i danas u nekim krivičnoprocesnim zakonodavstvima, kao što je npr. slučaj u Francuskoj, gde je predviđeno napadanje ovakve odluke u interesu zakona, tj. donosi se takva odluka koja ne ide ni u korist ni na štetu stranaka, već joj je isključivi cilj da se ukaže na takve pravne nedostatke, kako se takvi nedostaci ne bi ponavljali u budućoj sudskoj praksi.[12]

Kao što je osoben naš sistem redovnih pravnih lekova, tako se i sistem vanrednih pravnih lekova odlikuje određenim posebnim karakteristikama. Naime, naše krivičnoprocesno zakonodavstvo predviđa da se pravnosnažna sudska odluka može pobijati, kako zbog stvarnih, tako i zbog činjeničnih nedostataka, a može se pobijati i odluka o kazni. Zatim, postoje pravna sredstva za pobijanje pravnosnažnih sudskih odluka zbog povrede zakona u cilju otklanjanja takvih povreda, pravna sredstva koja su predviđena za otklanjanje činjeničnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama i pravna sredstva za pobijanje odluke o kazni u pravnosnažnoj presudi. Konkretnije, predviđeni su sledeći vanredni pravni lekovi: zahtev za ponavljanje krivičnog postupka, zahtev za vanredno ublažavanje kazne, zahtev za zaštitu zakonitosti i zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude. Zahtev za ponavljanje krivičnog postupka je takav vanredni pravni lek kojim se pobija pravnosnažna sudska odluka (presuda i rešenje) zbog postojanja činjeničnih nedostataka u utvrđenom činjeničnom stanju. Zahtev za vanredno ublažavanje kazne je takođe vanredni pravni lek kojim se pobija odluka o kazni u pravnosnažnoj presudi, zbog toga što kasnije pojavljene ili kasnije od suda saznate okolnosti pokazuju da kazna nije pravilno odmerena. Zahtev za zaštitu zakonitosti je vanredan pravni lek kojim se, kako izričito zakonodavac navodi, pobija pravnosnažna sudska odluka i sudski postupak koji je prethodio toj pravnosnažnoj odluci, zbog povrede zakona (čl. 416. ZKP). Najzad, zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude je takođe vanredan pravni lek koji može podneti okrivljeni zbog povrede zakona u slučajevima koje predviđa krivičnoprocesni zakon.

Pošto se radi o kontroli zakonitosti sudskih odluka, to ćemo posebno i svestrano razmotriti sadržinu i postupak po onim vanrednim

---

[11] M. S. Strogovič, op. cit. str. 255—256.

[12] Dr T. Vasiljević, Sistem krivičnog procesnog prava SFRJ, Beograd, 1971, str. 646.

pravnim lekovima kojima se pobija pravnosnažna sudska odluka zbog povrede zakona, tj. sadržinu i postupak po zahtevu za zaštitu zakonitosti i po zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, kao i postupak kontrole zakonitosti sudskih odluka na osnovu istih.

a) Zahtev za zaštitu zakonitosti

Kao što smo videli, zahtev za zaštitu zakonitosti je nesuspenzivan, devolutivan vanredni pravni lek koji podnosi nadležni javni tužilac protiv pravnosnažnih sudskih odluka i protiv sudskog postupka koji je prethodio tim pravnosnažnim sudskim odlukama, ako je povređen zakon (čl. 416. ZKP). Analizom ovako određenog pojma zahteva za zaštitu zakonitosti može se najpre utvrditi da je to nesuspenzivan pravi lek, tj. njegovo ulaganje i odlučivanje po istom ne zadržava pravnosnažnu sudsku odluku od izvršenja, zbog toga što je takva odluka po pravilu i izvršna ako ne postoje zakonske smetnje za njeno izvršenje. Isto tako, ovim vanrednim pravnim lekom mogu se pobijati pravnosnažne odluke koje su donete u formi presude, rešenja ili naredbe, ako je u ovakvim odlukama povređen zakon. Međutim, prema stavu zakonodavca, zahtev za zaštitu zakonitosti može se podići i protiv sudskog postupka koji je prethodio donošenju pravnosnažnih presuda. To znači da se ovim vanrednim pravnim lekom može napadati i nezakonitost postupanja krivičnoprocesnih subjekata prilikom izvođenja pojedinih krivičnoprocesnih radnji, čiji rezultat nije činjenična osnova sudskih odluka. Međutim, ako se analitički posmatra delatnost krivičnoprocesnih subjekata i rezultat njihove delatnosti, može se konstatovati da je veoma malo takvih krivičnoprocesnih radnji čiji rezultat ne čini čenjeničnu osnovu neke od navedenih sudskih odluka. To znači da će biti malo slučajeva kada će se ovim vanrednim pravnim lekom pobijati sudski postupak koji je prethodio pravnosnažnim odlukama. Sem toga, pošto zakonodavac upotrebljava izraz »sudski postupak«, to znači da se mogu pobijati delatnosti samo krivičnog suda, a ne i delatnosti stranaka i drugih krivičnoprocesnih subjekata. Smatramo da je ovakvo rešenje manjkavo, jer se na ovaj način ne može pobijati nezakonitost delatnosti nekih subjekata koji tu delatnost preduzimaju umesto krivičnog suda, npr. delatnost ovlašćenih lica organa unutrašnjih poslova koju na predlog javnog tužioca mogu preduzimati u toku istrage. To znači da je nužno da se pojam sudskog postupka mora ekstenzivno tumačiti, kako bi se obuhvatila delatnost svih subjekata koji učestvuju u krivičnom postupku.

Dalje, zahtev za zaštitu zakonitosti je devolutivan pravni lek, jer o njemu po pravilu odlučuje viši sud od onog koji je doneo pravnosnažnu odluku koja se pobija zbog povrede zakona. Međutim, od ovog pravila postoje izuzeci, tj. postoje slučajevi kada o zahtevu za zaštitu zakonitosti odlučuje isti sud. To su na primer slučajevi kada u poslednjem, odnosno drugom, trećem, a izuzetno četvrtom stepenu, donosi pravnosnažnu presudu republički, odnosno pokrajinski vrhovni sud ili Savezni sud Jugoslavije. Naime, ako navedeni sudovi odlučujući u poslednjem stepenu donesu presudu kojom povrede zakon — procesni ili materijalni krivični zakon, pa takva presuda kao pravnosnažna bude

pobijana zahtevom za zaštitu zakonitosti, u tom slučaju ovaj vanredni pravni lek nije devolutivan, jer o njemu odlučuje isti sud čija je presuda napadnuta. Zbog toga je zakonodavac u ovim slučajevima predvideo izuzetak i u pogledu sastava krivičnog suda koji će odlučivati po zahtevu za zaštitu zakonitosti, tj. predvideo je brojniji sastav suda. Naime, predviđeno je da nadležni krivični sud odlučuje o zahtevu za zaštitu zakonitosti u sastavu od pet sudija, s tim da taj sastav bude brojniji ako taj sud odlučuje o pravnosnažnoj presudi koju je donelo veće toga suda.

Zatim, zahtev za zaštitu zakonitosti je takav vanredni pravni lek koji može podneti samo javni tužilac i to ne svaki javni tužilac, već nadležni javni tužilac. To znači da prema stavu našeg zakonodavstva ovaj vanredni pravni lek ne može podneti ovlašćeni krivični sud ili neki drugi krivičnoprocesni subjekat, tj. drugi ovlašćeni tužioci (oštećeni kao tužilac i privatni tužilac), niti okrivljeni, s tim da ovi subjekti mogu inicirati pobijanje pravnosnažne sudske odluke preko nadležnog javnog tužioca, što mogu učiniti i drugi nadležni javni tužioci. Pitanje koji je javni tužilac stvarno i mesno nadležan za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti načelno je rešeno s obzirom na to čiji je zakon povređen. Naime, ako je povređen republički, odnosno pokrajinski zakon, zahtev za zaštitu zakonitosti podiže republički, odnosno pokrajinski javni tužilac, a ako je povređen savezni zakon zahtev za zaštitu zakonitosti podiže Savezni javni tužilac. Međutim, ovo načelno rešenje donekle je korigovano time što je predviđeno da zahtev za zaštitu zakonitosti o kome rešava Savezni sud podiže Savezni javni tužilac, a zahtev za zaštitu zakonitosti o kome odlučuje krivični sud u republici, odnosno pokrajini podiže javni tužilac određen republičkim odnosno pokrajinskim zakonom (čl. 418. st. 1 i 2 ZKP). Međutim, i od ovog rešenja postoji izuzetak, kojim je predviđeno da zahtev za zaštitu zakonitosti može podići Savezni javni tužilac ukoliko nadležni javni tužilac smatra da nema osnova za podizanje zahteva, ako je povređen savezni zakon. Ovaj zahtev Savezni javni tužilac podiže pred Saveznim sudom, s tim što je prethodno morao da pribavi izjavu od nadležnog javnog tužioca u republici, odnosno autonomnoj pokrajini da neće podići zahtev za zaštitu zakonitosti i da je podnese Saveznom sudu prilikom podnošenja zahteva za zaštitu zakonitosti (čl. 418. st. 3. ZKP).

Pored ovakvog procesnog rešenja koje predviđa naše krivičnoprocesno zakonodavstvo u pogledu ovlašćenih subjekata za pobijanje pravnosnažnih sudskih odluka zbog pravnih nedostataka, prema kome se kao ovlašćeni subjekat pojavljuje nadležni javni tužilac sa zahtevom za zaštitu zakonitosti i okrivljeni koji može sa ograničenim osnovima pobijati samo pravnosnažnu presudu podnošenjem zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, postoje i druga procesna rešenja. Druga procesna rešenja u pogledu ovlašćenih subjekata za podnošenje pravnih sredstava radi pobijanja pravnosnažnih sudskih odluka odnose se kako na veći ili manji broj ovlašćenih subjekata, tako i na raznovrsnost ovih subjekata. Ovo je naročito slučaj sa sovjetskim krivičnoprocesnim zakonodavstvom, koje predviđa da postupak nadzora mogu da iniciraju pored većeg broja javnih tužilaca i predsednici i zamenici većeg broja viših sudova. Naime, ostvarenje sudskog nadzora

pravnosnažnih presuda putem revizije ovih presuda sprovodi se na osnovu protesta koji se podnosi od strane predsednika Vrhovnog suda SSSR-a, predsednike vrhovnih sudova saveznih republika i njihovih zamenika, predsednika vrhovnih sudova autonomnih republika, autonomnih oblasti, pokrajina i oblasnih sudova, kao i od strane Generalnog prokurora i prokurora koji postupaju pred svim navedenim sudovima.[13] Najzad, određenu inicijativu za pokretanje postupka nadzora mogu da dadu i osuđeni i njegov branilac podnošenjem žalbe ovlašćenom prokuroru ili predsedniku nadležnog suda.[14] Slična situacija u pogledu ovlašćenih subjekata za iniciranje postupka kontrole zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka postojala je i u našem ranijem procesnom zakonodavstvu, tj u Zakonu o krivičnom postupku od 1948. godine, gde je bilo predviđeno da su pored javnog tužioca zahtev za zaštitu zakonitosti mogli da podnesu i predsednici vrhovnih sudova.

Ovlašćeni subjekti pobijaju pravnosnažnu sudsku odluku zbog povrede zakona. Za razliku od situacije kod redovnih pravnih lekova, kojom prilikom zakonodavac sistemom enumeracije predviđa sve moguće faktičke situacije čije postojanje predstavlja povredu procesnog i materijalnog krivičnog zakona, kod podizanja zahteva za zaštitu zakonitosti se samo apstraktno navodi da se isti može podići ako je povređen zakon. Isto tako, zakonodavac ne predviđa shodnu primenu odredaba Zakona o krivičnom postupku kojima se svestrano normiraju faktičke situacije, koje predstavljaju povredu procesnog i materijalnog krivičnog zakona. No, bez obzira na ovu okolnost, smatramo da se i ovom prilikom u osnovi radi o istim povredama zakona, s tim što ne mogu biti sve te povrede zakona, već samo takve povrede koje su fundamentalne i koje nisu otklonjene u postupku kontrole zakonitosti po redovnim pravnim lekovima. Ovakav zaključak se izvodi iz same prirode pravnosnažne sudske odluke, tj. radi se o izvršnim i konačnim sudskim odlukama, te je sasvim normalna rigoroznost zakonodavca u pogledu pobijanja ovih sudskih odluka.

Kao što smo videli, nadležni javni tužilac daje inicijativu za kontrolu zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka i sudskog postupka koji je prethodio tim odlukama u slučaju kada smatra da je povređen zakon. Ovaj zahtev javni tužilac podnosi sudu koji je nadležan da odlučuje po njemu, tj. po pravilu republičkom, odnosno pokrajinskom vrhovnom sudu, a izuzetno Saveznom sudu Jugoslavije. Naime, predviđeno je da o zahtevu za zaštitu zakonitosti odlučuje sud određen republičkim ili pokrajinskim zakonom. Savezni sud rešava o zahtevu za zaštitu zakonitosti zbog povrede saveznog zakona ako je odluku doneo republički, odnosno pokrajinski vrhovni sud ili veće Saveznog suda. Isto tako, rešene su i neke sporne situacije. Tako je najpre predviđeno da ako je odlukom republičkog, odnosno pokrajinskog vrhovnog suda povređen savezni i republički, odnosno pokrajinski zakon, o zahtevu za zaštitu zakonitosti rešava sud koji je doneo pravnosnažnu presudu, tj. republički, odnosno pokrajinski vrhovni sud. Međutim, ako je zahtevom za

---

[13] M. S. Strogovič, op. cit, str. 259.

[14] M. S. Strogovič, op. cit. str. 267 i 268.

zaštitu zakonitosti napadnuta ovakva odluka samo zbog povrede saveznog zakona, u tom slučaju o zahtevu odlučuje Savezni sud. Pitanje stvarno nadležnog suda za rešavanje po zahtevu za zaštitu zakonitosti rešeno je Zakonom o krivičnom postupku, Zakonom o Saveznom sudu i republičkim, odnosno pokrajinskim zakonima o redovnim sudovima, kojim zakonima je rešeno i pitanje specifičnosti sastava suda koji u konkretnom slučaju rešava o zahtevu za zaštitu zakonitosti. Naime, u Zakonu o krivičnom postupku predviđeno je da sud odlučuje o zahtevu za zaštitu zakonitosti u sednici veća, a veće je sastavljeno od pet pozivnih sudija, ukoliko napred navedenim zakonima nije predviđen poseban sastav suda. Poseban sastav suda za odlučivanje po zahtevu za zaštitu zakonitosti predviđen je u dva slučaja, tj. ako se ovim zahtevom pobija presuda republičkog, odnosno pokrajinskog vrhovnog suda zbog povrede republičkog, odnosno pokrajinskog zakona, odnosno ako se pobija presuda Saveznog suda zbog povrede saveznog zakona. Ako se zahtevom za zaštitu zakonitosti pobija presuda republičkog odnosno pokrajinskog vrhovnog suda zbog povreda republičkog, odnosno pokrajinskog zakona, u tom slučaju republički odnosno pokrajinski vrhovni sud odlučuje o zahtevu za zaštitu zakonitosti u veću sastavljenom od devet sudija (čl. 25. ZSR SRS). Zatim, Savezni sud odlučuje o zahtevu za zaštitu zakonitosti u opštoj sednici, ako se pobija odluka veća toga suda.

Nadležni javni tužilac podnosi zahtev za zaštitu zakonitosti predsedniku veća, odnosno predsedniku suda nadležnog za odlučivanje. Predsednik veća, odnosno suda imenuje sudiju izvestioca, čiji je zadatak da pripremi predmet za meritorno odlučivanje u sudnici veća. Sudija izvestilac može po potrebi da pribavi izveštaj o povredama zakona koje su istaknute u zahtevu za zaštitu zakonitosti. Pošto su završene pripreme od strane sudije izvestioca, predsednik veća zakazuje sednicu veća. O zakazanoj sednici veća uvek se obaveštava javni tužilac koji je podneo zahtev za zaštitu zakonitosti. Prilikom rešavanja o zahtevu za zaštitu zakonitosti nadležni sud će se ograničiti samo na ispitivanje onih povreda procesnog ili materijalnog zakona na koje se javni tužilac poziva u svom zahtevu. Međutim, ako je u jednoj krivičnoj stvari bilo više saokrivljenih, u tom slučaju sud pravnog leka mora da vodi računa po službenoj dužnosti o primeni ustanove beneficium cohaesionis, kako u postupku po redovnim, tako i u postupku po vanrednim pravnim lekovima. Tako je predviđeno da kad sud nađe da razlozi zbog kojih je doneo odluku u korist osuđenog postoje i za kojeg od saoptuženih u pogledu kojeg nije podnet zahtev za zaštitu zakonitosti, postupiće se po službenoj dužnosti kao da takav zahtev postoji (čl. 420. st. 2. ZKP). To znači da će nadležni sud vršiti kontrolu zakonitosti sudske odluke po službenoj dužnosti i ukoliko utvrdi da se neke pogodnosti mogu primeniti na druge saoptužene, biće dužan da te pogodnosti primeni i na njih

Isto tako, prilikom odlučivanja po zahtevu za zaštitu zakonitosti krivični sud mora da vodi računa o poštovanju i primeni ustanove zabrane reformatio in peius, ako je zahtev podnet samo u korist osuđenog. Naime, u ovom slučaju sud ne može doneti takvu odluku kojom bi osuđenog osudio na strožu kaznu, niti po strožem zakonu. U krajnjoj liniji, ako dođe do takve situacije krivični sud može samo da konstatuje

povrede zakona u tzv. deklarativnoj presudi, ne dirajući pobijenu pravnosnažnu sudsku odluku. Na sličan način sud će postupiti i u slučaju ako je zahtev za zaštitu zakonitosti podignut na štetu okrivljenog. Naime, predviđeno je da će krivični sud, ako je zahtev podnet na štetu okrivljenog i ako je osnovan, samo utvrditi da postoji povreda zakona, ne dirajući u pobijanu pravnosnažnu odluku. To znači da će i ovom prilikom sud doneti tzv. deklarativnu presudu. Na osnovu ovakvih napred izloženih zakonskih rešenja može se izvući zaključak o tome da nadležni sud u postupku kontrole zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka po zahtevu za zaštitu zakonitosti, ne može donositi konstitutivne sudske odluke na štetu okrivljenog, odnosno osuđenog, već samo deklarativne odluke kojim se u osnovi samo konstatuju povrede zakona. Međutim, to ne znači da nadležni sud ne može uopšte donositi konstitutivne odluke. Naprotiv, nadležni sud može donositi takve odluke, ali prvenstveno samo u korist optuženog, odnosno osuđenog. Sem toga, ovakvu presudu će doneti u slučaju kad svojom odlukom odbija zahtev za zaštitu zakonitosti kao neosnovan, ako utvrdi da ne postoje povrede zakona na koje se javni tužilac poziva u svom zahtevu. Konkretnije posmatrano, konstitutivnim sudskim odlukama u korist optuženog nadležni sud može, zavisno od prirode povrede, preinačiti sudsku odluku, ili ukinuti u celini ili delimično odluke prvostepenog ili višeg suda, ili samo odluku višeg suda i predmet vratiti na ponovno odlučivanje prvostepenom ili višem sudu (čl. 422. st. 1. ZKP). Ako je pravnosnažna sudska odluka ukinuta i predmet vraćen na ponovno suđenje stvarno nadležnom sudu, kao osnova za postupanje, pred tim sudom poslužiće ranija optužnica ili onaj njen deo koji se odnosi na ukinuti deo presude. Isto tako, predviđeno je da je ovaj sud dužan da na ponovnom suđenju izvede sve procesne radnje i da odluči o svim pitanjima na koja mu je ukazao sud koji je rešavao o zahtevu za zaštitu zakonitosti. Zatim, u ovom postupku pred prvostepenim ili drugostepenim sudom stranke mogu isticati nove činjenice i podnositi nove dokaze. Najzad, prilikom donošenja nove odluke sud je vezan zabranom reformatio in peius (čl. 424. ZKP).

Od pravila da se na osnovu zahteva za zaštitu zakonitosti vrši kontrola zakonitosti pravnosnažnih sudskih odluka, postoji jedan izuzetak. Naime, naš zakonodavac je predvideo da se izuzetno na osnovu zahteva za zaštitu zakonitosti može ispitivati i činjenično stanje koje je osnova pravnosnažne odluke. Tako je u članu 423. ZKP predviđeno da će nadležni sud, ako se prilikom rešavanja o zahtevu za zaštitu zakonitosti pojavi znatna sumnja o istinitosti odlučnih činjenica, utvrđenih u pravnosnažnoj odluci protiv koje je zahtev podignut, svojom presudom kojom rešava o zahtevu za zaštitu zakonitosti ukinuti tu odluku i narediti da se održi novi glavni pretres pred tim ili drugim nadležnim prvostepenim sudom. Postavlja se pitanje zašto je zakonodavac predvideo ovaj izuzetak, s obzirom da postoji poseban vanredni pravni lek — zahtev za ponavljanje krivičnog postupka, kojim se po pravilu pobija činjenično stanje u pravnosnažnoj presudi. Za ovakvo zakonsko rešenje postoji više argumenata. Najpre, polazi se od činjenice da krivični sud u postupku po redovnim pravnim lekovima ne ispituje činjenično sta-

nje po službenoj dužnosti, već samo na predlog stranaka i drugih ovlašćenih lica na podnošenje redovnih pravnih lekova. To znači da se može dogoditi da jedna sudska odluka postane pravnosnažna, a da postoje određeni nedostaci u činjeničnom stanju takve odluke. Zatim, polazi se od jedne pretpostavke da nedostaci u pogledu postojanja ili nepostojanja odlučnih činjenica istovremeno dovode i do povrede zakona, zbog toga što je zakon primenjen na nepostojeće odlučne činjenice, koje u stvari čine činjeničnu osnovu sudske odluke. Prema tome, znatna sumnja o istinitosti saznanja u pogledu postojanja ili nepostojanja odlučnih činjenica, tj. pravnorelevantnih činjenica je pretpostavka za postojanje povrede zakona, zbog čega je zakonodavac i predvideo ovakvo zakonsko rešenje.

b) Zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude

Zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude je takođe vanredni pravni lek kojim se pobija pravnosnažna presuda zbog povrede zakona. Ovaj vanredni pravni lek je uvršćen u sistem pravnih lekova najnovijim Zakonom o krivičnom postupku od 1977. godine. S obzirom da zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude ima dosta sličnosti sa zahtevom za zaštitu zakonitosti, to se postavlja pitanje koji su osnovni motivi kojim se rukovodio zakonodavac prilikom posebnog normiranja ovog vanrednog pravnog leka. Kako zakonodavac nije decidirano naveo motive za uvođenje ovog pravnog leka, to se isti moraju tražiti i nalaziti na osnovu šireg tumačenja i sagledavanja položaja subjekata krivičnog postupka, kao i sistema redovnih i vanrednih pravnih lekova. Naime, u toku donošenja novog Zakona o krivičnom postupku od 1977. godine, ovaj vanredni pravni lek nije bio predviđen u Nacrtu Zakona o izmenama i dopunama Zakonika o krivičnom postupku. Međutim, u obrazloženju ovog Nacrta samo je napomenuto da se u diskusiji oko izrade Nacrta, pored ostalih, postavilo i pitanje da li bi možda bilo potrebno da se, pored zahteva za zaštitu zakonitosti koji može izjavljivati samo nadležni javni tužilac, predvidi poseban pravni lek koji bi mogao koristiti osuđeni, odnosno okrivljeni kad smatra da je povređen materijalni ili procesni krivični zakon. No, pošto je preovladalo mišljenje da nije potrebno uvođenje novog vanrednog pravnog leka, pored zahteva za zaštitu zakonitosti, to zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude nije ni normiran u navedenom Nacrtu. Isto tako, pitanje uvođenja ovakvog vanrednog pravnog leka bilo je prisutno i ranije među teoretičarima iz ove oblasti. Naime, bilo je i pre pokretanja postupka za donošenje novog Zakona o krivičnom postupku pobornika uvođenja ovakvog vanrednog pravnog leka u korist osuđenog, odnosno optuženog. Ovi teoretičari kao argumente za uvođenje ovakvog vanrednog pravnog leka navodili su najpre procesnu ravnopravnost stranaka pred sudom, a zatim i još veću mogućnost za otklanjanje pravnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama. Iz ovoga se zaključuje da je i prilikom izrade pomenutog Nacrta bilo pobornika i protivnika uvođenja novog vanrednog pravnog leka i da je prevladao stav pobornika uvođenja ovog pravnog leka, jer je isti bio kasnije normiran

u Predlogu Zakona o krivičnom postupku, koji je najzad i usvojen u Saveznoj skupštini.

Isto tako, samo uvođenje zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude neće značiti okončanje polemike o ovom vanrednom pravnom leku, tj. i dalje će biti onih koji su protiv njegovog postojanja u sistemu vanrednih pravnih lekova i onih koji će odobravati i argumentovano braniti njegovo uvođenje u sistem pravnih lekova. Prema tome, uvođenje ovog vanrednog pravnog leka može se podjednako argumentovano braniti i napadati, zavisno od toga da li je u pitanju pobornik ili protivnik njegovog uvođenja i postojanja. Ovo zbog toga što i samo zakonsko normiranje ovog pravnog leka ima izvesne nedostatke, a sem toga pored sličnosti sa zahtevom za zaštitu zakonitosti ima i određene razlike, koje se ogledaju kako u pogledu lica ovlašćenih za njegovo korišćenje, tako i u pogledu zakonskih osnova za pobijanje pravnosnažnih sudskih odluka, kao i u pogledu vrste odluka koje se mogu pobijati.

Naime, zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude je takav vanredni pravni lek koji može podići samo osuđeni, odnosno okrivljeni i njegov branilac i pobijati pravnosnažnu presudu zbog postojanja određenih pravnih nedostataka, pod uslovom da su prethodno bili iskorišćeni redovni pravni lekovi. Isto tako, može se pobijati samo pravnosnažna presuda kojom je izrečena bezuslovna kazna zatvora ili maloletničkog zatvora, a ne i druge presude i druge sudske odluke. Najzad, po pravilu ovaj vanredni pravni lek ne može se podneti protiv pravnosnažne presude republičkog, odnosno pokrajinskog vrhovnog suda i protiv presude Vrhovnog vojnog suda, izuzev ako je okrivljeni osuđen za krivično delo utvrđeno saveznim krivičnim zakonom bezuslovno na kaznu zatvora najmanje jednu godinu ili strožu kaznu, odnosno maloletničkog zatvora, kao i protiv presude Saveznog suda (čl. 425. ZKP).

Na osnovu ovih zakonskih rešenja o zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude mogu se izvući određeni zaključci, naročito ako se ista uporede sa zakonskim rešenjima o zahtevu za zaštitu zakonitosti. Najpre, postoji niz odstupanja od pravila da je ovaj vanredni pravni lek uređen po pravilu na isti način kao i zahtev za zaštitu zakonitosti. Ova odstupanja ogledaju se najpre u pogledu kruga ovlašćenih lica koja mogu koristiti ovaj vanredni pravni lek. Naime, krug ovlašćenih lica je veoma uzak, tj. sveden je samo na osuđenog i njegovog branioca. Do ovog zaključka dolazi se ako se ovaj krug ovlašćenih lica uporedi sa krugom ovlašćenih lica za podnošenje redovnih i drugih vanrednih pravnih lekova. Tako je predviđeno da u korist okrivljenog redovne pravne lekove može izjavljivati, pored okrivljenog i njegovog branioca, i javni tužilac, zatim, bračni drug okrivljenog, srodnici po krvi u pravoj liniji, usvojilac, usvojenik, brat, sestre i hranilac. Sličan krug ovlašćenih lica predviđen je i za podnošenje drugih vanrednih pravnih lekova u korist osuđenog. Na primer, zahtev za vanredno ublažavanje kazne mogu podneti sva napred navedena lica. Ili, zahtev za ponavljanje krivičnog postupka mogu podneti krivičnoprocesne stranke i branilac osuđenog, a posle smrti osuđenog u njegovu korist mogu podneti ovaj

vanredni pravni lek i ostala lica koja su ovlašćena na podnošenje pravnih lekova. Ovakvo zakonsko rešenje u pogledu kruga lica podložno je kritici. Naime, u korišćenju ovog pravnog leka osuđeni je usamljen, tako da nema nikakvu podršku, kako od strane javnog tužioca, tako i od strane njegovih bliskih srodnika, a vrlo često neće imati podršku ni od strane branioca, naročito ako nije u stanju da snosi troškove angažovanja branioca. Prema tome, osuđenom ostaje jedino da se uzda u objektivnost krivičnog suda, jer se podnošenju ovog vanrednog pravnog leka može usprotiviti i javni tužilac. Pošto nam nisu poznati motivi zakonodavca, smatramo da nije bilo posebnih opravdanih razloga za ovakvo sužavanje kruga ovlašćenih lica. Naprotiv, mogao je da se predvidi isti krug ovlašćenih lica za korišćenje ovog vanrednog pravnog leka, koji je predviđen za korišćenje redovnih i drugih vanrednih pravnih lekova.

Isto tako, uslovi koji su predviđeni za korišćenje ovog vanrednog pravnog leka takođe u mnogome ograničavaju korišćenje istog. Ova ograničenja ogledaju se najpre u tome što se ovim vanrednim pravnim lekom mogu pobijati samo pravnosnažne presude, a ne i druge sudske odluke, tj. rešenja i naredbe, s tim što se ne mogu pobijati ni sve pravnosnažne presude. S pravom se smatra da se ovim vanrednim pravnim lekom faktički mogu pobijati samo presude prvostepenih sudova, tj. presude opštinskog suda, pod uslovom da je ovim presudama izrečena bezuslovna kazna zatvora ili maloletničkog zatvora, da o ovim presudama nije odlučivao republički, odnosno pokrajinski vrhovni sud u trećem stepenu, kao i da je okrivljeni ove presude pobijao redovnim pravnim lekovima. Izuzetno, ovim vanrednim pravnim lekom mogu se pobijati i presude republičkog, odnosno pokrajinskog vrhovnog suda i Vrhovnog vojnog suda, ako je okrivljeni osuđen za krivično delo utvrđeno saveznim zakonom bezuslovno na kaznu zatvora najmanje jednu godinu ili težu kaznu, odnosno na kaznu maloletničkog zatvora. Mada nema motiva ni za ova zakonska ograničenja, smatramo da je zakonodavac predviđajući ova ograničenja pošao od pretpostavke da su presude koje donose republički, odnosno pokrajinski vrhovni sudovi, Vrhovni vojni sud i Savezni sud, takve da u njima nema pravnih nedostataka. Ako izuzetno i postoje pravni nedostaci u ovim presudama, isti se mogu otkloniti podizanjem zahteva za zaštitu zakonitosti od strane javnog tužioca

Pored navedenih ograničenja u pogledu mogućnosti korišćenja zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude od strane osuđenog i njegovog branioca, postoje ograničenja i u pogledu zakonskih osnova zbog kojih se mogu pobijati navedene pravnosnažne presude. Naime, zakonodavac je predvideo da se ove pravnosnažne presude mogu pobijati samo zbog apsolutnih povreda, i to ne svih, i nekih relativnih povreda odredaba krivičnog postupka. Tako su u članu 427. ZKP predviđene tri grupe osnova zbog kojih se može pobijati pravnosnažna presuda ovim vanrednim pravnim lekom. Konkretno, pravnosnažna presuda može se pobijati ovim pravnim lekom u sledećim slučajevima:

1. zbog povrede krivičnog zakona na štetu osuđenog predviđene u čl. 365. tač 1—4 ovog zakona ili zbog povrede iz tač. 5 tog člana ako se prekoračenje ovlašćenja odnosi na odluku o kazni, merama bezbednosti ili oduzimanja imovinske koristi;

2. zbog povrede odredaba krivičnog postupka predviđenih u članu 364. st. 1. tač. 1, 5, 8, 9 ili 10. ovog zakona;

3. zbog povrede prava osuđenog na odbranu na glavnom pretresu, ili zbog povrede odredaba krivičnog postupka u žalbenom postupku, ako je ta povreda bila od uticaja na donošenje pravilne presude.

Analizom ovih zakonskih osnova mogu se izvući određeni zaključci. Najpre, zakonski osnovi u prvoj i drugoj grupi predstavljaju apsolutne nedostatke o kojima krivični sud pravnog leka vodi računa po službenoj dužnosti u postupku po redovnim pravnim lekovima. Ako se ima u vidu ova okolnost, kao i okolnost da o ovim povredama zakona vodi računa i javni tužilac, zaključuje se da postoji velika verovatnoća da će ove povrede zakona biti otklonjene još u postupku po redovnim pravnim lekovima ili pak u postupku po zahtevu za zaštitu zakonitosti. Zbog toga postoje minimalne mogućnosti za osuđenog da zbog ovih povreda pobija pravnosnažnu presudu ovim vanrednim pravnim lekom. Zato smatramo da je zakonodavac trebalo da predvidi širu lepezu zakonskih osnova za pobijanje presude ovim vanrednim pravnim lekom, tj. da pored ovih osnova obuhvati sve apsolutne povrede zakona. Na ovaj način postojale bi veće stvarne mogućnosti za korišćenje ovog vanrednog pravnog leka od strane osuđenog, jer bi postojale veće mogućnosti nastajanja pravnih nedostataka u onim zakonskim osnovima koje krivični sud ne ispituje po službenoj dužnosti. Ako bi se usvojilo ovakvo rešenje, došlo bi do veće stvarne ravnopravnosti okrivljenog kao stranke sa javnim tužiocem kao druge stranke u krivičnom postupku.

Treća grupa zakonskih osnova za pobijanje pravnosnažne presude ovim vanrednim pravnim lekom predstavlja tzv. relativne povrede zakona, jer se pored dokazivanja da iste postoje mora dokazivati i njihov uticaj na pravnosnažnu sudsku odluku. To znači da se može utvrditi postojanje ovih povreda, ali se takođe može utvrditi da njihovo postojanje nije bitno uticalo na donošenje pravilne i pravedne presude. Inače, krivični sud u osnovi vodi računa o ovim povredama po službenoj dužnosti, naročito o povredi prava okrivljenog na odbranu na pretresu, s tim što su predviđene i druge povrede procesnog zakona na glavnom pretresu u prvostepenom krivičnom postupku, kao i u postupku po redovnim pravnim lekovima. Smatramo da je trebalo proširiti i ove relativne povrede odredaba krivičnog postupka u smislu da se obuhvate ne samo bitne povrede odredaba krivičnog postupka u postupku po redovnim pravnim lekovima, već i u postupku po nekim vanrednim pravnim lekovima, kao što je na primer postupak po zahtevu za ponavljanje krivičnog postupka, naročito ako dođe do ponavljanja krivičnog postupka. Naime, u ovom ponovljenom krivičnom postupku može doći do bitnih povreda odredaba krivičnog postupka, koje mogu biti eventualno otklonjene u postupku po redovnim pravnim lekovima, ali treba da postoji mogućnost da se i takva pravnosnažna presuda pobija i vanrednim pravnim lekovima, pa i zahtevom za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude. Isto tako, smatramo da treba proširiti i povrede prava okrivljenog na odbranu, tako da se mogu napadati i povrede prava okrivljenog na odbranu ne samo na glavnom pretresu, već u celom

prvostepenom krivičnom postupku i u postupku po redovnim pravnim lekovima, naročito ako se u ovom postupku odlučuje o pravnom leku na pretresu.

Najzad, mada je zakonodavac načelno predvideo shodnu primenu niza odredaba ZKP kojima je normiran postupak po zahtevu za zaštitu zakonitosti i u postupku po zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, ipak i na ovom planu postoje znatna odstupanja. Naime, pored ograničenja u pogledu mogućnosti ulaganja ovog vanrednog pravnog leka i kruga ovlašćenih lica, postoji ograničenje i u pogledu roka za njegovo ulaganje. Tako je predviđeno da se zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude može podneti u roku od mesec dana od dana kada je okrivljeni primio pravnosnažnu presudu (čl. 425. st. 2. ZKP), dok podizanje zahteva za zaštitu zakonitosti nije ograničeno nikakvim rokom. Dalje, predviđeno je da osuđeni i njegov branilac podnose zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude sudu koji je doneo presudu u prvom stepenu, dok zahtev za zaštitu zakonitosti nadležni javni tužilac predaje neposredno sudu nadležnom za odlučivanje. U sudu koji je doneo pobijanu presudu u prvom stepenu zahtev prima predsednik veća, koji može rešenjem odbaciti zahtev koji je neblagovremen ili je podnet od neovlašćenog lica, odnosno ako je podnet zbog osude na krivičnu sankciju zbog kojih se ne može podneti ili po zakonu nije dozvoljen. Ako postoje ove okolnosti zahtev može odbaciti i sud nadležan za odlučivanje (čl. 428. st. 3. ZKP).

Ako predsednik prvostepenog suda ne odbaci zahtev, on će isti dostaviti zajedno sa spisima predmeta sudu nadležnom za odlučivanje. Prema Zakonu o redovnim sudovima SR Srbije sud koji je nadležan za odlučivanje o zahtevu jeste republički vrhovni sud. Izuzetno o zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude može odlučivati i Savezni sud Jugoslavije, ako je pravnosnažnom presudom povređen savezni zakon i ako je takvu presudu u drugom odnosno u trećem stepenu doneo republički odnosno pokrajinski vrhovni sud ili vrhovni vojni sud, a okrivljeni je za krivično delo utvrđeno saveznim zakonom osuđen bezuslovno na kaznu zatvora najmanje jednu godinu ili težu kaznu ili na kaznu maloletničkog zatvora (čl. 426. st. 2. ZKP). Nadležni republički, odnosno pokrajinski vrhovni sud, izuzetno Savezni sud, kad primi zahtev dostaviće jedan primerak zahteva sa spisima predmeta javnom tužiocu koji postupa pred tim sudom, koji može u roku od 15 dana od dana prijema zahteva podneti odgovor na zahtev (čl. 428. st. 4. ZKP). Mada zakonodavac ne predviđa svrhu ovakvog rešenja, ipak se može zaključiti da je dostavljanje zahteva zajedno sa spisima predmeta javnom tužiocu predviđeno sa ciljem da javni tužilac ima određeni uticaj na ishod odlučivanja po zahtevu, jer će nadležni sud, prilikom rešavanja o zahtevu, imati u vidu odgovor javnog tužioca. Prema tome, ovo zakonsko rešenje takođe znači ograničavanje mogućnosti osuđenog da uspe sa svojim zahtevom, ukoliko javni tužilac u svom odgovoru smatra da zahtev nije osnovan, jer ne postoje povrede zakona.

Dalji postupak rešavanja po zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude po pravilu se odvija po odredbama ZKP kojima je normiran postupak po zahtevu za zaštitu zakonitosti. To znači da pred-

sednik veća, odnosno predsednik nadležnog suda imenuje sudiju izvestioca koji je dužan da pripremi predmet za odlučivanje, kojom prilikom će posebno obratiti pažnju na pribavljanje obaveštenja o učinjenim povredama zakona, s obzirom da ovaj zahtev podnosi pojedinac, tj. osuđeni ili njegov branilac. Isto tako, nadležni sud odlučuje o zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude u sednici veća, koje je po pravilu sastavljeno od pet sudija, a izuzetno od devet sudija, ako republički odnosno pokrajinski sud odlučuje o zahtevu protiv presude svog veća. Međutim, Savezni sud odlučuje u opštoj sednici ako je podnet zahtev protiv presude veća toga suda. O zakazanoj sednici veća, odnosno opštoj sednici, obavestiće se osuđeni, odnosno njegov branilac i nadležni javni tužilac. Ako nadležni sud utvrdi da je zahtev za vanredno preispitivanje presude osnovan, doneće presudu kojom će, zavisno od prirode i težine povrede, ili preinačiti pravnosnažnu presudu ili je ukinuti delimično ili u celini ili samo presudu višeg suda i predmet vratiti prvostepenom ili višem sudu na ponovno suđenje. Međutim, izričito je predviđeno da se nadležni sud, rešavajući po ovom zahtevu, ne može ograničiti samo na to da utvrdi povredu zakona, tj. ovom prilikom ne može doneti tzv. deklarativnu presudu, kao što to može učiniti kada rešava po zahtevu za zaštitu zakonitosti (čl. 422. st. 1. ZKP). Pošto zakonodavac nije izričito predvideo nemogućnost donošenja deklarativne presude u drugim sličnim slučajevima, postavlja se pitanje kako će nadležni sud postupiti u tim slučajevima. Naime, u stavu 2. člana 422. ZKP predviđeno je da će Savezni sud, rešavajući po zahtevu za zaštitu zakonitosti, ukinuti odluku ili utvrditi povredu zakona u slučaju kad se krivični postupak vodio za krivično delo utvrđeno republičkim ili pokrajinskim zakonom. Kako zakonodavac nije isključio shodnu primenu ovog stava i na rešavanje po zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, to znači da Savezni sud može doneti iste odluke i po ovom zahtevu, tj. ili će ukinuti takvu pravnosnažnu presudu ili će samo utvrditi povredu zakona. No ako je povreda zakona učinjena na štetu osuđenog, u tom slučaju Savezni sud mora da ukine pravnosnažnu presudu i da predmet vrati prvostepenom ili višem sudu na ponovno odlučivanje, s tim što će ovaj sud prilikom odlučivanja biti vezan zabranom reformatio in peius. Nadležni sud će biti vezan zabranom reformatio in peius i u svim drugim slučajevima kada odlučuje o zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, jer je ovaj vanredni pravni lek predviđen i može se podnositi samo u korist osuđenog. Takođe je nadležni sud vezan i ustanovom beneficium cohaesionis, tj. povlasticom povezanosti, u slučaju ako ima više saosuđenih i ako je samo jedan ili nekoliko njih podneo ovaj zahtev. U ovom slučaju nadležni sud smatraće kao da su svi podneli ovaj zahtev i razmotriće mogućnost primene povlastica i na njih.

Najzad, može doći do ponavljanja krivičnog postupka i na osnovu zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, ako se prilikom rešavanja o ovom zahtevu pojavi znatna sumnja o istinitosti odlučnih činjenica utvrđenih u pravnosnažnoj presudi protiv koje je zahtev podnet. No, smatramo da će ovakvu odluku nadležni sud doneti samo u slučaju ako postoji znatna sumnja o istinitosti onih odlučnih činjenica koje idu u korist osuđenog. Do ovakvog zaključka dolazi se na osnovu

opšteg stava o dejstvu ustanove zabrane reformatio in peius. Naime, ako u ovom slučaju dođe do ukidanja pravnosnažne presude, nadležni sud će narediti da se pred istim ili drugim stvarno nadležnim prvostepenim sudom održi novi glavni pretres, kojom prilikom ovaj sud ne može doneti sudsku odluku kojom bi na bilo koji način pogoršao položaj osuđenog.

Prema tome, kontrola zakonitosti pravnosnažne presude kao najvažnije sudske odluke na osnovu zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude predstavlja određeni doprinos opštoj kontroli zakonitosti u krivičnom postupku, bez obzira na zakonska ograničenja o kojima je napred bilo reči. Naime, zakonodavac je, uvodeći u sistem postojećih vanrednih pravnih lekova ovaj vanredni pravni lek, imao u vidu ne samo uspostavljanje procesne ravnopravnosti između krivičnoprocesnih stranaka u ovom delu krivičnog postupka, već i stvaranje najšire mogućnosti za ostvarivanje osnovnog zadatka krivičnog procesnog prava, tj. potpuno i zakonito rasvetljavanje i rešenje krivične stvari. Da li će se ova intencija zakonodavca i ostvariti, pokazaće praktična primena ovog vanrednog pravnog leka, kojom prilikom će se videti opravdanost njegovog postojanja, kao i njegov doprinos što boljoj i svestranijoj kontroli zakonitosti sudskih odluka. Isto tako, primena ovog pravnog leka u sudskoj praksi omogućiće da se sagledaju dobre i loše strane zakonskog normiranja istog, kako bi se u budućoj reformi na osnovu rezultata sudske prakse otklonili nedostaci u njegovom normiranju.

Prema rezultatima dosadašnje primene ovog vanrednog pravnog leka u praksi nekih sudova, koji su dosta skromni i odnose se na mali broj sudova, može se zaključiti da njegova primena za sada nije brojna. Naime, na području Okružnog suda u Nišu, uključujući i opštinske sudove sa tog područja, od početka primene ovog vanrednog pravnog leka, tj. od 1 jula 1977. godine do kraja 1981. godine, podnet je 31 zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude. Od ovog broja usvojen je samo jedan zahtev. Ostali zahtevi su ili odbačeni ili odbijeni, tj. 10 zahteva je odbačeno, a 20 zahteva je odbijeno. Navedeni zahtevi su odbačeni kao nedozvoljeni zbog toga što su podneti od strane neovlašćenih lica, ili su podneti protiv pravnosnažnih presuda koje se ne mogu pobijati ovim vanrednim pravnim lekom. Među odbijenim zahtevima najveći broj je onih koji su neosnovani zbog toga što nisu postojale povrede zakona u pravnosnažnim presudama, na koje se ukazivalo u zahtevu. Najzad, jedini zahtev za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude koji je usvojen i po njemu doneta pozitivna sudska odluka, odnosi se na povredu prava odbrane okrivljenog.

Do sličnih rezultata dolazi se i u slučaju ako se ovi statistički podaci dobijeni sa područja Okružnog suda u Nišu uporede sa podacima dobijenim za celu teritoriju SR Bosne i Hercegovine za period od tri godine, tj. od 1 jula 1977. god. do kraja 1979. god. Naime, u ovom periodu podneto je Vrhovnom sudu Bosne i Hercegovine 28 zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažnih presuda i to svi u toku 1979. godine. Od podnetih zahteva odbačeno je ili odbijeno 27, a samo jedan zahtev

je usvojen i presuda je ukinuta. Interesantan je podatak da je u ovom istom periodu bilo podneto 60 zahteva za zaštitu zakonitosti od strane nadležnih javnih tužilaca. Od ovog broja odbačeno je ili odbijeno 15 zahteva, a usvojeno je 45 zahteva i 31 pravnosnažna presuda je ukinuta, a 14 pravnosnažnih presuda je preinačeno. Na osnovu ovih statističkih podataka o broju podnetih zahteva za zaštitu zakonitosti i rezultata njihovog rešavanja, zaključuje se da je ovaj vanredni pravni lek mnogobrojniji u sudskoj praksi, a takođe je mnogo efikasniji, jer je veliki broj zahteva usvojen od strane nadležnog suda.[15]

Pored ovog opšteg zaključka u pogledu brojnosti podnetih zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažnih presuda i zahteva za zaštitu zakonitosti, kao i načina njihovog rešavanja, mogu se izvući još neki zaključci. Najpre, mali broj podnetih zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažnih presuda, govori o tome da osuđeni još uvek nedovoljno koriste zakonsku mogućnost za pobijanje pravnosnažnih presuda zbog postojanja pravnih nedostataka. Ovakva situacija je donekle i razumljiva, ako se ima u vidu da je ovaj vanredni pravni lek relativno novijeg datuma. Na ovu situaciju utiče i postojanje klasičnog vanrednog pravnog leka za otklanjanje pravnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama — zahteva za zaštitu zakonitosti, koji se primenjuje dugi niz godina. Ova okolnost je uticala na stvaranje jednog shvatanja prema kojem o kontroli zakonitosti sudskih odluka prvenstveno treba i mora da se brine javni tužilac, kome je to i jedan od osnovnih zadataka. Najzad, na mali broj podnetih zahteva imaju uticaj i zakonski uslovi za njegovo podnošenje, koji su mnogo nepovoljniji u odnosu na uslove koji su predviđeni za podnošenje zahteva za zaštitu zakonitosti.

Što se tiče stava krivičnog suda prema zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, o tome se može delimično zaključivati na osnovu usvojenih zahteva, mada to ne može biti i jedini kriterijum. Naime, krivični sud je dužan da otkloni pravne nedostatke u pravnosnažnim presudama, na koje ukaže osuđeni ili njegov branilac u podnetom zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, naročito ako ovi nedostaci idu na štetu osuđenog. Sem toga, na donošenje odluke krivičnog suda o ovom vanrednom pravnom leku, može imati određeni uticaj i javni tužilac, kome krivični sud dostavlja zahtev i spis predmeta i koji je ovlašćen da može staviti svoj predlog u pogledu opravdanosti ili neopravdanosti podnetog zahteva. Mada ovaj predlog krivični sud ne obavezuje, ipak se može zaključiti, da javni tužilac donekle doprinosi donošenju pozitivne ili negativne sudske odluke po zahtevu za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude.

Najzad, statistički podaci iz sudske prakse na osnovu kojih su izvedeni napred navedeni zaključci su u najmanju ruku skromni. Za potpunije stvaranje zaključaka o praktičnoj primeni ovog vanrednog pravnog leka, potrebno je istraživanje sudske prakse sa mnogo šireg područja.

---

[15] Podaci o broju podnetih zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažnih presuda i zahteva za zaštitu zakonitosti Vrhovnom sudu SR Bosne i Hercegovine, uzeti su iz referata dr Hasana Bakalovića, koji podnesen na Interkatedarskom sastanku Pravnih fakulteta Jugoslavije, koji je održan u Mostaru, 1980. god.

ZAKLJUČAK

Pošto je moguće da se i posle kontrole zakonitosti sudskih odluka u prvostepenom krivičnom postupku i u postupku po redovnim pravnim lekovima, pojave pravni nedostaci u pravnosnažnim sudskim odlukama, zakonodaavc je predvideo mogućnost da se otklone i ovi pravni nedostaci u postupku po vanrednim pravnim lekovima. Međutim, polazeći od postavke da su pravnosnažne sudske odluke po pravilu i izvršne, zakonodavac je bio dosta rigorozan kako u pogledu kruga lica ovlašćenih za davanje inicijative za pokretanje postupka po vanrednim pravnim lekovima, tako i u pogledu uslova koji su potrebni za pokretanje i vođenje ovog postupka.

Naime, predviđeno je da inicijativu za pokretanje postupka po vanrednim pravnim lekovima radi otklanjanja pravnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama može dati samo nadležni javni tužilac i osuđeni sa svojim braniocem. Kao nadležni javni tužilac može biti republički odnosno pokrajinski javni tužilac i Savezni javni tužilac, zavisno od toga koji je sud stvarno nadležan za vođenje ovog postupka. Isto tako, nadležni javni tužilac daje inicijativu za pokretanje postupka po vanrednim pravnim lekovima podnošenjem zahteva za zaštitu zakonitosti, kad smatra da u pravnosnažnim sudskim odlukama postoje pravni nedostaci. Drugi ovlašćeni subjekt za pokretanje ovog postupka je osuđeni sa svojim braniocem, koji daje inicijativu podnošenjem zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude.

Rigoroznost zakonodavca ogleda se i u pogledu propisivanja uslova koji treba da budu ispunjeni da bi mogao da se pokrene i vodi postupak po vanrednim pravnim lekovima. Ova rigoroznost naročito se ogleda u normiranju uslova za davanje inicijative od strane osuđenog i njegovog branioca. Naime, dok nadležni javni tužilac može pobijati sve pravnosnažne sudske odluke zbog postojanja bilo kog pravnog nedostatka u ovim odlukama, dotle osuđeni i njegov branilac može pobijati samo pravnosnažne presude i to zbog postojanja samo nekih taksativno nabrojanih pravnih nedostataka, pod uslovom da je koristio redovne pravne lekove i da je do povrede zakona došlo prilikom donošenja presude od strane prvostepenih sudova.

Prema tome, mada je zakonodavac predvideo ostvarenje istog cilja u postupku po ovim vanrednim pravnim lekovima, tj. otklanjanje pravnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama, ipak postoje dosta velike razlike među ovim vanrednim pravnim lekovima koje dovode do toga da osuđeni nije ravnopravan sa javnim tužiocem u pogledu mogućnosti otklanjanja pravnih nedostataka u pravnosnažnim sudskim odlukama. Zbog ovih okolnosti, smatramo da bi zakonodavac de lege ferenda trebalo da nastoji da ublaži postojeće razlike, stvaranjem povoljnijih uslova za osuđenog, kako bi i on mogao mnogo više da doprinosi otklanjanju pravnih nedostataka u svim pravnosnažnim sudskim odlukama. Ovaj zahtev je na liniji opšte postavke da su ovlašćeni tužilac i okrivljeni procesno ravnopravno stranke u krivičnom postupku, jer se smatra da je zakonodavac imao u vidu ovu postavku prilikom uvođenja zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude u sistem pravnih lekova.

Dr Čedomir Stevanović
professeur adjoint

LE CONTRÔLE DE LA LÉGALITÉ DES DÉCISIONS JUDICIAIRES DANS LA PROCÉDURE PÉNALE

— Deuxième partie —

Résumé

Vu que la possibilité existe qu'à la suite de la mise en application de la procédure pénale de première instance et de la procédure d'après les voies de droit ordinaires, des défauts juridiques se manifestent dans les décisions judiciaires, notre législation judiciaire criminelle a prévu la possibilité de la contestation des décisions judiciaires valables par les voies de droit extraordinaires, par lesquelles l'initiative est donnée pour l'initiation de la procédure de contrôle de la légalité des décisions judiciaires.

L'initiative pour l'initiation de la procédure de contrôle de la légalité des décisions judiciaires d'après les voies de droit extraordinaires peuvent donner le magistrat compétent qui exerce les fonctions de ministère public et le condamné et son défenseur. Le magistrat qui exerce les fonctions de ministère public donne cette initiative en présentant la demande pour la protection de la légalité au tribunal compétent, quant au condamné il engage cette procédure en présentant la demande pour un nouvel examen de la décision valable.

La demande pour la protection de la légalité est la voie de droit extraordinaire dévolutive non-suspensive que présente le magistrat qui exerce les fonections de ministère public contre les décisions judiciaires valables et contre la procédure judiciaire qui a précédé à ces décisions judiciaires valables, si la loi a été violée. En tant que magistrat compétent qui exerce les fonctions de ministère public pour la présentation de la demande relative à la protection de la légalité peut figurer le procureur de la république fédérée ou de la province autonome et le Procureur général fédéral ce qui dépend du fait quelle loi a été enfreinte c'est-à-dire quel tribunal est compétent pour rendre la décision concernent cette voie de droit extraordinaire. Le tribunal pénal rend les décisions concernant la demande pour la protection de la légalité en règle générale dams la séance du conseil composé de cinq juges professionnels. Cependant, si par cette voie de droit extraordinaire est contestée la décision valable dont en dernière instance avait statué le tribunal qui est compétent de statuer sur la demande pour la protection de la légalité, dans ce cas le tribunal statue dans le conseil qui est composé d'un plus grand nombre de membres ou dans la séance générale. De manière plus concrète, la cour suprême de la république fédérée ou la cour suprême de la province autonome statute sur la demande pour la protection de la légalité contre la décision de son tribunal dans la seanse du conseil qui est composé de neufs membres professionels, et la Cour fédérale de Yougoslavie dans la séance générale. Le tribunal compétent peut rendre deux sortes de décisions, à savoir: ce que l'on appelle la décision déclarative et la décision constitutive. Le tribunal compétent adopte la décision déclarative dans le cas que la demande pour la protection de la légalité est présentée aux dépens du condamné, à quelle occasion on constate seulement la violation de la loi, et décision judiciaire de subit pas de changement. La décision constitutive est adoptée dans tous les autres cas et par elle on rend la décision méritoire sur la décision judiciaire valable contestée.

La demande pour le renouvellement de l'examen du jugement valable est de même la voie de droit extraordinaire par laquelle on conteste le jugement valable à cause de la violation de la loi, que peut présenter seulement le condamné ou son défenseur. Cette voie de droit extraordinaire est introduite dans le système des voies de droit par la nouvelle Loi relative à la procédure pénale de 1977. Quoiqu'il y a des analogie déterminées entre cette voie de droi extraordinaire et la demande pour la protection de la légalité, nénamoins cette voie de droit extraordinaire est spécifique. Les spécificités dans cette voie de droit extraordinaire existent tant en matiere des fondements juridiques en raison desquels elle peut être présentée, qu'èn matière des conditions pour sa présentation. En effet, les fondements juridiques sont beaucoup plus restreints par rapport aux fondements jouridiques pour la présentation de la demande relative à la protection légale, par ailleurs le législateur a prévu toute une série de conditions qui en réalité représentent la restriction en ce qui concerne l'utilisation de cette voie de droit extraordinaire de la part du condamné. Il y a des rétrogradations déterminées même en matière de la procédure relative à la demande de réexaminer les jugements valables. Ainsi il est prévu que le condamné ou son défenseur peut présenter cette demande au tribunal qui a prononcé le jugement en première instance dans le délai d'un mois à compter du jour de la réception du jugement valable, et sur la demande statuent la cour suprême de la république fédérée ou la cour suprême da le province autonome, et exceptionnellement la Cour suprême de la Yougoslavie. Enfin, le tribunal compétent statue méritoirement sur cette voie de droi extraordinaire, c'est-à-dire il peut refuser la demande comme étant non-fondée ou adopter la demande et abolir ou modifier le jugement valable contesté.

Dr SLOBODANKA STOJIČIĆ
docent

SAMOUPRAVA U SRBIJI PREMA ZAKONU O OPŠTINAMA IZ 1889. GODINE

Ustav Srbije od 1888. godine predstavlja završnicu procesa programskog prilagođavanja Radikalne stranke sistemu buržoaske vlasti i njenom državnopravnom konstituisanju. Istovremeno, zbog učešća Radikalne stranke, sa izvršenim programskim prilagođavanjem, u kompromisnoj izradi Ustava i njene nesumnjive brojčane premoći nad drugim dvema strankama u uslovima konstituisanog sistema buržoaskog parlamentarizma, predstavlja i početak vladavine Radikalne stranke. Na toj osnovi, preko svoje skupštine i vlade, Stranka je izvršila, donošenjem niza organskih zakona,[1] uvođenje Ustava u život.

Zakon o opštinama iz 1889. godine je jedan od organskih zakona uz Ustav od 1888, preko čijeg donošenja i sadržine će se pratiti odstupanje Radikalne stranke od nekadašnjeg programa samouprave kao osnove i načela ukupne političke organizacije društva i zavođenja sistema lokalne samouprave. Sadržina toga odstupanja data je, istina u odnosu na njegove ranije manifestacije, u konstataciji: »Sistem samouprave, za koji se toliko borila radikalna stranka, zastupajući ga nekada kao sistem celokupne političke organizacije, sada je sveden na sistem lokalne samouprave«.[2]

I

Kompromisni način donošenja Ustava od 1888. godine[3] zadire preko prelaznih odredbi Ustava i u postupak uvođenja Ustava u život. Kako

---

[1] Zakon o opštinama od 25. novembra 1889. godine; Zakon o izborima narodnih poslanika od 25. marta 1890., s izmenama i dopunama od 28. januara 1891. godine; Zakon o istražnim sudijama od 17. aprila 1890. godine; Zakon o uređenju okruga i srezova od 1. jula 1890. godine; Zakon o poslovnom redu u Narodnoj skupštini od 1. novembra 1890., s izmenama od 28. januara 1891. godine; Zakon o ministarskoj odgovornosti od 30. januara 1891. godine; Zakon o Državnom savetu od 2. februara 1891. godine; Zakon o javnim zborovima i udruženjima od 31. marta 1891. godine; Zakon o štampi od 31. marta 1891. godine; Zakon o Glavnoj kontroli od 1. maja 1892. godine; Zakon o poroti od 31. marta 1892. godine.

[2] M. Đorđević, *Razvitak političkih i državnoupravnih ustanova Srbije,* I deo — od kraja XVIII do početka XX veka, 1970, Beograd, str. 241.

[3] S. Stojičić, *Politički i ustavni kompromis u Srbiji 1888. godine,* I deo — *Politički kompromis kao uslov ustavnog kompromisa,* Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1978, Niš, 209—229; II deo — *Ustavni kompromis kao uslov ustavne reforme,* Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, 1979, Niš, 195—230.

je dolazak radikala na vlast bila izvesna činjenica, nije im se bez izvesnih ograničenja mogao ni ovaj postupak u celini prepustiti.

Dva su načina ograničenja radikala da u postupku sprovođenja Ustava iskoriste svoju brojčanu premoć u skupštini u uslovima zavedenog parlamentarizma. Naime, liberali i naprednjaci kao sredstvo u političkoj borbi često su koristili načelnost odredbi Namesničkog ustava od 1869. godine i njegove praznine. Tu praksu stvaranja različitih ustavnih situacija pod istim ustavom, preko političkog zakonodavstva, radikali su oštro kritikovali, tražeći ustavno garantovanje političkih i građanskih prava i sloboda. U izmenjenim političkim uslovima liberali i naprednjaci su insistirali na potpunosti ustavnog regulisanja mnogih ustanova, te su se tako određivali osnova i obim mogućih zakonskih regulisanja tih ustanova. Na taj način radikali su bili onemogućeni, u svome praktikovanju ustava od 1888. godine, da se koriste istim političkim sredstvom. U postupku izrade ustavnog nacrta kroz uži i širi ustavotvorni odbor, radikali su kod mnogih pitanja tražili da se njihovo regulisanje prepusti zakonima, što nije bilo usvojeno. Tako je nastala karakteristika Ustava od 1888. godine da su njegove odredbe detaljne i precizne, što će radikalski prvaci smatrati njegovim nedostatkom. Nalazeći opravdanje i za ovaj nedostatak u prilikama njegovog nastanka i ustavnim borbama koje mu prethode, Stojan Protić, pripadnik grupe beogradskih radikala koji su, u stvari, vodili ustavni kompromis, radi svoga neposrednijeg uključivanja i učešća u vlasti, taj nedostatak čak smatra glavnim: »... glavni mu je nedostatak u tome što je suviše opširan, pa je mnogo toga ušlo u Ustav, što je trebalo da bude ostavljeno zakonu. Takvim načinom ne samo bez potrebe, no i na štetu bržeg i lakšeg razvitka, otežan je rad zakonodavcu, vezane su mu ruke«.[4]

Osim toga, iz razloga što se u novim uslovima kao polovina zakonodavne vlasti preko skupštine sagledala Radikalna stranka, bilo je predviđeno u »Prelaznim naređenjima« Ustava, da se najpre sazove Vanredna narodna skupština 1889. godine. Ona treba da se konstituiše prema privremenom izbornom redu. Nacrt privremenog izbornog reda treba da sastavi uži ustavotvorni odbor, koji ga zatim podnosi Državnom savetu, a kad dobije kraljevu potvrdu imaće snagu zakona (st. I, čl. 203. Ustava). Vanredni saziv Narodne skupštine imao je unapred utvrđen dnevni red. U okviru zakonodavne nadležnosti skupštine na Vanrednom sazivu narodne skupštine doneće se, između ostalih, i zakon o uređenju okruga, srezova i opština (st. VIII, čl. 203. Ustava).

Radikali su još u postupku izrade nacrta ustava reagovali na ove načine ograničavanja njihove buduće vladavine. Kada je Kosta Taušanović u ime Radikalne stranke uslovio usvajanje ustavnog nacrta izmenom u smislu njihovih predloga pojedinih tačaka ustava, među njima je bio i zahtev da se izborni sistem u ustavu samo načelno formuliše, a detaljne odredbe o njemu ostave zakonskom regulisanju.[5] U sporazumu radikala i liberala ovaj zahtev nije u potpunosti usvojen. Znajući šta on

---

[4] S. Protić, *Odlomci iz ustavne i narodne borbe u Srbiji,* knj. II, 1912, Beograd, 244.

[5] Vl. Đorđević, *Gornji dom Srbije,* Otadžbina, knj. XXX, sastanak XIV, str. 560.

znači, liberali su i dalje insistirali da detaljne odredbe o izbornom sistemu ostanu u Ustavu, »ali tako, da se na predlog proste većine glasova jedne narodne skupštine izborna sistema posle šest godina podvrći ustavnoj reviziji«[6] što je Ristić, saopštavajući sporazum postignut u specijalnom odboru, okvalifikovao kao uzajamno popuštanje radikala i liberala. To je i sadržina posebnog člana Ustava.[7]

Poseban postupak za konstituisanje Narodne skupštine vanrednog saziva koji je samim Ustavom predviđen na Velikoj, ustavotvornoj, narodnoj skupštini izazvao je nezadovoljstvo manjine u skupštinskom ustavotvornom odboru. Manjina je tražila da se užem ustavotvornom odboru koji treba da izradi privremeni izborni red »doda ravan broj poslanika Velike narodne skupštine, koje skupština izabere«.[8]

Za izborni sistem bilo je vezano i pitanje administrativne podele zemlje. Osnovni spor oko administrativne podele zemlje bio je u tome 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. Naprednjaci i liberali nisu pristajali na taj deo iz ranijeg radikalskog programa, tražili su iznad srezova još jednu veću administrativnu jedinicu, ali se nisu složili oko broja tih jedinica. Naprednjaci koji su svoje interese sagledali opet u teritorijalnom i administrativnom grupisanju, bili su za podelu zemlje na 6 oblasti. Liberali su, kad već ne može da se održi stara podela na 21 okrug, pristajali da se njihov broj smanji, ali ne na 6. Njihove predloge izmirio je kralj Milan svojim predlogom o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija, što je u užem odboru prihvaćeno većinom glasova. Radikali su protestvovali, pozivajući se na svečano dato obećanje da se u odboru neće rešavati većinom glasova.

U širem ustavotvornom odboru predlog o administrativnoj podeli zemlje na 10 županija naišao je na značajan otpor kod radikala iz naroda. Oni su se pozivali na već ranije postignutu vladinu saglasnost o ukidanju okruga i okružnih načelstava i ponovili potrebu podele zemlje na srezove i opštine.[9] Učestvujući u debati kralj je izjavio da nema ništa protiv uvećanja broja viših jedinica do 15, ali je izričito zahtevao da se njihov broj odredi ustavom a ne zakonom.[10] Time je odredio i granicu kompromisa u pitanju administrativne podele zemlje. Odlučeno je, većinom glasova, uz kraljevo vešto vođenje postupka glasanja, da podela na 10 županija uđe u ustavni nacrt.

---

[6] Isto, knj. XXXI, sastanak XV, str. 85.

[7] Član 202. Ustava; Ustavnoj reviziji mogli su se podvrći samo 6 članova (čl. 89, 90, 91, 92, 93 i 94. Ustava) od ukupno 27 članova kojima se reguliše izborni sistem. Ustav od 1869. godine ima samo 8 članova o izbornom sistemu. Čak ni odredbe o trogodišnjem izboru narodnih poslanika i o javnom glasanju nisu ušle u Ustav, iako su ustavnog karaktera.

[8] Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888. godine, str. 94.

[9] Govor Ranka Tajsića, pop Marka Petrovića, Sime Nestorovića, pop Danila Anđelkovića, Dimitrija Katića, Koste Taušanovića; Otadžbina, knj. XXVI, str. 442—449.

[10] Isto, 461.

Međutim, to nije bilo i konačno rešenje pitanja administrativne podele zemlje. Istina ništa se načelno nije izmenilo, jer su uvedene dve jedinice između države i opštine. Naknadnim sporazumom radikala i liberala zemlja se administrativno deli na 15 okruga, što je ustavna odredba, s tim da se broj srezova može odrediti zakonom.

Na Ustavotvornoj skupštini mišljenje odborske manjine i diskusija radikalskih poslanika je podsećala na nekadašnji program radikalne stranke i u pitanju administrativne podele zemlje. »Kraljevina Srbija deli se na okruge, a okruzi na opštine što se ima zakonom urediti« — bio je predlog odborske manjine za sadržinu osporenog člana 5 nacrta ustava.[11] Ranko Tajsić je to obrazložio: »Ukinuće načelstva što smo tražili, to nije nova stvar. To je naše mišljenje od više godina; i ranije su vlade to priznale kao umesno«.[12]

I u materiji regulisanja položaja opština i opštinskih samoupravnih organa Ustav od 1888. godine je detaljniji, i u odnosu na Ustav od 1869. godine i u odnosu na težnje radikala da se mnoga pitanja prepuste zakonskom regulisanju, tj. faktičkom položaju i odnosu političkih snaga. Te odredbe nisu posebno bile predmet debate u postupku izrade ustavnog nacrta, jer su u Ustav ušle kao izraz ranije dostignutog stepena razvitka elemenata samoupravnih shvatanja i prakse u Srbiji, čemu je radikalna stranka svojim programom i svojom borbom za opštinu mnogo doprinela. Ti su se elementi i našli u Ustavu, ali u meri i na način, u okvirima sistema državne organizacije, koji su ih uklapali u sistem svoje lokalne samouprave (na nivou okruga, sreza i opštine). Radikalna stranka se je definitivno, svojim učešćem u kompromisnoj izdari ustava, oprostila od svog shvatanja samouprave kao osnove i načela političke organizacije vlasti od opštine do skupštine.

Poseban deo Ustava (IX) pod naslovom »Okruzi, srezovi i opštine« reguliše položaj lokalnih samoupravnih organa. Predviđene su okružne, sreske i opštinske samoupravne vlasti, ali je detaljnije i određenije regulisana samo opštinska samoupravna vlast.

Uz državne upravne vlasti u okruzima postoje i okružni samoupravni organi — okružne skupštine i stalni okružni odbori. Njihova nadležnost je načelno obeležena u domenu prosvetnih, privrednih, saobraćajnih, sanitetskih i finansijskih okružnih interesa.

Opštine imaju svoju samoupravu. Za vršenje opštinskih poslova u opštini postoje opštinski sud, opštinski odbor i opštinski zbor. (čl. 162 Ustava). Opštinski izbori su neposredni (čl. 163.). Nema adekvatne odredbe za okružne izbore. Zajedničkom odredbom određuje se pravo glasanja i na opštinskim i na okružnim izborima. To pravo ima svaki srpski građanin, član dotične opštine ili okruga, koji, uz druge zakonske uslove, plaća državi 15 din. neposredne poreze na godinu. Kao i kod skupštinskih izbora, radikali su uspeli i ovde, da krug birača, preko neznatnog ublažavanja ustanove cenzusa, prošire zadrugarima koji su navršili 21 godinu, bez obzira na iznos neposredne poreze koju plaćaju (čl. 164. Ustava).

---

[11] Stenografske beleške Velike ustavotvorne skupštine 1888., s. 92.

[12] Isto, 102.

Ustavom je određen i odnos između samoupravnih organa vlasti i samoupravnih i državnih vlasti. Time je određena i mera samouprave koja se daje samoupravnim vlastima, odnosno postavljaju joj se ograničenja, čak i u odnosu između okružnih i opštinskih samoupravnih vlasti, jer okružna samouprava nije dosledno do kraja izvedena. Ustanovljava se sistem lokalne samouprave i u njenim okvirima takav odnos je razumljiv.

Opštinske vlasti, kao i okružne skupštine i stalni okružni odbori, pored opštinskih i okružnih poslova u svojim krugovima dužne su vršiti i državne poslove koje im zakoni odrede (čl. 165.). Obim postojećih opština ne može se menjati niti se nove opštine mogu stvarati bez odobrenja zakonodavne vlasti (čl. 166.). Okružni i sreski prirez ne mogu se ustanoviti bez odobrenja okružne skupštine, a opštinski prirez bez odobrenja opštinskog zbora. (čl. 168.).

U ove uske ustavne okvire za spuštanje vlasti na najširu društvenu osnovu radikali su imali da uklapaju najšire shvatanje samoupravnog načela iz svog nekadašnjeg programa. Ti okviri lokalne samouprave u sistemu buržoaske organizacije vlasti nisu bili dovoljni za shvatanje samouprave iz ranijeg programa Radikalne stranke, ali ni Radikalna stranka nije bila više politički tako isključiva da je sebe sagledala samo preko svog nekadašnjeg programa. Političko iskustvo koje je sticala posle Timočke bune, kroz više etapa političkog kompromisa kojima se u celini pripremao ustavni kompromis kao način ustavne promene, učinio ju je spremnijom, na njenom putu ka vlasti, za prihvatanje te vlasti preko odricanja od nekadašnjeg radikalizma. Pa i u onom delu programa o samoupravi u kome ju je odricanje vodilo ka lokalnoj samoupravi.

Etape na tome putu su upravo predmet daljih razmatranja.

II

Od svog formiranja 1881. godine do donošenja zakona o opštinama iz 1889. godine, Radikalna stranka je kroz svoj program više puta objavila i svoje viđenje samoupravnog konstituisanja sreza i opštine. Njihovo navođenje ilustruje put transformacije tih pogleda od samouprave kao osnove i načela ukupne političke organizacije do lokalne samouprave u sistemu buržoaske državnosti.

U svom prvom programu iz 1881. godine, pored načela narodnog suvereniteta, bitno je istaknuto i načelo samouprave, kao protivteža birokratskoj sistemi u Srbiji. Predviđeno je ukidanje okružnih načelstava, napuštanje dosadašnje podele zemlje na okruge i zavođenje podele na srezove i opštine. Opštine i srezovi treba da se urede po načelu samouprave. Srezovi treba da budu dovoljno veliki, da bi bili i finansijski jaki za uspešno vršenje ekonomskih, prosvetnih i zdravstveno-policijskih zahteva.

Razrađujući kroz više članaka u listu »Samouprava« ovaj deo programa svoje stranke, Raša Milošević, jedan od osnivača stranke i član Glavnog odbora Radikalne stranke, u pristupu materiji navodi najpre gledišta stranke: »da administrativne opštine treba da su velike, što veće; da se opštinama dade potpuna samouprava; da se ukinu načelstva; da se povećaju srezovi, koji bi došli u neposrednu saradnju sa centralnom

vlašću; da se ukine Državni savet; i da se uopšte izvede široka samouprava, na principu izbornog prava«.[13]

Raša Milošević u svojim člancima razrađuje »opšti nacrt državnog uređenja, osnovanog na načelu samouprave i izbornog prava«. Ta dva načela su ono po čemu se Radikalna stranka razlikuje od drugih političkih stranaka: »... ni jedna druga politička partija ne želi opštinsku samoupravu, a još manje sresku samoupravu i izborno načelo. Samo radikalna partija teži da se vlast u zemlji decentrališe, traži potpuno opštinsku i sresku samoupravu i izborno načelo«.[14] »Prema organizaciji koju je radikalna stranka istakla na svojoj političkoj zastavi, Srbija bi se podelila na opštine i srezove, a skup opština i srezova sastavljao bi državu. Od uređenja prva dva politička tela zavisi i uređenje same države«.[15]

Sa takvih polaznih osnova Milošević bliže razrađuje organizaciju sreza. Narod u srezu prenosi svoju vlast na sresku skupštinu, skupštinski nadzorni odbor i sresku upravu. Sreska skupština je najvažniji organ sreske samoupravne vlasti i sastoji se od poslanika neposredno izabranih. Ona donosi zaključke i zakone koji su obavezni za ceo srez. Utvrđuje sreski budžet i bira na određeno vreme sreske činovnike. Skupština sreza bira i skupštinski nadzorni odbor, koji se sastoji od pet sreskih poslanika. Taj odbor je kontrolna vlast u srezu, stara se o izvršenju zaključaka i zakona sreske skupštine i kontroliše rad sreskih činovnika. Sresku upravu takođe bira sreska skupština i ona je najviša sudska, upravna i izvršna vlast u srezu.

Veza sreza sa državom sastoji se u obavezi sreske skupštine da vladi saopšti svoja rešenja, na koja vlada može staviti prigovor. Vladin prigovor se na sreskoj skupštini razmatra, pa ako ga skupština sreza ne usvoji, žali se Narodnoj skupštini, čije je rešenje konačno.

U nacrtu ustava Radikalne stranke od 1883. godine predviđeno je da se zemlja administrativno deli na opštine i srezove; obe administrativne jedinice, u svojim unutrašnjim, i sreskim i opštinskim poslovima, su samoupravne. Najviša vlast u srezu je sreska skupština, a u opštini zbor svih punoletnih građana, koji uživaju politička prava. Poslanike za sresku skupštinu biraju svi punopravni građani sreza koji uživaju politička prava. Sreska skupština se sastaje svake godine i sreskim poslovima upravlja samostalno. Ona bira sreske činovnike na 10 godina, koji sastavljaju sresku upravu i za svoj rad su odgovorni sreskoj skupštini. Opštinski zbir bira i zbacuje opštinsku upravu. Opštine su dužne vršiti i državne i sreske poslove koje zakon naređuje. Za nevršenje tih poslova može ih državna ili sreska vlast tužiti redovnom sudu. Na ovim načelima će se bliže, posebnim zakonima, regulisati opštine i srezovi.

Posle Timočke bune, 1886. godine, oživljavajući svoju aktivnost u izmenjenim političkim uslovima, Radikalna stranka je na skupu svojih prvaka u Nišu dala svoj novi ustavni program, u formi odgovora na tri pitanja kralja Milana. U delu toga odgovora, gde su dati »politički nazori i najpreči zahtevi u nekoliko tačaka« u smislu konkretnih mera

---

[13] R. Milošević, *Timočka buna 1883. godine, Uspomene,* 1923, Beograd, str. 61.
[14] Isto, 63.
[15] Isto, 70.

koje se pre promene ustava moraju ispuniti, radikali su istakli i zahtev da se privremeno, na osnovu čl. 56. Ustava od 1869. godine, uvede u život zakon o opštinama koji je 1882. godine skupština usvojila. Taj zakon o opštinama je nastao na predlog naprednjačke vlade u kratkom periodu zalaganja za slobodouman program reformi u unutrašnjoj politici, u kojoj situaciji su radikali u opoziciji uspeli mnogo toga iz domena opštinske samouprave da sačuvaju. Taj zakon nikada nije stupio na snagu, zbog nastalih događaja oko ostavke radikala, prvih i drugih dopunskih izbora i formiranja »dvoglasačke skupštine«. Radikali sada traže njegovo uvođenje u život, jer je mnogo više no tada važeći zakon o opštinama iz 1884. godine, koji je naprednjačka vlada takođe donela, obezbeđivao opštinsku samostalnost od državne vlasti.

Takođe u ovom delu radikali traže da se sadašnja skupština raspusti, da se najdalje za mesec dana raspišu novi izbori i da nova skupština već u prvoj sesiji, a u cilju pripreme za ustavnu promenu, donese zakone: o opštinama, o štampi, o udruženjima, o zborovima i o ličnoj bezbednosti.

U drugom delu tzv. niških odluka nalaze se bitne osnove na kojima se ima izvršiti promena ustava. To je u stvari novi program Radikalne stranke za ustavnu reformu. U tačci 11. predviđeno je da se Ustavom ima utvrditi administrativna podela zemlje na opštine i srezove, »koje će se organizovati u glavnom po načelu samouprave, a pod izvesnom državnom kontrolom«.[16] Ovaj program Radikalne stranke će biti osnova na kojoj će, za njegovo ostvarenje, 1886. godine radikali i liberali udružiti svoje snage.

Novu priliku da saopšte svoj program radikalima će opet dati kralj Milan, koji ih je posle raskida liberalno-radikalnog saveza, preko skupštinskog kluba Radikalne stranke, pozvao da formiraju čistu radikalnu vladu. To je program koji je radikalni skupštinski klub podneo na zahtev kralja 18. decembra 1887. godine.[17] U tom programu radikali su izlagali svoju tekuću politiku i on sadrži granice delovanja u kojima će se kretati radikalna vlada, ukoliko bude formirana, i to samo u delokrugu skupštinskoga rada. U političkom pogledu program nove vlade, između ostalog, obuhvata i donošenje novog zakona o opštinama »na načelu samouprave pod rezervom da državi bude ostavljeno potrebno jemstvo za izvršenje državnih poslova od strane opštine«. Za izradu novog zakona kao osnova imao bi da posluži opštinski zakon iz 1875. godine.

Posle sporazuma radikalskog skupštinskog kluba i kralja Milana, kako su i sami radikalski prvaci nazvali ovaj svoj program tekuće politike, formirana je, 19. 12. 1887. čisto radikalska vlada Save Grujića. Ta vlada je uskoro raspustila Narodnu skupštinu i raspisala nove skupštinske izbore. Sa svojom skupštinom Radikalna stranka je prišla ostvarenju svog političkog programa. I to na način koji je nekada i sama smatrala nepravilnim — uoči ustavne promene, koju je takođe naznačila u svom programu, nadovezujući se na započeti rad formiranog ustavotvor-

---

[16] St. Protić, *Odlomci...*, knj. II, str. 40—47.

[17] Isto, str. 104.

nog odbora iz vremena savezne vlade. Pristupili su promeni zakona u materiji koja je ustavom morala biti obuhvaćena.

Svojoj skupštini 1888. godine Radikalna vlada je podnela predlog zakona o opštinama, skupštinski postupak za njegovo donošenje je okončan i on će se ovde posebno posmatrati sa gledišta odstupanja kojima je Radikalna stranka u materiji opštinske samouprave ovde pristupila. Samo to pomeranje od samoupravno organizovanog sreza i sreskih vlasti ka samoupravnom konstituisanju opštine i opštinskih vlasti u okviru stare centralizovane administrativne podele na okruge, srezove i opštine, kome se u konkretnim uslovima pristupa, radikale je sve više udaljavalo od samouprave kao načela celokupne državne organizacije i približavalo shvatanjima o lokalnoj samoupravi.

Kada je radikalska skupština završila svoj deo posla, posle mnogih burnih scena i oštrih diskusija oko pojedinih odredbi ovog zakona, kralj Milan je, odbijanjem da ga potpiše, raskinuo sporazum sa radikalima i formirao vladu Nikole Hristića (14. aprila 1888. godine) Bio je to uvod u neposredne pripreme za donošenje novog Ustava.

Zakon o opštinama koji je 1888. godine izradila radikalska skupština bio je višestruko potreban Radikalnoj stranci u odnosu na njen novi položaj. On će joj pokazati u kojoj meri mora da se drži starog programa, s obzirom da je u njenim redovima postojao jak otpor napuštanju toga programa, koje je napuštanje sve više postajalo politička praksa radikalskoga vođstva. Isto tako, pokazaće joj u kojoj meri mora da prihvata zahteve koji se pred stranku postavljaju kao uslov njenog dolaska na vlast. Ali, situacija se osložavala i time, što je i meru odstupanja i meru prihvatanja pored Radikalne stranke trebalo da ocenjuju i drugi politički faktori u zemlji koji će u predstojećoj ustavnoj promeni takođe biti učesnici u raspodeli, kroz sam Ustav, društvene i političke moći u zemlji. I to sve trebalo je da se vidi na opštinskom pitanju kao čisto »radikalskom pitanju« i opštini kao »davnašnjoj snazi i slabosti radikalnoj«.

Ministar unutrašnjih dela je radikalskoj skupštini na samom početku njenog rada podneo predlog zakona o opštinama.[18]

Već prvi član predloga odredio je granice i mogućnosti samoupravnog konstituisanja opštine i njen odnos prema državnoj vlasti. Opština je u Srbiji politička i administrativna jedinica, koja je »u svojim čisto opštinskim poslovima« samoupravna. U drugom stavu prvog člana opština se posmatra kao deo državne celine i izvršilac zemaljskih zakona i zakonskih naredbi državne vlasti. U toj delatnosti ona podleže zemaljskim zakonima i nadzoru državne upravne vlasti po odredbama ovog zakona.

Ali ovaj član predloga nije ostao neizmenjen. Na predlog zakonodavnog skupštinskog odbora izbrisana je reč »čisto«, pa je ostalo da je opština samoupravna u opštinskim poslovima.[19] Izgleda, na prvi pogled, da se radi o neznatnoj, više terminološkoj izmeni. Međutim, veći deo

---

[18] Stenografske beleške Narodne skupštine držane 1888. godine, k. II, str. 25—52.

[19] Isto, 534.

poslova je mogao biti opštinski, no čisto opštinski, što je prostor stvoren ovom izmenom i prepušten praksi opštinske samouprave da ga osvaja.

Najveću debatu izazvao je prelog čl. 2., kojim se određuje veličina opštine preko broja poreskih glava u pojedinim opštinama.[20] Radikalna stranka našla se u ovom pitanju u procepu između svoga programa o velikim opštinama i nezadovoljstva naroda zbog prakse naprednjačke vlade na grupisanju opština prema zakonu o opštinama iz 1884. godine. Narodna skupština posle pada naprednjačke vlade, 1886. godine, bila je pretrpana žalbama na takvo stanje i molbama za rasgrupisavanje opština. Ta dilema — program, državni razlog ili narodni zahtev — se u punoj meri pokazala u debati o ovom članu predloga.

Prema predlogu čl. 2., opština ne može da ima manje od 350 poreskih glava. Zakonodavni odbor se podelio na većinu i manjinu. Većina je predlog od 350 poreskih glava svela na 300, a manjina na 200 poreskih glava.

Radikalna stranka je ideju o velikoj opštini (srezu), teoretski razrađenu, prihvatila od Svetozara Markovića. U velikoj opštini se sagledala ustanova dovoljno materijalno sposobna za samostalan život. To je u debati naročito istaknuto. Za veliku opštinu se vezivala mogućnost ostvarenja opštinske samostalnosti: »Od kako se zna radikalna stranka je uvek zastupala da opštine budu što jače... što god ima manje poreskih glava u opštini, to ima manje samouprave u opštini«.[21] »Zakonom ovim o opštinama oćemo da damo autonomiju opštinama. To je glavno odakle se polazi u drugoj tački, a kako se to reši takvo će uređenje i ostati... Mi koji pripadamo radikalnoj partiji težimo za tim, da imamo samostalne opštine, srezove i državu. To načelo samo provejava kroz nas, to načelo mi hoćemo i da ostvarimo. A načelo će se ostvariti samo onda ako te opštine mogu da izdrže što jače i što sigurnije finansijske teškoće i izdatke koje svaka opština snosi«.[22]

Protiv stvaranja velikih opština radikali nisu bili ni 1884. godine, kada je naprednjačka vlada iz svojih stranačkih interesa pristupila grupisanju opština, ali su se prvi susreli sa posledicama prakse grupisanja opština i na njihovu zamisao o velikoj opštini. »Ali, na žalost, ta je lepa misao proigrana. Zato što opštine nisu grupisane onako kako je trebalo, narod je osetio najveću nepravdu. A to je sve skupa sobom donelo, te je i najbolja misao profanisana«.[23] — ostalo im je da konstatuju i sada kod donošenja novog zakona o opštinama. Iz političkih razloga zaista stranka koja je prvi put na vlasti nije mogla da zanemari više stotina zahteva, u vidu žalbi i molbi, za razgrupisavanje opština. »Mi smo ovde pri pravljenju ovog zakona birali između raspoloženja narodnjeg i potrebe da opština ima uslova za život i moć kojom može da živi i radi« — objašnjavao je dilemu Marko Petrović.[24] Veliku obavezu

---

[20] Isto, 535—553.

[21] Isto, govor Novaka Miloševića, str. 541.

[22] Isto, 547—548.

[23] Isto, 536.

[24] Isto, 537.

radikali su imali i prema svojim biračima, na čije su se poruke sa željama za razgrupisavanje opština često pozivali.[25]

Odborska manjina je pošla od toga da i odborska većina svojim predlogom i vlada u projektu već odstupaju od ranijeg radikalnog programa: »Mi svi, osobito vi sa sela mislim da ste poneli uverenje da narod traži pošto poto, da se otrese toga stanja. Vlada, kad je podnela ovaj predlog i ona je to priznala. Vidi se da su opštine kakve su danas nepraktično grupisane. I zaista po mom mišljenju vlada bi bolje učinila da je predložila da se opštine ponovo grupišu, i da se odredi ona jedinica od 500 poreskih glava. Ali, vlada je idući za strujom narodnog mišljenja svela opštine na 350, a većina na 300. Manjina je kazala da bude 200. Dakle kad opština nije od 500 glava, onda ona više nije jaka finansijska snaga bilo od 300 bilo od 200 ... onda manjina rukovodi se drugim razlozima«.[26]

Na kraju debate, u svojoj reči, ministar unutrašnjih dela Svetozar Milosavljević pristao je na rešenje koje Skupština usvoji, izjavivši da nema ništa protiv predloga odborske manjine.[27] Posle poimeničnog glasanja 171 poslanika rezultat je bio: za mišljenje odborske većine 83 glasa, protiv predloga odborske većine, a za predlog odborske manjine (200 poreskih glava) 88 glasova.[28]

Na otpor poslanika naišao je vladin predlog poslednje tačke čl. 11, kojom se predviđa, da u slučaju kada opštinski sud (inače nadležan za sazivanje opštinskog zbora) neće da sazove zbor, onda ga saziva nadzorna vlast, na molbu odbora ili građana, a odgovorna lica u opštinskom sudu kažnjava sa 200—500 dinara za nevršenje dužnosti. Svoje mišljenje u odboru je izdvojio Spasoje Radosavljević: »Ja ne znam što se odmah pribegava vlasti, kad postoji opštinski odbor. Ja mislim da odbor treba podići na stepen kontrole. U slučaju kad ni odbor ne bi sazvao zbor, onda tek da se traži pomoć od nadzorne vlasti«.[29] Podrška koju je među poslanicima dobio (Dimitrije Katić, Novak Milošević, Aleksa Radojević, Milosav Stepanović) naterala je ministra unutrašnjih dela da odlučnije brani svoj predlog. Na skupštinu to nije delovalo, ona je predloženu odredbu s primedbama vratila odboru na preradu. Ipak, zakonodavni skupštinski odbor ostao je kod prvobitnog predloga, što je na kraju i usvojeno.[30] Ministrova odbrana ovog stava u odboru je bila uspešnija.

Član 12. predloga, kojim se određuje visina izbornog cenzusa (15 dinara neposredne poreze), pretrpeo je izmenu (10 dinara neposredne poreze).[31] I ovde se pokušalo sa sprovođenjem radikalskog programa u delu izbornog načela. Odborska većina je istakla predlog da na opštinskom zboru pravo glasa imaju svi punoletni članovi opštine, koji plaćaju ma koji iznos neposredne poreze. Ministar unutrašnjih dela, odmah

---

[25] Pop Andreja Ljubičić, Aleksa Nešić, Ljuba Milojević.

[26] Stenografske beleške Narodne skupštine držane 1888. godine, knj. II, str. 536.

[27] Isto, 550.

[28] Isto, 551.

[29] Isto, 599.

[30] Isto, 906.

[31] Isto, 601.

posle izveštaja odborske većine, ublažava predlog od 15 dinara neposredne godišnje poreze i predlaže cenzus od 10 dinara. U debati koja se zatim razvila interesantno je bilo stalno pozivanje na raniji program Radikalne stranke kao i iznošenje razloga za njegovo napuštanje, čime su se argumentisali suprotni predlozi.

Učestvujući u debati na samom početku, Pera Maksimović je dao ton čitavoj debati: »Po sadržini ovaj je član važan po svojoj načelnoj vrednosti. Radikalna stranka je prigrlila načelo demokracije, pa sa tog načela polazeći ja sam i usvojio načelo oličeno u mišljenju odborske većine, koja odbacuje cenzus. Ovo načelo uostalom nije nova stvar«.[32] Poziva se i na odgovarajuću odredbu Ustava od 1869. godine (čl. 46. Ustava o ravnopravnosti građana pred zakonom) i zakon o opštinama iz 1875. godine koji je pravo glasa priznavao svim građanima koji plaćaju građanski danak. Zatim nastavlja: »Pa zato i po tome ja ne mogu dovoljno razloga da nađem šta je vladu pobudilo da podnese takav projekt toga člana kojim se oće i na dalje da održi veza sa današnjim zakonom. Iako je vlada pristala da se malo u napred krene, to opet nije ništa, jer mi treba načelo koje smo ispovedali i koje smo svagda branili do kraja da izvedemo«. Na kraju apeluje na svoje političke drugove da prihvate predlog odborske većine, sa obrazloženjem da je »rok plaćanja već prispeo«: »... ja smatram da je danas došao dan, da vraćamo narodu koji nas je zadužio, jer je on tome programu 7—8 godina poklanjao svoju veru i svagda nas svojim poverenjem odlikovao«.[33]

Tako se pitao i Ranko Tajsić: »Ja ne mogu da predstavim kakvi su to ljudi koji su ovu gnusnu podelu i u ovaj nov projekt zakona uneli; a pre su ispovedali slobodu i načelo ravnopravnosti, pa je čudo da su oni mogli ovo da i u novi zakon unesu. Ovo je glavna hrđava strana u ovom zakonu, protiv koje se narod večno borio, i pod istom stenjao«.[34]

Na prigovor, mahom od malobrojno prisutnih liberala, da je napredak ipak veliki, jer je cenzus od 30 dinara spušten na deset (Kundović) i da je ovo »lepa tema za one koji misle da se time popularišu«, radikali su odgovorili: »Mi svi znamo da su svi liberali bogati ljudi i da su sebi napravili kapitale i bogatstvo, a kod nas je sve sama sirotinja. Zar mi da nemamo pravo glasanja?«[35] Još jači su bili argumenti o neravnomernoj raspodeli dužnosti i obaveza na siromahe i bogataše, naročito u ratnim uslovima, što je išlo do rasprava o poštenju siromašnih i nepoštenju bogataša.

U odbranu vladinog predloga govorili su Jovan Đaja, Giga Geršić, ministar pravde i naravno ministar unutrašnjih dela, Svetozar Milosavljević, ističući argumente postepenosti, celishodnosti i reda i zakonitosti u državi koji diktiraju uvođenje cenzusa.

Jovan Đaja je istakao opasnost od reakcije ako bi »poslušali naše doktrinare i savete njiove, te odmah na prvom koraku radikalnoga preobražaja ukinuli svaki cenzus«.[36] Veliki je napredak i za njega »kad mi

---

[32] Isto, 602.
[33] Isto, 604.
[34] Isto, 608.
[35] Isto, 611.
[36] Isto, 613.

od 30 dinara glasačkog cenzusa silazimo na 10«, time se, prema prilikama za sada treba zadovoljiti, »a zbog popularnih reči ne treba da uzakonjujemo ono što se odmah ne može ostvariti«. »Kad bude svo društveno stanje na savršenijem stepenu i na većoj visini, onda će se moći prava ravnopravnost izvesti, a ne samo o njoj pisati«.[37]

Odgovorio mu je pop Danilo Anđelković: »... ja mislim da je ovo pitanje najvažnije i oni koji su bili najviše pisali po novinama od kako je organizovana naša stranka, oni danas baš ustaju protivu toga i traže ograničenje — cenzus, to niti je dostojno niti korektno od njihove strane«.[38]

Otvorenije je insistirao na principu postepenosti i celishodnosti, odnosno praktične korisnosti izbornog cenzusa ministar pravde i profesor Velike škole Giga Geršić: »Mi koji smo se ovde sastali da radimo o političkoj i administrativnoj organizaciji našeg naroda, kako mi koji sedimo onde kao vlada, tako i vi koji sedite na skupštinskim klupama, zastupali smo izvesno načelo i s tim načelom smo i došli na ovo mesto i došli da ta načela i ostvarimo... No samo mi smo mislili, da treba ta načela da se ostvaruju oprezno i obazrivo kako ne bi samo proparadirali i kako se ne bi s tim načelom samo poigrali, pa posle opet da nastane neko drugo stanje, da nastane reakcija, pa posle da jadikujemo i kukamo zato što nismo umeli bolje to da udesimo«.[39]

Nove argumente za usvajanje vladinog predloga dao je ministar unutrašnjih dela, dodajući i elemenat reda u državi: »Neku su govorili kako su radikali proglašavali velike slobode i ravnopravnost. Ja kad god sam na to mislio, uvek sam mislio da bude slobode, ali sa redom. Držeći se toga načela, ja sam tako zakon i načinio, da bude sloboda, ali da bude i reda«.[40] No svakako da je na konačnu odluku najviše uticala njegova izjava: »Vlada ostaje pri svom predlogu. Ako se ovaj predlog ne primi, biću prinuđen da ceo projekat uzmem natrag«.[41] To je ipak bio najjači argument. Skupština je većinom glasova usvojila predlog o biračkom cenzusu od 10 dinara neposredne poreze godišnje. Izvesno ublažavanje ove odredbe postignuto je mogućnošću da svi punoletni zadrugari imaju pravo glasanja na zboru bez obzira na veličinu poreze koju plaćaju. Tu će istu formulaciju prihvatiti i liberali kao ustupak radikalima u ustavotvornom odboru, kada su posebnim sporazumom pristali na to neznatno ublažavanje biračkog cenzusa od 15 dinara koji je Ustavom od 1888. godine zaveden, iako su radikali i ovde pristali na zavođenje cenzusa od 10 dinara neposredne godišnje poreze.[42]

Međutim, radikali koji su odlučnije od svoje vlade branili ideje o velikoj opštini i ukidanju biračkog cenzusa, nisu tako postupali u materiji nadzora državne vlasti nad opštinama. Tu su više bili na pozicijama partijske pripadnosti u uslovima postojanja svoje vlade i svoje skupštine, što je naročito došlo do izražaja kada im je liberal Velizar Kundo-

---

37 Isto.
38 Stenografske beleške..., str. 614.
39 Isto, 615.
40 Isto, 618.
41 Isto.
42 Otadžbina, knj. XXX, XIV sastanak, str. 560—562.

vić predložio da se centar nadzora nad opštinama od vlade (ministra unutrašnjih dela) pomeri ka Državnom savetu. To se pokazalo kod predloga čl. 81. po kome je nadzorna državna vlast u slučaju kad predsednik, kmetovi ili njihovi pomoćnici neće da vrše zakonske propise ili zakonite naredbe državne vlasti, može da ih kazni gubitkom plate do tri meseca, a u ponovljenom slučaju predložiti zboru ili pretpostavljenoj vlasti da ih od dužnosti razreši. Odbor je to pravo od pretpostavljene nadzorne vlasti preneo na ministra unutrašnjih dela.

U odboru je svoje mišljenje izdvojio liberal Velizar Kundović. Po njemu, i naprednjački zakon iz 1881. godine bio je napredniji od ovoga, jer nije predviđao zbacivanje kmetova od nadzorne vlasti. Kad je taj projekat podnesen, »izvesna gospoda koja su tada predstavljali opoziciju radikalne stranke, kao što je bio Rista Popović, pop Marko, Ranko Tajsić, Paja Vuković i Katić, oni ne samo, što nisu dozvolili da državna vlast zbacuje kmetove, nego nisu ni to hteli da ih ona može kazniti. Takovo je onda njihovo radikalno gledište bilo. A sada vidite sami, ima li sličnosti sadanji njihov rad prema pređašnjem govoru, i kakova je njihova dosljednost u radu. Je li to načelno gledište neka sami cene«.[43] Prebacio im je i predlog da se kmetovi kažnjavaju platom, jer se samo činovnici kazne gubitkom plate, a opštinski časnici nisu činovnici. I to je smatrao odstupanjem od programa: »Vi koji ste neprestano pravili opštinsku samoupravu, koji ste tu samoupravu smatrali kao simbol vaše vere, vi sada idete natrag, vi retèrirate sa vašim programom«.[44] Najzad je rekao i šta hoće: da neposlušne kmetove ne zbacuje politička ličnost (ministar unutrašnjih dela), nego da se to prenese na Državni savet kao administrativno telo.

Radikali su odgovorili sa stranačkih pozicija takođe, ali mnogo jačih. Sastav saveta je takav da se osnovano sumnja u iskrenost ljudi »koji mogu biti raspoloženi ovako i onako naspram vladajuće partije«. »Mi imamo osnova da sumnjamo, što dve partije, koje stoje naspram nas i koji su jedino u savetu zastupljeni, stoje dušmanski raspoložene. Oni gledaju da oglase u svakom našem malo slobodoumnijem radu... prljavo delo državnog izdajstva«.[45] Tim stanjem koje se »dokazuje i delom i slovom i štampom i svim ponašanjem njihovim spram nas«, kao da se htelo da objasni i opravda odstupanje od ranijeg programa ponašanja: »Stojeći pred takvim stanjem, mi smo morali vrlo obazrivo da pravimo ovaj zakon i starali smo se uprav da se postigne ono načelo sadašnje vlade i sadašnje skupštine, izrečeno u prvoj skupštinskoj sednici, prilikom primanja uprave zemaljske u naše ruke, a to je načelo: 'da se u celom radu našem vazda izmiri sloboda sa redom'«.[46] I Novak Milošević je tako govorio: »Iskustvo nas je naučilo kako ćemo se upravljati. Radikalna partija dužna je da svakome pokaže da hoće slobode, i da hoće u zemlji i reda i zakonitosti. Ovim članom ona to hoće, da se ne prekine sa državom, da se ne obistini ono što su neprijatelji njeni

---

[43] Stenografske beleške Narodne skupštine 1888. godine, str. 897.

[44] Isto, 898.

[45] Isto, govor pop Marka Petrovića, 901.

[46] Isto.

pronašli da radikalna stranka hoće da zatvori vrata od sudnice državi i da je pred sudnicom zadrži; ona to neće«.[47]

To su bile okolnosti u kojima je Radikalna stranka imala preko zakona o opštinama da pokaže svoje ponašanje na vlasti. Zato ne zbunjuje njegova sadržina, naročito posle upoznavanja sa argumentima koji su korišćeni u njenom obrazloženju u postupku skupštinskog donošenja. Veća mera i veće obezbeđenje opštinske samostalnosti i samoupravnosti, koje on sadrži, od Radikalne stranke se i očekivala.

III

U potpuno novim uslovima, posle donošenja Ustava, Radikalna stranka, opet sa svojom skupštinom i vladom, pristupa izradi zakona o opštinama. Iako kralj Milan nije potpisao zakon o opštinama koji su radikali na Skupštini 1888. godine izradili, te nije ni stupio na snagu, taj posao za Radikalnu stranku nije bio uzaludan. Tačno se imala mera odstupanja od ranijeg programa koja je mogla biti opšte prihvaćena u stranci, nova prilagođavanja nametala je i pravdala ustavna sadržina, a politički uslovi nisu bili tako neizvesni i nepredvidljivi što se radikalske vladavine tiče, kakvi su bili uoči ustavne promene.

Predlog zakona o opštinama vlada je, saglasno postupku za donošenje zakona koji je Ustavom predviđen (čl. 112. Ustava), najpre podnela Državnom savetu koji je na predlog stavio svoje primedbe. Ministar unutrašnjih dela nije prihvatio dve od više primedbi Državnog saveta, te je njih Savet u formi svoga mišljenja dostavio Skupštini.[48]

Načelna debata o predlogu nije dugo trajala.[49] S pozivom na ustavnu odredbu: »Opštine imaju svoju samoupravu«, predlog zakona je u načelu prihvaćen.[50]

Debata u pojedinostima se vodila mahom kod onih članova predloga koji su izazvali budnost poslanika i na prethodnoj skupštini, mada rezultati te debate nisu bili isti.

Kod čl. 1. (Opštine su u svojim opštinskim unutrašnjim poslovima samoupravne po odredbama ovoga zakona; a kao delovi državne celine i vršioci zakona zemaljskih i naredaba državnih vlasti podležu opštim zemaljskim zakonima i nadzoru viših samoupravnih i državnih vlasti) pokušalo se da se izbacivanjem reči »unutrašnji« postigne da »pojam o opštinskoj samoupravi bude čistiji«. Najjasnije je to izrazio poslanik D. Mašić: »Zato sam da državna vlast i viša samoupravna vlast vrše samo nadzor nad svim onim što opština za državu radi, a kad to stoji,

---

[47] Isto, govor Novaka Miloševića.

[48] Stenografske beleške Vanredne narodne skupštine 1889. godine, str. 289—290; 1. da o smenjivanju opštinskih časnika odlučuje stalni okružni odbor, a ne opštinski zbor; da se za opštinskog odbornika u varošima i varošicama bira lice koje plaća potpun građanski danak (30 dinara), a ne svako onaj koji može na zboru da glasa (koji plaća 15 dinara neposredne poreze godišnje).

[49] Isto, 556—568.

[50] Samo je Panta Srećković glasao protiv, tražeći da se njegov predlog zakona o opštinama, koji je odvojeno podneo, prihvati kao osnova za donošenje novog zakona.

onda opštini treba ostaviti samoupravu u svima njenim radnjama; a to će se razumeti kad se izostavi ova reč »unutrašnji«.[51] Predlog je usvojen bez izmene. Prošla Skupština je unapred osujetila sve namere i mogućnosti državnih vlasti što su stajale iza reči »čisto«, ova Skupština nije sprečila sve ono što se moglo da nađe izvan uzanog pojma »unutrašnji«.

Ponovo je znatnu debatu izazvao čl. 2,[52] kojim se određuje broj poreskih glava u opštinama. Po vladinom predlogu opština nije mogla imati manje od 300 poreskih glava, što je skupštinski odbor sveo na 200, na onu meru na koju je i prošla skupština svela tadašnji vladin predlog od 350 poreskih glava. U odbranu odborovog predloga ustala je cela skupštinska većina. Argumenti odbrane bili su isti, ali situacija nije bila ista u odnosu na raniji program Radikalne stranke koji je predviđao veliku opštinu kao osnovnu samoupravnu jedinicu. Sada je radikalsku skupštinsku većinu na taj program podsećala liberalna opozicija, dok se na skupštini 1888. godine o tome više raspravljalo između samih radikala. Opozicija je tražila da se opštinama ostavi da samostalno odlučuju o svom sastavu, kad je već Radikalna stranka napustila svoj program o velikim opštinama. Naročito je istaknuto da je i 1881. godine, kada je Naprednjačka stranka izradila projekt zakona o opštinama i on bio na skupštini razmatran, Radikalna stranka podržala predlog o grupisanju opština: »Po inicijativi njenoj, i pod uticajem okolnosti u kojima se nalazila napredna stranka, naprednjačka vlada je podnela taj projekt zakona 1881. godine, da bi zadovoljila radikalnu stranku. Svi radikalni poslanici glasali su za taj zakon o grupisanju opština. Ne razumem zašto se sad radikalna stranka odriče svoga pisanog, utvrđenog programa o grupisanju opština«.[53]

Tada su radikali bolje objasnili situaciju. Projekt zakona iz 1881. godine nije postao zakon: »... onaj zakon, kakav je usvojen 1882. godine sve što je dobrih strana u njemu, to smo mi radikali oteli... tako da taj zakon ima prilično dobrih strana koje odgovaraju želji i potrebama narodnim, i g. Kundović dobro zna da bi taj zakon Garašanin podneo na potpis Kralju Milanu da je bio rđav za narod, ali zato što je bio dobar za narod on ga nije podneo na podpis. Vi, gospodo iz opozicije, treba da znate da je radikalna vlada 1888. godine donela takav zakon i da je dala ostavku za to, što taj njen zkon nije potpisan«.[54] Naprednjačka vlada je onda 1884. g. donela novi zakon o opštinama, u čijem sprovođenju je izigrano načelo o velikim opštinama. Ranko Tajsić, koji je glasao za taj zakon dosledno radikalskom programu, objasnio je i svoje ponašanje: »Načelo je bilo pri pravljenju zakona o grupisanju opština, da opštine budu od 500 poreskih glava, i da se grupisalo po zakonu, onda ne bi sigurno danas bile pred skupštinom ovolike molbe i žalbe; no oni su opštine grupisali radi pojedinih ljudi, a ne radi koristi same opštine pa su i po 1 hiljadu i više glava poreski terali na jedno mesto; i zato je i ta misao, koja je u celom svetu kao dobra i korisna priznata, kod nas omrznuta postala«.[55]

---

[51] Stenografske beleške Vanredne narodne skupštine 1889. godine, str. 659.
[52] Isto, 659—730.
[53] Isto, 708.
[54] Isto, 729.
[55] Isto, 678.

Našavši se tako između opšteg narodnog zahteva za razgrupisavanjem veštački grupisanih opština i predloga da se to sprovede pojedinačnim odlukama samih opština, radikali su odredili broj od 200 poreskih glava kao minimum. »Ja kao član radikalne stranke, koji sam većito zastupao radikalni program kao što treba, ja se ne bih stideo kad bi se i danas narod grupisao u opštine od 500 glava, po današnjem ustavu i slobodama i ne bih nikako popustio od 500 glava. Ali pošto je to drugi upropastio i naopako stvorio i pošto je narodu nanesena velika nepravda, onda sam ja za cifru u članu 2«.[56] Tako rezonujući, skupštinska većina je usvojila predlog odbora.

Predlog člana o biračkom cenzusu od 15 dinara nije bio predmet debate, jer su ga radikali već u postupku izrade ustava morali prihvatiti.

Međutim, kod načina glasanja radikali su kod opštinskih izbora uspeli da sačuvaju javno glasanje, što im za skupštinske izbore u ustavotvornom odboru nije uspelo.

Ustav je svojom sadržinom naročito odredio odnos opštine prema državi i opštinskih organa vlasti prema državnim organima i prema višim samoupravnim organima.

Okružne skupštine i stalni okružni odbori su nove ustanove, Ustavom samo načelno određene, pa u situaciji kada zakon o okruzima i srezovima, kojim bi se bliže odredile i samoupravne vlasti na nivou ovih jedinica, još nije bio donet, teško je bilo odrediti i odnos opštinskih vlasti prema njima. Ta zbunjenost se ogledala naročito kod predloga čl. 81. kojim se predviđa da član okružnog odbora može prisustvovati sednicama opštinskog zbora ili odbora bez ikakvog poziva. Ranko Tajsić je u odvojenom mišljenju tražio da se to zameni odredbom po kojoj bi član okružnog odbora mogao da prisustvuje opštinskom zboru i sednicama okružnog odbora samo ako ga zbor ili odbor pozovu, jer je smatrao da će u suprotnom biti postavljeno još jedno ograničenje opštinske samouprave. U odgovoru i ministra unutrašnjih dela i mnogih poslanika konstatovano je da je ta zebnja suvišna, jer se radilo o kontroli viših samoupravnih vlasti, koje se biraju i rade po istim principima kao i opštinske vlasti, te bi njihova kontrola trebalo da bude prihvatljivija od kontrole državnih vlasti. I prihvaćena je — uporedo sa kontrolom državnih nadzornih vlasti.

Sadržina zakona o opštinama od 25. novembra 1889. godine[57] nastala je u ustavom određenim okvirima opštinske samouprave s jedne, i opštine kao najniže administrativne jedinice, s druge strane. To je odredilo dvojaku prirodu poslova koji se u opštini obavljaju — opštinske i državne poslove, a samim tim i odnos opštinskih i državnih organa vlasti. U meri koju je Ustav načelno odredio, zakonom je regulisan i položaj opštine kao najniže samoupravne jedinice i njen odnos prema višim samoupravnim organima u sistemu lokalne samouprave.

Opštine imaju svoju samoupravu u opštinskim unutrašnjim poslovima; a kao delovi državne celine i izvršioci zakona podležu nadzoru viših samoupravnih i državnih vlasti.

---

[56] Isto, 729.

[57] Zbornik zakona i uredaba u Kraljevini Srbiji za 1888—1889, knj. 45, str. 443—502.

Organi opštinske vlasti su opštinski zbor, opštinski odbor i opštinski sud.

Opštinski zbor bira predsednika, kmetove, kmetovske pomoćnike i njihove zamenike; bira zastupnike za okružne skupštine; rešava o spajanju i razdvajanju opština i sela, ali spajanje i razdvajanje odobrava Narodna skupština; rešava o opštinskom prirezu (do 40 % od neposredne poreze; prirez do 60% od neposredne poreze rešava stalni okružni odbor); rešava o zaduženju opštine; daje mišljenje o svim predmetima koje mu uputi nadležna državna vlast.

Zbor saziva opštinski sud, na zahtev stalnog okružnog odbora ili nadležne državne vlasti, kad sam sud za potrebno nađe, kad opštinski odbor reši ili kad mu pismenu želju dostave građani. Ako opštinski sud neće da sazove zbor kad je po zakonu dužan da to učini, onda će neposredno nadzorna vlast najpre pismenom naredbom sudu narediti da to učini, a ako sud to opet ne učini, neposredno nadzorna vlast preko jednog svog činovnika saziva zbor, a sva odgovorna lica iz opštinskog suda kažnjava novčanom kaznom. Osuđeno lice ima pravo žalbe ministru unutrašnjih dela.

Na opštinskom zboru pravo glasa imaju punoletni članovi opštine koji plaćaju 15 dinara neposredne poreze godišnje. Svaki glasač na zboru daje lično glas. Niko ne sme na zbor da dođe sa oružjem. Predsednik održava red na zboru, a ako se dogodi veći nered može zbor i da raspusti. U tom slučaju odmah zakazuje drugi zbor, koji se mora održati najdalje za 8 dana. O svakom neredu predsednik je dužan da odmah izvesti nadležnu vlast.

Na zboru se odlučuje većinom glasova, zaključak zbora je ono za šta se izjasni polovina glasača i jedan više.

Izborni postupak je detaljno razrađen, kao da je obezbeđenje pune slobode izbora dovoljno i za obezbeđenje pune samostalnosti opštinskoga rada.

Opštinski sud vrši u opštini sudsku vlast, policijsku kao prva neposredna mesna vlast i upravnu vlast. Predsednik opštinskog suda je najviša izvršna vlast u opštini. On i sudi, sa još dva člana suda (kmeta). Bira se, kao i kmetovi i kmetovski pomoćnici, na dve godine.

Kad zbor neće da bira predsednika, onda opštinski odbor određuje jednog od članova suda da vrši tu dužnost do izbora. Ako on neće da vrši tu dužnost, onda je, takođe do izbora, vrši po godinama najstariji odbornik. Ako i on neće, onda nadzorna državna vlast određuje predsednika opštine do novog izbora.

Žalba na izbore se podnosi opštinskom sudu, a on je sprovodi nadležnom stalnom okružnom odboru, koji donosi rešenje po žalbi. Protivu rešenja stalnog okružnog odbora žalba se podnosi Državnom savetu, a on u roku od 15 dana donosi rešenje koje je konačno. Ako u roku od 15 dana opštinski sud ne dobije rešenje, izbor se smatra utvrđenim i izabrano lice se uvodi u dužnost.

Opštinski odbor je zastupnik opštinskih interesa i kontrola nad radom opštinskog suda. Odbor sastavljaju 10 (u opštinama do 200 poreskih glava), 16 (u opštinama od 200 do 500 poreskih glava), 20 (u opštinama preko 500 poreskih glava) ili 32 (u Beogradu) odbornika. Pred-

sednik opštinskog suda je ujedno i predsednik opštinskog odbora. Odbornici i njihovi zamenici biraju se na dve godine. Sednice odbora su javne. Odbor kontroliše radnju opštinskog suda i vrši poslove zakonom određene. Odbor donosi opštinski budžet i pregleda opštinske račune. Ako se pokaže neispravnost u raspolaganju opštinskim sredstvima, odbor najpre traži od opštinskog suda potrebna objašnjenja, a ako time nije zadovoljan, dostavlja stvar stalnom okružnom odboru, odnosno državnoj vlasti, čije se naredbe u odnosu na opštinske račune u opštini moraju izvršiti. Opštinski odbor dužan je da uzme u pretres svaki predmet koji mu državna vlast dostavi i o njima donosi svoj zaključak. Ako odbor neće da uzme u pretres ovakve predmete ili predloge opštinskog suda, onda sud podnosi stvar na rešenje stalnom okružnom odboru, čije rešenje je obavezan da izvrši opštinski sud.

Odbor određuje platu predsedniku, kmetovima ili kmetovskim pomoćnicima. Zbog neurednosti u dužnosti, rada na štetu opštinskog ili državnog interesa, poročnog života ili nesposobnosti za zvanje, odbor može predložiti opštinskom zboru da smeni predsednika opštinskog suda, kmeta, kmetovske pomoćnike ili odbornike. Protiv odluke zbora ili odbora o smenjivanju ovih lica, žalba se podnosi Državnom savetu, čije je rešenje konačno.

Nadzor nad opštinama koji je prvim članom načelno određen kao nadzor viših samoupravnih i državnih vlasti, razrađuje se u posebnoj glavi zakona. Sada je precizirano da nadzor vrše stalni okružni odbor i državne vlasti i da se taj nadzor prostire na sve poslove, koji prevazilaze samoupravni delokrug opština, a tiču se sreza, okruga i države; ali i na tačno vršenje ovoga zakona u njenom samoupravnom delokrugu

U okviru državne nadležnosti opština, državna vlast, a u okviru predmeta koji se tiču sreza ili okruga, stalni okružni odbori svoj nadzor ostvaruju prisustvom sednicama opštinskog zbora ili odbora, koji su obavezni da im dostavljaju svoje dnevne redove; opominjanjem i upućivanjem na tačno vršenje poslova; izdavanjem potrebnih uputstava; mogućnošću izricanja novčanih kazni i mogućnošću zadržavanja od izvršenja zaključaka ili odluka opštinskog zbora, odbora ili suda, koji su protivni zakonima ili naredbama i propisima državnih vlasti. Na odluku državne nadzorne vlasti o zadržavanju od izvršenja odluka opštinskih organa žalba tih organa se podnosi Državnom savetu, čija je odluka konačna.

Najteža posledica državnog nadzora nad opštinama je svakako mogućnost smenjivanja opštinskih časnika. Ako oni namerno (a to procenjuje državna vlast) neće da vrše zakonom određene poslove ili naredbe državne vlasti, onda državna vlast može najpre da te poslove izvrši o njihovom trošku, da ih zatim kazni za neposlušnost a u ponovljenom slučaju da predloži Državnom savetu da ih sa dužnosti smeni. Prema veličini krivice, ako je u hitnom postupku, utvrdi, Državni savet ih ili kažnjava novčano gubitkom plate do 3 meseca ili ih razrešava od dužnosti.

Državna vlast i stalni okružni odbori mogu u svako doba pregledati kasu i račune opštinskog suda.

U »Prelaznim naređenjima« radikali su predvideli da privremeno, dok ovaj zakon ne stupi u život, ministar unutrašnjih dela može odobriti spajanje ili razdvajanje opština i sela, s tim da prvoj Narodnoj skupštini te odluke podnese na odobrenje. Inače po Ustavu to je bilo u nadležnosti Narodne skupštine. Ovo odstupanje, poslednje u zakonu, bilo je potrebno zbog ubrzavanja postupka razgrupisavanja opština. Isto tako, u prelaznom periodu, dužnost stalnih okružnih odbora vrše dosadašnje nadzorne vlasti.

*

* *

Radikalna stranka je dala takvu organizaciju opštine i postavila takve uslove za njeno funkcionisanje, ali u okvirima ustavnog položaja opštine. Opština više nije radikalima bila potrebna za propagiranje ideja, agitaciju radi pridobijanja pristalica; radikali su opštinu osvojili, ona je sada bila potrebna radi osvajanja vlasti. Nova politička uloga opštine je njena uloga u postupku skupštinskih izbora. Ako je nekada borba za opštinu i u opštini uvećavala broj pristalica Radikalne stranke, sada je opština uvećavala izglede radikala za dolazak i opstanak na vlasti. Celovitije se, dakle, opština može sagledati u okviru sistema lokalne samouprave i novog izbornog sistema, tek posle donošenja odgovarajućih zakona o okruzima i srezovima i o izborima narodnih poslanika, kome poslu će Radikalna stranka pristupiti iduće, 1890. godine.

Dr Slobodanka Stojičić
professeur agrégé

L'AUTONOMIE EN SERBIE D'APRÈS LA LOI RELATIVE AUX COMMUNES DE 1889

Résumé

Par la Constitution de la Serbie Serbie 1888, qui prévoyait le système parlementaire, commence la période du gouvernement du Parti radical, le parti politique le plus fort dans le pays. Le parti radical a commencé son gouvernement en introduisant la Constitution par la voie de l'adoption des lois organiques avec la Constitution de 1888.

Une de ces lois est la loi relative aux communes, à l'adoption de laquelle le parti radical a contribué d'après le texte de la Constitution, en 1889 à l'Assemblée nationale extraordinaire.

Par cette loi, la procédure de son adoption et son contenu est observé la déviation du Parti radical de son ancien programme de l'autonomie en tant que principe et base de l'organisation toute entière du système politique vers le système de l'économie locale dans le cadre de l'organiastion sociale, dans laquelle la commune est prévue en tant qu'unité la plus basse.

Cette transformation du programme du Parti radical dans le domaine de l'autonomie est observée à partir du premier programme de l'organisation autonome de l'Etat, de la commune jusqu'à l'assemblée de 1881, dans le cadre de laquelle est surtout élaborée l'organisation de l'arrondissement, jusqu'à la loi relative au communes de 1889, et en le présentant par ses indices suivants: les parties correspondantes du Projet de constitution du Parti radical de 1883; la partie introductive et les dispositions correspondantes du nouveau programme constitutionnel du Parti radical de 1886; la partie du programme de la politique courante conformément à l'accord établi entre le club radical de l'assemblée et le roi Milan à la veille de la formation du gouvernement exclusivement radical de Sava Grujić en 1887; la procédure de l'élaboration de la loi relative aux communes à l'assemblée radicale de 1888, qui est présentée de la manière la plus détaillée, car par les débats à l'assemblée elle a fait ressortir la motivation et la mesure de la déviation de l'anciem programme; les contenus constitutionnels en matière de l'autonomie locale, jusqu'à laquelle on est arrivé par voie de compromis; et les conditions politiques pour l'adoption de la nouvelle loi relative aux communes et le contenu de la loi, dans le compte rendu de laquelle sont surtout accentuées les dispositions dans lesquelles sont les déviations de l'ancien programme les plus grandes et les dispositions par l'intermédiaire desquelles est représentée la nouvelle position de la commune dans le système de l'autonomie locale.

Dr MIRSA D. MIJAČIĆ — CVETANOVIĆ
docent

O MANAMA VOLJE PREMA ZAKONU O OBLIGACIONIM ODNOSIMA

I IZJAVA VOLJE I NJENE OSOBINE

1. Pravni poslovi nastaju izjavom volja njihovih učesnika: jednostrani — izjavom volje jednog, a ugovori — izjavom volje najmanje dva lica. U osnovi pravnog posla, kao njegov nužan element, leži pravno relevantna volja (voluntas) koja, da bi proizvela željeno dejstvo, treba da bude izjavljena (declaratio voluntatis). Lice koje izjavljuje volju u cilju zaključenja pravnog posla treba da bude svesno značaja i posledica onoga što želi učiniti, odnosno da ima nameru da to učini. Ako daje izjavu volje radi zaključenja obligacionog ugovora potrebna je njegova sposobnost ugovaranja i animus contrahendi.

2. Kad je reč o volji, pored svesti i namere, u pravnoj teoriji se navode i sledeće njene osobine: da je ozbiljna, da je stvarna i da je slobodna.[1] Pri tome se pod osobinom da je *ozbiljna* podrazumeva da ugovor ne može nastati na osnovu proste želje ili šale nekog lica, a pod osobinom da je *stvarna* to da nije reč o prividnoj, simolovanoj izjavi I najzad osobina volje da mora biti *slobodna,* u obligacionom pravu znači da izjavilac ne sme biti žrtva prinude, prevare ili zablude.[2]

U Zakonu o obligacionim odnosima, međutim, govori se o osobinama izjave volje. Ona u smislu čl. 28 st. 2. »mora biti učinjena slobodno i ozbiljno«.[3] S obzirom na to da se, sa stanovišta vladajuće teorije izjave, moć da zasnuje pravni posao pridaje izjavi volje, pravilnije je govoriti o osobinama izjave volje kao što čini zakonodavac u Zakonu o obligacionim odnosima, nego o osbinama volje kako se to, po tradiciji, čini u teoriji od strane pravnih pisaca.

Zahteve u pogledu izjave volje naš zakonodavac svodi na pomenute dve osobine — slobodno i ozbiljno učinjena izjava — koje obezbeđuju potreban unutrašnji sklad između onog što se izjavljuje i onog

---

[1] Videti o tome: Perović, S., Obligaciono pravo, Beograd, 1980. str. 253; Đorđević, Ž. Stanković, V., Obligaciono pravo, opšti deo, Beograd, 1980., str. 158.

[2] Tako Perović, S., op. cit., str. 253.

[3] Ovaj Zakon, koji je donet 30. marta 1978. godine, a stupio na snagu 1. oktobra iste godine, objavljen je u »Službenom listu SFRJ« br. 29/78., od 26. 5. 1978. godine.

Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru predviđao je u čl. 907 da je »Ujedinjena, slobodna i istinita volja svijeh ugovornika, pravi i glavni temelj svakoga ugovora; gdje toga nema, nema uopšte ni zakonita ugovora«.

što se izjavom želi postići.[4] To da izjava volje treba da bude još i stvarna, zakonodavac ne kaže. I to s razlogom, jer je ova karakteristika već sadržana u zahtevu da izjava volje treba da bude učinjena ozbiljno. U smislu Zakona o obligacionim odnosima, može se reći da je izjava volje ozbiljno data onda kad izražava nameru izjavioca da se njom pravno obaveže (animus obligandi). Kad je reč o ponudi i prihvatanju ponude, kao izjavama volje koje vode ka zaključenju ugovora, one treba da izražavaju animus contrahendi. Da li je izjava volje učinjena ozbiljno, treba ceniti prema konkretnim okolnostima, polazeći od društvenog standarda ponašanja (npr. izjava volje data na pozorišnoj sceni, izjava data radi ilustracije u toku nastave i sl.). Šaljivu izjavu, izjavu učinjenu uz reservatio mentalis, kao i prividnu izjavu kod simulovanog i fiktivnog ugovora karakteriše upravo nepostojanje namere obavezivanja, tj. nesklad između onoga što se izjavljuje i onog što se želi postići.

Shodno zahtevima u pogledu izjave volje iz čl. 28 st. 2 Zakona, zakonodavac u poglavlju o manama volje reguliše najpre pretnju, zabludu i prevaru, kao mane koje se tiču prve osobine, a potom prividan ugovor u vezi sa drugom osobinom izjave volje.[5]

3. Pravno relevantna izjava volje podrazumeva postojanje određenog sklada između unutrašnjeg akta volje (voluntas) i njenog spoljašnjeg akta (declaratio). Izjava, kao objektivizacija jedne subjektivne vrednosti, najčešće se podudara sa tom vrednošću, sa voljom, sa onim što se zaista hoće u konkretnom slučaju. Ta podudarnost nije nešto što se dešava slučajno. Naprotiv, to je normalan odnos volje i izjave ili, kako je još Savinji rekao, njihov »prirodni odnos«,[6] za razliku od podudarnosti volja dva različita lica, do koje dolazi slučajno. Kad pravni poredak dopušta mogućnost zasnivanja pravnih odnosa putem pravnog posla, tj. putem izjave volje, on polazi od toga da podudarnost volje i izjave čini biće samog pravnog posla. Njihovu, pak, nepodudarnost on tretira kao nešto patološko, kao odstupanje od normalnog. Kad ne bi slaganje volje i izjave tretirao kao njihov normalan odnos, kao nešto što se samo po sebi podrazumeva i od čega se može poći, on ne bi ni mogao dopustiti opštu mogućnost nastanka pravnih odnosa putem izjave volje. Ta okolnost ima vanredan značaj, i praktični i teorijski.

II POJAM MANE VOLJE

1. Pretpostavka o saglasnosti unutrašnje volje i izjave od koje polazi pravni poredak može se u nekim slučajevima pokazati kao netačna. Dešava se, naime, da na putu formiranja i izjave volje iskrsnu neke

---

[4] O slobodnoj i ozbiljnoj izjavi govore: Stojanović, D., Uvod u Građansko pravo, Beograd, 1981, str. 156; Draškić, M., Komentar Zakona o obligacionim odnosima (redaktori: prof. dr Borislav T. Blagojević i prof. dr Vrleta Krulj), Beograd, 1980. str. 108. Prof. Cigoj govori o tome da volja treba da bude slobodna i istinska (Komentar Zakona o obligacionim odnosima, u redakciji prof. Blagojevića i prof. Krulja, Beograd 1980., str. 185 i 205).

[5] Videti čl. 60—66 Zakona o obligacionim odnosima.

[6] Videti njegovo čuveno delo: »Sistem des heutigen Römischen Rechts«, 1904, Band III, str. 258.

objektivne smetnje, ili čak da izjavilac svesno izjavi ono što ne odgovara njegovoj stvarnoj volji. Tako dolazi do nesaglasnosti volje i izjave. Ona se može pojaviti u različitim vidovima. Moguće je, naime, da sama volja jednog lica bude pogrešno formirana (zabluda i prevara) ili da subjektu volje nedostaje potrebna sloboda odlučivanja prilikom njene izjave (prinuda). Pored toga, jedno lice može nesvesno izjaviti nešto drugo, a ne ono što je mislio, tj. može nepravilno iskazati svoju misao (greška u govoru ili pisanju pri izjavi volje). I, konačno, neko može i svesno dopustiti neslaganje volje i izjave (mentalna rezerva, prividna izjava volje i šaljiva izjava volje).

2. U svim ovim slučajevima nesaglasnosti volje i izjave govori se o »nedostacima volje«[7] ili o »manama volje«.[8] Ali se u pravnoj literaturi istovremeno ukazuje na činjenicu da ovaj izraz nije baš srećno izabran, jer je dvosmislen i označava kako potpunu odsutnost volje tako i njenu defektnost, a može se, osim toga, podjednako odnositi i na izjavu i na volju.[9] Zato pojmove »nedostatak volje« i »mana volje« svi pravni pisci ne shvataju na isti način. Među njima postoje neslaganja o pitanju da li ovim pojmom treba obuhvatiti sve slučajeve nepodudarnosti volje i izjave ili samo neke od njih.

Po jednom mišljenju, treba praviti razliku između slučajeva u kojima nedostaje volja za postizanje određenog pravnog dejstva, uprkos datoj izjavi u tom cilju, i slučajeva u kojima takva volja, doduše, postoji, ali je samo njeno formiranje pogrešno. Ovo razlikovanje valja i terminološki izraziti. Shodno tome se, na primer, u nemačkoj pravnoj teoriji u prvom slučaju govori o odsutnosti volje (Fehlen des Willens), a u drugom o mani ili nedostatku volje (Willensmängels).[10] I u sovjetskoj pravnoj teoriji zastupa se mišljenje da o nedostacima volje treba govoriti jedino onda kad samo formiranje volje učesnika u pravnom poslu nije proisteklo normalnim putem, već pod uticajem nepravilnih predstava ili pod pritiskom saugovornika ili trećih lica.[11] Namera koja se formira kod jednog lica da stupi u pravni posao ne odgovara ovde njegovim pravim željama i stremljenjima, kojima bi se ono rukovodilo kada bi postupalo slobodno. Osim toga, od strane nekih autora ističe se da je u ovakvim slučajevima bolje govoriti o »nedostacima formiranja volje« nego o nepodudarnosti izjavljene volje sa unutrašnjom voljom.[12] Sa ovim užim shvatanjem pojma nedostataka koji se tiču izjave volje date u cilju zaključenja ugovora srećemo se i u našoj pravnoj teoriji.[13]

---

[7] Werner, Flume, Allgemeiner Teil des bürgerlichen Rechts, zweiter Band, das Rechtsgeschäft, Berlin, 1965, str. 398.

[8] Cigoj, S., Komentar Zakona o obligacionim odnosima (redaktori: Prof. dr Borislav T. Blagojević i prof. dr Vrleta Krulj), Beograd, 1980., str. 185.

[9] Tuhr, Andreas v., Der Allgemeiner Teil des Deutschen Bürgerlichen Rechts, zweiter Band, erste Hälfte, Berlin, 1957, str. 549; Larenz, Karl, Allgemeiner Teil des deutschen Bürgerlichen Rechts, München, 1967, str. 367.

[10] Enneccerus — Nipperdey, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Rechts, 15. Auflage, Tübingen, 1960, str. 164.

[11] Rabinovič, Nedejstviteljnost sdelok i ee posledstvija, 1960., str. 63.

[12] Rabinovič, ibidem; Ioffe, Sovetskoe graždanskoe pravo, 1958, tom I, str. 216.

[13] Tako prof. Perović, koji govori o »nedostacima saglasnosti« u vezi sa zaključenjem obligacionog ugovora (Perović, S., nav. delo, str. 285).

Po drugom gledištu, pojmom »nedostaci volje« treba obuhvatiti kako slučajeve odsustva, tako i slučajeve njenog nenormalnog, odnosno pogrešnog formiranja, dakle, sve slučajeve nepodudarnosti unutrašnje volje i izjave. Pod ovaj pojam bi, prema tome, trebalo podvesti: tajno ograđivanje (reservatio mentalis), prividan pravni posao, šaljivu izjavu, zabludu, prevaru i prinudu.[14] I u našem pravu došlo je do izražaja ovakvo shvatanje. U pravnoj teoriji se ističe da mane volje treba posmatrati sa stanovišta nepostojanja podudarnosti između stvarne volje i izjave, bilo zato što se stvarna volja razlikuje od izjavljene, bilo zato što uopšte ne postoji volja za zaključenje pravnog posla, iako je izjava učinjena. Shodno tome, o manama volje je reč kad su stranke u zabludi, kad je volja izjavljena pod uticajem nasilja, kao i kad volja nije određena ili nije ozbiljna.[15]

Zakon o obligacionim odnosima u poglavlju o nastanku obaveza, u okviru odeljka koji je posvećen ugovoru, odnosno odseka o zaključivanju ugovora sadrži deo koji nosi naslov: »mane volje«.[16] U tom delu, kao pravno relevantne mane volje, Zakon predviđa pretnju (čl. 60), zabludu (čl. 61), prevaru (čl. 65) i prividan ugovor (čl. 66). U istom delu govori o nesporazumu (čl. 63). Izraz »mana volje« u navedenim odredbama zakonodavac upotrebljava u širem smislu, tj. za označavanje ne samo slučajeva manljivog formiranja volje, već i slučajeva odsustva volje uprkos datoj izjavi. Izraz »mana volje« srećemo i u čl. 111. Zakona, koji govori o tome kad je ugovor rušljiv. Međutim, on je ovde upotrebljen u užem smislu, tj. za označavanje samo onih nedostataka koji predstavljaju razlog rušljivosti, a ne i onih usled kojih ugovor ne nastaje.

Iako se protiv terminološkog razlikovanja slučajeva odsustva volje od slučajeva njenog nenormalnog formiranja, načelno, ne može ništa prigovoriti, nije nužno da se to i učini. Pre svega, s obzirom na to što takvo razlikovanje i nema neki praktični značaj. U tom pogledu neće se ništa izgubiti ako se prihvati ovo drugo gledište koje pojmom »mana volje« ili »nedostatak volje« obuhvata sve slučajeve nesaglasnosti unutrašnje volje i izjave. Osim toga, bilo bi mnogo više u duhu ostalih odredaba Zakona, ako bi se govorilo o *nedostacima koji se tiču izjave volje.*

3. Mane koje se tiču izjave volje treba razlikovati od slučajeva zaključenja ugovora od strane potpuno poslovno nesposobnog lica. Ovak-

---

[14] Larenz, nav. delo, str. 367; Flume, nav. delo, str. 398; Ehrenzweig, A., Privatrecht, Allgemeiner Teil, Wien, 1951, str. 219. U ovom smislu je izraz »nedostatak volje« upotrebljen i u § 166 Nemačkog Građanskog zakonika.

[15] Tako Ćigoj, S., nav. delo, str. 185. Vidi i Vizner, Boris, Komentar Zakona o obveznim (obligacionim) odnosima, Zagreb 1978, str. 274.

[16] Zakonskim propisima o manama volje, u okviru odseka o zaključivanju ugovora, prethode propisi koji se tiču saglasnosti volja, predmeta, osnova i sposobnosti ugovaranja, a za njima slede oni koji se tiču forme ugovora, uslova i roka. Izgleda da bi nešto drugačija sistematika ovih zakonskih odredaba bila prihvatljivija. Propisima o manama volje pre je mesto iza odredaba o izjavi volje, iza čl. 28 st. 2 koji propisuje da »izjava volje mora biti učinjena slobodno i ozbiljno«, nego ovo koje je ovim odredbama u Zakonu dato.

va lica nemaju uopšte pravno relevantnu volju, njima nedostaje svest o značaju i posledicama date izjave, te su i ugovori koje ona zaključi ništavi.[17]

Mane volje treba takođe razlikovati i od nesporazuma, nesaglasnosti, dissensus-a. Dok se u slučaju mana volje radi o nepodudarnosti stvarne volje i izjave jednog lica, dotle je kod nesporazuma reč o nepodudarnosti, međusobnoj neusklađenosti dveju izjava volja strana ugovornica.[18] Zbog toga je i odredbi iz čl. 63 Zakona o obligacionim odnosima, koji reguliše nesporazum, mesto među propisima koji regulišu saglasnost volje.

III VRSTE NEDOSTATAKA KOJI SE TIČU IZJAVE VOLJE

Deoba slučajeva nesaglasnosti volje i izjave na pojedine vrste vrši se u pravnoj teoriji najčešće s obzirom na to da li je lice koje izjavljuje volju bilo svesno ove nesaglasnosti ili nije. Po ovom kriterijumu oni se dele na slučajeve svesne nesaglasnosti i slučajeve nesvesne nesaglasnosti volje i izjave.[19] U prvu grupu se svrstavaju: mentalna rezerva, neozbiljna izjava volje, prividna izjava volja i prinudna izjava volje, a u drugu: prevara i zabluda. U daljem izlaganju biće reči o pojmu navedenih nedostataka, njihovom međusobnom razlikovanju sa osvrtom na praktični značaj, prema Zakonu o obligacionim odnosima, od 1978. godine.

A. SVESNA NESAGLASNOST VOLJE I IZJAVE

1. Mentalna rezerva (reservatio mentalis)

1. O mentalnoj rezervi, unutrašnjoj rezervi ili tajnom ograđivanju, kako se sve ona naziva, Zakon o obligacionim odnosima posebno ne govori.[20] Po shvatanju teorije, unutrašnja rezerva postoji kad jedno lice učini izjavu volje a pri tome se u sebi tajno ogradi u tom smislu da ne želi pravne posledice koje proizilaze iz njegove izjave. Ta unutrašnja ograda ili rezerva je u protivrečnosti sa onim što je učinjeno: izjavilac zna za posledice svoje izjave volje ali se od njih istovremeno u sebi ograđuje i ne računa sa njima. Izjavljena volja ovde nije istinska.

Ograđivanje mora biti tajno, tj. propraćeno željom da za njega ne sazna lice kome je izjava upućena ili prema kome ona treba da proizvede pravno dejstvo. Drugim rečima, ono treba da bude učinjeno sa

---

[17] Vizner, B., nav. delo, str. 273.

[18] Opširnije ot ome vid. Cigoj, S., nav. delo, str. 185 i 202.

[19] Vizner, B., nav. delo, str. 273; Spajić, Vojislav, Građansko pravo, Sarajevo, 1967, str. 175 i sledeća; Marković, Lazar, Građansko pravo, opšti deo i stvarno pravo, Beograd 1927, str. 210 i sl.; Perić, Ninko, Osnovi Građanskog prava, opšti deo, Beograd, 1922, str. 128; Tuhr, A., nav. delo, str. 550. Svesni nesklad između volje i izjave pominje i prof. Stojanović, bez klasifikovanja nedostataka po ovom kriterijumu (Stojanović, D., Uvod u Građansko pravo, Beograd, 1981, str. 257).

[20] Ovaj slučaj zasebno regulišu, na primer, nemački Građanski zakonik (§ 116); austrijski Opšti građanski zakonik (§ 869 i 915).

namerom da se protivna strana obmane.[21] Prema tome, za pojam tajnog ograđivanja bitna je namera da za njega ne sazna strana sa kojom je posao zaključen. S toga, ono ne gubi obeležje tajnosti ni onda kad je saopšteno nekom trećem ilcu.[22] S druge strane, za pojam mentalne rezerve nije od značaja pitanje iz kojih pobuda je data izjava sa unutrašnjom ogradom. Ona se čak može učiniti i u dobroj nameri, na primer, radi mira samrtnika.

Ograđivanje treba da se odnosi na ono što je izjavljeno, tj. na pravne posledice označene u izjavi. Zbog toga mentalnu rezervu treba razlikovati od slučaja kad jedno lice hoće, doduše, da nastane njegova obaveza ali pri tom nema nameru da je ispuni, već hoće da se od nastale obaveze na svaki način izvuče.[23] Ali, slučaj mentalne rezerve, po mišljenju nekih autora, postoji ne samo kad neko svesno učini dvosmislenu izjavu volje, ogradivši se pri tom u sebi da će dopustiti da izjava važi u smislu koji je drukčiji od onoga kako ga je shvatila druga strana, već i u slučaju kad je izjavilac izjavu svesno formulisao dvosmisleno da bi se na to mogao kasnije pozivati kao na razlog njene ništavosti.[24]

2. Praktični značaj ustanove mentalne rezerve vrlo je mali, jer su slučajevi u kojima se jedno lice poziva na to da ono što je izjavilo nije želelo dosta retki. Što se, pak, tiče njenog pravnog značaja, treba reći da, prema jednodušnom mišljenju doktrine, ona ne utiče na punovažnost izjave volje. Čak i ekstremne pristalice teorije volje odriču joj pravni značaj. Irelevantnost mentalne rezerve je imperativni postulat pravnog poretka na kome počiva sigurnost prometa i poverenja u datu reč koji se temelji na poznatom principu verba ligant homines. Ovo načelo je toliko razumljivo samo po sebi da ga je, po mišljenju nekih pravnih pisaca, i nepotrebno iskazivati zakonom.[25] Njegovo poreklo je u kanonskom pravu. Kanonisti su mentalnu rezervu smatrali za moralnu i pravnu laž, pa su zato mogućnost pozivanja na nju odbacivali zbog vređanja načela savesnosti i poštenja. To shvatanje ostalo je i danas nepromenjeno u pravnoj teoriji.[26] Razloga za to ima dosta. Mentalna rezerva sadrži laž, nemoralnost u odnosu na drugog ugovornog partnera. Treba poći od toga, da se volja manifestuje delom, da se ne može nešto istovremeno činiti i nečiniti, istovremeno hteti i ne hteti. Pobuđeno poverenje druge ugovorne strane u datu izjavu, koja nije znala za reservatio mentalis, treba da bude zaštićeno.

2. *Neozbiljna izjava volje*

1. Zakon o obligacionim odnosima, kao što je rečeno, zahteva da izjava volje bude učinjena ozbiljno, tj. sa namerom obavezivanja (animus obligandi). Prema tome, neozbiljna izjava volje je takva izjava koja

---

21 Marković, navedeno delo, str. 211.
22 Larenz, op. cit. str. 367.
23 Larenz, isto.
24 Flume, nav. delo, str. 403; Vuković, Mihajlo, Opći dio Građanskog prava, knjiga II, Zagreb, 1960, str. 310.
25 Tuhr, nav. delo, str. 554.
26 Stojanović, D., nav. delo, str. 156 i 256.

je učinjena bez namere da se njome proizvede određeno pravno dejstvo (na primer, zaključi ugovor) a u očekivanju da će druga strana primetiti nepostojanje ove namere. I ovde izjavljena volja nije istinska. Ovakve izjave daju se u različitim životnim situacijama: prilikom predavanja, u glumi, radi umirenja deteta, u hvalisanju, u šali itd. Neozbiljnu izjavu volje neki pravni pisci nazivaju šaljivom izjavom.[27] Treba, međutim, primetiti da je termin »šaljiva izjava« suviše uzak da označi sve slučajeve neozbiljne izjave volje. Izjava data u šali jeste, naime, samo jedan vid neozbiljne izjave. Kod neozbiljne izjave volje jedno lice želi, najčešće, iz šale, hvalisanja i sl. da momentalno zgrane ili zbuni drugu stranu, da kod nje trenutno izazove utisak kao da hoće da učini ozbiljnu izjavu volje, ali istovremeno računa da će druga strana uskoro, tj. pre nego što je pogode pravne konsekvence njene zablude, saznati za neozbiljan karakter njegove izjave.[28]

Kad je reč o šaljivoj izjavi volje, treba reći da samo dobronamerna šala, tj. šala za koju je izjavilac verovao da će biti shvaćena od druge strane, spada u neozbiljnu izjavu volje. Ali, ako je šaljiva izjava data sa namerom da se prevari druga strana, u očekivanju da ona na tu šalu »nasedne«, ako je, dakle, u pitanju tzv. »pakosna šala«, takvu izjavu, po mišljenju nekih autora, treba posmatrati kao ozbiljnu izjavu koja se može podvesti pod pojam tajnog ograđivanja.[29] Od izjavioca se traži da dokaže svoje opravdano očekivanje da će druga strana shvatiti šalu.[30]

2. Razlika između mentalne rezerve i neozbiljne izjave volje može se lako uočiti. Ona se sastoji u tome što kod neozbiljne izjave volje ograđivanje od nastupanja pravnih posledica vezanih za nju, sa stanovišta lica koje takvu izjavu daje, nije tajno, što se neozbiljna izjava ne daje sa namerom da se druga strana konačno dovede u zabludu o postojanju njene ozbiljnosti. Drugačije je kod unutrašnje rezerve. Tamo je skrivena namera da se druga strana obmane u pogledu pravnih posledica izjavljene volje bitna karakteristika samog pojma.

3. Na osnovu neozbiljne izjave volje ne može ni nastati punovažan pravni posao. To je van svake sumnje ako je druga strana znala, odnosno morala znati za takav njen karakter.[31] Postoji, doduše, i mišljenje, koje se teško može prihvatiti i braniti, da je pravni posao zaključen u šali, na pozornici, na času i sl. rušljiv.[32]

Postavlja se pitanje šta u slučaju kad druga strana nije primetila šalu, već je, uprkos očekivanju izjavioca, izjavu shvatila kao ozbiljno učinjenu. Po jednom gledištu,[33] u takvom slučaju treba smatrati da je ugovor nastao, sa pravom druge savesne strane da ga pobija zbog

---

27 Flume, op. cit., str. 413; Stojanović, nav. delo, str. 256.

28 Takav je, na primer, slučaj kad lice A ode na dan 1. aprila kod lica B i, sa veoma ozbiljnim izrazom lica, saopšti ovome da mu otkazuje ugovor o korišćenju stana. Lice A je to učinilo kao prvoaprilsku šalu, računajući da će i lice B njegovu izjavu tako shvatiti (primer naveden kod Larenza, nav. delo, str. 369).

29 Flume, op. cit., str. 413.

30 Stojanović, nav. delo, str. 207.

31 Cigoj, S., nav. delo, str. 207.

32 Tako prof. Stojanović, nav. delo, str. 256.

33 Sajović, Volja in pravno poslovno delovanje, Ljubljana, 1970, str. 137.

svoje zablude, a po drugom,[34] da zbog nepostojanja animus obligandi ne može nastati punovažan ugovor, već samo obaveza neopreznog izjavioca na naknadu štete saugovorniku koji je poverovao u njegovu neozbiljnu izjavu.

U slučaju, pak, namernog dovođenja u zabludu, odnosno održavanja u zabludi saugovornika o karakteru izjava volje, izjaviocu bi trebalo uskratiti pravo da se poziva na neozbiljan karakter date izjave.[35]

Praktični značaj ovakve izjave je relativno mali, jer se ona retko pojavljuje u pravnom životu u sudskoj praksi.

3. *Prividna izjava volje*

1. O prividnoj izjavi volje kao slučaju svesne nesaglasnosti volje i izjave govori se kod prividnog (fiktivnog i simulovanog) ugovora. Zakon o obligacionim odnosima o prividnom ugovoru govori u čl. 66, pri čemu zakonodavac razlikuje prividni ugovor iza koga ne stoji nikakav drugi ugovor, i prividni ugovor koji pokriva neki drugi ugovor.[36] Prividan ugovor postoji onda kad su se strane učesnice u njemu potajno saglasile da ono što su izjavile ne treba da važi, kad su se saglasile samo o spoljašnjem izgledu pravnog posla, ne želeći pri tome da on proizvede i odgovarajuće pravno dejstvo, tj. da nastupe njemu svojstvene pravne posledice.[37] Saglasnost stranaka o prividnom karakteru pravnog posla spada u samo njegovo biće. To potvrđuje i stav naših sudova, koji je došao do izražaja i u presudi Saveznog vrhovnog suda Jugoslavije br. 1423/59 od 9. 2. 1960. gde se kaže da je ugovor prividan »kad su stranke saglasno izjavile volju da on bude prividan, da ne proizvede ono pravno dejstvo koje bi mu pripadalo da je bio istinit«.[38] Prividnost ugovora utvrđuje se, dakle, prema volji samih ugovornika, a ne prema nekim drugim obeležjima. Netačno označavanje jednog pravnog posla od strane lica koja su ga zaključila (ugovor o zakupu umesto ugovor o kupoprodaji), čak i kad su to svesno uradili ne predstavlja fiktivan pravni posao (prividan ugovor). Falsa demonstratio non nocet.

Kod prividnog pravnog posla postoji namera stranaka da se pred trećim licima stvori izgled postojanja pravnog posla koji stranke ili nisu uopšte želele da zaključe ili su istovremeno sa njim zaključile neki drugi pravni posao, ili su, najzad želele da zaključe pravni posao koji se, u najmanju ruku, razlikuje od prividnog posla u pogledu pojedinih

---

[34] Stojanović, navedeno delo, str. 257; Cigoj, isto.

[35] Flume, navedeno delo, str. 413; Larenz, nav. delo, str. 369; Stojanović, isto.

[36] Prividnu izjavu volje reguliše austrijski Opšti građanski zakonik (§ 869 i 916), nemački Građanski zakonik (§ 117), Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru (čl. 913).

[37] U Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima, prof. Konstantinovića u čl. 121 data je sledeća definicija simulovanog ugovora: »Prividan ili simulovan ugovor nastaje kad strane ugovornice istovremeno sa zaključenjem nekog ugovora ili posle toga, naprave drugi ugovor o istom predmetu ali druge prirode ili druge sadržine, bez namere da se vežu njime, i isključivo u cilju prikrivanja prvog ugovora«.

[38] Presuda saznata iz arhive suda.

odredaba. U svakom slučaju pri njihovom zaključivanju postoji svestan i sporazuman nesklad između volje i izjave na strani oba ugovornika, sa ciljem stvaranja lažnog utiska kod trećih lica.

Ako stranke uopšte nisu želele da zaključe pravni posao, tj. da postignu određeno pravno dejstvo, već samo da stvore privid kao da su ga zaključile, u pravnoj teoriji se govori o fiktivnom pravnom poslu.[39]

Saglasnost stranaka kod prividnog pravnog posla najčešće se ne ograničava samo na njegovu nevažnost, već one žele da ostvare pravne posledice skopčane sa nekim drugim pravnim poslom, tako da im prividan posao služi jedino za to da njime prikriju taj drugi pravni posao. U teoriji je uobičajeno da se prividni posao kojim se prikriva (maskira, disimuluje, u drugoj formi predstavlja) zaključenje nekog drugog pravnog posla naziva simulovani, a stvarno zaključeni — disimulovani pravni posao.[40] Kod disimulovanog pravnog posla, kod takozvane relativne simulacije, za razliku od fiktivnog kod koga postoji apsolutna simulacija, postoji volja za zaključenje pravnog posla. Ova volja je drugom ugovornom partneru, doduše, na specifičan način izjavljena. Važenje disimulovanog pravnog posla treba da nastane, prema saglasnoj i zajedničkoj nameri stranaka, tek sa zaključenjem prividnog posla. Stranke ovde slede dvostruki cilj: one hoće da zaključe određeni pravni posao i da istovremeno obmanu okolinu o stvarnoj sadržini ovog posla. On tek onda treba da važi kad je njegova prikrivenost obezbeđena. Tu svoju nameru one žele da ostvare zaključenjem prividnog ugovora. Prema čl. 66 st. 3 Zakona o obligacionim odnosima »ako prividan ugovor prikriva neki drugi ugovor, taj drugi važi ako su ispunjeni uslovi za njegovu valjanost«.

Simulovani pravni posao može u celini biti zaključen kao prividan, ali se prividna izjava može ticati i samo jednog njegovog dela odnosno elementa. Tako se, na primer, slučaj netačnog navođenja cene kod ugovora o kupoprodaji smatra kao prividan (simulovan) posao, dok bi ugovor o kupoprodaji sa stvarnom ugovornom cenom bio disimulovani pravni posao.[41] Naša sudska praksa iz oblasti pravnog prometa koji se tiče nepokretnosti obiluje primerima ove vrste. Kod ugovora o kupoprodaji zemljišta i zgrada, naime, stranke unose često u pismeni ugovor jednu cenu a stvarno usmeno ugovaraju drugu. Povodom toga postavilo se pitanje kakve su pravne posledice takvog ugovaranja, pa su sudovi stali na stanovište da je reč o simulovanom i disimulovanom pravnom poslu.

2. Za razliku od mentalne rezerve i šaljive izjave volje, gde postoji namera jedne strane da drugu dovede u zabludu, prolaznu sumnju ili pometnju, kod prividnog pravnog posla obe strane smeraju, većinom, na prevaru nekog trećeg (na primer, poverioca, poreskih organa i sl.). Od mentalne rezerve i šaljive izjave prividni pravni posao razlikuje se

---

[39] Gams, Andrija, Uvod u Građansko pravo, opšti deo, Beograd, 1963, str. 231; Spajić, nav. delo, str. 176; Stojanović, navedeno delo, str. 250.

[40] Gams, nav. delo, str. 312; Stojanović, nav. delo, 252; Vizner, nav. delo, str. 302; Cigoj, op. cit. str. 206.

[41] Videti presudu Vrhovnog suda Srbije Gž. 698/58, Zbirka sudskih odluka, knj. 3, sv. 2, br. 265; rešenje Vrhovnog suda Slovenije Gž 377/57, ZSO, knj. 2, sv. 3, br. 631.

i po tome što su kod njega strane saglasne da on treba da ima samo prividni karakter. Međutim, svima njima je zajedničko to što im nedostaje istinska volja za postizanje pravnog dejstva koje bi na osnovu učinjenih izjava trebalo da nastupi.

3. Prividan ugovor nema nikakvo dejstvo među samim stranama ugovornicama. Tu nedostaje saglasnost volja u smislu čl. 26 Zakona o obligacionim odnosima, odnosno osnov ugovora, zbog čega je ništav i prema čl. 52 Zakona.[42] Što se tiče dejstva prividnog ugovora prema trećim licima, Zakon propisuje da se prividnost ne može isticati prema trećem savesnom licu (čl. 66, tač. 3). U teoriji se na ovo pitanje gleda različito. Po jednima, prema trećem savesnom licu, tj. licu koje nije znalo niti je moralo znati za prividnost ugovora povodom koga je ono nešto dalo ili primilo, odnosno pretrpelo neku štetu, ugovor treba da važi.[43] Po drugom gledištu, u ovom slučaju bi se trebalo zadržati samo na odgovornosti za naknadu štete stranaka koje su zaključile prividan ugovor.[44] Naš zakonadavac se, kao što je rečeno odlučio za prvo rešenje.

Ako prividan ugovor prikriva neki drugi ugovor, taj drugi važi ako su ispunjeni uslovi za njegovu pravnu valjanost (čl. 66. st. 2.).

4. Pretnja i prinuda

1. Pretnju kao manu volje, kao jedan slučaj svesne nesaglasnosti volje i izjave, zakonodavac posebno i detaljno reguliše u čl. 60 Zakona o obligacionim odnosima. Prinudu pominje samo uzgred u čl. 117, koji reguliše prestanak prava da se zahteva poništenje rušljivog ugovora.[45] U pravnoj teoriji u pogledu pretnje postupa se različito. Neki pravni pisci je razmatraju u okviru prinude u širem smislu, kao takozvanu psihičku prinudu, dok je drugi posmatraju kao zasebnu manu volje, pored prinude u užem smislu. Prinuda, najšire shvaćena, predstavlja nedozvoljeni akt jednog lica kojim ono nekoga prisiljava da učini izjavu volje u određenom pravcu. O pojmu prinude ne postoji saglasnost među pravnim piscima. Po jednima, prinuda u najširem smislu obuhvata fizičku prinudu (prinudu u užem smislu) i psihičku prinudu (pretnju).[46] Ako se pritisak na jedno lice u cilju davanja određene izjave volje vrši upotrebom fizičke sile u momentu davanja izjave (na primer, fizičkim mučenjem, zlostavljanjem, nanošenjem telesne povrede, lišenjem slobode, hipnozom, mehaničkim vođenjem tuđe ruke pri potpisivanju isprave i sl.), reč je o fizičkoj prinudi (vis absoluta). Ako se, pak, pritisak vrši

---

[42] Cigoj, nav. delo, str. 206; Vizner, op. cit., str. 303. Prof. Stojanović, međutim, prividne i simulovane pravne poslove ubraja u rušljive, što se ne bi moglo prihvatiti (Uvod u građansko pravo, 1981., str. 249).

[43] Vizner, op. cit., str. 303; Stojanović, Komentar Zakona o obligacionim odnosima, 1980., str. 268.

[44] Cigoj, nav. delo, str. 206.

[45] Srpski građanski zakonik (§ 28, 537 i 937) govori o »strašenju« i »plašnji«, austrijski Opšti građanski zakonik (§ 870 i 874) o »nepravednom i neosnovanom strahu«, a Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru (čl. 518 i 908) predviđa »nasilje« i »ozbiljno plašenje« kao dva oblika prinude.

[46] Spaić, op. cit., str. 176; Perović, nav. delo, str. 304; Marković, op. cit., str. 213.

predočavanjem nastupanja nekog zla u cilju izazivanja straha koji treba da opredeli prinuđeno lice da izjavi volju u određenom pravcu, govori se o psihičkoj sili ili pretnji (vis compulsiva). Shodno tome, pretnja je, prema ovom mišljenju samo jedna vrsta prinude.

Po drugom mišljenju, pojam prinude treba razlikovati od pojma pretnje s obzirom na to da li se neko zlo nanosi određenom licu u momentu davanja izjave volje ili mu se njeogvo nanošenje tek stavlja u izgled. Shodno tome, pod prinudom se podrazumeva nanošenje fizičkih i moralnih patnji kod učesnika u pravnom poslu, i to u trenutku u kome se posao zaključuje, a pod pretnjom stavljanje samo u izgled da će mu se neko zlo naneti, čime se kod njega izaziva strah koji ga opredeljuje na davanje izjave.[47]

Bez obzira na to da li se posmatra u okviru prinude u širem smislu ili odvojeno, bitno je da i pretnja predstavlja određeni pritisak na jedno lice da učini određenu izjavu volje koju bez toga ne bi učinilo. Njeno izdvajanje i posebno naglašavanje može se opravdati većim praktičnim značajem. Osim toga, pretnja ima za posledicu rušljivost, a direktno fizičko delovanje na izjavioca u momentu davanja izjave potpuno isključenje njegove volje.

2. Pretnja je, u smislu Zakona o obligacionim odnosima nedopušteno odlučujuće uticanje na odluku jednog ugovornika da zaključi određeni ugovor zastrašivanjem njegovim putem predočavanja nastupanja određenog zla, tj. realizovanja određene opasnosti koja ugrožava život, telo ili drugo značajno dobro te ugovorne strane ili nekog trećeg lica. Pretnjom se, dakle, jedan ugovornik dovodi u psihičko stanje nužde, tj. u stanje u kome mu, po njegovom mišljenju, preostaje samo izbor između dva zla, od kojih mu se čini manjim zlom davanje izjava volje kakvu želi lice koje mu preti.[48] Zlo kojim se preti može biti upravljeno kako protiv života i tela, tako i protiv drugih značajnih dobara čovekovih, kakva su sloboda, čast, ugled, pa i imovine.[49] S druge strane, opasnost se može ticati kako neposredno samog ugovornika, tako i određenih trećih lica sa kojima je on u posebnom odnosu: rodbinskom, bračnom, prijateljskom.[50] Zakon o obligacionim odnosima predviđa da je pretnja pravno relevantna ako je upućena ugovornoj strani ili trećem licu, ostavljajući teoriji i sudskoj praksi da odredi krug ovih lica. U svakom slučaju, pretnja, kao nedopušteno odlučujuće uticanje na volju, uvek je upućena ugovorniku, s tim što je moguće da se ona ostvari direktno ili indirektno, preko drugih lica ili preko određene imovine. Svejedno je, dakle, koje je vrste zlo kojim se preti. U tom pogledu napušteni su zahtevi rimskog prava prema kojima je zaprećeno zlo trebalo da bude znatno (na primer, pretnja protiv tela, života, slobode, ali ne

---

[47] Gams, op. cit., str. 235; Stojanović, nav. delo, str. 249.

[48] Larenz, op. cit., str. 400; Flume, op. cit., str. 534.

[49] Vizner, nav. delo, str. 275; Perović, op. cit., str. 308; Spajić, nav. delo, str. 176. Ima mišljenja da bi se pretnja mogla sastojati i u delovanju na osećanja lica kome se preti, te da bi, shodno tome, bio, na pr., rušljiv poklon koji je iznuđen pretnjom samoubistva (o tome videti Tuhr, nav. delo, str. 612).

[50] Cigoj, nav. delo, str. 186; Perović, nav. delo, str. 308; Vizner, nav. delo, str. 275.

i pretnja dobrom glasu ili imovini), sadašnje (malum praesens) i podobno da izazove strah i kod veoma hrabrog čoveka (metus non vani hominis, sed qui merito et in homine constantissimo cadet).[51] Strah izazvan pretnjom mora biti opravdan, tj. zasnovan na ozbiljnoj opasnosti ugrožavanja. Kako procenjivati ozbiljnost, težinu te opasnosti: prema subjektivnom ili prema objektivnom kriterijumu. U današnjoj pravnoj teoriji i zakonodavstvu preovlađuje mišljenje po kome je dovoljno da je akt ugrožavanja kojim se preti podoban da presudno utiče na odluku lica kome se on predočava. Njegovu težinu treba procenjivati rukovodeći se subjektivnim kriterijumima, tj. vodeći računa o subjektivnim svojstvima lica kome se preti.[52] Jači nervi ne zaslužuju privilegiju.[53] I Zakon o obligacionim odnosima nalaže i dopušta mogućnost vođenja računa o svim okolnostima konkretnog slučaja, pa i o subjektivnim osobinama onoga kome se preti i onoga od koga pretnja potiče. Značajno je to da li je pretnju izvršilo izuzetno fizički snažno ili nejako lice, muško ili žensko lice, da li je opasnost trebalo da nastupi odmah ili posle izvesnog vremena, danju ili noću itd. U tom pogledu Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru bio je veoma detaljan propisujući u čl. 909 st. 2 sledeće pravilo: »Razbirajući da li je pretnja ozbiljna, treba gledati: ko je onaj ko preti, ko je onaj kome se prijeti; je li muško ili žensko, kojih je godina, koje je snage i moći, kao i sve druge prilike, osobito prilike mesta i vremena, veličine i blizine zla kojim se prijeti«. Osim toga, nije potrebno da lice koje preti može i da izvrši radnju kojom preti, već je dovoljno da je lice kome se preti verovalo u ovu mogućnost. Zlo kojim se preti po pravilu predstavlja pozitivnu radnju, mada može biti i propuštanje, pod uslovom da je postojala obaveza na odgovarajuću pozitivnu radnju.[54] Tako, na primer, postoji pretnja ako lice koje je obavezno na pružanje pomoći drugome preti da to neće učiniti ukoliko mu ovaj ne obeća neku naknadu za to.[55] Naprotiv, ne postoji pretnja ako neko ko nije dužan da pruži pomoć učini to isto. On samo iskorišćava jedno već postojeće stanje nužde.

Između pretnje i izjave volje mora postojati uzročna veza, tj. strah mora odlučujuće uticati na davanje izjave volje. Dejstvo straha na ugovornu stranu treba da je takvo »da je ona zbog toga sklopila ugovor«, kako kaže zakonodavac u Zakonu o obligacionim odnosima. Za dokazivanje činjenice da je pretnja bila odlučujuća za izjavu volje od velikog značaja je ozbiljnost zla kojim se preti.

Da bi bila pravno relevantna, prema Zakonu o obligacionim odnosima, pretnja treba da bude nedopuštena. Nedopuštenost akta pretnje treba ceniti u smislu čl. 10 Zakona, tj. da li se on protivi ustavom utvrđenim načelima društvenog uređenja, prinudnim propisima i mo-

---

[51] Lehmann, Allgemeiner Teil des Bürgerlichen Gesetzbuches, 14 Auflage, 1963, str. 257. Videti i Stojčević Dragomir, Rimsko privatno pravo, 1966, str. 285.

[52] I u uporednom zakonodavstvu uglavnom se prihvata subjektivno merilo. Videti italijanski Građanski zakonik (čl. 1435), austrijski Opšti građanski zakonik (§ 55), švajcarski Zakonik o obligacijama (čl. 30), poljski Građanski zakonik (čl. 87); Cigoj, nav. delo, str. 187; Perović, nav. delo, str. 307; Vizner, nav. delo, str. 276.

[53] Lehmann, isto, str. 258.

[54] Tuhr, nav. delo, str. 612; Perović, nav. delo, str. 308.

[55] Prema ustavu SFRJ (čl. 196) dužnost je svakoga da drugome pruži pomoć u opasnosti i da solidarno s drugim učestvuje u otklanjanju opšte opasnosti.

ralu našeg samoupravnog socijalističkog društva.[56] Kad se govori o nedopuštenosti, odnosno protivpravnosti misli se na nedopuštenu vrstu i način uticanja na izjavu volje drugog lica, tj. na nedopušteno iskorišćavanje pretnje kao sredstva pritiska u cilju opredeljenja nekog lica na davanje određene izjave volje. Protivpravna pretnja postoji uvek kad se preti nekom radnjom koja je nedopuštena sa stanovišta krivičnog ili građanskog prava (na primer, pretnja životu ili telu, pretnja poverioca dužniku da će mu razbiti prozorsko okno ako ne plati dug).[57] Ovde je reč o protivpravnosti sredstva kojim se preti. Međutim, pretnja je protivpravna i kad se preti radnjom koja je sama po sebi dozvoljena, ali se njome teži ostvarenju nedozvoljenog cilja (na primer, kad neko preti podnošenjem krivične prijave da bi za sebe ili nekog drugog dobio izvesnu novčanu sumu koja mu se ne duguje).[58] Protivpravna je pretnja, najzad, i onda kad se upotrebljeno sredstvo i cilj kome se teži nalaze u neskladu, tako da se ono, sa stanovišta pravnog poretka ne može smatrati kao dopušteno i adekvatno sredstvo pritiska (na primer, pretnja podnošenjem krivične prijave u cilju prisiljavanja dužnika da isplati dug koji nije nastao krivičnim delom).

Pretnja najčešće potiče od samog partnera u pravnom poslu, ali može poticati i od trećih lica. Prema Zakonu o obligacionim odnosima (čl. 60.) i takva pretnja je pravno relevantna. I to, za razliku od prevare koja potiče od trećeg lica, bez obzira na to da li je druga ugovorna strana u vreme zaključenja ugovora znala ili morala znati za pretnju.[59] Naša pravna teorija, takođe, prihvata ovakvo rešenje.[60] Ovo gledište se zasniva na činjenicu da pretnja u većoj meri nego druge mane volje, koje su razlog rušljivosti, utiče na slobodu volje izjavioca. Ukoliko dođe do poništenja ugovora, ugovarač koji nije znao niti morao znati za postojanje ovog razloga rušljivosti ima pravo da od svog saugovornika zahteva naknadu štete koju trpi zbog toga.[61]

3. I u slučaju pretnje postoji svesna nesaglasnost između volje i izjave, s tim što razlog za ovakvu nesaglasnost dolazi spolja, delovanjem saugovornika ili trećeg lica. S druge strane, kod pretnje, za razliku od prevare i zablude, nije reč o pogrešnoj predstavi jednog lica, već o volji koja je izraz tačne predstave stvarnosti ali koja je izjavljena pod dejstvom određenog pritiska, tj. koja nije slobodno formirana.

---

[56] Perović, nav. delo, str. 307; Vizner, nav. delo, str. 277. Prof. Stojanović (nav. delo, str. 248), i prof. Cigoj, (nav. delo, str. 187) govore o protivpravnosti pretnje. Ovaj izraz upotrebljen je i u nemačkom Građanskom zakoniku (§ 123). Isto tako i švajcarski Zakonik o obligacijama (čl. 29) i poljski Građ. zak. (čl. 87).

[57] Tuhr, nav. delo, str. 613; Larenz, isto, str. 400.

[58] Primer uzet od Tuhr-a, isto.

[59] Tako: Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru (čl. 518); švajcarski Zakonik o obligacijama (čl. 29); poljski Građanski zakonik (čl. 87); italijanski Građanski zakonik (čl. 1434); rfancuski Građanski zakonik (čl. 1111); Larenz, nav. delo, str. 400. Austrijski Građanski zakonik, međutim, ovakvu pretnju uzima u obzir samo ako je saugovarač učestvovao u radnji trećeg lica ili je za tu radnju očevidno morao znati (§ 875).

[60] Stojanović, nav. delo, str. 254; Perović, Komentar, str. 254; Larenz, op. cit., str. 400. Suprotno tome Vizner, nav. delo, str. 277; Leman, nav. delo, str. 258.

[61] Videti čl. 115. Zakona o obligacionim odnosima.

4. Pretnja i prinuda su razlozi nevažnosti ugovora.[62] Strana koja je zaključila ugovor pod uticajem pretnje može tražiti da se ugovor poništi. Osim toga, ona ima pravo i na naknadu štete koju zbog toga trpi prema licu od koga pretnja potiče. Međutim, ugovornik koji je pod uticajem pretnje od strane trećeg lica zaključio rušljiv ugovor, u slučaju poništenja ugovora, dugovaće naknadu štete drugoj ugovornoj strani koja za to nije znala niti je morala znati.

B. NESVESNA NESAGLASNOST VOLJE I IZJAVE

1. Prevara

1. Prevara (fraus), kao slučaj nesvesne nesaglasnosti volje i izjave, regulisana je u čl. 65 Zakona o obligacionim odnosima, dakle, posle pretnje i zablude. Ovde se od te zakonske sistematike odstupa utoliko što se prevara kao nedostatak volje većeg stepena, izlaže pre zablude. U smislu Zakona o obligacionim odnosima prevara bi se mogla definisati kao namerno izazivanje ili odražavanje zablude kod drugog lica da bi se time uticalo na njegovu voljnu odluku da zaključi određeni ugovor. Prevaru neki pravni pisci nazivaju kvalifikovanom zabludom, izazvanom zabludom ili namernom zabludom.[63]

Radnja kojom se vrši prevara može se sastojati u aktivnom ili pasivnom ponašanju: izričitom usmenom ili pismenom kazivanju, u zabašurivanju ili prećutkivanju nekih okolnosti, ili u prostom ćutanju, tj. propuštanju da se ukaže na neke okolnosti.[64] U ovom poslednjem slučaju prevara se može učiniti samo onda kada je za lice koje vrši prevarnu radnju, prema shvatanju poštenog prometa, postojala obaveza na razjašnjenje.[65]

Da bi se moglo govoriti o prevari potrebno je da se prevarna radnja vrši sa ciljem da se njom utiče na volju prevarenog lica (dolus directus), ili, u najmanju ruku, sa svešću da ona može uticati na njegovo opredeljenje da zaključi pravni posao (dolus eventualis) koji inače ne bi zaključilo da nije bilo prevare. Ovaj uslov proizlazi iz st. 1 čl. 65 Zakona, u kome se kaže: »Ako jedna strana izazove zabludu kod druge strane ili je održava u zabludi u nameri da je time navede na zaključenje ugovora...«. S toga, netačne tvrdnje date iz hvalisanja ili drugih pobuda ne predstavljaju prevaru, izuzev slučaja kad lice koje daje takvu izjavu primeti da je druga strana spremna da zaključi pravni posao.[66] Za razliku od prevare u krivičnom pravu, za prevaru u građanskom pravu ne

---

[62] »Ništa nije tako protivno i ubitačno volji, kao što je nasilje i ozbiljno plašenje«, rečeno je u Opštem imovinskom zakoniku za Crnu Goru (čl. 518).

[63] Perić, Ninko, O zabludi, prevari, prinudi i mentalnoj rezervaciji po srpskom Građanskom zakoniku, Spomenica Mauroviću, I knjiga, Beograd, 1934, str. 134; Stojanović, nav. delo, str. 245; Perović, Obligaciono pravo, str. 301; Vizner, nav. delo, str. 297.

[64] Flume, op. cit., str. 541; Cigoj, nav. delo, str. 204; Vizner, op. cit., str. 296; Perović, nav. delo, str. 302.

[65] Flume, op. cit.; Larenz, nav. delo, str. 398; Vuković, op. cit., str. 307.

[66] Stojanović, op. cit., str. 246.

traži se postojanje štete za prevarenog ili nekog trećeg, niti namera lica koje čini prevaru da drugog ošteti ili da pribavi za sebe imovinsku korist na koju nema pravo.[67]

Između prevare i izjave volje treba da postoji uzročna veza, tj. prevara treba da utiče na prevareno lice tako da ga navede na davanje izjave volje koju ono, da nije bilo prevare ne bi uopšte dalo ili je ne bi dalo u takvom smislu.[68] Pri tome nije od značaja da li je prevareno lice krivo, tj. da li je pri pažnji koja se u prometu zahteva moglo prozreti prevaru.[69] Pa ipak, hvaljenja i reklamiranja koja svaki razuman čovek kao takva shvata nisu prevara.[70]

Što se tiče pitanja od koga treba da potiče prevarna radnja, u pravnoj teoriji i uporednom zakonodavstvu ne postoji jedinstven stav. Po jednom gledištu, bitno je da prevaru čini druga strana koja učestvuje u pravnom poslu. tj. da je baš ona namerno dovela u zabludu svog ugovornog partnera.[71] Po drugom shvatanju, koje se čini ispravnijim, prevara može uticati na punovažnost ugovora ne samo onda kad dolazi od ugovornog partnera, već i kad potiče od nekog trećeg. Dovoljno je da je drugi učesnik u pravnom poslu makar znao ili je morao znati za nju i njenu moguću uzročnost za voljnu odluku prevarenog lica.[72] Jer, ukoliko saugovornik zna za zabludu svog partnera a ne preduzima ništa da je otkloni, onda u suštini i on čini prevaru.

Naše pravo prihvata ovo drugo gledište. Prema Zakonu o obligacionim odnosima, ako je prevaru učinilo treće lice prevara utiče na sam ugovor ukoliko je druga ugovorna strana u vreme zaključenja ugovora znala ili morala znati za prevaru. Ali, kad je reč o ugovoru bez naknade, prevara trećeg lica će biti uvek razlog za poništenje ugovora, bez obzira na to li je druga ugovorna strana u vreme zaključenja ugovora znala ili morala znati za prevaru.

2. Prevara je, kao i pretnja, mana volje koja je rezultat uticaja nekorektnog ponašanja druge ugovorne strane ili trećeg lica. Međutim, za razliku od pretnje koja potiče od strane trećeg lica, i koja je uvek pravno relevantna, prevara od strane trećeg je značajna samo onda kad je saugovornik prevarenog lica u vreme zaključenja ugovora znao ili morao znati za nju, osim kod ugovora bez naknade kad je ona uvek pravno relevantna. Dok je pretnja slučaj svesne nesaglasnosti volje izjave, prevara je vid nesvesne nepodudarnosti ova dva elementa izjave volje.

---

[67] Flume, isto, str. 543; Larenz, navedeno delo, str. 399; Vuković, nav. delo, str. 307. Dopuštanjem mogućnosti osporavanja pravnog posla zbog zablude, odnosno prevare ne štiti se imovina jednog lica, već sloboda njegovog odlučivanja.

[68] Videti Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru (čl. 519), italijanski Građanski zakonik (čl. 1439) i francuski Građanski zakonik (čl. 1116); Čigoj, op. cit., str. 204.

[69] Flume, nav. delo, str. 542.

[70] Marković, nav. delo, str. 223. U tom smislu i Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru, čiji član 519 st. 2 glasi: »Ne uzimlje se da je prijevara, kad onaj koji stvar nudi, uopšte je hvali, pa bilo i preko mjere, ako se u saobraćaju na take preuveličane hvale mnogo ne pazi«.

[71] Spajić. nav. delo, str. 182. U tom smislu i francuski Građanski zakonik (čl. 1116), i Građ. zak. RSFSR (čl. 58).

[72] Larenz, op. cit., str. 400; Gams, nav. delo, str. 117.

3. Prevara je uvek razlog rušljivosti ugovora. Strana koja je zaključila ugovor pod prevarom ima pravo na naknadu štete.

2. *Zabluda*

1. Zabluda (error), kao i prevara predstavlja slučaj nesvesne nepodudarnosti volje i izjave.[73] Lice koje je u zabludi daje izjavu koja ne odgovara njegovoj volji a da toga nije ni svesno. Onaj ko je u zabludi »aliud voluit, aliud dixit« (na primer, neko je imao pred sobom dva pisma, pa je u zabludi potpisao i poslao ono koje je hteo uništiti).

Za razliku od ostalih mana volje, Zakona o obligacionim odnosima ne definiše pojam zablude.[74] U teoriji se zabluda najčešće definiše kao nesaglasnost predstave koja se ima o nekoj činjenici i stvarnog stanja. Ona je, u izvesnom smislu slična prevari, jer pretpostavlja nepravilnu predstavu o činjenicama koje su od značaja za zaključenje pravnog posla. Ali, za razliku od prevare, zabluda ne podrazumeva angažovanje saugovornika da se u svesti lica koje je žrtva zablude stvori određena predstava. Naprotiv, u formiranju netačnog uverenja o nekoj činjenici partner u poslu nema nikakvog svesnog udela. Uzrok nesaglasnosti volje i izjave kod zablude nalazi se u domenu samog izjavioca: on se neprecizno izrazio, pogrešio u pisanju ili je imao netačnu predstavu o stvarnosti. U pitanju je, dakle, sopstveni promašaj nekog lica za koji se prekor ne može uputiti na tuđu adresu. Dok je prevara uvek propraćena nekim umišljajnim radnjama, dotle zabluda može nastupiti i u odsustvu krivice ili biti rezultat neopreznosti lica koje je u zabludi, odnosno lica sa kojim ono pravni posao zaključuje. S toga je zabluda činjenično znatno uža od prevare, tj. ne pretpostavlja jednu činjenicu u sopstvenoj, a drugu u tuđoj sferi. Za nju je dovoljna samo jedna činjenica (pogrešna predstava) koja se nalazi u sopstvenoj sferi lica u zabludi. Zbog toga, zabluda predstavlja nedostatak saglasnosti volje i izjave manjeg stepena nego prevare, te bi je zato i trebalo staviti na poslednje mesto. U Zakonu o obligacionim odnosima najpre se izlaže pretnja, zatim zabluda i na kraju prevara. Zakonodavac se tu ne drži reda koji proizilazi iz prirode stvari.

2. Zabluda je razlog rušljivosti ugovora, pod uslovom da se radi o bitnoj zabludi i da strana koja je u zabludi svoju zabludu nije skrivila, tj. da je pri zaključenju ugovora postupala sa pažnjom koja se u prometu zahteva. U slučaju poništenja ugovora zbog zablude, druga savesna strana ima pravo da traži naknadu pretrpljene štete bez obzira na to što strana koja je u zabludi nije kriva za svoju zabludu.[75] Za razliku od prevare, u slučaju zablude, strana koja je u zabludi ne može se na nju pozivati ako je druga strana spremna da izvrši ugovor kao da zablude nije bilo.

---

[73] Tako Lehmann, nav. delo, str. 242; Marković, op. cit., str. 215; Spajić, isto, str. 180; Vizner, nav. delo, str. 279.

[74] Srpski Građanski zakonik ne definiše zabludu već je samo uzgred spominje, nazivajući je »obmanom« ili »pometnjom« (§ 537 i 937).

[75] Videti čl. 61. st. 2. i 3. Zakona o obligacionim odnosima.

Dr Mirsa Mijačić — Cvetanović
professeur agrégé

LES DÉFAUTS DE VOLONTÉ D'APRÈS LA LOI RELATIVE AUX RAPPORTS D'OBLIGATION

Résumé

1. La déclaration de volonté en tant que fait juridiquement relevant pour la formation du contrat d'obligation, ses propriétés, ainsi aur les défauts qui se rapportent à cette déclaration, l'auteur a analysé dans ce travail, en premier lieu, au point de vue des prescription dans la Loi relative aux rapports d'obligation, qui a été adoptée le 30 mars 1978, et qui est entrée en vigueur le premier octobre de la même année.

2. La conclusion du contrat d'obligation suppose la concordance des déclarations d'au moins deux personnes, qui dans le sens de l'article 28, deuxième alinéa, de la Loi »doivent être effectuées librement et sérieusement«, ce qui signifie sans l'influence de menace, de contrainte, de fraude et d'erreur, c'est à dire avec l'intention de l'action d'obliger (animus obligandi). La Loi relative aux rapports d'obligation, dans le chapitre relatif à la formations des obligations, dans le cadre de la partie relative au contrat, c'est-à-dire de la section relative à la conclusion du contrat, a consacré la première partie à la concordance des volontés, et seulement la cinquième partie aux défauts de volonté, dans lesqueles il classe: la menace (article 60), l'erreur (article 61), la fraude (article 65) et le contrat apparent (article 63). Dans la même partie il est question du désaccord (article 63).

L'auteur considère que la systématique de la Loi serait plus correcte si les dispositions relatives aux défauts de volonté se trouvaient immédiatement après les dispositions relatives à la déclaration de volonté. En outre, à la disposition relative au désaccord, selon l' opinion de l'auteur, la place n'est pas parmi les dispositions relatives aux défaut de volonté. En ce qui concerne la notion même des défauts de volonté, l'auteur, comme le législateur, plaide en faveur d'une plus large conception de cette notion, par laquelle il englobe non seulement la formation défectueuse, mais aussi l'inexistence de la volonté en géneral, en dépit de la déclaration formulée, en y ajoutant, selon l'opinion de l'auteur, qu'il est préférable de parler des »défauts qui se rapportent à la déclaration de volonté«, au lieu des »défauts de volonté«. Pour les mêmes raisons dont il est question dans l'article 28 de la Loi en ce qui concerne les qualités qui se rapportent à la déclaration de volonté, ici il faudrait parler des défauts ou des lacunes qui se rapportent à la déclaration de volonté.

3. L'auteur classifie toutes les lacunes qui se rapportent à la déclaration de volonté de la maniere suivante: les cas de la discordance consciente de volonté et les déclarations (reservatio mentalis, déclaration peu sérieuse, déclaration apparente, menace et contrainte) et les cas de la discordance inconsciente de la voloné et les déclarations (fraude et erreur), en attirant l'attention en particulier sur le fait quand ces lacunes sont les raisons de la nullité, et quand elles sont les raisons pour la résiliarion du contrat.

Dr GORDANA STANKOVIĆ, docent

POSTUPAK ZA DAVANJE DOZVOLE ZA STUPANJE U BRAK U SLUČAJU MALOLETNOSTI

I

1. U bračnom pravu svih republika i pokrajina, maloletstvo je, radi zaštite i maloletnih lica i interesa same društvene zajednice, predviđeno kao bračna smetnja. Ova bračna smetnja spada u red otklonjivih bračnih smetnji u svim bračnim sistemima naše zemlje.

Pravo da stupe u brak imaju, po pravilu, samo punoleta lica jer su ona, po oceni zakonodavca, dostigla potrebnu bračnu zrelost prema prosečnim društvenim merilima. Međutim, svaki pojedinac ne stiče istovremeno sva potrebna svojstva za brak. Razvoj svakog pojedinca je individualan i zavisi od čitavog niza različitih faktora.[1] I maloletnicima pripada pravo na slobodno roditeljstvo te je poželjno da se ovo pravo, u interesu dece, ostvaruje u braku. Iako maloletnički brak nije poželjan, društvo nastoji da nekontrolisane vanbračne zajednice maloletnika podvrgne kontroli kroz instituciju braka i tako zaštiti decu iz tih zajednica[2]. Osim toga, maloletnički brakovi, u svakom slučaju, ne moraju da dovedu do populacione degeneracije, niti moraju da se biološki negativno odraze na maloletnu majku. Konačno, u našoj zemlji, posebno u nekim krajevima[3], postoji i običaj sklapanja maloletničkih brakova ili dolazi do stupanja maloletnika u vanbračne zajednice. Zato je zakonodavac predvideo da u brak izuzetno mogu da stupe i maloletna lica koja su dostigla odgovarajući uzrast i fizičku i psihičku zrelost, a imaju opravdan razlog da ne čekaju da ova bračna smetnja, tokom vremena, sama otpadne. Porodičnopravnim propisima svih republika i pokrajina predviđena je mogućnost dispenzacije od ove bračne smetnje pod određenim uslovima[4], te i maloletno lice može da stupi u brak u

---

[1] Detaljno o tome: Mladenović, M. — Porodično pravo, I, Beograd, 1980, str. 280.

[2] Videti detaljnije o tome: Mitić, M. — Porodično pravo, Beograd, 1980, str. 133.

[3] Npr. u Timočkoj Krajini, Banatu, okolini Soko Banje, na Kosovu, u nekim delovima BiH.

[4] O tome: Mitić, M. — op. cit. str. 134. Treba primetiti da prof. Mladenović smatra da u SRSl. i SRM i maloletnik stariji od 14 godina može tražiti dispenzaciju (Videti: Mladenović, M. — op. cit. str. 289), mada ovakvo shvatanje nema svoju normativnu podlogu jer je po čl. 13. ZBSRM predviđen uzrast od 16. god., dok se, po čl. 108. ZBPO SRSl. delimična poslovna sposobnost stiče sa 15. god. te je taj uzrast i donja granica za dispenzaciju.

izuzetnim slučajevima ako mu to dozvoli nadležni organ, pošto sprovede propisani postupak u kome proverava da li su ispunjene sve nužne pretpostavke za zasnivanje normalne bračne zajednice.

Mogućnost dispenzacije predviđali su i Osnovni zakon o braku iz 1946. g.[5] i propisi predratnog prava. Mogućnost dispenzacije predviđaju i mnoga strana zakonodavstva, pod različitim uslovima[6], i po različitim pravilima postupka[7]. Samo mali broj zemalja u svetu ne dopušta dispenzaciju[8].

2. Postupak za davanje dozvole za stupanje u brak je postupak za ocenu bračne zrelosti. Dobijanjem dozvole za stupanje u brak, maloletnik stiče bračnu sposobnost, a zaključenjem braka, uz dozvolu, stiče opštu poslovnu sposobnost. U ovom postupku proverava se i utvrđuje da li su ispunjene sve nužne pretpostavke za zasnivanje bračne zajednice između maloletnika i lica sa kojim on namerava da stupi u brak. Zato je ovaj postupak institucija kroz koju se ogleda stav društva prema braku i koja, između ostalog, utiče i na broj brakova u zemlji.

Postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju maloletstva, pored postupka za davanje dozvole srodnicima za stupanje u brak, predstavlja jedan od vanparničnih postupaka kojim se uređuju porodični odnosi. Samo u SR Sloveniji dozvolu za sklapanje braka ne daje sud već nadležni organ opštinske zajednice socijalnog staranja.

Osnovni cilj ovog rada je komparativna analiza odredaba republičkog i pokrajinskog zakonodavstva kojim je normiran ovaj vanparnični postupak, njihovo upoređivanje sa ranijim zakonodavnim rešenjima u našem pravu i uočavanje promena do kojih je došlo u ovoj vanparničnoj proceduri u skladu sa promenama u materijalnom pravu.

II

3. Porodičnopravni propisi stare Jugoslavije pozvali su maloletstvo kao bračnu smetnju, te je to bio razlog što je Zakon o vanparničnom postupku iz 1934. g. sadržavao pravila postupka za davanje dozvole za stupanje u brak maloletnika (par. 156 — 158. ZVP). U predratnom pravu dozvolu je davao sreski sud koji bi bio nadležan za maloletnika po pravilima parničnog postupka o opštoj mesnoj nadležnosti.

4. Postupak su mogli da pokrenu, pored maloletnika, i njegov otac odn. staralac. Pored njih, postupak su mogli da pokrenu i bliži srod-

[5] Sl. I. FNRJ 29/46, u daljem tekstu: OZB.

[6] O uslovima za dispenzaciju videti: Olujić, K. — O bračnoj zrelosti i postupku izdavanja dozvole za stupanje u brak maloletnih osoba, Pravna misao, 9—10/76, str. 68.

[7] U pravu nekih zemalja ovaj postupak nije u nadležnosti sudova. U Rumuniji dozvolu daje Izvršni komitet narodnog saveta glavnog grada oblasti u kojoj se nalazi mesto boravka maloletnice (čl. 4. Zak. o porodici iz 1966), po čl. 10. islandskog Zakona o braku i razvodu iz 1921. g. odobrenje daje vlada, u Švedskoj odobrenje daje prefektura, a u Švajcarskoj Kantonalna vlada (par. 96. ŠGZ). U bugarskom pravu, dozvolu daje predsednik okružnog suda. U mnogim zemljama dozvolu daje sud (SR Nemačka, Poljska, Čehoslovačka).

[8] Npr. DR Nemačka. Videti čl. 4. Zakona o porodici iz 1965.

nici maloletnika kao i lice sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak ako postupak ne bi pokrenuo otac odn. staralac[9].

Sud je bio dužan da u toku postupka sprovede potrebne izviđaje — da se obavesti o imovini, prihodima, ličnim osobinama i prilikama budućeg bračnog druga.

Sud je bio dužan da maloletnika sasluša u odsustvu roditelja ili staraoca kao i budućeg bračnog druga da bi na osnovu izjava samog maloletnika zaključio da li je on slobodno i promišljeno odlučio da sklopi taj brak (par. 156). Ako je boravište maloletnika bilo udaljeno, tako da on ne bi mogao lako da dođe pred sud, sud je mogao da se zamolnicom obrati sudu boravišta maloletnika radi njegovog saslušanja.

U postupku je sud bio dužan da sasluša i oca odn. staraoca koji je uskratio pristanak za stupanje maloletnika u brak o tome da li pristaje da maloletnik stupi u brak, kao i o razlozima zbog kojih se protivi sklapanju tog braka.

ZVP je odredio sadržinu odluke kojom se daje dozvola za stupanje u brak. Odluka je, pored ostalog, trebalo da sadrži i podatak da li je dat pristanak roditelja odn. staraoca da maloletnik sklopi brak ili ne jer je od toga zavisilo dejstvo odluke kojom se davala dozvola za stupanje u brak. Ako je bio dat pristanak, maloletnik je i pre pravosnažnosti odluke mogao da stupi u brak.

Rešenje kojim se, i bez pristanka roditelja, dozvoljavalo stupanje u brak, kao i rešenje drugostepenog suda kojim je on dozvoljavao stupanje u brak, trebalo je da sadrži i podatak da će brak moći da se sklopi tek kad odluka postane pravnosnažna. U tom slučaju maloletnik je mogao da sklopi brak tek kad rešenje postane pravnosnažno i uz potvrdu o pravnosnažnosti (par. 158).

III

5. OZB, koji je donesen neposredno posle oslobođenja zemlje[10], sadržao je i odredbe kojima su regulisani i neki procesni instituti. Procesne odredbe su u OZB ušle silom prilika jer u to vreme još uvek nije bilo odgovarajućih zakonskih propisa. Tako su, u čl. 21. OZB (bivši čl. 23 OZB), bila predviđena i neka prava koja su se odnosila na postupak za davanje dozvole za stupanje u brak. Naime, OZB je predviđao da nadležni sreski sud može dozvoliti stupanje u brak licu koje nije navršilo 18. godina života, iz opravdanih razloga, pošto pre odlučivanja sasluša molioca i njegove roditelje odn. staratelja i ispita sve okolnosti slučaja. Pošto u vreme donošenja OZB još uvek nije bio donesen Zakon o vanparničnom postupku[11], sudovi su, na osnovu poznatog čl. 4. Zakona

[9] O tome: Žilić—Šantek — Vanparnični postupak, Zagreb, 1934, str. 516.

[10] Rad na donošenju OZB bio je ubrzan da bi se likvidirala nasleđena šarenolikost, eliminisao verski uticaj i realizovao princip ravnopravnosti i jednakosti.

[11] Neposredno posle oslobođenja zemlje započeo je rad na kodifikaciji vanparnične procedure i bilo je više takvih pokušaja na saveznom nivou ali nijedan od njih nije urodio plodom sve do današnjeg dana. Pošto vanparnična procedura nije bila kodifikovana, novi zakoni iz oblasti materijalnog prava samo su parcijalno regulisali pojedine oblasti vanparničnog postupka.

o nevažnosti... primenjivali pravna pravila iz ZVP iz 1934. g. i njegovog Uvodnog zakona.

6. Nepreciznost odredbe OZB koja se odnosila na ovaj postupak, nepostojanje novih pravila o proceduri za davanje ove dozvole i primena pravnih pravila iz predratnog prava, doveli su do niza problema u praksi.

U praksi je došlo do neujednačenosti u postupanju sudova povodom ovog postupka a pojavile su se i neke nepravilnosti i u primeni OZB i u postupanju sudova. U onim krajevima naše zemlje u kojima je postajala tradicija da se u brak stupa rano, vladalo je mišljenje, i kod građana i kod sudija, da je davanje dozvole za stupanje u brak samo jedno tehničko, formalno pitanje. To se jasno videlo iz same sadržine predloga koji su u to vreme podnošeni[12], a i iz činjenice da su sudovi ovaj postupak sprovodili šablonski i rutinerski, tako da u prvo vreme nije bilo predloga koji nije usvojen.

Sudovi su usvajali predloge za dispenzaciju bez obzira da li su ih podnosili sami maloletnici ili njihovi roditelji (staratelji), a takva praksa se direktno oslanjala na predratna pravna pravila mada je ona bila u suprotnosti sa novim pravom. U praksi je bilo dosta slučajeva[13] da su roditelji tražili dozvolu za stupanje svoje maloletne dece u brak[14], kao predlagači ili kao zakonski zastupnici maloletnih predlagača iako oni po samom OZB nisu bili procesno nesposobni, jer im je samom odredbom čl. 23. OZB priznata procesna sposobnost. Pored toga, za sud je bilo dovoljno da maloletnik priloži lekarsko uverenje i da jedan od roditelja pristane da on stupi u brak, pa da sud usvoji predlog i odobri da maloletnik sklopi brak.

Događalo se i da su postupak, umesto sudije nadležnog sreskog suda, sprovodili sudski pripravnici, sudski pravnici ili čak i upravni službenici suda[15]. Rešenja koja potiču iz ovog perioda bila su, po pravilu, neobrazložena ili se čitavo obrazloženje svodilo na konstataciju da je maloletnik sposoban za stupanje u brak i da se sa tim saglasio jedan od roditelja.

7. Da bi otklonio nepravilnosti u postupanju, pogrešnu praksu[16] i povrede zakona prilikom primene čl. 23. OZB, Vrhovni sud FNRJ je, na opštoj sednici održanoj 22. 3. 1949. g., doneo Uputstvo o postupanju

---

[12] O tome i Rajović, V. — Uloga javnog tužioca u građanskom sudskom postupku SFRJ, Beograd, 1965, str. 93.

[13] O tome videti i: Prokop, A. — Komentar OZB, str. 120, Olujić, K. — op. cit. str. 68.

[14] U literaturi se sreće i shvatanje da predlog mogu da podnose i roditelji ako je to u interesu maloletnika. Videti: Vouk, V. — Neki problemi u vezi dozvole za stupanje u brak iz čl. 23. OZB, Pravni život, 2—3/54, str. 30.

[15] O tome i Olujić, K. — op. cit. str. 71.

[16] Za to su se zalagala i javna tužilaštva. Tako je npr. Okružno javno tužilaštvo za grad Zagreb, pismeno skrenulo pažnju sudovima na svom području da se strogo drže propisa OZB o davanju dozvole za stupanje maloletnih lica u brak. Podatak naveden kod: Rajović, V. — op. cit. str. 93.

sudova pri rešavanju molbi za stupanje u brak[17]. Uputstvom[18] je određena donja granica za sticanje bračne sposobnosti i procesna legitimacija maloletnog predlagača, uslovi pod kojima se može dati dozvola za stupanje maloletnika u brak, i propisan je i postupak za davanje dozvole. Tako je Uputstvo popunilo postojeće zakonske praznine i rešilo niz problema koji su se do tog trenutka postavljali u praksi.

8. Uputstvo je predviđalo da se kao predlagač može javiti samo maloletnik koji želi dispenzaciju[19], a da predlog[20] može da se podnese pismeno ili usmeno na zapisnik kod suda. Uputstvo je predviđalo i sadržinu predloga[21]. Ako je predlog imao formalne nedostatke, sud je bio dužan da preduzme mere da se ti nedostaci otklone.

U toku postupka sud je bio dužan da proveri da li je maloletnik lično podneo predlog i da potpuno i istinito utvrdi činjenice i okolnosti važne za odlučivanje[22]. Na ročištu, na koje bi, pored predlagača, njegovih roditelja odn. staratelja i lica sa kojim on namerava da stupi u brak, pozvao i sva druga potrebna lica koja mogu da pruže sudu potrebne podatke, sud bi najpre saslušao maloletnika, bez prisustva drugih lica, a potom bi saslušavao i sva pozvana lica. OZB nije izričito predviđao dužnost da sud sasluša i budućeg bračnog druga. Međutim, Uputstvo je izričito predviđalo da sud sasluša i njega. Sud je, isto tako, bio dužan da po službenoj dužnosti naredi i izvede i sve one dokaze pomoću kojih bi mogao da utvrdi postojanje razloga za dispenzaciju.

Postupak je bio koncipiran na principima ekonomičnosti, koncentracije i efikasnosti. Sud je bio dužan da čitav dokazni postupak sprovede, po pravilu, na jednom ročištu. Iz razloga celishodnosti, pojedine radnje sud je mogao da izvede uz pomoć zamoljenog suda ili van ročišta.

9. Prema Uputstvu, sud je bio dužan da o pokrenutom postupku obavesti i javnog tužioca. Obaveštenje se sastojalo u tome što je sud dostavljao primerak predloga javnom tužiocu[23].

---

[17] SU 165/49, Zbirka odluka vrhovnih sudova i uputstava Vrhovnog suda FNRJ, 1945—1952, knj. I, Beograd, str. 377., u daljem tekstu: Uputstvo.

[18] Prema tada važećem Zakonu o uređenju narodnih sudova, vrhovni sudovi su bili ovlašćeni da izdaju opšta uputstva po pitanju sudske prakse u primeni propisa. U nastojanju da olakšaju rad sudova u vreme primene pravnih pravila predratnog prava, vrhovni sudovi su povremeno izdavali opšta uputstva kojima je na sasvim nov način regulisana procesna materija. Ova uputstva su imala obavezan karakter i predstavljala su posebno značajan normativni akt, mada su, zbog svoje nepotpunosti i nesistematičnosti, bila nedovoljna za pravilnu primenu prava i obezbeđenje zakonitosti.

[19] Roditelji više nisu mogli da stave predlog, te je na taj način očigledno raskinuto sa patrijarhalnim shvatanjem da je za zaključenje braka potreban pristanak roditelja.

[20] U Uputstvu se koristi termin »molba«.

[21] Predlog je trebalo da sadrži: ime i prezime, zanimanje, godine starosti i mesto stanovanja predlagača i njegovih roditelja ili staratelja, kao i sve podatke za identifikaciju lica sa kojim je želeo da stupi u brak, okolnosti koje predstavljaju opravdan razlog za dispenzaciju i dokaze o navedenim okolnostima.

[22] Ako bi predlog imao formalne nedostatke ili bi sud posumnjao da je predlog podneo maloletnik bio je dužan da zakaže saslušanje da bi uzeo izjavu o potrebnim podacima i da bi izvršio potrebne provere.

[23] Videti: Rajović, V. — op. cit. str. 40.

10. Konačnu odluku sud je donosio u obliku rešenja. Dispozitiv je trebalo da bude tako stilizovan da se iz njega vidi da sud dozvoljava da maloletnik stupi u brak sa određenim licem, a iz obrazloženja je trebalo da se jasno vidi na osnovu kojih činjenica i okolnosti je sud utvrdio da postoje uslovi za dispenzaciju.

Rešenje se dostavljalo predlagaču, njegovim roditeljima ili staratelju i javnom tužiocu.

Pravo na žalbu protiv rešenja imali su, pored predlagača i njegovi roditelji odn. staratelj i javni tužilac. U dotadašnjoj praksi bila je skoro redovna pojava da se na rešenje kojim se dozvoljava stupanje u brak niko ne žali i zbog toga je Uputstvo, u nastojanju da se zaštite i interesi maloletnika i interesi društvene zajednice, ovlastilo javnog tužioca da ulaže žalbu.

Pošto je javni tužilac bio ovlašćen da ulaže pravni lek, u praksi je bilo dosta slučajeva da su se zainteresovana lica obraćala javnom tužiocu sa molbom da se odrekne prava na pravni lek da bi na taj način omogućio da rešenje postane pravnosnažno pre isteka roka za žalbu[24].

11. Žalba se podnosila sreskom sudu a o njoj je odlučivao okružni sud.

Maloletnik koji je dobio dozvolu za stupanje u brak, mogao je da zaključi brak tek kad rešenje postane pravnosnažno. Pravnosnažnost je potvrđivao sreski sud službenom beleškom na primerku rešenja.

12. Kad je 1954. g. donet Zakon o sudovima[25], po kome vrhovni sudovi nisu više imali pravo da donose obavezna uputstva i da sami kreiraju pravo, Uputstvo je izgubilo opšteobavezni karakter. I pored toga ono je ipak i dalje primenjivano u praksi jer se, zahvaljujući njemu, formirala sigurna sudska praksa o tome kako treba postupati u pogledu davanja dozvole za stupanje u brak.

Sudovi su i dalje dostavljali obaveštenja javnom tužiocu[26] i kad je 1954. g. ukinut Zakon o javnom tužilaštvu iz 1946. g. te za to nije bilo zakonskog osnova. Ovakvo postupanje sudova nije imalo više svoj procesnopravni osnov, te je ovakva praksa bila nezakonita i neustavna. Osim toga, za ovakvo postupanje sudova nije bilo ni osnova ni oslonca u pravnim pravilima bivše Jugoslavije. Međutim, ni sud, ni predlagači, nisu postavljali pitanje ovlašćenja javnog tužioca, niti su ukazivali na ovakvu pogrešnu praksu.

IV

13. Od trenutka kad su ustavnoamandmanske promene iz 1971. g. stavile porodično zakonodavstvo u isključivu zakonodavnu nadležnost republika i pokrajina, u njima je započeo samostalan razvoj bračnog prava. U tom periodu postupak u svim bračnim stvarima još uvek nije bio u njihovoj nadležnosti jer je federacija i dalje bila nadležna da uređuje postupke. Kad je posle ustavne reforme iz 1974. g. nadležnost

[24] Rajović, V. — op. cit. str. 93.
[25] Sl. l. FNRJ 30/54.
[26] Videti: Rajović, V. — op. cit. str. 93.

u oblasti procesnog prava podeljena između federacije i republika i pokrajina, ove su bile ovlašćene da same, svojim zakonima uređuju i sudske postupke u svim porodičnim stvarima.

U većini republika i pokrajina prilikom zakonodavne reforme na području porodičnog prava, smatralo se da je sud jedini kvalifikovani organ, sposoban da proveri da li postoje uslovi za dispenzaciju i da postupak za davanje dozvole za stupanje u brak treba urediti kao jedan od vanparničnih postupaka. I republike i pokrajine su svojim propisima uredile ovu vanparničnu proceduru, tako da danas postoji sedam vanparničnih postupaka za davanje dozvole za stupanje u brak. Samo u SR Sloveniji ovaj postupak nije vanparnični, te je to i razlog što on ovom prilikom nije obrađen.

SR Bosna i Hercegovina

14. Postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u SRBiH samo je delimično uređen zakonom. U SRBiH još uvek nije kodifikovana republička vanparnična procedura, tako da je ovaj postupak samo delimično regulisan i to odredbama Porodičnog zakona SRBiH[27].

U čl. 39. st. 2. PZ predviđeno je da opštinski sud, u vanparničnom postupku, može dozvoliti zaključenje braka maloletniku starijem od 16. godina ako utvrdi da je on telesno i duševno sposoban za vršenje prava i dužnosti koje proizlaze iz braka.

15. Postupak se pokreće predlogom. Predlog može da podnese samo zainteresovano lice (čl. 39. st. 2. PZ).

U toku postupka sud je dužan da sasluša predlagača da bi proverio da li je on sam pokrenuo postupak i da bi stekao utisak o njegovoj sposobnosti za stupanje u brak. Sud je dužan da sasluša i roditelje ili staratelja predlagača, kao i budućeg bračnog druga. Pored toga, sud je dužan da pribavi i mišljenje organa starateljstva o tome da li bi trebalo dozvoliti maloletniku da stupi u brak.

Pravo maloletnika na brak može se ograničti samo iz zdravstvenih razloga. Zbog toga je sud dužan da pribavi i mišljenje organizacije udruženog rada iz oblasti zdravstva.

U toku postupka sud treba da ispita i druge okolnosti koje su od značaja za donošenje odluke. Odluka se dostavlja predlagaču i organu starateljstva jer njima pripada pravo na ulaganje pravnog leka. Pravni lek se može uložiti u roku od 8. dana.

SR Crna Gora

16. Do donošenja novih republičkih propisa u oblasti bračnog prava, postupak za davanje dozvole za stupanje u brak bio je uređen samo odredbama OZB, koji je jedno vreme primenjivan kao republički zakon na osnovu Zakona o produženju primene odredaba iz saveznih za-

[27] Sl. l. 21/79, u daljem tekstu PZ.

kona[28]. Pored toga, primenjivana su i pravna pravila predratnog prava kao i pravila koja je, na osnovu Uputstva, izgradila sudska praksa.

Jula 1973. g. donet je Zakon o braku SRCG[29]. U skladu sa tada važećim shvatanjem da je dotadašnje bračno zakonodavstvo bilo dobro, da se primenjuje više od četvrt veka i da novo bračno zakonodavstvo u celosti treba da bude izgrađeno na principima ranijeg saveznog zakonodavstva[30], u SRCG je kao uzor poslužio OZB, te su mnoga rešenja iz OZB preuzeta, tako da je ZB koncepcijski veoma sličan OZB[31].

U vreme kad je donet ZB, sudski postupci su bili u nadležnosti federacije. To je izričito predviđao Ustavni amandman XXX, t. 11. Pošto je postupak za dozvolu za stupanje u brak poseban vanparnični postupak, federacija je i dalje bila nadležna da uređuje i ovu vanparničnu proceduru[32].

17. ZB je, u pogledu postupka za davanje dozvole za stupanje u brak, preuzeo rešenje OZB u pogledu ovog postupka.

U pogledu postupka, ZB u čl. 22. predviđa da je ovaj postupak vanparnični postupak i da je za sprovođenje ovog postupka nadležan sud na čijem se području nalazi prebivalište odn. boravište zainteresovanog lica. U čl. 13. ZB predviđena je nadležnost opštinskog suda i određeno da predlagač može da bude samo maloletnik koji je navršio 16. godina života. Na sam tok postupka odnosi se st. 3. čl. 13. ZB u kome je predviđeno da će sud u toku postupka saslušati maloletnog predlagača (molioca) i njegove roditelje odn. staratelja i ispitati sve okolnosti koje bi mogle biti od uticaja na odluku suda.

SR Hrvatska

18. Zakonom o braku i porodičnim odnosima SRH[33] uređen je, pored ostalih vanparničnih postupaka i postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju maloletnosti (čl. 34, 342—366. ZBPO).

U SRH, po čl. 33. Zakona o redovnim sudovima[34] iz 1977. g., opštinski sudovi su nadležni da u vanparničnim stvarima postupaju kao prvostepeni sudovi. Čl. 358. t. 2. ZBPO predviđena je mesna nadležnost suda u postupku davanja dozvole za stupanje u brak, te je u SRH mesno nadležan sud koji je opšte mesno nadležan za maloletnog predlagača. Ako se u toku postupka promene okolnosti na kojima se zasniva mesna nadležnost, sud pred kojim je pokrenut postupak može ustupiti predmet sudu koji je naknadno postao mesno nadležan, ako je očigledno da će se tako lakše sprovesti postupak ili ako je to potrebno radi bolje zaštite maloletnika. Pošto je postupak vanparnični, u prvom stepenu je nadležan sudija pojedinac (čl. 343. ZBPO).

---

28 Sl. l. 31/71.
29 Sl. l. 17/73.
30 Videti: Mitić, M. — Razvod braka i pravne posledice razvoda po Zakonu o braku SRCG, SRM i SRS, Zbornik, Niš, 1974, str. 51.
31 Videti: Mitić, M. —op. cit.
32 Mićunović, S. — Zakon o braku, Glasnik, 12/73, str. 8.
33 Narodne novine 11/78.
34 Narodne novine 5/77.

19. Zahtev za davanje dozvole za stupanje u brak može staviti samo maloletnik koji namerava da stupi u brak (čl. 34. st. 3. ZBPO) i koji ima navršenih 16. godina života.

20. Izričitim zakonskim propisom u ovom postupku isključena je javnost (čl. 304. ZBPO). Ročište se održava pred sudijom, uz koga, razume se, prisustvuje i zapisničar.

Sud je dužan da u toku postupka sasluša, pored maloletnika i njegove roditelje odn. staratelja. Njihovo saslušanje je neophodno da bi se ispitale i utvrdile okolnosti od kojih zavisi odluka o predlogu.

Sud ima dužnost da u toku postupka zatraži mišljenje organa starateljstva o predlogu. Organ starateljstva je dužan da prikupi potrebne podatke o ličnim i porodičnim prilikama predlagača da bi sud mogao da formira potrebnu podlogu za odlučivanje (čl. 310. ZBPO).

21. Odluka se donosi u obliku rešenja. Zakonom nije predviđena sadržina rešenja kojim se dozvoljava stupanje u brak. Međutim, jasno je da sud mora da označi u dispozitivu rešenja da se maloletniku dozvoljava odn. ne dozvoljava stupanje u brak sa određenim licem (arg. iz čl. 372. st. 1. ZBPO) jer od toga zavisi i legitimacija ovog lica za ulaganje pravnog leka za slučaj da sud donese negativnu odluku.

Rešenje mora da bude obrazloženo jer je protiv njega dopuštena žalba.

22. Žalba se podnosi u roku od 15. dana od dana dostavljanja rešenja. Blagovremeno podnesena žalba ima suspenzivno dejstvo.

Protiv odluke suda kojom se odbija zahtev za davanje dozvole za stupanje u brak zbog maloletnosti, žalbu može izjaviti maloletno lice koje namerava da stupi u brak. Pored njega, pravo na pravni lek pripada i licu sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak (čl. 372. st. 1. ZBPO).

Po ranijim propisima, protiv rešenja kojim je odbijen predlog maloletnika da mu se dozvoli stupanje u brak pre punoletstva, nije mogao da uloži pravni lek niko osim samog predlagača, pa ni budući bračni drug. Smatralo se da budući bračni drug, pošto nije učesnik u postupku, i pošto ga se odluka neposredno ne tiče, jer se njome ne rešava o njegovim pravima, ne može da ima pravo na pravni lek[35]. Od tog shvatanja, zakonodavac u SRH je odstupio i jedini u našoj zemlji predvideo mogućnost da pravni lek uloži i lice sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak.

Protiv odluke kojom se maloletniku dozvoljava stupanje u brak žalbu može da podnese roditelj odn. staratelj tog maloletnika.

23. Prvostepeni sud nije ovlašćen da odbaci neblagovremenu žalbu te se i neblagovremena žalba, sa svim spisima, dostavlja drugostepenom sudu (čl. 354. ZBPO).

24. Kad rešenje kojim je maloletniku dozvoljeno stupanje u brak postane pravnosnažno, maloletnik može da zaključi brak.

U ovom postupku vanredni pravni lekovi nisu dozvoljeni pošto maloletnik na osnovu pravnosnažnog rešenja može da stupi u brak.

---

[35] U tom smislu se izjasnila i sudska praksa. Videti Izveštaj Vrhovnog suda NRH za vreme od 1. 1. — 31. 12. 1951, navedeno kod: Prokop, A. — op. cit. str. 123.

Zato se protiv pravnosnažnog rešenja donesenog u drugom stepenu ne može izjaviti revizija (čl. 355. ZBPO) niti se mogu primenjivati odredbe ZPP koje se odnose na zahtev za zaštitu zakonitosti. Isto tako ne mogu se primenjivati ni odredbe o predlogu za ponavljanje postupka.

Ako sud odbije davanje dozvole, ovaj vanparnični postupak se može ponovo sprovesti na zahtev stranke (čl. 356. st. 2. ZBPO) čim stranka stekne mogućnost da iznese nove činjenice ili da predloži nove dokaze koji bi mogli dovesti do drukčije odluke suda.

SR Makedonija

24. Postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju maloletstva u SRM regulisan je Zakonom o vanparničnom postupku SRM[36]. ZVP je prvi zakonski tekst u našoj zemlji kojim je kodifikovano vanparnično procesno pravo u jednoj republici. Ovim zakonom je celovito uređena raznovrsna i bogata materija vanparničnog postupka. U ovom zakonu postupak za davanje dozvole za stupanje u brak regulisan je u okviru postupaka za uređivanje porodičnih odnosa, u petoj glavi ZVP.

25. Za sprovođenje ovog postupka nadležan je sud na čijem području maloletnik ima prebivalište odn. boravište.

Postupak se pokreće predlogom. Predlog može da stavi samo maloletnik, kome je čl. 13. ZB, priznata procesna sposobnost. Ako su oba lica koja nameravaju da stupe u brak maloletna, onda ona mogu da pokrenu postupak podnošenjem zajedničkog predloga. U tom slučaju predlog se podnosi sudu koji je mesno nadležan za jednog od njih.

Sadržinu predloga predviđa čl. 97. ZVP. Predlog treba da sadrži lične podatke za maloletno lice, podatke u pogledu njegovih roditelja odn. staratelja, kao i podatke o tome sa kojim licem namerava da stupi u brak. U predlogu treba da budu navedene okolnosti koje ukazuju da je opravdan zahtev za stupanje u brak, kao i okolnosti iz kojih treba da se vidi da je predlagač dostigao potrebnu telesnu i duševnu zrelost za vršenje prava i dužnosti koje nastaju sklapanjem braka. Predlagač je dužan da označi i dokazna sredstva pomoću kojih će se sud uveriti u opravdanost zahteva za dispenzaciju.

Maloletnik može da povuče predlog izričitom izjavom do pravnosnažnosti odluke (čl. 9. ZVP). Ako se predlagač ne javi na ročište koje je zakazano za raspravljanje po predlogu ili ne dođe na saslušanje, smatra se da je predlog povukao (čl. 9. ZVP). Ako je predlog povučen pošto je donesena prvostepena odluka, opštinski sud je dužan da donese rešenje kojim se prvostepena odluka stavlja van snage (čl. 10. ZVP).

26. Sud vrši izviđanje na taj način što ispituje sve bitne okolnosti koje ukazuju da je sklapanje braka opravdano i da je maloletnik dostigao telesnu i duševnu zrelost za vršenje prava i dužnosti koje nastaju sklapanjem braka (čl. 93. ZVP i čl. 13. ZB). Pored toga, sud ispituje lična svojstva, imovinske prilike i druge bitne okolnosti koje se odnose na lice sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak. U toku dokaznog postupka sud treba da sasluša maloletnika, njegove roditelje ili

[36] Sl. vesnik 19/79.

staratelja, kao i lice sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak. Prema potrebi, sud može da izvede i druge dokaze i da pribavi potrebne podatke od nadležnog organa starateljstva ili drugih organa i organizacija. Saslušavanje maloletnika vrši se posebno, bez prisustva drugih pozvanih lica.

27. U ovom postupku sud odlučuje rešenjem.

Kad se maloletniku dozvoljava da sklopi brak, u dispozitivu treba da bude navedeno da se maloletniku dozvoljava da sklopi brak sa određenim licem kao i to da se brak može sklopiti po pravnosnažnosti rešenja (čl. 99. st. 1. ZVP). Ovo rešenje mora da bude obrazloženo (čl. 20. ZVP). Sud mora da navede fakta i okolnosti na osnovu kojih je zaključio da postoje uslovi za dispenzaciju kao i to da su bili opravdani razlozi zbog kojih je odlučio da dozvoli stupanje u brak.

Rešenje kojim se dozvoljava stupanje u brak dostavlja se predlagaču, njegovim roditeljima odn. staratelju i nadležnom organu starateljstva.

Rešenje kojim je odbijen predlog dostavlja se samo maloletniku.

28. Protiv rešenja kojim se dozvoljava stupanje maloletnika u brak pravo na žalbu imaju roditelji odn. staratelj kao i nadležni organ starateljstva. Protiv rešenja kojim je odbijen predlog, pravo na pravni lek ima samo predlagač.

Žalba se podnosi u roku od 8. dana. O žalbi odlučuje okružni sud, kome se žalba upućuje zajedno sa spisima.

SR Srbija

29. Rad na republičkom zakonu kojim se uređuju porodičnopravni odnosi započeo je od trenutka kad su ustavnoamandmanske promene stavile porodično zakonodavstvo u nadležnost republika i pokrajina. Prvo je produžena važnost OZB, koji je tako postao republički zakon, te su tako i odredbe procesne prirode iz OZB postale republički propisi i kao takve se primenjivale. U Republici je preovladalo mišljenje[37] da je najbolje rešenje da se prvo donesu pojedinačni republički zakoni iz porodičnopravne oblasti, a da se tek kasnije pristupi radu na kodifikaciji postojećih propisa u jedinstven porodični kodeks[38].

U toku rada na zakonskim projektima, radna grupa je zaključila da je važeće bračno zakonodavstvo dobro i da treba da posluži kao uzor novom zakonodavstvu. Osim toga, nije bilo ni mogućno, ni potrebno, da se u tako kratkom periodu izvrše dublje i suštinske izmene u ovoj oblasti[39]. I pored toga, zakonodavni rad se nije sveo na mehaničko preuzimanje sistemskih rešenja iz dotadašnjeg prava. Radna grupa se opredelila za fragmentarno noveliranje važećeg bračnog prava, iako je bila svesna da će logička posledica ovako palijativnog pristupa biti nepotpun rezultat. Pored toga, radna grupa je koristila, u izvesnoj meri, i rezultate dotadašnjeg rada na kodifikaciji porodičnog zakonodavstva.

---

[37] Videti »Politiku« od 7. 1. 1974.
[38] Obrazloženje uz Nacrt Zakona o braku.
[39] Videti »Politiku« od 13. 12. 1974.

Posle izvršenih izmena u predloženom Nacrtu, Zakon o braku[04] je donet krajem decembra 1974. g.

Prilikom donošenja ZB, principi iz ranijeg Uputstva, sa potrebnim korekcijama, ugrađeni su u novi zakon[41]. Međutim, postupak za davanje dozvole za stupanje u brak nije bio detaljno regulisan, te su se u pogledu ovog postupka, sve do donošenja Zakona o braku i porodičnim odnosima iz 1980. g.[42] primenjivala, pored odredbi ZB i pravna pravila iz predratnog prava kao i pravila koja je izgradila sudska praksa primenjujući Uputstvo.

30. Postupak za davanje dozvole za stupanje u brak parcijalno je regulisan čl. 49. ZBPO. Pošto u SRS još uvek nije donet Zakon o vanparničnom postupku kojim bi bila predviđena posebna pravila za ovaj postupak, odredbom čl. 389. ZBPO predviđeno je da će se primenjivati pravna pravila vanparničnog postupka u pravnim stvarima za koje je ZBPO propisano da će se rešavati u vanparničnom postupku. Pored toga, sudovi u ovom postupku i dalje postupaju u smislu prakse koja je izgrađena na bazi Uputstva.

31. Postupak se pokreće predlogom maloletnika koji je na to ovlašćen st. 2. čl. 49. ZBPO. Po pravilima vanparnične procedure, stranka i kad nije poslovno sposobna može da pokrene postupak koji se tiče njenog ličnog statusa. Maloletnik mora lično da podnese predlog. Njemu je priznata procesna sposobnost te nije potrebno da u ovom postupku bude zastupan, jer on nije procesno nesposoban.

Maloletnik mora lično da učestvuje u postupku. On mora da dođe pred sud i da lično, usmeno i neposredno iznese svoj zahtev. Nije dopušteno ni voljno zastupanje na ročištu.

32. Inicijalna procesna radnja je predlog (čl. 49. st. 2. ZBPO). Predlog se podnosi u formi podneska ili usmeno, na zapisnik.

33. Sud treba da u toku postupka sasluša predlagača o svim okolnostima koje su od značaja za odlučivanje i to u odsutnosti drugih pozvanih lica. U toku saslušanja maloletnika, sud u neposrednom razgovoru sa predlagačem proverava da li su ispunjeni uslovi za dispenzaciju i da li je osnovan predlagačev zahtev.

U toku dokaznog postupka sud saslušava roditelje i budućeg bračnog druga. Budući bračni drug se saslušava da bi proverio da li to lice namerava da stupi u brak sa predlagačem i da li eventualno postoji opravdan razlog za dispenzaciju. Sud saslušava i roditelje (čl. 49. ZBPO) jer oni najbolje poznaju svoje dete, njegovu situaciju i sve bitne okolnosti slučaja.

ZBPO je predvideo i obavezno učešće organa starateljstva u ovom postupku. Zbog toga je sud dužan da pribavi mišljenje organa starateljstva pre no što donese odluku. Pored toga, ZBPO predviđa dužnost za sud da pribavi mišljenje i odgovarajuće zdravstvene organizacije.

U literaturi se sreće mišljenje da bi u postupku davanje dozvole za stupanje u brak trebalo ograničti ili sasvim isključiti saslušavanje

---

[40] Sl. glasnik 52/74.

[41] Po shvatanju prof. Mitića ovakvo rešenje predstavlja krupan korak u odnosu na šture i fragmentarne odredbe OZB.

[42] Sl. glasnik 22/80.

roditelja i drugih lica radi saznavanja njihovog mišljenja o predstojećem braku u koji maloletnik namerava da stupi. Umesto toga, smatra se[43], trebalo bi pooštriti medicinske uslove i povećati učešće lekarske komisije. Pored toga, postoji mišljenje da bi trebalo, pored organa starateljstva, uvesti i učešće bračnog i porodičnog savetovališta u koje bi, u toku postupka, obavezno trebalo slati predlagača. Na taj način, veruje se, težište sa privatno-porodičnog terena prenelo bi se na stručni pedagoško-zdravstveni teren, u skladu sa ustavnim načelom o slobodnom roditeljstvu.

34. Pošto sprovede postupak, sud donosi rešenje kojim dozvoljava maloletniku da pre punoletstva stupi u brak sa određenim licem ili njegov predlog, iz određenih razloga, odbija.

Rešenje kojim se maloletniku dozvoljava stupanje u brak predstavlja odluku kojom se ustanovljava jedno novo subjektivno pravo — pravo na stupanje u brak pre punoletstva. Ova odluka ima pravopreobražajni, konstitutivni karakter[44].

35. S obzirom na važenje pravnih pravila predratnog prava i ustaljenu sudsku praksu, zasnovanu na Uputstvu, treba zaključiti da se rešenje dostavlja predlagaču, roditeljima odn. staratelju i organu starateljstva, jer su oni i ovlašćeni da ulažu žalbu protiv rešenja.

Brak se može zaključiti tek kad rešenje postane pravnosnažno.

36. Vrhovni sud Srbije je 1978. g. pokrenuo inicijativu za donošenje zakona kojim bi se celovito uredio vanparnični postupak u SRS, povodom koje je Društveno-političko veće Skupštine SRS donelo zaključak da se pristupi pripremi zakona. Formirana je stručna komisija koja je izradila radnu verziju zakona koja je bila upućena na javnu diskusiju. Po okončanju ove diskusije sačinjen je Nacrt zakona koji je bio upućen na novu javnu diskusiju. U ovom Nacrtu, kao jedan od posebnih vanparničnih postupaka, prilično detaljno je regulisan i postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju maloletstva. Kad Zakon o vanparničnom postupku bude donesen, ovaj postupak biće i u SRS u potpunosti normiran.

SAP Kosovo

37. Do donošenja pokrajinskog Zakona o braku[45] postupak za davanje dozvole za stupanje u brak bio je regulisan odredbama OZB, koje su se na području pokrajine primenjivale kao savezni zakon, a kasnije, na osnovu propisa SRS, kao republički zakon do kraja 1974. g., i pravnim pravilima iz predratnog prava i Uputstva iz 1949. g.

Zakon o braku SAPK iz 1974. g.[46], donet po uzoru na OZB i ZBSRS, regulisao je postupak za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju

---

[43] Mladenović, M. — op. cit. str. 292.
[44] Juhart, J. — Civilno nepravdno pravo, Ljubljana, 1970, str. 29.
[45] Sl. l. 43/74.
[46] U literaturi se navodi da je ZB donet istovremeno kad i ZBSRS i da je objavljen 30. 12. 1974. Oba (pogrešna) podatka navedena su kod: Đurković, Đ. — Zakon o braku SRS, SRM i SRCG, E drejta, 3/77, str. 371.

maloletstva samo delimično. Odredbe kojima je parcijalno regulisan ovaj vanparnični postupak nalaze se u čl. 9. i čl. 11. ZB.

Za davanje dozvole za stupanje u brak nadležan je opštinski sud na čijem području se nalazi prebivalište zainteresovanog lica. Ako maloletnik nema prebivalište, nadležan je opštinski sud njegovog boravišta.

Postupak se pokreće predlogom. Predlagač je lice starije od 16. godina. Odredbom čl. 9. st. 2. ZB priznata je procesna sposobnost maloletniku za vođenje ovog vanparničnog postupka u skladu sa dotadašnjim rešenjima u sudskoj praksi. Predlagač je procesno sposoban te u ovom postupku nije dozvoljeno zakonsko zastupanje.

38. Sud ima dužnost da u toku postupka utvrdi da li je maloletnik dostigao potrebnu telesnu i duševnu zrelost potrebnu za vršenje prava i dužnosti u braku, kao i da li postoje opravdani razlozi zbog kojih bi trebalo dozvoliti da predlagač pre punoletstva stupi u brak. U toku dokaznog postupka sud treba da sasluša maloletnika, njegove roditelje odn. staratelja i da pribavi mišljene organa starateljstva. Pored toga, sud može i svim ostalim dokaznim sredstvima da ispita sve okolnosti slučaja da bi odlučio o dispenzaciji.

SAP Vojvodina

39. U čl. 16. Zakona o braku SAPV[47] predviđen je postupak za davanje dozvole za stupanje u brak. Ovaj postupak je u SAPV samo parcijalno regulisan odredbama ZB jer se samo mali broj odredbi odnosi na njega.

40. O davanju dozvole za stupanje u brak odlučuje opštinski sud u vanparničnom postupku. Za sprovođenje ovog postupka nadležan je sud na čijem se području nalazi prebivalište zainteresovanog lica, a ako ono nije poznato, onda je nadležan sud na čijem području se nalazi njegovo boravište.

41. Postupak se pokreće predlogom (»molbom«) maloletnog molioca — predlagača[48]. Izričitim zakonskim propisom ZB maloletniku je priznata procesna sposobnost za pokretanje i vođenje ovog postupka.

U toku postupka sud treba da sasluša predlagača, njegove roditelje odn. staratelja, kao i budućeg bračnog druga. On je, isto tako, dužan da ispita i sve potrebne okolnosti koje su od značaja za odlučivanje pre no što donese odluku.

42. Odluka se dostavlja ne samo predlagaču već i organu starateljstva koji ima pravo da izjavi žalbu. Legitimacija za izjavljivanje pravnog leka zavisi od toga da li je u pitanju odluka kojom je usvojen predlog za dispenzaciju ili je on odbijen.

---

[47] Sl. l. 2/75.

[48] Termin »molba« koji je upotrebljen u čl. 16. ZB je anahronizam. Termin »molba« se opravdava konvencionalnošću i pokazuje da se radi o traženju nečeg što zavisi od volje organa koji odlučuje. Zbog toga je termin »predlog«, kojim se i inače označava inicijalna procesna radnja u vanparničnom postupku, prikladniji jer se njime ističe da je u pitanju vršenje prava pošto je sud po zakonu dužan da odluči onako kako mu to zakon nalaže i kako se to od njega traži, ako su za to ispunjene potrebne pretpostavke. O ovom terminološkom razlikovanju detaljno: Marković, M. — Građansko procesno pravo, sv. 2, Niš, 1977, str. 27—28.

V

43. Promene koje su izvršene na terenu materijalnog bračnog prava, izazvale su nužno, i određene promene i u vanparničnom procesnom pravu. Novo porodično zakonodavstvo sadrži najvećim delom rešenja koja su ranije postojala u bivšem saveznom zakonodavstvu ali su uvedene i neke novine. To je, istovremeno, i razlog koji objašnjava i promene i razlike u vanparničnom procesnom pravu u pogledu ovog posebnog vanparničnog postupka. Pravila postupka i dalje sadržajno odgovaraju osnovnim karakteristikama materijalnopravnih odnosa čijoj zaštiti treba da služe.

Propisivanjem posebnih pravila postupka u onim republikama i pokrajinama u kojima je kodifikovan ovaj poseban vanparnični postupak, zakonodavac je samo dogradio sistem do tada postojeće pravne zaštite i time izvršio »adaptaciju« ovog posebnog vanparničnog postupka u skladu sa potrebama svake republike. Nova zakonodavna rešenja u bračnom pravu tražila su i uslovila nove procesne institute i nove procesne instrumente i u ovom vanparničnom postupku. Specifičnost republičkih odn. pokrajinskih propisa o braku i ciljevi koje je svaki zakonodavac želeo da ostvari na području bračnopravnih odnosa, zahtevali su da se i procesna metoda, već izgrađena u praksi kroz praktičnu primenu predratnih pravnih pravila i pravila formulisanih u Uputstvu, prilagodi posebnim zahtevima za pružanje pravne zaštite ovog tipa.

44. Evolucija brakorazvodnog prava uslovila je normiranje i kreaciju novih instituta i u ovoj posebnoj vanparničnoj proceduri. Nova procesna pravila i nova zakonodavna rešenja u pravu pojedinih republika i pokrajina su u skladu sa promenama u materijalnom bračnom pravu, sa pravnopolitičkim principima koje je zakonodavac hteo da ostvari na ovom planu, kao i u skladu sa principima našeg procesnog prava

45. U skladu sa prirodom i vrštom prava za čije se vršenje u ovom postupku stvaraju uslovi, kao i u skladu sa ciljem i namenom ovog postupka, postupak još uvek vode redovni sudovi. Redovni sudovi su, po oceni zakonodavca, za sada najosposobljeniji državni organ za pružanje pravne zaštite ovog tipa. U svim republikama i pokrajinama, osim u SR Sloveniji, ovaj postupak je jedan od posebnih vanparničih postupaka.

46. U svim republikama i pokrajinama na istovetan način je uređena nadležnost sudova koji postupaju u ovim vanparničnim pravnim stvarima.

Prvostepeni sud je opštinski sud, dok u drugom stepenu postupaju okružni odn. viši sudovi. Mesno je nadležan sud na čijem području predlagač ima prebivalište odn. boravište. To znači da je u svakom slučaju nadležan onaj sud koji je teritorijalno najbliži maloletnom predlagaču. U svim republikama i pokrajinama, po pravilu perpetuatio fori ovaj sud je nadležan za ove vanparnične stvari od trenutka kad je zasnovana njegova nadležnost. Samo u SRH i u toku postupka može da dođe do promene nadležnog suda ako je to u interesu maloletnog predlagača.

U ovoj vanparničnoj stvari u prvom stepenu odlučuje sudija pojedinac. Drugostepeno veće je sastavljeno od tri sudije.

47. U ovom postupku u znatnoj meri je realizovana ideja o posebnoj zaštiti maloletnika i o brizi o njima i njihovom zdravlju i interesima. Ova ideja je konkretizovana na različite načine i različitim procesnim sredstvima.

48. U postupku za davanje dozvole za stupanje u brak u slučaju maloletstva obavezno je učešće organa starateljstva. To izričito predviđaju mnogi republički i pokrajinski zakoni, za razliku od OZB koji nije predviđao obavezno učešće organa starateljstva u ovom postupku. Samo u ZB SRCG ova obaveza nije izričito predviđena ali se iz načelne odredbe o saradnji suda i organa starateljstva, može zaključiti da je i u ovom postupku obezbeđeno učešće organa starateljstva.

49. Postupak je, razume se, jednostranački. Predlagač je maloletnik koji traži dispenzaciju. Samo u SR Makedoniji izričito je predviđena mogućnost da oba maloletnika, koji nameravaju da stupe u brak, mogu zajednički da pokrenu postupak za dispenzaciju, tako da se, umesto dva odvojena postupka, može da vodi samo jedan postupak. Ovakvo rešenje, koje se zasniva na principima ekonomičnosti, efikasnosti i celishodnosti, trebalo bi da bude prihvaćeno i u drugim procesnim sistemima.

50. U pogledu procesne sposobnosti u ovom postupku važe posebna pravila. Maloletnik je procesno sposoban za ovu pravnu stvar prema odgovarajućim zakonskim odredbama svake republike i pokrajine, tako da mu je omogućeno da ostvari svoje pravo na dispenzaciju i svoje pravo da stupi u brak, uz dozvolu suda, i pre punoletstva.

51. Postupak se pokreće predlogom. Samo u SRM postupak može da se pokrene i zajedničkim predlogom, ako oba maloletnika traže dispenzaciju.

52. Postupak je koncipiran na principima ekonomičnosti, efikasnosti, koncentracije i neposrednosti. U postupku je, po pravilu, isključena javnost. Samo u SRM javnost nije izričito isključena zakonom.

53. U toku postupka, pored predlagača, saslušavaju se roditelji odn. staratelj, organ starateljstva, budući bračni drug i sva potrebna lica.

54. Odluka se donosi u obliku rešenja. Rešenje mora da ima određenu sadržinu, mada to u svim zakonima nije izričito predviđeno. S obzirom da se ovom odlukom daje dozvola za stupanje u brak, u dispozitivu rešenja treba da bude navedeno da se maloletnom predlagaču dozvoljava da stupi u brak sa određenim licem.

55. Pravo na pravni lek je ograničeno i u pogledu kruga subjekata koji ga mogu uložiti i u pogledu odluka koje se mogu napadati. Naime, pravo na pravni lek pojedinog od ovlašćenih subjekata zavisi od toga da li se rešenjem daje dozvola za stupanje u brak ili se predlog odbija. Krug ovlašćenih subjekata je uglavnom isti u većini republika i pokrajina. Samo u SRH pravo na pravni lek ima i lice sa kojim maloletnik namerava da stupi u brak za slučaj da je odbijeno davanje dozvole za stupanje u brak.

Rokovi za ulaganje pravnog leka su različiti i iznose 8. ili 15. dana.

56. Uporedna analiza ovog postupka u procesnom pravu naše zemlje pokazuje da je ovaj postupak u nekim republikama i pokrajinama regulisan u potpunosti, bez obzira što je to učinjeno različitim zakonima. Tako je u SRH ova vanparnična procedura regulisana u ZBPO, dok je u SRM normirana Zakonom o vanparničnom postupku. U ostalim republikama i pokrajinama, ovaj postupak je samo parcijalno regulisan, tako da njegovo normiranje tek predstoji.

Dr Gordana Stanković
professeur agrégé

LA PROCÉDURE RELATIVE À LA DÉLIVRANCE DE L'AUTORISATION POUR CONTRACTER LE MARIAGE EN CAS DE MINORITÉ

Résumé

Dans le droit de mariage des républiques fédérées et des provinces autonomes de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie il est prévu que la minorité peut être écartée comme empêchement au mariage. Par les prescriptions de droit familial est prévue la possibilité de la dispense de cet empêchement au mariage dans les conditions déterminées, en conséquence une personne mineure peut contracter le mariage si elle obtient l'autorisation de l'organe compétent.

La procédure relative à la délivrance de l'autorisation pour contracter le mariage, qui est l'objet de ce travail, est une des procédures extrajudiciaires (excepté dans la République Socialiste de Slovénie. L'auteur a analysé cette procédure dans la droit d'avant guerre et dans le nouveau droit yougoslave. Après avoir exposé la procédure relative à la délivrance de l'autorisation pour contracter le mariage en cas de minorité dans le droit contemporain yougoslave, l'auteur a donné une analyse comparative des dispositions des législations des républiques fédérées et des provinces autonomes en les comparant avec les dispositions législatives précédentes, il a exposé les problèmes principaux qui se sont posés dans la pratique et qui se posent dans chacune de ces sept procédures extrajudiciaire, ensuite il a signalé les changements qui se sont produits dans la procédure extrajuidiciaire en conformité avec les changements dans le droit matériel dans chacune de ces républiques fédérées et provinces autonomes.

Dr MILORAD ROČKOMANOVIĆ
docent

ODRICANJE OD ŽENE U ŠERIJATSKOM PRAVU I NJEGOVA PRAVNA DEJSTVA U MEĐUNARODNOM PRIVATNOM PRAVU NEKIH DRŽAVA

I

1. Priznanje stranih odluka o prestanku braka jedno je od relativno čestih pitanja za praksu međunarodnog privatnog prava. I složenih, u isto vreme. Na to utiču takvi faktori, kao što su: različiti postupci koji prethode izricanju ovih odluka u pojedinim državama,[1] razlike u pogledu obima inicijative bračnih drugova s tim u vezi,[2] kao i okolnost da sve države ne poznaju iste načine prestanka braka.[3]

Za veliku većinu država u svetu zajedničko je to da se odluka o pravnoj sudbini braka donosi na osnovu sprovedene procedure pred sudom (ili drugim nadležnim organom), pri čemu je supruzima generalno pružena mogućnost učešća u tom postupku. Na taj način i formalno je zadovoljen jedan od bitnih proceduralnih uslova priznanja tih odluka izvan države suda koji ih je doneo.

2. Međutim, u pravnim porecima jednog broja afričkih država, pored ili umesto uobičajenog postupka, predviđena je posebna uprošćena procedura za prestanak braka. Do toga dolazi jednostranom izjavom muža o odricanju od žene, dakle na bitno drugačiji način u odnosu na veliku većinu država u svetu. S obzirom na to može se postaviti pitanje, u kojoj meri priznati pravno dejstvo takvim jednostranim pravnim aktima u državama koje poznaju klasičan razvod braka. Pred nacionalnim sudovima očito je delikatan zadatak da odluče da li i pod kojim uslovima ove izjave mogu biti tretirane kao strane sudske odluke podobne da budu priznate i izvršene. Ovo naročito stoga što, kao što ćemo videti, njihova službena overa nije uvek nužna pretpostavka nji-

---

[1] U nekim državama odluka o razvodu braka može se doneti samo ako je propao pokušaj mirenja, dok u drugim taj zahtev ne postoji u zakonu.

[2] U većem broju država tužbu za razvod podnosi jedan od supruga i to, po pravilu, onaj na čijoj strani ne postoji krivica za razvod braka, dok je mogućnost sporazumnog razvoda unekoliko ograničena. Tako je, na primer, Francuska tek zakonom od 11. VII 1975. godine priznala supruzima takvu mogućnost.

[3] Poslednjih godina jedan broj država (Italija, Portugalija, Španija) prekinuo je tradiciju odbojnosti u odnosu na ustanovu razvoda, što, izolovano posmatrano, ide u prilog proširenja eksteritorijalnog dejstva ovih odluka. Najveći broj zemalja propisuje razvod kao jedini način prestanka braka. U nekim od njih paralelno sa tim postoji mogućnost izricanja odluke o rastavi od stola i postelje (na primer, Francuska, Španija, Brazil, i dr.).

hove punovažnosti ni u državama koje poznaju ovakav način prestanka bračne zajednice.

Problem dobija praktičnu dimenziju naročito u onim zemljama imigracije u kojima živi i radi velik broj muslimana koji, uprkos mogućnosti sudskog razvoda koja postoji po propisima zemalja čiji su oni državljani, najčešće pribegavaju odricanju od žene kao formi prestanka braka.

3. Nismo mogli doći do podataka da li su naši sudovi uopšte rešavali o priznanju ovih akata. Ni jugoslovenska pravna nauka, koliko nam je poznato, nije se izjašnjavala o ovom pitanju, posebno ne sa stanovišta njegovih eventualnih pravnih učinaka u međunarodnom privatnom pravu SFRJ. Budući da sem malobrojnih podataka u udžbenicima porodičnog prava nismo mogli da pronađemo ništa više o ovoj specifičnoj ustanovi šerijatskog prava, smatrali smo da bi pored prikaza rešenja stranih zakona i stavova strane teorije i sudske prakse bilo uputno dati njeno šire pojmovno određenje.

S obzirom na naša pozitivna zakonska rešenja na planu egzekvature stranih sudskih odluka, kao i na mogućnost postavljanja ovog problema pred našom sudskom praksom, iznećemo naše mišljenje o mogućim pravnim posledicama akta o odricanju od žene u međunarodnom privatnom pravu SFRJ.

II

1. Repudijacija kao način prestanka bračne veze tipična je za države šerijatskog prava.[4] Za to je, po pravilu, dovoljna jednostrana izjava muža da više ne želi ženu, koja može biti saopštena usmeno ženi u prisustvu dva svedoka ili data u pismenom obliku, bez navođenja razloga za takav postupak.

Mada Kuran kao osnovni izvor prava ovih država odobrava razvod braka samo u opravdanim slučajevima, čini se da je odricanje od žene u savremenoj praksi usvojeno kao sredstvo koje u funkciji principa poligamije treba da omogući što jednostavnije raskidanje bračne veze.[5]

Nije svaka izjava data u toj nameri dovoljna da dovede do prestanka braka. Da bi do toga došlo ona mora da zadovolji izvesne uslove formalne prirode.

2. Tâlak treba da bude učinjen pred dva svedoka. Iako bi se iz karaktera akta o repudijaciji moglo pretpostaviti da je neophodno da ova izjava bude data u prisustvu žene, to se u praksi izgleda ne praktikuje uvek.[6]

---

[4] J. H. C. Morris (»L'evolution récente du droit international privé anglais«, Clunet, 1—1973, str. 178) navodi da je repudijacija najrasprostranjenija u Tunisu, Egiptu, Pakistanu i nekim državama istočne Afrike.

[5] H. Shafei (»Les causes de divorce en droit iranien depuis la réforme de 1967«, Rev. int. de droit comparé, 1—1973, str. 69) navodi da pravi vernici retko pribegavaju tâlak-u.

[6] Prema M. Begoviću (Šerijatsko bračno pravo, 1936, str. 112) brak se može punovažno raskinuti i posrednim saopštavanjem ženi odluke o razvodu.

U slučaju da se izjava o repudijaciji daje u nekoj stranoj državi, formalnosti su izgleda pooštrene.[7]

Drugi uslov punovažnosti izjave o odricanju od žene u šerijatskom pravu odnosi se na obavezu registrovanja tâlaq-a kod odgovarajućeg organa. Ovaj zahtev, međutim, nema univerzalno važenje u svim državama ove grupe. Tako se, recimo, u Egiptu zahteva registracija izjave o repudijaciji, ali nepridržavanje ovog uputstva ne dovodi do nepunovažnosti samog akta.[8] U pakistanskom pravu (Muslim Family Law's Ordinance iz 1961. godine) predviđa se obaveza dostavljanja izjave o repudijaciji sudu.[9] Isto tako, prema propisima zakona ove države, kao uostalom i u većini drugih islamskih zemalja, za punovažnost opoziva repudijacije zahteva se da u međuvremenu nije bilo nastavljanja bračnog života ili pokušaja mirenja između supruga.

3. S obzirom na različiti intenzitet izjave o repudijaciji, moguće je razlikovati dve vrste odricanja od žene, opozivu i neopozivu repudijaciju.

Repudijacija je, po pravilu, opoziva. U tom slučaju nastaje jedno pravno i faktičko stanje koje umnogome podseća na sudsku rastavu od stola i postelje. U odnosu na ženu ovo odricanje ne znači i definitivno oslobađanje od bračne veze, budući da može biti vraćena pre isteka tzv. roka uzdržavanja koji iznosi 90 dana. Ovaj rok počinje teći od trenutka davanja izjave o odricanju i smatra se da je istekao ako se supruzi u međuvremenu nisu faktički sastavljali. Do isteka ovog roka postoji obostrano nasledno pravo i obaveza na supružansku vernost. Žena, takođe, može ostati da živi u prebivalištu muža za to vreme.[10]

Karakter opozive repudijacije ima ona repudijacija koja je preduzeta prvi ili drugi put, kao i ona koja je izrečena od strane sudije zbog neizdržavanja žene (neplaćanje tzv. nafaqa).

Dejstvo ove vrste repudijacije u odnosu na brak ogleda se u tome što se on automatski ponovo uspostavlja ako je unutar ovog roka došlo do povlačenja izjave o odricanju od žene. Za to nije neophodan njen pristanak, niti je ona u obavezi da ponovo unosi miraz u brak. U slučaju da žena nije prouzrokovala repudijaciju, a nije došlo do opozivanja izjave o odricanju, muž je u obavezi da joj vrati polovinu miraza.[11]

4. Neopoziva repudijacija po svojim pravnim posledicama izjednačava se sa prestankom braka odlukom o razvodu: njenim preduzima-

---

[7] U komentaru uz odluku Tribunal grande instance Pariza od 26. I 1978., Clunet, 4—1979, str. 855., navodi se slučaj jednog državljanina Maroka koji je boraveći u Francuskoj saopštio izjavu o repudijaciji dvojici marokanskih notara.

[8] Cit. J. H. C. Morris, isto, str. 178. Isto i Begović, str. 112.

[9] U slučaju Regina v. Registar General of Births, Deaths, and Marriages. Ex. p. Minhas; Clunet, 1—1980, str. 126. izjava o repudijaciji data u Engleskoj dostavljena je nadležnom sudskom organu u domicilu žene koji se nalazio u Pakistanu.

[10] Cit. I. Fadlallah: »Vers la reconnaissance de la répudiation muslimane par le juge francais«, Rev. crit. de droit int. privé, 1—1981, str. 21.

[11] Ibidem, str. 21. Prema Begoviću (op. cit., str. 113) opoziv otkaz može postati neopoziv protekom pomenutog roka od 90 dana ako žena nije gravidna, a ako jeste taj rok se produžava do njenog porođaja, posle čega ona postaje potpuno slobodna.

njem dolazi do definitivnog prestanka braka. Dve su vrste ove repudijacije: nesvršena (baynouna soughra) i svršena (baynouna koubra).

U slučajeve nesvršene repudijacije spadaju one koje su učinjene pred sudijom (kadijom), sem one koja je izrečena zbog neplaćanja nafaqa, kao i ona do koje je došlo sa pristankom žene uz njenu obavezu da plati određenu nadoknadu mužu (khoul).

Nakon ove repudijacije postoji mogućnost ponovnog sklapanja braka između istih lica.

Neopoziva svršena repudijacija nastupa kao posledica triput ponovljene izjave o odricanju od žene ili napomenom muža da je sadašnja repudijacija treća po redu. U obzir za uračunavanje ulazi i svaka repudijacija izvršena pred sudijom. Potpuna neopoziva repudijacija predstavlja apsolutnu prepreku sa stanovišta šerijatskog prava za sklapanje braka između bivših bračnih drugova.

5. Žena od koje se odrekao muž prema muslimanskom pravu ima pravo da dobije neku vrstu otpremnine (mout'a). S obzirom na tu okolnost, kao i na to da joj u slučaju neskrivljene repudijacije muž mora vratiti polovinu miraza, može se konstatovati da ovakav jednostrani način prestanka braka ne mora nužno imati kao posledicu smanjenje njene imovine.

Pravni status žene nije u svemu nepovoljan ni kada je reč o inicijativi za prestanak braka. Pored sporazumne repudijacije uz obavezu plaćanja khoul-a mužu, žena je u mogućnosti da zahteva sudsku rastavu (tatliq). Do toga može doći u sledećim slučajevima: 1) ako je neopravdano napuštena, 2) zbog povrede obaveze izdržavanja od strane njenog muža, 3) ako je muž zlostavlja i 4) zbog povrede obaveze polnog opštenja od strane muža. Poseban razlog za razvod braka može biti teška muževljeva bolest čije se izlečenje ne može postići u roku od 1 godine, a nastavljanje zajedničkog života zbog prirode bolesti (TBC, lepra) dovodi u opasnost njeno zdravlje.[12]

6. Na osnovu svega izloženog može se konstatovati da se i pored dosta jakog uticaja tradicionalnih principa šerijatskog prava, u jednom broju ovih država oseća dah promena u ovoj oblasti. One su, čini se, najradikalnije izvršene u pravu Irana koje je zakonom o zaštiti porodice od 15. VI 1967. prećutno ukinulo klasičnu repudijaciju. Umesto toga predviđa se mogućnost razvoda braka na zahtev bilo kog od supružnika sa razloga koji su posebno predviđeni za svakog od njih. Odluci o razvodu prethodi pokušaj mirenja, a u slučaju neuspeha sud će izdati potvrdu o nemogućnosti pomirenja. U svakom slučaju, razvod može biti izrečen i registrovan tek pošto je uz zahtev podneta i pomenuta isprava (čl. 8 zakona iz 1967. godine).

Sličnu situaciju imamo i u Tunisu koji je zakonom ukinuo odredbu običajnog prava o repudijaciji žene. Umesto toga, odredbom čl. 31 t. 3 zakona o ličnom statusu bračnim drugovima pružena je mogućnost

[12] Begović, isto, str. 124. Ovi razlozi predviđeni su, npr. u marokanskom zakonu o ličnom statusu iz 1957. godine. (Vidi: Revue belge de droit int. et comparé, 3—1981, str. 246). Inače, prema ovom zakonu svaki od bračnih drugova može tražiti razvod braka zbog povrede od strane drugog bračnog druga neke zakonske ili ugovorne obaveze koja proizilazi iz braka.

da od suda traže razvod braka, ali bez obaveze navođenja brakorazvodnog uzroka. Novina je i u tome što se odluka o razvodu braka donosi na osnovu sudske procedure, pri čemu strana koja nije kriva za razvod po zakonu ima pravo da dobije obeštećenje.[13]

Prema predloženim rešenjima u Prednacrtu alžirskog zakona o statusnim odnosima, koji je trenutno predmet veoma žive rasprave u ovoj zemlji, jednostrana repudijacija bi se ukinula. Kao novo predlaže se pravo na razvod sudskim putem ili sporazumom bračnih drugova.

III

1. Različiti su slučajevi u kojima se domaći sudovi mogu suočiti sa problemom priznanja akta o repudijaciji. Do toga će najčešće dolaziti kada državljanin države u kojoj važi šerijatsko pravo želi da sklopi brak na domaćoj teritoriji pred domaćim organom čiji propisi ustanovljavaju princip monogamije. Moguće je, takođe, da se takvo lice protivi zahtevu za izdržavanje, pozivajući se na to da je njegov brak sa tražiocem izdržavanja punovažno prestao prema odredbama njegovog religioznog prava koje u ovim državama predstavlja lični statut fizičkih lica.

Pitanje punovažnosti akta o odricanju od žene može postati aktuelno i u momentu smrti supruga. Ovo se prevashodno tiče naslednopravnog zahteva žene ovog lica ukoliko je osporila pravnu valjanost izjave o repudijaciji. Isto tako, domaći sudovi mogu biti dovedeni u situaciju da se izjasne o punovažnosti repudijacije i onda kada je postavljen zahtev za plaćanje sume osiguranja u slučaju smrti osiguranog lica, kao i onda kada je u pitanju realizovanje nekog prava iz socijalnog osiguranja, a sedište ustanove kod koje je bio osiguran umrli nalazi se na domaćoj teritoritoriji.

2. Istražujući problem repudijacije i njenog priznanja u međunarodnom privatnom pravu uočili smo da je najveći broj sudskih odluka u vezi sa tim donet od strane sudova industrijski razvijenih zemalja zapadne Evrope i SAD. To je posledica okolnosti da u njima zbog rada i inače trajno boravi velik broj muslimana i činjenice da su oni iz praktičnih razloga mnogo više upućeni da odgovor na sva pitanja u vezi sa pravnom sudbinom njihovog braka potraže u pravilima šerijatskog prava, nego da se za to obraćaju lokalnim sudovima.

Analiza sudske prakse nekih zemalja pokazuje da je problem priznanja dejstava akta o odricanju od žene bio rešavan na različit način. Na odluke sudova, po pravilu, uticala su dva osnovna faktora: gde je izjava o repudijaciji bila data (da li u stranoj državi čiji propisi poznaju ovaj vid prestanka braka ili ne ili je do toga došlo u domaćoj zemlji) i od procene sadržine međunarodnog javnog poretka lex fori.

3. Stav prava Belgije prema repudijaciji žene, u nedostatku preciznijih zakonskih propisa o priznanju stranih odluka o razvodu do kojih je došlo vansudskim putem, formulisan je u odlukama sudova ove

---

[13] Vidi obrazloženje uz odluku Cour de Ire instance Tunisa, 19. IV 1977; Clunet, 3—1979, str. 652.

zemlje. Analiza nekih njihovih presuda ukazuje na to da stav sudske prakse nije uvek bio identičan.

U nekim slučajevima dolazilo je do priznavanja punovažnosti ovakvog načina prestanka braka. Tako je, na primer, Tribunal civil u Briselu u presudi od 13. III 1974. godine (Clunet, 1—1979, str. 177) priznao pravno dejstvo repudijacije koju je preduzeo pred notarom jedan Alžirac u Maroku. Izjašnjavajući se o zahtevu žene da dete rođeno u braku sa njenim bivšim mužem, nakon 12 meseci od prekida njihovog braka aktom repudijacije, bude priznato kao bračno,[14] sud u Briselu stao je na stanovište da je ovakav način prestanka braka u skladu sa zajedničkim nacionalnim zakonom bračnih drugova i da zato ima biti priznat kao zakonit akt o repudijaciji. Sud je, takođe, konstatovao da odricanje od žene, potvrđeno aktom notara u Maroku, nije u suprotnosti sa shvatanjem ustanove međunarodnog javnog poretka Belgije.[15]

Iz novije prakse belgijskih sudova izdvajamo odluku Justice da le Paix de Fléron od 8. V 1979. (Rev. belge de droit international et comparé, 3—1981, str. 246) koja svedoči o zaokretu prakse u odnosu na problem priznanja pravnih dejstava izjave o odricanju žene do koje je došlo u skladu sa odredbama muslimanskog prava u inostranstvu.

Rešavajući o priznanju marokanske odluke o repudijaciji sud je konstatovao da ona ne sme da vređa domaći ordre public, dok u postupku njenog donošenja treba da bude poštovano pravo na odbranu tužene strane u skladu sa čl. 570 Code judiciaire Belgije. Budući da se odluka marokanskog suda osnivala na jednostrano izraženoj volji muža o odricanju od žene, pri čemu ženi nije pružena mogućnost zaštite njenih prava i isticanja zahteva prema mužu, to bi priznanje takve odluke bilo u koliziji sa međunarodnim javnim poretkom lex fori.

4. Francuski sudovi su se u nekoliko navrata sretali sa problemom priznanja akta o repudijaciji žene u smislu šerijatskog prava. Globalno posmatrano mogu se razlikovati dva perioda u odnosu na stav francuske sudske prakse prema ovom pitanju.

U periodu do 1979. godine dominira shvatanje da se u Francuskoj ne mogu priznati ovakvi akti, makar oni u svemu odgovarali zahtevima redovno nadležnog stranog prava. Ovo je bilo potvrđeno u dve odluke donete 1978. godine.

U prvoj od njih, koju je izrekao Kasacioni sud 20. VI 1978., odbijeno je priznanje repudijacije žene izvršene u Alžiru kao protivno francuskom ordre public (slučaj »Ferrouđi«).[16]

---

[14] Žena se pozivala na to da je repudijacija bila opozvana nakon dva meseca i da je posle toga bračna zajednica ponovo bila uspostavljena u kom periodu je dete i bilo začeto.

[15] Stav jednog broja belgijskih autora izgleda da nije naklonjen ovakvom rešenju. Tako, recimo, Lenoble ističe da pravo Maroka ignoriše pravo žene na odbranu, a Van Hecke i Rigaux da kod donošenja odluke o priznanju repudijacije treba voditi računa i o časti i dostojanstvu žene, kao i njenom pravu da štiti svoje interese u postupku za razvod braka.

[16] Kasacioni sud upotrebio je ordre public protiv opozive repudijacije koju je učinio jedan Francuz domiciliran u Alžiru i na taj način otklonio od primene alžirski zakon kao redovno nadležan u smislu francuske kolizione norme. O tome više: Fadlallah, op. cit., str. 25 i sl.

Odluka Tribunal grande instance Pariza od 26. I 1978. (Clunet, 4—1979, str. 855) u tom pogledu otišla je još dalje.

Sud je, naime, utvrdio dva principa koji moraju biti uzeti u obzir kod donošenja odluke o priznanju akta o repudijaciji. Prvo, ni jedna strana odluka o razvodu braka ne može biti priznata u Francuskoj ako nije izrečena od strane državnih sudova. Drugo, na punovažnost izjave o repudijaciji koja je data u Francuskoj ne utiče okolnost što je ona bila učinjena pred ovlašćenim službenim licima koja prema domovinskom (šerijatskom) pravu muža imaju pravo na njen prijem u inostranstvu (notar, konzul).[17]

Promena kursa francuskih sudova uočljiva je u odlukama Kasacionog suda od 5. XII 1979. godine. U oba slučaja radilo se o refleksnom dejstvu repudijacije na izdržavanje dece i oba puta žena je bila ta koja se pozivala na repudijaciju izvršenu u Maroku tražeći da joj sud dosudi izdržavanje za maloletnu decu. Sud je udovoljio njenom traženju smatrajući da je odricanje od žene u skladu sa domaćim ordre public, s obzirom na to da je za ocenu akta o repudijaciji od odlučujućeg značaja utvrditi da je u postupku u stranoj državi bilo poštovano njeno pravo na odbranu.

Isti stav potvrđen je i u presudi Tribunal grande instance de Paris od 21. III 1980. godine, takođe prema repudijaciji žene koja je bila izvršena u Maroku. Sud je konstatovao da se iz akta o repudijaciji vidi da su se supruzi pojavili pred kadijom i da je žena pristala na repudijaciju, uz obavezu muža da joj plati otpremninnu. Zbog toga, ne može se, po shvatanju suda, zaključiti da je u pitanju jednostrana repudijacija, već prestanak braka koji podseća na sporazumni razvod koji je dopušten najnovijim francuskim propisima. Po mišljenju suda, marokanska odluka o prestanku braka na ovaj način nije u suprotnosti sa francuskim shvatanjem ustanove ordre public u međunarodnom privatnom pravu. Ublaženo dejstvo ordre public u ovom slučaju dolazi kao posledica činjenice da se radi o priznanju u Francuskoj jednog činjeničnog i pravnog stanja koje je regularno nastalo prema stranom redovno nadležnom zakonu.[18]

Na osnovu izloženog može se zaključiti da su se sudovi u Francuskoj u velikoj meri »otvorili« u odnosu na priznanje pravnih učinaka akta o odricanju od žene u smislu šerijatskog prava. Tome u prilog govori i smanjena upotreba instituta ordre public u ovoj materiji, koja je, čini se, rezultirala iz reforme francuskog porodičnog prava okončane donošenjem zakona od 11. VII 1975. godine.[19]

5. Stav sudova SAD u odnosu na vansudski razvod izgleda da je prvi put bio formulisan u odnosu na razvod braka dobijen upotrebom

---

[17] Prema Fadlallah-u ova zabrana je jedno vreme bila zanemarivana od strane konzula nekih arapskih zemalja u Francuskoj, iako danas to izgleda nije više slučaj. Takvo ovlašćenje stranih službenih lica u koliziji je sa čl. 5 Dekreta od 5. XII 1975. godine koji propisuje nadležnost suda po bračnom domicilu za sva pitanja u oblasti bračnih sporova.

[18] Cit. iz komentara ove odluke koji je objavljen u Revue belge de droit international et comparé, 3—1981, str. 244.

[19] U tom smislu i M. Simon Depitre u komentaru uz odluku Tribunal gr. instance Compiègne, JCO, 1976. II 18432).

instituta ghett iz jevrejskog prava. Tom prilikom sud je zauzeo stav da ako je do razvoda došlo na ovaj način u inostranstvu, dejstvo takvog akta biće priznato u SAD, pod uslovom da je takav oblik prestanka braka dopušten prema propisima zakona koji je nadležan za pitanje razvoda.[20]

U slučaju Shikoh v. Murff iz 1958. godine jedan Pakistanac (oženjen državljankom SAD) želeo je da raskine brak upotrebom repudijacije u odnosu na njegovu prvu ženu, takođe pakistansku državljanku. Sud je, međutim, smatrao da se ovo lice ne može pozivati na odredbe šerijatskog prava da bi raskinulo raniji brak, tako da je tâlak preduzet u SAD ostao bez pravnog dejstva.[21]

6. Stav engleskog prava prema vansudskom razvodu braka, kao i u drugim državama, najbolje se očituje u odlukama sudova ove zemlje. Evolucija rešenja ovog pitanja ide od priznanja pravnih dejstava jednostranim izjavama o odricanju od žene, pa do njihovog potpunog ignorisanja u Engleskoj.

Jedna starija sudska odluka doneta 1924. godine u vezi sa zahtevom jednog Jevrejina da se odluka o razvodu njegovog braka, izrečena od strane Velikog rabinata u Aleksandriji, oglasi ništavom, pokazuje da su engleski sudovi u početku imali blagonaklon stav prema ovakvim razvodima.[22] Privy Council odbio je žalbu na odluku prvostepenog suda, smatrajući da se odluka rabinatskog suda[23] može priznati u skladu sa Ottoman Order in Council iz 1910. godine, prema kome nehrišćani mogu zahtevati primenu njihovog religioznog prava i običaja na sva pitanja u vezi sa bračnim statusom.

Ista orijentacija podržana je i mnogo godina docnije u slučaju Har-Shefi 1952. godine. Ona je, takođe, u skladu sa mišljenjima nekih engleskih autora (n. pr. Cheshire) da englesko pravo ne odbija da prizna strane odluke o razvodu braka samo sa tog razloga što su izrečene u vansudskom postupku. To je, uostalom potvrđeno i u nekim novijim odlukama engleskih sudova (na primer, Russ v. Russ, 1964. i Lee v. Lan, 1967.).

Jedna od poslednjih odluka u tom smislu doneta je u slučaju Qureshi 1972. godine. Sud je priznao kao punovažnu izjavu o odricanju od žene koju je učinio jedan Pakistanac u Engleskoj, sa obrazloženjem da do toga može doći samo ako su supruzi imali prebivalište u državi koja poznaje ovakvu formu prestanka braka.

Može se reći da je 1972. godina bila prelomna u rešavanju ovog pitanja u međunarodnom privatnom pravu Engleske. Na promenu stava engleske sudske prakse verovatno je najjači uticaj imalo donošenje Recognition of Foreign Divorces and Legal Separations Act-a 1971. godine.

---

[20] Cit. G. W. Bartholomew: »Recognition of Poligamous Mariages in America«, Int. & Comp. Law Quarterly, july 1974, s. 1070.

[21] Bartholomew, op. cit., str. 1078.

[22] M. Borm-Reid: »Recognition and Enforcement of Foreign Judgements«, Int. & Comparative Law Quarterly, 3, 1954, str. 66.

[23] Prema zakonu o parničnom postupku Izraela iz 1952. g. postoji isključiva nadležnost rabinatskih sudova za razvode Jevreja, bez obzira na to gde im se nalazio domicil .

Određujući svoju nadležnost zakon propisuje da se njegove odredbe primenjuju na sve razvode do kojih je došlo izvan područja V. Britanije, pod uslovom da je odluka o tome doneta »u bilo kojem postupku koji je punovažan prema propisima te strane države« (čl. 2 zakona). Iako je na ovaj način pružena široka mogućnost za priznanje stranih brakorazvodnih odluka, uključujući tu i one koje su bile donete upotrebom tâlak-a ili gueth-a, za praksu ove zemlje mogu nastati određene teškoće u njegovoj primeni.

Naime, da bi vansudski razvod braka mogao biti priznat u ovoj zemlji, neophodno je da je drugi bračni drug bio obavešten o razvodu na ovaj način i da mu je pruženo pravo odbrane (čl. 8 t. 2 zakona). Međutim, kako u velikoj većini islamskih država ovi zahtevi nisu poštovani, to bi dosledno ostajanje pri slovu ove zakonske odredbe značilo nemogućnost priznanja ovih jednostranih izjava kao stranih odluka o razvodu.[24]

Uprkos izvesnih dilema u jednom delu pravne nauke Velike Britanije o domašaju ovog propisa u praksi, čini se da su one ubrzo razrešene nekim kasnijim odlukama engleskih sudova. Tako je Family Division u odluci od 11. V 1972. godine (slučaj Radwan) stao na stanovište da se tâlak preduzet od strane jednog egipatskog državljanina pred egipatskim konzulatom u Engleskoj ne može priznati, bez obzira što je to dopušten način prestanka braka prema domovinskom pravu ovog lica. Sud je, takođe, potvrdio stav engleskog prava da ni jedan akt preduzet na domaćoj teritoriji koji nije odluka domaćeg suda, ne može raskinuti bračnu zajednicu.[25]

Ovo rešenje bilo je reafirmisano u odluci Family Division od 14. XII 1975. u slučaju Regina v. Registar General of Births, Deaths and Marriages, Ex. p. Minhas. Izjava o odricanju od žene koju je dao jedan Pakistanac, koji je izvesno duže vreme boravio u Engleskoj, bila je upućena nadležnom organu u Pakistanu gde je bilo prebivalište žene. Prema pakistanskom pravu (Muslim Family Läw's Ordinance iz 1961. godine) ovakva izjava dovodi do razvoda braka pod uslovom da je potvrđena u roku od 90 dana od dostavljanja akta o odricanju žene i da joj nije prethodio pokušaj mirenja. No, i pored toga ona nije mogla biti prihvaćena kao razvod braka u Engleskoj, jer se tome protivi odredba čl. 6 t. 1 Domicil and Matrimonial Procedings Act iz 1973. godine.[26]

Iz toga, međutim, ne bi trebalo zaključiti da svaki vansudski prestanak braka ostaje bez pravnih dejstava u ovoj zemlji. Tumačenje čl. 16 t. 2 zakona iz 1973. godine ostavlja određene mogućnosti u tom smislu. Do toga dolazi pod pretpostavkom ispunjenja sledećih uslova: 1) ako su supruzi imali prebivalište u državi u kojoj je repudijacija preduzeta, 2) ako je makar jedan od njih tu bio domiciliran, dok je prema personalnom statutu drugog supruga tâlak priznat kao način prestanka

---

[24] Više o tome: J. H. C. Morris, op. cit., str. 180.

[25] Ova odluka analizirana je u Clunet, 1—1980, str. 120.

[26] Neki noviji propisi prava V. Britanije u materiji međunarodnog privatnog prava komentarisani su u Clunet, 1—1973.

braka i 3) ako je repudijacija preduzeta u nekoj trećoj državi, ali je takođe punovažna i prema zakonu zajedničkog domicila bračnih drugova.[27]

Interesantno je napomenuti da se razvod braka preduzet na ovaj način prema nekim odlukama ne smatra a priori protivnim domaćem međunarodnom javnom poretku. Okolnost da je razvod upotrebom tâlak-a jednostran po pravilu, kao i da zato može teško oštetiti ženu koja nije skrivila razvod, izgleda da ne može biti osnov za pozivanje na povredu domaćeg ordre public.[28]

IV

1. Priznanje i izvršenje stranih sudskih odluka u pravu SFRJ regulisano je odredbama čl. 17 i 18 uvodnog zakona za zakon o parničnom postupku (Sl. list FNRJ, 4—1957).

Odluke stranih sudova u bračnim stvarima priznaće se: 1) ako je po propisima o nadležnosti koji važe u našoj državi strani sud mogao postupiti u toj stvari, 2) ako su licu protiv koga je donesena odluka, poziv ili naredba kojom je otpočet postupak bili lično dostavljeni, ili se to lice na ma koji način upustilo u postupak, 3) ako postoji potvrda nadležnog stranog suda ili drugog nadležnog organa o pravosnažnosti ili izvršnosti odluke prema pravu države u kojoj je donesena i 4) ako postoji uzajamnost (čl. 17 Uv. zakona za zakon o parničnom postupku).

Međutim, i kada postoje uslovi iz prethodnog člana, neće se priznati strana odluka: 1) ako lice protiv koga je doneta odluka nije moglo usled nepravilnosti u postupku da učestvuje u postupku i 2) ako bi priznanje odluke bilo protivno javnom poretku SFRJ (čl. 18 Uv. zakona za zakon o parničnom postupku).

2. Jedno od prethodnih pitanja na koje domaći sudovi moraju afirmativno odgovoriti u vezi sa priznavanjem akata o repudijaciji šerijatskog prava jeste, da li se i pod kojim uslovima oni eventualno mogu kvalifikovati kao sudske odluke podobne za priznanje.

Polazeći od toga da je odricanje od žene lično pravo muža da jednostranom izjavom volje raskine bračnu vezu i da taj akt ne mora uvek da bude preduzet u prisustvu ili uz sadejstvo nadležnog državnog organa, čini da mu se ne može priznati karakter sudske odluke. Ovo i onda kada se njegova registracija zahteva kao uslov punovažnosti, jer izvršen upis ne može biti zamena za odluku suda o razvodu braka. Taj dokument nije, dakle, odluka nadležnog suda i nema konstitutivni, već samo dokazni karakter.

Međutim, kada je u pitanju repudijacija sporazumom bračnih drugova izvršena pred šerijatskim sudijom (kadija) i uz to punovažna prema odredbama personalnog zakona bračnih drugova, smatramo da

---

[27] Tâlak, prema tome, nema nikakvih pravnih učinaka u V. Britaniji ako su supruzi tu imali domicil, ako im je domicil bio u inostranstvu, a izjava o odricanju od žene bila je data u V. Britaniji i ako je tâlak preduzet u stranoj državi, a supruzi su neposredno pre toga bili nastanjeni u V. Britaniji makar 1 godinu dana. (O tome detaljnije: Clunet, 1—1980, str. 131).

[28] Cit. iz obrazloženja odluke u slučaju Qureshi, 30. X 1972.

nema smetnji tretirati takvu odluku kao sudsku, bez obzira na okolnost što se u ulozi sudije pojavljuje svešteno lice.

3. Karakter repudijacije kao načina prestanka braka dovodi do toga da žena od koje se muž oslobađa ovim putem ne mora uvek biti neposredno obaveštena o preduzetoj repudijaciji. Čak i onda kada joj je to saopšteno u njenom prisustvu, ne znači da se ona na taj način upustila u postupak i da se može, koristeći procesna ovlašćenja, usprotiviti razvodu braka koji joj je jednostrano nametnut. Na taj način nije zadovoljen jedan od najopštijih zahteva za priznanje stranih sudskih odluka, zahtev poštovanja prava odbrane u postupku pred sudom. Kada se to ima u vidu postaje jasno da repudijacija izvršena saobrazno odredbama prava ove grupe država, razume se u meri u kojoj posle izvršenih reformi u oblasti porodičnog prava ima mesta za njenu upotrebu u nekim od njih, ne može biti priznata kao punovažan akt prestanka braka u našoj zemlji.

Repudijacija do koje je došlo sporazumno, uz obavezu žene da zbog toga plati određenu naknadu mužu, mogla bi se, pod napred navedenim uslovima, tretirati kao sporazumni razvod i kao takva, uz ispunjenje ostalih zahteva iz zakona, biti priznata od naših sudova.

4. U vezi sa priznanjem pravnih dejstava sporazumne repudijacije može se postaviti problem njene saobraznosti sa međunarodnim javnim poretkom SFRJ, s obzirom da sva naša republička i pokrajinska zakonodavstva zahtevaju (uz izvesne modifikacije u zakonima SR Hrvatske, SR Bosne i Hercegovine i SAP Kosovo) da sporazumnim razvodom ne budu dovedeni u pitanje materijalna egzistencija dece i njihov odgoj nakon razvoda njihovih roditelja.

Budući da strani sud odluku o dodeli dece na čuvanje zasniva polazeći od sopstvenih shvatanja roditeljske dužnosti i interesa dece, koja ne moraju uvek biti istovetna sa zakonskim regulisanjem uloge roditelja i položaja dece nakon razvoda braka u nas, postavlja se pitanje, u kojoj se meri može upotrebiti ustanova međunarodnog javnog poretka u cilju odbijanja priznanja pravnih dejstava repudijacije u SFRJ, ako se zna da su mogućnosti za njeno priznanje i inače veoma ograničene.

5. Jugoslovenski sudovi mogu prići ovom problemu na dva različita načina.

U jednom slučaju, polazeći od šire koncepcije o sadržini domaćeg međunarodnog javnog poretka, oni bi bili u mogućnosti da odbiju priznanje sporazumne repudijacije ako je odluka stranog suda u pogledu dodele deteta na čuvanje jednom od roditelja doneta bez razmatranja okolnosti od značaja za dete.[29] Nebitno je pritom čije državljanstvo (strano ili domaće) su imali dete ili njegov drugi roditelj odn. da li je odnos u pitanju preko nekog od svojih elemenata pravno »povezan« sa teritorijom SFRJ.

---

[29] Tako, npr. moglo bi doći do odbijanja priznanja strane odluke o sporazumnoj repudijaciji koja je dodelila dete na čuvanje ocu, osnivajući se na propisu tuniskog zakona o ličnom statusu fizičkih lica, prema kome je otac taj koji kao šef porodice preuzima obavezu staranja i izdržavanja dece u slučaju razvoda braka.

Ovakvo rešenje moglo bi se pravdati ustavnim principom o posebnoj društvenoj zaštiti majke i deteta u SFRJ (čl. 188 Ustava SFRJ), kao i odredbom da stranci u SFRJ uživaju one slobode i prava koji su utvrđeni Ustavom, zakonima i međunarodnim ugovorima (čl. 201 Ustava SFRJ).

Međutim, upotreba međunarodnog javnog poretka može rezultirati i samo u situaciji u kojoj je odlukom stranog suda o dodeli deteta jednom od roditelja doveden u pitanje interes deteta koje ima jugoslovensko državljanstvo, budući da je rođeno iz mešovitog braka jednog muslimana i jugoslovenskog državljanina, a inače ispunjava uslove koji se traže za sticanje državljanstva SFRJ.

6. U kritičkom osvrtu na mogućnost upotrebe ustanove međunarodnog javnog poretka u ovoj oblasti, treba istaći sledeće.

Prva koncepcija kao mogućnost odgovara jednom idealističkom stavu prema kome postoji univerzalni međunarodni javni poredak čiji autoritet ne poznaje prostorne granice. Zbog toga za njegovu primenu od strane domaćih sudova nije relevantan stepen »vezanosti« spornog slučaja za pravni poredak SFRJ.

Mada se ne može osporiti visoki stepen principijelnosti ovakvom gledištu, sigurno je da se ne može zanemariti teritorijalni momenat koji je u direktnoj vezi sa obimom primene ove ustanove u međunarodnom privatnom pravu svake, pa i naše zemlje. Ako se tome doda činjenica da zbog prirode međunarodnog javnog poretka iz njegove upotrebe mogu nastati i štetne posledice po domaću državu odn. odluke njenih organa u inostranstvu, onda nam izgleda opravdanijom njegova primena samo u onim slučajevima kada bi primena stranog zakona ili priznanje na njemu zasnovane sudske ili koje druge odluke dovodilo u pitanje osnovne principe našeg pravnog poretka.

U prilog ovako shvaćene upotrebe instituta međunarodnog javnog poretka od strane jugoslovenskih sudova govori okolnost da se i sudovi velikog broja država, u ovakvim i sličnim prilikama, ponašaju na isti način. Iako se takvoj praksi može zameriti da poseduje izvesnu dozu pravnog šovinizma, sigurno je da ona najvećim delom odražava aktuelno stanje uporednog međunarodnog privatnog prava i međunarodne pravne saradnje.

V

Na osnovu svega izloženog o suštini i pravnim dejstvima akta o odricanju od žene u međunarodnom privatnom pravu, mogu se izvući sledeći zaključci:

1) Repudijacija žene sama po sebi ne predstavlja sudsku odluku, makar bila registrovana kod nadležnog suda u zemlji u kojoj se nalazi domicil bračnih drugova i po čijim propisima predstavlja pravno valjani način prestanka braka. Samim tim prilično su sužene mogućnosti priznanja pravnih dejstava ovakvim jednostranim izjavama u državama koje poznaju uobičajen način prestanka braka putem razvoda.

2) No uprkos toj činjenici, sudska praksa nekih država, u nekim slučajevima, priznavala je pravnu važnost takvim aktima, polazeći od

toga da ih treba priznati ako su preduzeti saobrazno zahtevima prava nadležnog za razvod braka (neke sudske odluke belgijskih, francuskih i engleskih sudova).

3) Kao osnovni argument protiv priznanja jednostranih izjava o odricanju od žene sudovi su upotrebljavali ustanovu međunarodnog javnog poretka, smatrajući, takođe, u nekim prilikama, da njegovu sadržinu čini i pravo žene na odbranu koje zbog prirode repudijacije u većini slučajeva nije moglo biti ostvareno.

4) S obzirom na izvršene zakonodavne reforme u pravima jednog broja muslimanskih država (neke od njih predviđaju ukidanje jednostrane repudijacije), čini se da je problem priznanje eksteritorijalnog dejstva akata o repudijaciji žene znatno izgubio na značaju i u onim državama u kojima se do sada uglavnom pojavljivao.

5) Okolnost da u pravu naše zemlje brak prestaje isključivo odlukom nadležnog suda koja se izriče na osnovu sprovedenog postupka uz učešće bračnih drugova, što podrazumeva mogućnost najpotpunijeg vršenja prava odbrane, čini da se u nas ne mogu priznati pravna dejstva izjavama o odricanju žene. Izuzetak bi mogao biti učinjen kada je u pitanju sporazumna repudijacija pred sudom, budući da u mnogome podseća na sporazumni razvod braka. No sve to pod uslovom da njeno priznanje nije u suprotnosti sa našim shvatanjem sadržine ustanove javnog poretka u međunarodnom privatnom pravu.

Dr Milorad Ročkomanović
professeur agrégé

LA RENONCIATION A LA FEMME DANS LE DROIT MUSULMAN ET SES EFFETS JURIDIQUES DANS LE DROIT INTERNATIONAL PRIVE DE CERTAINS ETATS

Résumé

Cet article traite le problème de la reconnaissance de l'exterritorialité des déclarations relatives à la renonciation à la femme en tant que mode de cessation de l'union conjugale qui est valable dans un certain nombre d'Etats de droit musulman. Qoiqu'à cause du nombre relativement peu élevé des cas dans lesquels la question se pose de la validité de ces actes devant les tribunaux nationaux, cette question n'a pas une plus large importance pratique dans le droit international privé elle peut se poser d'une manière potentielle dans les différentes situations (la conclusion du mariage, les droits de succession de la femme ainsi répudiée, la réalisation des droits de l'assurance sociale et de l'assurance de retraite à l'étranger) surtout dans les Etats industriellement développés de l'Europe et aux Etats-Unis d'Amérique.

En analysant un certain nombre de décisions des tribunaux de ces Etats, l'auteur a démontré que la question de la reconnaissance des effets juridiques par ces déclarations unilatérales n'était pas toujours résolue de la même manière. Dans un certain nombre de cas les tribunaux de ces Etats avaient pris une attitude bienveillante à l'égard de la reconnaissance de la répudiation. En ce qui concerne cette question ils se sont contenté de constater que par la reconnaissance de la répudiation dans l'Etat national ne serait pas porté atteinte à l'ordre public international lex fori, à condition qu'à la femme soit donnée la possibilité de réaliser les droits de la défense dans la procédure. Cette prise de position a été exprimée dans certaines décisions des tribunaux belges, français et anglais.

Contrairement à une telle prise de position les tribunaux se sont parfois placé sur le point de vue que la répudiation, quoiqu'elle soit conforme aux exigences du droit musulman, ne peut être reconnue comme rupture du mariage sur le territoire national. Le plus souvent on arrivait à cette conclusion dans les cas que ce procédé était pratiqué sur le territoire de l'Etait national (certaines décisios des tribunaux de l'U.S.A. et de l'Angleterre) en se référant à l'ordre public national dans le droit international privé, ainsi qu'à la mésestimation du principe processuel audiatur et altera pars.

Les trubunaux dans la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie ne se sont pas prononcé sur cette question. Cependant en prenant en considération le fait que la déclaration de la répudiation ne peut être traitée comme une décision judiciaire, même si elle est enregistrée chez l'organe compétent de l'Etat d'après le droit duquel un tel procédé de la cessation du mariage est considérée valable, il en résulte que les possibilités pour sa reconnaissance chez nous sont exceptionnelles. Seon l'opinion de l'auteur on pourrait aboutir à un tel état de choses seulement dans le cas conditionnellement de la répudiation sur laquelle on c'est mis d'accord, et non point en cas de répudiation unilatérale, eu égard que cette sorte de rennonciation ne met pas la femme dans une position inférieure, et qui reste par ses caractéristiques rappelle dans une large mesure le divorce par le consentement mutuel.

Dr SLAVKA MILADINOVIĆ, docent

NAČIN POVERAVANJA JAVNIH OVLAŠĆENJA SAMOUPRAVNIM ORGANIZACIJAMA I ZAJEDNICAMA

Poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom odnosno na zakonu zasnovanom odlukom skupštine društveno-političke zajednice je jedno od pitanja koje u jugoslovenskoj teoriji i praksi zauzima veoma značajno mesto, jer je u neposrednoj vezi i bitno utiče na dalji položaj, ulogu i funkcije države i njenih organa u našem samoupravnom socijalističkom društvu.

Međutim, iako javna ovlašćenja kao pravni institut u našem pravu postoji već više od dvadeset godina, još uvek, vršenje javnih ovlašćenja od strane samoupravnih organizacija i zajednica predstavlja jedno od najmanje određenih pitanja, najmanje određeno područje u kompleksu pitanja samoupravne transformacije naše državne uprave. U našoj pravnoj teoriji i naročito u praktičnom funkcionisanju ove institucije još je dosta veliki broj otvorenih, neraščišćenih i diskutabilnih pitanja, počev od samog određivanja pojma i sadržine javnih ovlašćenja, pravne prirode poveravanja javnih ovlašćenja, načina poveravanja i načina vršenja javnih ovlašćenja, subjekata kojima se mogu poveriti javna ovlašćenja, pa sve do zaštite prava i pravnih interesa građana o kojima rešavaju samoupravne organizacije i zajednice na osnovu poverenih javnih ovlašćenja.

Opredelila sam se da ovom prilikom nešto više kažem o načinu poveravanja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Poveravanje javnih ovlašćenja nedržavnim subjektima, samostalnim ustnovama i organizacijama, bilo je najpre normirano Zakonom o državnoj upravi iz 1956. godine. Prema ovom Zakonu poveravanje pojedinih upravnih poslova iz okvira upravne funkcije društveno-političke zajednice vršeno je u dva vida: kao stavljanje u nadležnost samostalnih ustanova i organizacija pojedinih upravnih poslova, i kao prenošenje u samostalan delokrug samostalnih ustanova i organizacija pojedinih upravnih poslova.

Što se tiče načina poveravanja pojedinih upravnih poslova samostalnim ustanovama i organizacijama, u čl. 3. navedenog Zakona bilo je predviđeno da se to može učiniti »samo zakonom i na osnovu zakona«. Kao što se vidi to je bilo dosta neodređeno, jer nije navedeno koji su to akti na osnovu zakona kojima bi se mogli pojedini upravni poslovi stavljati u nadležnost odnosno prenositi u samostalan delokrug.

Takođe, ni odredbe Ustava SFRJ iz 1963. godine, kojima se ustanovljava institucija javnih ovlašćenja, ne određuju bliže na koji način

odnosno kojim aktima se javna ovlašćenja mogu poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Osnovni zakon o ustanovama iz 1965. godine (čl. 9.) predviđao je da ustanove mogu vršiti određena javna ovlašćenja kad su im takva ovlašćenja poverena zakonom ili na osnovu zakona drugim opštim aktom skupštine društveno-političke zajednice.

Ustav SFRJ iz 1974. godine bliže određuje kojim aktima se mogu poveravati javna ovlašćenja. Prema članu 152. javna ovlašćenja se mogu poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom ili na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine.

Proizilazi da je način poveravanja javnih ovlašćenja, odnosno vrste akata kojima skupština društveno-političke zajednice može izvršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama precizno određen i da se u tom pogledu ne bi više trebalo da pojavljuju nikakva otvorena pitanja i dileme. »Na osnovu taksativno određenih vrsta opštih pravnih akata kojima se može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama, može se zaključiti da se drugim vrstama opštih akata organa društveno-političkih zajednica ne može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja.

Na osnovu činjenice da se poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama može vršiti samo zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine, može se konstatovati da je u vezi sa poveravanjem javnih ovlašćenja u našem pravu primenjeno načelo legaliteta, uzeto u nešto širem smislu, s obzirom da se, pored zakona, poveravanje vršenja javnih ovlašćenja može da vrši i odlukom opštinske skupštine zasnovanom na zakonu«[1].

Međutim, u praktičnom sprovođenju ove ustavne odredbe ipak se pojavljuju neka otvorena pitanja, neki problemi o kojima postoje i različita mišljenja.

Kad je u pitanju poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama zakonom, onda je situacija jasna. S obzirom na federativno uređenje naše zemlje postoje savezni, republički i pokrajinski zakoni, pa se prema tome i poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim subjektima može vršiti saveznim, republičkim ili pokrajinskim zakonom.

U praksi će, naravno, s obzirom na nadležnost federacije, poveravanje vršenja javnih ovlašćenja ređe biti vršeno saveznim zakonom, a mnogo češće, u najvećem broju slučajeva, republičkim i pokrajinskim zakonima. U svim našim republikama i pokrajinama donet je veći broj zakona kojima je izvršeno poveravanje javnih ovlašćenja organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Međutim, kada se poveravanje vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama vrši odlukom skupštine društveno-političke zajednice, postavlja se pitanje koje društveno-političke zajednice?

---

[1] Dr Slavoljub Popović: O poveravanju vršenja javnih ovlašćenja organizacijama i zajednicama, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, br. 3/76, str. 355.

U Ustavu SFRJ je predviđeno da se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti odlukom opštinske skupštine. Usko, i odvojeno od ostalih ustavnih odredaba, tumačeći ovu odredbu mogli bi smo zaključiti da se odlukom skupština drugih društveno-političkih zajednica (gradske zajednice, zajednice opština, regionalne zajednice) ne bi moglo vršiti poveravanje vršenja javnih ovlašćenja.

Do ovakvog ustavnog regulisanja verovatno je došlo otuda što su Ustavom, osim Federacije i socijalističkih republika i pokrajina, kao obavezne i osnovne društveno-političke zajednice predviđene još samo opštine.

Međutim, u članu 119. Ustava SFRJ predviđeno je da opštine međusobno sarađuju na principima dobrovoljnosti i solidarnosti i da se mogu udruživati u gradske ili regionalne zajednice. Takođe je propisano da se republičkim i pokrajinskim ustavom može predvideti obavezno udruživanje opština u gradske ili regionalne zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, na koje se prenose određeni poslovi iz nadležnosti republike, odnosno autonomne pokrajine i opština.

Istim članom predviđeno je da se opštine u gradovima udružuju, u skladu sa republičkim odnosno pokrajinskim ustavom, u gradske zajednice kao posebne društveno-političke zajednice kojima opštine u zajedničkom interesu poveravaju određena prava i dužnosti. Na ove zajednice mogu se preneti određeni poslovi iz nadležnosti republika odnosno autonomne pokrajine.

Ustavom SR Hrvatske (čl. 182—187.) predviđeno je da se opštine udružuju u zajednice opština kao samoupravne društveno-političke zajednice u kojima radni ljudi i građani obavljaju funkcije vlasti i samoupravljanja u ostvarivanju i usklađivanju zajedničkih interesa opština.

Ustavom SR Bosne i Hercegovine (čl. 276.) predviđeno je da se republičkim zakonom može propisati obavezno udruživanje opština u gradske odnosno regionalne zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, na koje se prenose određeni poslovi iz nadležnosti republike odnosno opštine, dok je članom 281. predviđeno da je grad Sarajevo posebna društveno-politička zajednica udruženih opština sa područja Grada.

Ustavom SR Srbije (čl. 284.) predviđeno je da se opštine udružuju u međuopštinske regionalne zajednice i gradske zajednice, radi ostvarivanja trajne saradnje, planiranja razvoja i usklađivanja svojih i donošenja zajedničkih planova i programa, kao i radi ostvarivanja drugih zajedničkih interesa. Udruživanje se vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i SR Srbije. Ove zajednice vrše određena prava i dužnosti koje im povere opštine i Republika iz okvira svojih prava i dužnosti. Ustavom je predviđeno da je grad Beograd gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica.

Postavlja se sada pitanje da li se i odlukama skupštine zajednice opština odnosno gradske zajednice može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama?

Ako pođemo od člana 152. Ustava SFRJ, u kome se decidirano navode zakon i odluka opštinske skupštine kao akti kojima se može

vršiti poveravanje javnih ovlašćenja, onda je odgovor jasan. Drugim aktima se ovo poveravanje ne bi moglo vršiti.

Međutim, članom 224. Ustava SR Hrvatske predviđeno je: »Zakonom i odlukom skupštine društveno-političke zajednice, na osnovu zakona, može se organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama povjeriti da u oblasti svoje delatnosti svojim aktima uređuju određene odnose od šireg interesa, da rješavaju u pojedinačnim stvarima o određenim pravima i obavezama te da vrše druga javna ovlašćenja«.

Ako imamo u vidu da je Ustavom SR Hrvatske predviđeno da se i zajednice opština konstituišu kao društveno-političke zajednice, te da se pored zakona, prema napred citiranom članu Ustava, i na zakonu zasnovanim odlukama skupština društveno-političkih zajednica može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama, proizilazi zaključak da se i odlukama skupštine zajednice opština može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja.

Može se sada postaviti pitanje saglasnosti člana 224. Ustava SR Hrvatske sa članom 152. Ustava SFRJ. Međutim, nemamo nameru da ovo pitanje dalje raspravljamo. Samo da istaknemo da smatramo da je ovakvo regulisanje pitanja poveravanja javnih ovlašćenja odredbama Ustava SR Hrvatske društveno opravdano, jer ako se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti saveznim, republičkim i pokrajinskim zakonom i odlukom opštinske skupštine, onda ne nalazimo opravdanih razloga zbog kojih bi se ovo pravo uskratilo skupštinama zajednica opština, koje su takođe društveno-političke zajednice, sa Ustavom utvrđenom nadležnošću.

Prema članu 170. Ustava SR Srbije poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama može se vršiti, takođe, samo zakonom i na zakonu zasnovanom odlukom opštinske skupštine. Međutim, ovde se postavlja pitanje da li se odlukama Skupštine grada Beograda može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja, kada se ima u vidu da je grad Beograd Ustavom konstituisan kao gradska zajednica opština i posebna samoupravna društveno-politička zajednica, sa određenim pravima i dužnostima uređivanja odnosa od zajedničkog interesa za radne ljude, građane i organizacije udruženog rada na teritoriji Grada.

Proizlazi da, prema Ustavu, Skupština grada Beograda ne bi imala pravo da svojim odlukama poverava vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Smatramo, međutim, da pojedine članove Ustava ne možemo tumačiti same za sebe i odvojeno od konteksta ostalih odredaba i čitavog našeg društveno-političkog i pravnog sistema, te na taj način izvlačiti određene zaključke. Jer, ako se odlukama Skupštine grada mogu uređivati određeni odnosi od interesa za Grad kao društveno-političku zajednicu, i ako se od strane gradskih organa mogu vršiti određeni autoritativni poslovi na teritoriji Grada, onda ne vidimo razloge zbog kojih Skupština grada Beograda ne bi mogla svojim odlukama neke od tih poslova poveriti na vršenje samoupravnim organizacijama i zajednicama koje se osnivaju upravo za obavljanje poslova od zajedničkog interesa za Grad. Naravno, i ovde

bi osnovni razlozi kojima bi se rukovodila Skupština grada prilikom poveravanja vršenja javnih ovlašćenja bili ti da bi samoupravne organizacije i zajednice kojima se poveraavju pojedini poslovi iz okvira javnih ovlašćenja, te poslove obavljale brže i kvalitetnije.

Upravo u napred navedenom smislu ovo pitanje je regulisano i Statutom grada Beograda. Naime, prema članu 256. Statuta, pojedini poslovi uprave, u okviru prava i dužnosti Grada, mogu se odlukom Skupštine grada, u skladu sa zakonom i statutom, poveriti organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama, društvenim organizacijama, udruženjima građana i drugim organizacijama.

Amandmanom VII. na Ustav SR Srbije data je mogućnost da se i u drugim gradovima obrazuje više opština, koje bi se udruživale u gradske zajednice, kao posebne društveno-političke zajednice, kojima bi opštine, u zajedničkom interesu, poveravale određena prava i dužnosti. Na ove zajednice mogli bi se preneti i određeni poslovi iz okvira prava i dužnosti Republike.

Dakle, s obzirom na mogućnost obrazovanja i drugih gradskih zajednica, kao posebnih društveno-političkih zajednica, pitanje poveravanja javnih ovlašćenja odlukama njihovih skupština još više dobija na značaju.

Sledeće vrlo interesantno pitanje koje se postavlja u vezi sa aktima kojima se može vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama jeste da li se i odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica, koje republičkim ustavom nisu ustanovljene kao društveno-političke zajednice, može poveriti vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama?

Po ovom pitanju izražena su dva različita mišljenja.

Prema jednom mišljenju, odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica može se vršiti poveravanje javnih ovlašćenja onim samoupravnim organizacijama i zajednicama koje obavljaju svoju delatnost na široj teritoriji od opštine, odnosno na teritoriji za koju se obrazuje međuopštinska regionalna zajednica.

Odmah se, međutim, postavlja pitanje: vršenje kojih poslova iz okvira javnih ovlašćenja bi se moglo poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama od strane međuopštinskih regionalnih zajednica, ako se ima u vidu da i ove zajednice vrše samo one poslove koje im povere opštine i Republika, iz okvira svojih prava i dužnosti?

Naime, znamo da se udruživanje u međuopštinske regionalne zajednice vrši na osnovu društvenog dogovora između zainteresovanih opština i Republike, a njihova nadležnost se kreće u granicama poslova koje im povere Republika i opštine udružene u datu zajednicu. Konkretno, Skupština SR Srbije donela je Zakon o poveravanju međuopštinskim regionalnim zajednicama vršenje određenih prava i dužnosti republike (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 42/75.). Ovim Zakonom je, pored ostalog, predviđeno da se u međuopštinskoj regionalnoj zajednici usklađuju, u okviru prava i dužnosti Republike i saglasno politici utvrđenoj u Republici, zajednički interesi opština i drugi društveni interesi koji se odnose naročito na:

a) stvaranje i razvijanje materijalnih i drugih uslova za život i rad i za samoupravno zadovoljavanje materijlnih, zdrvstvenih, soci-

jalnih, vaspitno-obrazovnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba radnih ljudi i građana i na obezbeđivanju opštih uslova za rad i privređivanje, za zapošljavanje, snabdevanje i vršenje uslužnih delatnosti;

b) utvrđivanje i sprovođenje poreske politike, socijalne politike, politike u oblasti zapošljavanja, kadrovske politike, stambene politike, zaštita i unapređivanje čovekove okoline, zanatstva, ugostiteljstva, turizma, komunalne privrede, saobraćaja, kao i određivanje i sprovođenje politike u drugim oblastima života i rada od zajedničkog interesa;

c) uređivanje i obezbeđivanje organizovanja priprema za narodnu odbranu i za rad u ratu u skladu sa zakonom;

d) uređivanje u skladu sa zakonom i obezbeđivanje organizacije i zaštite sloboda, prava i dužnosti čoveka i građanina, ravnopravnosti naroda i narodnosti, zaštita zakonitosti, sigurnosti ljudi i imovine, javnog reda i mira i organizovanje i obezbeđivanje društvene samozaštite i društvene kontrole.

Pojedine opštine, udružene u međuopštinske regionalne zajednice donele su svoje odluke o poveravanju međuopštinskoj regionalnoj zajednici vršenje određenih poslova iz okvira njihovih prava i dužnosti. Tako se došlo do utvrđenih prava i dužnosti odnosno nadležnosti međuopštinskih regionalnih zajednica.

Ako imamo u vidu suštinu pojma »poveravanje« prava i dužnosti, koji se ne može poistovetiti sa pojmom »prenošenje« prava, onda bi smo mogli zaključiti da Republika odnosno opštine koje su svojim aktima izvršile poveravanje određenih prava međuopštinskim regionalnim zajednicama, nisu prestale biti odgovorne za pravilno i pravovremeno vršenje tih poslova. Dalje, to bi značilo da Republika i opštine prilikom poveravanja mogu odrediti i način vršenja ovih poslova, odnosno uslove i druge odnose pod kojima su međuopštinske regionalne zajednice dužne da vrše ova prava i dužnosti.

Postavlja se sada pitanje da li se aktima odnosno odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica može izvršiti poveravanje vršenja javnih ovlašćenja iz okvira tako utvrđene njihove nadležnosti nekim drugim samoupravnim subjektima.

Prema navedenom mišljenju ovakva mogućnost bi postojala u slučajevima kada bi u republičkom zakonu odnosno odlukama opštinskih skupština, kojima se vrši poveravanje vršenja određenih poslova međuopštinskim regionalnim zajednicama, bilo predviđeno i pravo da ove zajednice mogu vršenje određenih poslova (koji su inače njima povereni) dalje poveriti na vršenje nekoj drugoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici.

Nasuprot ovom, međutim, ističemo mišljenje prema kome skupštine međuopštinskih regionalnih zajednica ni u kom slučaju ne bi mogle vršiti poveravanje poslova iz okvira javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Kao osnovni razlozi za ovakav stav navode se sledeći:

Najpre, činjenica je da međuopštinske regionalne zajednice ustavom nisu konstituisane kao društveno-političke zajednice, već imaju karakter samoupravnih organizacija odnosno zajednica. Prema tome, čak i ako bi smo odredbu iz člana 152. Ustava SFRJ i odgovarajuće odred-

be republičkih ustava šire tumačili (da se poveravanje javnih ovlašćenja može vršiti zakonom odnosno odlukom skupštine društveno-političke zajednice zasnovanom na zakonu) ni u tom slučaju skupštine međuopštinskih regionalnih zajednica ovakvo pravo ne bi imale, jer nisu konstituisane kao društveno-političke zajednice.

Njihova nadležnost nije originerna već se utvrđuje upravo poveravanjem određenih poslova iz nadležnosti republike, republičkim zakonom, i određenih poslova iz nadležnosti opština, odlukama opštinskih skupština.

Na osnovu napred iznetog možemo izvesti zaključak, i pridružiti se navedenom drugom mišljenju, da se odlukama skupština međuopštinskih regionalnih zajednica ne bi moglo vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Sledeće pitanje vezano za način poveravanja vršenja javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama jeste: kada i u kojim slučajevima opštinska skupština može svojim odlukama vršiti ovo poveravanje?

Prema ustavnim odredbama može se vršiti poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama odlukom opštinske skupštine zasnovanom na zakonu. Proizilazi da opštinska skupština ne bi mogla bez ovlašćenja u zakonu poveravati vršenje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama. Ipak, čini se da bi smo ovde mogli razlikovati dve situacije u pogledu utvrđivanja nadležnosti opštinske skupštine i njenih organa, te samim tim i u pogledu mogućnosti poveravanja pojedinih od tih poslova samoupravnim organizacijama i zajednicama.

Naime, kada se radi o nadležnosti opštinske skuptšine i njenih organa za obavljanje određenih poslova iz okvira javnih ovlašćenja koja su utvrđena zakonom, onda je logično i u skladu sa našim pravnim sistemom da opštinska skupština ne bi mogla svojim odlukama, bez za to datog ovlašćenja u zakonu, poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama vršenje tih poslova. Jer, ukoliko bi se i u ovim slučajevima, bez zakonskog ovlašćenja, dozvolilo opštinskim skupštinama poveravanje nekih od tih poslova drugim samoupravnim subjektima, to bi praktično značilo da bi se odlukama opštinskih skupština menjali zakoni kojima se utvrđuje nadležnost organa za obavljanje pojedinih poslova, što svakako nije u skladu sa načelom ustavnosti i zakonitosti, kao osnovnim načelima našeg pravnog i političkog sistema.

U našoj zakonodavnoj praksi nisu retki primeri da se pojedinim zakonima kojima se određuje nadležnost opštinske skupštine odnosno njenih organa za obavljanje određenih poslova, istovremeno ovlašćuje opštinska skupština da može svojom odlukom neke od tih poslova poveriti i nekim drugim samoupravnim subjektima.

Primera radi: članom 30. Zakona o zaštiti civilnih invalida rata (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 6/75.) predviđeno je da o pravima na zaštitu po ovom zakonu, na zahtev lica iz člana 1. Zakona, rešava organ uprave nadležan za poslove socijalne zaštite opštine, odnosno centar za socijalni rad ako ga ovlasti skupština opštine, na čijoj teritoriji podnosilac zahteva ima prebivalište.

Prema čalnu 22. Zakona o građevinskom zemljištu (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 32/75.) u slučaju samovlasnog zauzimanja gradskog građevinskog zemljišta ili neovlašćenog menjanja njegove namene izvođenjem radova, smeštajem materijala ili drugim sličnim radnjama koje se mogu preduzimati samo na osnovi odobrenja, nadležni opštinski organ uprave ili ovlašćena organizacija rešenjem će naložiti odgovornom licu da bez odlaganja i o svom trošku vrati nepokretnost u pređašnje stanje.

Međutim, postavlja se pitanje da li opštinska skupština može svojom odlukom poveravati samoupravnim organizacijama i zajednicama vršenje poslova iz okvira javnih ovlašćenja koja su utvrđena njenim propisima, u oblasti njenog samoupravnog delokruga, i bez zakonskog ovlašćenja.

Po ovom pitanju izražena su, takođe, dva različita gledišta: prema jednom gledištu, ni u ovakvim slučajevima opštinska skupština ne bi imala pravo da poverava vršenje određenih poslova samoupravnim organizacijama i zajednicama, ukoliko na to nije zakonom ovlašćena.

Prema drugom gledištu, kada se radi o pitanjima koja se nalaze u samostalnom delokrugu opštine, onda bi opštinska skupština svojom odlukom vršenje nekih poslova iz svoje nadležnosti, odnsno nadležnosti svojih organa, mogla poveriti drugim samoupravnim subjektima i bez posebnog zakonskog ovlašćenja. Jer, samim tim što su izvesni poslovi zakonom stavljeni u samostalan delokrug opštine, ostavljena je i mogućnost opštinskim skupštinama da svojim statutom odnosno odlukom reguliše i pitanje nadležnosti za njihovo vršenje.

Takođe se može postaviti i pitanje da li samoupravna organizacija odnosno zajednica može sama, svojim samoupravnim aktom, da odluči da, u vezi sa članom 152. Ustava SFRJ, pojedine poslove obavlja kao poslove javnih ovlašćenja. Jasno je da se na ovo pitanje ne može dati pozitivan odgovor. Naime, samoupravna organizacija ili zajednica može biti subjekt kome se može poveriti vršenje javnih ovlašćenja, ali ona istovremeno ne može i sama da odluči da vrši izvesna javna ovlašćenja (uređivanje odnosa od šireg društvenog interesa, rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima ili obavezama pojedinaca ili pravnih lica ili druga).

Ovo pitanje ne bi ni zasluživalo da bude spomenuto, da u praksi nema i drugačijih primera. Naime, znamo da dosta veliki broj društvenih subjekata, samoupravnih organizacija i zajednica, vrši određene poslove iz okvira javnih ovlašćenja. Najčešće to će biti rešavanje o pravima ili obavezama građana, organizacija udruženog rada i drugih organizacija. Nisu retki slučajevi da neke organizacije smatraju da je vršenje tih poslova njihovo samoupravno pravo i da ta ovlašćenja vrše u svoje ime, a ne u ime društveno-političke zajednice koja im je poverila vršenje javnih ovlašćenja. Postupajući tako dešava se da se građanima nameću neke obaveze za koje nema osnova u zakonu ili na zakonu zasnovanom propisu, a po pravilu se ne ostavlja ni mogućnost građanima za upotrebu određenog pravnog sredstva u cilju zaštite svojih prava.

Još jedno značajno pitanje vezano za način poveravanja javnih ovlašćenja jeste i to na koji način mi saznajemo da je određenoj samo-

upravnoj organizaciji ili zajednici povereno obavljanje određenih poslova iz okvira javnih ovlašćenja.

U našoj zakonodavnoj delatnosti nije razvijena praksa da se na izričit način u propisima predviđa poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama ili zajednicama. Vrlo je malo slučajeva kada je zakonom ili odlukom opštinske skupštine izričito propisano da neka samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje konkretnih upravnih stvari, ili neko drugo javno ovlašćenje, već se do takvog zaključka dolazi posrednim putem, u svakom pojedinačnom slučaju tumačenjem odredaba pojedinih propisa, ili na osnovu nekih okolnosti koje upućuju na zaključak da je određena organizacija dobila takvo ovlašćenje.

Na koje se sve načine može zaključiti da je nekoj radnoj organizaciji povereno javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku? Na ovo pitanje Savezni savet za pravosuđe dao je sledeće svoje mišljenje: »Prema članu 9. Osnovnog zakona o ustanovama, javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima može se poveriti radnim ili drugim organizacijama izričito zakonom ili propisima društveno-političke zajednice donetim na osnovu zakona.

Ukoliko ovakvo javno ovlašćenje nije zakonom ili podzakonskim propisom izričito povereno radnoj ili drugoj organizaciji, smatramo da bi se moglo i na posredan način izvlačiti zaključak iz pojedinih odredaba u propisima o tome da li je radnim ili drugim organizacijama povereno vršenje javnog ovlašćenja ili nije. Tako, ako se na primer u materijalnim propisima predvidi da radna ili druga organizacija (odnosno ako se predvide određene kategorije organizacija) rešavaju u konkretnim slučajevima iz pojedinih upravnih materija, onda iz toga, po našem mišljenju možemo posrednim putem izvući zaključak da te kategorije organizacija imaju javno ovlašćenje za rešavanje pojedinih upravnih stvari iz tih upravnih materija«.[2]

Preduzeće PTT saobraćaja tražilo je da se navedu radne i druge organizacije koje u upravnim stvarima neposredno primenjujući propise u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju o pravima, obavezama ili o pravnim interesima pojedinaca, pravnih lica ili druge stranke. Ono je to tražilo s obzirom na propis iz odredbe stava 2. člana 1. Zakona o opštem upravnom postupku, prema kome su dužne da postupaju, pored organa uprave i drugih državnih organa — i radne i druge organizacije kada u vršenju javnih ovlašćenja rešavaju u upravnim stvarima. Odgovor na ovo pitanje je bio potreban preduzeću PTT saobraćaja radi pravilne primene PTT tarife. Savezni savet za pravosuđe dao je sledeći odgovor: »Izveštavamo vas da za sada ne postoji o ovom pitanju propis koji bi na jednom mestu taksativno nabrojao koje sve radne i druge organizacije u smislu člana 1. stav 2. Zakona o opštem upravnom postupku rešavaju u upravnim stvarima.

Radnim ili drugim organizacijama javna ovlašćenja za rešavanje u upravnim stvarima mogu se dati zakonom ili propisom donesenim na

---

[2] Mišljenje Saveznog saveta za pravosuđe, br. 79/22 od 6. VI. 1968. god. »Informator«, br. 1522 — 9. X. 1968. str. 6.

zakonu. U zakonodavnoj delatnosti nije razvijena praksa da se na izričit način u propisima koji se odnose na radne i druge organizacije predviđa poveravanje (davanje) javnog ovlašćenja tim organizacijama za rešavanje u upravnim stvarima. Zbog toga se zaključak o tome da li određena radna ili druga organizacija vrši javno ovlašćenje u praksi izvodi često na posredan način u svakom pojedinačnom slučaju, tumačenjem odredaba iz tih propisa koje ukazuju na mogućnost vršenja javnog ovlašćenja kad organizacija neposredno primenjujući propise rešava o pravima, obavezama ili pravnim interesima u upravnom postupku. Prema tome, iz karaktera obavljanja pojedinih poslova posredno se može zaključiti da li radne odnosno druge organizacije vrše javno ovlašćenje kad rešavaju o pojedinačnim slučajevima...«[3].

Dakle, zaključak o tome da li neka samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima, ili takvog ovlašćenja nema, izvodimo na dva načina:

Prvo, kad je samim propisima predviđeno da neka samoupravna organizacija ili zajednica, odnosno određene kategorije organizacija ili zajednica imaju javno ovlašćenje da rešavaju u upravnim stvarima, kao što je to, na primer, učinjeno Zakonom o položaju i ovlašćenjima Crvenog krsta Jugoslavije (»Sl. list SFRJ«, br. 13/76.) ili Zakonom o vršenju javnih ovlašćenja i načinu obezbeđenja sredstava Crvenog krsta Srbije (»Sl. glasnik SR Srbije«, br. 6/79.).

Drugo, s obzirom da je takvo izričito poveravanje javnih ovlašćenja retko u našim propisima, može se zaključiti da samoupravna organizacija ili zajednica ima javno ovlašćenje za rešavanje u upravnim stvarima i onda kada je propisano da akt kojim organiazcija ili zajednica rešava o kakvom pravu ili obavezi određenog pojedinca ili pravnog lica ima karakter upravnog akta protiv koga se može voditi upravni spor. U ovom slučaju zakon je nesumnjivo poverio javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku.

Isto tako, iz okolnosti da je samoupravna organizacija ili zajednica u rešavanju o pravima ili obavezama građana ili pravnih lica obavezna da primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku, može se izvesti zklјučak da je ista time dobila javno ovlašćenje za rešavanje u upravnom postupku, jer se, za sada, pravila Zakona o opštem upravom postupku obavezno primenjuju samo kad samoupravna organizacija ili zajednica u vršenju javnih ovlašćenja neposredno primenjujući propise, u upravnim stvarima rešava o pravima i obavezama građana i pravnih lica.

Moramo, međutim, da istaknemo da, iako je, za sada, ovo jedan od najčešćih načina na koji se vrši poveravanje javnih ovlašćenja samoupravnim organizacijama i zajednicama za rešavanje u upravnom postupku, nije sasvim u redu. Obavezna primena pravila Zakona o opštem upravnom postupku trebalo bi da proizilazi iz poverenog javnog ovlašćenja za rešavanje u pojedinačnim upravnim stvarima o pravima i obavezama stranaka, a ne obrnuto; da se iz obavezne primene Zakona o

---

[3] Mišljenje Saveznog saveta za pravosuđe br. 03/3—597/1 od 10. IX. 1968, »Informator«, br. 1523 — 12. X. 1968. str. 4.

opštem upravnom postupku izvodi zaključak da je time samoupravnoj organizaciji ili zajednici povereno javno ovlašćenje.

Iz činjenice da samoupravna organizacija ili zajednica, rešavajući pojedinačnim aktima o pravima ili obavezama ili drugim odnosima svojih članova, primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku, ne može se uvek izvući pouzdan zaključak da je istoj povereno vršenje javnih ovlašćenja.

Naime, moguće je da samoupravna organizacija ili zajednica odluči da svojim samoupravnim opštim aktima ne propisuje posebna pravila postupka za rešavanje o pravima i obavezama svojih članova iz međusobnih odnosa u udruženom radu i drugih odnosa, već da shodno primenjuje pravila Zakona o opštem upravnom postupku. Ako bi smo u ovakvom slučaju izvukli zaključak da se radi o vršenju poverenih javnih ovlašćenja, onda bi to svakako bio pogrešan zaključak.

Dalje, ponekad se iz samog naziva akta »rešenje« koji donosi samoupravna organizacija ili zajednica izvlači zaključak da se radi o vršenju poverenih javnih ovlašćenja. Ovo je sigurno još manje pouzdan način, jer se naziv »rešenje« upotrebljava ponekad i u stvarima u kojima se zapravo ništa ne rešava. Naziv »rešenje« se u nekim slučajevima zadržao iz vremena kad se o izvesnim stvarima i odnosima odlučivalo autoritativno, a danas to predstavlja građanskopravni ili neki drugi odnos.

Tako, na primer, iako dodela stana na korišćenje nije više autoritativni posao, niti se rešenjem kojim se određenoj osobi dodeljuje stan na korišćenje nešto »rešava«, već se izražava volja davaoca stana na korišćenje da želi da stupi u određeni građanskopravni odnos sa određenom osobom, ipak je taj akt zadržao naziv »rešenje« iz vremena kada je važila državna distribucija stanova. Ima mišljenja da se, u situaciji kada u ovoj oblasti još uvek ne vladaju čisti ekonomski zakoni i tržišni mehanizam, na ovaj način garantuje određena objektivnost i sigurnost u »raspodeli« stanova. Protiv ovakvog rešenja, međutim, ne može se uložiti niti žalba u upravnom postupku, niti tužba za pokretanje upravnog spora.

Očigledno je, dakle, da izvođenje zaključka o tome da li je nekoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici povereno vršenje javnih ovlašćenja ili nije, na posredan način, može da dovede do dosta neodređenosti i netačnosti. Sigurno je da bi se ovi problemi mogli otkloniti na taj način što bi se zakonom ili odlukom skupštine društveno-političke zajednice, kojom se vrši poveravanje javnih ovlašćenja, na izričit način određenim organizacijama odnosno zajednicama poverilo vršenje javnih ovlašćenja i odredio obim vršenja tih ovlašćenja, kao što je to, na primer, učinjeno navedenim zakonima kojima regulišu položaj i ovlašćenja Crvenog krsta Jugoslavije i Crvenog krsta Srbije.

Dr Slavka Miladinović
professeur agrégé

LE MODE DE VÉRIFICATION DES AUTORISATIONS PUBLIQUES AUX ORGANISATIONS ET COMMUNAUTÉS AUTOGESTIONNAIRES

Résumé

La vérification de l'exercice des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires par la loi ou par la décision basée la loi de l'assemblée de la communauté socio-politique est une des questions qui dans la théorie et la pratique yougoslaves occupe une place très importante, car elle est en relation directe et exerce une grande influence sur la position, la rôle et la fonction ultérieurs de l'Etat et de ses organes dans notre société socialiste autogestionnaire.

Cependant, quoique les autorisations publiques en tant qu'institution juridique existe dans notre droit depuis plus de vingt ans, dans notre théorie juridique et surtout dans le fonctionnement pratique de cette institution il y a encore un assez grand nombre de questions ouvertes et discutables. Une de ces questions est celle qui se rapporte au mode de vérification des autorisations publiques, qui est traitée dans de plus larges proportions dans ce travail.

Quoiqu'au premier abord il paraît que le mode de vérification des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires est réglementé avec précision par l'article 152 de la Constitution de la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie, néanmois dans la mise en application pratique de cette disposition constitutionnelle certains problèmes se posent. En effet, la Constitution prévoit que la vérification des autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaire peut être effectuée par la loi ou par la décision basée sur la loi de l'assemblée de la commune, alors la question se pose si cela signifie que par les décisions des assemblées des autres communautés socio-politiques (les communautés urbaines, les communautés des communes, les communautés régionales) on ne pourrait effectuer cette vérification. Nous plaidons en faveur de la thèse que d'après les décisions basées sur la loi des assemblées de toutes les communautés socio-politiques on peut vérifier les autorisations publiques aux organisations et communautés autogestionnaires, d'où il s'ensut que les assemblées des communautés régionales intercommunales n'auraient pas un tel droit, qui d'après la Constitution de la République Socialiste de Serbie n'ont pas le statut de la communauté socio-politique.

Dans notre activité législative n'est pas dévelopée la pratique que par les prescriptions soit expressément vérifiée l'exercice des autorisations publiques aux sujets n'appartenent pas à l'Etat, mais on arrive généralement à une telle conclusion par la voie indirecte, ce qui dans la pratique mène à des problèmes déterminés, tant en ce qui concerne le droit à l'exercice des affaires qui sont dans le cadre des autorisations publiques que, en particulier, en ce qui concerne le mode et le volume de ces affaires. C'est pourquoi nous considérons que dans la régularisation législative future ces questions doivent être spécifiées d'une manière plus précise.

DR STANIMIROVIĆ DRAGAN, docent

PRILOG SOCIOLOŠKOM METODU TEORIJE ODLUČIVANJA

1. Pristup pojmu odlučivanja

1.1. IZBOR MOGUĆNOSTI I MOGUĆNOSTI IZBORA

Odlučivanje je vid svesti o stvarnom ljudskom životu i delatnost stvarnog ljudskog života. U odlučivanju se čovek pokazuje kao svesno biće, kako je istorijski određen. Van istorijske određenosti odlučivanje je — apstrakcija, te je pri svakom razmatranju odlučivanja neophodno utvrditi njegovu istorijsku ogređenost. Međutim, ta apstrakcija ima smisla ukoliko skraćuje (suvišna) ponavljanja i ukazuje na izvesne odredbe zajedničke za sve, ili za neke, oblike odlučivanja.

Odlučivanje se određuje, najopštije ili u prvom redu, kao *izbor alternativa,* odnosno jedne od *mogućnosti* ili *rešenja.* Ova najopštija definicija sadržana je u skoro svim drugim, ali, s obzirom na različite potrebe definisanja, manje ili više izmenjena, dopunjena ili razvijena.

Objektivnu stranu odlučivanja čine okolnosti u kojima se nalaze subjekti odlučivanja, a subjektivnu stranu čini njihovo mišljenje. Povezanost objektivne i subjektivne strane određuje smisaono delanje. Običnije je da se odlučivanje određuje više sa subjektivne strane, mada su ove dve strane neraskidivo povezane. Odlučivanje je i moguće samo na toj osnovi što »mišljenje i bitak su doduše *različiti,* ali su istovremeno međusobno u *jedinstvu*«.[1])

Materijalna (stvarna, ospoljena) suština odlučivanja ogleda se u materijalnim delatnostima i njima određenim materijalnim odnosima ljudi. Ljudi svesno stvaraju svoju istoriju, mada pod veoma određenim pretpostavkama i uslovima.[2]) Osnovu svih ljudskih odnosa čine njihovi materijalni odnosi,[3]) koji su samo nužni oblici u kojima se ostvaruje njihova materijalna društvena i individualna delatnost.[4]) U svesti ljudi ovi odnosi postaju pojmovi,[5]) te pojmovno određenje odlučivanja tako-

---

[1]) K. Marx, Ekonomsko-filozofski rukopisi. U delu: Marx—Engels, Rani radovi, »Naprijed«, 1961, str. 245. Dalje: *Rukopisi.*

[2]) Engelsova pisma J. Blohu i H. Štarkenburgu. Marks—Engels, Pisma o istorijskom materijalizmu, »Kultura«, Beograd, 1960, str. 31 i 51. U daljem tekstu: *Pisma.*

[3]) Marks-Engels, Nemačka ideologija, »Kultura«, Beograd, 1956, str. 27. Marksovo pismo Anenkovu, Pisma, str. 9.

[4]) Marksovo pismo Anenkovu, Pisma, str. 9.

[5] K. Marx, Iz L. Feurebacha. Rani radovi, nav. delo, str. 327.

đe zavisi od materijalnih delatnosti i odnosa. Subjektivna (»unutrašnja«) suština odlučivanja ogleda se u svesti subjekata odlučivanja. Zato za nju važe, u krajnoj liniji, sve zakonitosti društvene svesti, počev od najopštije — da je svest ljudi određena njihovim društvenim bićem.[7])

Odlučivanje je svesna ljudska delatnost[8]) utoliko što ljudi postaju svesni svog stvarnog životnog procesa i utoliko svesniji ukoliko se proizvodne snage više razvijaju.[9]) Odlučivanje, pokazujući se kao društveni proces, pokazuje nam se kao ljudska delatnost koja je ne samo stvorena (omogućena, izazvana) društvenim odnosima, nego je i tvorac društvenih odnosa.

Ovaj zaključak važi, u punom smislu reči, i za samoupravno odlučivanje. Ono je istorijski oblik odlučivanja. Njegova istorijska osobenost je dvostruka. Prvo, samoupravno odlučivanje je moguće kao proizvod razvijenijih društvenih odnosa od odnosa u antagonistički podeljenom klasnom društvu. Drugo, samoupravno odlučivanje je proizvod socijalističkog samoupravnog društva. Njegov jugoslovenski lik (ili: likovi) osobenost je jugoslovenskog društva, iako nosi i crte drugih oblika samoupravnog odlučivanja.

1.2. DEFINICIJA MOGUĆNOSTI ILI MAGUĆNOSTI DEFINICIJA — IZBOR I MOGUĆNOST

Brojni i raznovrsni društveni odnosi omogućili su nastanak brojnih i raznovrsnih teorija odlučivanja. Zajednički elementi teorija odlučivanja mogu se, najsažetije, izraziti kao: Izbor i alternativa, odnosno opredeljenje i mogućnost. Odlučivanje je, dakle, izbor alternativa (opredeljenja, mogućnosti). Odlučivanje se još shvata kao proces, a odluka se shvata kao proizvod procesa odlučivanja tj. kao rezultat ili ishod odlučivanja. U širem smislu gotovo se izjednačuju odlučivanje i odluka.

Kraće i na opštiji način, odista, odlučivanje se ne može definisati. S druge strane, koliko je ova jezgrovitost poželjna i neophodna u teoriji, budući da se definicije koriste i u praktične svrhe — pokazuje odmah od kojih sve bolesti pate kad se zapute u stvarnost. Tek tu se pokazuje da njihovi nedostaci nisu toliko u teorijskom (sažetom) obliku, koliko u nemoći teorijskog poimanja i apstraktnog objašnjavanja.

Ovde se potpuno izostavlja rasprava o tome u kojoj meri definicija (po svojoj svrsi, prirodi, strukturi, funkciji, obliku itd.) ne može a da ne bude »šira« ili »uža« u odnosu na svoj (teorijski i praktično) predmet, ili koliko je predmet definisanja »širi« ili »uži« od definicije. Naime, već razlika u sadržini i obliku onemogućava pojmovno »čistu« definiciju; uvek je nešto sadržine i oblika izvan definicije »na račun« definicije koja obuhvata više sadržine i oblike. Reč je, zapravo, o nedostatku u definiciji, o njenoj sopstvenoj nedovoljnosti.

---

[6]) R. Lukić, Uvod u pravo, »Naučna knjiga«, Beograd, 1971, str. 200—202.

[7]) K. Marks, Prilog kritici političke ekonomije, »Kultura«, Beograd, 1960, str. 9—10. Nemačka ideologija, nav. delo, str. 25.

[8]) Pitanje u kojoj meri je odlučivanje svesna ljudska delatnost — jeste konkretno pitanje. Ali: da li je moguće odlučivanje, ako ono nije svesno?

[9]) Nemačka ideologija, str. 28—31.

Na slabosti definisanja odluka i odlučivanja ne bi ni vredelo ukazivati, sem zbog neke posebne potrebe, da definicije nisu polazište (na početku) ili rezultata (na kraju) postupka naučnog saznavanja. Ovako odmah pada u oči da »objašnjenje«, koje je »srednji član« definicije, zaista malo šta objašnjava. A bez tog srednjeg člana definicije otpada mogućnost definisanja. Objašnjenje koje ništa ne objašnjava — nije objašnjenje. Ako se kaže (definiše) da je »odlučivanje« u stvari »izbor«, onda »izbor« objašnjava »odlučivanje«. Još je jasnije ako se posmatra varijanta »odluka je izbor...«. Odmah treba reći da bi ovo bila jednostavno terminološka kritika, da je rasprava moguća (potrebna) samo zbog nedovoljnosti našeg jezika da izrazi misao. Ali ni u drugim evropskim jezicima, sa bogatijim rečničkim fondom od našeg, stvar niukoliko nije suštinski drugačija. Uz to, srednji ili objašnjavajući član niti što mnogo dobija niti što mnogo gubi ako promeni mesto s prvim članom. Zapaža se, naprotiv, da je zamena baš moguća. Tako dobijamo stav: izbor je odluka. U tom obliku on nije ni više ni manje tačan, ili netačan, od prethodnog: odluka je izbor. Namerno je izostavljen treći član — »alternativa«, odnosno »mogućnost« — da ne bi nepotrebno opterećivao sadašnje izlaganje.

U svakom slučaju ostaje da se objasni šta je »izbor«. Da bi se »izborom« objasnilo »odlučivanje« (ili »odluka«, svejedno) potrebno je da su to različite »stvari«. Suštinski se ništa ne menja ako umesto »izbor« kažemo »opredeljenje«. Tako je čak i podvučeno u »Enciklopediji samoupravljanja«: »U najopštijem smislu, odlučivanje se sastoji u opredeljivanju za izbor jedne od različitih mogućnosti.«[10]) To doprinosi zabuni: izbor može da se sastoji u opredeljivanju, pa i u opredeljivanju odlučivanja — razume se »u najopštijem smislu«.

Analiza odnosa prvog i srednjeg člana definicije odlučivanja vodi u neka metadefiniciju, ako se pokaže da se odlučivanje nedovoljno objašnjava izborom. U svakom slučaju »izbor« i »odlučivanje« pokazuju više sličnosti nego razlika. U još većoj meri to važi za »odluku«, odnosno za odnos: »odluka« — »izbor«. Očigledno se osnovni pojmovi nekog iskaza (pa i ovog) ne daju objasniti u tom iskazu; njihovo objašnjenje nalazi se izvan odnosnog iskaza.

Ostaje da se u razmatranje uvede treći član definicije. Tada prva dva člana možemo posmatrati: 1° u jedinstvu, tj. kao jedan u odnosu na novouvedeni član; bez obzira na razlike prva dva člana, 2° a možemo izostaviti, u razmatranju prema novouvedenom članu, ili prvi ili drugi član. U prvom slučaju razmatrali bismo odnos »odluke« (i »izbora«) neposredno prema »alternativi« (alternativama, odnosno mogućnostima). »Odluka« i »izbor« se, u tom slučaju, objašnjavaju »alternativom«. Izgleda da ovakvo razmatranje ne daje manje rezultata od onog u kome se prvi član definicije (»Odluka«) objašnjavao drugim (»izbor«). Inače bi čitav postupak razmatranja bio sveden, možda, samo na odlaganje rešenja problema, ili na pomeranje postupka sa prvog na treći član.

---

[10]) Enciklopedija samoupravljanja, »Savremena administracija«, Beograd, 1979, str. 154.

Ako se kritikom definicije odlučivanja sa stanovišta odnosa njenih elemenata »u definiciji« pokazuje da svaki od tih elemenata već sadrži u izvesnoj meri one druge elemente, da su im, govoreći teorijski, izvesne »odredbe« zajedničke, onda je to osnov za dalju i širu kritiku.

1.3. KRITIKA TEORIJE I TEORIJA KRITIKE

Dalja i šira kritika teorija odlučivanja moguća je samo kritika društva. Teorija, pa i ona koja se kritikuje, moguća je samo u društvu. Teorija je društveni proizvod i zato kritika teorije i teorijska kritika ne može a da ne bude kritika samih njenih osnova tj. društvenih osnova. Baš zato što je društvo složena celina, što je uz sve razlike delova i njihovo jedinstvo, opšta ili apstraktna definicija odlučivanja nije moguća bez apstraktnih odredbi. Apstraktna odredba neke društvene pojave ima smisla tek ako izražava, u krajnjoj liniji, jedinstvo i razlike ljudske delatnosti i svesti, u njihovom prirodnom i istorijskom određenju. Apstraktne odredbe u najopštijoj definiciji odlučivanja — »odlučivanje«, »izbor«, »alternativa« — utoliko više se »poklapaju« ili utoliko više imaju zajedničke sadržine, ukoliko pored sve više razlika nužno izražavaju i sve više jedinstva. Istraživanje razlika i jedinstva u okviru navedenih odredbi, i to istraživanje u njihovoj istorijskoj određenosti (društvenoj), postavljeno je kao osnov ovog rada.

Društvena priroda odlučivanja ne da se poreći. Međutim, u krilu građanskog društva niču teorije koje odlučivanje teže da predstave van društvenog odrednja, kao objektivan proces ili tehničko pravilo. Razume se da ove teorije sopstvene stavove određuju kao merilo objektivnosti. Naročito tehnokratska orijentacija ističe načela objektivnosti i tehničke racionalnosti, skrivajući društvenu dimenziju tehnike. Pitanje o tome šta je objektivno u društvu i pod kojim uslovima logička, matematička i tehnološka pravila mogu da se primene u društvu kao objektivna — ove teorije ne uspevaju da razreše.

Svi teorijski pristupi odlučivanja ne mogu se uspešno ni dovoljno kritikovati sa sociološkog stanovišta. Oni pripadaju jednoj opštoj teoriji odlučivanja. Socniologija nije zamena za neku opštu teoriju odlučivanja, ali ni opšta teorija odlučivanja ne može da zameni sociološku teoriju odlučivanja. Sociologija, pak, niti isključuje takvu opštu teoriju, niti je njome isključena. Naprotiv. Sociološka i opšta teorija odlučivanja prožimaju se. Opšta teorija je šira od sociološke u tom smislu što obuhvata i druge pristupe (logičke, matematičke, tehničke itd.). Istovremeno je opšta teorija uža od sociološke, jer ne obuhvata sve sociološke aspekte odlučivanja — ni po dubini ni po obimu.

Međutim, ni društvene nauke građanskog smera nisu imune od fetišiziranja odlučivanja. Građanski pristupi su u najvećoj meri razvili posebna učenja o odlučivanju, naročito organizaciona, tržišna itd. Veliku pažnju su posvetili složenosti samog procesa odlučivanja. Ali time su stvarali utisak da je to njegova suština. Zato su razvili odgovarajuće postupke i sredstva za izučavanje odlučivanja i ukazali na mnoštvo

elemenata (i veza među njima) ovog složenog procesa: participaciju, komunikacije, informacije, raspodelu društvene moći, raspodelu uticaja, hijerarhiju, simbole društvenog položaja, strukturu društvenog položaja i društvenih uloga, interes i uloge subjekata odlučivanja, racionalnost, efikasnost, legitimnost itd.[11]) Iako je nastupala pod parolom politički neutralnih i društveno objektivnih pristupa, naučna misao je sebi krčila put kroz splet političkih, ekonomskih, ideoloških i svakovrsnih idejnih i drugih zapreka i interesa. Etablirani politički interesi uslovili su potrebu da se predstavljaju kao odsustvo političkih interesa, politička neobojenost i neutralnost. Uistinu je politička bezbojnost samo svojevrsna politička obojenost, ma kako je politička teorija pokušavala da predstavi. Uopšte, svest ima lik realnog društvenog bića, ma kako ona inače sebe zamišljala, objašnjavala i predstavljala.[12])

Proglašavanje političkog neutralizma deo je političke strategije ili taktike. Nema neutralnog pristupa u aneutralnom društvu. Društvo je krcato antagonističkim interesima. Proklamovanje neutralnosti dokaz je da je empirijski model, uprkos svojoj klasnoj suštini, prihvaćen kao natklasni, ili da hoće da se prihvati kao natklasni i povrh toga kao nepromenljiv. To je sasvim u skladu s posmatranjem koje je ograničeno horizontom građanskog savremenog društva. Budući da horizonte građanskog društva određuju kapitalistički način proizvodnje i odgovarajući svojinski odnosi, to se građanski pristupi odlučivanju, u krajnjoj liniji, zasnivaju svojinskim odnosima kapitalističkog društva. Ništa ne menja u stvari to što građanski teoretičari proglašavaju ili smatraju svoje pristupe neutralnim, čistim od političkih ili ekonomskih interesa, objektivnim, neideologiziranim. Takvim svojim shvatanjem oni samo plaćaju svoje teorijsko materijalnim određenjem, ne priznajući ga. Ali njihovom teorijskom sistemu suprotstavljaju se empirijska istraživanja. Čim se počne s istraživanjem takvih kategorija kao što su: interes, sloboda, mogućnosti, participacija, elita, vlast, efikasnost, racionalnost, objektivnost, demokratija, oligarhija i drugi — izučavanja više ne mogu ostati na površini društvenih zbivanja. Pravi rezultati mogu se dobiti samo istraživanjem autentične društvene »anatomije« i »fiziologije«.

Građanske političke nauke i građanska sociologija[13]) nisu iskoristile ogromne mogućnosti koje im je pružio Marks svojim dijalektičkim materijalizmom i njegovom primenom u izučavanju društva. A upravo je Marks ukazivao na prostu činjenicu — da ljudi moraju imati mogućnosti da žive (i da su za to pre svega potrebni hrana, piće, stan, odeća i drugo) da bi mogli stvarati istoriju. Ta činjenica je pretpostavka čitave istorije. Zato je proizvodnja sredstava za zadovoljenje životnih potreba, proizvodnja samog materijalnog života, prvo istinski istorijsko delo, osnovni uslov čitave istorije, uslov koji se stalno, danas kao ranije, mora ispunjavati.[14]) Ali, proizvodnja materijalnog života, proizvodnja

---

11) R. Marinković, Ko odlučuje u komuni, IDN, Beograd, 1971, str. 58—59.

12) Rukopisi, str. 244.

13) V. I. Lenjin, Tri izvora i tri sastavna dela marksizma, »Kultura«, Beograd, 1958, str. 61. V. I. Lenjin, Izabrana dela, Tom I, »Kultura«, Beograd, 1960, str. 130—131.

14) Nemačka ideologija, str. 27.

društvenog života, javlja se od samog početka kao dvostruki odnos — prirodni i društveni. Kao prirodni odnos zato što čovek i društvo postoje kao prirodna bića. Kao društveni odnos zato što je proizvod zajedničkog delovanja ljudi, bez obzira na uslove, način i svrhu delatnosti.

Naučno, racionalno, tehnički funkcionalno odlučivanje, na kome insistiraju građanske teorije odlučivanja, imaju stvarni osnov u dvostrukoj dimenziji ljudi — prirodnoj i društvenoj. Ove teorije su tačne ukoliko se radi o njihovoj funkcionalnoj primeni, ukoliko se posmatraju u njihovom ograničenom polju dejstva. U praksi mogu biti jednako efikasni sistemi koji polaze sa suprotnih teorijskih stanovišta. Za ograničene svrhe može praktično biti svejedno koje je teorijsko ishodište sistema. Šta više, građanske teorije u ograničenim uslovima pokazuju nadmoćnost nad humanističkim i nedovoljno razvijenim marksističkim teorijama. Radi se o tome da su humanističke teorije u većoj meri orijentisane na globalne društvene sisteme, a da nisu dovoljno razrađene za praktičnu i neposrednu primenu. Njnhova idejna strana je optimalna ili dovoljna, ali im delatna strana nedostaje. Marksističke teorije odlučivanja razvile su i humanističku i delatnu stranu, ali je delatna strana manje razvijena. To je posledica specifičnih uslova razvitka socijalističkih zemalja, posebno razvitka materijalnih proizvodnih snaga u socijalističkim zemljama, jer delatna strana teorije odlučivanja odražava delatnu stranu društvenog života, onako kako je ona određena materijalnom delatnošću.

1.4. RACIONALNO I EFIKASNO ODLUČIVANJE

Racionalnost i efikasnost odlučivanja u okrilju građanskih teorija jesu njihova nesumjniva prednost pri primeni u ograničenim uslovima, ali na temelju takve racionalnosti i efikasnosti ove teorije moraju da se suoče sa svojom društvenom uslovljenošću. Izvan društva u kome su ponikle, ove teorije nipošto ne omogućavaju racionalno i efikasno odlučivanje. Ili one nisu skrojene za druge uslove, ili drugi društveni uslovi nisu skrojeni za njih. U pogledu racionalnosti i efikasnosti stvar izlazi na isto. Neposredno se pokazuje da ta efikasnost i racionalnost ne prelaze granice društva u kome su se njihove teorije razvile — kapitalističkog društva, po sopstvenom saznanju. Čim pređu granice društva u kome vlada kapitalistički način proizvodnje, ove teorije ne dobijaju one životne sokove koji ih čine vitalnim. Odmah se može zaključiti da racionalnost i efikasnost odlučivanja u takvim uslovima jeste, u osnovi, racionalnost i efikasnost kapitala. Odatle nije daleko do zaključaka da su i teorije o racionalnom i efikasnom odlučivanju u svetu kapitala — zapravo funkcije kapitala. A baš to građanske teorije hoće da sakriju ili poreknu.

Međutim, ne može da se porekne da je određeni način proizvodnje stalno povezan s određenim načinom zajedničkog delovanja, odnosno s određenim stupnjem razvoja proizvodnih snaga društva. Proizvodne snage uslovljavaju stupanj društvenog razvitka),[15] i to ne samo na

[15]) Isto, str. 29.

njegovoj materijalnoj strani, nego i njegovoj svesti.[16]) S tim se istovremeno razvija i podela rada, koja omogućava razdvajanje svesti od stvarnog života i njeno osamostaljeno stvaranje kao »čiste« teorije, filozofije itd.[17])

Efikasno, racionalno i slično odlučivanje, kao i svako socijalističko i tehnokratsko shvatanje, samo su savremeni izvodi iz »objektivne« ili »čiste« teorije. U stvarnosti, međutim, protivrečnost između teorije i postojećih društvenih odnosa, moguća je samo zato što su postojeći društveni odnosi došli u protivrečnost s postojećim proizvodnim snagama. Proizvodne snage, odnosi proizvodnje i svesti mogu stupiti međusobno u protivrečnost usled protivrečne podele društvenog rada. Podelom rada je omogućeno i ostvareno cepanje rada na duhovnu i materijalnu delatnost, tako da »pripadnu različitim individuumima«.[18])

Pocepanost rada u postojećim društvenim odnosima nema samo jedan ni jednostavan svoj izraz. U svojinskim odnosima ona dobija oblik protivrečnosti vlasništvu nad uslovima rada i najamnog rada. U organizaciono-tehničkom izrazu svojinskih odnosa ona se ogleda u protivrečnosti naređivanja i pukog izvršavanja. U društvenoj organizaciji rada pokazuje se kao protivrečnost između donošenja i izvršavanja odluka (što je samo funkcionalni izraz podeljenih uloga u društvenoj organizaciji rada). To je istorijska konsekvenca činjenice da je podela rada omogućena i da je omogućavala podelu uslova rada. Podeljeni uslovi rada u ljudskom biću se izražavaju kao podeljeni ljudi. Podeljeni ljudi su to dvostruko: prvo — kao u društvu podeljeni ljudi ili društvo podeljeno na grupe, slojeve itd. i drugo — kao u sebi podeljene ličnosti. Sa antagonističkim razvojem podele rada razvija se i antagonistička podela (u krajnjoj liniji: klasna) društva.

Podela rada nosi u sebi sve postojeće društvene protivrečnosti — kao njihova posledica. Istovremeno nosi i sve dalje protivrečnosti — kao njihov uzrok. Uklanjanje društvenih protivrečnosti moguće je tek s uklanjnjanjem protivrečnosti u radu. Sve dotle biće moguće da se javljaju »neutralne« (politički, ideološki, vrednosno...) društvene ideje o racionalnoj (efikasnoj) organizaciji društvenog rada, a da njihovi nosioci ne budu svesni da su te ideje idealni izrazi njihovog ličnog i društvenog određenja, da su to empirijski ukovane predrasude u okvire postojećeg načina proizvodnje i s njim povezane oblike društvenih odnosa,

Rezultat do koga se dolazi jeste taj: radikanlo, efikasno itd. odlučivanje- kako ga građanske teorije predstavljaju, jeste izraz kapitala. Dva odnosa u ovoj vezi odmah stupaju u prvi plan. Prvo, ovakvo racionalno (efikasno) itd.) odlučivanje jeste proizvod kapitala. Drugo, ono sa svoje strane proizvodi kapital. Uslovljenost je dvostrana. Kao proizvod kapitala ono je to i praktično i teorijski. Praktično, jer se u praksi pokazuje njegova stvarna moć. Teorijski, jer se u teoriji ogleda stvarnost kapitala, njegova praksa; jer je takvo odlučivanje teorijski vid prakse kapitala, svest o takvoj praksi.

---

16) Isto, str. 31.

17) Isto.

18) K. Marks, Prilog kritici političke ekonomije. Predgovor. Nav. delo, str. 9.

Drugi odnos u ovoj vezi — da ovako određeno odlučivanje proizvodi kapital — zamagljeno je prvim odnosom. Naime, dok se takvo odlučivanje ostvaruje u svom zavičaju, svest kapitala mu je postavljena kao prirodni svet. Iz toga se izvodi racionalnost (efikasnost...) odlučivanja kao prirodno-tehnički odnos, a ne kao društveno uslovljena delatnost. Ali čim napusti zavičaj, čim krene u svet, ono tamo zahteva kapital za svoju primenu. U nezavičajnim odnosima ono postavlja kapital kao svoju pretpostavku, a zatim kao svoj proizvod. Ako na strani ne može da se uspostavi kao što je bilo na svom bunjištu, ono tamo ili propada, ili se odande povlači, Ta činjenica se vidi već pri primeni u svetu manje razvijenog kapitala, koji racionalno i efikasno odlučuje toliko koliko je efikasan kapital. Zato se posredstvom nacionalnog (efikasnog...) odlučivanja otvara polje za dejstvo efikasnog kapitala, što će reći prostor za efikasnu proizvodnju kapitala. U manje razvijenim kapitalističkim zemljama ovaj odnos se jasno vidi u prodoru kapitala iz razvijenih kapitalističkih zemalja i odlivu domaćeg kapitala u razvijenije zemlje. U nerazvijenim zemljama ovaj odnos se vidi kao: iscrpljivanje prirodnih izvora (bogatstva), povećanje tehnološkog i ekonomskog jaza, izvlačenje velikih profita iz privrede, uz stalno i sve veće zaduživanje, prenošenje pritisaka iz ekonomske oblasti u druge oblasti društvenog života.

Pošto se otkrije tajna veza da racionalno (itd.) odlučivanje proizvodi kapital, nestaje i tajna da je ono proizvod kapitala. A otkriće ovog izraza — pošto smo pošli od toga da je navedeno odlučivanje izraz kapitala — dovodi do otkrića svih njegovih dimenzija.

2. *Društvena priroda odlučivanja*

2.1. ODLUČIVANJE KAO SVESNA DELATNOST

Rezultat do kog smo došli može se svesti na iskaz da je odlučivanje društveno određeno (uslovljeno). Ljudi deluju i misle u drutšvu i posredstvom društva. U osnovi je isti slučaj i s odlučivanjem. Odlučivanje je svesna ljudska delatnost, ali na poseban način izražena. Zato odlučivanje, pored toga što podleže opštim zakonitostima ljudske delatnosti, podleže i njenim posebnim zakonitostima.

U odnosu na odlučivanje u celini, međutim, racionalno (efikasno...) odlučivanje je njegov poseban vid. Utoliko je ono društveno određeno na opšti način, kao i svako odlučivanje, ali i na poseban način, kao različito od racionalnog (efikasnog...). Šta je racionalno, dakle, zavisi od društva. »Racionalno« nije sadržaj apstraktne svesti, niti svest o racionalnom dolazi spolja, nego je ta svest svesno društveno biće u njegovom posebnom određenju. Smisao nije taj da se poriče prirodna osnova svesti, nego da se prirodno data svest posmatra u njenoj društvenoj posredovanosti.

Zaključak nije taj — da racionalno (itd.) odlučivanje, kako je u građanskim teorijama izvedeno, nije racionalno. Zaključak je da ono jeste racionalno, ali da uz tu karakteristiku nosi još jednu, naime da je određeno kapitalom. Ukoliko je kapital dominantniji društveni odnos,

utoliko se ova druga karakteristika više gubi iz vida, utoliko se više stvara privid da je racionalno odlučivanje racionalno »uopšte«, ili »kao takvo«, a ne sraslo s kapitalom. Racionalno može da se predstavi kao »čisto« ili »uopšte«, kao od društvenog oblika nezavisno, samo zato što je kapital postao opšti društveni odnos; otuda i racionalno odlučivanje može da se predstavi kao racionalno uopšte, kad kapital predstavlja opštu meru. Jer, kao vladajući društveni odnos, kapital hoće da se predstavi kao prirodni odnos (večiti, stalni, nepromenjivi).

Isto tako u nekom drugom sistemu jedna karakteristika tog sistema može da se predstavi racionalnom samo zato što je opšta, što je vladajuća karakteristika tog sistema. A sa stanovišta određenog sistema — ona to i jeste. Koja karakteristika jednog sistema važi za opštu, to zavisi od vladajućeg načina društvene proizvodnje. Koja karakteristika jednog teorijskog sistema važi za opštu, to je posredovano društvenom proizvodnjom.

Drugi zaključak, takođe izveden iz društvene određenosti racionalnog odlučivanja, jeste taj — da racionalno odlučivanje nije proizvod kapitala u prvom redu. Još manje je proizvod samo i jedino kapitala. To je njegova sporedna karakteristika, koja samo u određenim uslovima postaje vladajuća, odnosno odlučujuća. Osnovna karakteristika racionalnog odlučivanja, kao i svakog svesnog ispoljavanja ličnog i društvenog života, kao svesne ljudske delatnosti, nije izbrisana oblikom društvene delatnosti, iako uvek nosi znak određenog društvenog oblika.

Građanske teorije odlučivanja, kad im se skine ideološki veo i kad se posmatraju bez svog specifičnog obličja, jesu doprinos teoriji i praksi odlučivanja. Bez znaka kapitala one su ne samo račne, nego i korisne i upotrebljive, kako sa saznajnog, tako i sa praktičnog stanovišta.

Najzad, zahvaljujući savremenim građanskim teorijama, tačnije rečeno zahvaljujući kritici koju one omogućuju, jasnije se uviđa suprotnost koja postoji u biću odlučivanja, pa i racionalnog odlučivanja, suprotnost između njene određenosti kao suštinske snage društva i njene određenosti kao snage kapitala. Ova suprotnost je postavljena već u suprotnosti materijalnog života, u suprotnosti proizvodnih snaga i odnosa proizvodnje predznačenih kapitalom. Što je u teorijama sadržana suprotnost ovih odredbi »elemenata«) odlučivanja, što su te suprotnosti dobile teorijski oblik, može se objasniti tako kao inače svest određene epohe »objašnjavamo iz protivrečnosti materijalnog života, iz postojećeg sukoba među društvenim proizvodnim snagama i odnosima proizvodnje«.[19])

Suprotnost među elementima odlučivanja koji predstavljaju (ili su u njima predstavljeni) suštinske snage čoveka i elementima koji predstavlaju određeni društveni oblik u kome društvene proizvodne snage deluju, ne može se svesti na kapitalizam. Ovi elementi se nalaze u protivrečnosti zbog protivrečnosti materijalnog života. Socijalizam nije poš-

---

[19]) Različite vrste rada, u njihovoj društvenoj i tehničkoj određenosti, davale su i stvarale: različite klase, staleže, kaste i druge odgovarajuće društvene slojeve; različite tipove ropstva i različite kategorije robova i robovlasnika, različite tipove feudalne zavisnosti, različite slojeve kopitalista i proletera; različite profesije; različite društvene položaje i društvene uloge; različite civilizacije itd.

teđen, ni unapred zaštićen, od ovih protivrečnosti. To što postoje i drukčija mišljenja, koja odlučivanje u uslovima socijalističkog razvitka posmatraju ili kao kopiju kapitalističkog, ili da se događa na nekom visokom i dalekom stupnju socijalističkog razvitka (da ne kažemo: komunističkog), moramo, takođe, objasniti iz protivrečnosti materijalnog života. Protivrečnost sadržine i oblika delatnosti neposredno se ogleda u odlučivanju.

Druga vrsta suprotnosti u biću odlučivanja izvodi se iz podele na materijalni i duhovni rad. Sa podelom rada na materijalni i duhovni date su odmah sve protivrečnosti te podele: suprotstavljanje duhovnog rada materijalnom, uobraženje svesti da je ona demijurg svega postojećeg, pripadnost određenim grupama, otuđenost i monopol duhovnog stvaralaštva. Sa daljom podelom rada protivrečnosti su se gomilale i rasle. Antagonističku podelu rada, međutim, ne treba shvatiti kao »do kraja« izvedenu podelu. Podela rada, ma kako se rad raspao na protivrečne strane, nikad nije bila ostvarena tako da se na jednom polu nalazilo celokupno duhovno stvaralaštvo, a na drugom celokupni fizički rad, niti je ikad naređivanje bilo do kraja koncentrisano u vlasti i do kraja suprotstavljeno izvršilačkom radu. Podela rada je uvek bila nejednaka raspodela duhovnih i fizičkih komponenti i uopšte uslova rada. Što je podela rada bila složenija — drbštveno i tehnički — to je veći broj komponenti bio i na jednoj i na drugoj strani, ali, u uslovima antagonističke podele rada, razumljivo, antagonistički i pre svega klasno-antagonistički podeljenih komponenti rada.[20])

Tako nam se duhovna delatnost pokazuje u svoj svojoj društvenoj određenosti — jednom kao društveni proizvod, stvaran i oblikovan prema društvenim potrebama, a drugi put kao agens društvene proizvodnje, sposobnost ljudi da saznaju svoje društvene snage i na tom saznanju zasnovana ljudska delatnost, usmerena na menjanje svog ljudskog sveta, prirode i društva.

U strukturi društvene svesti razlikujemo, sa stanovišta odlučivanja, dva elementa u tesnoj međusobnoj vezi jedinstva i prevazilaženja. Prvi je sposobnost saznanja, pretpostavka odlučivanja kao svest o tome šta i o čemu treba odlučivati. Drugi je upotreba saznanja ili aktualno odlučivanje. Oba elementa su relativne vrednosti; stepen saznanja zavisi od mnogih činilaca, a odlučivanje zavisi od stepena saznanja.

Objektivno, stepen saznanja zavisi od stepena razvijenosti društva uopšte, prvenstveno proizvodnih snaga i odnosa proizvodnje. Subjektivno, zavisi od prirodnih i bioloških sposobnosti svakog pojedinca. Ali i sposobnosti ljudi su takođe istorijski (društveno) uslovljene i objektivizirane. »Proizvodnja ideja, predstava, svesti, najpre i neposredno upletene u materijalnu delatnost i materijalno opštenje ljudi, u jezik stvarnog života. Ovde se predstavljanje, mišljenje, duhovno opštenje ljudi još pojavljuje kao direktni izliv njihovog materijalnog ponašanja. Isto važi i za duhovnu proizvodnju kakva se pretstavlja u jeziku, politici, zakonima, moralu, religiji, metafizici itd. jednog naroda. Ljudi su proizvođači svojih predstava, ideja i sl., ali stvarni delotovrni ljudi, kakvi su uslovlje-

[20]) Nemačka ideologija, str. 25.

ni određenim razvitkom svojih proizvodnih snaga i njima odgovarajućeg saobraćanja, sve do njegovih najviših formacija.«[21])

Može se reći da je istorijska dimenzija u razvoju društvene svesti njena osnovna dimenzija. Društvena svest se polarizovano razvijala kao što su se i društveni odnosi polarizovano razvijali — jedne strane visoki stupanj razvoja svesti povlašćenih slojeva, s druge strane usporavani razvoj povlašćenih slojeva, nasuprot njihovim prirodnim sposobnostima.

U objektivne uslove saznanja mogu se ubrojati ne samo materijalni uslovi života, materijalna proizvodnja, nego i proizvodnja društvene svesti. Relativna samostalnost društvene svesti upravo se ogleda u mogućnosti da društvo svesno planira svoju delatnost. Čitava društvena delatnost civilizovanog društva bila je usmerena ka održavanju i proizvodnji ekonomske i duhovne nejednakosti među društvenim slojevima, ka održavnju postojećih klasnih razlika. I dok je porast proizvodnih snaga nužno podizao mostove za razvoj opšte društvene svesti, vladajuće klase su rušile mostove opštedruštvenog razvitka i gradile svet na klasnim razlikama.

Odlučivanje o strateškim i pojedinačnim ciljevima u društvu predstavlja najveći domet društvene i individualne svesti. U uslovima klasne, izvitoperene, otuđene individualne i društvene svesti i odlučivanje ima klasni karakter — izvitopereno je i otuđeno. Odlučivanje pretpostavlja slobodu izbora, slobodu opredeljenja i slobodu delatnosti.[22]) Ali u klasnom društvu je svaka sloboda klasna sloboda, dakle, ograničena i iluzorna. Kad se klasni odnosi razviju do krajnje prelomne tačke, kad popucaju kao okovi razvijenih materijalnih proizvodnih snaga, menja se, brže ili sporije, i društvena svest. Tek tada i odlučivanje postaje stvarno slobodna delatnost svakog pojedinca i društva. Suprotnost između pojedinaca i društva, između pojedinca i pojedinca, nije ukinuta već i neposredno s ukidanjem njihove materijalne suprotnosti, nego tek s ukidanjem (materijalno osnovanim) suprotnosti i u oblasti duhovne proizvodnje. Naravno, ni tada odlučivanje nije slobodno od svojih materijalnih pretpostavki. Ono je uvek onoliko slobodno koliko su slobodni ljudi u svom istorijskom određenju, jer je svest nužni sublimat materijalnog procesa života ljudi.[23])

2.2. KLASNA PRIRODA ODLUČIVANJA

»Sloboda kojom smo obdareni, mi ljudska bića, i koja... mora biti osnovni aspekt naše čovječnosti, uvijek je sloboda ograničenog biranja, koja nas neprestano stavlja pred alternativu.«[24]) Postavka da je odlučivanje slobodno toliko koliko su slobodni ljudi u svom istorijskom određenju, premešta istraživanje njegova osnova ili uzroka dalje u društveno tkivo. Šta je sloboda? Ima li granica? I koje su? Ta pitanja su stara koliko i čovek. Pitanje o slobodi, prirodno, ne čini slobodu, tj. ne

21) N. Abanjano, Mogućnost i sloboda, »Nolit«, Beograd, 1967, str. 55—57.
22) Nemačka ideologija, str. 25.
23) N. Abanjano, nav. delo, str. 56.
24) Pismo, str. 8—9.

čini čoveka slobodnim. Ali, potrebna je sloboda, makar u začetku, da bi čovek mogao postaviti pitanje o slobodi. I, ako se pitanje postavi ne sholastički nego praktično, odgovor se mora tražiti u praksi: u svakom određenom društvu sloboda je moguća u onom stepenu u kome se društvo istorijski razvilo. Sloboda je određena, prema tome, stupnjem razvitka materijalnih proizvodnih snaga, proizvodnim odnosima i celokupnom društvenom nadgradnjom, političko-pravnom i idejnom.[25] Sloboda je, dakle istorijska kategorija. U svom istorijskom razvoju ona je sve punija sa sve većim razvojem proizvodnih snaga i ukupnih društvenih odnosa. Čitava društvena istorija je istorija osvajanja slobode. Odlučivanje, pak, upravo je srazmerno slobodi. Viši stupanj slobode je pretpostavka višeg stupnja odlučivanja, potpunijeg odlučivanja. Prema tome su drušavene protivrečnosti i u sferi odlaganja (kao izvedenoj, kao funkciji proizvodnih snaga i odnosa) igrale glavnu ulogu: društvena moć i sloboda na jednoj strani stvarali su društvenu nemoć i neslobodu na drugoj strani.

Klasna podela društva se i u sferi odlučivanja klasno izražava, tj. u klasnom društvu i odlučivanje je klasnog karaktera. Ono je to dvostruko. Prvo, što vladajuća klasa ima monopol moći i monopol slobode odlučivanja. Drugo, što je odlučivanje usmereno na zaštitu klasnih interesa. Vladajuća klasa ima monopol odlučivanja budući da uopšte ima monopol društvene moći. Ne samo da odluke vladajuće klase idu u njenu korist, nego ona sve čini da i povlašćene klase donose odluke u njenu korist.

Iako je teško prevideti očigledno i gotovo neposredno klasnu uslovljenost odlučivanja, građanski teoretičari legitimizma, pluralizma, racionalizma i efikasnosti, taj previd ipak čine. Legitimisti odlučivanju prilaze formalistički, sa stanovišta usklađenosti neke odluke sa nekom višom odlukom, odnosno ovlašćenjem da se određena odluka donese. Legitimnost, međutim, ma kako ona inače uzimana (božanski ili narodni suverenitet) zasnovana je na materijalnoj sili vladajuće klase. Legitimnost sadrži kao pretpostavku klasni odnos: »ako je eksploatacija legitiman društveni odnos, onda je i sistem vlasti i odlučivanja koje je legalizuje legitiman«.[26])

Kapitalizam nije izuzetak u kome sloboda izbora i odlučivanja prelazi granicu društvenog uređenja. Osnovna sloboda koju buržoazija proklamuje svojim dolaskom na vlast — sloboda rada — jeste sloboda radnika od rada i od uslova rada, budući da je sloboda uopšte samo buržoaska sloboda.[27])

Radnik može slobodno da odluči samo kome će prodati svoju radnu snagu, ali ni to ne uvek. Odluka radnika zavisi od odluke poslodavca u svim najvažnijim elementima: kada, koliko i dokle može da radi. Odluka u sistemu »uzmi ili ostavi« vezana je ekonomskom prinudom, u kojoj radnik stavlja na kocku svoju egzistenciju, a kapitalista stavlja na kocku profit tj. i tada samo društvena sredstva. Odlu-

---

[25]) R. Marinković, nav. delo, str. 72.

[26]) Marks—Engels, Manifest komunističke partije, »Kultura«, Beograd, 1960, str. 28.

[27]) Isto, str. 29.

ka u ovom sistemu ima kao svoju predpostavku monopol sredstava za proizvodnju, monopol životnih sredstava. Budući da ekonomska i politička koncentracija i monopolizacija moći idu ruku pod ruku, ekonomsku neslobodu[28]) dopunjava politička nesloboda.

Činjenica da se u kapitalističkim uslovima života radnici odlučuju na razne oblike klasne borbe, da uspevaju da izbore za sebe sve više prava, da time slabe i podrivaju klasni poredak, ne znači da sloboda odlučivanja nije određena društvenom strukturom kapitalizma. Što su radnički zahtevi usmereni na obarnje postojećih društvenih odnosa odraz činjenice da su u tim odnosima razvijene protivrečnosti. Ta činjenica znači da su se proizvodne snage razvile u toj meri da su postojeći odnosi proizvodnje za njih postali preuski. To je društveni zakon koji je otkrio još Marks, utvrdivši da promene u ekonomskoj strukturi društva izazivaju promene u oblasti političko-pravne i idejne nadgradnje i da u savremenom buržoaskom društvu ljudi — najvažnija proizvodna snaga — postaju svesni protivrečnosti u koje se postojeće društvo zaplelo i borbom ih rešavaju. Zadatak koji je sebi postavio proletarijat — obaranje buržoaskog načina proizvodnje — postao je zadatkom čim se ukazala mogućnost za njegovo rešenje, jer se »sam zadatak rađa samo onda gde materijalni uslovi za njegovo rešenje već postoje ili se bar nalaze u procesu svoga nastajanja«.[29])

2. 3. ODLUČIVANJE KAO INTERESNI PROCES

Materijalni proces proizvodnje nalazi svoj sublimirani izraz u glavama ljudi kao njihova svest o sebi i o svetu koji ih okružuje. Od samog početka je svest društveni proizvod,[30]) bez obzira na oblik u kome se javlja. I bez obzira na oblik u kome se javlja, svest je odraz materijalnog procesa života ljudi, njihovih materijalnih procesa proizvodnje i odnosa u kojima se oni odvijaju. Materijalni procesi života pretvaraju se, ili izazivaju, u svesti ljudi pobude njihove delatnosti, motive.

Materijalni procesi proizvodnje zadovoljavaju određene potrebe, pre svega materijalne potrebe. Ali oni isto tako i stvaraju određene (nove) društvene potrebe. I pošto se ovi procesi odvijaju u društvu — zadovoljavaju i stvaraju određene društvene potrebe. Pobude ljudske delatnosti osnovane su na svesti o potrebama.

Potreba je neophodnost, ali budući da se izražava u saznanju, ona poprima unutrašnji, idealni, lik. Time što se u svesti obrazuju idealni likovi potreba, ove ne prestaju da budu objektivne, nego se pretapaju u saznate interese. Interesi su subjektivni izrazi objektivnih potreba i u tom smislu su vezani neraskidivo za čoveka pojedinca. U društvu, međutim, interesi postaju i društveni, te društveni interes — koji se

---

[28]) Pisma, str. 9—10. Marks, Prilog kritici političke ekonomije, nav. delo, str. 8—9.

[29]) Nemačka ideologija, str. 30.

[30]) N. D. Tabunov, Socialnie zakoni formirovania ličnosti. U zborniku Problemi ličnosti. Institut filosofii Akademii nauk SSSR, Moskva, 1971, str. 267.

izražava u saznanju potreba — dobija oblik motiva čovekove društvene životne delatnosti.[31])

Strukturni elementi interesa mogli bi se označiti kao objektivni i subjektivni: 1° potreba, kao objektivna osnova, 2° saznanje potrebe u celini njenog osobnog karaktera, 3° vrednosni odnos cilja, 4° unutrašnje stremljenje cilju. Subjektivna strana interesa označavala bi motiv za njegovo ostvarenje.[32])

Zadovoljenje ili ostvareneje određene društvene potrebe ne samo da je motiv, osnov ili polazna tačka ljudske delatnosti, nego je, takođe, i rezultat. Zavođenje potrebe je ishod, krajnja tačka, cilj ljudske delatnosti. Rađanje novih potreba označava rađanje novih svojstava čoveka, novih odnosa prema svetu (ljudskom i prirodnom), što će reći — stvaranje novog čoveka.[33])

Društveni proces koji vodi zadovoljenju jednih i stvaranju novih potreba, povezujući i dijalektičko jedinstvo motiv i cilj — upravo je ono što nazivamo odlučivanjem. Ovakvo označavanje odlučivanja ne suprotstavlja se drukčijim označavanjima, niti ih odbacuje. Što postoji mogućnost i ovakvog označavanja odlučivanja, samo je posledica multidimenzionalnosti odlučivanja.

Ako interes posmatramo kao svojstvo čoveka, posmatramo ga i kao vrednosni izraz društvenih odnosa. Na drugi način je time rečeno: 1° da interes zavisi od društvenog položaja, od mesta i uloge koju ljudi, pojedinci i grupe, imaju u društvu, 2° da su interesi, dakle, raznovrsni. Različite karakteristike društvenih odnosa daju različite karakteristike svim svojim izrazima, pa i interesima. Razlike u interesima su, najpre, istorijski određene, budući da su i ljudi istorijski određeni. Zatim, po značaju društvenih procesa koje izražavaju, neki interesi mogu biti osnovni ili određujući, dok su drugi interesi iz njih izvedeni, ili njima određeni. U epohama ekonomske formacije društva osnovni bi bili svojinski i klasni interesi,[34] dok bi svi drugi bili njima, u osnovi, određeni, kao ćto uopšte ekonomska osnova određuje nadgradnju.

Koji su interesi osnovni određeno je osnovnim tipom ili načinom proizvodnje. Sa promenom vladajućeg načina proizvodnje menjaju se i vladajući interesi. Ali nisu samo osnovni interesi promenljivi; svi su. Ako se posmatra dijalektika društva, odmah se uočava da postoji živa hijerarhija interesa, koja se menja sa promenom društvene strukture. Upravo, to je proces stalne re- i dehijerarhizacije interesa. U okviru svake hijerarhije, kako god se ona menjala, svi interesi se moraju podrediti osnovnim interesima, odnosno usklađivati s nijma. To je proces stalnog rešavanja i prevazilaženja, ali i stvaranja novih interesnih protivrečnosti. U tom procesu interesi su određeni materijalnim procesima proizvodnje, ali oni deluju (sa svoje strane) na svoje izvore povratno.

Sem ekonomskih, mogu se još razlikovati: politički- pravni, idejni i razni drugi interesi. Manje ili više oni su svi povezani i uslovljeni

---

31) Isto, str. 268.

32) Z. M. Kabadze, Čelovek kak filosofskaja problema, »Mecnierba«, Tbilisi, 1970, str. 8.

33) Nemačka ideologija, str. 21.

34) Engelsovo pismo Šmitu 1890. Pisma, str. 38.

ekonomskim interesima. Međutim, i oni sami uslovljavaju ekonomske interese. Veza između njih je višeznačna. Tako, na primer, politički interesi mogu u znatnoj meri da opredele ekonomsku aktivnost. Isti slučaj je i sa ideološkim, religioznim i drugim interesima. Ekonomski interesi se, u krajnjoj instanci, probijaju u prvi red, a samo povremeno neposredno određuju druge.

Osnovni oblik u kome se danas izražavaju svi drugi interesi jeste politički oblik.[35]) Politika je središte i žarište svih odnosa ljudi koji žive u zajednici, jer je zajednica politička.[36]) Prema tome, svi društveni odnosi, na ovaj ili onaj način, sadrže neke političke elemente, ili su u njima sadržani.[37]) Političke teorije samo odražavaju činjenicu da je društvo u svom realnom obliku politička zajednica. Ta činjenica uslovljava da se u političkom ogledalu društveno kretanje pokazuje samo posredno i otuda netačno i izokrenuto. U političkom ogledalu društveno kretanje se ne predstavlja kao borba za određene interese, nego kao borba za političke principe.[38]) Sam politički interes se odvaja od stvarnih društvenih interesa i sebe predstavlja kao opšti društveni interes. To je moguće zato što se politički život predstavlja kao opšti oblik društvenog života — jer se društvo predstavlja kao politika, a svi njegovi elementi kao politički.

Marks društvene interese objašnjava podelom rada, sa stanovišta razvoja društva na osnovi rada. Već je podelom rada data istovremeno i protivrečnost između pojedinca i pojedinačne porodice i zajedničkog interesa svih pojedinaca koji su u međusobnom odnosu (»saobraćaju). Najpre taj opšti interes postoji u stvarnosti kao međusobna zavisnost pojedinaca, među kojima je podeljen rad; iz tog osnova se razvija u svesti ljudi kao njihov »opšti« interes. Najzad, podela rada pruža odmah i prvi primer o tome da sopstveno čovekovo delo postaje njemu tuđa sila, koja mu se suprotstavlja i koja ga podjarmljuje, umesto da on njome vlada, sve dotle dokle se ljudi nalaze u društvu koje se stihijno razvija, dokle god postoji u društvu rascep između pojedinačnog i opšteg interesa. Tako se čvrsto utvrđivanje društvenih delatnosti, uspostavljanje našeg sopstvenog proizvoda u neku predmetnu silu nad nama, koja izmiče našoj kontroli i koja se kosi s našim očekivanjima, poništava naše račune, pokazuje kao jedan od glavnih momenata u dosadašnjem istorijskom razvitku. Upravo iz te protivrečnosti posebnog i zajedničkog interesa, dobija zajednički interes samostalan oblik u vidu države, odvojen od stvarnih pojedinačnih i zajedničkih interesa, i istovremeno u obliku iluzorne zajednice, ali uvek na realnoj osnovi veza koje postoje u svakom porodičnom i plemenskom konglomeratu. Stvarno ostaju veze po mesu i krvi, jeziku, podeli rada u većoj meri i ostalim interesima, a posebno na osnovu interesa klasa već uslovljenih podelom rada, koje se izdvajaju iz svake takve zajednice ljudi i od kojih jedna vlada svima drugima. Odavde proizlazi da sve borbe u državi, borba između demokratije, aristokratije i monarhije, borba za

35) Marx, Prilog židovskom pitanju. Rani radovi, str. 64.

36) Engelsovo pismo Šmitu 1890. Pisma, str. 40.

37) R. Lukić, Politička teorija države.

38) Nemačka ideologija, str. 33.

iluzorno pravo itd. jesu samo iluzorni oblici oblici u kojima se vode stvarne međusobne borbe različitih klasa. Prema tome, svaka klasa koja teži vlasti, ako njena vlast uslovljava, kao što je to slučaj kod proletarijata, ukidanje celokupnog starog oblika društva i vlasti uopšte, zato da svoje interese opet predstavlja kao opšte, a na to je u prvom trenutku primorana, mora pre svega zauzeti političku vlast. Upravo zato što pojedinci teže samo svojim posebnim interesima — koji se za njih ne poklapaju s njihovim zajedničkim interesima, a opštost je uopšte oblik iluzorne zajednice — oni smatraju ovaj opšti interes kao njima »tuđ« i od njih »nezavisan«, kao opet posebni i svojevrsni »opšti« interes, ili sami moraju da se sudaraju u ovom razdoru, kao u demokratiji. S druge strane, i praktična borba ovih posebnih interesa, koji se stvarno stalno suprotstavljaju ovim opštim i iluzorno opštem interesu, čini nužnim praktično posredovanje i obuzdavanje posebnih interesa pomoću iluzornog »opšteg« interesa kao države.[39])

Država jeste i ostaje proizvod društva, ali društvo gubi nad njom kontrolu čim je nastala. Nastala kao organ koji društvo sebi stvara za zaštitu svojih zajedničkih interesa (od unutrašnjih i spoljnih napada), državna vlast se osamostaljuje od društva i pretvara u organ koji ostvaruje vladavinu jedne klase.[40]) Zajednički interesi se sve dalje raspadaju i sve dublje utapaju u posebne klasne interese ukoliko država sve više postaje oruđe vladajuće klase. Klasne borbe koje se vode u društvu neminovno postaju političke borbe, borbe za političku vlast.[41])

Svest o povezanosti političke borbe i ekonomske borbe, kao njenog izvora, ideološki se zamagljuje zahvaljujući najviše državi, koja je prva ideološka sila društva. Tek vrlo postepeno ova svest probija sebi put kroz mnoštvo zabluda, koje ruši proletarijat u revolucionarnoj promeni sebe i društva i revolucionarnoj promeni svoje ideologije u punu naučnu svest o društvu. No i proletarijat ruši iluzorne oblike svesti u političkoj borbi, kao i sve druge iluzorne oblike društvenog života.

Savremeni teoretičari političkog odlučivanja takođe polaze od shvatanja da je borba interesa suština politike i političkih odnosa. Naročito je američki mislilac A. Bentli razvio ovu teoriju. Proces odlučivanja Bentli shvata kao skup različitih oblika borbe i pritiska interesnih grupa, koje u korist svoga ili preovlađujućeg interesa u društvu dovode do odluke, odnosno pretvaraju određeni interes u zakon ili drugi akt vlasti. Takođe je dokazivao da su naivne i zavaravajuće fikcije verovanja da se u procesu odlučivanja ma ko zanosi »javnim interesom« i da je ma šta moguće doneti u težnji da se zadovolji čitav narod. Javni interes, volja naroda, opšte dobro, to su politička obrazloženja; stvarna politika je borba interesa, a političke odluke su refleks određenih interesa.[42])

---

[39]) Z. Bauman, Marksistička teorija društva, »Rad«, Beograd, 1969, str. 218—222.

[40]) F. Engels, Ludvig Fojerbah i kraj klasične nemačke filozofije, »Kultura«, Beograd, 1960, str. 59.

[41]) A. Bentley, Process of Government, 1908. Navod iz Političke enciklopedije, »Savremena administracija«, Beograd, 1975, str. 663—664.

[42]) Rukopisi, str. 244.

2.4. MNOGOSTRANOST ODLUČIVANJA

Pošli smo od empirijske činjenice — telesne organizacije ljudi, koja određuje njihov odnos prema prirodi. Osnovu svih ljudskih odnosa čine njihovi materijalni odnosi, koji su nužni oblici u kojima se ostvaruje njihova materijalna individualna i društvena delatnost. Iako je uvek u pitanju individualna delatnost, ljudska delatnost je istovremeno društvena, jer je delatnost u zajednici. Stoga Marks upozorava: »Prije svega treba izbjeći, da se društvo ponovo fiksira kao apstrakcija nasuprot individuumu. Individuum je *društveno biće.* Stoga je njegovo ispoljavanje života — makar se ono i ne pojavljivalo u neposrednom obliku *zajedničkog* života, koje se vrši istovremeno s drugima — ispoljavanje a potvrđivanje *društvenog života.* Individualni i generički čovjekov život nisu *različiti* koliko god je — i to nužno — način postojanja individualnog života više *poseban* ili više *općenit* način generičkog života, ili, generički život više *poseban* ili *općenit* individualni život.«[43])

Svest, koja je »*teoretski* oblik toga, čega je živi oblik rod *realno* zajedničko biće, društveno biće«, takođe je društvena. »*Kao generička svijest* potvrđuje čovjek svoj realni *društveni život* i ponavlja samo svoje stvarno postojanje u mišljenju, kao što se, obrnuto, generčko biće potvrđuje u generičkoj svijesti i jest u svojoj općenitosti, kao misaono biće za sebe.«

»Stoga — koliko god je čovjek *poseban individuum,* a njegova posebnost ga upravo čini individuumom i stvarnim *individualnim* bićem zajednice — on je isto toliko *totalitet,* idealan totalitet, subjektivno postojanje zamišljenog i doživljenog društva za sebe, kao što u stvarnosti postoji kako percepcija i stvarni užitak društvenog postojanja, tako i kao totalitet čovjekova ispoljavanja života.« U uslovima privatnog vlasništva, međutim, čovekovo ispoljavanje života je njegovo ospoljavanje, jer čovek istovremeno postaje predmetan, za sebe i sebi tuđ i nečovečan predmet. Tek pozitivno ukidanje privatne svojine omogućuje čoveku da svoje svestrano biće prisvaja na svestran način, kao totalan čovek, a odnošenje ljudske stvarnosti prema predmetu postaje potvrđivanje ljudske stvarnosti, koja je isto tako mnogostrana kao što su mnogostrana određenja čovekova bića i delatnosti. To je emancipacija svih ljudskih čula i svojstava, koja su to postala subjektivno i objektivno.[44])

Stvarno prisvajanje čovekove suštine, od čoveka i za čoveka, naziva Marks komunizmom, koji je pozitivno ukidanje privatnog vlasništva kao čovekovog samootuđenja. Komunizam je potpun, svestan povratak čoveka sebi, nastali povratak, unutar celokupnog bogatstva dosadašnjeg razvitka, čoveka kao društvenog tj. čovekovog čoveka. Taj komunizam je dovršeni naturalizam i humanizam, istinsko rešenje borbe između egzistencije i suštine, između opredmećenja i samopotvrđivanja, između slobode i nužnosti, između individuuma i roda. Komu-

---

[43]) Rukopisi, str. 244.

[44]) Isto, str. 244—245.

nizam je »rešena zagonetka historije i zna da je on to rešenje«. Celokupno kretanje istorije je stvarni akt rađanja komunizma, njegovo empirijsko nastajanje i njegova svest kao shvaćeno i svesno kretanje njegovog postojanja. A nedovršeni komunizam iz pojedinih istorijskih oblika, koji su suprotstavljeni privatnom vlasništvu, traži istorijski dokaz za sebe istržući ove momente kao dokaze svoje istorijske punokrvnosti, on objašnjava da srazmerno veći deo tog kretanja protivreči njegovim tvrdnjama i da se njegovo prošlo biće još suprotstavlja suštini.[45])

Celokupno revolucionarno kretanje nalazi svoju empirijsku i teorijsku osnovu u kretanju privatnog vlasništva. Materijalno privatno vlasništvo je materijalni izraz čovekovog otuđenja, otuđenog čovekovog života. Njegovo kretanje — proizvodnja i potrošnja — pokazuju kretanje celokupne dosadašnje proizvodnje, tj. ostvarenje ili stvarnost čoveka. Religija, porodica, država, pravo, moral, nauka, umetnost itd. samo su posebni načini proizvodnje i padaju pod njen opšti zakon. Stoga je, smatra Marks, ukidanje privatnog vlasništva, kao prisvajanje čovekova života, pozitivno ukidanje svakog otuđenja. Pod pretpostavkom ukinutog privatnog vlasništva čovek proizvodi čoveka, samog sebe i drugog čoveka — kao čoveka; predmet, koji je neposredno delatno potvrđivanje njegove individualnosti istovremeno je njegovo sopstveno postojanje u odnosu čoveka prema čoveku. Oba, i materijal rada i čovek kao subjekt, isto su tako rezultat kao i polazna tačka kretanja. Prema je društveni karakter opšti karakter celokupnog kretanja — »kako samo društvo proizvodi *čovjeka* kao *čovjeka*, tako on *proizvodi* društvo«. Delatnost i užitak su društveni i prema sadržaju i prema načinu nastajanja. Ljudska suština postoji tek za društvenog čoveka, a njegovo prirodno postaje njegovim ljudskim postojanjem.[46])

Sa ukidanjem privatnog vlasništva čovek ukida odnos zavisnog bića, životnu osnovu izvan sebe, od sebe otuđeni izvor života i postaje samostalan. »Vidimo, kako na mjesto nacionalno-ekonomskog bogat*stva* i *bijede* stupa bogat *čovjek* i bogata *čovječja* potreba. Bogat čovjek je istovremeno čovjek, kome je *potreban* totalitet čovjekovog ispoljavanja života. Čovjek u kome egzistira njegovo vlastito ostvarenje kao unutrašnja nužnost, kao *potreba*. Ne samo čovjekovo *bogatstvo*, nego i njegovo *siromaštvo* dobiva — pod pretpostavkom socijalizma — podjednako *ljudsko*, te stoga društveno značenje. Ono je pozitivna veza, koja čini, da čovjek osjeti kao potrebu najveće bogatstvo, drugog *čovjeka*. Vlast predmetnog bića u meni, osjetilno izbijanje moje suštinske djelatnosti jeste *strast*, koja ovdje na taj način postaje *djelatnost* mog bića.«[47])

Naše polazište nije bez pretpostavki. (Ali te pretpostavke daju se empirijski utvrditi.) Kad odlučivanje posmatramo sa tog stanovišta, nije teško doći do zaključka da se ono pokazuqe u neraskidivoj vezi sa celinom ispoljavanja ljudskog individualnog i društvenog života. Društveni život smo posmatrali kao proizvodnju — materijalnu i du-

---

[45]) Isto, str. 242.
[46]) Isto, str. 245—246.
[47]) Isto, str. 250.

hovnu — u njenom prirodnom i istorijskom određenju. Odlučivanje je samo poseban način koji spada pod opšti zakon kretanja društva.

Mnogostrana opredeljenja čovekova bića i delatnosti istovremeno su mnogostrana određenja i odlučivanja. Kao što sva određenja čovekove i društvene materijalne i duhovne delatnosti možemo posmatrati sa stanovišta odlučivanja, tako i odlučivanje možemo posmatrati sa stanovišta ovih određenja ljudskih delatnosti. Stoga nije netačno samo po sebi posmatranje odlučivanja sa bilo kog od tih stanovišta, ali ono nije ni tačno ako ne uzme u obzir totalitet. A totalitet se, teorijski i praktično, pokazuje kao društveni karakter celokupnog kretanja čoveka i prirode, kao proces nastajanja takozvane svetske istorije, koja je proizvodnja čoveka pomoću ljudskog rada i nastajanje prirode za čoveka, odnosno stvarni deo istorije prirode i postojanja prirode čovekom.[48])

Sa tog stanovišta odlučivanje predstavlja i predstavlja se istovremeno u pojavama kao: vlast i sloboda; kao društvena moć i društvena nemoć; politička, ekonomska, pravna itd. funkcija; potreba; motiv; interes; integracija i dezintegracija; demokratsko, birokratsko, tehnokratsko, socijalističko, samoupravno itd., racionalno i neracionalno itd. odlučivanje; odlučivanje u interesu klase i klasno odlučivanje o svom interesu.

[48]) Isto, str. 249—250.

Dr Dragan Stanimirović
professeur agrégé

CONTRIBUTION À LA MÉTHODE SOCIOLOGIQUE DE LA THÉORIE DE L'ACTION DR DÉCIDER

Résumé

L'auteur eäamjne l'action de décider (Decision Making) méthodologiquement. En faisant abstraction des différentes théories relative à l'action de décider et de leurs méthodes, l'auteur a classé la méthode sociologique dans une des méthodes fondamentales de la théorie générale de l'action de décider. Au point de vue sociologique l'action de décider est l'aspect de la conscience relative à la vie humaine concrète et l'activité humaine consciente (individuelle et sociale) de la production (la formation) de sa vie réelle. Dans l'action de décider l'homme se montre comme être conscient dans sa détermination historique; sans la détermination historique l'action de décider est une abstraction.

Dans la première partie de l'article l'auteur a défini la notion de l'action de décider. Dans cette partie il examine, en premier lieu, les éléments fondamentaux de l'action de décider: le choix, les posibilités, les alternatives. Ensuite il a eäposé l'analyse des définitions possibles de l'action de décider. Il traite la question de la critique des différentes conceptions en tant üue critique de la société.

Dans la deuxième partie de l'article l'auteur examine la nature sociale de l'action de décider. Les thèmes principaux de ses recherches sont les suivants: 1) l'action de décider en tant qu'activité conseiente, 2) la nature de slasse de l'action de décider, 3) l'action de décider en tant que processus d'intérêt, 4) la possibilité de l'action de décider.

Le résultat général des recherches consiste dans la conception que l'action de décider est un mode spécial de l'autodétermination de l'homme. Elle est en relation indécomposable avec l'ensemble de la manifestation de la vie humaine, individuelle et sociale. La vie sociale est considérée comme production — matérielle et spirituelle, l'unité de l'être social et de la conscience sociale dans sa détermination historique (dialectique). L'action de décider est seulement le mode spécial de la vie, qui fait partie dela générale de l'évolution de la société. La multiplicité de la vie humaine détermine d'une manière multiple l'action de décider. Ainsi l'action de décider est dans la relation la plus étroite avec les phénomènes tels que sont: le pouvoir et la liberté, la puissance sociale et l'impuissance sociale; la fonction économique, politique, idéologique, juridique (etc.); l'intérêt, les besoins et autres.

Dr RADMILA KOVAČEVIĆ-KUŠTRIMOVIĆ, docent

KOJA KONSTRUKCIJA DRŽAVINE?

Iako pravna literatura obiluje radovima vezanim za mnogobrojna pitanja državine ne može se reći da ona još uvek ne izazivaju veliku pažnju pravničke javnosti. Stišavanju »bujice od literature o državini« nije pomogla ni pretnja anatemom svakom novom skeptiku koji dirne u pojam državine, izrečena od strane starog pravnog pisca Puhte.

Naša novija pravna teorija se bila umirila prihvatajući državinu sa njenom osveštalom rimskom konstrukcijom, priželjkujući, doduše, i opredeljujući se za takozvanu modernu konstrukciju državine. Na subjektivnu, klasičnu ili rimsku konstrukciju državine obavezivala su predratna pravna pravila iz Austrijskog i Srbijanskog građanskog zakonika.

Kodifikacija svojinskih odnosa koja je nedavno izvršena kod nas predstavljala je pogodan momenat da se sagledaju sve relevantne okolnosti u jednoj i drugoj konstrukciji državine i da se prihvati ona koja pruža više pogodnosti našem pravnom poretku. Zakon o osnovnim svojinskopravnim odnosima (ZOSO[1]) uveo je objektivnu ili tzv. modernu konstrukciju državine. Po ovoj konstrukciji za pojam državine se zahteva samo faktička vlast na stvari. Svako lice koje ima faktičku vlast na stvari je njen držalac.

Napuštanje subjektivne-rimske konstrukcije državine i uvođenje novog pojma državine je razlog koji je ponovo pobudio interesovanje pravnih pisaca. I pored toga, što se većina civilista u svojim radovima izjašnjavala za modernu konstrukciju državine i sasvim sigurno je smatrala prihvatljivijom od subjektivne,[2]) kad se to dogodilo postavila su se brojna pitanja. Iz niza, veoma interesantnih, mi smo se opredelili za razmatranje samo nekih, koja zaslužuju da budu posebno tretirana u ovom radu.

Svakako da jedno od prvih jeste pitanje razlikovanja između subjektivne i moderne konstrukcije. Ta analiza treba da nam pruži odgovor na pitanje u kojoj se meri one, zaista, međusobno razlikuju.[3])

---

[1]) Zakon je objavljen u službenom listu SFRJ« br. 6/80.

[2]) Vidi: Marković dr Lazar: »Da će i srpsko pravo prilikom izrade novog Građanskog Zakonika sasvim napustiti državinu prava, to je gotovo sigurna stvar«. Građansko pravo, Opšti deo i stvarno pravo, Beograd, 1927., str. 331.

[3]) Profesor Vedriš ovo pitanje postavlja malo drukčije; koliko je ta, moderna konstrukcija, uopšte moderna. Vidi: Vedriš Dr Martin: Uvodne odredbe Zakona o osnovnim vlasničkim odnosima, Zbornik, Pravnog fakulteta u Zagrebu 1981, br. 1—2, str. 8.

Drugo, značajno pitanje proizilazi iz prvog i treba da objasni razloge koji su našu pravnu teoriju, i pravnu teoriju uopšte, a naročito zakonodavca motivisali da prihvati modernu konstrukciju državine.

Najzad, jedno pitanje koje je značajno samo za našu pravnu teoriju, uslovljeno je postojanjem društvene svojine kod nas. Naime, pitanje odnosa državine i socijalističke svojine kod nas, u svim njenim etapama razvoja, nije bilo predmet posebne pažnje. Razlozi su jasni sami po sebi.

Socijalistička svojina je nov istorijski oblik prisvajanja koji se izuzetno mnogo razlikuje od svakog do sada poznatog oblika svojine. To je stvaralo bezbroj poteškoća na normativnom uobličavanju ovog instituta. Pri mnogim pokušajima i uz prisustvo brojnih teorija o prirodi socijalističke svojine polazilo se od već poznatih pravnih kategorija. Ali, ako se to može reći za sadržinu Socijalističke svojine, imajući u vidu tri klasična ovlašćenja iz svojine — držanje, korišćenje i raspolaganje, to nije slučaj sa državinom kao samostalnim institutom. Ona je ostala kao pojam rezervisan samo za privatnu svojinu. Pojam državine se ne dovodi u vezu sa socijalističkom svojinom čak ni onda kada je pravna teorija iz nje izvodila neko imovinsko pravo, bilo da ga je zvala pravo upravljanja, ili pravo korišćenja, ili pravo raspolaganja. Postavlja se pitanje gde je mesto državini uz »nesvojinski« koncept društvene svojine koji ne predpostavlja ni jedno pravo takve prirode? Da li je rešenje Zakona o svojinsko pravnim odnosima imalo u vidu i državinu društvenih sredstava pošto Zakon o udruženom radu to pitanje ne rešava?

Poznato je, da je državina (possessio) faktička vlast na stvari. Pojam državine je preuzet iz rimskog prava u kome se pravi razlika između svojine i državine. Nihil commune habet proprietas cum possessione (Ulpinian, D, 41, 2, 12, 1,).

Istorijski posmatrano državina nastaje pre svojine, tačnije u rodovsko-plemenskom uređenju kada su plemena a kasnije robovi dobijali na obradu zajedničku zemlju. Pravo korišćenja državne osvojene zemlje (ager publicus) smatralo se kao possessio, a za korišćenje drugih stvari upotrebljavan je pojam usus-vlast.[4])

Međutim, državina ili posed nije samo životni odnos, bolje reći, ona nije pojam za svaki odnos čoveka i stvari. Rimsko pravo koje pravi razliku između prava i državine stvara pojam državine u vezi sa svojinom čija je spoljna manifestacija.[5]) Znači pod državinom se podrazumeva mogućnost ekonomskog iskorišćavanja stvari, »faktički monopol« na stvarima koji se nije pretvorio u pravni ili koji je prestao to biti.[6]) To je ekonomski sadržaj prava bez pravne nadgradnje.

Pojam državine u rimskom pravu nastaje iz razloga da jasno razdvoji dve kategorije lica; jednu, koja ima faktičku vlast na stvari

---

[4]) Više o ovome vidi: Horvat Dr Marijan: Rimsko pravo, Zagreb, 1958. str. 146.

[5]) G. Marty—P. Raynaud: Droit, civil, II 2me volume, Les biens, Paris, 1965. str. 20 i 21.

[6]) Legradić Dr Rudolf: Teorija stvarnog prava i stvarno pravo, FNRJ, Skoplje, 1957, str. 127.

a lišena je prava čiji sadržaj vrši, koja, dakle, neposredno proizvodi ali nije vlasnik stvari (robovi), i drugu koja ima pravo svojine kao pravnu vlast.[7]) Međutim, rimsko pravo i prvoj kategoriji lica želi da obezbedi izvesnu zaštitu kroz državinsku zaštitu, i za pojam držaoca zahteva postojanje dva elementa u konstrukciji državine. To su: corpus kao faktička vlast na stvari i animus rem sibi habendi — volja da se stvar drži za sebe i izvlače koristi iz takvog držanja. Zbog prisustva drugog elementa u pojmu državine ova konstrukcija državine se u pravnoj teoriji naziva subjektivnom ili klasičnom konstrukcijom državine. Tako je, po rimskom pravu držalac lopov, utajivač, nalazač i uzurpator. Sva ona lica koja su imala faktičku vlast na stvari, ali s voljom da je drže za drugoga nemaju državinu već detenciju. To su: zakupac, poslugoprimac, najmoprimac i dr.

U pogledu volje kao elementa u subjektivnoj konstrukciji državine bilo je mnogo neslaganja. Naime, Savinji koji državinu shvata kao sliku svojine (oslanjajući se na rimsku izreku beamti possidentes — blaženi oni koji poseduju) uzima animus kao konstitutivni elemenat kod državine, a corpus je sekundarnog karaktera. To je subjektivna koncepcija rimske konstrukcije državine. Protiv nje izričito ustaje Jering stavljajući corpus u prvi plan, ali ne apstrahujući ni volju. Po njemu, volja je implicitno sadržana u faktičkoj vlasti na stvari. To je objektivna teorija. Detentori se od držaoca, po ovoj teoriji, razlikuju ne po nedostatku animus-a već je kod njih različita osnova državine causa possessions.

Animus-volja da se stvar drži za sebe kao konstitutivni elemenat državine se vrlo često naziva animus dominii-vlasničkom voljom da se stvar drži onako kako je drži vlasnik.[8]) Ima, međutim, shvatanja da vlasničku volju treba oštro razlikovati od državinske volje. Vlasnikova volja proizilazi iz prava, a državinska ne mora imati osnov ni u kakvom pravnom odnosu. To je samo volja da se raspolaže sa stvari kao sa svojom, a ne i uverenje da je vlasnik stvari. Državinska volja nije unutrašnja psihološka volja (voluntas) već animus koja je jasno izražena spoljnim objektivnim manifestacijama koje svakom pokazuju da se čovek u odnosu prema stvari ponaša kao njen držalac.[9])

Mislimo da je ovo shvatanje državinske volje veoma pogodno za moderno rešenje državine ne dirajući u samu konstrukciju državine.

Izjednačavanje državinske volje sa svojinskom zahteva dodatni pojam državine kad se ova ne poklapa sa svojinskom državinom. Zato je Savinji, da bi objasnio zaštitu državine kojoj nedostaje animus dominii, pristupio konstrukciji algeleiteter Besitz — izvedene državine.

Najzad, zahvaljujući ovakvom shvatanju animus-a kod državine, rimska konstrukcija državine je nosila obeležje subjektivne konstrukcije. Međutim, uslovi u kojima nastaje državina, kao što smo videli, ne upućuju na takvu koncepciju državine. Rimsko pravo je imalo u vidu državinu kao faktičku vlast koja se oštro razlikuje od pravne, ali za

---

[7]) Vidi: Vedriš Dr Martin: cit. članak str. 9.

[8]) Vidi: Gams dr Andrija: Stvarno pravo, Naučna knjiga, Beograd 1980. str. 181. Isto objašnjenje sreće se i kod većine pravnih pisaca.

[9]) Vedriš Dr Martin: Osnove imovinskog prava, Informator Zagreb, 1977. str. 110.

koju treba vezati izvesne pravne posledice. Reč je, kao što smo istakli, o onim licima koja su dolazila u dodir sa sredstvima za proizvodnju, a nisu bili njihovi vlasnici. Subjektvna teorija državine je mogla odgovarati samo jednom, relativno kratkom periodu razvoja individualne svojine zasnovane na sopstvenom radu, kada se vlasnik pojavljuje i kao držalac.[10]) Prema tome, tradicionalna konstrukcija državine ili klasična — rimska konstrukcija ne mora se uzeti kao obavezno subjektivna koncepcija. Njeno osnovno obeležje leži u zahtevu za postojanje dva konstitutivna elementa u pojmu državine: corpus i animus.

Tradicionalnu konstrukciju državine prihvatili su, tokom 19 veka, Francuski građanski zakonik, Austrijski građanski zakonik, preko njega Srbijanski građanski zakonik, a od novijih, Bugarski zakon o svojini od 1951, kao i Čehoslovački građanski zakonik iz 1950. godine.

Francuski građanski zakonik je najdoslednije prihvatio rimsku konstrukciju državine. Prema čl. 2228 C c »državina je detencija ili korišćenje jedne stvari ili jednog prava, koju držimo ili koje vršimo za sebe, ili preko drugog, koji stvar drži ili pravo vrši u naše ime.«

Austrijski građanski zakonik, takođe za pojam državine zahteva dva elementa — corpus i animus. Pojam državine određen je parag. 309. »Ko ima neku stvar u svojoj vlasti ili na čuvanje zove se njen pridržnik ili netentor. Ako pridržnik neke stvari ima volju da istu stvar kao svoju zadrži, onda je on njen držalac.« Animus je u starijoj teoriji shvatana kao animus dominii, a kasnije se ona određuje spoljnim objektivnim manifestacijama. Shvatanja animusa u austrijskoj pravnoj teoriji idu dotle, da ovu shvataju kao objektivnu pojavu »pripadnost«. Klang definiše državinu kao »spoljašnju pojavu pripadnosti jedne stvari«.[11])

Pošto se za pojam državine po konstrukciji koja je iz rimskog prava ušla u austrijsko pravo, zahtevaju dva elementa corpus i possessionis, veliki broj lica je ostao bez državinske zaštite. To su: plodoživalac, zakupac, poslugoprimac i dr. Oni su bili detentori ili prirodni držaoci jer nisu imali državinsku volju, iako su stvar koristili. To se smatra osnovnim nedostatkom rimske konstrukcije državine. Detentori su se, u slučaju povrede faktičke vlasti na stvari, morali obraćati vlasniku radi zaštite.

Zato su još rimski pravnici, radi zaštite detentora- priznavali i quasi-possessio, državinu prava koja se, u rimskom pravu, odnosila samo na pravo plodoživanja i pravo stvarne službenosti, a koja je u austrijskom pravu dobila mnogo širu primenu. Pod državinom prava se podrazumevala ona situacija kad jedno lice vrši faktičku vlast koja je sadržina nekog prava užeg od prava svojine; npr. kad neko delimično koristi tuđu nepokretnost-prolazi preko tuđe njive, kao da mu pripada pravo službenosti. Iza državine prava stoji uvek faktičko korićenje stvari koje po obimu ne odgovara pravu svojine, zbog čega to nije

---

[10]) Krneta Dr Slavica: »Posjed«: Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, tom. II, str. 1019.

[11]) Prema: Krneta Dr Slavica, cit. članak, str. 1016.

državina stvari, već državina prava. Državina prava se, takođe, štiti po ugledu na državinu stvari.

Državina prava je naročito kritikovani pojam u vezi sa rimskom konstrukcijom državine. Smatra se da je državina prava i suvišan i nepotreban pojam.[12])

Međutim, državina prava nastaje iz razloga što su Rimljani identifikovali pravo svojine i stvar na kojoj postoji pravo. Otuda je i državina stvari državina prava svojine, i u tom smislu, nema razlike između državine stvari i državine prava. »Prava su netjelesne stvari i teško je pretpostaviti kako se nad njim može vršiti faktička vlast«.[13]) Državina prava nastaje radi zaštite detentora i zato je prihvataju svi pravni sistemi koji su usvojili rimsku konstrukciju državine, pa čak i sistemi sa tzv. modernim pojmom državine.

Iako je državina prava najkritikovaniji pojam u vezi sa rimskom državinom, čini se, naročito po tome da se nje ne odriču ni oni koji stoje na drugoj strani od rimske konstrukcije državine, da su mnoge nevolje u vezi sa ovim pojmom izbile tek kada je taj pojam proširen do neslućenih razmera, obukvatajući skoro sva prava.

Sve zamerke rimskoj konstrukciji državine u pogledu državine prava, mogle su se ukloniti ne dirajući u sam pojam državine.

Jedna od mogućnosti bila da se zadrži pojam državine prava kao konstrukcija za faktikko korišćenje stvari, »a ne neki posjed nad pravom«.[14]) Razlozi za ovakvo opredelenje bili bi pre svega praktične prirode; detentori bi dobili državinsku zaštitu pomoću konstrukcije koja se uklapa u rimski pojam državine, i koja pored vrednosti vezanih za tradiciju, ne smeta niti osnovama našeg pravnog uređenja niti sudskoj praksi.[15])

Drugo moguće rešenje bilo je da se detentorima pruži posebna zaštita, i da se kao takva prizna, »a ne da se navlači, na kalup posjedovne zaštite iako u sprovođenju neće biti razlike među njima«.[16]) Sudska praksa je inače priznala državinsku zaštitu detentorima i u austrijskom pravu i kod nas. Profesor Legradić smatra, da i pored toga što rimski sistem nije razvio direktnu posedovnu zaštitu detentora, treba zadržati rimski sistem državine jer je najcelishodniji. Po njemu, razlozi celishodnosti leže u činjenici što »detentor u stvari ima parcijalni ili vremenski ograničen monopol na stvari voljom vlasnika kao monopoliste. Tu se radi o jednom svojinskom ovlašćenju koje je privremeno preneseno na drugi pravni subjekt s tim da se opet vrati vlasniku«.[17]) Doduše, ovom razlogu se može prigovoriti da to važi za rimsko pravo u kome je značaj detentora bio daleko manji. Naime, danas su detentorski odnosi mnogo razvijeniji jer se vrlo često stvar prepušta drugome na korišćenje. Ne treba zaboraviti da je to bio jedan od naj-

---

[12]) Gams Dr Andrija: Osnovi stvarnog prava, Naučna knjiga, Beograd, 1980. str. 184. Slična shvatanja zastupaju i prof. Spaić, i prof. Finžgar.

[13]) Spaić Dr Vojislav: Osnovi građanskog prava, Sarajevo, 1960. str. 108.

[14]) Spaić Dr Vojislav: Cit. delo, str. 109.

[15]) Isto: str. 94.

[16]) Legradić Dr Rudolf: Cit. delo, str. 131.

[17]) Isto: str. 130.

važnijih razloga što su pravni sistemi u kapitalističkim zemljama pružili direktnu zaštitu detentorima. Razume se, da to još uvek ne znači da bi učestalost ovih odnosa mogla uticati na kvalitet državinske zaštite kroz državinu prava, pod okriljem rimske konstrukcije državine. Poznato je, da je francuska sudska praksa, u krilu najčistije konstrukcije rimske državine, priznala la réintégrande — posesornu tužbu, kao sredstvo za zaštitu i držaoca i detentora.

Moderna konstrukcija državine razvila se u Nemačkoj, pod uticajem germanskog prava. Po ovoj konstrukciji, za pojam državine je dovoljna samo faktička vlast na stvari. U pravnoj teoriji ona dobija naziv objektivna konstrukcija jer iz pojma državine izbacuje animus, čime se briše razlika između državine i detencije. Osnovni razlog za ovako radikalnu promenu u konstrukciji državine bio je sadržan u zahtevu za proširenjem državinske zaštite. Postavlja se pitanje da li se u tome uspelo i da li je to bilo dostojno promene tradicionalne konstrukcije državine?

Nemačka konstrukcija državine izrađena je na ideji poštovanja istorijskog razvitka germanskog prava, ali i na nekim praktičnim rešenjima kanonskog prava. U stvari, i jedan i drugi izvor naslanjaju se na rimsku konstrukciju državine. Tako je kanonsko pravo, u pogledu državine, preuzelo i naročito razvilo pojam državine prava iz rimskog prava. On je obuhvatao brojne feudalne privilegije, crkvena prava, službe, desetine, i dr. Svako ko je bio povređen u pravu upotrebe ovih prava, mogao je podići spolijsku tužbu — actio spolii, a sama povreda zvala se spolija.[18]) Kasnije je actio spolii tužba za povraćaj stvari i to ne samo od lica koje je stvar oduzelo već i od trećeg lica. Svetovni sudovi počeli su, vrlo rano, da priznaju spolijsku zaštitu svakom licu koje je stvar jedanput posedovalo ili detentiralo.

Objektivnoj konstrukciji državine u nemačkom pravu doprinela je još jedna specifičnost starog partikularnog prava. Reč je o summarissimum, kao posebnom delu redovnog posesornog postupka u kome je sudija ovlašćen da uredi državinske odnose (dok traje posesorna parnica), ako postoji mogućnost da oni budu nasilno poremećeni. Kasnije summarissimum postaje samostalni posesorni postupak.

Međutim, izvori koje smo pomenuli, kao i uslovi u kojima se formira objektivna konstrukcija državine, izazivaju dva, u osnovi, protivrečna pravca razvoja.

Otuda imamo da kanonsko pravo širi pojam državine prava iz koje nastaje spolijska zaštita, a državina prava je bila najsporniji moment u rimskom pojmu državine. Istovremeno, actio spolii nije priznata u pravnoj teoriji iako je poznaje sudska praksa, da bi je teorija 18. veka prihvatila kao osnov »moderne« konstrukcije državine. Spolijska zaštita je uslovljena isključivo specifičnostima feudalnih odnosa.

Na drugoj strani, moderna konstrukcija državine je rezultat i samog teorijskog razvoja germanskog prava, koji delimično ide u suprotstavljanju rimskom pravu. Tako, dok je rimsko pravo oštro razli-

---

[18]) Spolijarni biskup je bio onaj koji je lišen poseda svoje biskupije ili biskupskih prava. Po Gracijanovom kodeksu spolijarnom biskupu treba na njegov tev vratiti što mu je bilo oduzeto. (tzv. kanon Reintegrande).
Vidi: Egersdorfer Dr. A.: Predavanja o pandektama, Zagreb, 1915. str. 205.

kovalo pravo svojine, na jednoj strani, i državinu konstituiše po ugledu na nju, i sva ostala prava, na drugoj strani, germansko pravo sva stvarna prava smatra istim po kvalitetu, a različitim samo po kvantitetu. Zato nemačka teorija ne pravi razliku između državine i detencije, jer su to jednorodne faktičke vlasti.[19])

U literaturi se ističe da je i nemačka teorija svoj pojam državine konstituisala po ugledu na pravo svojine. Za pravo svojine i vršenje svojinskih prava, uopšte, germansko pravo je zahtevalo faktičku vlast koja je spolja vidljiva — tzv. gewere.[20]) Zato je u nemačkom pravu corpus najvažniji elemenat u pojmu državine.

Međutim, i ovaj argument se može dvostruko tumačiti; kao razlog za ostajanje uz rimsku konstrukciju državine može poslužiti baš ta identifikacija između faktičke vlasti i prava čija je ona faktičnost. To je slučaj i u rimskom pravu zbog čega su Rimljani bili prinuđeni na državinu prava da bi objasnili pojam državine kod ograničenih prava.

Faktička vlast na stvari-gewere kao oznaka za svojinu je, pre svega, karakteristika feudalne svojine kod koje prisvaja više lica na istoj stvari, i zato ovaj momenat ne može biti odlučujući u koncipiranju jedinog modernog pojma državine, kakav je namеravao da bude nemački pojam državine.

Ali, moderna nemačka teorija nije konstituisala pojam državine isključivo iz ovih razloga. Nju su rukovodili mnogo stvarniji razlozi-praktični, među kojima je, svakako, najznačajniji onaj, koji smo već istakli, a to je državinska zaštita za lica koja dolaze u dodir sa sredstvima za proizvodnju, a nisu vlasnici. Iz ovoga proizilazi da novu konstrukciju državine ne opredeljuje potreba za poboljšanjem klasičnog pojma državine već društveno-ekonomski uslovi.[21])

Drugo je pitanje, da li su oni mogli biti zodovoljeni bez promene u već postojećem pojmu državine. Jedno je sigurno; nemačka teorija je pružila neposrednu državinsku zaštitu detentorima i zato se ona razlikuje od rimske konstrukcije državine. Samo, to je bio razlog da nemačka konstrukcija državine bude tretirana kao druga konstrukcija, pored rimske, ali ne i kao moderna-savršena u odnosu na rimsku. Koju bi konstrukciju pravni sistemi prihvatili ne bi bilo vezano za opredelenje između modernog i starog pojma državine, već rezultat procene potrebe za državinskom zaštitom, zaštitom odnosa u kojima se nalaze ljudi i stvari, odnosno ljudi povodom stvari. Istini za volju, nemačka konstrukcija je suvereno priuštila sebi, u pravnoj teoriji, etiketu moderne konstrukcije kojoj su se neka prava priklanjala samo iz tih razloga.

Nemačka konstrukcija, sem u težnji da proširi državinsku zoštitu pojam državine iz rimskog prava ipak nije u potpunosti promenila. Naime, izjednačenje između detencije i državine je u nemačkom pravu izvedeno samo u pogledu državinske zaštite, dok to nije slučaj sa ostalim pravnim posledicama državine. Iako je po objektivnoj konstrukciji državine dovoljna samo faktička vlast na stvari animus nije u potpunosti

---

[19]) Vidi: Marković Dr Lazar: Cit. delo, str. 289.
[20]) Gams Dr. Andrija: Cit. delo, str. 182.
[21]) Krneta Dr. Slavica: Cit. delo, str. 1022.

eliminisana iz pojma državine. Ona samo nije konstitutivni elemenat državine,[22]) već je implicitno sadržana u svakoj faktičkoj vlasti koja je nezamisliva bez volje. U pravnoj literaturi se ova volja naziva »prirodnom« voljom sa namerom da se ona jasno razlikuje od volje potrebne za zaključenje pravnih poslova.[23]) Takođe se ističe da ni faktička vlast ne biva »bez naše volje, ni proti njoj«, i da je reč o volji bez koje u pravu nema ni vlaštine, ni obaveza, bez koje ne bivamo naslednici, pa ipak nikome ne pada na um volju smatrati« rekvizitom pojma vlasništva, obaveze, ili nasledstva«.[24])

Iz ovoga jasno proizilazi da nema državine bez volje da se stvar drži. Ukoliko jedno lice nema volju da iskorišćava stvar, da je drži, da sa njom faktički raspolaže, nema ni državine. Prema tome, faktička vlast na stvari koja je jedini konstitutivni elemenat u nemačkoj konstrukciji državine, uključuje nužno i volju koja se manifestuje u okviru koji joj faktička vlast određuje, do koje se širi, i sa kojom čini nerazdvojno jedinstvo. Zato smatramo da je bez efekta eliminisati animus iz konstrukcije državine već je treba prihvatiti kao poseban elemenat u pojmu državine, isto onako kao što su to uradili rimski pravnici, ili je priznati kao implicitni uslov za pojam državine.

Moderna konstrukcija državine podrazumeva volju da se poseduje stvar što je očigledno po državinskim tipovima kojih ima nekoliko u nemačkoj teoriji. Tako Nemački građanski zakonik razlikuje neposrednu državinu — unmittelbarer Besitz i posrednu državinu — mittelbarer Besitz — parag. 854 i parag. 868—872. Neposredna državina se stiče svakom radnjom koja držaocu omogućava faktičku vlast, a posredna državina postoji kada se faktička vlast na stvari vrši preko drugog. Cilj ove konstrukcije, sa dve državine na istoj stvari, jeste da se pojača državinska zaštita tako da ona pripada i držaocu i detentoru. Na drugoj strani, sada je veoma teško razumeti pojam posredne državine. Za posrednu državinu se ne može reći da predstavlja faktičku vlast na stvari, već se ova konstituiše preko volje, odnosno, zahteva koji postoji na strani posrednog držaoca a uperen je prema neposrednom držaocu. Međutim, praktični rezultati ove konstrukcije su daleko jasniji; posredni držalac je zaštićen i prema trećim licima koja uznemiravaju ili oduzimaju neposrednu državinu, ali i prema neposrednom držaocu kada ovaj povredi posrednu državinu.

Svojinska državina u nemačkom pravu je mnogo eklatantniji primer prisustva volje u tzv. objektivnoj konstrukciji državine. Ona postoji kada jedno lice vrši faktičku vlast na stvari kao svojoj. Za svojinskog držaoca vezane su i posebne pravne posledice u pogledu održaja i pribavljanja plodova. Nemačka pravna teorija, nasuprot svojinskoj državini stavlja upotrebnu državinu, što s aspekta državinske zaštite ne igra nikakvu ulogu.

Bez državinske zaštite u nemačkom pravu ostala su samo lica koja ni faktičku vlast ne vrše u svom interesu već u interesu drugog i po njegovim upustvima. To su Besitzdiener-i ili pomoćnici u posedu kao

---

[22]) Krneta Dr. Slavica: Cit. delo, str. 86.

[23]) Stojanović Dr. Dragoljub: Novi koncept državine, Glasnik Pravnog fakulteta u Kragujevcu, 1981. str. 87.

[24]) Egersdorfer Dr. A.: Cit. delo str. 182.

što su kućne pomoćnice, nosači, ugostiteljski radnici itd.. Oni vrše faktičku vlast za drugoga ili, kako to teorija objašnjava, oni su »nadomjestak za zastupništvo u oblasti faktičkih odnosa, u kojima je ono, u pravnom smislu nemoguće«.[25])

Najzad, treba reći još i to da je nemačka teorija i pored »objektivizacije« pojma državine zadržala pojam državine prava službenosti, svodeći tako pojam državine prava na njegov provobitni oblik iz vremena rimskog prava.

Analiza nemačke konstrukcije državine pokazuje da ako se izostave svi uticaji koji su došli iz kanonskog prava, takozvana objektivna konstrukcija državine predstavlja rimsku konstrukciju državine bez kanonskog prava.

Nemačka konstrukcija državine prihvaćena je u Švajcarskom građanskom zakoniku, Poljskom, Opštem imovinskom zakoniku za Crnu Goru i našem Zakonu o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima. Pod uticajem ove konstrukcije uređena je državina i u Mađarskom građanskom zakoniku, Italijanskom iz 1941.[26]) i Grčkom građanskom zakoniku, koji doduše, prihvata klasičan pojam državine, ali unosi i neke elemente iz moderne konstrukcije (u pogledu državinske zaštite).

Naš Zakon, kao što smo već istakli napustio je tradicionalnu konstrukciju državine i uveo objektivnu ili tzv. modernu konstrukciju. To je, istovremeno, najveća novina u ovom Zakonu. Prema čl. 70 Zakona, državinu ima svako lice koje neposredno vrši faktičku vlast na stvari (neposredna državina). Državinu stvari ima i lice koje faktičku vlast na stvari vrši preko drugog lica, kome je po osnovu plodouživanja, ugovora o korišćenju stana, zakupa, čuvanja, posluge ili drugog pravnog posla dalo stvar u neposrednu državinu (posredna državina). Državinu prava stvarne službenosti ima lice koje faktički koristi nepokretnost drugog lica u obimu koji odgovara sadržini te službenosti. Ovom formulacijom Zakon je očigledno prihvatio, dugo čekanu i u pravnoj teoriji glasno najavljivanu, modernu konstrukciju državine. Praktični rezultat ove novine jeste državinska zaštita detentora.

Međutim, za nas se postavlja jedno od najinteresantnijih pitanja: da li naš svojinski sistem ima u svojoj strukturi subjekte kojima je potrebno obezbediti mirno, faktičko korišćenje stvari tj. čiji ekonomski interes treba posebno zaštiti. To su svakako zakupac, plodouživaoc, poslugoprimac, ostavoprimac, kao i druga lica, kojima je stvar ustupljena na određeno vreme da je koriste, izvlače plodove ili upravljaju s njom. Formalno-pravno posmatrano naš svojinski sistem poznaje pravne odnose za konstrukciju odnosa posrednog i neposrednog držaoca, ili rečeno to terminologijom rimske konstrukcije državine, držaoce i detentore. Međutim, detentori u procesu prisvajanja koji se odvija u režimu prava svojine, ne predstavljaju značajan »sektor« prisvajanja..

Razlozi za ovu konstataciju proizilaze iz činjenice da se sredstva za proizvodnju u režimu prava svojine koriste uglavnom sopstvenim ra-

---

[25]) Krneta Dr. Slavica: Cit. delo str. 1020.

[26]) Potrebno je istaći da je teško sasvim precizno odrediti koji zakonici prihvataju jednu, a koji drugu konstrukciju državine, jer neki (Italijanski) sadrže elemente i jedne i druge konstrukcije.

dom, ili bi bar trebalo da se koriste na ovaj način. Ustav SFRJ u čl. 64 zajemčuje slobodu samostalnog ličnog rada sredstvima u svojini građana kada obavljanje delatnosti tim radom odgovara načinu, materijalnoj osnovi i mogućnostima ličnog rada i kada nije u suprotnosti sa načelom sticanja dohotka prema radu i drugim osnovama socijalističkog društva. Samo izuzetno, kada to zahteva društveni interes, zakonom se mogu odrediti delatnosti koje se mogu obavljati tuđim radom. Iz ovoga jasno proizilazi da stvarne životne potrebe, društveno-ekonomski uslovi, ovoga momenta, ne zahtevaju proširenje državinske zaštite; bar ne više od one koja je i do donošenja Zakona pružana u našoj sudskoj praksi.

Što se tiče teorijskih razloga koji su mogli uticati na promenu konstrukcije pojma državine, rekli smo, da njih jednostavno nema. A oni nisu stajali ni onda kada nastaje objektivna konstrukcija državine. Naime, ona ne nastaje radi poboljšanja državine, u pravnotehničkom smislu, već se pojam državine menja samo radi neposredne državinske zaštite detentora. Proširenje državinske zaštite u nemačkom sistemu je bilo diktirano razlozima razvijenog kapitalizma u kome sve veći broj subjekata različitih od vlasnika dolazi u dodir sa kapitalom.

Pred našim Zakonom nije postojala ovakva potreba. Ako se ima u vidu da ni objektivna konstrukcija nije toliko moderna koliko je pravna teorija bila njome ushićena, onda je očigledno da moderna »germansko-kanonska konstrukcija nema nikakvog opravdanja u našem pravnom sistemu.[27]) Ako se htela normativno urediti državinska zaštita detentora onda se to moglo postići i bez promene rimske konstrukcije. Naime, državinu treba shvatiti kao faktičku vlast, kao oblik ekonomskog iskorišćavanja stvari s voljom da se snjom raspolaže kao svojom.[28]) Državinska volja — animus possidendi postoji i kad odgovara animus dominii, ali i kad je uža po obimu jer proizilazi iz nekog pravnog osnova — plodouživanja, čuvanja, zakupa, posluge prevoza i dr., kao i onda kada iza nje ne stoji ni jedan pravni osnov. Znači ona je po kvalitetu uvek ista jer je opredeljena faktičkom vlašću na stvari, tj. ekonomskim iskorišćavanjem stvari i razlikuje se samo po obimu. Ona može biti izraz faktičkog monopola na stvari koji je pokriven pravnim monopolom — pravom svojine ili težiti pravnom monopolu kroz održaj ili može biti delimični »monopol« koji je najčešće zaštićen delimičnim pravnim »monopolom«, ili bez njega. Ovako shvaćena državinska volja omogućuje široku državinsku zaštitu, ali ne više nego što odgovara potrebama života i pravnog prometa. Animus je izostao kada na nju ne ukazuju spoljne — faktičke manifestacije u pogledu korišćenja stvari. Tu ne postoji ni državina pa nema ni potrebe za zaštitom. Ali, ako jedno lice vrši faktičku vlast na stvari manifestujući volju da stvar iskorišćava za sebe (bez obzira na osnov i obim iskorišćavanja) onda ono mora da uživa državinsku zaštitu. Na kraju treba istaći da je naša sudska praksa i do sada pružala državinsku zaštitu i detentorima.[29])

U okviru rasprave koju smo počeli u ovom radu značajno mesto pripada i problemu odnosa državine i njene primene u vezi sa društve-

---

[27]) Vedriš Dr. Martin: Cit. čl. str. 8.
[28]) Isto, str. 110.
[29]) Legradić Dr. Rudolf: Cit. delo str. 130.

nom svojinom. Razlozi koji ukazuju na potrebu da se pruži odgovor na ovo pitanje su mnogobrojni. O svima njima, ne može biti govora na ovom mestu, ali je sigurno da zaslužuju posebnu pažnju. Najednostavnije prikazani svi se oni mogu svesti na jedan, a to je da je društvena svojina dominantan oblik svojine koji daje pečat celokupnom svojinskom sistemu u nas. To znači da se osnovni proizvodni odnos odvija preko društvene svojine. Najvažnija sredstva za proizvodnju i druga sredstva rada, prirodna bogatstva, dobra u opštoj upotrebi, dobro od posebnog društvenog interesa itd. nalaze se isključivo u društvenoj svojini.

Pored toga, društvena svojina je osnova prava rada društvenim sredstvima kao neotuđivo pravo radnih ljudi da njima rade radi zadovoljavanja svojih ličnih, zajedničkih i društvenih potreba, da upravljaju svojim radom i rezultatima svoga rada. U svom idealnom vidu ili prema teorijskom konceptu društvena svojina treba da postane zajednička osnova rada svih radnih ljudi. U ovoj fazi svoga razvoja društvena svojina označava »pripadnost« raznim subjektima i na njoj, po raznim kriterijumima prisvajaju i radni ljudi — po osnovu rada, i društveno-političke zajednice-država po osnovu vršenja niza korisnih privrednih funkcija i samoupravne interesne zajednice po osnovu zajedničkih potreba itid. Među mnogobrojnim subjektima na društvenoj svojini ne postoji odnos vlasnika koji ima faktički monopol na sredstvima i ostalih, koji vrše ekonomske funkcije koje im vlasnik prenosi po nekom pravnom osnovu. Naprotiv, takva konstelacija osnovnog proizvodnog odnosa omogućava funkcionalnu koegzistenciju svih ekonomskih subjekata na društvenoj svojini. Međutim, ona ne dopušta institut državine ni u pojmu, a samim tim, ni državinsku zaštitu. To otvara pitanje, ne o konstrukciji državine, već o koncepciji državine — da li je ona pravo ili fakt koje zaslužuje da bude predmet pažnje posebnog rada.[30])

Na drugoj strani, osnov državinske zaštite u vezi sa društvenom svojinom može se naći u činjenici »što je posjed kao faktička vlast oblik ekonomskog iskorišćavanja stvari. . .«[31]) Državina kao samostalni institut redovno ide uz pravo svojine ali i ne mora, jer ona i nastaje pre svojine što znači da iza sebe, kao pravni plašt, ne mora da ima pravo svojine ili neko drugo stvarno pravo. Pored toga, cilj državinske zaštite, a to je najvažnije, ne mora uvek biti određen u odnosu na pravo svojine o čemu svedoči celokupno razmatranje o rimskom i nemačkom pojmu državine. Državina se može štititi po uzoru na pravo svojine ali i nezavisno od nje ili u istoj ravni sa njom.

U našem pravu zaštita državine može imati uzor u nekim institutima koji nisu svojinski ali kroz koji se odvijaju proizvodni odnosi. To je pravo rada, odnosno, pravo samoupravljanja. Pokušaj da se negiranjem bilo kog imovinskog prava iz društvene svojine izbaci i državina kao samostalni institut u osnovi počiva na tradicionalnom shvatanju odnosa između svojine i državine.[32])

---

30) Vedriš Dr. Martin: Cit. čl. str. 8.
31) Spaić Dr. Vojislav: Cit. delo str. 112.
32) Vedriš dr Martin: Cit. čl. str. 9.

Neki teoretičari smatraju da društvena svojina mora da ima svoj građansko pravni izraz u jednom pravu zbog robnonovčanih odnosa kod nas. Naime, po ovom shvatanju, koje se oslanja na Marksov stav o nužnosti izvesnih ovlašćenja povodom roba koje se razmenjuju: »Robe ne mogu ići same na tržište niti se razmenjivati. Da bi ove stvari dovodili u uzajamni odnos kao robe, moraju se njihovi čuvari držati jedan prema drugom kao lica čija volja obitava u tim stvarima...«[33]) To znači da sistem robnog privređivanja zahteva pravo svojine na robi, iako njega nema, kao što je slučaj sa društvenom svojinom, treba priznati neko drugo pravo koje se u našoj pravnoj teoriji zvalo najpre pravo upravljanja, zatim pravo korišćenja ili pravo raspolaganja. Profesor Gams, koji stoji na ovom stanovištu smatra da to pravo, budući građansko-pravni izraz društvene svojine može imati svoj pandan državinu tog prava.[34]) Ona postoji onda kada organ pravnog lica, ili drugo ovlašćeno lice vrši u ime i za račun organizacije udruženog rada faktičke radnje na jednoj stvari, koje su sadržina prava raspolaganja, onda ta organizacija udruženog rada ima državinu prava raspolaganja na toj stvari. Po profesoru Gamsu državina prava raspolaganja već dugo postoji i u našoj sudskoj praksi.

Ovakav prilaz društvenoj svojini omogućava rimsku konstrukciju državine, i tako gledano čini se da je trebalo zadržati ovaj pojam i posle donošenja pomenutog Zakona, pogotovu što se za režim prava svojine pokazuje kao pogodan.

Međutim, iz društvene svojine se po Ustavu i Zakonu o udruženom radu ne izvodi ni jedno ovlašćenje za koje se može reći da je pretežno stvarno pravo. Što se tiče prava raspolaganja, koje se vezuje za osnovnu organizaciju udruženog rada, teško je reći da je to subjektivno pravo koje može imati svoj pandan u državini prava raspolaganja.

S druge strane društvena svojina u ovoj fazi svoga razvoja, omogućava niz ovlašćenja i obaveza koja se vezuju za radne ljude kao osnovne nosioce samoupravnog proizvodnog odnosa. To je pravo rada kao kompleksno pravo iz koga dalje proizilaze pravo upravljanja, korišćenja i raspolaganja. (Ovlašćenje raspolaganja je veoma ograničeno pravo zbog čega se i po kvalitetu i po obimu razlikuje od istog takvog ovlašćenja kod privatne svojine).

Pravo rada koje se javlja kao okvir za niz veoma različitih ovlašćenja i obaveza predpostavlja i odnos radnih ljudi prema stvari kao unutrašnji odnos i kao uslov odnosa radnih ljudi u osnovnoj organizaciji udruženog rada, ali i šire povodom društvenih sredstava. Taj odnos nije pravni odnos, već faktički, ali on bitno utiče na postojanje samog pravnog odnosa. Kod prava rada to je naročito važno jer je rad osnov svih ovlašćenja povodom rezultata toga rada. Prema tome, za prisvajanje u režimu društvene svojine sam proces spajanja rada i sredstava kao faktički postaje isključivi kriterijum u raspodeli rezultata rada. Zaštita ovog odnosa može se veoma uspešno ostvariti kroz državinsku zaštitu. Radnim ljudima nije svejedno da li mogu nesmetano da koriste društvena sredstva i prisvajaju rezultate svoga rada ili su im ona odu-

[33]) Karl Marks: Kapital, tom I.
[34]) Gams Dr. Andrija: Cit. delo str. 185.

zeta, odnosno, bivaju ometeni u ekonomskom iskorišćavanju stvari. Naime, društvena sredstva su primarno raspodeljena u osnovne organizacije udruženog rada ili radne organizacije ili u druge oblike udruživanja rada i sredstava. Iako ona nisu u svojini tih subjekata radni ljudi svoja prava i obaveze ostvaruju u okviru ovih organizacionih oblika robne privrede i otuda potreba za zaštitom kada sredstva bez osnova pređu u drugo društveno pravno lice. Na ovoj ideji izgrađena je imovinska zaštita društvene svojine kroz vindikacionu i negatornu tužbu, a to je osnov i državinske zaštite.

Državinska zaštita društvene svojine, a razume se i imovinska izgubiće svaki smisao kada društvena sredstva postanu puka pretpostavka rada, slobodna od svakog ex ante utvrđenog »pripadništva«, dotle, državina, taj stari institut »predsvojinske ere« može da igra važnu ulogu kao instrument u ostvarivanju načela nagrade prema radu u socijalističkom društvu. Pri tome, rimska konstrukcija državine nije bila ništa manje pogodna od moderne konstrukcije.

Dr Radmila Kovačević-Kuštrimović
professeur agrégé

QUELLE CONSTRUCTION DE LA POSSESSION?

La possession est la pouvoir effectif sur la chose, à la différence de la propriété qui est le pouvoir juridique. Quand une personne exerce le pouvoir économique — effectif sur la chose (détient la chose, l'utilise, recueille les fruits, etc.), elle peut le faire parce qu'elle est investie de ce pouvoir. Mais le pouvoir effectif sur la chose ne doit pas découler d'un certain droit subjectis; le voleur a aussi la possession, ainsi que la personne qui a acheté la chose du voleur, le trouveur de la chose etc.

Dans la théorie juridique sont connues deux notions de la possession ou deux constructions de la notion de la possession. L'une est la construction romaine ou subjective qui exige pour la notion de la possession deux éléments: le pouvoir effectif sur la chose (corpus) et la volonté de se comporter en maître (animus rem sibi habendi) envers la chose. La deuxième construction pour la notion de la possession considère comme suffisant seulement le pouvoir effectif sur la chose (corpus). C'est ce que l'on appelle la construction objective ou moderne de la chose.

Notre loi relative auä rapports de propriété juridiques a accekté la deuxième construction de la notion de la possession, en dépit de la tradition de notre ordre juridique dans lequel était appliquée souverainement jusqu'à une époque récente la construction romaine ou classique de la possession.

En analysant l'une et l'autre construcion de la notion de la possession, ainsi que les raisons qui pouvaient être relevantes à l'occasion de l'adoption de cette nouveauti, nous sommes arrivés aux conclusions suivantes.

La construction moderne ou objective de la possession ne représente pas une nouvelle solution par rapport à la notion classique de la possession, car elle s'appuie entièrement sur cette notion, en différant d'elle seulement en ce qui concerne le mode suivant lequel elle traite la présence de la volonté (animus) dans la notion de la possession.

Ensuite, la construction objective de la possession ne se produit pas dans le but de l'amélioration de la construction romaine, dans le vrai sens technique, à cause de quoi elle ne mérite pas l'épithète de construction modene. Elle est plus ou moins l'expression de la nécessité de la société allemande (où elle a été adoptée la première fois), de ses spécificités dans les rapports socio-économiques et dans le sistème juridique.

Enfin, il paraît que notre législateur n'avait pas suffisamment de raisons justifiées pour adopter ces constructions de la notion de la possession. En effet, dans le secteur du droit de propriété (anquel se rapporte cette Loi) les rapports juridiques qui s'établissent n'exigent pas une plus large protection de la possession de celle qui dérivait de la notion classique de la possesion.

En ce qui concerne la propriété sociale il existe, un grand nombre de dilemmes au sujet de la possibilité de la possession en tant qu'institution autonome. Cependant, les raisons qui sont exposées dans cette étude mettent en évidence que la notion romaine de la possession n'est pas moins adéquate à la possesion des moyens sociaux que la notion qu'on appelle la notion moderne de la possession.

Dr DARA MILENOVIĆ, docent

ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA KAO SUBJEKTI PRIVREDNOG PROMETA

Ugovorne strane iz ugovora u privredi su najčešće organizacije udruženog rada koje ove poslove obavljaju kao svoju privrednu delatnost. Pored organizacija udruženog rada, subjekti privrednog prometa su: društveno-političke zajednice, društveno-političke organizacije, samoupravne interesne zajednice, mesne zajednice i druga društveno pravna lica u pogledu društvenih sredstava kojima upravljaju radni ljudi u tom društveno pravnom licu. Predmet naše pažnje u ovom radu su organizacije udruženog rada (osnovna organizacija udruženog rada, radna organizacija i složena organizacija udruženog rada) kao subjekti privrednog predmeta. U cilju celovitosti izlaganja o organizacijama udruženog rada kao subjektima privrednog prometa, izvršićemo analizu subjekata privrednog prometa u periodu od 1946. godine (od donošenja Osnovnog zakona o državnim privrednim preduzećima) do danas. Radi preglednosti, izlaganje smo podelili u nekoliko odeljaka: 1) subjekti privrednog prometa prema Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima iz 1946. godine, 2) subjekti privrednog prometa prema Osnovnom zakonu o preduzećima iz 1965. godine i prema tekstu noveliranog Osnovnog zakonu o preduzećima iz 1968. godine, 3) subjekti privrednog prometa prema Ustavnim amandmanima iz 1971. godine i prema Zakonu o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada i 4) subjekti privrednog prometa prema Ustavu SFRJ i prema Zakonu o udruženom radu.

1) Subjekti privrednog prometa prema Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima

Prema Osnovnom zakonu o državnim privrednim preduzećima državno privredno preduzeće je bilo subjekt u privrednim odnosima. Ono je imalo status pravnog lica (čl. 2 st. 1). Upisom u registar kod nadležnih finansijskih organa državno privredno preduzeće je sticalo pravni subjektivitet. Pošto je nosilac prava svojine na imovini državnih privrednih preduzeća bila država (čl. 1 st. 2), državno privredno preduzeće je bilo samo formalno pravno lice. Imovina preduzeća, kao deo opšte državne imovine, poveravana je konkretnom preduzeću na operativno upravljanje.

»Priznavanje svojstva pravnog lica državnim privrednim preduzećima znači njihovo pravno osamostaljenje, znači priznavanje da svako

državno privredno preduzeće predstavlja subjekta prava, pa da prema tome može biti nosilac prava i obaveza, da može, kao subjekt prava, posebno kao ugovorna strana, učestvovati punovažno i samostalno, u granicama određenim pravilima, uopšte, i to uvek ono kao takvo, u svoje ime i za svoj račun«.[1] Za obaveze nastale u vršenju poslovanja preduzeće je odgovaralo isključivo imovinom koja mu je data na operativno upravljanje (čl. 2 st. 2). Za obaveze preduzeća nisu odgovarali: država, niti, pak, organ pod čijim se administrativno-operativnim rukovodstvom nalazilo određeno preduzeće. Međutim, ni državno privredno preduzeće nije odgovaralo za obaveze države. Jer, »imovina državnih privrednih preduzeća je izdvojena za izvršenje određenih zadataka, i dok se ona takvom tretira ona služi samo i jedino za izvršenje tih zadataka, a to znači da se iz nje ne mogu naplaćivati ostale obaveze države već samo obaveze zasnovane zakonima i pravilima saglasnim radom samo i jedino tog preduzeća, preduzeća čija je imovina u pitanju«.[2]

Uredbom o osnivanju preduzeća i radnji od 1953. godine predviđalo se da se kao subjekti u privrednom prometu mogu pojaviti preduzeća i radnje.

2) Subjekti privrednog prometa prema Osnovnom zakonu o preduzećima od 1965. godine i prema noveliranom tekstu Osnovnog zakona o preduzećima od 1968. godine

Donošenjem Osnovnog zakona o preduzećima[3] napušta se univerzalistička koncepcija pravnog lica preduzeća i prelazi se na tzv. pluralističku koncepciju pravnog lica preduzeća.

Šta je to pluralizam, odnosno pluralistička koncepcija pravnog lica preduzeća?

Termin »pluralizam« potiče od latinske reči »pluralis« što znači množinski, u množini. Ovaj termin, dakle, označava postojanje množine, većine.[4] Pluralistička koncepcija pravnog lica preduzeća znači, da preduzeće više nije jedini, isključivi, pravni subjekt privrednog prometa. Pravni subjektivitet su stekli i delovi združenog preduzeća. Organizacije u sastavu združenog preduzeća dobile su pravni subjektivitet (čl. 92 st. 2 Osnovnog zakona o preduzećima). Tako su organizacije u sastavu združenog preduzeća postale samostalne i samoupravne celine u okviru združenog preduzeća. Pravni subjektivitet su stekle ipso iure istovremeno sa združenim preduzećem (čl. 99 Osnovnog zakona o preduzećima). Organizacije su u privrednom prometu nastupale u svoje ime i za svoj račun. Statutom združenog preduzeća ili ugovorom zaključenim na osnovu statuta moglo se predvideti da je za zaključivanje određenih vrsta ugovora organizaciji potrebna prethodna saglasnost radničkog saveta združenog preduzeća. Na primer, za zaključenje ugovora o kreditu za

---

[1] Borislav Blagojević: Pravni položaj i pravni poslovi državnih privrednih preduzeća, Beograd, 1947 god., str. 38.

[2] Borislav Blagojević: Isto, str. 146.

[3] »Službeni list SFRJ«, br. 17/65.

[4] Milan Vujaklija: Leksikon stranih reči i izraza, Beograd, 1954. god., str. 735.

investiciona ulaganja tražila se saglasnost radničkog saveta združenog preduzeća (čl. 104 Osnovnog zakona o preduzećima).

Pluralistička koncepcija pravnog lica združenog preduzeća je naša specifičnost. Ona je rezultat intenzivnog razvoja našeg društveno-ekonomskog sistema u kome donošenjem Osnovnog zakona o preduzećima započinje proces decentralizacije sredstava i samoupravljanja.

Prelaskom na tzv. pluralističku koncepciju pravnog lica združenog preduzeća, zakonodavac je u Osnovnom zakonu o preduzećima ustanovio novi pravni institut — institut odgovornosti za drugog (članovi 102 i 103 Osnovnog zakona o preduzećima). Dakle, institut odgovornosti za drugog je posledica pluralizma pravnog subjektiviteta. Dodeljivanjem pravnog subjektiviteta organizacijama združenog preduzeća (od strane zakonodavca) nisu smela da budu oštećena treća lica niti ugrožena sigurnost privrednog prometa. U tom smislu, za preuzete obaveze združeno preduzeće je odgovaralo sredstvima zajedničkih fondova preduzeća (čl. 103 Osnovnog zakona o preduzećima). Ukoliko se obaveze združenog preduzeća nisu mogle izvršiti iz sredstava zajedničkih fondova združenog preduzeća; za namirenje ovih obaveza solidarno su odgovarale organizacije u sastavu združenog preduzeća (čl. 103 Osnovnog zakona o preduzećima).

Organizacija u sastavu združenog preduzeća je imala status pravnog lica. Ona je samostalno, u svoje ime i za svoj račun, istupala u privrednom prometu. Organizacija je odgovarala za preuzete obaveze (čl. 102 st. 3 Osnovnog zakona o preduzećima). Ukoliko se obaveze nisu mogle izvršiti iz sredstava organizacije, one su se namirivale iz sredstava združenog preduzeća. U slučaju da su ona bila nedovoljna, odgovarale su i druge organizacije u sastavu združenog preduzeća (čl. 102 st. 4 Osnovnog zakona o preduzećima). Preduzeće i organizacije u sastavu združenog preduzeća su imale pravo regresa od organizacije — dužnika čiji je dug izmiren (čl. 102 Osnovnog zakona o preduzećima).

Koncepcija pluraliteta pravnog lica preduzeća je bila u većem obimu primenjena u noveliranom tekstu Osnovnog zakona o preduzećima od 1968. godine. Novelirani tekst Osnovnog zakona o preduzećima je ustanovio jedan novi pravni institut — organizaciju udruženog rada.[5] Organizacija udruženog rada, kao generički pojam, označava sve vrste delova preduzeća. Transformacija preduzeća je nastala kao rezultat intenzivnog razvoja samoupravljanja u našim društveno-ekonomskim odnosima. Postalo je izvesno da se samoupravljanje radnika na nivou preduzeća ne može uspešno ostvarivati. Samoupravljanje radnika se svodilo na rad organa upravljanja u preduzeću. Trebalo je, dakle, omogućiti radnicima da potpunije i doslednije ostvaruju samoupravljanje u preduzeću. Rešenje je pronađeno u ustanovljenju instituta organizacije udruženog rada. U okviru organizacije udruženog rada radnicima je pružena mogućnost da uspešnije samoupravljaju.

---

[5] Termin »organizacija udruženog rada« prvi put je upotrebljen u Osnovnom zakonu o utvrđivanju i raspodeli dohotka u radnim organizacijama (»Službeni list SFRJ«, br. 32/68), a onda ga je preuzeo Zakon o izmenama i dopunama Osnovnog zakona o preduzećima i Amandman XV.

Zakon je predviđao tri tipa organizacija udruženog rada u sastavu preduzeća: samostalnu organizaciju udruženog rada sa svojstvom pravnog lica, samostalnu organizaciju udruženog rada bez svojstva pravnog lica i organizaciju udruženog rada sa drukčijim obimom samoupravnih prava (čl. 9 Osnovnog zakona o preduzećima). Za naše razmatranje je najznačajnija samostalna organizacija udruženog rada sa svojstvom pravnog lica. Status organizacije udruženog rada — pravnog lica mogao je steći deo preduzeća u kome su radnici: samostalno sticali i raspoređivali dohodak, odlučivali o korišćenju i raspolaganju sredstvima i u kome su postojale mogućnosti za samostalno istupanje na tržištu s obzirom na prirodu proizvoda ili usluga koje pruža.

Samostalna organizacija udruženog rada sa svojstvom pravnog lica je imala sledeća obeležja: samostalno je istupala na tržištu, imala je: naziv u kome je bila sadržana i firma preduzeća, pravo na zaštitu naziva, organe upravljanja određene statutom preduzeća, odlučivala je o korišćenju i raspolaganju sredstvima koje je imala, u pogledu vođenja knjigovodstva imala je ista prava i obaveze kao i preduzeće, samostalno je donosila svoj završni račun i periodične obračune, itd.[6]

Preduzeće je bilo ovlašćeno (čl. 31 Osnovnog zakona o preduzećima od 1968. godine) da statutom ili ugovorom zaključenim na osnovu statuta utvrđuje: obim samoupravnih prava organizacija udruženog rada, uslove za njihovo sticanje i međusobne odnose organizacija udruženog rada. Noveliranim Osnovnim zakonom o preduzećima statutu, kao osnovom pravnom aktu preduzeća, dat je veći značaj. Postao je izvor prava za regulisanje unutrašnjih odnosa u preduzeću, koji su do donošenja noveliranog Osnovnog zakona o preduzećima bili regulisani zakonom.

Organizaciona struktura preduzeća bila je odraz potreba njegovih radnih ljudi. Bilo je preduzeća u kojima su sve samostalne organizacije udruženog rada imale status pravnog lica. Ona su podsećala na združena preduzeća. Bilo je i takvih preduzeća u kojima ni jedna samostalna organizacija udruženog rada nije imala status pravnog lica, gde se kao pravni subjekt pojavljivalo preduzeće. I na kraju, postojala su preduzeća u kojima su neke samostalne organizacije udruženog rada imale svojstvo pravnog lica, a druge nisu.

Samostalne organizacije udruženog rada — pravna lica, kao i organizacije u sastavu združenog preduzeća, su kao pravna lica imale prava i obaveze utvrđene zakonom, statutom i ugovorom. Između preduzeća, kao celine, i samostalne organizacije udruženog rada — pravnog lica postojala je povezanost koja se ispoljavala u sledećem: članovi najviših organa upravljanja preduzeća birani su iz radnih zajednica organizacija udruženog rada u sastavu preduzeća, statut preduzeća je bio zajednički akt za preduzeće i organizacije u njegovom sastavu, plan preduzeća je bio obavezan i za samostalne organizacije udruženog rada — pravna lica, kao i za druge organizacije udruženog rada u sastavu preduzeća, itd.

---

[6] Branislav Ivanović: Međusobni odnosi organa organizacija udruženog rada povodom održavanja poslovnog saobraćaja s trećima, Pravni zbornik, 1971. god., br. 1—2, str. 32.

Promene do kojih je dolazilo u organizacionoj strukturi preduzeća imale su uticaja, između ostalog, i na institut odgovornosti. Zakonodavac je, prilikom regulisanja odgovornosti u pravnim aktima, vodio računa o interesima poverilaca. On se trudio da svojim rešenjima pruži adekvatnu zaštitu poveriocima, a samim tim da pojača sigurnost u privrednom prometu.

Za preuzete obaveze samostalna organizacija udruženog rada — pravno lice je odgovarala (prema čl. 36 st. 1 Osnovnog zakona o preduzećima) do visine vrednosti sredstava koja koristi i kojima raspolaže, sredstvima koja je iz svog dohotka ili iz svojih fondova unela u zajedničke fondove preduzeća i sredstvima koja je uložila u druge samostalne organizacije — pravna lica u sastavu preduzeća, osim onih koja je na njih prenela na osnovu isporučenih proizvoda i izvršenih usluga.[7] U slučaju kad samostalna organizacija udruženog rada — pravno lice nije mogla da izvrši obaveze iz svojih sredstava, postojala je mogućnost da za obaveze samostalne organizacije udruženog rada — pravnog lica odgovaraju: preduzeće i druge samostalne organizacije — pravna lica (čl. 36b st. 2 Osnovnog zakona o preduzećima).

Supsidijarna odgovornost preduzeća i samostalne organizacije udruženog rada — pravnog lica postojala je: 1) u slučaju da je takva odgovornost bila predviđena statutom ili ugovorom, i 2) ako se obaveze nisu mogle izvršiti iz imovine glavnog dužnika — samostalne organizacije udruženog rada — pravnog lica.

Za preuzete obaveze preduzeće je odgovaralo do visine vrednosti sredstava preduzeća (zajednički fondovi i druga sredstva preduzeća) — član 36v Osnovnog zakona o preduzećima. U slučaju da se obaveze preduzeća nisu mogle namiriti iz sredstava preduzeća, samostalne organizacije udruženog rada — pravna lica u sastavu preduzeća odgovarale su solidarno (čl. 36v Osnovnog zakona o preduzećima). Odredbe člana 36v Osnovnog zakona o preduzećima su imale imperativni karakter, pa se odgovornost samostalnih organizacija udruženog rada — pravnih lica nije mogla isključiti.[8]

3. Subjekti privrednog prometa prema Ustavnim amandmanima od 1971. godine i prema Zakonu o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada

Ustavnim amandmanima od 1971. godine u potpunosti je izvršena decentralizacija samoupravljanja u preduzećima. U žiži svih odnosa, na koje se primenjuju Amandmani, nalazi se slobodni i samostalni radnik. Ostvarujući Ustavom im dato pravo rada društvenim sredstvima, radnici udružuju svoj rad u osnovnoj organizaciji, osnovnoj ćeliji samoupravljanja.

---

[7] Presuda Vrhovnog privrednog suda Sl—538/70, od 17. septembra 1970, Informator, 1971. god., br. 1774, str. 17.

[8] Prema Osnovnom zakonu o preduzećima postojale su: zakonska, statutarna i udovorna odgovornost.

Osnovna organizacija je osnovna ćelija društveno-ekonomskog sistema. Ona predstavlja deo radne organizacije. Osnovna organizacija predstavlja samoupravnu, radnu i ekonomsku celinu. Njeni rezultati rada se mogu potvrditi kao vrednost na tržištu ili u okviru radne organizacije čiji su deo (Amandman XXI t. 2, st. 2). Osnovna organizacija ne može da postoji samostalno, van radne organizacije. Ona je deo radne organizacije (koja je stupila na mesto preduzeća). Radna organizacija predstavlja prvi stepenik u udruživanju rada i sredstava. Znači, delovi radne organizacije — osnovne organizacije, pošto ne mogu da postoje samostalno (izvan radne organizacije), obavezne su da se udruže u radnu organizaciju. Međusobna prava i obaveze osnovnih organizacija, odnosno osnovnih organizacija i radne organizacije bila su regulisana samoupravnim sporazumom o udruživanju (Amandman XXII t. 1; st. 2).

Donošenjem Ustavnih amandana 1971. godine započinje proces samoupravnog organizovanja udruženog rada. Ovaj proces se manifestovao u određenim oblicima udruživanja rada i sredstava. Postojanje ovih organizacionih oblika je nužnost socijalističke robne proizvodnje. Preko ovih organizacionih oblika radnici, odnosno radni ljudi se pojavljuju kao društveno-ekonomska kategorija u procesu društvene reprodukcije.[9]

U Ustavnim amandmanima (1971. god.) se ističe da je osnovna organizacija nosilac prava i obaveza koje joj pripadaju na osnovu ustava, zakona i samoupravnog sporazuma o udruživanju. Međutim, Amandmani nisu rešili pitanje pravnog subjektiviteta osnovne organizacije. Oni su, dakle, regulisanje pitanja pravnog subjektiviteta osnovne organizacije prepustili autonomnom aktu radne organizacije — samoupravnom sporazumu o udruživanju.[10]

U pravnoj teoriji su se pojavila različita shvatanja o pravnom subjektivitetu osnovne organizacije. Za sva ta shvatanja zajedničko je da prihvataju pluralističku koncepciju pravnog subjektiviteta radne organizacije. Spor oko pravnog subjektiviteta osnovne organizacije se vodio, upravo, zbog odgovornosti osnovne organizacije. Jer, ako je osnovna organizacija pravno lice, ona mora da odgovara za obaveze. I obrnuto. Ako osnovna organizacija nije pravno lice, ona ne može samostalno, u svoje ime i za svoj račun, istupati u privrednom prometu. Ne može, dakle, preuzimati obaveze. Pitanje njene odgovornosti se ne postavlja.

Po jednom shvatanju, za pravni subjektivitet osnovne organizacije bitna su ovlašćenja osnovne organizacije u pravnom prometu. Ovlašćenja osnovne organizacije se regulišu samoupravnim sporazumom o udruživanju. Pravni subjektivitet se pretpostavlja na osnovu celokupnog pravnog položaja osnovne organizacije.[11] Zato se predlaže potpuno napuštanje sistema određivanja pravnog subjektiviteta pravnom normom.

---

[9] Ljubisav Marković: Ekonomsko uređenje — rani socijalizam, Beograd, 1971. god., str. 125.

[10] Mihajlo Velimirović: Pravni subjektivitet djelova preduzeća, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1973. god, br. XXI, str. 14.

[11] Leon Geršković: Neposredna primena ustavnih amandmana u organizacijama udruženog rada, Beograd, 1971. god., str. 143.

Udružujući svoj rad sa društvenim sredstvima radnici proizvode robu ili, pak, vrše usluge. Status pravnog lica pripada, kao izvorno pravo, osnovnoj organizaciji zato što proizlazi iz proizvodnog odnosa.[12]

Po drugom shvatanju, pravni subjektivitet osnovne organizacije je unutrašnji (samoupravni) i spoljni (tržišni). Ustavnim amandmanima osnovnoj organizaciji nije priznat pravni subjektivitet, tako da se one ne mogu ex constitutione smatrati pravnim licima. Da bi jedna društvena tvorevina stekla status pravnog lica treba da ispuni pravom predviđene uslove. Međutim, sve osnovne organizacije ne ispunjavaju te uslove. Pošto za osnovne organizacije ti uslovi nisu utvrđeni, a za radnu jesu, uzima se da je radna organizacija uvek pravni subjekt odnosa koji su vezani za tržište.[13]

Status pravnog lica je mogao biti dat osnovnoj organizaciji samoupravnim sporazumom o udruživanju. Kako je radna organizacija bila pravni subjekt ex constitutione, osnovna organizacija i kad je na osnovu samoupravnog sporazuma o udruživanju dobijala pravni subjektivitet nije bila samostalni pravni subjekt. Njen pravni subjektivitet je zavisio od radne organizacije. Kao nosilac samoupravnog subjektiviteta, osnovna organizacija je bila samostalni nosilac prava i dužnosti.

Nesporazum oko pravnog subjektiviteta osnovne organizacije je otklonjen donošenjem Zakona o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada. Odredbama ovog Zakona (čl. 2) bilo je predviđeno, da je svaka organizacija udruženog rada pravno lice sa pravima i obavezama koje joj pripadaju na osnovu ustava, zakona i samoupravnog sporazuma o udruživanju. Donošenjem Zakona o konstituisanju osnovna organizacija je postala pravno lice ex lege. Svojstvo pravnog lica je neodvojivo od organizacije udruženog rada. Ona ga se ne može odreći niti preneti na drugu organizaciju udruženog rada.[14]

4. Subjekti privrednog prometa prema Ustavu SFRJ i prema Zakonu o udruženom radu

Ustavom SFRJ od 1974. godine izričito se određuje pravni subjektivitet organizacija udruženog rada. U članu 45 Ustava SFRJ stoji da, »osnovna organizacija udruženog rada, njihove zajednice i drugi oblici udruživanja organizacija udruženog rada... pravna su lica sa pravima, obavezama i odgovornostima koje imaju na osnovu ustava, zakona i samoupravnog sporazuma o udruživanju, odnosno akta o osnivanju«. Sličnu odredbu sadrži i Zakon o udruženom radu (čl. 37). Iz odredbe člana 37 Ustava SFRJ proizlazi da se prerogativi pravnog lica ne utvrđuju više samo zakonom, već i samoupravnim sporazumom o udruživanju. Na taj način se ostvaruje jedno od osnovnih načela u

---

[12] Milan Brkić: Osvrt na uređenje nekih odnosa u oblasti udruženog rada, Beograd, 1971., str. 143.

[13] Vladimir Jovanović: Statusna pitanja organizacija udruženog rada, Zagreb, 1971. god., str. 27 i 30.

[14] Mihajlo Velimirović: Pravni subjektivitet djelova preduzeća, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, 1973. god., br. XXI, str. 15.

našem društveno-ekonomskom sistemu, načelo autonomnog regulisanja statusnopravne materije od strane udruženih radnika u osnovnim i drugim organizacijama udruženog rada. Odredbama samoupravnog sporazuma o udruživanju regulišu se osnovna pitanja statusnopravnog položaja organizacije udruženog rada: firma i sedište radne organizacije, delatnost osnovnih organizacija i delatnost radne organizacije, zajednički poslovi i interesi koji se ostvaruju u radnoj organizaciji udruživanje sredstava i njihova namena, koordiniranje procesa rada, o međusobnim odnosima osnovnih organizacija i njihovim pravima, obavezama i odgovornostima u pravnom prometu, o oblicima i uslovima ostvarivanja odgovornosti radne organizacije i njenim ovlašćenjima u pravnom prometu koji se vrši za osnovne organizacije, itd. (čl. 372, st. 1 Zakona o udruženom radu). Dakle, zakonodavac je postavio okvire, dao načela, principe. Udruženi radnici u organizacijama udruženog rada samostalno i ravnopravno, u okvirima postavljenim zakonom, putem svojih normativnih akata (u prvom redu putem samoupravnog sporazuma o udruživanju) regulišu pitanja značajna za pravni položaj kako njihove organizacije udruženog rada, tako i organizacije udruženog rada u koju su udruženi, čiji su deo. Odredbe samoupravnog sporazuma o udruživanju predstavljaju materijalizovanu volju udruženih radnika u organizacijama udruženog rada. One se upisuju u sudski registar. Momentom upisa u sudski registar odredbe samoupravnog sporazuma o udruživanju proizvode pravno dejstvo prema trećim licima.

Donošenjem Zakona o udruženom radu zaokružen je proces pravnog regulisanja subjekata privrednog prava. Tako je okončana značajna etapa u razvoju našeg privrednog sistema. Navešćemo neke karakteristike ovog perioda intenzivnog razvoja društveno-ekonomskih odnosa koji je započeo donošenjem Ustavnih amandmana 1971. godine.

1) Jedna od osnovnih karakteristika ovog perioda je napuštanje tzv. »preduzetničke« koncepcije subjekata društveno-ekonomskih odnosa i prelazak na tzv. »radno-dohodovnu« koncepciju. Umesto preduzeća, osnovni subjekt u društveno-ekonomskim odnosima postaje radnik u osnovnoj organizaciji udruženog rada. On raspolaže društvenim sredstvima. Kako grupa udruženih radnika ne može neposredno istupati na tržištu, to osnovna organizacija ima pravo raspolaganja prema trećim licima i, kao pravno lice, istupa na tržištu.

Osnovna organizacija je osnovni učesnik u prometu roba i vršenju privrednih usluga. Radnici udruženi u osnovnu organizaciju u »ostvarivanju prava rada društvenim sredstvima... imaju u pogledu korišćenja, upravljanja i raspolaganja društvenim sredstvima prava, obaveze i odgovornosti utvrđene zakonom i samoupravnim opštim aktom u skladu sa zakonom« (čl. 230 Zakona o udruženom radu). Oni koriste društvena sredstva i njima raspolažu u skladu sa prirodom i namenom tih sredstava (čl. 231 Zakona o udruženom radu). Vršeći pravo raspolaganja društvenim sredstvima radnici donose odluke o otuđenju, odnosno pribavljanju određenih društvenih sredstava. Osnovna organizacija, kao društveno pravno lice, stupa u pravni promet u vezi društvenih sredstava kojima upravljaju i raspolažu radnici udruženi u osnovnoj organizaciji.

U vezi sa promenama do kojih je došlo u pravnom položaju organizacija udruženog rada postavlja se pitanje, šta je danas radna organizacija?

Prema Ustavu SFRJ (čl. 35) radna organizacija je samostalna organizacija radnika udruženih u osnovne organizacije koje su povezane zajedničkim interesima u radu ili su, pak, neposredno povezani jedinstvenim procesom rada. Isto rešenje sadrži i Zakon o udruženom radu (čl. 346 st. 1). Kroz radnu organizaciju se izražava zajedništvo ciljeva i interesa osnovnih organizacija u sastavu radne organizacije u čitavom nizu značajnih pitanja: obezbeđenje zajedničkih planova razvoja, stvaranje uslova za veću stabilnost u poslovanju osnovnih organizacija, ostvarivanje samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa, usaglašavanje interesa osnovnih organizacija, itd.[15] Koji će se zajednički interesi ostvarivati u radnoj organizaciji, u čemu će se manifestovati to zajedništvo — to su pitanja o kojima odlučuju radnici u osnovnim organizacijama. Slobodno i ravnopravno, putem samoupravnog sporazuma o udruživanju u radnu organizaciju, radnici će odrediti zajedničke poslove, odnosno zajedničke interese i ciljeve koji će se ostvarivati na nivou radne organizacije.[16] Na taj način ostvaruje se osnovni uslov postojanja radne organizacije.

Radna organizacija, koja u svom sastavu nema osnovne organizacije, u privrednom prometu ima isti položaj kao i osnovna organizacija (čl. 347 st. 2 Zakona o udruženom radu).

Kao učesnici privrednog prometa pojavljuju se i radne organizacije koje u svom sastavu imaju osnovne organizacije, odnosno složene organizacije udruženog rada.

Samoupravnim sporazumom o udruživanju osnovne organizacije mogu ovlastiti radnu organizaciju da za njih istupa u privrednom prometu.[17]

---

[15] Videti Vladimir Jovanović: Enciklopedija imovinskog prava i prava udruženog rada, T. I, Beograd, 1978. god., str. 581—582.

[16] U tom smislu, Vladimir Jovanović kaže: »da danas radna organizacija predstavlja ono što će osnovne organizacije udruženog rada odlučiti da bude«, Oblici samoupravnog organizovanja udruženog rada, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1976. god., br. 4, str. 281.

[17] Samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju industriju azbestnih proizvoda FIAZ, Prokuplje

čl. 58

st. 3 Osnovne organizacije udruženog rada prenose pravo na radnu organizaciju u čijem su sastavu da za njihov račun zaključuje ugovore i preduzima druge pravne radnje u pravnom prometu sa trećim licima u okviru zajednički udruženih sredstava.

Samoupravni sporazum o udruživanju osnovnih organizacija udruženog rada u radnu organizaciju duvanska industrija »Ništabak«

čl. 20

Radna organizacija u pravnom prometu sa trećim licima ovlašćena je da zaključuje u svoje ime a za račun udruženih osnovnih organizacija sledeće pravne poslove:

— ugovor o obezbeđenju finansijskih sredstava,
— zaključenje ugovora o obezbeđenju deviznih sredstava i opreme,
— zaključivanje sporazuma o udruživanju rada i sredstava.

Radna organizacija može istupati u privrednom prometu: 1) u svoje ime i za svoj račun, 2) u svoje ime a za račun osnovnih organizacija i 3) u ime i za račun jedne od njenih osnovnih organizacija.

Posebnu pažnju zaslužuje slučaj kad jedna radna organizacija istupa u privrednom prometu u svoje ime i za svoj račun. U takvom slučaju radna organizacija istupa u privrednom prometu za račun svojih osnovnih organizacija. Ovakav zaključak proizlazi iz sledećeg: 1) ekonomski efekti zaključenog ugovora pripadaju osnovnim organizacijama u sastavu radne organizacije, 2) preko radne organizacije ostvaruju se zajednički ciljevi, interesi udruženih osnovnih organizacija, 3) sredstva kojima raspolaže radna organizacija su udružena sredstva njenih osnovnih organizacija, i 4) dohodak se ne ostvaruje na nivou radne organizacije, već u okviru osnovnih organizacija. Iz analize suštine odnosa nameće se zaključak, da je istupanje radne organizacije u svoje ime i za svoj račun u suštini isto što i istupanje u svoje ime a za račun osnovnih organizacija. Razlika između ova dva načina istupanja radne organizacije u privrednom prometu je, dakle, formalna. Ova činjenica je značajna za pitanje odgovornosti osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije. Osnovne organizacije, obzirom na rečeno, trebale bi da prilikom regulisanja pitanja odgovornosti za obaveze radne organizacije predvide istu odgovornost (vrstu i obim odgovornosti) za obaveze koje nastanu istupanjem radne organizacije u svoje ime i za svoj račun i u svoje ime a za račun osnovnih organizacija. Međutim, u praksi se ovo pitanje različito rešava. Na primer, u jednom samoupravnom sporazumu o udruživanju, osnovne organizacije su predvidele da za obaveze »svoje« radne organizacije, koje nastanu iz obavljanja poslova za osnovne organizacije, odgovaraju solidarno. Za obaveze radne organizacije koje nastanu u vezi sa vršenjem poslova za koje su osnovne organizacije udružile sredstva, osnovne organizacije su ustanovile odgovornost udruženim sredstvima.[18] Smatramo da ovakav stav osnovnih organizacija nije ispravan. Ograničenje odgovornosti osnovnih organizacija za slučaj kada radna organizacija istupa u svoje ime i za svoj račun je neopravdano. Navodi na zaključak da osnovne organizacije nisu zainteresovane za ostvarivanje zajedničkih interesa i ciljeva. Istupanjem radne organizacije u svoje ime i za svoj račun vrši se ostvarivanje zajedničkih ciljeva i interesa udruženih osnovnih organizacija. Čini se da osnovne organizacije zaboravljaju da ekonomski efekti ugovora koje radna organizacija zaključi u svoje ime i za svoj račun pripadaju njima. Smatramo da bi slučajevima kada radna organizacija istupa u svoje ime i za svoj račun i u svoje ime a za račun osnovnih organizacija najviše odgovarala neograničena solidarna odgovornost osnovnih organizacija. Međutim, s obzirom na načelo autonomnog regulisanja odgovornosti od strane organizacija udruženog rada, radnici u osnovnim

---

Samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju fabriku obojenih metala »Đuro Salaj« iz Niša.

čl. 5

st. 2 Osnovne organizacije poveravaju i ovlašćuju radnu organizaciju da u svoje ime i za njihov račun obavlja poslove spoljnotrgovinskog prometa i to...

[18] Rešenje Višeg privrednog suda Srbije, Pž—2955/77, od 23. septembra 1977. godine, Privredno pravni priručnik, 1978. god., br. 1, str. 60.

organizacijama će se, prilikom regulisanja pitanja odgovornosti za obaveze radne organizacije u samoupravnom sporazumu o udruživanju, međusobno dogovoriti i izabrati neku od zakonom predviđenih vrsta odgovornosti (čl. 420 Zakona o udruženom radu).

Na isti način i iz istih razloga može se zaključiti da, kad složena organizacija udruženog rada istupa u svoje ime i za svoj račun ona, ustvari, istupa za račun osnovnih organizacija koje su u sastavu radnih organizacija udruženih u složenu organizaciju.

U slučaju kada radna organizacija istupa u ime i za račun jedne od njenih osnovnih organizacija, ona, ustvari, istupa u privrednom prometu kao zastupnik osnovne organizacije u čije ime i za čiji račun istupa. Tada se pitanje odgovornosti radne organizacije i ne postavlja. Za obaveze koje su nastale iz ugovora koje je radna organizacija zaključila u ime i za račun osnovne organizacije odgovara osnovna organizacija u čije ime i za čiji račun je ugovor zaključen.

2) Ustavom SFRJ ustanovljen je novi pravni institut — pravo rada društvenim sredstvima. Odredbom člana 13 Ustava SFRJ predviđa se da, »radnik u udruženom radu sredstvima u društvenoj svojini ima pravo rada društvenim sredstvima kao svoje neotuđivo pravo da radi tim sredstvima radi zadovoljavanja 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«.

Ovaj pravni institut je nastao kao rezultat krupnih promena do kojih je došlo u društveno-ekonomskim odnosima. U Ustavu SFRJ (osnovna načela III) stoji da »niko nema svojinskog prava na društvenim produkcionim sredstvima i niko ne može... na nikakvoj samoupravnoj osnovi prisvajati proizvod društvenog rada«.

Šta to znači?

U periodu pre donošenja Ustavnih amandmana od 1971. godine, nosilac prava korišćenja je bilo preduzeće. Ono je istovremeno bilo osnovni subjekt u društveno-ekonomskim odnosima. Ustavnom reformom je došlo do bitnih promena u društveno-ekonomskim odnosima. Društvena pravna lica, subjekti društveno-ekonomskih odnosa, više ne predstavljaju organizacione oblike preko kojih se ostvaruje vršenje svojinskih prava. Ona više nisu nosioci svojinskih prava na društvenim sredstvima. Društvena svojina je osnov za vršenje jednog novog prava — prava rada društvenim sredstvima. Pravo rada društvenim sredstvima je ustavno, osnovno, neotuđivo i neprenosivo pravo radnika. Ono čini osnov društveno-ekonomskih odnosa u nas.

Pravo rada društvenim sredstvima radnici ostvaruju u osnovnoj organizaciji. Osnovna organizacija, kao organizacioni oblik, je otvorena zajednica udruženih radnika. Oni neposredno i ravnopravno, obavljajući privrednu ili drugu društvenu delatnost i radeći sredstvima u društvenoj svojini ostvaruju svoja ekonomska i druga samoupravna prava i odlučuju o svim značajnim pitanjima društveno-ekonomskog položaja (čl. 13 st. 2 Zakona o udruženom radu).

Sam karakter društvene svojine i samoupravljanje određuju sadržaj prava rada društvenim sredstvima i njegovo vršenje. Radnici ovo pravo ne mogu vršiti individualno, već samo udruženi u osnovnoj orga-

nizaciji. Osnovna organizacija predstavlja asocijaciju slobodnih, ravnopravnih i udruženih radnika. Iako se pravo rada društvenim sredstvima ostvaruje u osnovnoj organizaciji, njegovo ostvarivanje se ne vrši u potpunosti samo u osnovnoj organizaciji, već i u drugim, višim oblicima udruživanja rada i sredstava. Jer, kako reče S. Carić, »neophodno je ostvariti neprekidnu povezanost ovlašćenja radnika u udruženom radu koja proističe iz prava rada društvenim sredstvima i u svim kasnijim integracionim i najsloženijim oblicima povezivanja u radu«.[19] Samo ovako, na ovaj način, moguće je ostvarivanje dijalektičkog jedinstva individualnog i opšteg, društvenog interesa.

Sadržina prava rada društvenim sredstvima predstavlja osnovni društveni odnos u našem društveno-ekonomskom sistemu. U vršenju prava koja čine sadržinu ovog prava radnici su slobodni, samostalni i ravnopravni. Međutim, to ne znači njihovu potpunu slobodu u vršenju prava rada društvenim sredstvima. Potpuna sloboda u vršenju ovog prava je nemoguća obzirom na činjenicu da u osnovi ovog prava, kao i društveno-ekonomskog sistema, leži društvena svojina na sredstvima za proizvodnju. Ona određuje vršenje ovog prava. Tako, »radnici u udruženom radu imaju pravo, obavezu i odgovornost da se, u svom, zajedničkom i opštem društvenom interesu, društveno i ekonomski celishodno koriste društvenim sredstvima i da ta sredstva stalno obnavljaju, uvećavaju i unapređuju« (čl. 13 st. 4 Zakona o udruženom radu).

3) »Pravo raspolaganja društvenim sredstvima društveno-pravnog lica je korelat prava rada, odnosno prava upravljanja društvenim sredstvima radnika i drugih radnih ljudi u tom društveno-pravnom licu, u ostvarenju kojeg prava radnici i drugi radni ljudi imaju prava, obaveze i odgovornosti u korišćenju i raspolaganju društvenim sredstvima kojima upravljaju, u skladu sa zakonom i svojim samoupravnim opštim aktima. U tom smislu, pravo raspolaganja društvenim sredstvima koje ima društveno pravno lice je zakonom utvrđeni pravni oblik ostvarivanja prava rada, odnosno prava upravljanja društvenim sredstvima, u pravnom prometu društvenih sredstava«.[20] Pravu raspolaganja radnika u udruženom radu Zakon o udruženom radu posvećuje posebnu pažnju (čl. 230 i 231). Ono je, kao pravni institut, značajno za naš društveno-ekonomski sistem, posebno za pravni promet društvenih sredstava.

Kao nosioci prava raspolaganja radnici, udruženi u osnovnu organizaciju udruženog rada, ravnopravno i sporazumno odlučuju o sudbini sredstava (stvari, novčana sredstva i materijalna prava) i rezultatima svoga rada. Pravo raspolaganja sredstvima je neotuđivo pravo radnika. Niko im ga ne može oduzeti, niti ga oni mogu preneti na drugog. Međutim, iako donose odluke kojima vrše pravo raspolaganja, radnici u osnovnoj organizaciji ne istupaju na tržištu radi vršenja ovog prava. Njihovo istupanje u privrednom prometu, radi ostvarivanja pra-

---

[19] Slavko Carić: Položaj radnika u udruženom radu i organizacije udruženog rada u pravnom prometu, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 1979. god., br. 9, str. 4.

[20] Andrej Frimerman: Društvena svojina i samoupravljanje u udruženom radu, Beograd, 1979. god., str. 102.

va raspolaganja društvenim sredstvima, tehnički je neizvodljivo. U privrednom prometu istupaju organizacije udruženog rada. Zakon o udruženom radu izričito predviđa da »društvena pravna lica imaju pravo da u pravnom prometu društvenim sredstvima zaključuju ugovore i vrše druge pravne poslove u okviru svoje pravne sposobnosti« (čl. 243 st. 1).

Organizacije udruženog rada imaju pravo da istupaju u privrednom prometu (čl. 45 Ustava SFRJ i članovi 37 i 243 Zakona o udruženom radu). Međutim, pravni akti (Ustav SFRJ u članu 14 posredno, Zakon o udruženom radu u članu 244 stav 1 izričito) predviđaju da originerno pravo raspolaganja ima osnovna organizacija, kao asocijacija udruženih radnika. Jer, »u prometu društvenim sredstvima se u ime radnika pojavljuje njegova osnovna organizacija udruženog rada. I pravo raspolaganja društvenim sredstvima koje pripada osnovnoj organizaciji udruženog rada ne predstavlja nikakvo svojinsko pravo osnovne organizacije udruženog rada prema tim sredstvima, već se utvrđuje poseban društveno-ekonomski odnos prema tim sredstvima«.[21] Samoupravnim sporazumom o udruživanju može se ustanoviti pravo raspolaganja društvenim sredstvima i za radnu organizaciju ili drugu organizaciju udruženog rada (čl. 244 st. 2 Zakona o udruženom radu). To znači, da pravo raspolaganja, u našem pravu, imaju sve organizacije udruženog rada. Za razliku od osnovne organizacije udruženog rada, koja kao asocijacija udruženih radnika ima najpotpunije pravo raspolaganja (osnov prava raspolaganja je Ustav SFRJ i Zakon o udruženom radu — originerno pravo raspolaganja), druge organizacije udruženog rada (radna organizacija koja u svom sastavu ima osnovne organizacije, složena organizacija udruženog rada) imaju pravo raspolaganja ustanovljeno samoupravnim sporazumom o udruživanju (derivativno pravo raspolaganja).

Radna organizacija raspolaže sredstvima koja su radnici osnovnih organizacija, putem samoupravnog sporazuma o udruživanju udružili u radnu organizaciju. Udružena sredstva osnovnih organizacija«, »imovina« radne organizacije, se »samo uslovno prema trećim licima javlja kao samostalna imovina pravnog subjekta. U unutrašnjim odnosima ona ostaje, podeljena na delove, uvek imovina osnovnih organizacija, kako u svom prenetom delu, tj. delu koji je udružen na nivou preduzeća, tako i u delu uhvaćenom poslovanjem preduzeća«.[22]

Samoupravnim sporazumom o udruživanju, pored pitanja udruživanja sredstava na nivou radne organizacije, mora biti regulisano pitanje namene udruženih sredstava (čl. 372 st. 1 Zakona o udruženom radu). Radnici u osnovnim organizacijama samoupravnim sporazumom o udruživanju određuju zajedničke ciljeve i interese koji će se ostvarivati na nivou radne organizacije. Radna organizacija ima pravo da raspolaže udruženim sredstvima i da ostvaruje zadatke koje su na nju prenele osnovne organizacije udruženog rada putem samoupravnog sporazuma

---

[21] Ljubiša Milošević: Društvena sredstva u pravnom prometu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Novom Sadu, 1981. god., br. XV, str. 62.

[22] Vladimir Jovanović: Pravni subjektivitet osnovnih organizacija udruženog rada, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1973. god., br. 5, str. 4.

o udruživanju.[23] Isti je slučaj i sa složenom organizacijom udruženog rada.[24]

Za preuzete obaveze radna organizacija, kao društveno pravno lice, odgovara sredstvima kojima raspolaže. Ona, dakle, mora raspolagati određenim društvenim sredstvima. Ne može postojati radna organizacija bez sredstava. Zato odredbe članova 251 st. 1 Zakona o udruženom radu treba posmatrati povezano. Međutim, smatramo da radna organizacija, kao društveno pravno lice, može pod određenim uslovima istupati na tržištu i bez sredstava. To je slučaj kada za obaveze radne organizacije odgovaraju neograničeno solidarno osnovne organizacije u njenom sastavu. U tom slučaju, radna organizacija, takoreći, ne mora raspolagati društvenim sredstvima. U odnosu na treća lica radna organizacija je, u ovom slučaju, jedinstvena. Za njene obaveze odgovaraju sve »njene« osnovne organizacije društvenim sredstvima kojima raspolažu. Zaštita trećih lica — poverilaca je maksimalna, a samim tim, sigurnost u privrednom prometu je veća.

---

[23] Samoupravni sporazum o udruživanju u radnu organizaciju fabriku obojenih metala »Đuro Salaj« Niš iz NIŠA.

čl. 73

Udružene osnovne organizacije obavezuju se da će udruživati sredstva radi ostvarenja ciljeva i unapređenja rada i poslovanja od zajedničkog interesa.
Samoupravni sporazum o udruživanju osnovnih organizacija udruženog rada u radnu organizaciju duvanska industrija »Ništabak«, Niš.

čl. 47

Na nivou radne organizacije ne formira se niti raspoređuje dohodak. Sredstva fondova osnovnih organizacija mogu se udruživati radi ostvarivanja zajedničkih ciljeva, programa razvoja i drugih zajedničkih aktivnosti na nivou radne organizacije.

[24] Samoupravni sporazum o udruživanju u složenu organizaciju udruženog rada »Mašinska industrija Niš« iz Niša.

čl. 28

Radi ostvarivanja ciljeva udruživanja utvrđenih ovim sporazumom i realizacije zajedničkih poduhvata utvrđenih srednjoročnim planom razvoja, efikasnijeg poslovanja i racionalnijeg korišćenja sredstava osnovne organizacije udruženog rada udružene u radnu organizaciju i radne organizacije bez osnovnih organizacija prihvataju obavezu da udružuju sredstva u okviru složene organizacije u cilju realizacije utvrđenih programa i planova.
Samoupravni sporazum o udruživanju u složenu organizaciju udruženog rada »Elektronska industrija Niš« iz Niša.

čl. 66

st. 1. Osnovna organizacija udruženog rada preko svojih udruženih radnih organizacija su saglasne da u okviru Ei, programa razvoja i drugih zajedničkih aktivnosti udruže određena sredstva svog poslovanja, rezervnog fonda i fonda zajedničke potrošnje u zavisnosti od vrste aktivnosti.

Dr Dara Milenović
assistant

LES ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉ EN TANT QUE SUJETS DU PROCESSUS ÉCONOMIQUE

Résumé

Dans le processus économique le plus souvent se présentent comme dujets les organisations de travail associé. A part les organisations de travail associé, les sujets du processus économique sont aussi les suivants: les organisations socio-politiques, les communautés socio-politiques, les communautés autogestionnaires d'intérêts, les communautés locales et les autres personnes morales sociales en matière des instruments sociaux qui sont gérés par les travailleurs dans cette personne morale sociale. L'objet de l'attention dans ce travail sont les organisations de travail associé (l'organisation élémentaire de travail associé, l'organisation de travail et l'organisation complexe de travail associé) en tant que sujets du processus économique. Dans le but de l'intégralité de l'exposé relatif aux organisations de travail associé en tant que sujets du processus économique, nous procéderons à l'analyse des sujets du processus économique dans la période allant de 1946 (quand la Loi élémentaire relative aux entreprises économiques d'Etat a été adoptée) jusqu'à aujourd'hui. Dans le but de formuler cet exposé avec clarté et précision nous l'avons développé en plusieurs parties, à savoir: 1) les sujets du processus économique d'après la Loi élémentarire relative aux entreprises économiques d'Etat de 1946, 2) les sujets du processus économique d'après la Loi élémentaire relative aux entreprises de 1965 et d'après le texte revu de la Loi élémentaire relative aux entreprises de 1968, 3) les sujets du processus économique d'après les Amendements constitutionnels de 1971 et d'après la Loi relative à la constitution et à l'enregistrement dans le registre judiciaire les organisations de travail associé et 4) les sujets du processus économique d'après la Constitution de la R. S. F. de Yougoslavie et d'après la Loi relative au travail associé.

Dr VIDOJE MILADINOVIĆ, docent

ISTORIJSKI OSVRT NA INSTITUT POVRATA

1. Nastanak instituta povrata

Ideja o strožem kažnjavanju povratnika bila je prisutna od najstarijih pravnih izvora ljudske civilizacije. U gotovo svim sačuvanim izvorima i spomenicima, gde su neki čak stariji i od Digesta i Justinijanovog kodeksa, nalaze se fragmenti o strožem kažnjavanju povratnika. Tako su u drevnoj Kini, u vreme pre naše ere, zbog ponovljenog vršenja krivičnih dela učinioci strože kažnjavani ili osuđivani na smrtnu kaznu.[1] I starim Persijancima nije bio poznat povrat, s tim što su za strože kažnjavanje povratnika predviđali uslov da je ranija kazna izdržana.[2] Koliko je ovakav stav persijanskog prava bio progresivan najbolje se može videti iz činjenice da elemenat ranije izdržane kazne nije poznavalo ne samo rimsko pravo nego i mnoga srednjevekovna prava. Takođe i pravo starog Japana poznaje povrat, ali kao osnov pooštravanja kazne poznaje samo specijalan povrat.

Zbog toga što se veoma rano javila ideja o strožem kažnjavanju povratnika, opravdano bi se moglo očekivati njena prisutnost i u rimskom pravu. Međutim, nedovoljna preciznost i nejasnoća nekih zakonskih tekstova uticali su da se u teoriji formiraju dva suprotna gledišta o postojanju povrata. Prema jednom gledištu, rimsko pravo nije poznavalo pooštravanje kazne zbog ponovnog vršennja krivičnih dela. Uporište nalaze u nepostojanju pravnog termina za povrat u izvorima rimskog prava, pa je iluzorno dokazivati da je on bio poznat. Ovo utoliko pre kada se zna da rimsko pravo ne pravi razliku između povrata, produženog krivičnog dela i realnog sticaja, pa su u praksi ovi instituti poistovećivani. Po drugom gledištu, koje je danas prihvaćeno od većine savremenih krivičnopravnih teoretičara, rimsko pravo se i te kako bavilo problemom povrata. Pravilo »Consuetudo deliquendi est criumstantia aggravandi delictum et deliquentem acrius puniendi« — »Navika činiti kažnjiva dela jeste okolnost, koja krivicu otežava i zbog koje se krivac mora strože kazniti . . .«,[3] spominje se u skoro svim sačuvanim

---

[1] Shang-Shu, Gushu, Shun-tien i drugi, citirano prema: Shigema Oba, Unverbesserlicher Verbecher, Berlin, 1905., str. 6.

[2] Friedländer, Der Rückfall im gemeinen deutschen Recht, Berlin, 1892., s. 20; citirano prema: Dr Rajka Kupčević — Mlađenović, Recidivizam u krivičnom pravu, Doktorska disertacija, Sarajevo, 1963., str. 10.

[3] Jovan Đ. Avakumovič, Teorija kaznenog prava, III deo, sv. VII, Beograd, 1891., str. 1232.

pravnim izvorima. Znači, rimsko pravo reguliše povrat, ali ne povlači jasnu razliku između sticaja i povrata. Međutim, na osnovu toga ne može se zaključiti da ovaj institut ne postoji, jer bi iluzorno bilo očekivati, s obzirom na tadašnju nedovoljnu izgrađenost pravne terminologije, da se odmah izvrši i pojmovno razgraničenje, ne samo između povrata i sticaja nego i drugih njemu srodnih krivičnopravnih instituta. Ovo utoliko pre što se zna da razgraničenje nije izvršeno ni kroz čitav srednji vek, već je to učinila tek buržoaska nauka i zakonodavstvo.[4]

U srednjevekovnom italijanskom krivičnom pravu povrat se počeo izučavati kao opšti institut. Ističu se psihička obeležja povratnika u vidu istrajnosti i stečenoj navici za vršenje krivičnih dela. Međutim, iako je povrat opšti osnov pooštravanja kazne, u teoriji i praksi osećala se tendencija stalnog sužavanja njegove primene samo na određenu grupu imovinskih krivičnih dela (pre svega ga krađu). Smatrano je da se samo kod tih delikata može najbolje sagledati zločinačka navika (consuetudo deliquendi), koja je predstavljala osnov za strože kažnjavanjavanje povratnika. Zločinačka navika povratnika cenila se isključivo na osnovu broja ponovljenih krivičnih dela, ne ulazeći dublje u subjektivne afktore koji su uslovili takvo ponašanje. Izvršenje najmanje dva krivična dela dovoljno je za zaključak da je lice ispoljilo zločinačku naviku. Tako je u nekim situacijama dolazilo do apsurda, jer se izricala čak i smrtna kazna za drugo, odnosno treće krivično delo u povratu, iako je ovo bilo daleko lakše od prethodnog. Ovako shvatanje instituta povrata, koje se nekada protezalo i na slučajeve običnog ponavljanja krivičnog dela, naišlo je na oštru kritiku tadašnjih krivičnopravnih teoretičara.[5] Svi su bili jednoglasni u oceni da se kazna ne može primenjivati na slučajeve običnog ponavljanja krivičnog dela, kao i da se institut povrata ne može sužavati samo na imovinske delikte. Pod uticajem snažne kritike došlo je do ograničavanja primene smrtne kazne uvođenjem jednog specijalnog tehnično-pravnog pojma »incorrigibilitas«, koji znači zabranu primene smrtne kazne u slučajevima ponavljanja lakših krivičnih dela.[6]

Srednjevekovno italijansko krivično pravo odigralo je značajnu ulogu u daljem razvitku instituta povrata. Mnoga od pomenutih pitanja po prvi put se u ovom pravu naučno tretiraju, što je drugim pravima otvorilo put za njihovu dalju razradu.

Jedno od tih prava koje je poprimilo mnoge ideje italijanskog krivičnog prava jeste nemačko srednjevekovno krivično pravo, koje je u periodu od XVI do XVII veka doživelo znatan progres. U to vreme ponikao je najznačajniji spomenik krivičnog prava srednjeg veka »Constitutio Criminalis Caroline«, koji je donet za vreme vladavine cara Karla V, 1532. godine. Po ugledu na prethodne pravne sisteme i Karolina ne sadrži opšte propise o povratu. Pooštravanje kazne u slučaju ponavljanja krivičnih dela predviđeno je samo kod pojedinih krivičnih

---

[4] Dr Rajka Kupčević—Mlađenović, op. cit. str. 11—18.

[5] Kao najpoznatiji protivnici široke primene smrtne kazne prema povratnicima smatraju se Ceapolla de Bonifaz de Vitelinis, Carrerius i drugi. O tome detaljnije: Dr Rajka Kupčević—Mlađenović, citirano delo, str. 26—28.

[6] Dr Rajka Kupčević—Mlađenović, op. cit. str. 27.

dela. Tako je u čl. 161. i 162. predviđena mogućnost pooštravanja kazne kod krivičnog dela krađe izvršenog u povratu. Naime, čl. 161 predviđa strože kažnjavanje u slučaju ponovljenog izvršenja krađe, dok čl. 162 izričito propisuje primenu smrtne kazne, ako je učinilac po treći put izvršio krivično delo krađe. Ovako označen povrat u mnogome podseća na srednjevekovno italijansko krivično pravo, gde je broj ponovljenih krivičnih dela apriori uziman kao osnov za postojanje zločinačke navike, što je automatski povlačilo strože kažnjavanje povratnika. Stoga se u nemačkoj krivičnopravnoj doktrini stvorila jaka opozicija protiv široke primene smrtne kazne prema recidivistima, zahtevajući da se ograniči njena primena samo na najteže slučajeve krivičnog dela krađe. Sva nastojanja krivičnopravnih teoretičara za ublažavanje primene smrtne kazne prema recidivistima nisu se urodila plodom sve do druge polovine XVIII veka, kada počinje temeljna reforma krivičnog zakonodavstva, gde je i povrat doživeo značajnu transformaciju.

S druge strane, iz datih odredaba Karoline (čl. 161 i 162) ne vidi se jasna razlika između povrata i sticaja, što je omogućilo teoriji da zauzme različite stavove. Naime, postavilo se pitanje da li se citirane odredbe odnose samo na povrat ili i na realni sticaj, a ako se odnose na oba instituta, u čemu je njihova razlika. Preovladalo je mišljenje da se ovim odredbama regulišu oba ova instituta.[7] Međutim, u pokušaju da se odgovori u čemu bi se sastojala ta razlika, nemački teoretičari nisu istrajali do kraja, zadržavajući se na pozicijama italijanskih krivičnopravnih teoretičara. Otuda je i u Karolini, kao najznačajnijem krivičnom kodeksu srednjeg veka, ostalo nedovoljno razjašnjeno pojmovno razgraničenje između povrata i njemu srodnih krivičnopravnih instituta. I pored svih nastojanja da se učini nešto više na njegovom osamostaljivanju kao opštem institutu, a samim tim i pojmovnom razgraničenju od drugih instituta, nije se otišlo daleko.

Tek je u drugoj polovini XVIII veka sa donošenjem bavarskog Krivičnog zakonika od 1751. godine učinjeno mnogo za dalji razvoj i afirmaciju povrata. Bavarski Krivični zakonik bio je prvi kodeks koji je raskinuo sa dotadašnjom koncepcijom povrata kao specijalnog osnova pooštravanja kazne, svrstavajući ga po prvi put u rang opšteg pravnog instituta. Ovakav stav bavarskog kodeksa naišao je na podršku kasnijih nemačkih zakonodavstva, koja su još dublje pojmovno razradila pojam povrata, obogaćujući ga novim elementima. Krivični zakonik Josipa II od 1787. godine u čl. 52 i 53 dao je preciznu definiciju povrata postavljajući pri tome jasnu razliku između povrata i realnog sticaja.[8] Po prvi put ranija osuđivanost postaje osnovni materijalno pravni elemenat pojma povrata, čime je došlo do jasnog razgraničenja između povrata i realnog sticaja.

2. *Noviji razvoj povrata*

Velika zasluga za dalji razvoj povrata i njegovu afirmaciju kao opšteg, samostalnog krivičnopravnog instituta pripada francuskom Kri-

[7] Vidi: Münchhausen Bürries, Uber die Strafborkeit des Rückfall nach allgemeisen Grundsätzen und positiven Recht, Wittenberg, 1870, str. 26—48.

[8] Dr Rajka Kupčević—Mlađenović, op. cit. str. 40.

vičnom zakoniku od 1810. godine. U opštem delu ovog Zakonika povrat se predviđa kao obavezna otežavajuća okolnost kod odmeravanja kazne. U pogledu opšteg pojma povrata francusko krivično pravo prihvatilo je povrat u najširem smislu — kao generalni, prividni i vremenski neodređen, čime je primena ovog instituta znatno proširena. Na postojanje povrata ne utiče vrsta i težina krivičnog dela, kao ni činjenica da li je ranija kazna izdržana potpuno ili delimično ili uopšte nije izdržana, zbog toga što je u teoriji preovladalo shvatanje da se samim izvršenjem novog krivičnog dela recidivist pokazao nedostojnim, ispoljivši znak veće iskvarenosti, te ga zato treba kazniti.[9] Kroz ovako definisanje povrata, koje obavezuje na strože kažnjavanje povratnika u velikom broju slučajeva, došla je do punog izražaja intencija francuskog zakonodavca da se samo strogim režimom povrata može sprečiti porast recidivizma. Međutim, postojeći sistem krivične represije pokazo se neefikasnim u suzbijanju recidivizma, pošto su statistički podaci ukazivali na stalni porast povrata. Kako se pooštrena kazna kao jedina mera pokazala nedovoljno efikasnom, pod uticajem ideja pozitivne škole, u teoriji se formiralo shvatanje da bi za recidiviste, krivce iz navike i krivce po tendenciji trebalo primeniti mere doživotne eliminacije ili eliminacije određenog trajanja. Rezultat tih ideja je donošenje Zakona o relegaciji (»Loi sur les recidivistes«) 1885. godine, koji je prema multirecidivistima predviđao primenu mera bezbednosti doživotnog prognanstva posle izdržavanja glavne kazne. Ovim zakonom francusko krivično zakonodavstvo među prvima uvodi dualistički sistem krivičnih sankcija.

Formalno posmatrano, relegacija predstavlja dopunsku kaznu. Međutim, po svojoj suštini, to je jedna prava mera bezbednosti, koja se primenjuje posle izdržane kazne. Dakle, po svojoj prirodi i funkciji koju je imala to je bila eliminatorna, trajna i obligatorna krivična sankcija koja se primenjivala prema multirecidivistima nakon izdržane kazne, proterivanjem u francuske kolonije. Ta mera imala je za cilj ne toliko da utiče na popravljanje povratnika, koliko da ga odstrani iz društvene sredine gde je njegovo prisustvo predstavljalo naročitu opasnost.[10] Ovakav sistem relegacije nije dao očekivane rezultate, pa se kasnijim zakonskim propisima (1942. godine) vrše izmene u pravcu sužavanja primene relegacije, izuzimanjem bolesnih osoba i osoba sa telesnim nedostacima. Pored toga, predviđena je mogućnost uslovnog otpuštanja sa izdržavanja ove mere, već nakon isteka od tri godine, kao i mogućnost davanja pomilovanja. Najzad, specijalnim dekretom od 1954. godine mera relegacije postaje fakultativna, što takođe predstavlja radikalnu promenu. Tako se pruža mogućnost sudu da iznađe najpogodnije mere i tretman, radi ostvarivanja što uspešnije realizacije takvih delinkvenata.

Francuski Zakon o relegaciji, uopšteno posmatrano, izvršio je snažan uticaj na tadašnje krivično zakonodavstvo. Tako je norveški Kri-

---

[9] Više o stavu francuske teorije o pojmu povrata prema Krivičnom zakoniku od 1810. godine, vidi: Vidal Magnol, Cours de droit Criminalle et de Science Peñitentaire, Paris, 1935, s. 435—438.

[10] Opširnije o relegaciji u francuskom krivičnom zakonodavstvu, vidi: Dr Rajka Kupčević—Mlađenović, op. cit. str. 132—146.

vični zakonik od 1902. godine među prvima prihvatio pojam opasnog stanja i na osnovu toga izvršio klasifikaciju opasnih krivaca na recidiviste i anormalne, predviđajući mogućnost njegovog zadržavanja i posle isteka izrečene kazne, s tim da to ne može trajati duže od trostrukog iznosa izrečene kazne, a ne može preći ni ukupan iznos od 15 godina.[11] Dakle, postojalo je dvostruko ograničenje u pogledu trajanja ove mere. Sličnu meru uvelo je 1903. godine krivično zakonodavstvo Argentine, zatim, 1905. godine krivično zakonodavstvo Velsa i Australije, a godinu dana kasnije i zakonodavstvo Novog Zelanda.[12] I engleski Prevention of Crimes Act od 1908. godine predviđa prema recidivistima posebnu meru bezbednosti preventivnog čuvanja (»preventive detention«), koja se primenjivala nakon izdržane kazne.

Prodor ideja sociološke škole, a posebno usvajanje principa dualiteta krivičnih sankcija, sledili su mnogi krivični zakonici između dva svetska rata. Tako su jugoslovenski Kz od 1929. godine, italijanski Kz od 1930. godine, poznati belgijski Zakon o društvenoj odbrani od 1930, poljski Kz od 1932, nemački Zakon o krivcima iz navike od 1933, rumunski Kz od 1936, kubanski Kz iz 1936, švajcarski Kz iz 1939, kao i veći broj zakonodavstava američkih država, predvideli pored kazne, koja ima za osnov krivičnu odgovornost, i meru bezbednosti čiji je osnov postojanje opasnog stanja delinkvenata. Ovakvo stanje vladalo je na čitavom evropskom, a delom i na vanevropskim kontinentima sve do Drugog svetskog rata. Tek tada započinje nova epoha stvaranja novih ideja i koncepcija, koja nagoveštavaju korenitu promenu, naročito u politici suzbijanja recidivizma.

3. Razvoj povrata u jugoslovenskom krivičnom zakonodavstvu

a) Razvoj povrata u zakonodavstvu jugoslovenskih zemalja

Za razliku od drugih zakonodavstva koja su ideju o strožem kažnjavanju povratnika poznavala veoma rano, ta ideja se začela mnogo kasnije u krivičnom pravu naših naroda. Prve fragmente o strožem kažnjavanju recidivista nalazimo tek u hrvatskom krivičnom pravu u prvoj polovini XIII veka. Iz tog perioda potiče jedan od najvažnijih srednjevekovnih pravnih spomenika, poznat kao Vinodolski zakon (1280), koji je u svojim odredbama najviše pažnje posvetio regulisanju krivičnopravne materije. I pored toga on ne sadrži posebne propise o postojanju instituta povrata, izuzev čl. 62. U pomenutom članu sadržana je samo odredba o izricanju smrtne kazne, spaljivanjem na lomači, za izvršenje krivičnog dela u povratu. Iako se ni u jednom drugom članu više ne spominje povrat, ipak je i ovaj fragment od velikog značaja, jer se njime po prvi put konstatuje njegovo postojanje u hrvatskom krivičnom pravu.

---

[11] Vidi o tome: Projekt i motivi Krivičnog zakonika za Kraljevinu Srbiju, Beograd, 1910, str. 233.

[12] Opširnije o tome vidi, Oldrich Sushy, Recidiva, Komparativni studie, I i II, Praha, 1971, str. 166—202.

Najveći uticaj na dalji razvoj krivičnog zakonodavstva tadašnje Hrvatske imala je Karolina, čije su odredbe o izuzetno strogom kažnjavanju povratnika našle svoje mesto i u krivičnom pravu ove države. Dugo vremena uticaj Karoline bio je prisutan u krivičnom zakonodavstvu Hrvatske, da bi se u kasnijem feudalnom periodu postepeno izgubio, ustupajući mesto Krivičnom zakoniku Marije Terezije (Constitutio Criminalis Theresiana) iz 1768. godine. Pod snažnim uticajem ovog Zakonika, koji je sledio mnoge ideje bavarskog Krivičnog zakonika iz 1751. godine, u krivičnom zakonodavstvu Hrvatske počeo se pridavati daleko veći značaj institutu povrata, proširujući ga pri tome na sve veći broj krivičnih dela. Najveći značaj ovog zakonika u pogledu povrata svakako je prihvatanje ranije koncepcije bavarskog Krivičnog zakonika o postojanju povrata kao opšteg osnova pooštravanja kazne. Time je Krivični zakonik Marije Terezije učinio prvi prodor ka osamostaljivanju ovog instituta u krivičnom pravu naših naroda. Kontinuitet ove koncepcije povrata održao se dalje preko Krivičnog zakonika Josipa II (Constitutio Criminalis Josephina) iz 1787. godine i austrijskog Krivičnog zakonika iz 1803. godine, koji se od 1852. godine proširio na celu Hrvatsku i važio je sve do donošenja jugoslovenskog Krivičnog zakonika od 1929. godine.

U ovom zakoniku, koji je čitavo treće poglavlje posvetio otežavajućim okolnostima, u čl. 44 predviđen je poseban postupak kada su u pitanju posebne otežavajuće okolnosti, gde se u istom čl. u tač. »b« i »c« među te okolnosti ubraja i ponavljanje istog krivičnog dela nakon izdržane kazne za prethodno krivično delo. Takođe se u čl. 49 predviđaju pravila o ograničavanju pooštravanja kazne prema povratnicima, pri čemu je onemogućeno izricanje kazne iznad zakonskog maksimuma propisane kazne, a nije dozvoljeno ni izricanje teže vrste kazne. Isto tako, batinanje i šibanje, kao način pooštravanja režima izdržavanja vremenskih kazni lišenja slobode, ukinuto je 1872. godine. Umesto ovih surovih telesnih kazni mogla se prema povratnicima izricati bilo ko druga disciplinska mera. Inače, pomenuti zakonik priznavao je povratu status opšteg pravnog instituta, koji kod odmeravanja kazne utiče kao otežavajuća ili pooštravajuća okolnost.

U Srbiji se sve do donošenja Dušanovog zakonika (1349) ne nalaze tragovi o strožem kažnjavanju povratnika. Tek u Dušanovom zakoniku, koji je ne samo najznačajniji spomenik srpskog feudalnog prava, nego po mnogima i celokupnog feudalnog prava, nailazimo na pouzdane, sigurne tragove o postojanju povrata kao pooštravajuće okolnosti kod nekih imovinskih krivičnih dela.[13] Tako je u čl. 145 povrat predviđen kao pooštravajuća okolnost kod krađe i razbojništva i to kako prema kradljivcima odnosno razbojnicima, tako i prema starešini sela, ukoliko se u njegovom selu kradljivac (tot) ili razbojnik (gusar) nađe. Prema kradljivcu primenjivana je telesna kazna oslepljenja, dok je razbojniku izricana smrtna kazna vešanja strmoglavo. Ukoliko bi se, prema čl. 149, kradljivac ili razbojnik zatekao u vršenju krivičnog dela krađe ili razbojništva, onda bi se prema njemu primenjivala telesna kazna oslep-

[13] M. A. Purković, »Krađe i razbojništva u srednjevekovnim srpskim zemljama«, Glasnik jugoslovenskog profesorskog društva, 1933, str. 408—412.

ljenja, a odmah zatim smrtna kazna vešanja. Prema gospodaru sela, u čijem se selu pronađe kradljivac ili razbojnik, prvi put primenjivana je novčana kazna u iznosu koji su dati delinkventi počinili (»... da pleća vse je činil gusar i tot ot isprva«), dok se drugi gospodar sela kažnjavao isto kao i kradljivac i razbojnik (»... i paki da se kaže kako tot i gusar«). Gospodar sela mogao se i kod prvog povrata kazniti kao razbojnik i kradljivac ukoliko je prethodno bio opomenut. Takođe je veoma interesantna odredba čl. 143, kojom je predviđena odgovornost krajišnika vlastelina za štetu koju učine razbojnici preko njemu poverene granice (»Iako se obrete gusar ošad prez državu kraišnika i pleni gde gode i opet se vrati sa plenom, da plaća kraišnik samosedmo«).

Iz ovih nekoliko odredbi možemo zaključiti da je u Dušanovom zakoniku povrat bio poznat samo kao pooštravajuća okolnost kod krivičnog dela krađe i razbojništva i to u formi specijalnog povrata. Dakle, povrat je u srpskom feudalnom krivičnom pravu bio poznat samo kao specijalni osnov pooštravanja kazne. Za postojanje povrata, osim ponavljanja delikta iste vrste, nisu traženi nikakvi drugi pravni uslovi. Krivična represija prema povratnicima bila je izuzetno surova, tako da je bilo izlišno govoriti o povratu i njegovom uticaju na veličinu kazne. Ovo utoliko pre kada se zna da je ovaj Zakonik za prvu krađu odnosno razbojništvo propisivao kaznu oslepljenja ili vešanja. Zbog toga je pooštravanje kazne u slučaju povrata u sudskoj praksi veoma malo primenjivano.

Nakon osvajanja srpske države od strane Turaka i njegovog definitivnog pada 1495. godine, prestalo je da važi dotadašnje krivično pravo, ustupajući mesto viševekovnom mračnom periodu turske vladavine. Ipak se u Srbiji, posle Prvog ustanka (1804) počinju da izdaju krivični zakoni. Krivično pravo posle dugog perioda napušta privatni karakter i počinje sve više da dobija javni karakter.[14] Prvi Krivični zakonik sastavio je 1804. godine prota Mateja Nenadović, koji je važio do 1807. godine, kada je izdat Karađorđev Kriminalni zakonik. U oba ova zakonika spominje se ustanova povrata, što je možda i razumljivo kada se ima u vidu da su u njima, zbog neprekidnog ratovanja s Turcima, dominirala isključivo krivična dela vojne prirode.

U periodu od 1804 — 1860. godine u Srbiji nije postojalo ni jedno opšte zakonsko naređenje koje bi izričito govorilo o kažnjavanju za krivična dela izvršena u povratu. Jedino je kod nekih zakona, uredbi ili »visočajših« rešenja predviđen samo specijalni povrat.[15]

Veliki broj samostalnih krivičnoprocesnih propisa onemogućavao je pravilan rad krivičnog pravosuđa i istovremeno nametao potrebu donošenja jednog jedinstvenog krivičnog zakonika, što je i učinjeno donošenjem Kriminalnog (Kaznitelnog) zakonika za knjaževstvo Srbiju 1860. godine. Stupanjem na snagu ovog Zakonika, povrat je po prvi put u istoriji srpskog krivičnog zakonodavstva i stvarno izborio svoju

---

[14] Dr Toma Živanović, Osnovi krivičnog prava Kraljevine Jugoslavije, Opšti deo, knjiga I, Beograd, 1935, str. 78.

[15] Vidi o tome opširnije: dr Toma Živanović, Zakonski izvori krivičnog prava Srbije i istorijski razvoj njegov i njenog krivičnog pravosuđa od 1804—1865. godine, Beograd, 1967, str. 459.

autonomiju, postavši tako opšti pravni institut, koji kod odmeravanja kazne utiče kao otežavajuća ili pooštravajuća okolnost. Inače, Kriminalni zakonik za knjaževstvo Srbije izrađen je uglavnom po ugledu na pruski Krivični zakonik iz 1851. godine, u kome se opet osećao dosta snažan uticaj francuskog Code penala iz 1810 godine, tako da se pri pažljivom razmatranju pojedinih rešenja može uočiti veći ili manji uticaj nemačkog ili francuskog krivičnog zakonodavstva.

Odredbe koje se neposredno odnose na povrat predviđene su u sedmoj glavi u čl. 71 i 72 Kz. U članu 71 zakonodavac daje pojam i elemente povrata. Kao osnovni, konstitutivni elementi povrata smatraju se: ranija osuđivanost, istorodnost između ranijeg i novog krivičnog dela i izvršenja novog krivičnog dela u roku od deset godina. No, u pogledu postojanja ovih konstitutivnih elemenata, Zakonik prihvata različita rešenja. Za elemenat ranije osude ne traži se da je kazna izdržana, već je dovoljna samo njena pravnosnažnost, čime se zakonodavac u znatnoj meri približo rešenju francuskog Code penala. Dakle, za postojanje povrata po Kriminalnom zakoniku Srbije, nije potrebno da je osuđeni kaznu izdržao, tako da se može pojaviti i kod onih krivičnih dela koja su pomilovana ili je presuda zastarela.[16] Zakonodavac zahteva da je osuda izrečena od strane domaćeg suda, što znači da za postojanje povrata nisu bile meritorne presude stranih sudova. Izvršenje krivičnog dela u povratu treba da je ostvareno sa umišljajem, što znači da nehatno izvršenje krivičnih dela ne povlači ustanovu povrata (čl. 73 al. 1 Kz). Isto tako, za postojanje povrata bilo je dovoljno da je krivično delo samo pokušano, kao i da je povratnik bio saučesnik u izvršenju krivičnih dela.

Što se tiče drugog elementa, koji se odnosi na istorodnost krivičnih dela, zakonodavac je prihvatio rešenje pruskog Krivičnog zakonika. Naime, na osnovu čl. 72 Kz za postojanje povrata potrebna je istorodnost između izvršenih krivičnih dela. Ta istorodnost krivičnih dela dokazuje se na osnovu iskazanih pobuda koje je povratnik ispoljio prilikom vršenja krivičnih dela.

Pored ovih opštih uslova koji su potrebni za postojanje povrata, Zakonik je takođe predvideo i pravila o strožem kažnjavanju povratnika. Učiniocu krivičnog dela u povratu kazna se može izreći do najvišeg iznosa propisane kazne, sa mogućnošću da se ista može povećati još za jednu polovinu, s tim što ne može preći opšti maksimum (čl. 71 Kz). Prilikom odmeravanja kazne za dela u povratu, sud je dužan da vodi računa o nekim okolnostima koje utiču na visinu kazne. Tako je sud dužan da vodi računa o stepenu srodnosti počinjenih krivičnih dela, vremenskom razmaku između ranijeg i novog krivičnog dela, itd.[17]

U toku svog postojanja srpski Kaznitelni zakonik pretrpeo je brojne izmene i dopune, koje su u znatnoj meri izmenile prvobitnu sadržinu ovog zakonskog teksta. Otuda se u praksi pojavila potreba za donošenjem jednog novog krivičnog zakonika. Rad na izradi novog zakonika otpočeo je 1908. godine, formiranjem jedne »uže« komisije, čiji je zadatak bio izrada projekta budućeg krivičnog zakonika. Više pod uticajem norveškog Krivičnog zakonika, koji se tada smatrao najmoderni-

[16] Dr Toma Živanović, Osnovi..., str. 305.
[17] Dr Boža Marković, Krivično pravo, knjiga II, Beograd, 1909, str. 549.

jim, a delimično i ruskog Krivičnog zakonika iz 1907. godine, izrađen je 1910. godine projekt takvog jednog zakonika i iste godine objavljen pod naslovom »Projekt i motivi Krivičnog zakonika za Kraljevinu Srbiju«. Godinu dana kasnije formirana je, ovog puta, jedna »šira« komisija,[18] koja je predlagala pomenuti projekt, učinivši znatne izmene i dopune, tako da je sačinila jedan novi projekt, koji je trebalo da predstavlja definitivan tekst. Međutim, izbijanjem balkanskih ratova i Prvog svetskog rata, ovaj projekt nije nikada stekao snagu zakona.

I pored toga što nije stekao snagu Krivičnog zakonika, on je i te kako bio značajan za dalji razvoj jugoslovenskog krivičnog zakonodavstva, jer je u sebi sadržavao najmodernija zakonodavna i naučna rešenja. U pogledu instituta povrata, značajno je istaći da je projekt po prvi put uveo pojam krivca iz navike, kao i dualitet krivičnih sankcija prema ovoj kategoriji delinkvenata. U čl. 62 Projekta čini se izvesna izmena u odnosu na važeći Zakonik, time što se povrat proširuje i na krivična dela koja nisu istog roda. U obrazloženju motiva za donošenje Projekta ističe se da se pravi i opasni zločinci ne zadržavaju samo u vršenju jednorodnih krivičnih dela, već da oni svoju aktivnost proširuju i na druga krivična dela, te bi s toga bilo nepravilno ne tretirati ih na isti način.[19] Dalje, Projekt odstupa od važećeg Zakonika i u tome što za povrat isključivo traži da je kazna za ranije krivično delo potpuno ili delimično izdržana. Takođe, Projekt odstupa i u pogledu vrste ranije kazne, predviđajući da samo ranija kazna robije ili zatvora ulazi u pojam povrata, čime je novčanoj kazni oduzeto bilo kakvo dejstvo na postojanje povrata. U pogledu strožeg kažnjavanja za dela u povratu, sudu je dato ovlašćenje da, u zavisnosti od konkretnog slučaja, može u izricanju kazne ići i iznad propisanog maksimuma za to delo, ali najviše do dvostrukog iznosa, s tim da ne pređe kaznu robije od 20 godina ili 5 godina zatvora. Posebno je važno istaći što Projekt po prvi put naglašava da je prilikom odmeravanja kazne za dela u povratu potrebno naročito obratiti pažnju na ličnost povratnika, tj. da li je i u kojoj je meri sklon zločinu, kao i na sve druge okolnosti koje mogu da utiču na visinu kazne.[20]

Od posebnog značaja je činjenica što je pomenuti Projekt u čl. 63 predvideo kumulativnu primenu kazni i mera bezbednosti prema krivcima iz navike. Iako nije dat poseban pojam krivca iz navike, on se jasno može videti na osnovu utvrđenih kriterijuma, koji su predviđeni prilikom izricanja ovih krivičnih sankcija. Jedna od prvih pretpostavki za postojanje sklonosti u vršenju krivičnih dela jeste višestruki povrat. Naime, smatra se da ukoliko je neko više puta bio osuđivan, pri čemu ga ni jedna od izdržanih kazni nije odvratila od daljeg vršenja krivičnih dela, da se sa puno osnova može zaključiti da je taj i dalje sklon vršenju krivičnih dela, odnosno da je to zločinac iz navike. Pored ove

---

[18] Članovi komisije bili su: Marković, Ćuričić, Subotić, Jovanović—Batut, Jovanović, Simić, Đorđević i Živanović. Vidi o tome Dr Toma Živanović, Osnovi krivičnog prava..., str. 91.

[19] Projekt i motivi Kaznenog zakonika za Kraljevinu Srbiju, Beograd, 1910. god. str. 228.

[20] Projekt i motivi..., op. cit. str. 231.

pretpostavke, koja je zakonske prirode, Projekt daje ovlašćenje sudu da na osnovu izvršenja ranijih krivičnih dela, kao i života samog povratnika, oceni da se on neće uzdržati od daljeg vršenja krivičnih dela, te da je kao takav opasan za društvo. Da bi se prema takvom delinkventu mogla primeniti određena mera bezbednosti koja je predviđena u čl. 63 Projekta, potrebno je da je povratnik najmanje tri puta osuđivan i da je posle toga ponovo izvršio novo krivično delo. Ovde se, dakle, za razliku od čl. 62, gde je povrat vremenski određen, predviđa vremenski neodređen višestruki povrat. U pogledu primene krivičnih sankcija prema ovoj kategoriji delinkvenata, Projekt po prvi put prihvata dualitet kazni i mera bezbednosti. Kazna se izriče prema krivično odgovornom učiniocu krivičnog dela, a mera bezbednosti zbog postojanja opasnosti koju je povratnik ispoljio prilikom izvršenja krivičnih dela. Prema njemu se nakon izdržane kazne primenjuje mera bezbednosti, koja je vremenski neodređena i traje sve dok postoji opasnost po društvo i pravni poredak, s tim što se predviđa mogućnost njenog prekida uslovnim otpuštanjem.

Ovako sačinjen Projekt, kao što smo već rekli, nije postao Krivični zakonik, tako da je rad na daljem ozakonjenju nastavljen tek sa formiranjem nove države Kraljevine Srba, Hrvata i Slovenaca. Odmah nakon formiranja nove države nastala je potreba za unifikacijom krivičnog zakonodavstva, tako da je već 1920. godine osnovan Stalni zakonodavni savet, koji je počeo sa radom na izradi jednog jedinstvenog krivičnog zakonika. Kao polazni osnov za rad uzet je Projekt srpskog Krivičnog zakonika od 1910. i 1911. godine, na čijoj je podlozi uglavnom izrađen nov Projekt Krivičnog zakonika. Rad na izradi Projekta završen je 1923. godine. Isti je dostavljen Narodnoj skupštini 1926. godine, da bi bio donet tek 27. januara 1929. godine i stupio na snagu 1. januara 1930. godine.

Povrat kao opšti institut bio je poznat i u ostalim pravnim područjima jugoslovenskih zemalja. Njega predviđaju: u Hrvatskoj, Sloveniji, Dalmaciji i Slavoniji Kazneni zakon o zločinstvima, prestupima i prekršajima od 27. maja 1852. godine, u Vojvodini i Međumurju V Zakonski članak od 1878. godine, u Bosni i Hercegovini Kazneni zakon o zločinstvima i prestupima od 26. juna 1879. godine i u Crnoj Gori Krivični zakonik za Kraljevinu Crnu Goru od 23. februara 1906. godine. U ovim zakonskim tekstovima prisutna su različita rešenja, što je zavisilo od kojih je savremeni krivični zakon imao najviše uticaja na njihovo donošenje. Tek 1929. godine donošenjem Krivičnog zakonika Kraljevine Jugoslavije povrat je na jedinstven način regulisan.

b) Povrat u krivičnom zakonodavstvu stare Jugoslavije

Krivični zakonik Kraljevine Jugoslavije od 1929. godine spadao je u red tadašnjih modernih buržoaskih krivičnih zakonika, jer je u sebi sadržavao najnovija saznanja krivičnopravne nauke. U pogledu instituta povrata pomenuti zakonik prihvatio je osnovne koncepcije iz Projekta srpskog Krivičnog zakonika. U čl. 76 st. 1 Zakonik daje pojam povrata. Prema ovoj zakonskoj odredbi, jedno lice smatra se povratnikom ako

je nakon prethodnog umišljajnog krivičnog dela, za koje je osuđen na kaznu lišenja slobode koju je potpuno ili delimično izdržao, u roku od pet godina ponovo izvršio umišljajno krivično delo ili je po otpustu iz zavoda za mere bezbednosti, takođe, ponovo izvršio umišljajno krivično delo. Dakle, da bi se neko lice moglo proglasiti povratnikom potrebno je da su ispunjeni određeni uslovi. Prvo, potrebno je da je učinilac za ranije umišljajno krivično delo bio pravnosnažno osuđen na kaznu lišenja slobode i da je tu kaznu potpuno ili delimično izdržao. Za razliku od ranijeg srpskog Krivičnog zakonika, koji se zadovoljavao samo postojanjem pravnosnažne osude, ovaj Zakonik zahteva još i da je ranija osuda, tj. kazna potpuno ili delimično izdržana. Naime, smatralo se da je strože kažnjavanje zbog povrata opravdano samo onda kada se pokaže da je izvršenje prve kazne ostalo bez uspeha, a to se jedino može videti ako je osuđeno lice kaznu potpuno ili delimično izdržalo.

Drugi uslov za postojanje povrata sastoji se u tome da je ranije i novo krivično delo izvršeno sa umišljajem. Dakle, samo međusobno umišljajna krivična dela mogu da konstituišu povrat. Iz ovoga se dalje izvlači zaključak da nehatna krivična dela nisu od uticaja na postojanje povrata. Ovakvim stavom zakonodavac je želeo da ukaže na onu kategoriju učinioca krivičnih dela kod kojih izvršenje novog krivičnog dela nije rezultat neke slučajnosti, već naprotiv jasno ispoljene skolnosti u daljem vršenju krivičnih dela.

I na kraju, novo krivično delo treba da je učinjeno u roku od pet godina od dana kada je učinilac prethodnu kaznu potpuno ili delimično izdržao, ili ako je bio zadržan u zavodu za izvršenje mera bezbednosti, pošto je iz istog otpušten. Rok zastarelosti kod uslovnog otpusta, bez obzira da li se radi o kazni lišenja slobode ili meri bezbednosti zadržavanja po isteku kazne, počinje teći od dana isteka vremena za koje je uslovno otpušten.[21] Što se tiče dejstva strane presude, ovaj Zakonik za razliku od ranijih zakonika prihvata i presudu stranog suda, pod uslovom da je krivično delo za koje je povratnik osuđen u inostranstvu i po domaćem zakonodavstvu umišljajno krivinčo delo (čl. 76 st. 3 Kz).

Što se tiče odmeravanja kazne povratniku, Zakonik je pravio razliku između opšteg i specijalnog povrata. Opšti povrat predstavljao je obaveznu otežavajuću okolnost, dok je specijalni povrat uziman kao fakultativna pooštravajuća okolnost. Kod odmeravanja kazne, kada je u pitanju opšti povrat, sud je izricao kaznu do posebnog maksimuma propisane kazne za to delo, dok je kod specijalnog povrata sud mogao izreći kaznu i do dvostrukog iznosa propisane kazne, s tim da ne pređe 20 godina robije ili zatočenja, odnosno pet godina strogog zatvora ili zatvora. Opravdanje za ovako različite pravne posledice opšteg i specijalnog povrata, zakonodavac je nalazio u većem stepenu zločinačke opasnosti i sklonosti, koje se ispoljavaju kod povratnika koji postupa iz istorodnih pobuda.[22] Takođe, pri odmeravanju kazne povratniku, sud je bio dužan da vodi posebno računa o stepenu krivične odgovornosti,

---

[21] Dr Miodrag Aćimović, Krivično pravo, Opšti deo, knj. I, Subotica, 1937., str. 164.

[22] Dr R. Kupčević—Mlađenović, Recidivizam..., str. 192.

o okolnostima pod kojima je izvršio novo krivično delo, a naročito o ličnosti povratnika i njegovim subjektivnim svojstvima ispoljenim prilikom vršenja krivičnih dela.

Krivični zakonik predviđa za multirecidiviste primenu jedne posebne mere bezbednosti zadržavanja u zavodu, nakon izdržane kazne lišenja slobode. U čl. 51 Kz predviđeno je da se ova mera primenjuje prema licu koje je ranije najmanje tri puta osuđeno na kaznu robije za umišljajno zločinstvo, pa je u roku od pet godina po izdržanoj kazni ponovo učinilo zločin sa umišljajem i da se može na osnovu njegovog života izvesti zaključak da je opasan po javnu bezbednost. Dakle, kao glavni i osnovni uslov, uz primenu predviđenih zakonskih kriterijuma za izricanje ove mere, je opasnost učinioca za javnu bezbednost, koja se izvodi na bazi učinjenih dela i ispoljenog načina života povratnika. Sud je dužan da u svakom konkretnom slučaju ceni sve ove okolnosti i da na bazi stečenog uverenja donese odluku o obaveznoj primeni ove mere. Primena ove mere ne može trajati duže od deset godina, za razliku od ranijeg projekta koji je smatrao da to treba da bude mera neodređenog trajanja. Ona se izriče u istoj presudi u kojoj se izriče i kazna lišenja slobode. Ukoliko se u toku primene ove mere pokaže da osuđenik nije više opasan za javnu bezbednost, sud može, na predlog uprave zavoda, a po saslušanju javnog tužioca, doneti odluku o davanju uslovnog otpusta. Uslovni otpust može se dati tek po isteku tri godine provedene u zavodu za primenu ove mere (čl. 51 st. 4 Kz).

Na osnovu svega što smo rekli o institutu povrata u Krivičnom zakoniku Kraljevine Jugoslavije, možemo zaključiti da je on dostigao punu afirmaciju, koja je, pre svega, rezultat najsavremenijih shvatanja krivičnopravne nauke tadašnjeg perioda. Mnoge teorijske postavke ugrađene su u postojeći Zakonik, čime je sadržaj ovog instituta u mnogome obogaćen.

c) Povrat u krivičnom zakonodavstvu nove Jugoslavije

Odmah posle oslobođenja naše zemlje pristupilo se intenzivnom radu na izgradnji i usavršavanju novog pravnog sistema. Doneti su brojni krivični zakoni (Zakon o suzbijanju nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže, Zakon o zaštiti narodnih dobara i njihovom upravljanju, Zakon o zabrani izazivanja nacionalne, rasne i verske mržnje, Zakon o krivičnim delima protiv naroda i države i Zakon o vrstama kazni). Međutim, svi ovi zakoni nisu mogli da obuhvate celokupnu krivičnopravnu problematiku, tako da su istovremeno ulagani veliki napori za stvaranjem jednog jedinstvenog krivičnog zakona. Kao rezultat te pojačane aktivnosti ubrzo je izrađen i objavljen Projekt za opšti deo Krivičnog zakonika,[23] koji je kao Opšti Krivični zakonik (u daljem tekstu OKZ) donet 4. decembra 1947. godine, a stupio na snagu 12. februara 1948. godine. Ovaj zakonik predstavljao je prvu sistematsku celinu opšteg dela našeg socijalističkog krivičnog zakonodavstva.

---

[23] Objavljen u »Arhivu za pravne i društvene nauke«, br. 7—12/1946.

U njemu su obrađena opšta načela i instituti krivičnog prava. Među te institute koji su našli svoje mesto u opštem delu Krivičnog zakonika spada i povrat.

Prema čl. 59 OKZ, povrat postoji »kada lice koje je osuđeno za krivično delo na kaznu lišenja slobode s prinudnim radom, lišenja slobode ili kaznu popravnog rada, pa za pet godina od dana izdržane ili ugašene kazne učini kakvo krivično delo teže prirode«. Dakle, da bi se jedno lice moglo smatrati povratnikom potrebno je da su ispunjeni određeni uslovi. Prvo, potrebno je da je lice koje je ranije osuđeno izvršilo novo krivično delo, pri čemu je bez značaja da li je to učinjeno sa umišljajem ili iz nehata. Za ranije krivično delo učinilac treba da je bio osuđen na kaznu lišenja slobode s prinudnim radom ili na kaznu lišenja slobode ili na kaznu popravnog rada, s tim što je bilo potrebno da je istu izdržao ili da mu je ona ugašena. Pod ugašenom kaznom u smislu čl. 59 smatrala se samo zastarelost izvršenja kazne (čl. 90), nepotpuna amnestija (čl. 93 st. 1) i nepotpuno pomilovanje (čl. 94 st. 1).[24] Prema tome, povrat nije postojao kada je učinilac za ranije krivično delo bio osuđen na ostalih devet vrsta kazni, predviđenih u čl. 28 OKZ, kao i u slučaju kada osuđeni izrečenu kaznu nije izdržao ili mu ista nije ugašena. Drugi uslov za postojanje povrata, prema citiranom članu, predstavlja izvršenje novog krivičnog dela koje je teže prirode. Kao krivično delo teže prirode u smislu ovog člana smatra se samo ono krivično delo za koje je propisana najmanje kazna popravnog rada. Najzad, zakonodavac postavlja kao uslov da je novo krivično delo izvršeno u roku od pet godina od dana izdržane ili ugašene kazne. U pogledu pravnog dejstva povrata, OKZ predviđa da je to obligatorna otežavajuća okolnost koju sud mora da ceni prilikom odmeravanja kazne.

Na osnovu ovakvog, iako dosta sumarnog pregleda može se zaključiti da je OKZ, usvajajući više objektivnu koncepciju povrata zasnovanu na strogo formalnim elementima, zapostavio mnoge subjektivne faktore koji su neposredno vezani za samu ličnost povratnika. Zakonik nije poznavao mnoge od tih okolnosti, kao što su: sklonost ka vršenju krivičnih dela, ispoljena navika u kriminalnom ponašanju, irelevantnost oblika vinosti kod povrata, neukazivanje na razlike između opšteg i specijalnog povrata, itd. Otuda se ovaj Zakonik u pogledu instituta povrata ne može svrstati u red modernih krivičnih zakona, koji su uveliko prihvatili savremena dostignuća krivičnopravne nauke. Dva su osnovna razloga nametnula takvo stanje. Jedan je u tome što je OKZ rađen u znatnoj meri po ugledu na tadašnje sovjetsko krivično pravo, u kome je preovladavala objektivna koncepcija povrata. Drugi razlog se nalazi u činjenici što je, s jedne strane, to bio prvi opštevažeći krivičnopravni akt koji je donet ubrzo posle oslobođenja, bez mnogo vlastitog iskustva, i s druge strane, što je u tom periodu postojala opravdana nužnost za strožom represijom, a što se u određenoj meri odrazilo i na strože kažnjavanje povratnika.

Sličnu koncepciju povrata, sa izvesnim korekcijama, predviđao je i Krivični zakonik od 1951. godine.[25] Tako je, kao i po ranijem Zakoni-

---

[24] Vidi Komentar Opšteg dela Krivičnog zakonika, Beograd, 1948., str. 182.

[25] Krivični zakonik donet je 2. marta 1951. godine (»Sl. list FNRJ« br. 13/1951.). Na osnovu čl. 2 Uvodnog zakona stupio je na snagu 1. jula 1951. godine.

ku, povrat bio uglavnom određen objektivnim kriterijumima, izuzev jednog uslova da su oba krivična dela učinjena sa umišljajem. Naime, smatralo se da povećana društvena opasnost i neefikasnost dejstva ranije kazne u pogledu popravljanja učinioca postoji samo u slučajevima kada je učinilac krivičnog dela postupao sa umišljajem, dok to nije bila odlika nehatnih učinilaca krivičnih dela. Otuda je zakonodavac zauzeo stav da samo umišljajna krivična dela mogu biti uslov za postojanje povrata. Inače, u čl. 40 st. 2 Kz, bilo je predviđeno da povrat postoji ako učinilac, koji je ranije već bio osuđivan za krivično delo učinjeno sa umišljajem na kaznu strogog zatvora ili zatvora, za vreme od pet godina od dana kada je tu kaznu potpuno ili delimično izdržao ponovo učini krivično delo sa umišljajem za koje je propisana kazna zatvora ili teža kazna. Na osnovu ove zakonske definicije povrata, može se videti da je on bio određen objektivnim elementima, pri čemu ličnost povratnika i njegova ispoljena svojstva prilikom vršenja krivičnih dela nisu našla odgovarajuće mesto u postojećoj zakonskoj regulativi, koja se neposredno odnosila na povrat. Ovaj stav zakonodavca je u izvesnoj meri bio dopunjen i korigovan nekim drugim specifičnim rešenjem datim u Krivičnom zakoniku, a koja nisu jasno došla do izražaja u zakonskoj definiciji povrata. Tu se, pre svega, misli na odredbu čl. 38 KZ, koja sadrži opšta pravila o odmeravanju kazne, gde je u okviru tih pravila bila predviđena dužnost suda da prilikom odmeravanja kazne uzme u obzir sve okolnosti, a naročito stepen krivične odgovornosti, pobude iz kojih je krivično delo učinjeno, jačinu ugrožavanja ili povrede zaštićenog dobra, okolnosti pod kojima je delo učinjeno, raniji život i držanje učinioca posle učinjenog krivičnog dela. Iako su ove okolnosti bile fakultativnog karaktera, one su u onim slučajevima kada nisu bili ispunjeni uslovi za postojanje povrata predpostavljale mogućnost da ih sud ceni prilikom odmeravanja kazne. Takođe, jedna od mogućih korekcija bila je što je Krivični zakonik u nekim slučajevima predviđao ustanovu posebnog specijalnog povrata (čl. 135 st. 3 i čl. 250 st. 2 tač. 6 Kz). I na kraju, kao treća moguća dopuna odredaba o povratu bila je konstrukcija kolektivnih krivičnih dela, gde su krivična dela u vidu zanata i zanimanja bila od posebnog značaja, jer je sud ispoljenu sklonost učinioca kod ovih krivičnih dela uzimao kao kvalifikatornu okolnost prilikom odmeravanja kazne.[26]

I pored ovih korekcija izložena koncepcija povrata ispoljila je niz nedostataka koji se ukratko sastoje u sledećem: određivanje pojma izvršeno je uglavnom na osnovu objektivnih elemenata; zanemareno je svojstvo ličnosti u vezi sa izvršenim krivičnim delima; zatim, nije postojala jasna razlika između opšteg i specijalnog povrata, a naročito nije dovolnjo, ili bolje rečeno nikako, regulisano pitanje višestrukih povratnika. Svi ovi nedostaci bili su istovremeno i glavni razlozi za suštinsku izmenu postojeće koncepcije povrata i stvaranje jedne nove koncepcije koja je došla do izražaja u noveliranom Krivičnom zakoniku od 1959. godine.

---

[26] Detaljnije o argumentima za dopunu odredaba o povratu prema Krivičnom zakoniku od 1951. godine vidi: Dr Miroslav Đorđević, Povrat u jugoslovenskom krivičnom pravu, u »Problemi povrata«, Beograd, 1971., str. 458—460.

Prema noveli Krivičnog zakonika institut povrata gotovo je sasvim bio izmenjen. Za razliku od ranijeg pojma, koji je uglavnom bio zasnovan na objektivnim i strogo formalnim elementima, Novela prihvata povrat u najširem smislu, kao svako ponovno izvršenje krivičnog dela od strane lica koje je već bilo osuđeno za neko ranije krivično delo. Raniji čl. 40 Kz koji je regulisao povrat potpuno je preformulisan, tako da posle izvršene novelacije glasi: »Pri odmeravanju kazne sud će posebno uzeti u obzir da li je učinilac ranije osuđivan, da li je ranije krivično delo istovrsno sa novim delom, da li su oba dela učinjena iz istih pobuda i koliko je vremena proteklo od ranije osude odnosno izdržane ili oproštene kazne«. Ovo bi bio opšti pojam povrata sa svim svojim elementima koji su potrebni za njegovo postojanje za razliku od višestrukog povrata koga je zakonodavac po prvi put regulisao u čl. 40a Kz. Dakle, da bi postojao opšti povrat potrebno je da sud uzme u obzir sledeće okolnosti: raniju osuđivanost učinioca krivičnog dela, zatim, istovrsnost krivičnih dela i njihovih pobuda u pogledu ranijeg i novog krivičnog dela, kao i vremenski interval između ranije osude i novog krivičnog dela.

Ranija osuda, odnosno osuđivanost za neko krivično delo predstavlja jedini neophodan uslov postojanja povrata u smislu ovog zakonskog propisa. Ranija osuđivanost, za razliku od ranijeg zakonskog teksta, obuhvata kako umišljajna krivična dela, tako i dela koja su izvršena iz nehata. Znači, nije uslov da je ranije i novo krivično delo izvršeno samo sa umišljajem. Povrat može postojati i u slučaju kada su oba krivična dela izvršena i iz nehata ili je jedno krivično delo izvršeno sa umišljajem, a drugo iz nehata i obratno. Takođe, za postojanje povrata bez značaja je da li je prethodno krivično delo svršeno ili je ostalo u pokušaju, zbog toga što je za njegovo postojanje bitna ranija osuda, a ne i priroda tog krivičnog dela.[27] I u pogledu dalje sudbine ranije osude, odnosno da li je ona izdržana potpuno ili delimično, ili je oproštena, zakonodavac ne postavlja nikakve uslove, izuzev da je izrečena od strane suda u zakonom propisanom postupku. Isto tako, iako Zakonik izričito ne predviđa, prihvaćeno je vladajuće shvatanje, po kome postoji ranija osuda i u slučaju kada je izrečena od strane inostranog suda za krivično delo koje je kažnjivo i po našem Krivičnom zakoniku.[28]

Pored ovog neophodnog uslova, Krivični zakonik ukazuje da je sud dužan da ceni, kako istovrsnost ranijeg i novog krivičnog dela, tako i istovrsnost ispoljenih pobuda prilikom izvršenja prethodnog i novog krivičnog dela. Ovakvom formulacijom zakonodavac ukazuje na osnovne karakteristike specijalnog povrata koje proizilaze baš iz ovih činjenica. Ukoliko su kod povratnika više bile prisutne ove činjenice, utoliko su one više uticale na povećanje kazne, ali samo do posebnog maksimuma propisane kazne.

I najzad, za razliku od ranijeg rešenja, Zakonik ne određuje vremenski razmak između ranijeg i novog krivičnog dela. U načelu pri-

---

[27] Dr Janko Tahović, Komentar Krivičnog zakonika, Beograd, 1962, str. 124.

[28] Dr Stanko Frank, Teorija kaznenog prava po Krivičnom zakoniku od 1951. godine, Opći dio, Zagreb, 1955., str. 238.

hvaćen je vremenski neodređen povrat. Ali to nikako ne znači da vremenski razmak nije od uticaja na postojanje povrata. Naprotiv, ukoliko je taj vremenski interval kraći, utoliko je kod tog povratnika društvena opasnost veća i obratno. Dakle, vremenski razmak može predstavljati jači ili slabiji signal društvene opasnosti između ranijeg i novog krivičnog dela. Inače, što se tiče dejstva opšteg povrata na odmeravanje kazne smatra se da on deluje kao fakultativna otežavajuća okolnost. To znači, da je pitanje dejstva opšteg povrata prepušteno sudu, koji je po službenoj dužnosti ovlašćen da ceni da li će povrat uzeti kao otežavajuću okolnost ili ne. Ukoliko sud prihvati povrat kao otežavajuću okolnost on može kaznu povećati samo do posebnog maksimuma propisane kazne. Takođe, prema Krivičnom zakoniku dejstvo povrata ograničeno je samo na odmeravanje kazne, za razliku od nekih drugih zakonodavstva koja prema povratnicima pored kazne, poznaju i druge krivične sankcije.

Novelom Krivičnog zakonika uneta je jedna sasvim nova odredba koja određuje pojam višestrukog povrata i njegov uticaj na odmeravanje kazne. Ova nova odredba nastala je, pre svega, kao rezultat savremenih naučnih saznanja i učestalih slučajeva u sudskoj praksi da postoji jedan određeni broj delinkvenata (čija brojka beleži stalni porast) koji se pri postojećem kažnjavanju teško resocijaliziraju, te je s toga potrebno prema njima primeniti pojačanu meru prevaspitanja, koja zahteva duži period zadržavanja u kazneno popravnoj ustanovi.

Krivični zakonik u čl. 40a predviđa uslove koji su potrebni za postojanje višestrukog povrata. Ti se uslovi mogu podeliti na objektivne i subjektivne. U objektivne uslove spadaju: 1) da je učinilac najmanje dva puta osuđivan za krivična dela učinjena sa umišljajem na kaznu strogog zatvora ili zatvora preko tri meseca, 2) da je izvršio novo krivično delo sa umišljajem za koje je propisana kazna zatvora ili strogog zatvora i 3) da od dana otpuštanja učinioca sa izdržavanja ranije kazne do ponovnog izvršenja krivičnog dela nije proteklo više od pet godina. Ovi uslovi moraju biti ispunjeni da bi se uopšte moglo govoriti o višestrukom povratu. Sklonost učinioca da i dalje vrši krivična dela predstavlja subjektivni elemenat višestrukog povrata. Ovaj element sadržajno čini najvažniju karakteristiku višestrukog povrata, jer se iz njega može najbolje videti manifestacija njegove ličnosti u pogledu daljeg vršenja krivičnih dela. Otuda je ovaj element glavni osnov za primenu strožeg kanžjavanja višestrukog povratnika. S toga se ovom uslovu poklanja posebna pažnja. Da li učinilac pokazuje sklonost da i dalje vrši krivična dela sud je dužan da utvrđuje na osnovu svih okolnosti, a posebno treba da obrati pažnju na srodnost učinjenih krivičnih dela, pobude iz kojih su učinjena, raniji život i njegove manifestovane sklonosti, pri čemu ovde zakonodavac, pre svega, misli na posebne sklonosti koje je povratnik ispoljio kod određene vrste krivičnih dela.

Višestruki povrat je fakultativna pooštravajuća okolnost koju je sud dužan da ceni prilikom odmeravanja kazne. Ukoliko sud prihvati da je to pooštravajuća okolnost, on može izreći kaznu do dvostrukog iznosa propisane kazne zatvora ili strogog zatvora, s tim da ne pređe

opšti zakonski maksimum te vrste kazne. Ako je propisana kazna zatvora do tri godine sud može izreći kaznu strogog zatvora do pet godina (čl. 40a st. 3 Kz). U obrazloženju presude, sud je dužan da navede sve one propisane uslove iz čl. 40a Kz, pri čemu posebno mora da izloži one činjenice koje su ga rukovodile u oceni stava da se radi o licu koje poseduje sklonost za dalje vršenje krivičnih dela, a što je u sklopu svih okolnosti najbitniji elemenat za ocenu njegove klasifikacije. U borbi protiv višestrukih povratnika zakonodavac osim kazne ne predviđa neke druge krivične sankcije. Osnovni stav zakonodavca bio je i ostao do današnjeg dana da se manje-više kod svakog povratnika može postići resocijalizacija za vreme izdržavanja kazne, pod uslovom da nije u pitanju neki patološki tip ,za koga je prema Krivičnom zakoniku predviđena primena posebne mere bezbednosti upućivanja u zavod za čuvanje i lečenje.

Donošenjem novog Krivičnog zakona SFRJ od 1977. godine suština povrata nije izmenjena, izuzev što je ranija odredba o odmeravanju kazne u slučaju povrata spojena sa opštim pravilima o odmeravanju kazne. U odnosu na raniju odredbu čl. 40 Kz izraz »uzimanje u obzir da li je učinilac ranije osuđivan« zamenjen je izrazom »delo učinjeno u povratu«. Iako ni novi, kao ni stari Zakonik ne daju definiciju povrata, ipak mislimo da je ranija formulacija pojma povrata bila bolja, jer je pojam povrata vezivala isključivo za raniju osuđivanost, dok nova formulacija sa izrazom »delo učinjeno u povratu« ništa o tome ne govori, tako da to može izazvati izvesne dileme koje su nepotrebne, utoliko pre, kada u praksi nismo imali skoro nikakvih problema sa ranijom formulacijom čl. 40 Kz. Zatim, unošenje ovih odredaba u opšta pravila o odmeravanju kazne, kako kažu pobornici ovakvog stava »bio je da se na jednom mestu grupišu sve odredbe koje imaju karakter opštih pravila o odmeravanju kazne«.[29] Ako je zakonodavac zadržao dosadašnju koncepciju, a što mislimo da u osnovi jeste, onda ovakvo svrstavanje povrata u opšta pravila o odmeravanju kazne bilo je ne samo neopravdano, nego je i neprihvatljivo. Povrat po svojoj prirodi ne može naći mesto među opštim pravilima o odmeravanju kazne, zbog toga što on nije opšte pravilo koje važi za sve slučajeve kada se kazna odmerava. Da se on zbog svoje osobenosti ne može svrstati u opšta pravila govori i činjenica što je i u novom tekstu zadržao svoju posebnost. Otuda je teško prihvatljiva argumentacija da je to učinjeno zbog sistematike. Stoga smatramo da je ranija formulacija bila bolja zbog toga što je u posebnom članu, ne samo potpunije regulisala pitanje povrata, nego je i isticanjem njegovog posebnog naziva ukazivala na značaj ovog instituta u odmeravanju kazne.[30]

Što se tiče odredbe o višestrukom povratu, ona je sa manjim izmenama preneta iz ranijeg zakonika. Izvršena je izmena u pogledu ranijih osuda. Po novom Krivičnom zakonu predviđeno je da je učinilac

---

[29] Dr Lj. Lazarević, Krivični zakon SFRJ — nova rešenja u odnosu na institute krivičnog prava, JRKK, 1976/4 str. 511.

[30] Slično mišljenje zastupa i dr G. Marajnovik, (Predavanja po Krivično pravo, Opšt del, Skopje, 1978., str. 302—304).

za ranija umišljajna krivična dela osuđen na kaznu zatvora u najmanjem iznosu od jedne godine, za razliku od ranijeg zakonskog teksta, koji je predviđao svaku izdržanu kaznu zatvora preko tri meseca. Takođe, zbog unifikacije kazni zatvora i strogog zatvora, izvršena je izmena st. 2. čl. 40a Kz. Svi drugi uslovi ostali su isti kao i u ranijem Krivičnom zakoniku.

Dr VIDOJE MILADINOVIĆ, DOCENT

APERÇU HISTORIQUE DE L'INSTITUTION DE LA RÉCIDIVE

R é s u m é

La répétition de l'exécution des infractions et la nécessité de procéder différemment avec les exécuteurs des infractions répétées qu'avec les délinquants primaires ont été remarquées déjà dans les temps les plus anciens. Le fait de l'infraction répétée, surtout si pour l'infraction précédente la peine a été déjà prononcée et exécutée menait à la conclusion que la répétition de de l'infraction n'implique pas la nécessité d'appliquer la procédure identique envers l'exécuteur, mais au contraire qu'il faut réagir différemment, généralement plus sévérement que l'on a réagi contre l'infraction précédente. Cette thèse a été élaborée et perfectionnée au cours des siècles écoulées, en conséquence la législation et la justice ont édifié certaines thèses qui consistaient à procéder plus sévèrement contre les récidivistes. Ces thèses ont été soutenues généralement dans la théorie de droit criminel et dans la théorie analogue à celle-ci, sur lesquelles l'auteur a concentré son attention dans le compte rendu des conceptions exposées.

Dans l'évolution de la récidive à travers l'histoire de la législation, l'auteur s'est tout particulièrement consacré à l'étude de l'évolution de cette institution dans la législation des nationalités yougoslaves. La partie la plus intéressante de ce travail se rapporte à l'évolution des idées et des résultats dans la législation pénale de l'ancienne et de la nouvelle Yougoslavie.

Mr ALEKSANDAR PETROVIĆ, asistent

RAZVOJ OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI U RADNOM PRAVU JUGOSLAVIJE

§1 STARANJE O NEZAPOSLENIMA U JUGOSLOVENSKIM ZEMLJAMA DO STVARANJA KRALJEVINE SRBA, HRVATA I SLOVENACA

Izlaganja u ovom delu rada ograničavamo unazad na period od početka XIX veka. Ne bi imalo naročite svrhe zalaziti još dublje u prošlost, s obzirom na činjenicu da je pojava nezaposlenosti najtešnje povezana sa pojavom kapitalističkog načina proizvodnje, koji se u nekim našim zemljama javlja tek sredinom XIX veka, dok se u nekim u ovom periodu uopšte ne javlja.[1] Nadalje, izlaganja u ovom delu ograničavamo na vreme do Drugog svetskog rata, odnosno na period od prvih registrovanih pojava nezaposlenosti pa do 6. aprila 1941. godine. Razlog ovakvom pristupu problemu leži u tome što pomenuti period, po prirodi ekonomskih i društvenih odnosa koji su u njemu vladali i koji su, s jedne strane, uslovljavali karakter pojave nezaposlenosti a, s druge strane, i karakter socijalne politike, kao i mere koje su preduzimane u smislu rešavanja problema nezaposlenosti, imali svoje jedinstvene karakteristike, predstavlja jedinstven period kapitalističkih, ekonomskih i društvenih odnosa, te je kao jedinstvena celina podesan za istraživanja.

Zemlje koje su 1918. godine ušle u sastav tada stvorene države, prešle su u pogledu pojave nezaposlenosti i staranja o nezaposlenima, ili svoj specifični put, ili su išle putem koji su određivali privredni razvitak i zakonodavstvo države u čijem su se sastavu one tada nalazile ili, najzad, usled specifičnosti društveno-ekonomskih odnosa, nisu ni poznavale ustanovu staranja o nezaposlenima.

Treba, međutim, odmah naglasiti da situacija nije bila ni najmanje jednostavna. S jedne strane, postojala su zakonodavstva dveju samostalnih država (Srbija i Crna Gora), s druge strane zakonodavstva u zemljama pod Austro-Ugarskom (Slovenija, Hrvatska i Vojvodina), i najzad, po dva potpuno različita pravna sistema u Bosni i Hercegovini i Makedoniji. Kada se govori o komplikovanosti situacije onda se misli više

[1] To, međutim, ne znači da i ranije nije bilo pojava nezaposlenosti i izvesnih formi staranja o nezaposlenima. Na to upućuje članak dr Riste Jeremića: Konačišta i sirotinjske kuhinje u prošlosti Balkana, Socijalni arhiv, br. 11—12/37, str. 297.

na pravni sistem uopšte, nego na zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih, koje je bilo u sasvim početnim formama ili ga uopšte nije ni bilo.[2]

U redovima koji slede daćemo kraći prikaz propisa kojima su u pomenutom periodu bila regulisana pitanja posredovanja rada i pomaganja nezaposlenih radnika i to odvojeno za svako od postojećih pravnih područja.

1. Pravno područje Srbije

Sa pojavom prve industrije u Srbiji pedesetih godina XIX veka,[3] počinju i prva strujanja i pokušaji organizovanja radničke klase, vezane za ideje i delatnost Svetozara Markovića i Dimitrija Tucovića. Godine 1903. dolazi do osnivanja Glavnog radničkog saveza i Srpske socijal-demokratske partije, koje su, po rečima D. Tucovića, trebale da čine »jedmu simbioznu zajednicu sa podeljenim ulogama: snaga sindikata je manje više u dubini korena, snaga partije u širini pogleda; prvi je izvor materijalne snage, drugi duhovne energije«.[4]

Prve propise[5] o nezaposlenosti i staranju o nezaposlenima u Srbiji nalazimo u odredbama policijskog zakonodavstva. Tako, na primer, Cirkular Upravitelnoga Saveta iz 1835. godine upućuju policiju u Srbiji da motri na »skitače, sirjač, one ljude koji se nikakvim radom ne bave« i stavlja joj u dužnost da »odmah nadležnoj vlasti javi, koja će dužna biti razne mere prema neradinu istom i skitaču preduzeti«.[6] Slične odredbe nalazimo i u Kaznenom zakoniku iz 1850. godine. On, na primer, sadrži odredbu prema kojoj se radnici, koji se nađu bez posla, u slučaju da se u roku od 8 dana ne zaposle, moraju prebaciti u drugi okrug, po pravilu u onaj koji sami izaberu (§ 238).

Pored propisa čisto policijskog karaktera, pitanje zaposlenja u Srbiji bilo je regulisano i esnafskim zakonodavstvom.[7] Naime, 1847. godine doneta je Uredba o esnafima, kojom je bila predviđena dužnost svakog »kalfe ili najamnika, koji dođe u neko mesto da se zaposli da se prethodno javi »policijnoj vlasti« a posle nadležnom esnafskom starešini, koji će ga, pošto mu kalfensko pismo vidi, u kalfenski spisak zavesti i, prema obstajatelstvu, ili ga porediti, gde će u posao stati,

---

[2] Opširnije o ovome v.: dr Vojislav Petrović, Nezaposlenost i staranje o nezaposlenima u Jugoslaviji do 1941. g., Beograd, 1957, str. 21.

[3] O razvoju industrije i radničkih organizacija u Srbiji v.: Dragiša Lapčević, Istorija socijalizma u Srbiji, Beograd, 1922. str. 160 i sl.

[4] Dimitrije Tucović: Zakonsko osiguranje radnika u bolesti, invalidnosti i starosti, nesrećnim slučajevima i besposlici, Beograd, 1907, str. 40.

[5] Koliko nam je poznato, istraživanjem ranijih pravnih izvora, posvećenih isključivo ili delimično staranju o nezaposlenima, bavili su se kod nas Ilija P. Perić u radu: Zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih u Jugoslaviji, Hronološki pregled s kratkim sadržajem, Beograd, 1939, i Dr Vojislav Petrović, navedeno delo.

[6] Tekstovi ovih propisa nalaze se u odgovarajućim tomovima Zbornika zakona i uredaba u knjaževstvu (docnije Kraljevini Srbiji), po: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 25.

[7] V.: Dragiša Lapčević, op. cit. str. 160.

ili mu na volju ostaviti da sam sebi mesto potraži« (§ 32). Sa pravom se ističe da je pomenuta Uredba bila gotovo čista kopija, »ako ne i doslovan prevod, jedne od uredaba austrijskih, koja je tamo, gde je ponikla bila postala anahronizam i koja je u nas, kao prosta presada, donesena bez ikakvih studija naših prilika, ubrzo postala teret i smetnja«.[8]

No bilo kako bilo, Esnafska uredba regulisala je pitanje zaposlenja kalfi sve do 1910. godine, kada je u Srbiji donet, posle dugogodišnjih političkih borbi, Zakon o radnjama, pod kojim su podpadale sve »radnje industrijske, zanatske i trgovačke, bilo da se nalaze u varošima, varošicama ili selima« (čl. 1.).

Odredbom čl. 83. Zakona predviđena je mogućnost obrazovanja berzi rada »radi boljeg rasporeda radnih snaga«. Veoma značajna je i odredba Zakona (čl. 142.) kojom je radnicima koji putuju iz jednog mesta u drugo radi traženja posla priznato pravo »da se služe državnim ili državom subvencioniranim železnicama, lađama ili poštanskim kolima u polovinu obične cene kad putuju najnižom klasom«. Ovo značajno pravo nezaposlenih radnika preneto je docnije u jugoslovenske propise i zadržalo se u neizmenjenom obliku i do današnjih dana.

Ne treba, međutim, misliti da su radnici u Srbiji bili potpuno zadovoljni onim što im je Zakon nudio. U svojim zahtevima oni su išli mnogo dalje. Naime, tražili su donošenje zakona kojim bi, pored ostalog, bilo uređeno osiguranje za slučaj nezaposlenosti, čiji bi tereti, »u ravnim častima« podnosili država, poslodavci i radnici«.[9]

Prikaz staranja o nezaposlenima u Srbiji bio bi nepotpun ako ne bi pomenuli napore koji su u tom pravcu činile radničke organizacije, naročito sindikati. Kada je početkom 1904. godine policija počela da hapsi nezaposlene radnike, proganjajući ih kao skitače, Partija i Radnički savez su sazivali protesne zborove. Zbor nezaposlenih u Beogradu je zahtevao javne radove na kojima bi učestvovali isključivo organizovani radnici.[10]

U pravilima pojedinih sindikata uvek je kao poseban zadatak isticano nalaženje rada nezaposlenim članovima u slučaju »nemanja rada i slučaju putovanja«.[11] O obimu i značaju ove delatnosti sindikata govore nam podaci o tome da je na pomoći u besposlici u periodu od 1903 — 1910. godine iz sredstava sindikalnih organizacija isplaćeno 27.594 dinara, dok je na putne pomoći u istom periodu isplaćeno 12.350 dinara.[12] Koliko je značila ta suma u ono vreme, postaje jasno ako se

---

[8] Isto,

[9] O stavu sindikalnih organizacija prema Zakonu o radnjama v.: Izveštaj za 1910. godinu u knjizi: Sindikalni pokret 1903—1912. u Srbiji, Hrvatskoj i Bosni i Hercegovini prema izveštajima glavnog saveza sindikata Međunarodnom sindikalnom savezu, Beograd, 1951, str. 50 i 53.

[10] U tom smislu v.: Vuk Vinaver, Sindikalno štrajkački pokret u Srbiji (1903—1910), Istorija XX veka, Zbornik radova, br. 6/64, str. 17.

[11] Vidi npr., čl. 2. Pravila saveza abadžiskih radnika »Radničke novine«, br. 32/1903, str. 6; Pravila udruženja radnika Savskodunavske obale, »Radničke novine«, br. 38/1903, str. 3—4; Pravila Saveza mlinarskih radnika, »Radničke novine«, br. 42/1903, str. 3.

[12] Podaci uzeti iz već citiranog dela D. Lapčevića, str. 132.

napomene da je prosečna nadnica u Srbiji u periodu 1902—1906 iznosila 1.24 dinara.[13]

2. *Pravno područje Slovenije*

U zakonodavstvu kojim je na ovom području bilo regulisano pitanje zaposlenja, veoma značajno mesto zauzimaju propisi o radnim odnosima. Tako, na primer, odredbe o posredovanju rada sadrži Privremena uredba za seosku poslugu u Vojvodini i Kranjskoj od 18. marta 1858. godine.[14] Vredan je pomena i Zakon o javnom pomaganju sirotinje za bivšu Štajersku od 27. avgusta 1869. godine.[15] Prema § 5 ovog Zakona, »siromašna za rad sposobna lica nisu imala nikakvo pravo na javnu sirotinjsku pomoć«. Međutim, nadležne javne vlasti imale su naročito da se staraju da takvim nezaposlenim, ali za rad sposobnim i rada voljnim licima posreduju rad odnosno službu, pa da ih, po potrebi, na rad upute i silom.[16]

Zakonodavstvo ovog pravnog područja poznaje i značajne odredbe o posredovanju rada i pomaganju nezaposlenih za pojedine kategorije radnika, konkretno za rudarske radnike i privatne nameštenike. Tako, na primer, po Zakonu o osnivanju rudarskih zadruga od 14. avgusta 1869. godine, u svakom rudniku treba, po pravilu, da postoji jedna zadruga (§1). Jedan od zadataka zadruge jeste i posredovanje rada i službe (§ 2. t. 4).[17] Zakon o penzionom osiguranju službenika od 16. decembra 1906. godine propisao je, da će statutom penzionog zavoda za službenike biti predviđeno uređenje i upotreba »Fonda za potporu siromašnih nezaposlenih službenika«.[18]

Najzad, treba primetiti da je na ovom pravnom području odprilike u isto vreme kao i u Srbiji, bio donet propis o pravu nezaposlenih radnika na povlašćenu vožnju, tačnije Odluka Ministarstva saobraćaja u Beču od 4. marta 1910. godine.[19] Prema toj odluci, radnici kojima je neka ustanova za posredovanje rada našla posao, imali su pravo na povlašćenu vožnju od 50% normalne vozne cene na železnicama III razreda putničkih i mešovitih vozova, na relaciji od preko 50 kilometara. Pravo na povlašćenu vožnju dokazivali su radnici objavama, koje je izdavala ustanova koja je izvršila posredovanje.

3. *Pravno područje Hrvatske i Slavonije*

I pored relativno razvijene privrede i velikog broja radnika, među kojima je svakako bivalo i nezaposlenih, ni u Hrvatskoj i Slavoniji nije

---

13 U tom smislu v.: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 29.
14 Vidi: Ilija P. Perić, op. cit. str. 3—12.
15 Isto,
16 Isto,
17 Vidi: dr. Vojislav Petrović, op. cit. str. 35.
18 Dr Ratko Pešić: Nastanak i razvoj socijalnog osiguranja u Jugoslaviji, Prva knjiga, Beograd, 1957, str. 23.
19 Normalien — sammlung Für den politsceh Verwallunsdienst. Fünfter Band, A—Z Wien, 1912. str. 183, poé; I Perić ,op. cit. str. 13.

postojalo posebno zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih radnika u pomenutom periodu.[20] Naprotiv, staranjem o nezaposlenima bavile su se sindikalne organizacije. Iz podataka o finansijama legalnih sindikata doznajemo da su sindikalne organizacije u periodu od 1909 do 1913. godine isplatile na ime putnih pomoći 25.992,58 a na ime nezaposleničkih potpora 96.491,68 zlatnih kruna.[21]

4. Pravno područje Bosne i Hercegovine

Ni Bosna i Hercegovina nemaju u ovom periodu posebno razvijeno zakonodavstvo o staranju o nezaposlenima. Od zakonodavstva koje je donekle regulisalo ovu materiju može se pomenuti Privremeni službinski red od 1. oktobra 1900. god.,[22] koji je predviđao da je posluga stajala pod nadzorom upravne vlasti, a naročito za vreme nezaposlenosti. »U roku od 24 časa, nezaposleni se morao javiti upravnoj vlasti radi upisa u knjigu evidencije i radi davanja dozvole za traženje službe« (§30).

Nalaženjem rada i davanjem pomoći nezaposlenim članovima bavili su se, kao i drugde, i bosansko-hercegovački sindikati. Naime, u toku svoje borbe sindikalni pokret je nastojao da se zapošljavanje radnika vrši isključivo preko sindikata o čemu je u nekim slučajevima, kako nas obaveštava N. Šarac, i uspevao.[23] Nemamo podataka o tome koliko je nezaposleničkih pomoći sindikat podelio svojim članovima. Sačuvani su, međutim, podaci o sakupljanju sredstava za pomaganje radničkih porodica, u koju svrhu je u toku Prvog svetskog rata sakupljeno 41.776 kruna.[24]

5. Pravno područje Crne Gore

Prirodni i istorijski uslovi opredelili su Crnu Goru za pretežno stočarsku proizvodnju.[25] Zanatstvo je bilo veoma slabo razvijeno. Industrija je počela da se razvija tek pod kraj 19. veka. Prema zvaničnim statističkim podacima u periodu od 1899 do 1908. godine osnovane su u Crnoj Gori 3 fabrike sa 36 radnih mesta, a u periodu od 1909 do 1919. osnovano ih je 5 sa 132 radna mesta.[26] S toga je i razumljivo što u Crnoj Gori nije bilo propisa o staranju o nezaposlenima.

---

[20] Opširnije o ovome v.: Vitomir Korać, Povjest radničkog pokreta u Hrvatskoj i Slavoniji, knj. II, Zagreb, 1930. str. 117—123.

[21] Vitomir Korać, op. cit. str. 41. i 488—492.

[22] Dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 40.

[23] V.: Nedim Šarac: Sindikalni pokret u Bosni i Hercegovini do 1919. Sarajevo, 1955. str. 52.

[24] Isto, str. 59. i 138.

[25] V.: Jovan Cvijić: Balkansko poluostrvo i jugoslovenske zemlje, knj. II, Beograd, 1931. str. 56.

[26] U tom smislu v.: Jovan Marjanović, Nastanak i razvoj radničkog pokreta u Jugoslovenskim zemljama do Prvog svetskog rata, Beograd, 1954. str. 144.

6. *Pravno područje Makedonije*

O odnosima u privredi Makedonije ne može se govoriti nešto detaljnije. Razlog ovome leži u činjenici što za vreme turske vladavine nije vođena nikakva statistika. Može se jedino reći to da su se u Makedoniji feudalni odnosi sačuvali dosta dugo. S toga je i razumljivo da nije bilo niti zakonodavstva o radu, a ponajmanje propisa o nezaposlenima.[27]

§2 STARANJE O NEZAPOSLENIMA U KRALJEVINI SRBA, HRVATA I SLOVENACA

Kada je stvorena država, zvanično nazvana Kraljevina Srba, Hrvata i Slovenaca, 22. decembra 1918. godine, između ostalih, javlja se i nužda preduzimanja izvesnih mera radi prihvatanja demobilisanih vojnika i pomaganja siromašnih i nevoljnih žrtava rata. Uporedo s tim javlja se i potreba zbrinjavanja nezaposlenih, kojima tada neorganizovana i ratom opustošena privreda nije mogla dati ni rada ni zarade. I ukoliko je koji kraj naše zemlje bio industrijski razvijeniji, utoliko se jače osećala potreba društvene intervencije u vidu pružanja nezaposleničkih pomoći nezaposlenom industrijskom i poljoprivrednom radništvu.

Na tome kako je zamišljeno i sprovedeno staranje o nezaposlenima zadržaćemo se u toku daljih izlaganja, pošto prethodno, u najkraćim crtama razmotrimo neke važnije pretpostavke koje su omogućile nastanak i dalji razvoj ove važne institucije.

Prvi svetski rat bacio je na razne frontove, u internaciju, zatvore i ekonomsku bedu milione pripadnika naroda Jugoslavije. »Mnogi od njih ostavili su svoje kosti na bojnim poljima, a oni koji su preživeli rat vraćali su se svojim domovima pod uticajem velikih događaja koji su potresali svet sa nadom u bolji život i sa uverenjem da na takav život imaju puno prava«.[28]

Aktuelnost problema nezaposlenosti i staranja o nezaposlenima podvlačile su stalno radničke organizacije i to od prvog dana delovanja novostvorene države. Naime, neposredno posle stvaranja Socijalističke radničke partije Jugoslavije (komunista) održava se kongres sindikalnog ujedinjenja 23 — 23 aprila 1919. godine i stvorena jedinstvena sindikalna institucija — Centralno radničko sindikalno veće Jugoslavije.[29]

Praktični akcioni program sadrži jasno formulisani zahtev: »Izvesti obavezno državno osiguranje svih radnika za slučaj bolesti, povrede, smrti, porođaja, nezaposlenosti, iznemoglosti i starosti na račun viška vrednosti, dajući upravu u ruke radnika«.[30]

---

[27] Vidi: Bureau international du Travail: Le problèmes du Travail en Turquie, Géneve, 1950. str. 10; Rastko Purić: Radništvo i sirotinje Južne Srbije, Socijalni arhiv, br. 8—9/63, str. 241—265.

[28] Dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 48.

[29] U tom smislu v.: Đuro Salaj, Izveštaj centralnog odbora Jedinstvenih sindikata Jugoslavije, str. 5—6, po: Dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 51.

[30] Up.: Kongres Ujedinjenja (1919) tač. 4. Praktičnog akcionog programa, Socijalna politika, u »Istorijskom arhivu KPJ«, Tom II, Beograd, str. 15.

Svakako pod uticajem Oktobarske socijalističke revolucije u Rusiji 1917. godine koja je snažno dejstvovala na revolucionisanje radnih masa u čitavom svetu, posle stvaranja Kraljevine SHS, došlo je i do formalno-pravnog uobličavanja osiguranja za slučaj nezaposlenosti.[31] U prvom periodu ono se odvijalo po propisima koje su donosile »zemaljske vlade«. Jedinstveno zakonodavstvo je dobilo svoj zamah tek sa donošenjem Vidovdanskog ustava od 28. juna 1921. godine.[32] Kako će se iz daljeg pregleda videti, razvitak ovog zakonodavstva vršen je, s jedne strane, pod uticajem objektivnih prilika u zemlji, a s druge strane nužnošću prilagođavanja problema koje je njegova praktična primena nalagala.

U svom Odeljku III, Vidovdanski ustav je u svom početku sadržavao »socijalne i ekonomske odredbe« (čl. 22—44). Između ostalog, po Vidovdanskom ustavu, Država je preuzela na sebe brigu i obavezu: da se »svim građanima stvori podjednaka mogućnost spreme za privredne poslove kojima naginju«. Značajna načelna odredba je i ona iz čl. 23 po kojoj: »se sloboda ugovaranja u privrednim odnosima priznaje ukoliko se ne protivi društvenim interesima«.[33]

Ustav u čl. 44. sadrži odredbu da će se »posebnim zakonom urediti«, između ostalih, i obezbeđenje radnika za slučaj nezaposlenosti. Sličnu odredbu sadržala je i Uredba o uređenju osiguranja radnika za slučaj bolesti i nesreće[34] od 27. juna 1921. godine, koja je predviđala sledeće: »osiguranje radnika u besposlici uvešće se zakonom« (§ 2). Međutim, za sprovođenje citirane zakonske odredbe dugo vremena se nije ništa učinilo. Jedino je Zakon o zaštiti radnika[35] od 28. februara 1922. godine predviđao u Odeljku četvrtom (§ 70—107 a) propise o Državnim berzama rada, kojima je, pored ostalog, stavljeno u zadatak suzbijanje nezaposlenosti i briga u »slučaju potrebe« o ishrani radnika, njihovom smeštaju i davanju poputnina (§ 71).

U pogledu pomaganja nezaposlenih radnika, Zakon je, kako je već pomenuto, sadržavao samo odredbe da će mesne berze rada, u granicama budžetskih mogućnosti, davati »potporu u novcu, hrani, prenoćištu ili druge vrste«, o čemu su trebalo biti doneti posebni pravilnici, koji, kako se ističe, nikad nisu doneti.[36] Naprotiv, umesto pravilnika, postojala su samo dva naređenja Ministra socijalne politike, koja čak nisu ni bila objavljena.[37]

Prvo Naređenje, br. 10315 od 29. novembra 1922. godine, propisuje da se »pri Berzi rada u Beogradu ,mogu izdavati potpore nezaposlenim radnicima, i to do 100 dinara«. Drugo Naređenje Ministra socijalne po-

---

[31] Vidi: dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, Prava radnika i službenika za vreme privremene nezaposlenosti, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, Sarajevo, 1960. str. 86.

[32] »Službene novine«, br. 142 a, od 28. VI 1921. godine.

[33] Up.: dr Dragoslav Janković, Vidovdanski ustav, iz istorije Jugoslavije, Zbornik predavanja, Beograd, 1958. str. 188—189.

[34] »Službene novine«, br. II—184, od 20. VIII — 1921.

[35] »Službene novine SHS«, br. XIX/117, od 30. V 1922.

[36] U tom smislu v.: Dr V. Petrović, op. cit, str. 74 i sl.

[37] Tekstove ovih naređenja vidi kod: Ilija P. Perić, Zakonodavstvo o zbrinjavanju nezaposlenih . . . , str. 55—56.

litike o pomaganju nezaposlenih radnika, O. br. 86/IV od 22. februara 1924. godine bilo je nešto detaljnije i šire od prvog. Njime je bilo predviđeno izdavanje redovnih (dnevnih) i vanrednih (jednokratnih) pomoći nezaposlenim radnicima »kada usled neskrivljene nezaposlenosti ostanu bez zarade, ili gube toliko na zaradi, da je njihov materijalni opstanak ugrožen, kao i njihovoj neposrednoj porodici, ukoliko njeni članovi ne bi bili sposobni za samostalan, unosan rad i žive u zajedničkom domaćinstvu isključivo od zarade nezaposlenog lica« (§ 1). Redovna pomoć izdavana je prvenstveno u »naturi — hrani i prenoćištu, a tamo gde to ne bi bilo moguće ili uputno, u novcu i to u iznosu od 10 dinara za nezaposleno lice i 5 dinara za svakog člana porodice« (§ 2). Jednokratna pomoć davana je nezaposlenim licima u »visini polovine putne karte uz iznos, koji ne sme biti veći od trodnevne redovne pomoći, kad se upućuje u drugo mesto na rad« (§ 3).

Treba odmah naglasiti da stvaranje državnih berzi rada nije zadovoljilo zahteve radničke klase u Jugoslaviji. Ali zbog posebnih okolnosti u to vreme, radnički pokret se morao pomiriti sa njihovim postojanjem, prihvatio ih je i borio se za što puniju primenu samouprave, koju je zakonodavstvo predviđalo, nadajući se da će od njih napraviti kako instrumente za borbu protiv nezaposlenosti, tako i za sprečavanje međusobne konkurencije između radnika.[38]

Početkom 1928. godine, pristupilo se reorganizaciji berzi rada. Ona postaju samoupravna tela. Pravni osnov za napuštanje državnih berzi rada i za prelaz na sistem javnih berzi rada predstavljao je Finansijski zakon za 1927/28. godinu.[39] Naime, na osnovu odredaba čl. 281 i 282. pomenutog Zakona, doneta je 2. novembra 1927. godine Uredba (pravilnik) o organizaciji posredovanja rada, davanja neposredne pomoći nezaposlenim radnicima, kao i davanje jeftinih zajmova za podizanje radničkih stanova, a na teret sredstava prikupljenih na osnovu ovlašćenja čl. 110. Finansijskog zakona za 1922/23. godinu.[40] Uz ovu Uredbu izdata je i Naredba o provođenju Naredbe o organizaciji posredovanja rada od 26. novembra 1927. godine.[41] Pomenutim propisima konačno je napušten sistem državnih berzi rada i uvedena samouprava.

Dalju etapu na putu obrazovanja javne službe posredovanja rada predstavlja Naredba o zbrinjavanju nezaposlenih radnika i namještenika od 15. decembra 1935. godine.[42] Karakteristično za ovu Naredbu jeste da je propisana na osnovu § 41 i 42 Uredbe o organizaciji posredovanja rada iz 1927. godine, § 59. tač. 5. Finansijskog zakona iz 1934/35 i § 2. Zakona o osiguranju radnika iz 1922. godine, kojim je, kako je rečeno, bilo predviđeno da će se »osiguranje radnika za slučaj besposlice urediti docnije«. Pozivanjem na ovaj član želelo se konstatovati da se Naredbom odista uvodi osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

S druge strane, ova Naredba je označena kao ozbiljan pokušaj, pored dosadašnjeg sistema pomaganja nezaposlenih radnika, zavođenje

---

[38] O tome v.: dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 86.
[39] »Službene novine«, br. XVI — 73, od 1. IV 1927.
[40] »Službene novine«, br. XVI — 73, od 1. IV 1927.
[41] »Službene novine«, br. 10 — VIII — 1928.
[42] »Službene novine«, br. 302 — LXXII od 28. X 1935.

osiguranja radnika za slučaj nezaposlenosti, doduše opreznog i skromnog, ali principijelno značajnog. Međutim, pomenuta Naredba je važila samo do kraja 1937. godine. Tada je zamenjena Uredbom o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 25. novembra 1937. godine.[43] Ova Uredba ozakonjena je odredbom § 119. tač. 6. Finansijskog zakona za 1938/39. godinu.

Pada u oči činjenica da se u celom dosadašnjem izlaganju propisa o zbrinjavanju nezaposlenih u Jugoslaviji u pomenutom periodu, delatnost javne službe zbrinjavanja nezaposlenih odvijala u tri pravca: 1) u posredovanju rada, 2) pomaganju nezaposlenih radnika i 3) davanju povlastica u vožnji nezaposlenim radnicima.

1. Pomaganje nezaposlenih radnika

Kako posredovanje rada nije dalo željene rezultate, a sa razloga u koje ovom prilikom nećemo ulaziti, pomaganje nezaposlenih radnika predstavljalo je najznačajniju delatnost uprava posredovanja rada. Njen cilj bio je da se nezaposlenome i njegovoj porodici pomogne, kada i dok ne uspe da se zaposli. Govoreći o osiguranju za slučaj nezaposlenosti ondašnji Generalni direktor Međunarodnog biroa rada A. Tomas je na jednom mestu izneo sledeću misao: »Osiguranje protiv nezaposlenosti je izvesna privremena mera koja predviđa delimičnu naknadu štete koju pretrpi radnik, lišen svoje zarade usled gubitka zaposlenja, ali bi više vredelo sprečiti zlo«.[44]

Prve odredbe o pomoćima nezaposlenim radnicima donete u posmatranom periodu, sadržavala je već pomenuta Uredba o organizaciji posredovanja rada iz 1927. godine (§ 17—24). Uredbom su bile predviđene četri vrste pomoći i to: 1. novčane dnevne (docnije nazvane redovne), 2. putne, 3. jednokratne i 4. pomoći u naturi.

Novčane dnevne pomoći mogli su uživati nezaposleni radnici, stariji najmanje 16 godina, koji su bili: najmanje 7 dana nezaposleni; obavezni na osiguranje za slučaj bolesti i nesreća i na plaćanje prinosa za berze rada najmanje 4 meseca u toku poslednje godine ili 8 meseci u toku poslednje dve godine; koji nisu imali nikakvih drugih prihoda, i koji su bili najmanje pet dana prijavljeni berzi rada. Novčane dnevne pomoći isplaćivane su najduže u toku pet nedelja godišnje, u iznosu od 10 dinara dnevno za radnika i po 3 dinara za ženu i svako neobezbeđeno dete, ali najduže do 18 dinara dnevno, odnosno do 2/3 prosečne obezbeđene zarade.

Putne pomoći odobravane su radnicima ako je bilo verovatno da će naći posao u mesto u koje putuju, ako im je povratak kući bio potreban iz zdravstvenih razloga i ako su se vraćali porodici koja će se starati o njihovom izdržavanju. Putna pomoć sastojala se iz objave za povlašćenu vožnju u pola cene iznosa vrednosti polovine karte III klase, ali najviše 200 dinara i novčane dnevne pomoći za najduže četri dana.

---

[43] »Službene novine«, br. 302 — LXXII od 28. XII 1935.

[44] V.: Albert Thomas: Politique sociale internationale, Bureau International du Travail, Genève, 1947, str. 75.

Jednokratne pomoći isplaćivane su najviše dva puta godišnje »u slučajevima krajnje nužde«. One su iznosile najviše 150 dinara za radnike, a članovima njihove porodice (najviše za šest članova porodice), do 150 dinara godišnje.

Pomoći u naturi davane su kao zamena za napred pobrojane vrste pomoći »ukoliko bi to bilo moguće ili uputno, u obliku besplatnog konačišta i hrane«.[45]

Naredbom o provođenju Uredbe o organizaciji posredovanja rada od 26. novembra 1927. godine, detaljnije je obrađen postupak kod određivanja i isplaćivanja nezaposleničkih pomoći, kao i kod određivanja jeftinih zajmova za podizanje radničkih stanova. Njome je, na primer, upravnim odborima javnih berzi rada dato ovlašćenje da, u propisanim slučajevima, mogu smanjiti trajanje i visinu novčane dnevne pomoći (§ 96).

Prednje odredbe jasno govore o tome da su propisi izdati u periodu od 1927 — 1933. godine bili zasnovani na načelima fakultativnog pomaganja nezaposlenih radnika, bez čvrsto postavljenih njihovih prava na nezaposleničku pomoć. Oni, prema tome, nisu predviđali ni minimalno osiguranje za slučaj nezaposlenosti.

Prvi pokušaj uvođenja osiguranja za slučaj nezaposlenosti, predstavljaju tek odredbe o pomoći iz Naredbe o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 1935 .godine (§§ 75—105). Ova Naredba je vrlo opsežna i sadrži gotovo do u detalja organizaciju, način pomaganja nezaposlenih, posredovanje rada itd. Međutim, kako se ova Naredba docnije pojavila, gotovo u celosti u vidu Uredbe o zbrinjavanju nezaposlenih radnika od 25. novembra 1937. godine — to ćemo o njenom sadržaju govoriti u vezi sa najavljenom Uredbom.

Ako je Naredba iz 1935. godine predstavljala pokušaj uvođenja osiguranja za slučaj nezaposlenosti, gore pomenuta Uredba predstavlja akt kojim je prvi put u Jugoslaviji zaveden sistem obaveznog osiguranja radnika i nameštenika za slučaj nezaposlenosti, barem, — kako naglašava vrsni poznavalac ove materije u predratnoj Jugoslaviji Ilija P. Perić, — »na isti stepen kako je ta grana osiguranja provedena u izvesnim stranim industrijskim zemljama i na mogućan način provođenja takvog radničkog osiguranja«.[46]

Vrste pomoći predviđene ovom Uredbom bile su: 1. redovne sa dodatkom na porodicu, 2. produžne, 3. putne i 4. vanredne pomoći (§ 68).

Pomoći predviđene ovom Uredbom, »mogu uživati radnici, koji su sposobni za rad, voljni da rade i ako su ostali bez zaposlenja mimo svoje volje, i ispunjavaju opšte i posebne uslove za primanje pomoći po ovim propisima, a stari su najmanje 14 godina« (§ 70).

Jedan od uslova za primanje redovne pomoći bio je da je nezaposleni radnik, prethodno u određenom trajanju, bio obavezan na osiguranje za slučaj bolesti u socijalnom osiguranju (§ 80). Redovna pomoć se isplaćivala u nedeljnim iznosima, 7 ili 14-to dnevno unazad; njena dužina zavisila je od trajanja članstva, tako da je na svakih 200 prinosnih dana

[45] Vidi još i: dr Vojislav Petrović, op. cit. str. 111 i Ilija P. Perić, op. cit. str. 63.

[46] Ilija P. Perić, op. cit. str. 66 i dalje.

(8 meseci) članstva računato po 4 nedelje redovne pomoći. Ako je radnik imao neprekidno članstvo od 12 meseci, na 8 nedelja dodavano mu je još šest, a ako je imao neprekidno članstvo od 24 meseca, na 12 nedelja dodavano mu je još 14, tako da je redovna pomoć mogla da bude isplaćivana najduže u roku od 26 nedelja. Visina pomoći je po ovim odredbama zavisila od radničkog razreda i porodičnog stanja, s tim što je bez dodatka na porodicu iznosila između 60 i 120 dinara, a sa dodatkom na porodicu 70 i 150 dinara nedeljno (§ 81). Po ispunjenju gore pomenutih uslova nezaposleni radnik je imao pravo na redovnu pomoć. Dakle, Uredbom je konstituisano pravo na pomoć.

Produžnu pomoć mogao je dobiti (dakle na nju nije imao pravo) nezaposleni radnik samo u vreme »velike opšte nezaposlenosti« i ako nije imao »sredstava ni za najnužnije izdržavanje svoje i svoje porodice« (§ 85). Produžne pomoći su fakultativne i odobravane su pod uslovom da su rezerve za pomoć dostigle iznos od 50.000.000 (§ 86).

U pogledu putnih pomoći značajna je odredba § 87. st. 1. Uredbe a po kojoj su ove pomoći mogli uživati radnici za koje se utvrdi:

»a) da su zaista tri dana bez posla u dotadašnjem svojem prebivalištu i prijavljeni nadležnoj upravi za posredovanje rada;

b) da su bilo sami, bilo preko uprave posredovanje rada našli nameštenje u kojem drugom mestu ili da postoji velika verovatnoća za njihovo zaposlenje;

c) da s obzirom na svoju nezaposlenost i visinu dotadašnje nadnice, kao i na naročite porodične okolnosti nisu u stanju podneti putne troškove do mesta zaposlenja;

d) da poslodavac nije dužan da snosi putne troškove za taj put«.

Vanredne pomoći po Uredbi iz 1937. godine su ustvari trenutne pomoći po Naredbi iz 1935. god., odnosno jednokratne pomoći po propisima iz 1927 — 1933. godine. Vanredne pomoći isplaćivane su radnicima koji su bili osigurani, ali nisu stekli ili su iscrpli redovnu i produžnu pomoć. Vanredna pomoć odobravana je najviše do iznosa tri redovne pomoći, u visini najvišeg radničkog razreda u toku jedne godine. Radnicima koji nisu mogli dokazati bilo kakvo članstvo u osiguranju, vanredna pomoć mogla se odobriti najviše u iznosu od 20 dinara — lične pomoći i 10 dinara za porodicu, najviše tri puta u toku jedne godine (st. 2. § 89). Karakteristično za ove pomoći jeste to, što su, po pravilu, davane u naturi.

Posebnim odredbama Uredbe (§ 91—96) bio je regulisan postupak pri davanju pomoći. Među ovim odredbama ističu se one koje govore o dužnostima prijavljivanja za vreme primanja pomoći (dva puta nedeljno) (§ 93).

§ 3 RAZVOJ OSIGURANJA ZA SLUČAJ NEZAPOSLENOSTI U RADNOM PRAVU SFR JUGOSLAVIJE

Posle Drugog svetskog rata, društvene i privredne promene upućivale su na to da se pitanje radne snage ne može postaviti niti rešiti kao definitivnije prema propisima stare Jugoslavije. S toga je došlo do

ukidanja Središnje uprave za posredovanje rada.[47] Prava i obaveze ustanove za posredovanje rada prešle su na Jedinstvene sindikate Jugoslavije.[48] Tako se prešlo na sindikalno posredovanje rada što predstavlja novu razvojnu fazu u novoj Jugoslaviji. Može se reći da je takvo posredovanje rada za ono vreme bilo opravdano. Sindikati su ozbiljno shvatili poverenu im službu. Do sredine aprila 1947. godine sindikati su izvršili oko 270.000 uspešnih posredovanja rada što je iznosilo oko 87% uposlenja u tom periodu.[49]

Izvršenom obnovom naše privrede, a naročito posle usvajanja petogodišnjeg plana razvoja narodne privrede,[50] postalo je jasno da je potrebno izmeniti zadatke službe posredovanja rada. Nestao je problem kako uposliti nezaposlene radnike, već kako pronaći nove kadrove. Došlo je do reorganizacije sindikalne službe posredovanja rada. Naime, sa prelaskom na socijalističku privredu nezaposlenost je likvidirana kao socijalna pojava u našoj zemlji.[51] Nastao je problem obezbeđivanja privrede novom radnom snagom, za kojom su potrebe stalno rasle. Stalo se na gledište da su za rešenje ovog problema bili pogodniji državni organi nego sindikalni. Tako je došlo do državnog planiranja radne snage, a na osnovu Uredbe o upravama za uključivanje radne snage u privredi i Uredbe o izgradnji stručnih kadrova i upravama za stručne kadrove od 10. septembra 1948. godine.[52]

Međutim, u uslovima administrativnog načina upravljanja privrednim preduzećima, preduzeća su često zapošljavala veći broj radnika i službenika nego što im je bilo potrebno. Naime, u logiku privrednog sistema ugrađena je potreba za što većom zaposlenosti. Preduzeća su prebacivala planske norme u meri u kojoj su raspolagala većim brojem zaposlenih.[53] Što pri tome deo zaposlenih gotovo uopšte nije radio ili je radio nepotrebne poslove, odnosno takve poslove koji su davali manje efekte nego li plata tih radnika, to preduzećima nije mnogo smetalo. Važno je bilo da putem tzv. bilansa radne snage osiguraju maksimalan broj zaposlenih i na toj osnovi planski fond plata.

Sa uvođenjem radničkog samoupravljanja 1950. godine kada je donet Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva,[54] sa procesom decentralizacije i prelaska na nov planski i finansijski sistem po kome ostvarenje zarade pojedinaca i celokupnog planskog fonda preduzeća zavisi od uspeha pojedinaca i preduzeća kao celine — preduzeća

---

[47] Središnja uprava za posredovanje rada bila je ustanovljena rešenjem Saveznog ministra socijalne politike II br. 262 od 16. marta 1945. godine. (»Sl. novine DFJ«, br. 15/45), sa zadatkom da oživi ustanove za posredovanje rada u saradnji sa federalnim jedinicama.

[48] U tom smislu v.: Dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 90.

[49] Up.: Dr Vojislav Petrović: Služba posredovanja rada pred novim zadacima, Vesnik rada, Beograd, 1947. str. 130 i sl.

[50] »Službeni list DFJ«, br. 36/47.

[51] V.: Dr Boško K. Perić — Zvonimir Stenek, op. cit. str. 92.

[52] »Službeni list FNRJ«, br. 79/48.

[53] Đorđe Prebičević: Tehnički progres i nezaposlenost, Naše teme, Zagreb, br. 4/67, str. 610. i dalje.

[54] »Službeni list FNRJ«, br. 43/50.

su još kako počela da misle na rentabilnost svoga poslovanja i smanjenja troškova proizvodnje. Usled toga ona pristupaju smanjenju broja radnika i službenika, gde god je to bilo moguće.[55]

Prirodno, da usled ovih mera jedan deo tih prekobrojnih radnika i službenika, s obzirom na njihovu stručnu spremu i radnu sposobnost, nije bilo moguće odmah zaposliti, zbog čega su izvesno vreme bili van radnog odnosa. Imajući u vidu činjenicu da je ovim licima u većini slučajeva plata, odnosno zarada bila jedini izvor egzistencije, jasno je onda da su za društvo predstavljali ozbiljan problem. Pojava ove vrste nužno je zahtevala društvenu intervenciju u više pravaca koja je našla svoj pravni izraz u odgovarajućim propisima — Uredbi o postupku otkazivanja radnog odnosa radnicima i službenicima privrednih organizacija,[56] Uredbi o organizaciji službe posredovanja rada,[57] Uredbi o materijalnom obezbeđenju i drugim pravima radnika i službenika koji su privremeno van radnog odnosa i Uputstvo za njeno sprovođenje.[58]

Uredba o postupku otkazivanja radnog odnosa unela je u naš sistem društvene zaštite niz novih momenata. Njome je obezbeđen poseban postupak kod davanja otkaza ženama, starijim radnicima i, u slučaju istovremenog otkaza, većem broju radnika (čl. 1—3). Težište rada na ostvarivanju zaštite tih lica povereno je najpozvanijoj organizaciji — sindikatima. Na taj način, kako je primećeno, »uveden je pored redovnog postupka otkaza i poseban arbitražni postupak kojim je pružena takva zaštita i u takvom obimu kakvu nije imalo nijedno zakonodavstvo onog vremena.[59]

Uredbom o materijalnom obezbeđenju i drugim pravima radnika i službenika kojima je privremeno prestao radni odnos zaokružen je sistem koji je regulisao oblast zaposlenja. Donošenje ove Uredbe bilo je od velikog značaja, pošto je rešavala jedan veoma važan problem — materijalno obezbeđenje radnika i službenika kojima je preduzeće (nadleštvo, ustanova ili organizacija) zbog reorganizacije, likvidacije ili reformiranja, kao i zbog smanjenja broja radnih mesta u cilju sniženja troškova proizvodnje ili sličnih razloga, dala otkaz pa su zbog toga ostali privremeno van radnog odnosa.[60]

Uredba o materijalnom obezbeđenju . . . , predstavlja krupan događaj u pravnom stvaralaštvu nove Jugoslavije. Njome je po prvi put zaveden sistem materijalnog obezbeđenja radnika za vreme privremene nezaposlenosti .Otada pa do danas propisi koji su regulisali ovu materiju više puta su menjani.

---

[55] Podrobnije o ovome v.: Dr Ratko Pešić, Materijalno obezbeđenje radnika i službenika za vreme privremenog prestanka radnog odnosa, Socijalna politika, br. 5/52, str. 304. i sl.

[56] Uredba je objavljena u »Sl. listu FNRJ«, br. 20/52, a Uputstvo za njeno sprovođenje u »Sl. listu FNRJ«, br. 26/52.

[57] Uredba je objavljena u »Sl. listu FNRJ«, br. 16/52, a Uputstvo u »Sl. listu FNRJ«, br. 21/52.

[58] »Službeni list FNRJ«, br. 16/52.

[59] V.: Dr Ratko Pešić i Ratko Maričić, Propisi o otkazivanju radnog odnosa i materijalnom obezbeđenju radnika i službenika koji se privremeno nalaze van radnog odnosa i organizaciji službe posredovanja rada sa komentarom, Rad, Beograd, 1952. godine.

[60] Up.: čl. 1. Uputstva za sprovođenje Uredbe o materijalnom obezbeđenju . . . «,

Ustav od 1946. godine[61] još nije deklarisao pravo na rad. Ovo stoga što ni, kako ističe Dr Jovan Đorđević, »socijalistička zemlja nije jedno utopijsko i autarhijsko ostrvo već istorijski, vremenski i prostorno određena stvarnost u kojoj su uslovljeni svi principi društva i zahtevi čoveka. Od ove realne situacije zavisi i stepen ostvarenja prava na rad«.[62]

Kao tekovina Jugoslovenske radničke klase pravo na rad je prvi put uneto u pravni sistem naše zemlje Ustavnim zakonom o osnovama dražvnog i političkog uređenja FNRJ i saveznih organa vlasti od 13. januara 1953. godine (čl. 5.). U to vreme su već bili postavljeni temelji samoupravljanja u preduzećima i društvenog upravljanja u oblasti društvenih službi.

Zakon o radnim odnosima iz 1957. godine[63] (čl. 89—108) prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti reguliše na istim principima kao i Uredba iz 1952. godine.

Donošenjem Zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja,[64] pojam socijalnog osiguranja znatno je sužen u odnosu na sadržaj tog pojma u ranijim propisima. Naime, prema čl. 1. toga Zakona socijalnim osiguranjem pokriveni su slučajevi privremene sprečenosti za rad usled bolesti, invalidnosti, starosti i smrti, a prava iz socijalnog osiguranja ostvaruju se u granama zdravstvenog, invalidskog i penzijskog osiguranja. Osiguranje za slučaj nezaposlenosti kao i za slučaj porodičnih okolnosti (dodatak na decu) isključeni su iz socijalnog osiguranja. Obe ove izuzetno značajne grane socijalne zaštite prerastaju u zasebne sisteme, izvan sistema socijalnog osiguranja. Međutim, dok je dečji dodatak i dalje ostao formalno-tehnički u sastavu sistema socijalnog osiguranja, zaštita za slučaj nezaposlenosti potpuno je izdvojena iz toga sistema i provodi se u okviru zasebnog sistema i posebne specijalizovane službe (službe za poslove zapošljavanja).

Sužavanje delokruga socijalnog osiguranja stvorilo je šire mogućnosti za razvoj ovih dveju posebnih oblasti na novim osnovama, što se javlja kao nužna pretpostavka za realizaciju zahteva koje je pred te oblasti postavio društveni razvitak zasnovan na samoupravljanju i raspodeli prema radu. Ali, ovo izdvajanje nosilo je sa sobom i realne opasnosti za ove oblasti. Naime, to je izdvajanje izvršeno u uslovima u kojima socijalno osiguranje i dalje ostaje osnovni oblik socijalne zaštite: po značaju koji mu se u društvu pridaje, po obuhvatu osiguranih lica, po količini materijalnih sredstava itd.

Ustav SFRJ iz 1963. godine, osim što je zajemčio pravo na rad i slobodu rada (čl. 36), nalaže društvenoj zajednici da ostvari što povoljnije uslove za ostvarenje prava na rad i da svakom garantuje slobodan izbor zvanja i zaposlenja. Ako društvo ne može to pravo garantovati, onda mora u uslovima koje predviđa zakon jemčiti pravo na novčanu naknadu za vreme privremene nezaposlenosti.

Ustav, međutim, posebno ne govori da li naknadu za vreme privremene nezaposlenosti treba smatrati formom osiguranja za slučaj ne-

---

[61] »Službeni list FNRJ«, br. 10 od 1. II 1946. godine.

[62] Dr Jovan Đorđević: Ustavno pravo, »Savremena administracija«, Beograd, 1976, str. 378.

[63] »Službeni list FNRJ«, br. 53, od 25. XII 1957.

[64] »Službeni list FNRJ«, br. 22/62.

zaposlenosti ili kao oblik socijalne pomoći. Uz to u čl. 38. Ustava gde se govori o uređenju sistema socijalnog osiguranja, nije pomenuto osiguranje za slučaj nezaposlenosti, kao što je to učinjeno za druge grane socijalnog osiguranja. Iz toga se može zaključiti da je zakonodavstvu ostavljena sloboda kako da uredi to pitanje.

Ni Osnovni zakon o radnim odnosima iz 1965. godine nije jasan kuda treba ubrojiti materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti, jer se u čl. 10. posebno ne pominje, pored sprovođenja prava na socijalno osiguranje. Ali je istina i to da čl. 117 toga zakona izričito predviđa da radnik kome prestane rad u radnoj organizaciji ima pravo na novčanu naknadu i druga prava koja predviđa zakon.

Po Osnovnom zakonu o organizaciji i finansiranju zapošljavanja iz 1965. godine,[65] materijalno obezbeđenje za vreme privremene nezaposlenosti (čl. 3) postaje predmet socijalne pomoći, odnosno socijalne zaštite, a ne socijalnog osiguranja. Pa ipak, uprkos tome, izvesni elementi ukazivali su na postojanje i sistema osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Tako, naprimer, na ovo osiguranje ukazivao je doprinos za zapošljavanje koga su radnici plaćali iz svojih ličnih dohodaka. Dalje, na sistem osiguranja ukazivao je i krug korisnika, prethodni staž, visina naknade, vreme primanja materijalne pomoći, itd. Samo je elemenat imovinskog cenzusa materijalnoj pomoći za vreme nezaposlenosti oduzimao karakter socijalnog osiguranja. Imovinski cenzus, koji je bio uveden u to »osiguranje«, bio je u suprotnosti sa ratifikovanom Konvencijom br. 102, što nas je neminovno dovodilo u situaciju da biramo — ili da odbacimo imovinski cenzus iz osiguranja ili, pak, da otkažemo već pomenutu Konvenciju, bar u pogledu poglavlja o davanjima za slučaj nezaposlenosti.[66] Otkazivanje konvencije nije dolazilo u obzir iz prostog razloga što su odredbe te konvencije stvarno minimalne. Samo je imovinski cenzus bio u velikoj suprotnosti sa osiguranjem za slučaj nezaposlenosti. On je činio veliku smetnju i prilikom zaključivanja bilateralnih ugovora u pogledu osiguranja za slučaj nezaposlenosti sa državama u koje migrira naša radna snaga, a koje su zaštitu za slučaj nezaposlenosti uključile u sistem socijalnog osiguranja.

S druge strane, pošto su sredstva koja su izdvajana za materijalno obezbeđenje bila relativno ograničena, to su bili propisivani dosta strogi uslovi, pa je, analogno tome, broj korisnika ovog prava bio u stalnom opadanju. Usled toga, sistem materijalne zaštite počeo je da gubi svoju osnovnu funkciju — da obezbeđuje socijalnu sigurnost radnika za vreme privremene nezaposlenosti.[67]

Mada su za takvo stanje postojali izvesni objektivni razlozi — ograničena sredstva i težnja da se blagim uslovima za ostvarivanje nov-

---

[65] »Službeni list SFRJ«, br. 15/65.

[66] Detaljnije o ovome v.: Dr Aleksander Radovan, Pravni, ekonomski, finansijski i socijalno-politički aspekti i dileme osiguranja, Ljudski faktor i problemi nezaposlenosti, Institut za političke studije FPN, Beograd, 1969, str. 257.

[67] Broj korisnika novčane naknade ne samo da je bio mali već je posle 1970 opao i apsolutno i relativno, da bi u 1974. g. dostigao nedopustivo nisko učešće od samo 2% u odnosu na ukupan broj lica koja su tražila zaposlenje, iz analize Saveznog komiteta za rad i zapošljavanje: »Kretanje nezaposlenosti i zapošljavanja u periodu od 1971—1974. godine.

čane naknade ne stimuliše nerad — ipak se mora konstatovati da ovakav obim materijalne zaštite lica za vreme privremene nezaposlenosti nije bio u skladu sa načelima o socijalno-ekonomskoj sigurnosti radnika, ni sa međunarodnim obavezama naše zemlje.[68] Zbog toga su u poslednjih nekoliko godina postavljani zahtevi da se prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti regulišu na drugim načelima.[69] Ovi zahtevi su konačno našli svoje rešenje u Ustavu iz 1974. godine[70] i političkim dokumentima usvojenim na Desetom kongresu SKJ, u kojima se socijalno-ekonomska sigurnost radnika postavlja na druge, sigurnije osnove.[71]

Socijalno-ekonomska sigurnost prema Ustavu SFRJ (čl. 163) »obezbeđuje se obaveznim osiguranjem na načelima uzajamnosti i solidarnosti i minulog rada, u samoupravnim interesnim zajednicama, a na osnovu doprinosa iz ličnog dohotka organizacija udruženog rada, odnosno doprinosa iz sredstava drugih organizacija ili zajednica u kojima rade. Ovim osiguranjem radnik, u skladu sa zakonom, obezbeđuje sebi pravo na zdravstvenu zaštitu i druga prava za slučaj bolesti, prava za slučaj porođaja, smanjenja ili gubitka radne sposobnosti, nezaposlenosti i starosti i prava na druge oblike socijalnog osiguranja, a za članove svoje porodice — pravo na zdravstvenu zaštitu, pravo na porodičnu penziju kao i druga prava po osnovu socijalnog osiguranja«.

Dakle po prvi put u Ustavu se utvrđuje načelo da se prava radnika za vreme privremene nezaposlenosti uređuju na principima obaveznog socijalnog osiguranja. Ovakvo rešenje je u skladu sa ustavnim načelom o pravu na rad (čl. 159), jer pravo na socijalno osiguranje za vreme nezaposlenosti, mada u teorijskom smislu ne ulazi u pojam prava na rad, ipak u izvesnom smislu predstavlja nadoknadu društva za nemogućnost korišćenja prava na rad.

Posle stupanja na snagu Ustava SFRJ doneti su republički i pokrajinski ustavi koji su preuzeli načelo o obezbeđivanju prava za vreme privremene nezaposlenosti na principima obaveznog socijalnog osiguranja.[72]

U posleratnom razvoju naše zemlje materija iz oblasti zapošljavanja šire je uređivana saveznim zakonima, a samo uži krug pitanja republičkim propisima koji su imali dopunski karakter. Donošenjem Ustava SFRJ i u skladu sa čl. 281. st. 1. tač. 3. po kome »Federacija preko saveznih organa uređuje osnovna prava radnika u udruženom radu, kojim se obezbeđuje njihov ovim ustavom utvrđeni položaj . . .«, zakon-

---

[68] SFRJ je još 1954. g. ratifikovala Konvenciju 102 MOR-a o minimalnoj normi socijalnog obezbeđenja, po kojoj se imovinski cenzus može uvoditi samo ako je davanjem obuhvaćeno celokupno stanovništvo.

[69] V.: Sreten Obradović: Ostvarivanje u praksi ustavne koncepcije o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti, Socijalna politika, br. 4/75, str. 13.

[70] Ustav je objavljen u »Službenom listu SFRJ«, br. 9/74.

[71] Više o ovome v.: Sreten Obradović, op. cit. str. 15.

[72] Up. čl. 170 Ustava SRBiH (Sl. list, br. 4/74); čl. 190 Ustava Crne Gore (Sl. list, br. 5/74); čl. 240 Ustava SR Hrvatske (Narodne novine, br. 8/74); čl. 213 Ustava SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 7/74); čl. 205 Ustava SR Slovenije (Uradni list, br. 6/74); čl. 187 Ustava SR Srbije (Sl. list, br. 8/74); čl. 180 Ustava SAP Kosovo (Sl. list, br. 4/74); i čl. 186 Ustava SAP Vojvodine (Sl. list, br. 4/74).

ska regulativa u oblasti zapošljavanja u zemlji prenesena je u nadležnosti republika i pokrajina, koje su ubrzo potom donele zakone o zapošljavanju.[73]

Analizom pomenutih zakonskih tekstova (uzeto stanje do 1. marta 1975. godine) dolazimo do zaključka da ustavni koncept o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti nije odmah zaživeo u praksi. Taj koncept sledile su samo SR Slovenija i SR Hrvatska u kojima je sistem prava za vreme privremene nezaposlenosti bio postavljen na principima obaveznog socijalnog osiguranja. U ostalim republikama i pokrajinama pravo radnika na novčanu naknadu bilo je uslovljeno imovinskim cenzusom. Primetno je, dakle, da su obim prava i uslovi za njihovo ostvarivanje bili različiti, pa u vezi s tim i socijalno-ekonomski položaj radnika. Neka ta činjenica i ne zabrinjava, obzirom da je i do sada socijalno-ekonomski položaj radnika bio različit i bio u zavisnosti od materijalnih mogućnosti republika i pokrajina. Zabrinjava, međutim, činjenica što pojedine republike i pokrajine nisu obezbedile sprovođenje ustavnog načela o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti na principima obaveznog socijalnog osiguranja.

Oživotvorenju ustavnog koncepta o pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti, značajno su doprineli međurepublički društveni dogovori. I ako u oblasti zapošljavanja u zemlji propisima nije utvrđena obaveza međurepubličkog dogovaranja, ona svakako proizilazi iz potrebe da se pojedina pitanja, iz oblasti koja nas interesuje, u uslovima postojanja jedinstvenog tržišta i jedinstvenog područja rada te u cilju izjednačavanja socijalno-ekonomskog položaja privremeno nezaposlenih radnika u našoj zemlji, uređuju na jedinstvenim osnovama.

S obzirom na navedene razloge i posle dugogodišnjeg rada predstavnika najreprezentativnijih društvenih struktura republika i pokrajina, zaključen je 25. novembra 1977. godine Društveni dogovor o osnovama zajedničke politike zapošljavanja u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji.[74]

Socijalno-ekonomska sigurnost privremeno nezaposlenih radnika, — u smislu čl. 33. st. 1. tač. 1. Društvenog dogovora, — obezbeđuje se: »pravom na novčanu naknadu i zdravstveno osiguranje na principima obaveznog socijalnog osiguranja, s tim što pravo na novčanu naknadu koje se ostvaruje na principima obaveznog socijalnog osiguranja ne sme zavisiti od imovinskog stanja privremeno nezaposlenog radnika i njegovih članova porodice u vreme isplate novčane naknade«.

---

[73] Zakon o zajednicama za zapošljavanej i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SRBiH-a (Sl. list, br. 7/75); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SR Crne Gore (Sl. list, br. 14/75); Zakon o zapošljavanju SR Hrvatske (N. novine, br. 53/74); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama na vrabotuvanjeto i za materialneto obezbeduvanje za vreme privremene bezrabotuvanost SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 20/74); Zakon o zaposluvanju in zavarovanju za primer brezposlenost SR Slovenije (Uradni list, br. 18/74); Zakon o zapošljavanju i materijalnom obezbeđenju za vreme privremene nezaposlenosti SR Srbije (Sl. glasnik, br. 3/74); Zakon o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezaposlenosti SAP Vojvodine (Sl. list, br. 26/75); Zakon o zajednicama za zapošljavanje i materijalnom obezbeđenju privremeno nezaposlenih radnika SAP Kosovo (Sl. list, br. 25/75).

[74] »Službeni list SFRJ«, br. 56/77.

U skladu sa preuzetim obavezama iz Dogovora da neka pitanja iz oblasti zapošljavanja urede svojim zakonima na dogovoreni način (uslovi za ostvarivanje prava na novčanu naknadu za vreme privremene nezaposlenosti i dr.) sve republike i pokrajine su pristupile donošenju novih ili izmeni postojećih zakona o zapošljavanju.[75]

Na kraju treba reći da su pomenutim zakonima utvrđene samo norme koje su od suštinskog značaja za utvrđivanje i sprovođenje politike zapošljavanja i ostvarivanja socijalne sigurnosti radnika za vreme privremene nezaposlenosti. Njihovu razradu i praktičnu primenu treba da obezbede radnici u svojim osnovnim organizacijama udruženog rada i radnim zajednicama i u okviru samoupravnih interesnih zajednica kroz društvene dogovore, samoupravne sporazume, statute i druga samoupravna opšta akta u skladu sa Ustavom SFRJ, ustavima socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, Zakona o udruženom radu i drugim sistemskim zakonima, zakonima o zapošljavanju i sa stavovima utvrđenim u dokumentima Jedanaestog kongresa SKJ, s jedne strane, kao i sa potrebama daljeg razvoja i unapređivanja socijalističkih samoupravnih društveno-ekonomskih odnosa u sferi zapošljavanja uopšte, s druge strane.

Navedeni propisi, kao i oni iz oblasti socijalnog osiguranja i dečje zaštite, predstavljaju celovit i kozistentan sistem osiguranja za slučaj nezaposlenosti. Time smo došli do sadašnjeg regulisanja kod nas prava nezaposlenih koja se temelje na principu obaveznog socijalnog osiguranja.

---

[75] Zakon o zapošljavanju SRBiH (Sl. list, br. 14/78); Zakon o zapošljavanju SR Crne Gore (Sl. list, br. 30/75); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o zapošljavanju SR Hrvatske (Narodne novine, br. 14/78); Zakon za vrabotuvanjeto i isiguravanjeto vo slučaj nevrabotenost SR Makedonije (Sl. vesnik, br. 13/78); Zakon o zaposlovanju in zavarovanju za primer brezposlenosti SR Slovenije (Uradni list, br. 8/78); Zakon o zapošljavanju SR Srbije (Sl. glasnik, br. 31/77); Zakon o izmenama i dopunama Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama za zapošljavanje i pravima radnika za vreme privremene nezposlenosti SAP Vojvodine (Sl. list, br. 14/78); Zakon o zapošljavanju SAP Kosovo (Sl. list, br. 24/78).
Spomenimo da se nazivi gore pomenutih zakona u većini slučajeva međusobno razlikuju. Smatramo da je naziv »zakon o zapošljavanju« nepotpun, jer, »zapošljavanje« ne obuhvata materijalno osiguranje nezaposlenih. U pitanju su dva različita sadržaja u teorijskom i pozitivno-pravnom pogledu. S toga, po našem mišljenju, bi naziv ovoga zakona trebalo da glasi: Zakon o zapošljavanju i osiguranju za slučaj nezaposlenosti.

Me Aleksandar Petrović
assistant

LE DÉVELOPPEMENT DE L'ASSURANCE EN CAS DE CHÔMAGE DANS LE DROIT DE TRAVAIL DE LA YOUGOSLAVIE

Résumé

L'assurance en cas de chômage, qui représente aujourd'hui une institution très importante, a pasé depuis son commencement jusqu'à aujourd'hui une route longue et difficultueuse. Depuis ses débuts elle a représenté une des plus importantes composantes dans la lutte de la classe ouvrière pour l'amélioration de ses conditions de vie et de travail.

Dans ce travail on a esseayé d'éclaircir le développement de cette institution dans le droit de travail de la Yougoslavie. En poursuivant cette tâche nous avons exposé non seulement l'origine et le développement de cette institution, mais aussi les motifs idéologiques, l'actitivé des hommes, de l'organisation etc., ainsi que la question par quels facteurs ces motifs idéaux ont été provoqués (par quels intérêts matériels et qui sont leurs bénéficiaires, par quels rapports sociaux et de quelle espèce, par quel développement de la production matérielle, par quelles formes de quel pouvoir social, etc.).

L'assurance en cas de chômage dans la R. S. F. de Yougoslavie compremd: le droit à la réparation en argent et l'assurance santé sur les principes de l'assurance sociale obligatoire; l'aide technique et matérielle pendant la durée du chômage temporaire et à l'occasion de la reprise du travail; la recommaissance du chômage temporaire pour lequel est réalisé le droit à la réparation en argent et le stage spécial pour l'assurance; le droit à l'aide stipulé en argent et les autres droits, et dans les conditions déterminées par les prescriptions valables sur le territotoire de l'exercice du travail et de l'assurance en cas de chômage.

Considéré, par conséquent, sous l'aspect socio-juridique le plus large, l'assurance en cas de chômage, qui est basée sur l'assurance sociale obligatoire, dans le fond a pour but d'assurer, entre autre, la sécurité matérielle et sociale des ouvriers en chômage et de les stimuler à perfectionner leurs capacitès professionnelles et à se requalifier aux fins de trouver un emploi dans le plus bref délai.

Mr VLADISLAV ĐORĐEVIĆ
asistent Pravnog fakulteta

BRAČNI DRUG KAO REDOVNI ZAKONSKI NASLEDNIK

Uvod

U zakonodavstvima danas postojećim i onim koja su postojala kroz istoriju korišćene su brojne činjenice za uređenje zakonskog nasleđivanja. Teško je nabrojiti sve činjenice koje su služile i služe kao osnovica prilikom formulisanja zakonskog (intestatskog) naslednog reda. Pravni poretci u prvom redu uzimaju one činjenice i daju im onaj pravni značaj koji odgovara njihovom društveno-ekonomskom uređenju. Najveći broj država danas uzima kao osnov zakonskog nasleđivanja činjenicu srodstva i bračne veze, kao vrstu odnosa pojedinih lica sa ostaviocem, na osnovu kojih, bi se, jedno ili više lica, po sili samoga zakona pojavljivala kao zakonski naslednik.

Jedna sumarna sociološkopravna analiza naslednopravnog položaja bračnog druga otkriva nam da je činjenica srodstva imala mnogo veći uticaj na nasleđivanje nego činjenica bračne veze. Dugo vremena bračni drug nije smatran naslednikom svog preminulog bračnog druga. Osnovni razlog je u tome, što je čovečanstvo ušlo u civilizaciju sa patrijarhalnom monogamnom porodicom, tj. sa potpuno podređenim položajem žene posebno kao bračnog druga.[1] Prema koncepcijama koje su bile prisutne u vreme koje karakteriše ovo shvatanje, brak se smatrao kao isključiva institucija za pravno organizovanu prokreaciju dece, a ne i kao pretpostavka za kreaciju osnova za naslednopravnu sukcesiju. Žena je služila mužu kao sredstvo za stvaranje autentičnog potomstva (prvenstveno muškog) na koje bi on, putem ustanove nasleđivanja, preneo svoju radom ili na drugi način stečenu imovinu. Vladalo je shvatanje o porodičnoj svojini. Žena u ovakvim uslovima smatrana je stranom osobom, nije ulazila u krug potomaka, izlazila je iz kruga zakonom određenih naslednika. Njena društvena i porodična misija bila je isključivo usmerena ka stvaranju svih potrebnih uslova za uspešno izvršenje jednog prirodnog procesa.

Međutim, vremenom, zahvaljujući činjenici da je uloga žene u misiji majke muževljeve dece počela da dobija i društveno priznanje i saznanje da je njena egzistencija i radna sposobnost posredno vezana i za opstanak samih potomaka, ženi se priznaje pravo na izdržavanje od

[1] Vidi o tome: S. Marković, Nasledno pravo u Jugoslaviji, »Savremena administracija«, Beograd, 1978, str. 98—99; F. Engels, Poreklo porodice, privatne svojine i države, Beograd, 1967, str. 33—35.

muža. Jedna od njegovih osnovnih dužnosti, kao bračnog druga, postaje obaveza da obezbedi egzistenciju žene za vreme svoga života. Istovremeno postepeno sazrevalo je i shvatanje da se njen položaj nije mogao pogoršati ni nakon njegove smrti. Međutim, još uvek je vladalo shvatanje o porodičnoj svojini, pa je napravljen kompromis između nužnosti da se žena kao bračni drug i majka, koja je raskinula sa svojom porodicom a nije integrisana u muževljevu, materijalno obezbedi, s jedne strane, a s druge strane, da imovina posle smrti svoga muža ostane u porodici njegovoj i da se nastavlja preko muških potomaka. U ovoj težnji da se iz zaostavštine ostvare maksimalni efekti nastala je ustanova udovičkog užitka.

I konačno, u ovoj evoluciji o odnosima polova, zatim, u sve jačoj individualizaciji institucije braka i porodice, kao i sa širenjem njihovog sve većeg značaja za život bračnih drugova, njihovih potomaka i društva kao celine, dolazi do sve izrazitijeg sužavanja širokih porodičnih zajednica u oblik koji danas nazivamo savremenom egalitarnom (nuklearnom) porodicom. Sa rašćenjem važnosti uže porodice, bračni drugovi su isključivo upućeni jedan na drugog, a od njihovog napora, odricanja i zalaganja zavisi prosperitet njihove porodice. Na taj način bračni drug dobija sve veći značaj pri zakonskom nasleđivanju.

Iako se danas u svim pravima srodstvo i bračna veza javljaju kao činjenice koje određuju zakonskog naslednika u konkretnom slučaju, ne postoji saglasnost, ni u teoriji ni u pozitivnopravnim sistemima, o međusobnom odnosu ove dve činjenice. Ipak, sistematski posmatrano, moglo bi se reći da odnosi između ove dve činjenice mogu biti u pozitivnim pravima trojaki: koordinirajući, supsidirajući i isključujući.

Koordinirajući je onda kada se preživeli bračni drug poziva na nasleđe zajedno sa izvesnim srodnicima, dobijajući zajedno sa njima, kao zakonski naslednik, u svojinu jednak, veći ili manji deo zaostavštine. Takav odnos postoji npr. u sovjetskom pravu, a kod nas kada on nasleđuje sa srodnicima prve i druge parantele.

Supsidirajući je onda kada se preživeli bračni drug pojavljuje kao naslednik koji stiče svojinu, i to bilo celokupne zaostavštine bilo samo jednog dela zaostavštine umrlog bračnog druga, tek onda kada nema ni jednog od srodnika koje zakon predviđa kao intestatske naslednike umrlog bračnog druga, odnosno kada ni jedan od tih srodnika neće ili ne može da postane naslednik. Takav odnos je postojao npr. u rimskom pravu, francuskom pravu i SGZ.

Isključujući odnos je onda kada preživeli bračni drug može u jednom momentu isključiti izvesne dalje srodnike umrlog bračnog druga iz nasleđa, koji bi inače bili pozvani na nasleđe da nije bračnog druga. Takav odnos postoji kod nas. Preživeli bračni drug isključuje iz nasleđa ostaviočeve srodnike treće parantele.

Sve ove vrste odnosa postoje u pojedinim pravima, a štaviše oni su često, dva ili sva tri, istovremeno primenjeni u jednom određenom pravu, a sve to s obzirom na značaj koje ove dve činjenice imaju u pojedinim društvima. Načelno govoreći, srodnici nemaju više onaj značaj u nasleđivanju kakav su imali u patrijarhalnom društvu.

U našem pravu bračni drug je jedan od najvažnijih zakonskih naslednika. On nasleđuje zajedno sa ostaviočevim srodnicima iz prve i druge parantele, dok isključuje iz nasleđa srodnike treće parantele. U našoj zemlji ne sme se ni u čemu preterivati, pogotovu ne u zemlji u kojoj ima još uvek ostatka patrijarhalnih porodica, ali je sigurno da preživeli bračni drug mora imati jednak položaj u nasleđivanju sa ostaviočevim prvostepenim potomcima.

Naslednopravni položaj bračnih drugova prolazio je kroz dugu i izuzetno tešku evoluciju, od pretpostavke potpunog isključenja bračnih drugova iz prava na nasleđe do zasnivanja uzajamnih naslednih prava bračnih drugova. U vremenu u kome živimo, a posebno u našem pravu, bračna veza postaje po svojoj naslednopravnoj vezi identična sa činjenicom srodstva, a u nekim situacijama i značajnija od činjenice srodstva.

Naše pravo reguliše nasleđivanje između bračnih drugova inkorporišući dostignuća najmodernijih zakonodavstava. Ova opšta konstatacija ima za naše pravo posebnu važnost, ne toliko po postavkama saveznog Zakona o nasleđivanju iz 1955. godine, već u vezi sa novim republičkim i pokrajinskim zakonima o nasleđivanju, koje su donele sve republike i pokrajine, osim SR Hrvatske koja primenjuje savezni Zakon o nasleđivanju kao svoj republički.

Ovaj rad biće pokušaj da, u izloženom svetlu, sagledamo redovno zakonsko nasleđivanje bračnog druga i da uočimo dileme koje nam postavlja novo republičko i pokrajinsko zakonodavstvo po ovom pitanju. Uporedno republičko i pokrajinsko zakonodavstvo u ovoj materiji je prilika da na ovom terenu dođu do izražaja različite ideje i shvatanja. To treba da nas podstakne, da dobre ideje i rešenja prihvatimo a loše kritikujemo.

I NASLEDNOPRAVNI POLOŽAJ BRAČNOG DRUGA U PRVOM ZAKONSKOM NASLEDNOM REDU

1. Konkurišuća lica

U skladu sa istorijskim razvitkom, u prvom redu, sa nastalim pravom privatne svojine i patrijarhalnom monogamnom porodicom, formiralo se je i zakonsko nasleđivanje između bračnih drugova, koje je manje ili više, odražavalo, pa i danas odražava, osnove na kojima je nastalo. Tako, u starom rimskom pravu bračni drugovi se nisu pojavljivali kao uzajamni naslednici. Intervencijom pretora, bračni drugovi su vremenom mogli postati uzajamni naslednici ali tek pod uslovom da nema ni jednog krvnog srodnika ostavioca ni u najdaljem stepenu srodstva, tj. posle svih srodnika a pre države. Ovakav naslednopravni položaj bračnih drugova, koji je praktično dobijao oblik potpunog isključenja bračnih drugova iz uzajamnog prava na nasleđe, nastojao je da ublaži Justinijan svojom poznatom novelom 53 (iz 537 god.) i 117 (iz 543 god.), priznajući siromašnoj udovici pravo užitka na 1/4 zaostavštine njenog umrlog bračnog druga, s tim što se taj užitak mogao transfor-

misati u nasledno pravo ako se na nasleđe pozivao krvni srodnik u daljem stepenu srodstva.[2]

Institucija udovičkog užitka prihvaćena je i u Francuskom građanskom zakoniku (Code civile iz 1804. godine) u pogledu nasleđivanja između bračnih drugova, naime usvojen je sistem pretorovog edikta (bonorum possesio unde vir et uxsor). Međutim, ovaj sistem se s pravom kritikuje u Francuskoj pravnoj teoriji.[3] Sa gledišta efektivnog privrednog iskorišćavanja dobara, cepanje zaostavštine na pravo plodouživanje i pravo svojine, nepovoljno se odražava na ekonomsko iskorišćavanje zaostavštine. U ovakvoj situaciji vlasnik dobara i korisnik prava plodouživanja nisu u mogućnosti da dobra zaostavštine iskorišćavaju u punom obimu.[4]

Po Srpskom građanskom zakoniku, bračni drugovi nasleđuju jedan drugog posle srodnika iz šestog kolena materine loze. Ovo rešenje je isto kao u rimskom pravu. Međutim, ženi se priznaje pravo na udovičko uživanje čija je veličina zavisila od naslednika koji se pozivaju na nasleđe zaostavštine muža.[5]

Po pravu koje se primenjivalo u Vojvodini, naslednopravni položaj bračnog druga određivao se po prirodi dobara koja ulaze u zaostavštinu. Tako, ako je predmet nasleđivanja »stečena imovina« tokom trajanja braka, preživeli bračni drug nasleđuje celokupni deo zaostavštine ukoliko je ostavilac umro bez potomaka. Međutim, ako je predmet nasleđa tzv. »imovina od grane«, onda je preživeli bračni drug mogao naslediti ovaj deo zaostavštine tek kada ne bi bilo ni jednog krvnog srodnika ni iz pobočne linije koji bi bio pozvan na nasleđe.[6]

U mnogim drugim zakonodavstvima bračnim drugovima se priznaje pravo na uzajamno zakonsko nasleđivanje. Tako je od poznatih kodifikacija, Nemački građanski zakonik iz 1896. god. odlučno raskinuo sa dotadanjom tradicijom. Po koncepcijama na kojima se ovaj zakon zasniva, smrt jednog bračnog druga ne treba da predstavlja i imovinski krah za preživelog bračnog druga. Zbog toga se bračnom drugu uvek priznaje pravo na nasleđe zaostavštine u svojinu zajedno sa potomcima ostavioca i sa ostalim srodnicima.

Švajcarski građanski zakonik prihvata princip na kome se zasniva Nemački građanski zakonik ali sa znatnijim modifikacijama. Tako, po ovom zakoniku, kada su iza umrlog bračnog druga ostali njegovi potomci, preživelom bračnom drugu priznaje se pravo izbora između mo-

---

[2] I. Puhan, Rimsko pravo, Beograd, 1969. god. st. 158—159, L. Marković, Nasledno pravo, Beograd, 1930, str. 129; M. Horvat, Rimsko pravo, Zagreb, 1958. god. str. 369; B. Blagojević, Zakonsko nasleđivanje u svojinu između bračnih drugova, Arhiv za pravne i društvene nauke Beograd, br. 3/1939, str. 226.

[3] J. M. David, Le droit de succossion »ab intestant« du conjoint sirvivant, Etude de legistatio compare, Nancy, 1939. str. 187.

[4] M. Planiol i G. Ripert, Traité élémentaire de droit civil, Paris, 1927, str. 424. A. Colin i H. Capitant, Cours élémentaire de droit civil francais, Paris, 1922, str. 405—411.

[5] Ž. Perić, Nasledno pravo, Beograd, 1923, str. 105; L. Marković, isto, str. 132; D. Aranđelović, Nasledno pravo, Beograd, 1930, str. 40.

[6] G. Bongdanfi i N. Nikolić, Opšte privatno pravo koje važi u Vojvodini, Pančevo, 1925, str. 199—201.

gućnosti da se koristi pravom plodouživanja na polovini zaostavštine i pravom nasleđa u svojini na jednoj četvrtini zaostavštine.[7]

U savremenom socijalističkom zakonodavstvu uzajamno nasledno pravo bračnih drugova je opšte prihvaćeno.[8] Institucija udovičkog užitka je gotovo sasvim napuštena. Jedino se u Mađarskom građanskom zakoniku preživelom bračnom drugu praznaje pravo na udovičko uživanje u odnosu na deo zaostavštine koji nije predmet njegovog nasleđivanja (čl. 615). Međutim, ta činjenica ne menja opšti stav ovih zakonodavstava u pogledu prava bračnih drugova na uzajamno nasleđivanje, jer se ova institucija paralelno pojavljuje sa pravom na nasleđe zaostavštine u svojini. U krajnjem slučaju ona samo proširuje ili bliže određuje naslednopravna ovlašćenja bračnog druga koji se inače pojavljuje kao univerzalni naslednik.

Preživeli bračni drug u našem pravu je zakonski naslednik prvog naslednog reda (čl. 10 SZN, čl. 10 BiH, čl. 10 CG, čl. 10 M, čl. 11 Sl., čl. 10 Sr., čl. 2 K i čl. 10 V), zajedno sa potomcima ostavioca, uključujući ovde i usvojenike i njihove potomke, pošto oni, bilo da se radi o potpunom ili nepotpunom usvojenju, imaju položaj potomka ostaviočevog, osim ako je nasledno pravo usvojenika iz nepotpunog usvojenja ograničeno ili sasvim isključeno. Time je bračni drug izjednačen u pozivu na nasleđe sa ostaviočevim potomcima, dakle spada u najbliža lica ostavioca.

Pod potomcima ostaviočevim razumeju se kako bračni, tako vanbračni potomci, tj. ne samo prvostepeni potomci ostavioca, sinovi i kćeri, već i dalji (unuci, praunuci itd.). Takođe, usvojenik i njegovi potomci, bilo da se radi o potpunom ili nepotpunom usvojenju, osim ako je kod nepotpunog usvojenja nasledno pravo usvojenika i njegovih potomaka potpuno isključeno, razumeju se kao potomci ostavioca.

Međutim, svi potomci ostaviočevi ne dolaze istovremeno na nasleđe, već prema parantelalno-linearnom sistemu koji usvaja naše nasledno pravo prilikom pozivanja na nasleđe, sa svim opštepoznatim konzekvencama tog sistema (ius representationis). Preživeli bračni drug može biti sanaslednik bilo kojem potomku. Ostavioca nasleđuju najpre bračni drug i deca, ako neko od ostaviočeve dece ne nasledi, bilo zato što nije doživelo momenat delacije, bilo zato što je nesposobno, nedostojno, bilo zato što je isključeno iz nasleđa, bilo zato što je dalo negativnu nasledničku izjavu, deo zaostavštine koji bi mu pripadao pripašće njegovim prvostepenim potomcima (ostaviočevim unucima i unukama). Ovo je u punom skladu sa članovima 10 i 11 saveznog Zakona o nasleđivanju i odgovarajućih propisa republika i pokrajina. U ovom pogledu nema pitanja o kojima bi moglo da se diskutuje. Pa ipak, i uprkos činjenici da o tome ne može biti nikakve sumnje, postoje mišljenja po kojima preživeli bračni drug ima isti naslednopravni položaj koji ima svaki potomak ostavioca. To nije tačno, jer svako ostaviočevo dete je njegov potomak, ali ne i obratno. To je logična konsekvenca okolnosti

---

[7] P. Piotet, Les ususfruit du conjoint survivant en droit successoral suisse, Berne, 1970, str. 84—86.

[8] O. S. Joffe, Sovetskoe graždanskoe pravo, Tom III, Leningrad, 1965, str. 299, H. Tasev, Blgarsko nasledstveno pravo, Sofia, 1963, str. 35.

što je pojam »potomci« širi od pojma »deca«. Prvi obuhvata sve potomke bez obzira na njihov stepen srodstva prema ostaviocu, a drugi samo potomke koji se nalaze u prvom stepenu srodstva sa potomcima ostavioca. Bračni drug u prvom naslednom redu ima jednak položaj kao prvostepeni potomak ostavioca, a ne kao potomci ostavioca.

Potomci ostavioca se pozivaju, na nasleđe prema parentelarnom-linearnom sistemu koji je prihvaćen u našem pravu, odnosno dovoljno je postojanje srodničkog odnosa »golog srodstva« i da ispunjava opšte uslove da bi to lice moglo biti naslednik. Dalje za bračnog druga traži pored opštih uslova (da doživi momenat delacije umrlog bračnog druga, da je sposoban, dostojan i da nije isključen iz nasleđa, odnosno da se nije odrekao od nasleđa) i pravno i faktičko postojanje braka u momentu ostaviočeve delacije. Ako se za bračnog druga pored opštih uslova postavljaju dopunski uslovi to bi trebalo tim pre postaviti i za srodnike.

2. *Veličina naslednog dela*

(1) Redovna podela

Zaostavština se, unutar prvog naslednog reda, deli na onoliko međusobno ravnih delova koliko ima ostaviočevih prvostepenih potomaka plus bračni drug, koji u ovom pogledu ima položaj jednog ostaviočevog deteta. Nasleđe se, dakle, deli po glavama i to u jednakim delovima. To je pravilo o deobi per capitae (čl. 10 SZN, čl. 10 BiH; čl. 10 CG, čl. 10 M, čl. 11 Sl, čl. 10 Sr, čl. 2 K i čl. 10 V).

Na nasleđe se, kao što smo videli, najpre pozivaju ostaviočev bračni drug i prvostepeni potomci, pa ako neko dete nije doživelo momenat delacije ostavioca ili je nesposobno, nedostojno, isključeno ili se odreklo nasleđa, deo zaostavštine koji bi pripao njemu nasleđuju njegova deca (unuci ostaviočevi), a ako ni ovih nema u momentu smrti ostavioca onda namesto njih dolaze njihova deca (praunuci ostavioca) i tako redom dok ih ima. Ovo proističe iz parantelarno-linearnog sistema, koji je naše pravo usvojilo prilikom određivanja srodnika za naslednike ostavioca po zakonu i sve već opšte poznatih konsekvenci koje proizilaze iz tog sistema pobebno prava predstavljanja (ius representationis). I to u punom i najširem obimu je dozvoljeno u prvom naslednom redu.

Iz ovoga proističe da se u okviru prvog zakonskog naslednog reda obrazuje onoliko linija koliko ostavilac ima dece. Na čelu linije nalazi se nosilac linije, a on je prvostepeni potomak ostaviočev. Prema tome, deo iz zaostavštine koji pripada nosiocu linije predstavlja u izvesnom smislu celinu za koju je, pre svega, bitno da se na osnovu određenih pravila, nasleđuje unutar linije. Pravilo je da se deo koji bi pripao nosiocu linije deli na onoliko jednakih delova koliko ima prvostepenih potomaka nosioca linije i da se ovo, pod istim uslovom postupno i dosledno primenjuje na sve dalje potomke. To predstavlja ključ za razumevanje sistema nasleđivanja u prvom naslednom redu.

Ovo vredi za sve linije, osim za liniju koju obrazuje bračni drug ostavioca, jer on ima jednak naslednopravni položaj kao ostaviočev prvostepeni potomak. On može da se koristi jedino pravom priraštaja (ius accrescendi), ako otpadne neko od prvostepenih potomaka a oni nemaju potomke koji mogu da ih predstavljaju ili se u pogledu njih pravi fikcija smrti.

Iz prednjih izlaganja — a ona su učinjena samo u obimu koji se pojavljuje kao pretpostavka za osvetljenje svrhe koja je njihov cilj — proističe da sa ostaviočevim bračnim drugom mogu konkurisati na nasleđe bliži ili dalji ili istovremeno jedni i drugi ostaviočevi potomci, ali da su svi oni koji pripadaju jednoj liniji nasleđuju kao skupina deo zaostavštine koji bi pripao nosiocu linije i da veličina naslednog dela bračnog druga ne zavisi od broja naslednika iz linije, već od broja nosioca linije. To je osnovna karakteristika naslednopravnog položaja bračnog druga u prvom naslednom redu. Npr. ako su iza ostavioca ostali njegov bračni drug, tri sina iz poslednjeg braka, ćerka, i dva unuka na mesto sina iz prethodnog braka koji nije doživeo momenat delacije ostavioca. U ovom slučaju imamo ukupno sedam naslednika, ali bračni drug dobija 1/6 zaostavštine ostavioca, a sinovi i kćeri kao nosioci linija takođe po 1/6, a unuci po 1/12 zaostavštine. Ukoliko bi se ćerka ostaviočeva odrekla nasleđa, a nema potomaka koji mogu da je predstavljaju ili se u pogledu njih pravi fikcija smrti, primenilo bi se pravo priraštaja pa bi bračni drug dobio 1/5, koliko i sinovi, a unuci po 1/10 zaostavštine.

Slabija strana naslednopravnog položaja bračnog druga, posmatrana u odnosu na položaj ostalih pripadnika prvog zakonskog naslednog reda, ogleda se u tome što se bračni drug, u slučaju kad niko od potomaka neće ili ne može da prihvati nasleđa, prebacuje u drugi nasledni red. Od napred iznetog pravila odstupaju Zakon o nasleđivanju SR Makedonije (čl. 135. st. 6) i Zakona o nasleđivanju SAP Vojvodine (čl. 132, st. 6), jer propisuju da oko se odreknu nasleđa svi potomci ostavioca i njegovi usvojenici i njihovo potomstvo, preživeli bračni drug nasleđuje celu zaostavštinu kao naslednik prvog naslednog reda. Bitno je da preživeli bračni drug ostao jedini naslednik prvog reda upravo zato što su se svi potomci u širem smislu odrekli nasleđa. Ovom odredbom poboljšan je naslednopravni položaj bračnog druga. Naime, bračni drug je zaštićen od eventualne zloupotrebe usled koje je moglo doći odricanjem srodnika prve parantele i prebacivanjem bračnog druga u drugi nasledni red. Jer, u konkurenciji sa roditeljima bračni drug pod određenim uslovima može da dođe u gori naslednopravni položaj nego što bi to bilo u slučaju sa naslednicima prvog naslednog reda. On može da dobije zaostavštinu manju od polovine, a može da ne dobije ništa ako je ona male vrednosti i ako bi njenom podelom roditelji zapali u oskudicu.

Konkurentno nasleđivanje sa bar jednim potomkom, uslov je, da se bračni drug pojavi kao naslednik prvog naslednog reda. Mišljenja smo da treba takvo rešenje napustiti u našem pravu de lege ferenda. Prvo, naše socijalističko društvo nastoji da uredi egalitarnu (savremenu) porodicu, koju po pravilu, sačinjavaju bračni drugovi i maloletna i nesposobna deca, između njih postoji tesna zajednica života i rada, uzajamno pomaganje i uvažavanje, dok to nije slučaj sa ostalim srodnici-

ma. Socijalističko društvo i novi način proizvodnje pružaju mogućnosti za opstanak tzv. »nuklearnih« porodica. Zapaženo je da je njihov broj u naglom porastu i da postaju masovna pojava u našem društvu, vremenom potisnuće potpuno patrijarhalnu porodicu.

Drugo, bračni drugovi imaju najtešnju zajednicu života i rada sve do smrti jednog od njih. Potomci i ostali srodnici kada se steknu uslovi zato napuštaju roditeljski dom i formiraju svoje porodice, dok bračni drugovi sve do smrti jednog od njih ostaju u zajednici života i rada. Bračnom drugu, maloletnim i nesposobnim potomcima treba prvenstveno da pripadne zaostavština, dok bi se za ostale ostaviočeve potomke uveo dopunski uslov od čijeg ispunjenja zavisi njihovo nasledno pravo. U načelu preživeli bračni drug bi isključio srodnike druge parantele. Roditelji, braća i sestre ostavioca imali bi pravo na zaostavštinu ako su živeli u zajednici s njim u momentu njegove smrti. Naravno, imamo u vidu jedan formalno i materijalno punovažan brak.

Treće, smatramo da treba napustiti rimsko shvatanje o »porodičnoj svojini« koja se nastavlja preko srodnika (prvenstveno muških), jer nam to nameću novi društveno-ekonomski odnosi i promene u strukturi porodice.

(2) Specijalne (izuzetne) podele

a) Smanjenje naslednog dela

Bračni drug nasleđujući jednak deo sa svom decom ostavioca, može doći u mnogo bolji ekonomski položaj nego deca. Naši pozitivni propisi određuju da u tome slučaju dolazi do smanjenja naslednog dela bračnog druga u prvom naslednom redu. Međutim, zakoni o nasleđivanju u nas, propisuju različite uslove pod kojima dolazi do smanjenja naslednog dela bračnog druga.

aa) U korist pastoraka

Po ranijem saveznom Zakonu o nasleđivanju (čl. 12), i zakonima o nasleđivanju SR Crne Gore (čl. 21), SR Makedonije (čl. 13), SR Slovenije (čl. 13), SR Srbije (čl. 12), SAP Vojvodine (čl. 12) i SAP Kosova (čl. 11), do smanjenja naslednog dela bračnog druga u prvom naslednom redu može doći: kada postoji njegov pastorak, odnosno ostaviočevo dete čiji drugi roditelj nije preživeli bračni drug, a imovina preživelog bračnog druga iznosi više od dela koji bi mu pripao pri podeli zaostavštine na jednake delove. Po zakonima (Sr. čl. 12, Sl. čl. 13 i K. čl. 11) pored napred navedenih uslova do smanjenja naslednog dela bračnog druga dolazi ukoliko sud nađe da je ono opravdano. Da bi došlo do smanjenja naslednog dela preživelog bračnog druga kad konkuriše sa naslednicima prvog naslednog reda, potrebno je, kao što smo istakli, da budu ispunjena dva, odnosno tri uslova: da postoji pastorak preživelog bračnog druga, odnosno ostaviočevo dete čiji drugi roditelj nije preživeli bračni drug; da je imovina preživelog bračnog druga veća od

dela koji bi nasledio ako se zaostavština podeli na jednake delove; i ukoliko sud nađe da je smanjenje naslednog dela bračnog druga opravdano.

a) Prvi uslov: da postoji pastorak preživelog bračnog druga, odnosno ostaviočevo dete čiji drugi roditelj nije preživeli bračni drug. U našim zakonima o nasleđivanju postoje različite formulacije, pa su u teoriji nastala različita mišljenja o tome kada je ispunjen ovaj uslov. Još je u kritici teza za predprojekat Zakona o nasleđivanju istaknuto da bi izjednačenje bračnog druga sa decom ostavioca u svim slučajevima moglo dovesti do nepravičnih rešenja.[9] U tom smislu prof. Ajzner piše: »To bi posebno bio slučaj kada se bračni drug poziva na nasleđe sa decom svog umrlog bračnog druga iz njegovog ranijeg braka. Uzmimo npr. da su naslednici žena i maloletna deca ostavitelja iz njegovog ranijeg braka. U većini slučajeva udovica neće ostati u zajednici sa ostaviočevom decom iz njegovog ranijeg braka nego će se vratiti svojoj porodici ili stupiti u novi brak. U jednom i drugom slučaju ona će svakako tražiti da joj se preda njen nasledni deo. Usled toga u mnogim slučajevima biće potrebno prodati zanatsku radnju, kuću ili zemljišni posed koji čine predmet nasledstva, često ispod njihove vrednosti ili zadužiti ih, što može dovesti do ugrožavanja egzistencije maloletne dece. Pri tome, biće i takvih slučajeva da su imovinske prilike preživelog bračnog druga bez toga nasledstva povoljnije od imovinskih prilika maloletne dece ostavitelja«.[10]

Ovu sugestiju koju je prezentirao prof. Ajzner, Zakon o nasleđivanju je gotovo u potpunosti prihvatio, te izričito normira da se nasledni deo bračnog druga može smanjiti ako konkuriše na nasleđe sa svojim pastorcima, odnosno ostaviočevom decom iz »ranijih brakova« (čl. 12. SZN). To isto rešenje prihvataju i zakoni o nasleđivanju SR Crne Gore (čl. 21), SR Makedonije (čl. 13) i SAP Vojvodine (čl. 12). Po zakonima o nasleđivanju SR Slovenije (čl. 13) i SR Srbije (čl. 12), to mogu biti deca ostavioca koja nisu i deca preživelog bračnog druga bez obzira kada su rođena i bez obzira da li su u pitanju bračna ili vanbračna deca ostavioca. Po Zakonu o nasleđivanju SR Slovenije ista situacija nastupa ako je ostavilac imao usvojenika koji nije i usvojenik preživelog bračnog druga.

Po našem mišljenju napred citirane odredbe odnose se na sve ostaviočeve prvostepene potomke i usvojenike kojima preživeli bračni drug nije drugi roditelj. Svi oni imaju pravo na smanjenje naslednog dela ostaviočevog bračnog druga. Bez obzira što savezni Zakon o nasleđivanju, Zakon o nasleđivanju Makedonije, Zakon o nasleđivanju Crne Gore i Zakon o nasleđivanju Vojvodine govore o deci iz »ranijih brakova« treba uzeti da se radi kako o toj deci tako i vanbračnoj deci i usvojenicima.[11] Jer, prema svim našim posleratnim ustavima (1946, 1963

---

[9] B. Ajzner, Napomene o tezama za predprojekat Zakona o nasleđivanju, Arhiv za pravne i društvene nauke, br. 1/1948, str. 100.

[10] B. Ajzner, isto, str. 100.

[11] Prema jednoj koncepciji prisustvo vanbračne dece ne utiče na smanjenje naslednog dela bračnog druga. Ovu koncepciju zastupaju: B. Bazala, Nasljedno

i 1974.) vanbračna deca imaju ista prava i obaveze prema roditeljima, a prema Ustavu iz 1974. godine, ona imaju ista prava i obaveze prema svim srodnicima. Ne može se odrediti da deca iz ranijih brakova prema roditeljima imaju pravo na povećanje a da pod istim uslovima to nemaju ostaviočeva vanbračna deca. Za nasleđivanje je bitno da se utvrdi da li je u pitanju ostaviočevo dete a nije bitno da li je bračno ili vanbračno. Prema tome i vanbračno začeto dete u momentu smrti ostavioca, a koje se živo rodi u određenom vremenskom periodu (u periodu gestacije) takođe mu pripada pravo na povećanje svog naslednog dela na račun naslednog dela preživelog bračnog druga, odnosno svog očuha ili maćehe.

Pošto prema pomenutim zakonima usvojenik prema usvojiocu ima ista nasledna prava kao i njegova deca, osim ako pri usvojenju nisu ta prava ograničena ili sasvim isključena, to ukoliko preživeli bračni drug nije usvojeniku drugi roditelj (graađnski) imaće ista prava kao ostala ostaviočeva deca. To znači ovaj uslov je ispunjen samo ako postoje prvostepeni potomci ostavioca, pastorci preživelog bračnog druga, a ne i dalji potomci (unuci, praunuci, itd.).

U teoriji naslednog prava postoji neslaganje o tome kada će biti ovaj uslov ispunjen. Po jednom mišljenju[12] ovaj uslov će biti ispunjen ako se pored preživelog bračnog druga pojavljuju ostaviočeva deca iz ranijih brakova, kako bračna tako i vanbračna, pa i usvojenik ostavioca i njegovi potomci. Dakle dovoljno je da se pojavljuju ostaviočevi potomci koji nisu i potomci nadživelog bračnog druga. Pri tome nije bitno što pored potomaka ostavioca iz ranijih brakova ima i potomaka preživelog bračnog druga ostavioca, a ovih poslednjih ne mora ni biti.

Po drugom mišljenju[13] do smanjenja naslednog dela bračnog druga u prvom redu može doći samo u slučaju ako konkuriše sa ostaviočevim sinovima i kćerima iz »ranijih brakova«, kad konkuriše na nasleđe sa vanbračnim potomcima ostavioca, zavisi od momenta rođenja vanbračne dece. U ovim okolnostima treba razlikovati dve mogućnosti: prema prvoj, vanbračno dete može poticati iz vanbračne zajednice ostavioca koju je on zasnovao pre sklapanja braka sa bračnim drugom koji reflektira na nasleđe; i prema drugoj, njegovo poreklo može biti vremenski određeno iz privremenog, slučajnog ili trajnijeg vanbračnog odnosa ostavioca u koje je kontakte stupao nakon zaključenja braka sa preživelim bračnim drugom. Prema ovom mišljenju, prisustvo vanbračnog deteta može uticati na naslednopravni položaj bračnog druga samo u prvom slučaju, dakle, ako su u pitanju vanbračni odnosi ostavioca pre sklapanja braka. Na ovakav zaključak upućuje zakonska stilizacija koja insistira na poreklu dece iz odnosa ostavioca koji su ranije nastali od zaključenja njegovog braka sa preživelim bračnim drugom. Prema opštim interpretacionim zahtevima, svi izuzeci imaju se restriktivno tuma-

---

pravo bračnog druga, Naša zakonitost, 10—12/1955, str. 433; M. Kreč i Đ. Pavić, Komentar zakona o nasleđivanju, Zagreb, 1964, str. 37; M. Mitić, Nasledno pravo bračnog druga, Glasnik APV, br. 6/1970, str. 19—25.

[12] A. Silajdžić, Nasledno pravo, Sarajevo, 1964, str. 74.

[13] B. Blagojević, Nasledno pravo u Jugoslaviji, Beograd, 1976, str. 151. M. Kurdulija, Bračni drug i vanbračna deca kako su naslednici, Jugoslovenska advokatura, br. 3—4/1971, str. 13.

čiti ne samo zbog poštovanja principa na kome se insistira, već i zbog potrebe da se zaštite interesi preživelog bračnog druga i ostaviočeve dece.

b) Drugi uslov: da imovina ostaviočevog bračnog druga iznosi više od dela koji bi mu pripao pri podeli zaostavštine na jednake delove. Kao druga pretpostavka za umanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga, zahteva se da je imovina, s kojom bračni drug raspolaže, veća od naslednog dela koji bi mu pripao u sluačju podele zaostavštine per capitae. Međutim, ako je njegova imovina jednaka ili manja od naslednog dela koji bi mu pripao u slučaju podele zaostavštine na jednake delove onda neće se smanjiti nasledni deo preživelog bračnog druga.

Kad je reč o ovom objektivnom uslovu za smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga, treba primetiti, da akcenat nije stavljen na slabom materijalnom stanju potomaka ostavioca iz njegovih ranijih brakova, već na dobrom materijalnom stanju preživelog bračnog druga. Potrebno je, dakle, da je ekonomsko stanje bračnog druga u momentu smrti ostavioca takvo da on i bez nasleđa ima imovinu (posebnu imovinu i podeljenu bračnu tekovinu, tj. sva njegova imovina) veću od naslednog dela koju bi dobio podelom sa ostaviočevim potomcima na jednake delove. Napr. ako uzmemo da zaostavština vredi 200.000 dinara, a ostavilac ima bračnog druga i dvoje dece iz ranijeg braka i jedno dete iz braka sa preživelim bračnim drugom. Redovnom deobom na jednake delove bračni drug bi dobio 1/4 zaostavštine što u konkretnom slučaju iznosi 50.000 dinara. Ostaviočevoj deci pripada pravo na dvostruko veći nasledni deo od bračnog druga, ako bračni drug ima imovinu veću od 50.000 dinara. Pod imovinom bračnog druga treba uzeti svu imovinu njegovu u trenutku ostaviočeve smrti, u svakom slučaju treba uzeti deo bračne tekovine, koju su ostavilac i bračni drug stekli svojim radom tokom trajanja bračne zajednice, a do razlučenja bračne tekovine mora doći, jer je brak prestao smrću jednog bračnog druga. U interesu utvrđenja da li je ispunjen ovaj drugi uslov, odnosno radi pravilnog utvrđenja sastava zaostavštine, ukoliko bračni drug ne traži da se razluči njegova bračna tekovina to mogu tražiti zainteresovana lica (pastorci), jer se na taj način pored razdvajanja bračne tekovine utvrđuje veličina zaostavštine koju sud utvrđuje po službenoj dužnosti. Bračnu tekovinu karakteriše neutvrđen iznos kvota bračnih drugova na predmetima, povodom kojih imaju određena stvarna prava, kao i neodređen iznos udela na zasnovanim potraživanjima za vreme trajanja braka.[14]

Zajednička imovina po našem novom republičkom i pokrajinskom zakonodavstvu može se podeliti prema merilu jednakih delova i prema doprinosu bračnih drugova u sticanju zajedničke imovine. Koncepcija jednakih delova prihvaćena je u zakonodavstvu Makedonije i Slovenije. Opravda se da osnov zajedničke imovine čini bračna zajednica, a ne rad. U toj zajednici bračni drugovi su ravnopravni te je nužno da razmer njihovih delova bude jednak. Drugu koncepciju da se zajednička imovina deli prema doprinosu bračnih drugova u njenom sticanju prih-

[14] M. Mitić, Porodično pravo, »Službeni list«, Beograd, 1981.

vataju sve ostale republike i pokrajine. Ovakva podela nalazi svoje opravdanje u jednom osnovnom socijalističkom principu »svakome prema radu i rezultatima svoga rada«. Podelom zajedničke imovine deo koji pripadne preživelom bračnom drugu ulazi u njegovu imovinu, a deo koji bi pripao ostaviocu ulazi u njegovu zaostavštinu.

Prema tome, u opštem zaključku, koji se odnosi na određivanje druge pretpostavke za smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga, treba primetiti da je zakonodavac u svojoj brižnosti materijalni položaj dece iz »ranijih brakova« preterao, jer pretpostavlja da je on uvek težak i nepovoljan kad konkurišu na nasleđe sa svojom maćehom ili očuhom koji je dobrog materijalnog stanja. Međutim, ova pretpostavka nije moguća u svim situacijama. Postoje slučajevi kad materijalne prilike ove dece daleko prevazilaze materijalne mogućnosti preživelog bračnog druga. Zakoni o nasleđivanju SR Slovenije, SR Srbije i SAP Kosova daju ovlašćenje sudu da u svakom konkretnom slučaju oceni materijalne prilike dece i materijalne prilike bračnog druga, pa ukoliko sud oceni da je opravdano smanje, onda će doći do smanjenja naslednog dela bračnog druga. Na taj način se ograničava naslednopravno favorizovanje potomaka ostavioca na račun naslednog dela preživelog bračnog druga.

c) Treći uslov: ukoliko sud nađe da je opravdano smanjenje naslednog dela bračnog druga. Prema saveznom Zakonu o nasleđivanju (čl. 12) i zakonima o nasleđivanju SR Makedonije (čl. 13) i SAP Vojvodine (čl. 17) uvek kada su ispunjeni gore izloženi uslovi i to kumulativno, oba, dolazi do smanjenja naslednog dela bračnog druga i to tako što svakom ostaviočevom detetu pripada dva puta veći deo nego bračnom drugu. Sud ima da utvrdi da li postoje ostaviočeva deca odnosno pastorci preživelog bračnog druga, da li bračni drug ima imovinu veću od dela koji bi dobio podelom zaostavštine na jednake delove i ukoliko to utvrdi povećaće nasledne delove dece dvostruko u odnosu na nasledni deo bračnog druga.

Međutim, po zakonima o nasleđivanju SR Slovenije (čl. 13), SR Srbije (čl. 12) i SAP Kosovo (čl. 11), do smanjenja naslednog dela bračnog druga dolazi ako su kumulativno ispunjeni napred predviđeni uslovi i ukoliko sud pošto uzme u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja nađe da je to opravdano, ili po Zakonu o nasleđivanju SAP Kosova čl. 11 »ako sud ne odredi drugačije«.

Ocenu opravdanosti smanjenja naslednog dela bračnog druga daje sud u svakom konkretnom slučaju pošto uzme u obzir, pored odnosa vrednosti imovine preživelog bračnog druga i vrednost dela zaostavštine koji bi bračni drug dobio podelom na jednake delove, imovinsko stanje dece njihovu sposobnost za rad i sposobnost za privređivanje preživelog bračnog druga. Smanjenje naslednog dela bračnog druga se vrši iz razloga potrebe poboljšanja naslednopravnog položaja ostaviočeve dece, odnosno pastoraka preživelog bračnog druga.[15] Pri tome se pošlo od pretpostavke da su u pitanju maloletna i nesposobna za privređivanje

[15] S. Marković, Nasledno pravo, »Službeni list«, Beograd, 1981, str. 136—139.

ostaviočeva deca, da nemaju imovine ili je ona beznačajna, da preživeli bračni drug ima imovinu veću od dela koju bi dobio podelom zaostavštine na jednake delove. On, po pravilu, nije dužan izdržavati ostaviočevu decu — njegove pastorke. Naime, po propisima iz porodičnog prava, očuh i maćeha su dužni da izdržavaju svoje pastorke: ako su maloletni i ako nemaju ni jednog srodnika koji može pružiti izdržavanje. Praktično to znači neće ih nikad izdržavati, jer biće uvek nekog srodnika koji će im pružiti izdržavanje. Da bi se olakšalo izdržavanje ostaviočeve dece odnosno pastoraka preživelog bračnog druga opravdano je da pastorci dobiju dvostruko veći deo zaostavštine nego bračni drug. Zatim pošlo se i od pretpostavke da su sva ostaviočeva deca, bez obzira iz kog su braka, ili van braka, njemu podjednako draga, a i po ustavima i zakonima imaju ista prava i obaveze prema roditeljima, pa zato imaju jednak nasledni deo. Međutim, bez obzira što deca imaju jednaka prava i obaveze prema roditeljima, mogu da se nađu u različitim objektivnim i subjektivnim situacijama, pa zato nasledni delovi ne treba uvek da im budu isti, već treba prethodno utvrditi njihove objektivne situacije u kojima se nalaze i prema potrebama za njihovo izdržavanje odrediti im nasledne delove.

Preživeli bračni drug, bez obzira što ima imovinu veću od dela koju bi dobio podelom zaostavštine na jednake delove, može doći u nepovoljan imovinski položaj, ako podelom zaostavštine ostaviočeva deca dobiju dvostruko veći deo od preživelog bračnog druga. Napr. uzmimo da preživeli bračni drug ima kuću čija je vrednost veća od dela zaostavštine koju bi dobio podelom na jednake delove, ali je nesposoban za privređivanje i nema druge imovine. Vrednost kuće je veća od dela zaostavštine koju bi dobio podelom na jednake delove i služi bračnom drugu da stanuje u njoj, nasuprot tome, ostaviočeva deca iz prethodnog braka su sposobna za privređivanje, zapošljeni su imaju veću od imovine preživelog bračnog druga. U ovom slučaju bilo bi neopravdano povećanje naslednog dela ostaviočeve dece, jer bi takvom podelom bili ugroženi interesi preživelog bračnog druga. Pomenuti propis je mnogo elastičniji jer omogućuje sudu da u svakom konkretnom slučaju izvrši korekciju vodeći računa o interesima ostaviočeve dece i o interesima preživelog bračnog druga.

Pomenuti propis treba učiniti još elastičnijim. Nasledni deo u prvom naslednom redu zavisio bi od potreba ostaviočeve dece, bez obzira iz kog su braka ili van braka, i preživelog bračnog druga. Treba napustiti rimsku podelu zaostavštine po glavama na jednake delove.[16] Bez obzira što Ustav SFRJ iz 1974. godine propisuje da su sva deca jednaka u pravima i obavezama, jer objektivna situacija u kojoj se svako od njih nalazi nije ista, pa zato nasledni delovi ne trebaju da im budu isti. Ovaj propis omogućuje sudu da na osnovu ocene imovinskog stanja svakog ostaviočevog deteta i preživelog bračnog druga i njihove sposobnosti za privređivanje, veličine zaostavštine poveća nasledni deo ostaviočeve dece odnosno smanji nasledni deo bračnog druga. Međutim, treba dopustiti povećanje i smanjenje naslednog dela ostaviočeve dece

[16] S. Marković, Zakonski naslednici, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1976, str. 107.

a isto tako i povećanje i smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga zavisno od ocene suda u svakom slučaju in concreto.

U vezi sa ovim izuzetkom od opšteg pravila o jednakim naslednim delovima dece i bračnog druga ostavioca postavlja se pitanje da li će do smanjenja naslednog dela bračnog druga dolaziti po službenoj dužnosti (ex offitio) ili samo na zahtev dece ostavioca čiji drugi roditelj nije preživeli bračni drug. Po Zakonu o nasleđivanju SR Slovenije (čl. 13) povećava se nasledni deo ostaviočevog deteta iz ranijeg braka koje traži smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga ostavioca i to dvostruko, nasledni delovi ostalih naslednika prvog naslednog reda ostaju isti. Tako ako ostavilac ima dva sina iz ranijeg braka i ćerku iz braka sa preživelim bračnim drugom, pa jedan sin iz ranijeg braka zahteva da se njegov nasledni deo poveća na račun naslednog dela bračnog druga ostavioca, ako sud oceni da su ispunjeni uslovi za povećanje onda sin koji je zahtevao povećanje dobiće 4/12, bračni drug 2/12 od zaostavštine, a sin i ćerka po 3/12 ili po 1/4 zaostavštine.

U teoriji naslednog prava postoje različita gledišta po ovom pitanju. Po jednom gledištu,[17] pri ocenjivanju uslova i pretpostavki za smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga sud je dužan da postupa po službenoj dužnosti. Ovakav stav se nameće nakon komparacije pojedinih odredaba Zakona o nasleđivanju. Tako upoređivanjem čl. 12 saveznog Zakona o nasleđivanju sa čl. 28 i čl. 29 istog zakona, koji određuju uslove i pretpostavke za povećanje i smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga kad konkuriše na nasleđe sa naslednicima drugog naslednog reda, dolazi se do nesumnjivog zaključka da čl. 12 Zakona o nasleđivanju zahteva od suda da, u interesu dece ostavioca postupa po službenoj dužnosti. Po drugom gledištu,[18] do umanjenja naslednog dela preživelog bračnog druga dolazi u istom momentu kad se ispune uslovi za primenu ove institucije. Međutim, do smanjenja naslednog dela može doći samo u slučaju ako deca iz njegovog ranijeg braka takav zahtev postave. Ovakav zaključak nameće se iz čisto praktičnih razloga s obzirom da sudu obično nisu poznate imovinske prilike preživelog bračnog druga, naročito ako su pokretne stvari ili iznos novca na štednoj knjižici. Prema tome, ako zahtev nije uložen neće se pristupiti utvrđivanju uslova za smanjenje naslednog dela preživelog bračnog druga.

U oceni različitih gledišta, nama se čini, da i pored nesumnjivih vrednosti koje u sebi nosi drugo shvatanje, prvo mišljenje zaslužuje našu veću pažnju. Sud po službenoj dužnosti utvrđuje postojanje ostaviočeve dece koja nisu i deca preživelog bračnog druga, on je dužan takva lica poučiti o pravima koja im pripadaju po zakonu o nasleđivanju. Ako izuzetne potrebe to posebno nalažu sud će radi što potpunije zaštite interesa maloletne dece ostavioca izvestiti organ starateljstva kako bi se postavio zahtev za umanjenje naslednog dela bračnog druga,

---

[17] B. Blagojević, cit. delo, str. 152, M. Mitić, Nasledno pravo bračnog druga, Glasnik APV, br. 6/70, str. 29. M. Kurdulija, Naslednopravni položaj supruga u prvoj paranteli, Pravni život, 3/71, str. 23.

[18] A. Finžgar, Dedno pravo, Ljubljana, 1962, str. 55, Kreč — Pavić, cit. delo, str. 38, B. Bazala, cit. članak, str. 434.

odnosno povećanje dela nasleđa koje pripada deci ostavioca. Na taj način, uz puno poštovanje principa akuzatornosti kao istaknutog procesnog načela, pruža se svestrana i potpuna zaštita interesa maloletne dece ostavioca. Na zahtev dece ostavioca, odnosno pastoraka preživelog bračnog druga sud ceni da li su ispunjeni ostali uslovi za povećanje naslednog dela ostaviočeve dece, bilo bi besmisleno da sud po službenoj dužnosti utvrđuje postojanje uslova za smanjenje naslednog dela bračnog druga, ako deca to ne zahtevaju. Od ove izjave naslednika bi zavisilo dalje postupanje suda, ako dođe do spora u vezi sa činjenicama od kojih zavisi veličina naslednog dela dece sud će ih uputiti na parnicu da dokažu postojanje svoga prava.

a) U korist sopstvene dece

Pored napred izloženog smanjenja naslednog dela bračnog druga u prvom naslednom redu, može doći i do smanjenja naslednog dela bračnog druga u korist njegove sopstvene dece, dakle prvostepenih potomaka ostavioca i to u slučaju: ako deca nemaju nužnih sredstava za život i ako zahtevaju povećanje, a sud prilikom odmeravanja veličine naslednog dela ceni imovinske prilike i sposobnost za privređivanje naslednika kao i vrednost zaostavštine. Ovim se obuhvataju kako ostaviočeva deca iz ranijih brakova, tako i ostaviočeva deca iz braka u momentu njegove smrti. Drugim rečima, otvara se mogućnost da i deca ostaviočeva, koja su ujedno i deca preživelog bračnog druga, mogu tražiti povećanje svog naslednog dela prema svom roditelju. Kasnije ćemo videti omogućava se i obratna situacija. Ovo rešenje sadrži odredba čl. 21 Zakona o nasleđivanju SR Bosne i Hercegovine, a uprkos tome što predviđaju smanjenje naslednog dela bračnog druga u korist pastoraka, zakoni o nasleđivanju SAP Vojvodine (čl. 24) i SAP Kosova (čl. 11—13), predviđaju smanjenje i povećanje u smislu iznetih stavova. Smatramo da nema potrebe da postoje obe ustanove, jer rešenje ovog pitanja u Bosni i Hercegovini, budući mnogo fleksibilnije, sadrži u celosti i prednji institut, tj. smanjenje u korist pastoraka. Da bi došlo do smanjenja naslednog dela bračnog druga u korist sopstvene dece, odnosno ostaviočeve dece, potrebno je:

a) Da se na nasleđe javljaju ostaviočeva deca koja nemaju nužnih sredstava za život, bez obzira koliko ih je, iz kog su braka ostavioca, i da li su bračna ili vanbračna, s tim da to isto pravo pripada usvojeniku (ne i njegovom potomstvu) ostavioca, osim ako njegovo pravo nije isključeno ugovorom o usvojenju. To propisuju zakoni o nasleđivanju SR Bosne i Hercegovine i SAP Kosova. Međutim, Zakon o nasleđivanju SAP Vojvodine (čl. 24) izričito propisuje da to može činiti ostaviočevo dete ili usvojeno ili njihov potomak koji je po pravu predstavljanja pozvan na nasleđivanje, a nema nužnih sredstava za život.

b) Da ostaviočeva deca podnesu zahtev sudu i da dokažu da podelom zaostavštine na jednake delove nemaju nužnih sredstava za život. Deca mogu tražiti povećanje kako prema bračnom drugu ostavioca, tako i prema ostalim potomcima ostaviočevim. Pri tome, iznos veličine smanjenja mogu biti različite kako za bračnog druga tako i za sve ili

pojedine srodnike prvog naslednog reda čiji nasledni delovi od strane suda mogu biti određeni za smanjivanje.

c) Da sud oceni imovinske prilike, sposobnost za privređivanje bračnog druga i ostalih naslednika kao i vrednost zaostavštine, a od ocene njihove zavisi da li će doći do smanjenja naslednog dela bračnog druga. Kao jedan od kriterijuma prilikom određivanja naslednog dela bračnog druga uzima se i trajanje bračne zajednice po Zakonu o nasleđivanju SR Bosne i Hercegovine, dok se po zakonima o nasleđivanju SAP Vojvodine i Kosova taj kriterijum ne uzima prilikom smanjenja naslednog dela bračnog druga.

d) Zahtev ostaviočeve dece za povećanje njihovog naslednog dela mora da bude opravdan. Povećanje naslednog dela dece je u cilju da im se obezbede nužna sredstva za život i može da ide dotle da oni dobiju celu zaostavštinu. Pošlo se od mogućnosti da razlika u imovinskom stanju preživelog bračnog druga i dece ostavioca iz bilo kog braka ostavioca (pa i iz braka ostavioca sa preživelim bračnim drugom koji se pojavljuje kao naslednik, tj. sopstvene dece) mogu biti dosta velike, tako da mogu nastupiti mnogo teške situacije ako oni naslede jednake delove. Zato zakoni o nasleđivanju SR Bosne i Hercegovine, SAP Kosova i SAP Vojvodine ovlašćuju sud da o svemu tome vodi računa. Raspravljanje zaostavštine vrši se tako da se odmah reši pitanje izdržavanja naslednika kojima je to i potrebno.

b) Povećanje naslednog dela

Povećanje naslednog dela bračnog druga propisuju zakoni o nasleđivanju Bosne i Hercegovine (čl. 23), Crne Gore (čl. 23), Kosova (čl. 18) i Vojvodine (čl. 24). Prema navedenim propisima mnogo elastičnije se rešava naslednopravni položaj preživelog bračnog druga u prvom naslednom redu, nego što je to u saveznom Zakonu o nasleđivanju i u zakonima ostalih republika. Smatramo da je sasvim opravdano što je data mogućnost povećanja naslednog dela bračnog druga u prvom naslednom redu, baš zato što bračni drugovi jedini od svih ostalih naslednika provode život u efektivnoj zajednici uzajamnog pomaganja i izdržavanja, sve do smrti jednog od njih. Ako bi posle smrti jednog bračnog druga drugi ostao bez nužnih sredstava za život onda mu svakako treba dati prioritetno pravo na zaostavštinu, kako bi obezbedio sebi sredstva za život i to bez obzira koja mu lica konkurišu na nasleđe, pa bilo da su u pitanju njegovi potomci.

Da bi se mogao povećati nasledni deo preživelog bračnog druga potrebno je:

a) Da se na nasleđe javlja preživeli bračni drug koji zahteva povećanje svog naslednog dela;

b) Da bračni drug konkuriše na nasleđe sa potomcima ostavioca i to bez obzira iz kog braka ostavioca, bez obzira da li su bračna ili vanbračna deca ili usvojenici i njihovi potomci, bez obzira na stepen srodstva i bez obzira koliki je broj potomaka koji se javljaju kao naslednici;

c) da u svakom konkretnom slučaju sud oceni da li preživeli bračni drug ima ili nema nužnih sredstava za život. Sud treba da oceni da bračni drug podelom zaostavštine na jednake delove i pored svoje imovine nema dovoljno nužnih sredstava za život, pa je potrebno i opravdano da se poveća nasledni deo bračnog druga na račun onog dela zaostavštine koji bi trebalo da naslede potomci ostavioca. Prilikom odmeravanja povećanja naslednog dela bračnog druga sud može da dodeli celu zaostavštinu, tako što bi isključio iz nasleđa sve ostale naslednike prvog naslednog reda. To samo u slučaju ako je zaostavština tako male vrednosti da bi njenom podelom bračni drug zapao u oskudicu i ne bi obezbedio nužna sredstva za njegov dalji život;

d) Da sud prilikom odlučivanja o zahtevu bračnog druga da mu se poveća nasledni deo uzme u obzir sve okolnosti konkretnog slučaja a naročito imovinske prilike i sposobnost za privređivanje bračnog druga, trajanje bračne zajednice, imovinske prilike ostalih naslednika (potomaka ostavioca), njihovu sposobnost za privređivanje i vrednost zaostavštine;

e) Da povećanje naslednog dela bračnog druga ide na teret bilo svih naslednika prvog reda bilo samo nekih od njih. Pri tome iznos smanjenja kao i oblik smanjenja mogu biti različiti za pojedine naslednike — srodnike prvog naslednog reda.

Povećanje naslednog dela bračnog druga zasniva se odlukom suda, koja se donosi samo po zahtevu bračnog druga kao i naslednika prvog naslednog reda. Do donošenja odluke suda svi naslednici se smatraju naslednicima neposredno po zakonu i to na jednake delove, jer zaostavština umrlog po sili samoga zakona ipso iure prelazi na njegove naslednike u trenutku njegove smrti. Međutim, pravnosnažnom odlukom suda donešenom na zahtev bračnog druga menja se pravna situacija tako što bračni drug dobija u nasledstvo više od svog naslednog dela na račun naslednog dela koji bi pripao ostaviočevim potomcima. To znači da sudska odluka kojom se povećava nasledni deo bračnog druga ima konstitutivno dejstvo. Sud po zahtevu bračnog druga da mu se poveća nasledni deo uzima u obzir sve okolnosti slučaja in concreto, a naročito imovinske prilike i sposobnost za privređivanje bračnog druga, potomaka ostavioca i vrednost zaostavštine. To znači bračni drug ima pravo na povećani deo zaostavštine kada sud utvrdi da su zato ispunjeni uslovi, povećani deo zaostavštine bračni drug stiče u momentu pravnosnažnosti odluke suda, a ne u momentu delacije. To nas upućuje da je pravo na povećanje naslednog dela bračnog druga u prvom naslednom redu lično pravo i ne prelazi na njegove naslednike.[19] Bračni drug može podneti zahtev za povećanje svog naslednog dela za života. Pravo da traži povećanje ne prelazi na njegove naslednike. Ako u toku parnice bračni drug umre gasi se pravo na povećanje njegovog naslednog dela, te praktično nema svrhe više voditi parnicu, ne postoji odgovarajući subjekt niti pravni interes da se parnica dalje vodi.

Povećanje i smanjenje zakonskog naslednog dela srodnika i bračnog druga u prvom naslednom redu izražava novo gledanje na ustanovu nasleđivanja. Napušteno je klasično (rimsko) načelo podele zaostavštine

[19] Vidi o tome: Rešenje Vrhovnog suda Jugoslavije, Rev. 3967/62 od 28. maja 1962. godine, Nasledno pravo u praksi, priredio M. Kurdulija, Beograd, 1975, str. 82.

na jednake delove po zakonu za srodnike istog stepena srodstva. Sada se zakonskom nasleđu daje direktno alimentacioni karakter. Nasleđe se ne deli na jednake delove, već shodno potrebama i prilikama u kojima se nalaze pojedini naslednici. Ako je to načelo uvedeno, onda se mora dosledno primeniti prema svima a ne samo prema nekim zakonskim naslednicima.

Smatramo da rešenje sadržano u Zakonu o nasleđivanju SR Bosne i Hercegovine treba da prihvate i ostale republike. Pomenuto rešenje predviđaju zakoni o nasleđivanju SAP Kosova, SAP Vojvodine i SR Crne Gore, ali pored ovog rešenja oni predviđaju i rešenje čl. 12 saveznog Zakona o nasleđivanju. Mislimo da zato nema potrebe. Treba prihvatiti povećanje i smanjenje naslednog dela bračnog druga kako je predviđeno u Zakonu o nasleđivanju Bosne i Hercegovine, a ne oba.

To je jedno fleksibilno rešenje koje kvalitativno izjednačuje bračnog druga u nasleđivanju sa potomcima ostavioca. Pošlo se od mogućnosti da razlike u imovinskom stanju preživelog bračnog druga i dece ostavioca iz bilo koga braka ostavioca, pa i braka sa preživelim bračnim drugom, mogu biti dosta velike. Podelom zaostavštine na jednake delove mogao bi neko od naslednika prvog naslednog reda (bilo bračni drug, bilo deca ostavioca) doći u situaciju da nemaju sredstava za život. Raspravljanje zaostavštine se koristi da se obezbede nužna sredstva za život onim licima koja su smrću ostavioca najviše pogođena.

— nastavak u sledećem broju Zbornika —

M. Vladimir Đorđević
assistant

LE CONJOINT EN TANT QUE SUCCESSEUR LÉGAL NORMAL

Résumé

L'objet de ce travail est un essai de l'estimation critique des différentes positions qui sont prises à l'occasion de l'examen et de l'estimation de la position de droit successoral du conjoint dans nos droits. Les nouvelles lois des républiques fédérées et des provinces autonomes qui ont été adoptées après les Ammendements constitutionnels de 1971 et la Constitution de la R. S. F. de Yougoslavie de 1974, par rapport à la Loi sur les successions fédérale règlent avec plus de flexibilité la succession légale du conjoint du de cujus. Cependant, toutes les lois ne sont pas également radicales. Le principe de l'égalité de droits, de la réciprocité et le principe de la succession en propriété sont restés même aujourd'hui dans les nouvelles lois sur les successions des républiques fédérées et des provinces autonomes.

Le conjoint est le successeur légal normal de premier ordre de succession et il a la même position de droit successoral que le descendant de premier ordre de succession du de cujus. Cependant la règle est que le conjoint ne peut pas être le seul successeur du premier ordre de succession, mais à défaut de descendants il passe au deuxième ordre de succession et il coucourt avec les parents du de cujus et leurs descendants, par quelle qualité spécifique ne se caractérise aucun autre successeur légal. Quand on ajoute à ces composantes spécifiques la possibilité de la modification de la part successorale du conjoint à partir de la diminution dans les proportions déterminées et la transformation de ses autorisations en nudum jus (simple droit de succession subjectif), jusqu'à l'augmentation de la part successorale dans le volume déterminé, ou jusqu'à la négation entière du droit de succession subjectif effectif des successeurs légaux déterminés, alors la problématique du droit de succession du conjoint se manifeste de manère extrêmement complexe et compliquée. Tout cela contribue à rendre cette problématique exceptionnellement intéressante et attractive en assurant toujours la possibilité d'observer et de formuler de nouvelles conceptions et de déduire des conclusions bien meilleures et encore plus précises.

Dans son travail l'auteur plaide en faveur de l'abandon du principe (classique) romain de la division de la succession en parties égales, mais conformément aux besoins et aux conditions dans lesquelles se trouvent les divers successeurs. Le conjoint survivant doit être entièrement assuré de la succession du de cujus, excepté en cas de concurrence avec les descendants mineurs et incapables qu'il entretenait, et en concurrence avec les autres parents il faut réaliser l'entière assurance du conjoint. C'est justement à cause de cela que les conjoints jusqu'à la mort de l'un d'eux passent l'existence dans la communauté effective de vie et de travail, tandis que ce n'est pas le cas avec les autres membres de la famille, les descendants majeurs et capables quittent la maison de leurs parents dès que les conditions requises à cette fin sont réalisées et forment leurs familles.

Mr VOJISLAV ĐURĐIĆ
asistent

POSTUPAK PO ŽALBI U KRIVIČNOM PROCESNOM PRAVU

Uvod

U prvostepenim odlukama krivičnog suda moguće su nepravilnosti i nezakonitosti, kao što su greške, zablude i nepravičnosti moguće u svakodnevnom životu. U krivičnom postupku, radi otklanjanja tih nedostataka u sudskim odlukama, konstituisani su pravni lekovi. Osnovni redovni pravni lek je žalba na presudu prvostepenog suda. Ona je uređena kao potpuni pravni lek, te se presuda može pobijati zbog stvarnih i pravnih nedostataka, čime su stvoreni uslovi za donošenje pravilne i zakonite odluke u postupku po ovom pravnom leku. Uspešnom ostvarenju ovog cilja doprinosi i struktura postupka po žalbi, u kome bi trebalo da se realizuju njeni osnovni postulati. Na taj način i postupak po žalbi, dajući dinamiku ovoj ustanovi, dobija odgovarajući značaj.

Odredbe o postupku po žalbi na presudu prvostepenog suda, kao i druge odredbe o ovom pravnom leku, shodno se primenjuju i na ostale redovne pravne lekove, sa izvesnim specifičnostima. Stoga, izlaganje o postupku po žalbi na presudu prvostepenog suda može koristiti u analizi i sagledavanju strukture krivičnog postupka po redovnim pravnim lekovima uopšte.

Faktički posmatrano, postupak po žalbi je nastavak prvostepenog postupka. On je uređen tako da se odvija pred prvostepenim sudom i višim, drugostepenim sudom.

Postupak pred prvostepenim sudom ima za cilj da se ispita postojanje procesnih pretpostavki, odnosno procesnih smetnji za odvijanje postupka pa žalbi. Tek se pred drugostepenim sudom može odlučivati u meritumu, jer prvostepeni sud, po prirodi stvari, ne može vršiti kontrolu svoga rada. Međutim, i pred sudom pravnog leka razlikuje se pripremni i glavni postupak. U pripremnom postupku se krivična stvar priprema za odlučivanje u glavnom postupku, koji se pak može odvijati u dva vida — u sednici veća i na pretresu. No, bez obzira na koji način se meritorno odlučuje, sud pravnog leka mora poštovati zakonom određene granice ispitivanja pobijane presude. Izložene postavke moraju biti inkorporisane u odlukama suda pravnog leka kada rešava po žalbi. Naredno razmatranje posvećeno je svim ovim pitanjima, pri čemu se imalo u vidu da savremena praksa i teorija zahtevaju konkretne odgovore.

O odlukama suda pravnog leka po žalbi i ponovnom postupku pred prvostepenim sudom, koji su takođe sastavni deo postupka po žalbi, zbog karaktera rada i ograničenosti prostora, biće izlagano u narednom broju ovoga zbornika radova.

1. POSTUPAK PRED PRVOSTEPENIM SUDOM

Žalba se podnosi prvostepenom sudu koji je doneo presudu koja se njome napada, iako o žalbi odlučuje drugostepeni sud, kao sud pravnog leka.[1] Stoga, žalilac predaje žalbu prvostepenom sudu, ali se u njoj obraća sudu pravnog leka da donese odluku. Podnošenje prvostepenom sudu je neophodno kako bi preduzeo određene delatnosti, koje su pak ustanovljene iz razloga procesne ekonomije i efikasnosti krivičnog postupka. Žalba se mora podneti u dovoljnom broju primeraka za sud, kao i za protivnu stranku i branioca, radi davanja odgovora (čl. 368. st. 1). Ukoliko žalilac ne podnese žalbu u dovoljnom broju primeraka, sud će ga pozvati da to učini u određenom roku. Ako ni u tom roku ne podnese dovoljan broj primeraka žalbe, izvršiće se prepisivanje o trošku žalioca.

Po prijemu žalbe predsednik sudećeg veća prvostepenog suda ispituje njenu formalnu stranu. U tom smislu ispituje blagovremenost i dozvoljenost žalbe. Neblagovremenu i nedozvoljenu žalbu odbaciće predsednik sudećeg veća rešenjem (čl. 368. st. 2). Protiv ovog rešenja dozvoljena je žalba, ali ne odlaže izvršenje presude. Žalba je neblagovremena ako je izjavljena posle isteka zakonskog roka. Žalba je nedozvoljena ako je izjavljena od neovlašćenog lica ili lica koje se odreklo, odnosno koje je odustalo od žalbe ili ako žalba po zakonu nije dozvoljena. Pored rečenog, prvostepeni sud je dužan da ispita sadržaj izjavljene žalbe. Nepotpunu žalbu izjavljenu od okrivljenog koji nema branioca ili oštećenog i drugih ovlašćenih subjekata koji nemaju punomoćnika, prvostepeni sud neće odmah odbaciti. Prvo će žalbu vratiti žaliocu da je dopuni u određenom roku, pa ako to ne učini do isteka roka onda će tek žalbu odbaciti. Ako je pak nepotpunu žalbu podneo javni tužilac, oštećeni i drugi subjekti koji imaju punomoćnika, ili okrivljeni koji ima branioca, takva žalba će se odmah odbaciti bez određivanja roka za dopunu. Međutim, i u jednom i drugom slučaju žalba se neće odbaciti ako je izjavljena u korist okrivljenog a može se utvrditi na koju se presudu odnosi.

O neispunjenju formalnih zakonskih uslova prvostepeni sud mora doneti odluku. Ne može samo faktički da odbije prijem žalbe, čak iako je očigledno da je neblagovremena, nedozvoljena ili neosnovana. I takvu žalbu dužan je da primi, ali potom mora doneti odluku da je odbacuje.

Kao što se vidi iz dosadašnjeg izlaganja, o ispunjenosti formalnih uslova odluku donosi prvostepeni sud. Takvo ovlašćenje ima i sud pravnog leka. Stoga, treba reći da sud pravnog leka o tome odlučuje tek nakon prvostepenog suda, tj. odluku o odbacivanju žalbe donosi samo ako je to propustio da učini prvostepeni sud. Prema tome, sud pravnog leka ne može odbaciti žalbu koja je greškom prvo njemu dostavljena, već je dužan da istu dostavi prvostepenom sudu.

---

[1] U daljem tekstu, za drugostepeni sud koji odlučuje po žalbi, upotrebljavaćemo izraz »sud pravnog leka«.

Kada ustanovi da je žalba blagovremena i dopuštena, predsednik sudećeg veća dostavlja žalbu na odgovor protivnoj stranci. Neblagovremenu i nedopuštenu žalbu nema svrhe da dostavlja na odgovor, jer bi je ionako morao posle toga odbaciti. Dostavljanjem žalbe na odgovor ostvaruje se načelo ravnopravnosti, kojim se olakšava sudu pravnog leka u rasvetljavanju činjeničnih i pravnih pitanja, a naročito donošenje odluke o ukidanju presude.

Dostavljanje žalbe na odgovor vrši se prema opštim propisima o dostavljanju pismena. Dostavljanje se može vršiti i posredno. Ako se žalba ima dostaviti okrivljenom koji ima branioca, sud će žalbu dostaviti na odgovor i okrivljenom i njegovom braniocu. Ako pak okrivljeni nema branioca, a ne zna mu se adresa, dostavljanje će se izvršiti isticanjem na oglasnoj tabli suda. Od momenta isticanja na oglasnoj tabli teče rok za odgovor na žalbu.

Odgovor na žalbu protivna stranka treba da podnese sudu u roku od osam dana od dana prijema žalbe. Smatra se da ovaj rok nema prekluzivno dejstvo. Odgovor na žalbu sud neće odbaciti formalnim rešenjem iako je podnet posle isteka roka, već će isti dostaviti sudu pravnog leka, koji ga može uzeti u obzir ako nije doneo odluku po žalbi. Međutim, propuštanjem roka protivna stranka gubi pravo na zahtev da bude obaveštena o sednici veća, odnosno pravo da predloži održavanje pretresa pred sudom pravnog leka.

Odgovor na žalbu je pravo protivne stranke, pa od njene volje zavisi da li će ga podneti. Protivna stranka može se odreći toga prava, a može odustati od već izjavljenog odgovora na žalbu. Nedavanje odgovora, odricanje i odustanak, ne mogu se uzeti kao okolnosti na štetu protivne stranke, jer se takvim postupanjem ne stvara prezumpcija o tačnosti žalbenih navoda. Nedostavljanje žalbe na odgovor predstavlja bitnu povredu odredaba krivičnog postupka. Stoga je prvostepeni sud dužan da uvek pre dostavljanja svih spisa sudu pravnog leka proveri da li je žalba dostavljena protivnoj stranci. Za slučaj propusta, sud pravnog leka je dužan da uoči taj nedostatak, i da naredi prvostepenom sudu da ga otkloni.[2]

Blagovremenu i dopuštenu žalbu, zajedno sa odgovorom na žalbu, ako ga ima, i svim spisima, prvostepeni sud će dostaviti sudu pravnog leka (čl. 368). Ukoliko postoji više žalbi i više odgovora na žalbu, oni se moraju jednovremeno dostaviti sudu pravnog leka. U protivnom, moglo bi se dogoditi da sud pravnog leka donese odluku povodom nekih žalbi, koja bi stala na pravnu snagu, tako da o kasnijim žalbama ne bi mogao odlučivati. Ovakav postupak predstavlja bitnu povredu odredaba krivičnog postupka, koja se može otkloniti zahtevom za zaštitu zakonitosti i zahtevom za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude, ako su ispunjeni zakonski uslovi za njegovo izjavljivanje.

Dostavljanjem žalbe, odgovora na žalbu i svih spisa predmeta, otpočinje postupak pred sudom pravnog leka.

---

[2] Dr Tihomir Vasiljević, Komentar Zakona o krivičnom postupku, Beograd, 1977, str. 439.

2. POSTUPAK PRED SUDOM PRAVNOG LEKA

A. Pripremni postupak

Postupak pred sudom pravnog leka ima dva dela: pripremni postupak i glavni postupak. U pripremnom postupku ne rešava se meritorno po žalbi, već on ima za cilj da se izvrše određene pripreme, kako bi se u glavnom postupku mogla doneti odluka u meritumu.

Pripremni postupak započinje kada spisi po žalbi stignu predsedniku veća suda pravnog leka, koji bi po rasporedu poslova trebalo da odlučuje po žalbi. Predsednik veća određuje sudiju izvestioca. Po pravilu je to jedan od članova veća. Zadatak sudije izvestioca je da pripremi krivični predmet za odluku. Da bi ispunio zadatak, on preduzima niz delatnosti. Pre svega, dužan je da prouči predmet, jer mora o njemu referisati veću, kada bude rešavalo po žalbi. Dalju pripremu vrši ispitivanjem potpunosti spisa, tj. da li se u predmetu nalaze svi spisi na osnovu kojih se može izvršiti provera: blagovremenosti i dopuštenosti žalbe, navoda u žalbi, i povreda o kojima sud vodi računa po službenoj dužnosti. Spise koji nedostaju (npr. dostavnica i druge isprave) pribaviće i tako ih upotpunuti. Međutim, nekada se ni u potpunim spisima ne mogu izvršiti sve provere. Stoga će sudija izvestilac izvršiti proveru na posredan način, što je i predviđeno u noveliranoj odredbi člana 370. st. 4. Tako, sudija izvestilac po potrebi pribavlja od prvostepenog suda izveštaj o povredama odredaba krivičnog postupka, koje je sam uočio ili na koje se žalilac poziva, a iz spisa predmeta se ne vide. Navode žalbe u pogledu novih činjenica i novih dokaza takođe može proveriti preko prvostepenog suda ili istražnog sudije suda na čijem se području radnja ima izvršiti, ili na drugi način. Sudija izvestilac može prikupljati dokazni materijal i neposredno od drugih organa ili organizacija, pribavljanjem potrebnih izveštaja ili spisa, što doprinosi i efikasnijem odvijanju postupka.[3] Tačnost ovih navoda se proverava kako ne bi došlo do bespotrebnog ukidanja presude, pa da se tek na novom glavnom pretresu ustanovi da nove činjenice i dokazi ne postoje ili da nemaju onakvu sadržinu kakvu im žalilac daje. Međutim, na bazi ove provere sud pravnog leka ne može utvrditi drukčije činjenično stanje i preinačiti presudu. Za takvo što potrebno je obezbediti ostvarenje svih načela, naročito neposrednosti i kontradiktornosti i omogućiti realizaciju fonda prava i dužnosti krivičnoprocesnih subjekata kao na glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, čega u ovom slučaju očigledno nema. No, provera je sasvim dovoljna da se oceni kakav uticaj na presudu imaju nove činjenice i dokazi, za slučaj da postoje i da su tačni, od čega zavisi osnovanost žalbe i sudbina napadnute presude. Na kraju, treba reći da je provera navoda žalbe u pogledu novih činjenica i dokaza izuzetna delatnost i zavisi od konkretnog slučaja.

U daljem pripremanju predmeta za odluku, sudija izvestilac dostavlja spise nadležnom javnom tužiocu koji postupa pred sudom pravnog leka, ako je prvostepeni postupak pokrenut i sproveden na osnovu

---

[3] U odredbi člana 340. st. 4. ranije važećeg Zakonika o krivičnom postupku takva mogućnost nije izričito bila predviđena.

optuženog akta javnog tužioca (čl. 370. st. 1). Drugim rečima, spisi se dostavljaju nadležnom javnom tužiocu samo ako je ovlašćeni tužilac javni tužilac, a ne i kada se kao ovlašćeni tužilac pojavljuje oštećeni kao supsidijarni tužilac ili privatni tužilac. Noveliranjem odredbe u rečenom pravcu otklonjena je dilema u teoriji i praksi — kada se spisi moraju dostaviti javnom tužiocu, koja je izazvana ranijom zakonskom formulacijom.[4] Dostavljanje spisa javnom tužiocu ustanovljeno je iz razloga da se omogući javnom tužilaštvu kao državnom organu obavljanje zadataka koje ono kao državni organ ima prema ustavu i zakonu, te da bi viši javni tužilac uspešno obavljao svoje funkcije u odnosu na nižeg.[5] Iz ovih razloga dostavljanje se vrši i kada je krivična stvar u prvom stepenu rešavana u sumarnom krivičnom postupku pred opštinskim sudom (čl. 446. st. 2), kao i kada je žalbu izjavio oštećeni kao supsidijarni tužilac, posle ponovnog preuzimanja gonjenja od strane javnog tužioca, odnosno zbog izostanka javnog tužioca sa glavnog pretresa u sumarnom krivičnom postupku. No, ima dosta opravdanja da se dostava spisa javnom tužiocu predvidi i za krivična dela koja se gone po privatnoj tužbi.[6]

Dostavljene spise javni tužilac je dužan da razmotri i bez odlaganja vrati sudu pravnog leka. Prilikom vraćanja spisa javni tužilac može staviti svoj predlog ili izjaviti da će predlog staviti na sednici veća (čl. 370. st. 2). Predlog sadržinski može biti usmeren u pravcu da veće donese neku vrstu odluke o konkretnoj krivičnoj stvari. Isto tako, u predlogu može podržati žalbu okrivljenog, ili izneti svoje zapažanje u pogledu blagovremenosti žalbe, zastarelosti krivičnog gonjenja i drugih procesnih pretpostavki i procesnih smetnji. Može upozoriti i na povrede zakona o kojima sud pravnog leka vodi računa po službenoj dužnosti. Međutim, javni tužilac koji postupa pred sudom pravnog leka ne može proširiti žalbu nižeg javnog tužioca u pogledu osnova žalbe, niti može izjaviti žalbu posle isteka roka ako to nije učinio niži javni tužilac.

Kad javni tužilac vrati spise sudu pravnog leka, predsednik veća će zakazati sednicu veća. O sednici veća obavestiće se javni tužilac (čl. 370. st. 3). Iz ove odredbe proizilazi da će se javni tužilac uvek obavestiti o sednici veća i bez njegovog traženja, ako su mu bili dostavljeni spisi na razmatranje, a to dalje znači uvek kada se »radi o krivičnom delu za koje se goni po zahtevu javnog tužioca«. Ovakvo regulisanje nije u skladu sa principom ravnopravnosti stranaka u krivičnom postupku, jer je javni tužilac u daleko povoljnijem položaju u odnosu na okrivljenog, ali i u odnosu na ostale ovlašćene tužioce.[7] Međutim, u postupku po žalbi na presudu koja je doneta u sumarnom krivičnom postupku,

---

[4] U odredbi čl. 340, st. 1. Zakonika o krivičnom postupku bilo je predviđeno da se spisi dostavljaju nadležnom javnom tužiocu »ako se radi o krivičnom delu koje se goni po službenoj dužnosti«. Ovakva formulacija omogućavala je takvo tumačenje da se spisi imaju dostaviti i kada se kao ovlašćeni tužilac pojavljuje oštećeni kao supsidijarni tužilac.

[5] Dragić Marković i dr., »Izmene ZKP«, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, 1967, br. 3, str. 424 i 425.

[6] Dr Tihomir Vasiljević, Komentar ..., str. 440.

[7] Dr Branko Petrić, »Javna sednica veća žalbenog suda«, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo, 1969, br. 4, str. 602.

javni tužilac se o sednici veća obaveštava kao i okrivljeni a ne uvek, tj. kad predsednik veća ili veće nađe da bi njegovo prisustvo bilo od koristi.

Posle izvršenih priprema za odlučivanje koje je sproveo sudija izvestilac, kao što smo već rekli, predsednik veća zakazuje sednicu veća. Kako sednici veća mogu prisustvovati određeni krivičnoprocesni subjekti, a oni se o sednici veća obaveštavaju po pravilu u pripremnom postupku, na ovom mestu ukazaćemo na ostvarenje načela javnosti u postupku po žalbi, koje je s tim neposredno povezano.

Nadležni javni tužilac se uvek obaveštava o sednici veća kada se radi o krivičnom delu koje se goni po zahtevu javnog tužioca. Izuzetak je predviđen kada su u pitanju krivična dela koja se rešavaju u sumarnom krivičnom postupku. Obaveštavanje drugih krivičnoprocesnih subjekata, koji se takođe pojavljuju kao stranke, regulisano je na drugi način. Obaveštavanje se vrši po zahtevu stranaka ili po nahođenju suda.

Optuženi i njegov branilac, oštećeni kao supsidijarni tužilac ili privatni tužilac, obaveštavaju se o sednici veća ako su u roku za žalbu ili odgovor na žalbu zahtevali da budu obavešteni o sednici veća, ili su predložili održavanje pretresa pred drugostepenim sudom. Od ovih subjekata obaveštava se samo onaj koji je zahtevao da bude obavešten, odnosno koji je predložio održavanje pretresa. Krivičnoprocesna stranka je dužna da zahtev stavi u roku za žalbu ili u roku za odgovor na žalbu, ali to ne mora učiniti u samoj žalbi, odnosno u odgovoru na žalbu, već može i posebnim podneskom. Bitno je da zahtev stavi pre isteka roka. Posle isteka roka stranke ne mogu tražiti da budu obaveštene o sednici veća, niti mogu činiti predlog da se pred sudom pravnog leka održi pretres. To ne mogu činiti ni kada je žalba vraćena na dopunu a istekao je rok za žalbu, jer se vraćanjem žalbe na dopunu ne produžava rok za žalbu. Osim navedenih subjekata, drugi subjekti žalbe nemaju pravo da traže da budu obavešteni o sednici veća. Ako je prvostepena presuda doneta u sumarnom krivičnom postupku pred opštinskim sudom, to pravo nema ni jedna stranka.

Predsednik veća ili veće može odlučiti da se o sednici veća obaveste stranke i kada nisu to zahtevale, ili da se obavesti i stranka koja to nije zahtevala, ako bi njihovo prisustvo bilo korisno za razjašnjenje stvari (čl. 371. st. 1. in fine). Na ovaj način se obezbeđuje prisustvo stranaka sednici veća i kada to ne zahtevaju, ali je to potrebno po nahođenju suda pravnog leka, osim prisustva javnog tužioca.

Ukoliko se optuženi nalazi u pritvoru a ima branioca, prisustvo okrivljenog obezbeđuje se samo ako predsednik veća ili veće nađe da je to celishodno (čl. 371. st. 2), inače se obezbeđuje samo prisustvo branioca. Okrivljeni se i u ovom slučaju obaveštava o sednici veća, kako bi se dogovorio sa braniocem o istupanju na sednici veća.[8]

Iz rečenog proizilazi da zakonski propisi dozvoljavaju i omogućavaju stranačku javnost u sednici veća. No, neminovan je i zaključak da je stranačka javnost relativnog karaktera. Relativnost nastaje iz sledećih razloga: prvo, stranačka javnost se ne obezbeđuje uvek. Drugo, i kada se obezbeđuje, ona može biti delimična, jer u konkretnoj krivičnoj stvari sednici ne moraju prisustvovati obe stranke.

---

[8] Dr Tihomir Vasiljević, Komentar ..., str. 442.

U pogledu javnosti još treba reći da kada stranke prisustvuju sednici veća zastupljena je i opšta javnost (čl. 371. st. 5).[9]

B. Glavni postupak

Pošto je sudija izvestilac sproveo pripremni postupak, a predsednik veća zakazao sednicu veća, otpočinje glavni postupak pred sudom pravnog leka. On se odvija u dva vida: u sednici veća ili na pretresu pred sudom pravnog leka. Bez obzira u kom vidu se odvija, svaka žalba mora biti razmatrana prvo u sednici veća. Naime, sud pravnog leka donosi odluke po žalbi ili u sednici veća ili na pretresu, ali o tome da li će se održati pretres uvek odlučuje u sednici veća (čl. 372. st. 2). Nasuprot rešavanju u sednici veća, pretres pred sudom pravnog leka je izuzetan i sprovodi se kada za to postoje zakonom predviđeni razlozi.

1) Rešavanje u sednici veća

Odredbe o sednici veća veoma su oskudne. Ako se izuzmu odredbe o zakazivanju sednice i odlučivanju o pretresu, može se reći da je postupak u sednici veća regulisan u svega jednom članu (čl. 371). Ovakva zakonodavna konciznost je dobra, s jedne strane, kada su odredbe jasne. S druge pak strane, kratkoća izlaganja stvara praznine u regulisanju, koje se moraju upotpuniti analogijom, što može dovesti do različitog postupanja. Ipak se može reći da je ovaj postupak savremen, specifičan i dovoljno precizan, iako sadrži najnužnije odredbe.

Imajući u vidu rečeno, tok sednice bi se mogao izložiti na sledeći način:

Pre samog početka sednice, mislimo da je potrebno saopštiti predmet koji se razmatra, sastav veća i konstatovati ko prisustvuje sednici, analogno otvaranju glavnog pretresa pred prvostepenim sudom.

U pogledu prisustva, nedolazak stranaka koje su uredno pozvane ne sprečava održavanje sednice veća (čl. 371. st. 3). Argumentum a contrario, to znači ako stranke nisu uredno pozvane a zahtevale su da budu obaveštene o sednici veća, sednica se ne može održati. Ako su stranke pozvane po nahođenju suda, a neuredno su obaveštene o sednici veća, sednica će se i pored toga održati ako veće smatra da se stvar može raspraviti u nejavnoj sednici. U slučaju da optuženi nije obavestio sud o promeni boravišta ili stana može se održati sednica veća iako optuženi nije bio obavešten o sednici veća.

Sednica veća počinje izveštajem sudije izvestioca o samoj stvari. Sudija izvestilac izlaže u bitnom sadržinu presude, žalbe i odgovora na žalbu, kao i sadržinu predloga nadležnog javnog tužioca. Ukazuje na povrede zakona o kojima sud pravnog leka vodi računa po službenoj dužnosti i upoznaje veće sa proverama navoda žalbe ako ih je bilo. U izve-

[9] Ranije važeći Zakonik o krivičnom postupku takvu mogućnost nije predviđao, što je stvaralo probleme u tumačenju i primeni odredaba kojima se reguliše javnost u sednici veća drugostepenog suda.

štaju sudija izvestilac ne daje svoje mišljenje o povredama, o osnovanosti žalbe, odnosno odgovora na žalbu, niti o predlogu javnog tužioca. Obim izveštaja zavisi od konkretne situacije, ali treba da obuhvati sve ono što će predstavljati osnovu za donošenje odluke po žalbi.

Predsednik veća i članovi veća mogu od sudije izvestioca zatražiti dodatna objašnjenja i zahtevati da se pročitaju određeni spisi. Potom se od prisutnih stranaka mogu zatražiti potrebna objašnjenja u vezi sa žalbenim navodima, odnosno navodima u odgovoru na žalbu. Ako stranke nisu prisutne, a njihovo prisustvo bi bilo od koristi za razjašnjenje stvari, sednica veća se, po našem mišljenju, može odložiti i pozvaće se stranke.

U daljem toku sednice dolazi do aktivnosti prisutnih stranaka. Međutim, delatnost stranaka u sednici veća precizno je regulisana i ograničena na minimalnu meru, kako se sednica veća ne bi pretvorila u pretres. Stranke mogu predložiti da se radi dopune izveštaja pročitaju pojedini spisi. Isto tako, po dozvoli predsednika veća mogu dati potrebna objašnjenja za svoje stavove, ne ponavljajući ono što je sadržano u izveštaju sudije izvestioca. U objašnjenju stranka ne može iznositi nove osnove ili razloge žalbe, niti može predlagati nove činjenice i dokaze, jer bi to, u stvari, bila dopuna žalbe posle isteka roka za žalbu, a takva dopuna nije dozvoljena. Stranke mogu uvek ukazati na povrede zakona o kojima sud vodi računa po službenoj dužnosti, bez obzira što se ranije nisu pozvale na njih. Ovo se ne može smatrati novim žalbenim osnovom ili razlogom, pošto bi sud ionako po službenoj dužnosti morao voditi računa o tim povredama, a ukazivanje stranaka je samo pomoć sudu pravnog leka.

U slučaju kada sednici prisustvuju stranke, zakonodavac se opredelio za opštu javnost. Javnost se može isključiti samo pod uslovima pod kojima se može isključiti javnost sa glavnog pretresa pred prvostepenim sudom.

Sednicu zaključuje predsednik veća kada je predmet dovoljno razjašnjen da se može doneti odluka po žalbi. Odluka se donosi u nejavnoj sednici. O većanju i glasanju vodi se poseban zapisnik. Iako je rešavano po žalbi u sednici veća, mogu se doneti sve vrste odluka, sa izvesnim izuzetkom u pogledu osnova žalbe.

U vezi sa odlukama potrebno je napomenuti da zakonodavac predviđa mogućnost da rešenje o odbacivanju žalbe zbog neblagovremenosti i nedopuštenosti sud pravnog leka može doneti i bez obaveštavanja stranaka o sednici veća (čl. 371. st. 7). Međutim, to ne znači da se stranke ne obaveštavaju o sednici ako žalbu treba odbaciti, već da je ostavljeno sudu pravnog leka da oceni hoće li ih pozvati ili neće. Sigurno je da stranke i u ovom slučaju imaju interesa da prisustvuju sednici veća radi davanja objašnjenja, pošto protiv rešenja suda pravnog leka kojim se odbacuje žalba, nije dozvoljena žalba.

Na kraju, treba istaći da se u sednici veća nikada ne može utvrditi drukčije činjenično stanje od onog u napadnutoj presudi. Postupak u sednici veća jedino je podoban da se ispita pravilnost činjeničnog stanja, ali ne i da se utvrđuje činjenično stanje. Činjenično stanje se isključivo utvrđuje na glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, ili

na pretresu pred sudom pravnog leka. Stoga, ako posumnja u pravilnost činjeničnog stanja, sud pravnog leka će prilikom rešavanja u sednici veća ukinuti napadnutu presudu i vratiti predmet na ponovno suđenje prvostepenom sudu, ili će odlučiti da se održi pretres pred sudom pravnog leka ako za to postoje razlozi.

2) Rešavanje na pretresu pred sudom pravnog leka

Prema zakonskim uslovima koji moraju biti zadovoljeni, pretres pred sudom pravnog leka je izuzetan način rešavanja po žalbi. U tom pogledu zakonodavac je decidiran i ograničava održavanje pretresa pred sudom pravnog leka na manji broj slučajeva. Ovakav stav proizilazi iz usvojenog sistema redovnih pravnih lekova, koji je originalan, jer kombinuje apelaciju (priziv), kasaciju i reviziju. Pored toga, pretres je uveden u cilju ubrzanja krivičnog postupka. Ako bi se, pak, široko otvorila mogućnost za održavanje pretresa pred sudom pravnog leka, postigli bi se rezultati suprotni cilju, jer pretres stvara mogućnost suđenja u trećem stepenu, čime se trajanje postupka faktički produžava. Još da dodamo, neminovne specifičnosti i negativne strane pretresa pred sudom pravnog leka idu takođe u prilog stava da pretres, kao način rešavanja po žalbi, bude izuzetak.

U članu 373. predviđeno je da se pretres pred sudom pravnog leka održava »samo ako je potrebno da se zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja izvedu novi dokazi ili ponove već ranije izvedeni dokazi i ako postoje opravdani razlozi da se predmet ne vrati prvostepenom sudu na ponovni glavni pretres«. Iz citirane odredbe se vidi da je za održavanje pretresa pred sudom pravnog leka[10] potrebno da budu ispunjena dva uslova. Prvo, da je činjenično stanje u napadnutoj presudi pogrešno ili nepotpuno utvrđeno. Drugo, da postoje opravdani razlozi da se predmet ne šalje na ponovno suđenje prvostepenom sudu. Ovi uslovi moraju biti kumulativno ispunjeni. Iz rečenog se može zaključiti da održavanje pretresa nije moguće po drugim osnovima žalbe, već samo zbog nepotpuno utvrđenog i pogrešno utvrđenog činjeničnog stanja. Međutim, ni postojanje pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja nije dovoljno, jer bi u tom slučaju presudu trebalo ukinuti i predmet vratiti prvostepenom sudu na ponovno suđenje. Potrebno je još da postoje opravdani razlozi za održavanje pretresa pred sudom pravnog leka. Koji su to razlozi treba ceniti u svakom konkretnom slučaju.

O tome da li će se održati pretres odlučuje sud pravnog leka u sednici veća (čl. 372. st. 2). Prema tome, o potrebi održavanja pretresa ne može odlučivati ni sudija izvestilac ni predsednik veća. Postavlja se sada pitanje u kojoj formi se odlučuje o održavanju pretresa. Jedini prihvatljiv odgovor je da se ne donosi nikakva formalna odluka (reše-

---

[10] U daljem izlaganju umesto potpunog naziva ovog instituta upotrebljavaćemo izraz »pretres«.

nje ili naredba), već se prosto u zapisnik upisuje sadržina odluke.[11] Kada odluči da se pretres održi, veće mora istovremeno da odluči i o obimu raspravljanja na pretresu. Zato određuje u odnosu na koji deo presude će se pretres održati, ako se radi o tzv. koneksitetu, kao i koji će se dokazi izvesti.

Kada veće odluči da pretres održi, potrebno ga je zakazati. Međutim, zakonodavac ne reguliše zakazivanje pretresa, niti upućuje na shodnu primenu drugih odredaba. U rešavanju ove procesne situacije treba se poslužiti analogijom i primeniti odredbe koje važe za fazu pripremanja glavnog pretresa u postupku pred prvostepenim sudom. Razlog ovakvom tumačenju je taj što i pretres pred sudom pravnog leka treba pripremiti, da bi nesmetano, kontinuirano i efikasno tekao. Osim toga, jednostavno je, i u primeni ne stvara nikakve teškoće. Prema tome, predsednik veća zakazaće pretres naredbom, kojom određuje dan, čas i mesto održavanja, kao i koji se krivičnoprocesni subjekti imaju pozvati na pretres.

Na pretres se pozivaju krivičnoprocesne stranke, branilac okrivljenog, oštećeni, zakonski zastupnici i punomoćnici oštećenog, kao i oni svedoci i veštaci za koje sud odluči da se saslušaju (čl. 373. st. 2). Prisustvo ovih subjekata je potrebno radi kontradiktornog i neposrednog utvrđivanja činjenica. Sem naznačenih, drugi subjekti žalbe se ne pozivaju. U slučaju objektivnog i mešovitog koneksiteta ne pozivaju se svi ovlašćeni tužioci, niti svi okrivljeni, već samo oni koji su izjavili žalbu, odnosno na koje se žalba odnosi. Ostali se ne pozivaju, jer je presuda u odnosu na njih postala pravnosnažna. Pretres se ne može održati bez okrivljenog. Ako je okrivljeni u pritvoru, veće drugostepenog suda preduzeće što je potrebno da se okrivljeni dovede na pretres. Nasuprot okrivljenom, pretres se može održati i bez oštećenog kao supsidijarnog tužioca i bez privatnog tužioca. Ukoliko su oni uredno pozvani a ne dođu na pretres, ne smatra se da su odustali od krivičnog gonjenja (čl. 373. st. 4). O tome koji će se svedoci i veštaci pozvati, odlučuje veće. Ono ne mora usvojiti sve predloge žalioca i protivne stranke, koje sve svedoke treba pozvati. Pozvaće se samo oni svedoci koje po oceni veća treba saslušati, bez obzira da li su bili saslušani u prvostepenom krivičnom postupku.

Sam pretres pred sudom pravnog leka odvija se analogno glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, jer zakonodavac izričito predviđa shodnu primenu ovih odredaba, sa izvesnim odstupanjima, takođe, izričito predviđenim (čl. 375). Imajući u vidu ova odstupanja, može se reći da pretres ima sledeći tok: 1) Otvaranje pretresa; 2) Izveštaj sudije izvestioca (početak pretresa); 3) Reč žalioca i protivne stranke; 4) Dokazni postupak i 5) Završna reč stranaka.[12]

Otvaranje pretresa odvija se kao u prvostepenom postupku, jer u tom pogledu nisu predviđena nikakva odstupanja.

Početak pretresa je drukčiji od onog u prvostepenom postupku. Pretres počinje izveštajem sudije izvestioca, koji izlaže stanje stvari. On,

---

[11] Dr Branko Petrić, »Pretres pred drugostepenim sudom u krivičnom postupku«, Glasnik Advokatske komore Vojvodine, 1961, br. 7, str. 4.

[12] Vidi: Dr Tihomir Vasiljević, Komentar ..., str. 446.

u stvari, referiše o dotadašnjem postupku, činjenicama, povredama zakona, koji se navode u žalbi, odnosno u odgovoru na žalbu, a isto tako upozorava na povrede zakona o kojima sud vodi računa po službenoj dužnosti. Prilikom podnošenja izveštaja sudija izvestilac ne sme dati svoje mišljenje o osnovanosti žalbe, pošto bi na taj način postao suprotna strana sa kojom bi stranke raspravljale, što je nedopustivo.

U daljem toku pretresa može se, po predlogu stranaka ili po službenoj dužnosti, pročitati presuda ili deo presude na koji se žalba odnosi, a po potrebi pročitaće se i zapisnik o glavnom pretresu (čl. 374. st. 2).

Sledeća delatnost je reč žalioca i protivne stranke. Prvo se poziva žalilac da obrazloži žalbu, a onda protivna stranka da mu odgovori. Obrazloženje se mora odnositi na deo presude koji se iznosi na pretres. I ovde okrivljeni i njegov branilac imaju poslednju reč (čl. 374. st. 3). Pošto žalilac ne mora doći na pretres, ova delatnost može izostati. U tom slučaju dalji tok pretresa odvijaće se na osnovu izveštaja sudije izvestioca.

Potom sledi dokazni postupak, koji je u osnovi sličan onom na glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, ali se odlikuje izvesnim specifičnostima. Dokazni postupak može se sprovoditi samo u odnosu na deo presude koji se napada. Prilikom izvođenja dokaza važi zabrana reformatio in peius, ako su ispunjeni uslovi za njenu primenu. Pored toga, načela neposrednosti i ravnopravnosti nisu u potpunosti zastupljena, jer se dokazivanje može ograničiti samo na neke odlučne činjenice, dok se druge uzimaju kao pravilno utvrđene. Još jedna specifičnost je i važenje ustanove beneficium cohaesionis. Osim rečenog u ostalom je izvođenje dokaza kao u prvostepenom postupku.

U dokaznom postupku stranke mogu iznositi nove činjenice i nove dokaze (čl. 374. st. 4), ali se moraju odnositi na deo presude koji je predmet pretresa. I sud pravnog leka može po službenoj dužnosti utvrđivati nove činjenice i izvoditi nove dokaze, jer bi to mogao činiti i prvostepeni sud da je presuda ukinuta. Nove odlučne činjenice i nove činjenice indicija sud može dokazivati i samo novim dokazima. Odlučne činjenice koje su već bile utvrđivane, kao i već utvrđivane činjenice indicija, moraju se dokazivati osim novim dokazima i ponavljanjem već izvedenih dokaza u prvostepenom postupku, pošto predstavljaju neraskidivu celinu. Izuzetno, ako činjenica indicija samim svojim postojanjem isključuje postojanje već utvrđene odlučne činjenice, onda se ta činjenica indicija može utvrđivati i samo novim dokazima. Međutim, sud pravnog leka može neke odlučne činjenice smatrati pravilno utvrđenim, dok će ostale sam utvrđivati. Za ove druge odlučne činjenice koje sam utvrđuje ne može, pak, prihvatiti pojedine dokaze kao pravilno izvedene od prvostepenog suda, a pojedine dokaze da sam izvodi. Njih mora utvrđivati izvođenjem svih dokaza (izvođenjem novih i ponavljanjem već izvedenih). To znači da sud pravnog leka može utvrditi drukčije činjenično stanje samo neposrednim izvođenjem dokaza. Tom prilikom, odstupanje od načela neposrednosti su samo ona koja zakonodavac predviđa i u prvostepenom postupku.

Poslednja delatnost je završna reč stranaka, na koju se analogno primenjuju odredbe za prvostepeni krivični postupak, sa evenutalnim

ograničenjem da se pledoaje odnosi na deo presude koji je bio predmet pretresa. Tako se završava pretres.

Treba još reći da se na pretres pred sudom pravnog leka shodno primenjuju odredbe o rukovođenju, odlaganju i prekidu glavnog pretresa, kao i odredbe o zapisniku.

Isto tako, tužilac može, s obzirom na rezultat pretresa, u celini ili delimično odustati od optužnice, ili izmeniti optužnicu, ali samo u korist okrivljenog. Ako javni tužilac odustane od optužnice, oštećeni ima pravo da preuzme krivično gonjenje.

Posle održanog pretresa donosi se presuda. Na ovu fazu potrebno je shodno primeniti odredbe koje važe u postupku pred prvostepenim sudom, mada zakonodavac u tom pogledu ne predviđa izričito shodnu primenu. Međutim, po prirodi stvari drukčije rešenje nije moguće.

Sud pravnog leka može doneti sve vrste odluka po žalbi, kada je rešavao na pretresu. Tako, kada utvrdi drukčije činjenično stanje na osnovu održanog pretresa, po pravilnoj primeni zakona preinačiće napadnutu presudu. Ukoliko ne izmeni činjenično stanje, mora se upustiti u ispitivanje ostalih povreda koje su navedene u žalbi, ili koje ispituje po službenoj dužnosti, pa će na osnovu toga doneti odgovarajuću odluku. U svojim odlukama sud pravnog leka mora voditi računa o obimu ispitivanja napadnute presude, koji je određen zakonom.

3. GRANICE ISPITIVANJA PRVOSTEPENE PRESUDE

Postupak po žalbi je fakultativnog karaktera. To znači da će drugostepeni sud, kao sud pravnog leka, ispitivati prvostepenu presudu u meritumu samo ako je izjavljena najmanje jedna blagovremena i dopuštena žalba. Ne postoji li takva žalba, nema ni meritornog ispitivanja prvostepene presude, jer sud pravnog leka nikada samoinicijativno ne rešava. Ukoliko su ispunjene napred rečene pretpostavke, postavlja se pitanje u kom obimu sud pravnog leka ispituje napadnutu presudu. Odgovor na postavljeno pitanje daćemo polazeći u osnovi od pozitivnih zakonskih rešenja.

Najkraće rečeno, drugostepeni sud po pravilu ispituje napadnutu presudu u granicama osnova i razloga navedenih u žalbi i u granicama apsolutnih nedostataka koji se ispituju po službenoj dužnosti. Ovo ispitivanje po službenoj dužnosti u suštini predstavlja proširenje obima ispitivanja. Međutim, zakonodavac predviđa još neka proširenja, ali i suženje obima ispitivanja prvostepene presude. Stoga ćemo izlaganje o granicama ispitivanja prvostepene presude sistematizovati u tri dela: a) ispitivanje u granicama osnova i razloga navedenih u žalbi, b) proširenje obima ispitivanja i c) suženje obima ispitivanja napadnute presude.

a) Sud pravnog leka prvenstveno ispituje prvostepenu presudu, u delu koji se pobija, u granicama osnova i razloga navedenih u žalbi. Prema tome, obim ispitivanja pre svega određuje žalba. Po prirodi stvari ovakvo rešenje je i logično. Pretpostavka je da žalilac pobija onaj deo presude kojim je nezadovoljan. U tom delu za njega je presuda nezakonita i nepravilna, a u nenapadnutom delu može se smatrati da je

za žalioca presuda zakonita i pravilna. Zbog toga je i propisano da »drugostepeni sud ispituje presudu u onom delu u kojem se pobija žalbom« (čl. 376. st. 1).

Upotrebljen je izraz u granicama »osnova i razloga«, jer smatramo da bi drukčije određivanje bilo nedovoljno precizno. Naime, ako se kaže samo »u granicama osnova«, time bi bila stvorena obaveza za sud da proširi obim ispitivanja van zakonskih intencija. Na primer, ako se žalilac poziva na bitnu povredu odredaba krivičnog postupka, pa bliže odredi ovaj osnov žalbe pozivom na član 364. st. 1. tač. 2, bez navođenja konkretnih razloga (npr. srodstvo sudije sa tužiocem), značilo bi da sud mora ispitivati sve eventualne povrede po čl. 39. st. 1. tač. 2. Time bi obim ispitivanja bio preširoko određen. U istom ovom primeru, navođenjem konkretnih razloga, npr. srodstvo sudije sa tužiocem, obim ispitivanja postaje realnije određen, pa će ispitivanje biti usmereno u pravcu utvrđivanja navedenog stepena srodstva sa ovim subjektom, ali se neće proširiti na ostale odnose povezanosti, niti na ostale subjekte. Isto tako, do proširenja obima ispitivanja dovela bi upotreba samo izraza »u granicama razloga«. Žalilac može navesti određene činjenice i okolnosti kao razlog pobijanja, ali one mogu biti usmerene ka različitim osnovima žalbe, dakle i u različitom pravcu, pa se navođenje osnova pokazuje kao nužno. Zato se žalba ispituje u pravcu u kom je izjavljena, što je opšteprihvaćeno u teoriji i praksi.

b) Zakon predviđa mogućnost ispitivanja prvostepene presude i van obima određenog žalbom. Proširenje se proteže u nekoliko pravaca: ispitivanje određenih nedostataka po službenoj dužnosti, proširenje granica ispitivanja kada je izjavljena žalba u korist optuženog i proširenje granica ispitivanja zbog ustanove beneficium cohaesionis.

Po službenoj dužnosti sud pravnog leka mora ispitati da li postoje određene bitne povrede odredaba krivičnog postupka i sve povrede krivičnog zakona, ako su učinjene na štetu optuženog (čl. 376. st. 1. tač. 1. i 2). Dakle, i kad nisu navedene u žalbi, sud ih mora ispitivati, što u suštini znači da svaka žalba u sebi sadrži žalbu zbog povreda krivičnog zakona i žalbu zbog određenih bitnih povreda odredaba krivičnog postupka. Na taj način se proširuju granice ispitivanja napadnute presude.

Ispitivanje određenih nedostataka po službenoj dužnosti je samo jedna od mogućih varijanti određivanja granica ispitivanja pobijane presude. Nastala je kao rezultat kritike ostalih dveju varijanti. Po jednoj od njih, sud pravnog leka ispituje napadnutu presudu isključivo u granicama žalbe. Ovakvom rešenju zamera se da je nedopustivo prepustiti strankama da pred višim instancama one isključivo određuju u kom je delu presuda nezakonita ili nepravilna. Po drugoj varijanti, povodom izjavljene žalbe sud pravnog leka ispituje napadnutu presudu u celosti. Ovakvom rešenju se zamera da je to preveliko opterećenje u radu drugostepenih sudova i da pravni lek može prouzrokavati odluku na štetu onog ko ga je izjavio, s obzirom da sud pravnog leka nije vezan iznetim osnovima i razlozima. Faktički, ovde se izjavljivanje žalbe pojavljuje kao forma koja ima jedino cilj da inicira odluku više instance, bez ikakvog uticaja na obim ispitivanja napadnute presude.

Osim rečenog, postoje i drugi razlozi za ispitivanje određenih nedostataka po službenoj dužnosti. Pre svega, ovakvo regulisanje obima ispitivanja napadnute presude doprinosi učvršćivanju načela zakonitosti, što je svakako osnovni društveni interes. Zatim, stvara uslove za jedinstvenu primenu zakona. Na kraju, adekvatnim sprovođenjem, u određenom broju slučajeva treba da smanji korišćenje vanrednih pravnih lekova, prvenstveno zahteva za zaštitu zakonitosti i zahteva za vanredno preispitivanje pravnosnažne presude.

Po službenoj dužnosti se ispituju sve povrede materijalnog prava, ali ne i sve povrede procesnog prava, već samo one predviđene u čl. 364. st. 1. tač. 1, 5, 6, 8, 9, 10 i 11, i da li je glavni pretres protivno zakonu održan u odsustvu optuženog, a u slučaju obavezne odbrane i u odsustvu branioca. Zajedničko za obe vrste povreda je da su to nedostaci apsolutnog karaktera. Međutim, uslov da se navedene povrede materijalnog prava ispituju po službenoj dužnosti je da one moraju biti na štetu okrivljenog. U protivnom, tj. ako su povrede u korist okrivljenog, sud pravnog leka neće ih uzeti u obzir. Tako presuda i pored nedostataka u korist okrivljenog postaje u tom delu pravnosnažna.

Pogrešno i nepotpuno utvrđeno činjenično stanje ne ispituje se po službenoj dužnosti. Nepobijeno činjenično stanje smatra se pravilno i potpuno utvrđenim, bez obzira da li je ono na štetu ili u korist okrivljenog. Izuzetno se putem ustanove beneficium cohaesionis može proširiti na deo činjeničnog stanja koji bi koristio saoptuženom koji nije izjavio žalbu. Isto tako, ispitivanje činjeničnog stanja po službenoj dužnosti izuzetno je nekada neophodno. To će biti u slučaju nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja, kada sud nije nikako u mogućnosti da pravilno primeni zakon zbog toga što nedostaje neka odlučna činjenica. Ovakvo rešenje nije izričito predviđeno zakonom, ali se nameće kao nužno, jer se u protivnom ne bi mogla doneti nikakva odluka po žalbi.[13] Stoga bi de lege ferenda trebalo da se predvidi ispitivanje presude po službenoj dužnosti i u ovom slučaju.

Sledeći slučaj ispitivanja, ali i utvrđivanja činjeničnog stanja po službenoj dužnosti vezan je za pretres pred sudom pravnog leka. Naime, sud može po službenoj dužnosti utvrđivati nove činjenice i izvoditi nove dokaze, jer i stranke mogu iznositi nove činjenice i dokaze izvan onih navedenih u žalbi. Pored toga, pretres pred sudom pravnog leka faktički je suđenje u prvom stepenu, jer se presuda donosi na osnovu ponovno utvrđenog činjeničnog stanja.[14] Pa kad je tako, onda činjenično stanje se mora pravilno, tj. istinito utvrditi, što znači i izvan razloga (pravca pobijanja) žalbe. Ni prvostepeni sud u istom ovom slučaju, da je presuda ukinuta, ne bi bio ograničen razlozima žalbe. Na kraju, prihvatanje suprotnog stanovišta dovelo bi okrivljene u neravnopravan položaj. Objasnićemo to na jednom primeru. Pretpostavimo da bi se ispitivanjem izvan razloga žalbe utvrdilo da je okrivljeni izvršio delo u nužnoj od-

[13] U paragrafu 350. st. 5. zakonika o sudskom krivičnom postupku Kraljevine Jugoslavije bilo je predviđeno »ako Kasacioni sud nađe da u presudi ni u njenim razlozima nisu utvrđene činjenice, na kojima bi se po pravilnoj primeni zakona morala osnovati presuda, uputiće stvar na novi pretres i odluku...«.

[14] Vidi: Zakonik o krivičnom postupku sa objašnjenjima i napomenama, Beograd, 1953, str. 286.

brani, a na to se ne poziva u žalbi. Sada, onaj okrivljeni kome bi se sudilo na pretresu pred sudom pravnog leka bio bi osuđen, jer se prema suprotnom stanovištu nužna odbrana ne bi mogla uzeti u obzir, pošto se na nju žalilac nije pozvao. Međutim, okrivljeni u odnosu na koga bi presuda bila ukinuta, bio bi oslobođen na glavnom pretresu pred prvostepenim sudom, jer je opšteprihvaćeno da prvostepeni sud na ponovnom suđenju nije ograničen razlozima žalbe, već samo delom ukinute presude. Zbog svega rečenog, treba prihvatiti ispitivanje činjeničnog stanja na pretresu i izvan razloga žalbe, ali u delu presude koji je predmet pretresa, što bi takođe predstavljalo ispitivanje prvostepene presude izvan obima određenog žalbom.

Ispitivanjem povreda po službenoj dužnosti sud može napadnuti presudu ukinuti ili preinačiti.[15] Ovako može odlučiti i u slučaju kada je same navode žalbe odbio kao neosnovane. Međutim, sud pravnog leka nema ovlašćenje da se upusti u ispitivanje povreda po službenoj dužnosti ako je žalbu odbacio kao neblagovremenu ili nedopuštenu, ili je takvu odluku doneo prvostepeni sud.

Sledeće proširenje granica ispitivanja napadnute presude vezano je za žalbu izjavljenu u korist optuženog. U ovoj procesnoj situaciji presuda će biti ispitivana i van granica određenih žalbom ako je žalba nepotpuna, odnosno ako je izjavljena zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili zbog povreda krivičnog zakona.

Žalba izjavljena u korist optuženog iako je nepotpuna, jer ne sadrži osnov pobijanja i obrazloženje, stvara obavezu za sud da pored ispitivanja povreda po službenoj dužnosti ispituje i odluku o kazni, merama bezbednosti i odluku o oduzimanju imovinske koristi (čl. 376. st. 2). Praktično, nepotpuna žalba izjavljena u korist optuženog sadrži u sebi sve osnove pobijanja presude osim pogrešno i nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Ovako široko određen obim ispitivanja napadnute presude, u stvari, predstavlja zaštitu okrivljenog i u tom smislu garanciju zakonitosti i pravilnosti krivičnog postupka.

Dalje, žalba izjavljena u korist optuženog zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja ili zbog povreda krivičnog zakona sadrži u sebi i žalbu zbog odluke o kazni, merama bezbednosti i oduzimanju imovinske koristi (čl. 379). Ovakvim zakonskim regulisanjem dopunjena je ranije važeća odredba člana 349. Zakonika o krivičnom postupku, koja je predviđala proširenje obima ispitivanja napadnute presude samo zbog pogrešno ili nepotpuno utvrđenog činjeničnog stanja. Na taj način otklonjena je dilema, prisutna u teoriji i praksi,[16] da li i žalba zbog povrede krivičnog zakona obavezuje sud na ispitivanje odluka iz čl. 367. st. 1. i 2. Novela je opravdana, jer sasvim je razumljivo da ako je optuženi nezadovoljan činjeničnim stanjem, tim pre ne može biti zadovoljan odlukom zasnovanom na takvom činjeničnom stanju. Rečeno se bez izuzetka odnosi i na primenu krivičnog zakona kojim

---

[15] Vidi: Branko Mikuličić, »Granice ispitivanja prvostepene presude«, Pravni život, 1955, br. 4, str. 5—9; Suprotno: Danica Kitić, »Granice ispitivanja prvostepene presude u krivičnom postupku«, Glasnik APV, 1962, br. 1, str. 22—25.

[16] Vidi: Mladen Grubiša, »Jedno pogrešno shvatanje kod drugostepenih sudova u krivičnom postupku«, Pravni život, 158, br. 1—2, str. 26—34.

je optuženi nezadovoljan. Ovakvo zakonsko rešenje pokazuje se kao ispravno i sa stanovišta taktike i sigurnosti optuženog u uspeh svoje žalbe, jer se otklanja bojazan optuženog da će sud smatrati neubedljivom argumentaciju u pogledu povrede krivičnog zakona, odnosno činjeničnog stanja, ako se istovremeno pobija i odluka o kazni za slučaj neuspeha po prethodnim osnovima.

Neophodan uslov za proširenje granica ispitivanja u ovom pravcu je da žalba bude izjavljena u korist optuženog. Nije bitno ko je od ovlašćenih subjekata ovakvu žalbu izjavio. Isto tako, nema uticaja ni činjenica da je sud odbio žalbu kao neosnovanu u pogledu povreda krivičnog zakona, odnosno u pogledu činjeničnog stanja. I u toj procesnoj situaciji sud može optuženog blaže kazniti, ukinuti meru bezbednosti ili odluku o oduzimanju imovinske koristi.

Poslednje proširenje obima ispitivanja napadnute presude vezano je za ustanovu beneficium cohaesionis. Međutim, tu nije reč o ispitivanju povreda van osnova i razloga navedenih u žalbi, već o ispitivanju u odnosu na druge subjekte. Stoga, kako nije reč o proširenju na druge osnovne žalbe, to bi se moglo nazvati proširenjem žalbe na druge subjekte (saoptužene). Zakonski izraz povlastice povezanosti je »ako drugostepeni sud povodom ma čije žalbe utvrdi da su razlozi zbog kojih je doneo odluku u korist optuženog od koristi i za kojeg od saoptuženih koji nije izjavio žalbu ili je nije izjavio u tom pravcu, postupiće po službenoj dužnosti kao da takva žalba postoji« (čl. 380). Praktično to znači da će sud pravnog leka biti dužan da po službenoj dužnosti ispita da li se pogodnosti nastale za jednog saoptuženog mogu primeniti i na druge saoptužene, koji nisu izjavili žalbu ili je nisu izjavili u tom pravcu.

Beneficium cohaesionis važi samo kod tzv. objektivnog i mešovitog koneksiteta, kada je vođen jedinstven krivični postupak. Cilj je da se u postupku po žalbi ne postupa različito prema saoptuženim, pošto im je suđeno u istom krivičnom postupku, a krivična stvar je rešena jednom presudom. Osim toga, ovom ustanovom štiti se okrivljeni kao neuka stranka, što u krajnjoj liniji doprinosi jednakosti građana pred zakonom.

Nastale pogodnosti mogu se primeniti bez obzira na to po kom su osnovu žalbe nastale. Izuzetak je odluka o imovinskopravnom zahtevu, na koji se beneficium cohaesionis ne proteže.[17] Do ukidanja presude može doći povodom primene ustanove beneficium cohaesionis, ali je njeno dejstvo ograničeno zabranom reformatio in peius.

c) Suženje obima ispitivanja napadnute presude nastaje u dva slučaja. Prvo, na bitnu povredu odredaba krivičnog postupka iz člana 364. st. 1. tač. 2. žalilac se može pozvati samo ako tu povredu nije mogao izneti u toku glavnog pretresa, ili je izneo ali je prvostepeni sud nije uzeo u obzir (čl. 371). Žalilac je dužan da učini verovatnim da se ranije nije mogao pozvati na tu povredu. Ako to ne učini, a ipak se pozove na ovu bitnu povredu, sud neće ispitivati presudu u ovom pravcu. Tako dolazimo u situaciju da sud pravnog leka ispituje manje od onog što žalilac traži, pa se to može smatrati suženjem obima ispitivanja na-

[17] Vidi: Zbirka sudskih odluka, Knjiga II, sv. 1, odluka br. 27.

padnute presude. Drugo, u izvesnoj meri sužava se obim ispitivanja prvostepene presude određen žalbom kada su ispunjeni uslovi za primenu ustanove zabrane reformatio in peius. Ako je izjavljena žalba samo u korist okrivljenog, pa sud utvrdi postojanje povrede, ne može se doneti odluka na štetu okrivljenog. To znači da je nesvrsishodno utvrđivati ovu povredu, kao i to da je obim ispitivanja u krajnjoj liniji manji od onog koji je određen žalbom.

Vojislav Đurđić
assistant

LA PROCÉDURE SUR LA PLAINTE DANS LE DROIT JUDICIAIRE CRIMINEL

R é s u m é

Dans ce travail est exposé en premier lieu la procédure sur la plainte portée contre le jugement du tribunal de première instance. La structure de la procédure sur la plainte doit assurer la possibilité de la réalisation du devoir des voies de droit, qui consiste dans l'adoption d'un jugement légal et conforme à la régle. De cette manière la procédure sur plainte, en donnant la dynamique à cette institution, obtient une importance correspondante. Si on prend en considération que les dispositions par lesquelles est réglementée sur plainte portée contre le jugement du tribunal de première instance sont appliquées d'une manière appropriée de même aux autres voies de droit normales, alors l'importance est encore plus grande.

L'auteur a divisé l'exposé sur ce thème en trois parties. D'abord il explique la procédure devant le tribunal de première instance, ensuite la procédure devant le tribunal de la voie de droit, et à la fin les limites de l'examen du jugement de première instance.

La procédure devant le tribunal de première instance a pour but l'examen des conditions de procès pour le développement de la procédure devant le tribunal de la voie de droit. C'est pourquoi le président de la chambre du tribunal examine l'oportunité et le caractère admissible de la plainte, ainsi que la question si la plainte a un cotenu prescrit par la loi.

Dans le cadre de la procédure devant le tribunal de la voie de droit l'auteur distingue la procédure préparatoire et la procédure principale. Une attention particulière est consacrée à la procédure principale qui peut avoir lieu dans la séanc de la chambre et au cours du débat judiciaire. A cette occasion sont proposées mesures pour le règlement des questions contestables et des lacunes juridiques qui sont la conséquence du caractère concis de la réglementation législative. En tant que caractéristique importante l'auteur a mis en relief le fait que la procédure pénale yougoslave peut servir d'exemple comment il faudrait organiser l'examen de l'état de fait dans la procédure sur les voies de droit, car cette question n'est pas encore résolue dans certaines législations contemporaines.

La détermination des limites de l'examen du jugement de première instance est systématisée en trois parties: l'examen dans les limites du fondement et des raisons mentionnés dans la plainte, l'élargissement de la sphère de l'examen et le rétrécissement de la sphère de l'examen du jugement attaqué. Une telle systématisation est effectuée à cause de la diversité des situations de procès qui peuvent se manifester dans l'application de la loi, et qui a en premier lieu une importance théorique.

A la fin l'auteur mentionne que la suite du travail sera consacrée aux décisions du tribunal de la voie de droit et à la procédure réitérée devant le tribunal de première instance, pour qu'on puisse former un ensemble qui servira de base à l'examen de la procédure sur la plainte.

mr Mileva Urošević
asistent

NEKI ASPEKTI OSNOVICE DAŽBINA

Polazeći od činjenice da su dažbine ne samo pravna već i politička, ekonomska i društvena kategorija, može se reći i za osnovicu kao bitan element dažbina da ima pravni, društveno—politički i ekonomski karakter. Primena osnovice u fiskalnoj praksi može izazvati različita dejstva što daje osnova za njeno posmatranje sa različitih aspekata: pravnog, ekonomsko—političkog, socijalno—političkog i tehničkog.

A. PRAVNI ASPEKT OSNOVICE

Pravna priroda osnovice proističe iz normativnog regulisanja ovog elementa dažbina. Ti pravni izvori regulisanja su ustav, zakoni i odluke administrativno—teritorijalnih jedinica (u našoj zemlji društveno—političke zajednice). Koristeći svoj fiskalni suverenitet svaka od njih ustanovljava, uvodi i određuje visinu fiskalnih prihoda a osnovica je takav element koji omogućava ovu poresko—tehničku operaciju. U našoj zemlji pošto po ustavu društveno—političke zajednice određuju visinu prihoda, one imaju prava da u okviru tog ovlašćenja, pod određenim uslovima, utvrđuju i osnovice (izuzev opština koje nemaju ova ovlašćenja).

Osnovno načelo oporezivanja ugrađeno u sve savremene poreske sisteme jeste njegovo plaćanje u skladu s ekonomskom snagom obveznika. Kao osnovne manifestacije ekonomske snage javljaju se dohodak koji obveznici ostvare, imovina koju poseduju ili pojedini akti potrošnje. Prioritet ima dohodak kao osnovni izvor iz koga se izdvajaju sredstva za podmirenje društvenih potreba. Utvrđivanje obaveze svakog građanina adekvatno njegovoj ekonomskoj snazi radi zadovoljavanja društvenih potreba, zahteva prethodno utvrđivanje i obračunavanje osnovice za svakog obveznika poreza. Osnovica se propisima ustanovljava kao opšta i zajednička za svaku određenu vrstu poreza. Da bi se utvrdila konkretna obaveza za svakog obveznika, osnovica se putem obračunavanja mora individualizirati. Ovakvo pravno regulisanje osnovice pruža mogućnost za razlikovanje jedne uopštene (apstraktne) i konkretne osnovice.

Po Ustavu fiskalni prihodi uređeni su kao sistemska kategorija tako da republike i pokrajine utvrđuju izvore, vrste, oblike i podoblike prihoda. Ovlašćenje utvrđivanja vrste prihoda podrazumeva i određivanje osnovnih elemenata u koje spada i osnovica (kao opšta kategorija). Bez

određivanja ovog elementa ne bi se mogla odrediti prava suština poreza jer se javlja kao kvantitativna i kvalitativna konkretizacija poreskog objekta. Konkretna osnovica utvrđuje se u posebnom postupku koji obuhvata sistem dedukcije i sistem majoracije čiji je rezultat konkretizacija (individualizacija) poreske obaveze za svakog obveznika.

Pravni karakter osnovice ogleda se i u tome što se utvrđivanjem ovog elementa dažbina stvara određeni javno—pravni odnos. Taj odnos zasniva se između države (fiska) s jedne strane i obveznika dažbina, s druge strane. Posebnost (specifičnost) tog odnosa proističe iz zakonskih (fiskalnih) ovlašćenja fiska da jednostrano, preko državnih organa, zavodi obavezna davanja u cilju podmirenja opštih društvenih potreba. A to daje upravno—pravni karakter ovoj vezi fiska i obveznika.

U našoj zemlji, međutim, kao posledica svih društveno-ekonomskih i političkih promena, postepeno se menja taj odnos društveno—političkih zajednica prema građanima kao obveznicima prihoda. Polazeći od osnovnih postavki našeg sadašnjeg društveno-ekonomskog i političkog sistema (društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje, delegatski sistem), prisutna je tendencija ka postepenom menjanju klasičnog fiskalnog odnosa u oblasti podmirenja društvenih potreba.

U uslovima samoupravnog organizovanja podmirenja opštih društvenih potreba, putem odlučivanja radnih ljudi i građana preko delegata i delegacija u skupštinama društveno-političkih zajednica, dolazi u znatnoj meri do defiskalizacije poreza i suštinske promene fiskalnih odnosa. Novi svojinski odnosi u privredi i različite forme društvenog samoupravljanja dovele su do izmene odnosa državnih organa prema građanima. Na osnovu novih svojinskih odnosa na kojima je postavljeno naše društveno i političko uređenje, građani a naročito radni ljudi stekli su takva demokratska prava koja iz osnove menjaju dosadašnji karakter upravno—pravnog odnosa[1]).

Međutim, treba imati u vidu da podmirivanje opštih društvenih potreba još uvek podrazumeva prisustvo određenog stepena prinude. To iz razloga što svako odlučivanje o vrstama, elementima i obimu oporezivanja, predstavlja primenu fiskalnog suvereniteta društveno—političkih zajednica.

B. EKONOMSKO—POLITIČKI ASPEKT OSNOVICE

Značajan zadatak svih segmenata ekonomske politike a naročito fiskalne, u sadašnjim uslovima, jeste ostvarenje stabilizacione i razvojne politike društva. Prema tome, uticaj fiskalne politike na privredna kretanja ima za neposredan cilj ostvarivanje određenih i planiranih ekonomsko—političkih efekata. To se postiže izborom različitih oblika i vrsta fiskalnih prihoda kao i odgovarajućom kombinacijom njihovih elemenata. Kao najpogodniji za ostvarivanje ovih ciljeva javljaju se osnovica i stopa između kojih postoji funkcionalna veza s obzirom da njihova kombinacija uslovljava primenu dažbina. Ako u tom okviru posmatramo

[1]) dr Hristov, A.: Upravno pravo, Univerzitet Skopje, 1967, str. 31

fiskalnu (poresku) politiku možemo reći da zbir svih osnovica dažbina čini podlogu fiskalnog zahvatanja. A od toga koliko je široko postavljena i adekvatno zahvaćena ta osnova (deo nacionalnog dohotka), u velikoj meri će zavisiti ostvarivanje ekonomsko—političkih ciljeva.

Prema tome, ekonomsko—politički aspekt osnovice može se sagledati sa stanovišta sprovođenja fiskalne politike tj. njenog uticaja na ekonomske prilike privrede i građana kao obveznika dažbina. U našoj privrednoj politici ovom pitanju se posvećuje posebna pažnja sprovođenjem tekuće ekonomske politike a ovi ciljevi su zacrtani i u određenim planskim aktima (društvenim planovima, rezolucijama, društvenim dogovorima).

Povezanost fiskalnog zahvatanja za dohodak i dohodovne odnose u udruženom radu i lične dohotke radnika i građana, nesumljivo se odražava na uslove privređivanja društvenog i individualnog sektora privrede. U tom cilju može se voditi tzv. restriktivna odnosno ekspanzivna fiskalna politika kao jedan od regulatora privrednih kretanja i ostvarivanja stabilizacionih mera. Prihvatanjem ostvarenog dohotka i njegovim redefinisanjem (odbijanjem većeg ili manjeg broja elemenata tog dohotka) kao osnovice poreza i adekvatnom primenom stopa, privredi ostaje veći ili manji deo dohotka za ulaganje u proširenje materijalne osnove rada. Prema tome, sprovođenje fiskalnih mera mora imati za prevashodan cilj očuvanje akumulacione i reprodukcione sposobnosti udruženog rada. Međutim, trenutno najefikasnije sredstvo za obezbeđenje odgovarajućih preraspodelnih i usmeravajućih dejstava fiskalne politike jesu oslobođenja i olakšice za određene privredne oblasti i grane. Tako se ekonomsko—politička dejstva kroz osnovicu fiskalnog zahvatanja javljaju u ograničenom obliku i da je ovde njena primena mnogo elastičnija u sadejstvu sa drugim elementima dažbina (posebno stopom).

Međutim, sa stanovišta poreskih obveznika osnovno ekonomsko-političko obeležje osnovice u domenu zahvatanja ekonomske snage građana, jeste delovanje osnovice kao stimulativne ili destimulativne mere. Otuda je osnovni cilj politike oporezivanja građana pružanje uslova za ostvarivanje određenih društveno-ekonomskih ciljeva, kao što su: stimulacija štednje; potpomaganje zapošljavanja; stimulacija udruživanja ili davanja u zakup zemljišta zadrugama ili organizacijama udruženog rada; stimulacija udruživanja individualnih poljoprivrednih proizvođača sa socijalističkim sektorom u poljoprivredi na proizvodnoj osnovi; stimulacija podizanja voćnjaka, vinograda i pošumljavanja; podsticanje razvoja samostalnog zanatstva; stimulacija stvaranja ugovornih organizacija udruženog rada; podsticanje stambene izgradnje ulaganjem ličnih sredstava i sl.[2])

U okviru ovog aspekta postavlja se pitanje na koji način sagledati ekonomsku snagu obveznika kroz razne oblike osnovica dažbina. Problem se javlja u odnosu na realnost zahvatanja ličnog dohotka kao poreske osnovice. Mimo normativnog regulisanja osnovice poreza građana kao stvarno ostvarenog dohotka (uz neke manje izuzetke), u poreskoj praksi ne primenjuje se dosledno ovaj način zahvatanja ekonomske

---

[2]) dr Gligorić, P. i dr.: Sistem i politika poreza u SR Srbiji van pokrajina, Ekonomski institut, Beograd, 1981, str. 116

snage. Postoji niz teškoća u utvrđivanju ne samo ukupnog prihoda od poslovanja, već i stvarnog iznosa troškova koji su bili potrebni za njegovo ostvarivanje. Osnovni razlog leži u nedostatku sigurnih podataka, tako da je teško oceniti u kojoj je meri poreski teret u ovoj oblasti oporezivanja realno i ravnomerno raspoređen. U takvim slučajevima pribegava se sistemu paušalnog oporezivanja, normiranju troškova i naplatom poreza obustavom od svakog ostvarenog dohotka kod onih poslova gde je to moguće. Na taj način nedoslednom poreskom politikom (neadekvatnim utvrđivanjem osnovice) stvara se neravnopravnost položaja građana u okviru poreskog sistema, jer se krši ustavni i poreski princip da svi građani bez obzira da li rade u društvenom ili individualnom sektoru, srazmerno svojoj ekonomskoj snazi doprinose podmirenju opštih društvenih potreba.[3])

Jedan od zadataka poreske politike u narednom periodu posebno će biti podsticanje razvoja male privrede i zanatstva kao važnom području u celokupnom sistemu društvene reprodukcije. U tom cilju su predviđene određene mere kao što su olakšice građanima koji prvi put otvaraju zanatsku radnju u prvoj godini rada, oslobađaju se plaćanja poreza, a u drugoj godini im se razrezani porez umanjuje za 70%, u trećoj za 50%. Druga stimulativna mera jeste izuzimanje iz poreske osnovice dela sredstava uloženih u opremanje zanatskih radionica kao i mogućnost umanjenja razrezanog poreza zavisno od broja zaposlenih, u cilju stimulacije većeg zapošljavanja.[4])

Međutim radi ostvarenja ravnomernog opterećenja građana, treba tražiti mogućnosti u približavanju poreskog zahvatanja ličnog dohotka od samostalnog obavljanja zanatskih i drugih privrednih delatnosti i ličnih dohodaka radnika u udruženom radu, što sada nije slučaj. Prema nekim podacima u SR Srbiji ukupno poresko opterećenje samostalnih zanatlija obračunava se po zbirnoj stopi od osnovice od 51,80% a opterećenje ličnih dohodaka u udrženom radu po zbirnoj stopi od 39,31%.[5]) Ove osetne razlike u opterećenju ličnih dohodaka radnika i građana ne mogu se pravdati nemogućnošću realnog utvrđivanja dohotka u zanatstvu.

U cilju ravnomernijeg opterećenja građana koji obavljaju samostalne delatnosti, poreskom politikom treba obezbediti da se tim građanima iz njihovog dohotka po podmirenju društvenih obaveza, osigura za ličnu potrošnju deo koji je kao i kod radnika u udrženom radu srazmeran doprinosu njihovog rada i uloženih sredstava. U ostvarivanju ovog cilja potrebno je utvrditi realni lični dohodak (stvarnu osnovicu) ovih obveznika uz subjektivizaciju ovog zahvatanja ekonomske snage što bi sve vodilo postizanju određene jednakosti i ravnopravnosti u opterećenju porezima. Da to nije ostvareno u praksi pokazuju podaci o zatvaranju radnji, smanjenju prometa, odumiranju određenih vrsta zanata, prelasku u druga područja sa blažim poreskim tretmanom. Polazeći od korelacije osnovica sa stopama, obveznici se „preračunavaju" dokle im se isplati raditi utvrđujući sami neku svoju granicu oporeziva-

---

[3]) Čl. 195. Ustava SFRJ i čl. 2 Zakona o porezima građana SR Srbije
[4]) Čl. 83. i 88. Zakona o porezima građana SR Hrvatske
[5]) dr. Gligorić, P. i dr.: navedena studija, str. 250

nja odnosno obveznici biraju optimalnu stopu čije prekoračenje potpuno destimulativno deluje na produktivnost rada. Prema tome, politiku oporezivanja građana treba sprovoditi na takav način da ona podstiče obveznike poreza na povećanje produktivnosti rada.

C. SOCIJALNO—POLITIČKI ASPEKT OSNOVICE

Ostvarivanje ekonomsko—političkih efekata kroz primenu fiskalnih instrumenata i njihovih elemenata gotovo uvek ima za posledicu i određena socijalno—politička dejstva. To znači da će se većina tih mera odraziti i na životne uslove obveznika i njegove porodice. Otuda se putem osnovice kao važnog elementa dažbina može voditi i određena socijalna politika, uz primenu i drugih odgovarajućih društvenih mera. U tom okviru analiziraćemo samo neke vidove delovanja poreskih instrumenata (putem određivanja osnovice) u cilju ostvarenja socijalno—političkih efekata.

U okviru ovog aspekta osnovice nećemo razmatrati politiku društva u odnosu na porodicu već kako se utvrđena osnovica odražava na uslove života porodice (kao i zapošljavanje žena u okviru tog problema). Određenu pažnju zaslužuje i proučavanje minimuma za egzistenciju kao fiskalnog instituta uvedenog iz socijalno—političkih razloga, čija primena znači smanjenje osnovice.

U načelu kroz ovaj aspekt osnovicu sagledavamo u svetlosti subjektivnog metoda fiskalnog zahvatanja predmeta dažbina. Takvo razmatranje pruža mogućnost subjektiviziranja poreskog zahvatanja odnosno približavanja poreske obaveze putem osnovice samoj ličnosti obveznika.

Smatramo da se u zavisnosti od postavljenog cilja našeg razmatranja to može ostvariti analizom stavova savremene teorije o poreskom subjektu povezujući ga i sa bazom za njegovo oporezivanje tj. za osnovicu. Na taj način mišljenja i stavovi koji su korišćeni u literaturi pri raspravi o utvrđivanju poreskog obveznika, istovremeno su odgovararajuća osnova za određivanje uz to lice vezane ekonomske snage odnosno osnovice za razrez poreza. Kombinacija ova dva elementa oporezivanja pružiće određenu sliku o mogućnosti njihovog delovanja na uslove i okolnosti pod kojima živi i radi obveznik (na brak i porodicu). Međutim, uspešnost njihove primene u praksi zavisiće od društveno—političkih, ekonomskih i drugih odnosa neke države.

I. Uticaj osnovice dažbina na položaj porodice u poreskom sistemu

Kroz ne tako dugu istoriju poreza na dohodak bili su prisutni zahtevi za uvažavanjem porodičnih prilika poreskog obveznika, što je činjeno kroz lična oslobođenja ili još nedavno, propisivanjem različitih poreskih stopa da bi se ostvarilo naknadno razlikovanje naročito između srednjih i viših poreskih grupa. U ovim socijalno—političkim zahtevima prisutan je problem odlučivanja ko će biti poreski obveznik.

U savremenim državama poreski tretman porodice može se ostvariti (i ostvaruje se) kroz prihvatanje odgovarajućeg rešenja u pogledu izbora obveznika oporezivanja i adekvatno zahvatanje njegove (ili njihove) ekonomske snage. U skladu s tim primenjuju se sistem zajedničkog oporezivanja (zahvatanja ukupne ekonomske snage članova porodice) i sistem pojedinačnog zahvatanja dohotka obveznika. Koja će se od ovih dveju alternativa prihvatiti i primeniti u praksi, zavisi u prvom redu od postavljenog cilja poreske politike. Ova dilema bila je prisutna i u našem poreskom sistemu prilikom nedavne poreske reforme (kod donošenja novih zakonskih propisa republika i pokrajina o oporezivanju građana). Ako se želi ostvariti samo fiskalni cilj (ostvarenje prihoda) pogodniji je izbor određene institucionalizovane grupe (porodice) kao poreskog obveznika, jer će se poreske stope primeniti na ukupnu poresku snagu porodice, koja nastaje zbrajanjem pojedinačnih ekonomskih snaga svih članova. Fiskalni cilj može se postići i izborom pojedinca za poreskog obveznika ali tako što se prilikom zahvatanja njegove ekonomske snage (ukupnog dohotka) ne vodi računa o njegovom porodičnom položaju. S druge strane, socijalni cilj oporezivanja može se postići, uz poštovanje principa pravednosti, uvažavanjem porodičnih prilika obveznika kroz oslobođenja i olakšice za izdržavane članove porodice (smanjenjem osnovice).

Karakteristika ovih sistema oporezivanja porodice ogleda se u tome što se u svakom od njih na različit način utvrđuje poreska osnovica kao baza oporezivanja. Takvo različito utvrđivanje osnovice nejednako se odražava na poreski tretman porodice.

Savremene države koje su prihvatile zajedničko oporezivanje sprovode ga bilo primenom modela zajedničkog oporezivanja s nepromenjenim od oporezivanja oslobođenim iznosima, bilo primenom per capita modela oporezivanja.[6])

U sistemu punog zajedničkog oporezivanja predviđene poreske stope (progresivne stope) primenjuju se na poresku osnovicu koju čini zbir svih pojedinačnih dohodaka članova porodice. Posledica ovako formirane ekonomske snage porodice ogleda se u jačem poreskom opterećenju jer sabrani dohoci bračnih drugova i članova porodice predstavljaju veću poresku osnovicu, koja povlači i više poreske stope, što znači da se s povećanjem osnovice od obveznika oduzima više i relativno i apsolutno. Povoljniji položaj navedenih subjekata postojaće samo u slučaju, da se od poreske osnovice odbiju zakonskim propisima uvrđeni nepromenjeni iznosi koji ne podležu oporezivanju, a predstavljaju oslobođenje minimuma za egzistenciju predviđenog da pokrije troškove života bračnih drugova i članova porodice. Međutim, poreski tretman porodice je u ovom sistemu mnogo povoljniji kad navedena oslobođenja rastu stepenasto u odnosu na visinu dohotka. U stvari visina stepenasto utvrđenih odbitnih iznosa može kompenzirati, pa čak i premašivati, jače poresko opterećenje sabranih dohodaka, do koga dolazi kao rezultat primene više progresivne poreske stope.[7]) Značaj ovakvog umanjenja

---

[6]) Detaljnije o tome videti; Jelčić, B.: Porezni obveznik i porezna politika, Zagreb, 1977, str. 122 i dalje

[7]) Jelčić, B.: »Modeli oporezivanja porodice«, Finansije 7—8/1974., Beograd, str. 437

osnovice (jedinstvenog dohotka) ogleda se u tome da delovanje ovih neoporezovanih iznosa kod oporezivanja mora odgovarati tačno onom uvećanju poreskog opterećenja, koje je posledica primene progresivnih poreskih stopa.

U ovom sistemu polažaj udate zaposlene žene je lošiji u odnosu na neudatu zaposlenu ženu, jer zbog samog karaktera progresivnih stopa, ona je podvrgnuta većem poreskom opterećenju (bez obzira na odbijene iznose) nego kada bi njen dohodak bio oporezovan kao odvojena veličina. Ona se neadekvatno tretira i u odnosu na nezaposlenu udatu ženu jer se po osnovu izdvajanja navedenih iznosa izjednačuje sa izdržavanim licem.

U SAD i Zapadnoj Nemačkoj prihvaćen je „income splitting" model oporezivanja između muža i žene kao oblik per capita modela oporezivanja dohotka. U Francuskoj splitting je dopušten između svih članova porodice. Ovaj način oporezivanja porodice može se javiti u vidu delimičnog ili punog splittinga. Poreska osnovica se formira na taj način što se sabrani pojedinačni dohoci bračnih drugova odnosno porodice, po odbijanju određenih ličnih oslobođenja, dele određenim brojem (divizorom) zavisno koliko ima članova porodice. Na tako dobijene fiktivne iznose dohotka primenjuju se progresivne poreske stope. Posledice primene splittinga ogledaju se u tome što se stvara fiktivni dohodak kao osnovica a ne stvarni. U ovom modelu poreski tretman bračnih dugova (i drugih članova porodice) bliži je u odnosu na oporezivanje samaca s jednakim pojedinačnim dohocima. Razlog je fiktivna podela ukupnog (zajedničkog) dohotka za potrebe oporezivanja koja odstupa od faktičkog ostvarivanja dohodaka (pojedinačnih), tako da je najpovoljniji tretman porodice u kojoj dohodak ostvaruje samo jedan član.

Kod delimičnog splitinga dohodak zaposlene udate žene nestaje kao samostalna veličina i ustupa mesto veštački dobijenoj veličini koja nastaje kao rezultat sabiranja pojedinačnih dohodaka bračnih drugova i njihovim delenjem s divizorom 2 na dva jednaka dela. Očigledno da je zaposlena udata žena u ovom modelu drugačije oporezovana od neudate zaposlene žene, naročito ako je njen faktički dohodak veći. S druge strane, poreski tretman nezaposlene udate žene ogleda se u tome što joj se priznaje određeni fiktivni deo dohotka kao rezultat delenja muževljevog dohotka divizorom 2 i na taj deo dohotka primenjuju se niže poreske stope. U stvari žena domaćica dobija jedan pretpostavljeni dohodak (imputed income) na osnovu toga što sama obavlja neke poslove u domaćinstvu. U našem poreskom sistemu ovakav princip oporezivanja porodice ne bi se mogao smatrati opravdanim pre svega zbog postojanja principa raspodele prema radu i rezultatima rada.[8])

U stvari dejstvo splittinga je u reduciranju uticaja progresije za bračne parove. Klasičan argument u prilog „income splittinga" je zajedničko trošenje dohotka u okviru porodice.[9]) Dva zaključka slede iz ovakvog shvatanja. Prvo, bračni parovi sa istim zajedničkim dohotkom platiće isti porez nezavisno od zakonske podele dohotka među njima;

---

[8]) dr. Jelčić, B.: »Oporezivanje ukupne ekonomske snage građana neke dileme pri izboru poreznog obveznika«, Finansijska praksa 5/1981, str. 56

[9]) Pechman, J. A.: Federal Tax Policy, Washington, 1966, str. 83

drugo, poreske obaveze bračnih parova obračunaće se kao da su oni dva pojedinca (samca) sa njihovim ukupnim dohotkom podeljenim jednako između njih. Jedan od važnijih razloga za prihvatanje posledica „income splittinga" može biti činjenica da lična oslobođenja ne obezbeđuju dovoljno razlike između obveznika u sredini i na vrhu poreskih grupa. Samci će biti oporezovani više no bračni parovi jer oni nemaju troškove i odgovornost oko podizanja dece. Po nekim shvatanjima izvor teškoća u pristupu „income splittinga" je da je razlikovanje u veličini porodice vršeno pre kroz strukturu stopa nego kroz poreska oslobođenja.

U sistemu pojedinačnog oporezivanja porodice poresku osnovicu predstavlja ekonomska snaga (dohodak) određenog poreskog obveznika—pojedinca koji nastaje kao rezultat njegovog rada. Pritom se ne vodi računa o njegovom porodičnom položaju tj. zanemaruje se činjenica da on živi u porodici i da ima obavezu izdržavanja članova porodice. Poreski tretman zaposlene udate žene ovde je jednak položaju ostalih obveznika (samaca, kao što su neudata zaposlena žena ili neoženjeni zaposleni muškarac).

U našem poreskom sistemu zajedničko oporezivanje značilo bi kažnjavanje onih članova porodice koji su zaposleni a dovelo bi i do nekih negativnih društvenih i socijalnih pojava. Ovakav poreski tretman porodice doveo bi do fiktivnih razvoda, života u vanbračnoj zajednici, formalnog raskidanja zajedničkog domaćinstva, formalnih brakova i dr. Zato se naše poresko zakonodavstvo kod oporezivanja dohotka građana opredelilo za poreskog obveznika pojedinca čija ekonomska snaga predstavlja osnovicu poreza. Međutim prihvatanjem pojedinca kao obveznika ne sprečava se mogućnost za vođenje računa o njegovom ekonomskom i socijalnom položaju (njegovom imovnom stanju, sposobnosti za privređivanje, broju dece, bolesti u porodici, smrti itd). Tako određena ekonomska snaga pojedinca pruža mogućnost za poštovanje načela raspodele prema radu i rezultatima rada a bračna zajednica kao takva neutralno se odnosi u pogledu oporezivanja.

II. Minimum za egzistenciju

Zahtev za oslobođenjem minimuma za egzistenciju (izuzimanjem iz poreske osnovice) davno je formulisan i današ je prihvaćen u skoro svim zemljama. Kao fiskalni institut nastao je iz socijalno—političkih razloga oporezivanja. U tom smislu predstavlja izuzetak od principa opštosti poreske obaveze.

Još od formulisanja ovog zahteva minimum za egzistenciju izazvao je spor među teoretičarima, tako da je oslobođenje minimuma imalo svojih protivnika i pristalice. Finansijski razlozi predstavljali su glavni argument protiv oslobođenja jer ako bi se veliki broj lica oslobodio poreza, to bi predstavljalo veliku finansijsku žrtvu za državu a moglo bi da dovede i do jačeg opterećenja ostalih građana.

Međutim pristalice ovog instituta navode neke druge razloge u prilog njegove primene. Tako je i poznati teoretičar Adam Smit savetovao da najamnine i životne potrebe od kojih je sastavljen realan dohodak za život treba da se izuzmu od oporezivanja, jer se porezi na siro-

mašne moraju ukinuti. Dohodak na koji se plaća porez treba da se odredi kao „čisti" dohodak ili dohodak iznad minimuma za egzistenciju.[10]) Iz toga možemo da zaključimo da su osnovni razlozi za prihvatanje ovog instituta ležali u socijalno—ekonomskoj sferi oporezivanja. Otuda su klasični argumenti u prilog oslobođenja minimuma sledeći:

— 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 poreza ali ne i posrednih (porez na potrošnju), što za njih predstavlja daleko veću poresku žrtvu nego za bogatije građane.

Prema shvatanjima građanskih autora, minimum za egzistenciju je onaj iznos dohotka ili vrednosti imovine za koji se smatra da je svakom članu zajednice potreban za podmirenje određenog broja i vrsta potreba. Po njima oslobođenje minimuma predstavlja bitan preduslov za ostvarenje pravednosti oporezivanja. Sistem poreza na dohodak mora čuvati male dohotke, bliske minimumu za egzistenciju, koji se mogu oporezivati samo na simboličan način.[11])

Mada je pojam minimuma sa aspekta oporezivanja još uvek sporan u teoriji (zbog nedovoljno predviđenih kriterijuma za njegovo utvrđivanje), mogao bi se definisati kao 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 donosi 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.[12])

Danas se u razvijenim zemljama samo uslovno može govoriti o minimumu za egzistenciju. Napredak društva omogućio je da se prevaziđe zadovoljenje fizičkih potreba (sredstava za ishranu, stanovanje, odeću i obuću) i da se vodi računa i o nekim kulturnim, higijenskim, obrazovnim i drugim potrebama, o stepenu obrazovanja i sl. (kulturni odn. sociološki minimum za egzistenciju).

U današnje vreme minimum je ugrađen u poreske sisteme kako kapitalističkih tako i socijalističkih zemalja. Minimum za egzistenciju primenjuje se u poreskoj praksi tako što se ovaj iznos odbija od osnovice poreza kako za obveznika tako i za bračnog druga ako je nezaposlen i za svakog člana porodice koji je nesposoban za privređivanje (ovaj odbitak može biti diferenciran za bračnog druga i za decu prema uzrastu). U nekim zemljama ovaj iznos se povećava ako je lice starije od određenog broja godina, kao i za slepe (npr. u SAD). Međutim zanimljivo je da prema bugarskoj poreskoj teoriji, minimum za egzistenciju je opšti ekonomski a ne finansijski pojam i označava onaj najmanji iznos dohotka, koji je pri datim opštim uslovima nužan, da bi jedno lice moglo živeti. Neoporezivi minimum je pak određeni minimalni

---

10) Musgrave, R.: Teorija javnih finansija, Beograd, 1973, str. 76
11) Baudhuin, F.: Precis de Finances Publiques, II, Bruxelles, 1966, str. 13
12) Karli, L.: Nauka o finansijama, I, Zagreb, 1963, str. 77

dohodak (ili druga poreska veličina), koji ne podleže oporezivanju. Oslobođenje od poreza može da se odnosi samo na poreske obveznike, koji imaju dohodak samo u takvoj veličini, ili da zahvati i one koji imaju veći dohodak, ali im se dohodak u toj veličini ne oporezuje. Kao osnov da se ne oporezuju najmanji dohoci navode se socijalni i finansijski razlozi.[13])

Prema tome, u savremenim uslovima minimum za egzistenciju prisutan je kao socijalno—ekonomski činilac poreskih sistema. U praksi njegova veličina ne predstavlja stalno utvrđeni iznos. Utvrđuju ga, po pravilu, skupštinski organi u zavisnosti od ekonomskog, kulturnog, socijalnog drugog razvoja zajednice. Kao relevantni parametri u tom cilju mogu poslužiti dostignuti stepen materijalnog razvoja i nivo standarda, socijalni tretman pojedinca i porodice u društvu, nivo produktivnosti, stepen zaposlenosti, troškovi života, stečene navike i drugi faktori. Iznos minimuma za egzistenciju menja se kako u okviru šire, tako i u užim lokalnim zajednicama zavisno od kretanja ovih parametara.

Minimum za egzistenciju transformisan je u neoporezovani deo u poreskim sistemima koji se zasnivaju na dohodarini (porezu na ukupan dohodak), jer je za sve poreske obveznike utvrđen određeni iznos dohotka koji se ne oporezuje (što je jedna od karakteristika ovog sintetičkog subjektivnog poreza).

Međutim, osnovu našeg poreskog sistema čine analitički objektivni porezi uz prisustvo jednog korektivnog instrumenta (porez na ukupan prihod) sa proklamovanom pretežno socijalnom sadržinom, u cilju smanjivanja tzv. socijalnih razlika i zahvatanja nadprosečne ekonomske snage i poreske sposobnosti građana. Uveden kao socijalno—ekonomski korektiv „osnovnog" oporezivanja, porez na ukupan prihod očigledno je izgubio ovu svoju funkciju kroz sve veće utvrđivanje neoporezovanog dela, koji se odbija od osnovice ovog poreza. Ako se poreskom politikom žele ostvariti socijalno—ekonomski ciljevi u društvu korišćenjem ovog poreskog instrumenta, tada se njegov neoporezovani iznos mora bitno smanjiti (mada se u obzir mora uzeti povećanje cena usled inflacionih kretanja). Ovakvim regulisanjem ovaj poreski instrument postoji bez sadržine jer ne ostvaruje ni fiskalne ni ekonomske ni socijalne ciljeve kako je proklamovano. Prema tome, kao odbitak od osnovice poreza na ukupan prihod, neoporezovani deo je utvrđen samo kao jedan parametar za nadoporezivanje (Sur tax), koji višestruko premašuje minimum ličnog i porodičnog standarda kod osnovnog oporezivanja.

Kod osnovnog oporezivanja u našem poreskom sistemu ovaj subjektivni element prilikom utvrđivanja baze fiskalnih prihoda je izostao. Najveći broj građana nalazi se u grupi obveznika koji plaćaju porez iz ličnog dohotka iz radnog odnosa. Opšta karakteristika svakog fiskalnog prihoda koji ima karakter poreza na dohodak jeste da se prilikom njegovog odmeravanja vodi računa o subjektivnim okolnostima pod kojima živi i radi obveznik poreza. Naš porez iz ličnog dohotka iz radnog odnosa najpribližniji je takvom porezu na dohodak, ali on nema ni osnovna obeležja te vrste prihoda. Pri odmeravanju ovog poreza, svi obveznici

---

[13]) Svrakov, G. i dr.: Finansi i kredit na socialističeskata država, Varna, 1975. str. 144

se tretiraju podjednako, bez obzira na veličinu ličnog dohotka. Kao opravdanje navodi se primena proporcionalnih stopa. Nedoslednost poreskog sistema i poreske politike u primeni ovog poreskog instrumenta ogleda se u neuvažavanju, posebno u sadašnjim uslovima, određenog minimuma porodičnog standarda ili minimuma troškova života. Prema tome, osnovica ovog poreza nije rešila problem minimuma za egzistenciju. Smatramo da pored reprodukcije fizičkih sposobnosti treba obezbediti i reprodukciju u širem smislu, koja sadrži i ostale elemente najnužnijih potreba u svim oblastima podmirivanja potreba. Tako se u definisanju minimuma za egzistenciju polazi od shvatanja životnog standarda u širem smislu odnosno ukupnog društvenog i ekonomskog položaja pojedinca u društvu. Nije teško dokazati da se to u praksi ne poštuje. Ovo potpuno zanemarivanje porodičnih i ličnih okolnosti obveznika može se objasniti samo time što se i ne polazi od pretpostavke da porez iz ličnog dohotka stvarno plaćaju radnici već radne organizacije. Eventualne olakšice i oslobođenja ne bi se odnosile na radnike sve dok se dosledno ne sprovede načelo „bruto ličnog dohotka". Prema sadašnjoj praksi to bi stvarno bile olakšice za radne oragnizacije.

Međutim, činjenica je da je vrlo teško odrediti onaj najmanji iznos dohotka za izdržavanje obveznika i njegove porodice na onom nivou koji se smatra prosečno dostignutim u zemlji. Ovaj postaje posebno aktuelan u vreme sve većih inflatornih kretanja koja su zahvatila i našu zemlju, kada realni lični dohoci dosta sporije rastu u odnosu na porast troškova života. U poslednje dve godine, a naročito u 1980. godini, dolazi do značajnog pada realnih ličnih dohodaka po svim vrstama delatnosti. Po nekima to čak ugrožava i ono što se naziva minimumom za egzistenciju i da se došlo do one „kritične granice" kod radnika sa malim ličnim dohocima. Posebno se to odnosi na objektivno težu ekonomsku situaciju porodica sa niskim prihodima koje nemaju dopunske zarade i po pravilu ne raspolažu značajnim uštedama, mogućnostima zaduživanja, a ne pripadaju tzv. mešovitim domaćinstvima (koja se delom snabdevaju hranom sa sopstvenog imanja i stanuju u sopstvenim kućama.[14]) Da li će to biti zajemčeni lični dohodak, prosečan lični dohodak ili neki drugi iznos dohotka (koji se neće zahvatati fiskalnim prihodima), nije stvar samo poreske politike već i društva u celini (a naročito ekonomsko—socijalne politike).Ovaj iznos trebalo bi prilagođavati konkretnim uslovima života u pojedinim sredinama a ako je potrebno i diferencirano zavisno od nivoa uzrasta dece, okolnosti da li su na redovnom školovanju ili ne i drugih momenata.

D. PORESKO—TEHNIČKI ASPEKT OSNOVICE

Osnovica dažbina spada u one elemente dažbina čije utvrđivanje nije ni malo jednostavno. Ovaj poresko—tehnički aspekt osnovice ogleda se u činjenici što je izuzetno složeno njeno obračunavanje kao npr,

---

[14]) Janković, N.: Aktuelni problemi životnog standarda, Socijalna politika 11—12/1981, Beograd, str. 11

kako utvrditi visinu rashoda (troškova) koji su učinjeni radi ostvarenja prihoda, kako tretirati lične i porodične okolnosti obveznika dažbina i sl.

Postupak koji obavljaju poreski organi da bi se utvrdila poreska osnovica i na osnovu nje poreska obaveza naziva se razrez poreza. U stvari zavisno od vrste dažbina i osnovica se različito obračunava. Kada se porezi ne razrezuju prema bruto dohotku, prometu ili imovini, važni su odbici koji se priznaju iz razloga troškova, ali i neoporezovanog iznosa (u našem poreskom sistemu kod poreza na ukupan prihod).

Prvi uslov za obračunavanje stvarne osnovice, bez obzira na način njenog utvrđivanja (prema podacima iz poslovnih knjiga, na osnovu podataka koje prikuplja poreski organ ili upoređenjem) jeste da se utvrdi ukupan prihod a zatim obračuna dohodak obveznika. U fiskalnim sistemima skoro svih zemalja osnovicu poreza na dohodak predstavlja ukupan prihod koji se umanjuje za troškove koji su potrebni da bi se taj prihod ostvario. Ukupan prihod predstavlja ukupnu realizaciju proizvoda i usluga koja je ostvarena u godini za koju se utvrđuje osnovica. Znači da u ukupan prihod ulazi jednogodišnji iznos svih naplaćenih naknada za prodatu robu i za izvršene usluge.

Troškovi koji se odbijaju imaju dve karakteristike: da su učinjeni radi ostvarenja ukupnog prihoda i da su nužni (neophodni) kako bi se on ostvario. U poreskim sistemima mnogih zemalja postoji zakonska prezumcija koji troškovi mogu biti nužni za ostvarenje ukupnog prihoda, pa se moraju odbiti od tog prihoda. Takvi troškovi nazivaju se „odbitnim stavkama" a odbijanje ovih izdataka naziva se sistem dedukcije. Međutim izbor takvih troškova nije lako izvršiti pre svega zbog same karakteristike troškova da moraju biti nužni. Jedno shvatanje može imati zakonodavac a drugo poreski obveznik za koga nužni mogu biti i troškovi domaćinstva, u slučaju teške bolesti, smrti i sl. jer i oni su „nužni", nezavisni od njegove volje. Izdatke ove vrste ne priznaju baš svi poreski sistemi, što je slučaj i sa našim.

U praksi utvrđivanje ovih izdataka je za poreske organe složen posao jer i pored ovih zakonskih prezumcija, oni utvrđuju troškove radi odbijanja za svaki konkretan slučaj. Obično se kao nužni smatraju troškovi proizvodnje i vršenja usluga, troškovi režije i drugi izdaci poslovanja (materijalni troškovi) u godini za koju se utvrđuje stvarna osnovica, i to u delu koji se odnosi na iznos naplaćene naknade za prodatu robu i izvršene usluge. U nekim poreskim sistemima priznaju se i kamate po dugovima (svi pasivni interesi), plaćeni porezi, iznosi osiguranja od rizika, amortizacija osnovnih i obrtnih sredsata i dr. Prema tome, od ukupnog prihoda odbijaju se troškovi poslovanja u pravom smislu i neki izdaci koji nisu u neposrednoj vezi sa proizvodnom delatnošću odnosno radom obveznika.

Da bismo ilustrovali karakter odnosa pojedinih poreskih sistema u pogledu priznavanja izdataka, navešćemo sistem dedukcije u poreskom sistemu SAD, jer se on dosta liberalno odnosi prema ovim izdacima. Poreska obaveza obuhvata sve prihode koji čine ukupan dohodak po odbitku određenih iznosa, na koje poreski obveznik ima pravo jer su određenim trajnim ili privremenim oslobođenjima vezani uz ličnost po-

obvezniku je bilo dopušteno da odbije 600$ za sebe i dodatnih 600$ za tzv. lična oslobođenja (personal exemptions). Od 1948. do 1969. godine obvezniku je bilo dopušteno da odbije 600 za sebe i dodatnih 600 za svakog izdržavanog člana. Ako je obveznik ili njegova supruga, bio stariji od 65 godina ili slep, postojalo je dodatno oslobođenje od 600$ za svakog od njih. Ova lična oslobođenja često su branjena razlozima da ona predstavljaju minimum prihoda koji je potreban za život i da pravičnost zahteva da budu isključeni iz oporezivanja (osnovice). Iznos ličnog oslobođenja bio je povećan na 750$ od 1970. do 1973. godine.[15])

Novo zakonodavstvo u ovoj zemlji postepeno napušta princip „ostvarenog dohotka" (adjusted gross income) kao osnovicu za oporezivanje u korist nove osnovice koju čini „raspoloživ dohodak" (taxable personal income). U ukupan dohodak ne ulaze troškovi alata, kancelarijski troškovi, troškovi premeštaja (što nije slučaj sa troškovima putovanja na posao), troškovi obrazovanja ako su uslov da se sačuva posao (ali ne i oni koji su učinjeni radi usavršavanja za bolji posao).[16]) Pored navedenih ličnih oslobođenja, obveznik ima pravo da odbije od ukupnog dohotka i lične odbitke (personal deductions) odnosno lične izdatke (personal expenditures). Veći odbici odnose se na plaćene kamate, izdatke za zdravstvenu zaštitu (ako su ovi izdaci iznosili više od 3% „ukupnog" dohotka), razna davanja humanitarnim organizacijama i plaćeni porezi. Manji odbici obuhvataju razne gubitke (za svaku štetu iznad 100$), troškove čuvanja dece i neke druge odbitke.[17]) Prema mišljenju jednog američkog autora nema odgovarajućeg objašnjenja da bi se opravdali neki od ovih ličnih odbitaka. Mnogi od njih bili su dopušteni još od uvođenja poreza na dohodak. Pre nego što se odredi „dohodak" dedukciju bi trebalo dopustiti samo za izdatke nužne radi ostvarenja dohotka. Izuzetak od ovog pravila trebalo bi učiniti za neuobičajene lične troškove koji prouzrokuju oskudicu kad su dohoci niski.[18]) Umesto navedenih izdataka obveznik ima pravo da traži tzv. standard deduction koja iznosi 15% od ukupnog dohotka s tim da ovaj paušalni odbitak ne može iznositi više od 2.000$.[19])

Da bi se troškovi priznali i odbili od osnovice moraju biti pojedinačno iskazani u redovnoj godišnjoj prijavi obveznika i dokazani odgovarajućim ispravama. U slučaju da obveznik ne učini verodostojnim ove troškove, poreski organ ih utvrđuje po službenoj dužnosti (u našem poreskom sistemu prema tzv. normativima troškova). Potrebni troškovi mogu se utvrditi i upoređenjem sa troškovima drugih obveznika odgovarajuće delatnosti.

Prema našim pozitivnim poreskim propisima, pored materijalnih troškova u užem smislu od ukupnog prihoda odbijaju se i drugi troškovi

---

[15]) Davie, B. F. — Ducombe, B. F.: Public Finance, Halt Rinehart and Winston, Inc. New York, 1972. str. 295

[16]) Isto, str. 294

[17]) Oood, R.: The Individual Income Tax, The Brookinds Institution, Washington, D. C. 1964, str. 153

[18]) Pechman, J. A.: Federal Tax Policy, The Broookings Institution,, Washington, D. C. 1966, str. 76

[19]) Davie, B. F. — Duncombe, B. F.: citirano delo, str. 298

delatnosti (odbitne stavke). Kao troškovi priznaju se: vrednosti utrošenog osnovnog, pomoćnog i pogonskog materijala; isplaćeni lični dohoci za korišćenje dopunskog rada drugih lica (u visini iznosa prijavljenog zajednici zdravstvenog osiguranja); troškovi redovnog održavanja mašina i alata; amortizacija mašina, alata i uređaja; zakupnina za poslovne prostorije; opšti troškovi režije, kao što su: kancelarijski troškovi, ptt troškovi, troškovi za ogrev, osvetljenje, čišćenje poslovnih prostorija; troškovi prodaje proizvoda; putni troškovi; porez i takse kao i doprinosi plaćeni privrednim komorama.[20]) Tako se sistem dedukcije sastoji u redefinisanju ostvarenog dohotka što vodi subjektivizaciji osnovice i subjektivizaciji poreskog zahvatanja. Međutim naše poresko zakonodavstvo nije dovoljno istaklo subjektivne okolnosti obveznika i troškove vezane za te okolnosti pod kojima živi i radi obveznik, kako bi se ti troškovi mogli odbiti od ukupnog prihoda prilikom utvrđivanja stvarne osnovice. Takođe ne priznaju se ni troškovi domaćinstva koji mogu dosta umanjiti dohodak obveznika, jer se priznaju samo troškovi vezani za poslovnu delatnost. Na taj način odstupa se u stvari od „subjektivizacije" poreskih prihoda.

Pored navođenja izdataka koji se mogu odbiti (sistem dedukcije)) poreski zakoni obično navode i izdatke koje obveznici često u uverenju da smanjuju njihov stvarni dohodak odbijaju, ali ih zakon ne priznaje, odnosno dodaje osnovici. Takvi izdaci nazivaju se »pribitnim stavkama« a njihovo pribrajanje (dodavanje) osnovici naziva se sistem majoracije. U stvari ovde je zakon negativnom definicijom odredio izdatke koji, mada imaju karakter troškova učinjenih radi ostvarivanja ukupnog prihoda, ne mogu biti odbijeni, već se moraju uračunati u ukupan prihod. Pored navedenih troškova domaćinstva koji se smatraju dodatnim ili „pribitnim" stavkama, navode se još i: vrednost rada obveznika i članova njegovog užeg domaćinstva, ako sa njima nije zasnovao radni odnos, kao i iznosi plaćeni na ime socijalnog osiguranja za ta lica; pokloni i neugovorene nagrade zaposlenim licima na koje nisu obračunate i naplaćene društvene obaveze; kamate na sopstvena osnovna i obrtna sredstva obveznika; plaćeni porez od delatnosti; iznosi koje obveznik upotrebi za povećanje svojih osnovnih i obrtnih sredstava ili za otplatu duga; gubici iz ranijih godina.[21]) Iz ovoga vidimo da postoji i jedna nelogičnost koja se ogleda u nepriznavanju nekih plaćenih poreza, što vodi primeni načela „porez na porez".

Problem dedukcije i majoracije pojavljuje se i kod oporezivanja dohotka udruženog rada. Ovde su iz osnovice isključeni oni elementi koji se po prirodi stvari ne mogu uračunati u dohodak, što je slučaj sa zakonskim i ugovornim obavezama, zajmovima i nekim drugim zakonom utvrđenim izdvajanjima (zavisno od republičkog zakonodavstva odn. pokrajinskog).[22]) S druge strane, redefinisanom dohotku dodaju se

---

[20]) Čl. 32 Zakonima o porezima građana (Sl. glasnik SRS br. 27/77)

[21]) Čl. 82 Zakona o porezima građana (»Narodne novine SRH, br. 53/77)

[22]) Po Zakonu o porezu iz dohotka organizacija udruženog rada SR Srbije (»Sl. glasnik SRS«, br. 54/77)

„pribitne stavke" od kojih je najvažnija uvećana amortizacija, s tim da je i amortizacija različito rešena.

Iz svega navedenog može se zaključiti da sistemi dedukcije i majoracije kombinovani sa raznim poreskim olakšicama i oslobođenjima, pokušavaju da u sistem oporezivanja unesu što više elemenata na osnovu kojih se može sigurnije i preciznije odrediti realna poreska snaga obveznika (osnovica dažbina).

Mileva Urošević
assistant

QUELQUES ASPECTS DU FONDEMENT DES IMPOSITIONS

Résumé

Dans l'anticle est examiné, sous des aspects différents, le fondement en tant qu'élément essentiel des impositions. L'aspect juridique découle de la réglementation normative du fondament oú la loi distingue le fondement général (abstrait) et le fondement concret. La nature juridique de cet élément se manifeste aussi dans le fait que par la détermination du fondament s'établit le rapport juridique déterminé (juridico—administratif) entre l'Etat (le fisc) et le contribuable. Le caractére de ce rapport fiscal change progressivement à cause des prémisses fondamentales de notre système socio—économique et politique, dans le sens de l'intégration d'un cercle de plus en plus larde de travailleurs et de citoyens dans le processus des décisions relatives à la satisfaction des besoins sociaux généraux.

Par le rassemblement adéquat du fondement peuvent être réalisés les buts économico—politiques déterminés de l'imposition (l'aspect économico—politique du fondement). Par le rassemblement réel de la force économique (le fondement de l'imposition) et en tenant compte des conditions de la gestion des affaires du contribuable (par les déductions) on peut avec la participation des autres éléments (en particulier par le taux) exercer l'influence sur la capacité reproductive et accumulative de lااéconomie, la productivitê du travail, l'égalité et l'uniformité du contribuable dans la soumission aux obligations fiscales.

Dans le cadre de l'aspect socio—politique on n'examine pas la politique de la société par rapport à la famille mais comment le fondement déterminé se reflète sur les conditicns de vie de la famille. Dans les systémes fiscaux contemporains existent des modèles différents de l'imposition de la famille (les forces économiques globales) et la détermination différente du fondement dans chacun d'eux se reflète inégalement sur le traitement fiscal de la famille. A l'occasion de la détermination de la base de l'imposition, l'Etat ne s'attribue pas une partie déterminée du revenu pour des raisons socio—politiques. C'est le minimum d'existence qui dans notre systéme fiscal n'est pas résolu d'une manière adéquate dans l'imposition fondamentale.

L'aspect technico—fiscal du fondement se reflète dans l'application des systémes déterminés du règlement du fondement (les systèmes de déduction et de majoration) qui exercent l'influence sut la subjectivité de l'opération fiscale.

ALEKSANDAR ĆIRIĆ
asistent Pravnog fakulteta

PRIVREDNI ZNAČAJ I PRAVNO REGULISANJE TURIZMA

I PRIVREDNI ZNAČAJ TURIZMA

Turizam, kao privredna delatnost, ima višestruki uticaj na brojne oblasti društveno-ekonomskog života pojedinih zemalja i čitave ljudske zajednice. Ističe se značaj turizma koji prevazilazi privredno-ekonomski značaj za pojedine zemlje i narode. Svetski turizam je postao vitalna snaga mira i intelektualni temelj međunarodnog razumevanja i međuzavisnosti. Prema Deklaraciji o svetskom turizmu,[1] turizam je delatnost koja je bitna za život naroda, i to zbog njegovih direktnih učinaka u socijalnom, kulturnom, edukativnom i ekonomskom sektoru svake zemlje i društva, kao i njihovim međunarodnim odnosima.

Mi ćemo se zadržati na značaju turizma kao privredne delatnosti i njegovom uticaju na nacionalnu privredu i međunarodnu trgovinu u kojima čini važan faktor svetskog razvoja. Pri tome polazimo od činjenice da nasuprot turistima, kao korisnicima turističkih usluga, stoje organizacije turističke delatnosti čijom se aktivnošću udovoljava turističkim potrebama pojedinaca uz ostvarenje značajnih privrednih rezultata.

Sa pojavom putovanja javila se i potreba za izvesnom pomoći da se putovanja lakše pripreme i obave. Pored turista javljaju se i drugi subjekti turističkog prometa, kao što su turističke agencije, saobraćajno-turističke i turističko-ugostiteljske organizacije itd. Svi ti subjekti izrasli su u primarne nosioce delatnosti turističkog privređivanja, a time i u nosioce dela delatnosti privrede u celini.

Turizam podmiruje potrebe kretanja i boravka van mesta domicila, kako domaćih tako i inostranih turista. U tom smislu govori se o domaćem i inostranom turizmu. Pod turističkim prometom podrazumeva se promet domaćih i stranih turista iskazan u broju turista (posetilaca) i broju noćenja. Pri tome se ostvareni broj posetilaca raščlanjuje na domaće i strane turiste, a takođe i broj ostvarenih noćenja.[2]

Pružanje turističkih usluga stranim turistima predstavlja poseban vid ekonomske razmene receptivne turističke zemlje (zemlja u kojoj se obavljaju i čiji privrednici pružaju turističke usluge stranim turistima) sa zemljama porekla korisnika usluga (inicijalne turističke zemlje). Tro-

---

[1] Deklaracija o svetskom turizmu (»Manilska deklaracija« A), tačka 1 dakt.

[2] Detaljnije o ovome videti: Štambuk dr Milko, Pojmovi i termini u turizmu na temelju naših propisa o regulisanju ove djelatnosti, »Turizmologija«, br. 10/1979. str. 41.

škovi inostranih turista koji nastaju korišćenjem usluga, kupovinom robe i drugih proizvoda u vezi sa turističkim boravkom, obračunavaju se pretežno u inostranim sredstvima plaćanja. U tom smislu se prihodi receptivne turističke zemlje, ostvareni po tom osnovu smatraju delom ukupnog deviznog priliva. Kada je reč o inostranom turizmu, treba istaći da je on jedan od najrentabilnijih vidova izvoza sa posebnim specifičnostima. Te specifičnosti se ispoljavaju u pojavi suprotnoj tradicionalnom odnosu po kome je roba usmerena prema kupcu. U prisustvu smo odnosa koji nastaju zahvaljujući dolasku »inostranog kupca« po »robu« određene zemlje u kojoj se odvija i sama potrošnja[3] Na taj način se preko turizma izvozi »roba« nematerijalne prirode, koja se bez turističkog prometa ne bi mogla ni prodati.[4] Veći deo turističke potrošnje uslovljen je kretanjem korisnika, a sastoji se iz troškova prevoza, smeštaja, ishrane, usluga turističkih agencija, komunalnih službi, uslužnih službi iz kulture, trgovine, osiguranja i brojnih drugih delatnosti. Uz to, turizam čini dostupnim i upotrebljivim prirodna dobra koja nisu proizvedena i u kojima ne stoji uložen ljudski rad. On omogućava njihovo ekonomsko korišćenje, čime obogaćuje privredu i donosi joj prihode koje nije mogla animirati nijedna druga privredna grana ili delatnost. Turizam, dakle, utiče na »preobražaj prirodnih, generički slobodnih i ekonomski indiferentnih dobara u privredno specifična korisna dobra i na uključivanje neprivrednih delatnosti u privredni ciklus.[5] Plaćanja turističkih usluga se najčešće obavljaju sa momentom pružanja usluga, mada često i unapred. To omogućuje smanjenje rizika od nenaplaćenih potraživanja.

Navedene prednosti, koje pruža turizam, omogućavaju turističko-receptivnim zemljama da se znatno lakše, nego što bi uspele izvozom pojedinih vrsta robe i drugih usluga, uključe u međunarodnu podelu rada. Jugoslavija pripada tipu receptivnih turističkih zemalja i ubraja se u red petnaest turistički najrazvijenijih zemalja sveta.[6] Sa druge strane, industrijski razvijene, inicijalne zemlje, vide interes u turističkoj potrošnji svojih građana u drugim zemljama, pogotovo onim koje su privredno nerazvijene ili nedovoljno razvijene. Ostvarivanjem deviznog priliva iz turizma, te zemlje stiču platežnu sposobnost za eventualnu kupovinu skupe indutsrijske robe, investicione opreme i druge vrste robe i usluga.[7] Usmeravanjem dela deviznog odliva u inostranu turističku potrošnju svojih građana, inicijalne i industrijski visoko razvijene zemlje obezbeđuju uslove za plasman dela svoje industrijske proizvodnje.[8]

---

[3] Baudin Luis, Traité d'Economie Politique, vol. II, Paris, 1954. str. 38.

[4] Devčić dr Zdenka, Analiza inozemnog turizma u Jugoslaviji i njegovih reperkusija na jugoslovensku privredu, Disertacija, Zagreb, 1973, str. 19.

[5] Festić dr Mustafa, Turizam — nova dimenzija savremene privrede, referat sa Savetovanja na temu »turizam, značajan faktor društveno-ekonomskog razvoja Jugoslavije, Split, 1976. god.

[6] Stanković dr Stevan, Turizam Jugoslavije, »Međunarodna politika«, br. 774/1981, str. 30.

[7] Računa se da je u 1978. godini 22 miliona i 280 hiljada građana SAD putovalo u inostranstvo i ostvarilo potrošnju od preko 13 milijardi dolara.

[8] Kabiljo dr Jelena, Turizam — faktor razvoja svetske privrede i međunarodne razmene, »Problemi spoljne trgovine«, br. 1—2/1979. god. str. 111.

Domaći turizam doprinosi poboljšanju nacionalne privredne ravnoteže preraspodelom nacionalnog dohotka i njegovim prelivanjem iz ekonomski jače u ekonomski slabije razvijena područja zemlje.

Ukupni privredni rezultati turizma dobijaju u značaju procesom omasovljenja turističkih kretanja. Razvoj turizma u Jugoslaviji svrstan je u osnovna pitanja materijalnog razvoja od interesa za celu zemlju. U tom smislu se u Osnovama zajedničke politike dugoročnog razvoja SFRJ do 1985. godine turizam tretira kao kompleks delatnosti na čijoj se međusobnoj povezanosti zasnivaju pravci i smernice njegovog razvoja. Uz potenciranje zahteva za razvoj masovnog turizma, valja ukazati na poseban značaj i uticaj turizma na:

a) iskorišćavanje različitih privrednih i neprivrednih resursa pojedinih zemalja (saobraćaj, ugostiteljstvo, uslužne delatnosti, sport, zdravstvo, kultura, nauka, umetnost, prirodne lepote i dr.);

b) spoljnotrgovinsku razmenu i uravnoteženje platnih bilansa pojedinih zemalja;

c) uključivanje celokupne svetske privrede u međunarodnu podelu rada;

d) uspostavljanju novog međunarodnog ekonomskog poretka, koji bi doprineo ublažavanju i odstranjenju sve većeg ekonomskog jaza između razvijenih i zemalja u razvoju;

e) zapošljavanje i standard stanovništva;

f) međusobnu saradnju svih zemalja, bez obzira na njihovo društveno-ekonomsko uređenje, i poboljšanje kvaliteta života stvaranjem boljih životnih uslova za sve narode sveta.

Turizam može da ostvari navedene rezultate i uticaje odgovarajućim sistemom organizacije u skladu sa pravnom reglementacijom na nacionalnom i međunarodnom planu. Zbog toga ćemo, kroz dalje izlaganje, posvetiti pažnju izvorima prava koji uređuju turističko privređivanje i koji čine nadgradnju nad neposrednim društvenim odnosima nastalim u obavljanju turističke delatnosti.

II IZVORI PRAVA

Turistička privredna delatnost je deo složenih društvenih odnosa koji pretpostavlja odgovarajuće pravno regulisanje. Međutim, bez obzira na složenost i širinu delokruga turističke delatnosti, u toj oblasti još uvek nema izvora prava u odgovarajućem opsegu. U sadašnjoj fazi razvoja turizma, čak i zemlje iz reda turističkih velesila imaju relativno prosto, nerazvijeno, jednostrano profilirano i nekodifikovano turističko zakonodavstvo.[9] Turističko zakonodavstvo svih zemalja u svetu predstavlja skup nepovezanih i fragmentarnih propisa različitog karaktera koji zadiru u brojna područja. Nijedna zemlja na svetu nema kodeks turističkog zakonodavstva, a ono samo je mlado i bez pravne istorije.

[9] Vukićević dr Momčilo, Pravna regulativa kao deo sistema mera savremene turističke politike, referat sa savetovanja na temu »Turizam — značajan faktor društveno-ekonomskog razvoja Jugoslavije«, Split, 1976. godine.

Međunarodni karakter turizma uslovljava objektivizaciju i standardizaciju pravnih pravila kojima se reguliše pružanje turističkih usluga. Normativna delatnost na međunarodnom planu otežana je stanjem u nacionalnim zakonadvstvima pojedinih zemalja. To stanje umnogome čini tehničke, a ponekad i stvarne probleme pri izradi međunarodnih konvencija i drugih pravila, budući da često nema nikakvih formalnih osnova na kojima bi se ovi propisi mogli osloniti.[10] Uprkos svim teškoćama, uz pomoć i rad međunarodnih organizacija postepeno dolazi do unifikacije pravila o pojedinim pitanjima, pa i do pojave jednobrazne regulative.[11]

Obzirom na sadržaj propisa koji regulišu odnose u turizmu Jugoslavije, naše turističko zakonodavstvo se može podeliti na tri oblasti: a) propisi o regulisanju turističkog prometa (evidencija prebivališta i boravka gostiju, evidencija o putnim ispravama, kretanju, boravku i zdravstvenoj zaštiti stranih državljana, pravno regulisanje prevoza, graničnog prelaza, plaćanja boravišnih taksi i dr.); b) propisi o turističkoj delatnosti i c) propisi o spoljnotrgovinskom režimu pružanja turističkih usluga. Od značaja za turizam jesu i brojni drugi propisi koji regulišu odnose u pojedinim privrednim i vanprivrednim granama. Turizam se ne može zamisliti bez pružanja usluga prevoza, smeštaja i ishrane, proizvodnje i prodaje robe, osiguranja, PTT usluga i čitavog niza drugih usluga. Takva mnogoresorna struktura usluga turističkog karaktera pričinjava brojne teškoće i kod izučavanja propisa o regulisanju turističke delatnosti.[12] Sama potreba izučavanja izvora prava, kojima se reguliše turistička delatnost, uslovljena je potrebom za saznanjem koju pravnu normu treba primeniti na društvene odnose koji nastaju u inostranom i domaćem turističkom prometu. Izvori prava istovremeno mogu biti i predmet posebnog izučavanja.[13]

Izvori domaćeg zakonodavstva stvaraju opšte pravne okvire za pravno uređenje turističkih privrednih odnosa. Posebno su značajni izvori prava domaćeg zakonodavstva koji regulišu ekonomske odnose sa inostranstvom, čiji jedan deo čine odnosi međunarodnog turističkog prometa.

Izuzetan značaj za regulisanje odnosa u savremenom turizmu imaju autonomni pravni izvori, kako međunarodnog, tako i nacionalnog karaktera.[14] Mi ćemo se zadržati na izvorima domaćeg zakonodavstva,

---

[10] Vanderperen Willem, Study for a Draft International Convention on the Travel Agencies, in Travel Agents and Travellers, »Europen Transport Law«, Ontwerpen, 1968, str. 23.

[11] Bliže o ovome videti: Dragašević dr Momir, Pravni odnosi između hotelijera, gosta i putničke agencije, »Savremena administracija, Beograd, 1973. godine, str. 17.

[12] Nikolić mr Miodrag, Informativno vodička služba u turizmu, (važnije odredbe propisa o informisanju turista), skripta, Beograd, 1980. god.

[13] Goldštajn dr Aleksandar, Obvezno pravo, prva knjiga, II izmenjeno i dopunjeno izdanje, »Informator«, Zagreb, 1979, str. 89.

[14] O značaju autonomnih pravnih izvora sve više se govori u domaćoj i stranoj literaturi: Kapor dr Vladimir, Kategorija materijalnih pravila koje primenjuje međunarodna trgovačka arbitraža, Referat sa Savetovanja o spoljnotrgovinskoj arbitraži, Beograd, 1964; Aleksandar Goldštajn, Pravo međunarodne kupoprodaje I, Zagreb, 1963, str. 68; Goldman B. Le droit des sociétés Internationales, Journal du droit international, 1963, page 320.

koji imaju turistički karakter, kao i na opštim pravnim izvorima koji su od značaja za regulisanje turističke delatnosti. Posebno mesto zauzimaju izvori autonomnog turističkog prava, koje smo napred pomenuli. O izvorima prava koji se odnose na regulisanje turističkog prometa neće biti reči, obzirom da oni ne regulišu odnose neposrednog turističkog privređivanja.

1. Izvori prava koji potiču iz domaćeg zakonodavstva

1.1. Savezni propisi

Pravna reglementacija turizma u Jugoslaviji je u velikom raskoraku sa razvojem domaćeg i inostranog turističkog prometa. Na saveznom nivou ne postoji nijedan sistemski zakon koji bi bliže regulisao bar deo materije o turističkoj privrednoj delatnosti. Federacija je, do ustavnih amandmana iz 1971. godine, bila nadležna za donošenje osnovnih propisa o ugostiteljskoj i turističkoj delatnosti.[15] Danas je to pitanje, na saveznom nivou, određeno opštim okvirima i pravnim mogućnostima koje proističu iz Ustava SFRJ, Zakona o udruženom radu, Zakona o obaveznom udruživanju rada i sredstava, Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom i drugih propisa donetih na toj pravnoj podlozi. Neke aspekte pravnog regulisanja poslovnih (ugovornih) odnosa subjekata turističkog prometa, po prvi put, uređuje Zakon o obligacionim odnosima. Zadržaćemo se na pojedinim od izvora ukazujući na odredbe koje su od značaja za pozitivno-pravno regulisanje turističke delatnosti.

1.1.1. Ustav SFRJ.[16]— Iz Ustava SFRJ proizilaze određene obaveze Federacije, kao društveno-političke zajednice, u oblasti turizma. Federacija uređuje osnove sistema društvenih planiranja i utvrđuje društveni plan Jugoslavije (čl. 281. st. 5. alineja 1.). Tako je Društvenim planom Jugoslavije za period od 1976—1980. godine, turizam svrstan u prioritetnu granu privrede. Isti tretman je dat turizmu i u Nacrtu društvenog plana za period od 1980—1985. godine. Na osnovu ovlašćenja iz Ustava (čl. 291. st. 14.), Federacija preko Saveznog zavoda za statistiku vrši praćenje, beleženje i vrednovanje rezultata turističkog prometa.

Za turističku delatnost su od značaja odredbe Ustava koje ovlašćuju Federaciju da uređuje pojedina pitanja koja se odnose na sve privredne i druge delatnosti. Na osnovu čl. 281. st. 4—10. Ustava, Federacija je ovlašćena da uređuje: osnove obligacionih odnosa u oblasti prometa robe i usluga; osnove odnosa kojima se obezbeđuje jedinstvo jugoslovenskog tržišta; platni promet u zemlji i sa inostranstvom; mere zaštite od nelojalne konkurencije; carinski sistem; osnove pravnog po-

---

[15] Godine 1965, donet je Osnovni zakon o ugostiteljskoj delatnosti (»Sl. list SFRJ«, br. 8/1965, 10/65, 15 i 30/68.) na kome su se zasnivali ostali propisi važni za delatnost turističko-ugostiteljskih i ugostiteljskih privrednih i drugih organizacija. Posle donošenja Ustavnih amandmana, Zakon je prestao da važi, osim njegovih članova 24. st. 1, 26. st. 1. i čl. 35.

[16] »Sl. list SFRJ«, br. 9/1974. god.

ložaja i poslovanja organizacija udruženog rada; kontrolu prometa robe i usluga preko državne granice; boravak i zaštitu stranaca u Jugoslaviji. U nadležnost Federacije spada i regulisanje odnosa iz političkih, ekonomskih i drugih veza sa drugim državama i međunarodnim organizacijama. Od kvaliteta tih odnosa umnogome zavisi razvoj inostranog turizma Jugoslavije. Federacija, preko nadležnih organa, zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izveštaje međunarodnih ugovora i drugih sporazuma.

Federacija, u skladu sa datim joj pravima i dužnostima Ustavom SFRJ, uređuje i čitav niz drugih pitanja koja mogu biti od značaja za turističko privređivanje.

1.1.2. Zakon o udruženom radu.[17] Donošenjem Zakona o udruženom radu došlo se do novih načina oblikovanja samoupravnih odnosa u privredi. Jedna od osnovnih intencija Zakona usmerena je na ostvarivanje vladajućeg položaja radnika u odnosima samoupravno-demokratske povezanosti — uzajamne zavisnosti, odgovornosti i solidarnosti u osnovnoj i drugoj organizaciji udruženog rada, drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama i društvu u celini (čl. 1. Zakona). U vezi sa ostvarivanjem takvog cilja, Zakon o udruženom radu reguliše: odnose u sticanju i raspoređivanju dohotka i čistog dohotka, međusobne radne odnose radnika u udruženom radu, odnose u vezi sa zaštitom prava radnika, pitanja o upravljanju društvenim sredstvima, problematiku povezivanja ličnog rada i njegovog uključivanja u sistem samoupravnog udruženog rada, načine i oblike samoupravnog organizovanja udruženog rada, načine i oblike samoupravljanja radnika u udruženom radu, problematiku o društvenim dogovorima, samoupravnim sporazumima i drugim samoupravnim opštim oktima, pitanja društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine itd.

Izričitih odredbi o turističkoj delatnosti u Zakonu o udruženom radu nema. Međutim, organizacija i rad subjekata turističke privrede moraju biti u skladu sa principima Zakona koji predstavljaju bližu razradu ustavnih načela.

1.1.3. Zakon o prometu robe i usluga sa inostranstvom. — Osnovi sistema spoljnotrgovinskog poslovanja utvrđeni su u Zakonu o prometu robe i usluga sa inostranstvom.[18] Njime se predviđaju uslovi pod kojima se vrši promet robe i usluga sa inostranstvom, uslovi poslovanja osnovnih i drugih organizacija udruženog rada, kao i međusobna saradnja organizacija udruženog rada pri vršenju spoljnotrgovinskog prometa.[19]

Zakon u svojim posebnim delovima reguliše pitanja izvoza i uvoza robe, s jedne, i pitanja spoljnotrgovinskog prometa usluga, sa druge strane. Obzirom da se turistička delatnost prevashodno odnosi na pružanje usluga, Zakon u svom drugom delu, kroz tri člana, govori o turističkim poslovima sa inostranstvom (čl. 58—60). U članu 58. sadržane su odredbe o uslugama koje se smatraju turističkim poslovima sa inostranstvom. Pri tome Zakon vrši nabrajanje samo najvažnijih poslova koje se smatraju spoljnotrgovinskim turističkim uslugama.

---

[17] »Sl. list SFRJ«, br. 3/1976. god.
[18] »Sl. lits SFRJ«, br. 15/1977. god.
[19] Videti član 1. Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom.

Uvažavajući specifičnosti turističke delatnosti koje se posebno ispoljavaju kod izvoza turističkih usluga (»izvoz na licu mesta«), Zakon predviđa mogućnost pružanja pojedinih usluga stranim korisnicima i od strane organizacija udruženog rada koje nisu registrovane za obavljanje međunarodnog turističkog prometa.[20]

Dakle, pored toga što sadrži pojedine odredbe o turističkoj delatnosti, značaj Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom sastoji se u regulisanju režima spoljnotrgovinskog prometa robe i usluga, čiji jedan deo čini inostrani turizam Jugoslavije. U tom smislu delatnost organizacija turističke delatnosti, u spoljnotrgovinskom prometu, podleže režimu izvoza i uvoza prema Zakonu o prometu robe i usluga s inostranstvom.

1.1.4. Zakon o obaveznom udruživanju rada i sredstava. — Zakon o obaveznom udruživanju rada i sredstava organizacija udruženog rada koje se bave prometom robe i usluga sa proizvodnim organizacijama (Zakon o obaveznom udruživanju rada i sredstava)[21] predstavlja razradu i konkretizaciju ustavnih načela (čl. 43. Ustava), Zakona o udruženom radu i drugih propisa (Zakon o prometu robe i usluga sa inostranstvom[22]), koji regulišu ovu materiju. Zakonom se predviđa u kojim slučajevima i pod kojim uslovima prometne organizacije obavezno udružuju rad i sredstva sa proizvodnim organizacijama, način i oblik udruživanja rada i sredstava, način odlučivanja o zajedničkom poslovanju i zajedničkom snošenju rizika i utvrđivanju načela raspodele zajednički ostvarenog dohotka.[23]

Odredbe Zakona o obaveznom udruživanju odnose se i na prometne organizacije koje obavljaju poslove prometa za proizvodne organizacije sa kojima su udružene u radnu ili složenu organizaciju udruženog rada, poslovnu zajednicu ili u drugi statusni oblik udruživanja rada i sredstava.

Kada je reč o turističkoj delatnosti, Zakon predviđa obavezu udruživanja rada i sredstava radi zajedničkog poslovanja osnovne prometne organizacije koja se bavi poslovima posredovanja u turističkom prometu sa inostranstvom, sa osnovnom proizvodnom organizacijom sa kojom trajnije posluje. Zakon uslovljava obavljanje turističkog posredovanja sa inostranstvom činjenicom udruživanja. Sasvim se opravdano smatra da će osnovne karakteristike daljeg razvoja organizacija udruženog rada turističke delatnosti biti upravo uslovljene načinom primene Zakona o obaveznom udruživanju rada i sredstava.[24]

1.1.5. Zakon o obligacionim odnosima. — Neposredni poslovni odnosi između subjekata turističkog prometa najčešće su bili regulisani uzanama i poslovnim običajima. Poseban značaj za tu oblast ima stupanje na pravnu snagu Zakona o obligacionim odnosima.[25] Njegovim

---

[20] Videti član 59. i čl. 60. Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom.

[21] »Sl. list SFRJ«, br. 66/1980. god.

[22] Videti član 8. Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom.

[23] Videti član 2. Zakona o obaveznom udruživanju rada i sredstava.

[24] Bliže o tome: Šimić mr Anđelko, Društveno-ekonomski uslovi rada i razvoja turističkih organizacija u Jugoslaviji, referat sa simpozijuma »Kvalitet u poslovanju turističkih agencija«, Beograd, 1981, str. 15.

[25] Zakon o obligacionim odnosima je stupio na snagu 1. 10. 1978. godine.

donošenjem po prvi put se, u našem pravu, zakonski regulišu pojedini ugovori o pružanju turističkih usluga.[26] Ta činjenica će uticati na izbegavanje problema sa inostranim privrednicima u pogledu ugovaranja i primene nadležnog prava. Naime, do donošenja Zakona, inostrani partneri su, zbog neizvesnosti o pravnim pravilima koja su kod nas važila na području obligacija, odbijali da ugovaraju i prihvataju nadležnost jugoslovenskog prava. Naše organizacije udruženog rada su bile prisiljene da kao merodavno priznaju neko strano pravo i u situacijama kada bi, prema konkretnim okolnostima, bila logična primena domaćeg prava.

Svrha Zakona o obligacionim odnosima je, u načelu, dvojaka: 1) da štiti opšte interese i 2) da pruži pomoć ugovornim stranama putem modela. Sredstva ostvarenja prvog cilja jesu pojedine odredbe Zakona koje imaju imperativni karakter, a time i snagu obavezne primene. Učesnici u pravnom prometu ne mogu da uređuju svoje odnose u suprotnosti sa ustavom utvrđenim načelima samoupravnog društva.[27] Drugi cilj Zakon ostvaruje normama dispozitivnog karaktera. Dispozitivne norme, snagom rešenja koja nude za uređenje pojedinih odnosa, treba da opredele zainteresovane subjekte da pristanu na njihovu primenu.

Dakle, primena i važenje Zakona o obligacionim odnosima, osim izuzetaka (imperativna pravila), podrazumeva se samo ako strane svoj odnos ili neko pitanje konkretnog odnosa nisu drukčije regulisale, ili ga uopšte ugovorom nisu regulisale. U tom slučaju odredbe zakona nadomeštaju volju ugovornih strana.[28] To ukazuje da će u oblasti turističkih ugovornih odnosa i dalje veliki značaj imati izvori autonomnog prava.

1.2. Propisi socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina

Do 1971. godine turistička i ugostiteljska delatnost su bile regulisane saveznim propisima. Ustavnim amandmanima XX do XLII od 1971. godine,[29] kao i Ustavnim zakonom za sprovođenje Ustavnih amandmana XX do XLII,[30] regulisanje turističke i ugostiteljske delatnosti povereno je republikama i pokrajinama. Prema ovom zakonu (čl. 16. st. 2. tačka 3) prestaju da važe odredbe Osnovnog zakona o ugostiteljskoj delatnosti i to danom određenim novim republičkim ili pokrajinskim zakonom, a najkasnije do 31. 12. 1971. godine. Izuzetak u pogledu prestanka važenja ostali su član 24. st. 1, čl. 26. st. 1. (regulišu pitanja o pružanju ugostiteljskih usluga članovima radnih i drugih organizacija, državnih organa i udruženja građana) i čl. 35. Zakona (odnosi se na osnivanje vojnih menzi, bifea, odmarališta i sl.). Kako neke republike nisu uspele da do ostavljenog roka donesu nove propise, neke od njih (BIH)

---

[26] Zakon reguliše: ugovor o organizovanju putovanja (čl. 859—879), posrednički ugovor o putovanju (čl. 880—884) i ugovor o angažovanju ugostiteljskih kapaciteta (alotman — čl. 885—896).

[27] Videti član 10. Zakona.

[28] Bliže o ovome: Kapor dr Vladimir, Načela Zakona o obligacionim odnosima o promeni zakona, »Privredno pravni priručnik«, br. 1/1980, str. 9.

[29] »Sl. list SFRJ«, br. 29/1971. god.

[30] »Sl. list SFRJ«, br. 29/1971. god.

su jednostavno odredile da se za republički zakon ubuduće ima smatrati raniji Savezni zakon. Tako je primena propisa iz Osnovnog zakona produžena preko republičkog zakonodavstva.

I prema odredbama Ustava SFRJ i ustavima socijalističkih republika i pokrajina, republike i pokrajine su ovlašćene da regulišu odnose u turističkoj i ugostiteljskoj delatnosti i omogućavaju uslove za što povoljniji privredni razvoj u tim delatnostima.[31] U skladu sa ovim ustavnim ovlašćenjima, pojedine republike i pokrajine su donele svoje posebne zakone i druge propise na osnovu kojih uređuju odnose u pomenutim oblastima. Sve republike i pokrajine su donele zakone o ugostiteljskoj delatnosti.[32] U SR Bosni i Hercegovini, SR Hrvatskoj i SAP Kosovu doneti zakoni, pored ugostiteljske, regulišu i turističku delatnost. U SR Makedoniji je donet zakon kojim se uređuje materija ugostiteljske delatnosti, posredovanja u turističkom prometu i minimalnih tehničkih uslova za ugostiteljske objekte. Najveći broj ostalih pitanja regulisan je pravilnicima, odlukama, naredbama i drugim podzakonskim aktima.

Republičko zakonodavstvo i zakonodavstvo autonomnih pokrajina posebno je značajno za regulisanje ugostiteljske i turističke delatnosti koja se obavlja samostalnim ličnim radom sredstvima u svojini građana. U SR Srbiji je donet Zakon o ugostiteljskoj delatnosti i ugostiteljskim uslugama koje vrše radni ljudi[33] i Zakon o osnivanju ugovornih organizacija udruženog rada.[34] Ovim zakonima su detaljnije razrađene odredbe Zakona o udruženom radu o oblicima i uslovima pod kojima se obavljaju delatnosti samostalnim ličnim radom. SR Makedonija je u istoj materiji donela Zakon o vršenju ugostiteljske delatnosti samostalnim ličnim radom sredstvima u svojini građana,[35] a SR Slovenija Obrtni zakon.[36] Donošenjem ovih zakona stvoreni su zakonski okviri ugostiteljske i turističke delatnosti samostalnim ličnim radom.

2. *Autonomni pravni izvori*

Autonomno pravo podrazumeva postojanje pravnih pravila koja ne potiču od zakonodavca. Ako bi se pošlo od opšte definicije prava, po kojoj je ono skup pravila ponašanja propisanih i sankcionisanih od strane države, onda ne bi moglo biti reči o autonomnom pravu kao pravnoj kategoriji. Međutim, razvoj autonomnog prava direktno je omogućen tolerancijom zakonodavca i dispozitivnim karakterom pojedinih nacio-

---

[31] U vezi sa ovim videti presudu Ustavnog suda SR Hrvatske, U/I, 158/1978. godine.

[32] SR Bosna i Hercegovina (»Sl. list BiH«, br. 35/1977), SR Crna Gora (»Sl. list Crne Gore«, br. 22/1974. god.); SR Hrvatska (»Narodne novine«, br. 14 i 17/1978. i 34/1979. god.); SR Makedonija (»Sl. Vesnik na SRM«, br. 39/1977, 10/1978, 6/1979. i 29/1979. god.); SR Slovenija (»Uradni list SRS«, br. 42/1973); SR Srbija (»Sl. glasnik SRS«, br. 24/1973. i 51/1977); SAP Kosovo (»Sl. list SAPK«, br. 47/1977); SAP Vojvodina (»Sl. list SAPV«, br. 29/1979).

[33] »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 4/1974. god.

[34] »Sl. glasnik SR Srbije«, br. 21/1978. god.

[35] »Sl. vesnik na SR Makedonija«, br. 39/1977. god.

[36] Uradni list SR Slovenije«, br. 1/1979. god.

nalnih propisa koji dopuštaju zainteresovanim stranama veliku kreativnost pri uređenju međusobnih odnosa. Pri tome valja istaći da autonomno pravo služi kako za uređenje poslovnih odnosa, tako i za regulisanje statusnih pitanja.[37] Načelo autonomnosti pri uređivanju odnosa u privredi predstavlja polazni princip na kome se zasniva sistem našeg domaćeg i međunarodnog privrednog prava. Karakteristika autonomnog prava je u njegovom kretanju u okvirima koje postavlja zakonodavac preko ustava, zakona i podzakonskih akata. Pravila autonomnog prava ne smeju protivurečiti ni usvojenim moralnim normama. Obzirom na poreklo, izvore nastanka i domen primene, moguće je govoriti o nacionalnom i međunarodnom autonomnom pravu. Za pravno regulisanje turizma veliki značaj imaju obe vrste ovih izvora.

2.1. Jugoslovenski izvori autonomnog prava

Primenu izvora domaćeg autonomnog prava u regulisanju delatnosti direktno dopuštaju pozitivno-pravni propisi domaćeg zakonodavstva. Tako na primer u članu 4. Zakona o ugostiteljskoj delatnosti SR Srbije utvrđena je dužnost organizacija udruženog rada da ugostiteljsku delatnost vrše »u skladu sa poslovnim običajima (uzansama) u ugostiteljstvu«. Sličnu odredbu sadrži član *88.* Zakona o ugostiteljskoj i turističkoj delatnosti SR Hrvatske po kome su »turističke organizacije i drugi davaoci turističkih usluga dužni poslovati u skladu sa poslovnim običajima u turizmu«. Pored običaja postoje i drugi izvori autonomnog turističkog prava o kojima će biti reči u daljem izlaganju.

2.1.1. Posebne usanse u ugostiteljstvu. — Za regulisanje poslovnih odnosa u turističkom ugostiteljstvu i ugostiteljstvu u celini izuzetan značaj ima pitanje primene Posebnih usansi u ugostiteljstvu.[38] Do nedavno su, za sve poslove koji imaju za predmet ugostiteljske usluge, važile Opšte uzanse za promet robom i Posebne uzanse u ugostiteljstvu, pod uslovom da su strane ugovornice pristale na njihovu primenu (Uzansa 1). Nakon stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima došlo je do izvesnih novina u pomenutom delu. Zakon predviđa da se na obligacione odnose primenjuju uzanse, pod uslovom da su učesnici tih odnosa ugovorili njihovu primenu ili da iz okolnosti slučaja proizilazi da su njihovu primenu hteli.[39]

U opštim odredbama Posebnih uzansi ističe se da, za sve poslove koji imaju za predmet ugostiteljske usluge, važe Opšte uzanse za promet robom[40] i Posebne uzanse u ugostiteljstvu, ako su strane pristale na

---

[37] Videti: Barbić dr Jakša, Obvezno pravo, redakcija A. Goldštajn, prva knjiga, II izmenjeno i dopunjeno izdanje, »Informator«, Zagreb, 1979. god. str. 89.

[38] Posebne uzanse u ugostiteljstvu je donela Savezna privredna komora, uz saglasnost Vrhovnog privrdenog suda. Objavljene su u »Sl. listu SFRJ«, br. 28/1963. i br. 30/63.

[39] Videti Zakon o obligacionim odnosima (čl. 21. st. 2).

[40] Opšte uzanse za promet robom donela je Glavna državna arbitraža (»Sl. list SFRJ«, br. 15/1954. god.).

njihovu primenu. Ukoliko ugovorom nije izričito isključena njihova primena, onda je pretpostavka da su ugovorne strane pristale da se one primene.[41]

Donošenjem Zakona o obligacionim odnosima, Uzanse će se i dalje primenjivati, s tim što više ne važi prezumpcija o pristanku ugovornih strana na njihovu primenu.[42] Prema tome, ukoliko je jedno isto pitanje regulisano na različite načine Zakonom, s jedne, i Uzansama i poslovnim običajima, sa druge strane, važi pretpostavka o primeni Zakona, pod uslovom da se strane ugovornice nisu pozvale na primenu običaja.

Opšte i sve posebne uzanse, pa i Uzanse u ugostiteljstvu, kao i drugi poslovni običaji, primenjivaće se i u slučajevima kada su suprotni dispozitivnim normama Zakona o obligacionim odnosima, pod uslovom da su strane izričito ugovorile njihovu primenu (čl. 1107. st. 3. Zakona). Dakle, posle donošenja i stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima, Posebne uzanse u ugostiteljstvu i drugi poslovni običaji turističkog karaktera ne gube od svog značaja. Do promene je došlo utoliko što je u pogledu njihovog važenja, umesto pretpostavke o primeni, potrebno njihovo izričito ugovaranje. Ovo pravilo važi kako za odnose u domaćem ugostiteljsko-turističkom prometu, tako i za poslovne transakcije na međunarodnom planu. Za razliku od nekih drugih nacionalnih zakonodavstava, naše pravo ne pravi razliku između ugovornog prava nadležnog za unutrašnji promet, s jedne, i međunarodni promet robe i usluga, sa druge strane. Ista situacija zadržala se je i posle donošenja Zakona o obligacionim odnosima čije, u osnovi, dispozitivne norme omogućuju veliki stepen samoregulative ugovornih odnosa, a time i široku primenu poslovnih običaja i uzansi.

2.1.2. Međunarodni sporazumi i ugovori o saradnji u turizmu

Međunarodni sporazumi i ugovori o saradnji u turizmu mogu nastati iz ugovornih odnosa različitih subjekata. Najčešće nastaju ugovaranjem između država (međudržavni ugovori), a mogu da nastanu i iz ugovornih odnosa pojedinih nedržavnih (nevladinih) organizacija, kao i odnosa tih organizacija sa nacionalnim strukovnim udruženjima i savezima pojedinih zemalja.

Međudržavni ugovori o saradnji u turizmu nisu sami sebi cilj. Oni imaju poseban značaj za zaključivanje međunarodnih ugovora poslovnog prometa između privrednih subjekata turističke delatnosti različitih zemalja. Međunarodni ugovori su najpogodnije sredstvo za konkretizaciju opštih principa međunarodnog prava u smislu njihovog ugovaranja i obavezne primene inter partes.[43]

Ovom vrstom ugovora regulišu se načelna pitanja i pojednostavljuju uslovi za obavljanje turističkog prometa između zainteresovanih zemalja kroz neposredne odnose subjekata turističke delatnosti. Njima

---

[41] Videti: Uzansa 1. st. 2. Posebnih uzansi u ugostiteljstvu i Uzansa 2. Opštih uzansi.

[42] Član 1107. st. 1. Zakona o obligacionim odnosima.

[43] O ovome videti: Đurović dr Radomir, Međunarodno privredno pravo, četvrto dopunjeno izdanje, »Savremena administracija«, Beograd, 1977.

se predviđaju obaveze o pojednostavljenju graničnih i drugih formalnosti za turiste zemalja ugovornica, postiže se načelna saglasnost o načinu i oblicima programiranja turističke delatnosti, saglasnost o izgradnji turističkih objekata i otvaraju druge mogućnosti za saradnju organizacija turističke privrede zemalja ugovornica.[44]

Posle Preporuke Konferencije Ujedinjenih nacija o međunarodnim putovanjima i turizmu iz 1963. godine, aktivnost u zaključivanju sporazuma o saradnji u turizmu je znatno povećana. Naročito su u tome prednjačile zemlje članice Međunarodne unije zvaničnih turističkih organizacija (UIOOT-a), kasnije Svetske turističke organizacije (OMT), čiji je član i Jugoslavija.

Prema našim pozitivnim propisima, međunarodni ugovori se primenjuju danom stupanja na snagu. Izuzeci od ovog pravila izričito moraju biti utvrđeni aktom o ratifikaciji ili ugovorom, na osnovu ovlašćenja nadlenžog organa (čl. 210. st. 1. Ustava). Propisno zaključeni i ratifikovani međunarodni ugovori imaju jaču pravnu snagu u odnosu na domaći zakon. To znači da će se u slučaju različitog regulisanja jednog istog pitanja ugovorom, s jedne, i zakonom, sa druge strane, najpre primeniti odredbe ugovora.[45] Prema tome, naše domaće zakonodavstvo naći će drugorazrednu primenu u odnosu na sve međunarodne ugovore, pa samim tim i na međunarodne ugovore i sporazume iz turizma.

Ustavom SFRJ predviđa se da sudovi neposredno primenjuju ugovore koji su objavljeni (čl. 210. Ustava), što ukazuje na njihov značaj za regulisanje konkretne materije. Sam način i postupak zaključivanja međunarodnih ugovora vrši se u skladu sa Zakonom o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora.[46]

2.1.3. Društveni dogovori i samoupravni sporazumi

Društveni dogovori i samoupravni sporazumi su se, kao izvori prava, javili u novije vreme. Kao instrumenti regulisanja odnosa nisu jedinstveni,[47] već su moguće njihove klasifikacije prema različitim kriterijumima. Obzirom na njihovu relativno skoru pojavu i okolnost o zaostajanju odgovarajućeg pravnog regulisanja turizma, mali je broj ovih izvora koji su zaključeni u oblasti turističkog privređivanja.

Poseban značaj za razmatranje problematike o izvorima prava turističkog karaktera ima *Dogovor o usklađivanju propisa iz oblasti ugostiteljstva i turizma.* Dogovor je donet na saveznom nivou, a njegovi potpisnici su predstavnici izvršnih veća svih republika i pokrajina.[48] Uče-

---

[44] Videti Sporazum između SFRJ i Kraljevine Španije o saradnji u oblasti turizma, »Savremena praksa«, br. 824/1980. god. str. 5, kao i sporazum između vlade SFRJ i vlade Republike Kolumbije o saradnji u oblasti turizma, »Sl. list SFRJ«, br. 9/1981. god.

[45] Više o ovome: Lukić dr Radomir, Diskusija — primena međunarodnog prava u unutrašnjem pravu, »Arhiv«, 1958. god. str. 702.

[46] »Sl. list SFRJ«, br. 55/1978. god.

[47] Detaljnije o tome: Barbić dr Jakša, Obvezno pravo, redakcija Goldštajn dr A. drugo izmenjeno, »informator«, Zagreb, 1979. str. 124.

[48] Videti »Glasnik Privredne komore Jugoslavije«, br. 26/1979. str. 4—5.

snici dogovora saglasili su se da je potrebno uskladiti republičke i pokrajinske propise iz ugostiteljstva i turizma kojima se regulišu odnosi od značaja za jedinstvo jugoslovenskog tržišta, uslove privređivanja i zaštite interesa korisnika ugostiteljsko-turističkih usluga (član 1. Dogovora).

Usklađivanje republičkih i pokrajinskih propisa, prema Dogovoru, treba da obuhvati propise o:

a) posredovanju u turističkom prometu od strane organizacija udruženog rada i društvenih organizacija;

b) pružanju ugostiteljskih usluga za potrebe radnika, odnosno članova osnivača;

c) problematici o stručnoj spremi, korišćenju dopunskog rada i uslove poslovanja samostalnih ugostitelja;

d) kriterijumima o minimalnim tehničkim i zdravstvenim uslovima i kategorizaciji soba za pružanje ugostiteljskih usluga od strane domaćinstva;

e) utvrđivanju minimalnih tehničkih uslova ugostiteljskih objekata i kategorizacije ugostiteljskih objekata za smeštaj;

f) delatnosti turističkih vodiča;

g) zaštiti korisnika usluga;

h) upravnim merama i dr.[49]

Potpisnici Dogovora su se obavezali da, na osnovu stavova i rešenja iz Dogovora, sačine predloge izmena i dopuna odgovarajućih republičkih i pokrajinskih propisa. Bilo je predviđeno da ti predlozi budu dostavljeni, do kraja 1978. godine, na razmatranje i dalji postupak skupštinama republika i autonomnih pokrajina. Do danas, međutim, takav postupak nije okončan.

Imajući u vidu značaj opšte turističke propagandno-informativne delatnosti za unapređenje prometa robe i usluga i povećanje dohotka i deviznog priliva u privredi i društvenim delatnostima, širok krug subjekata u SR Srbiji je dao *Predlog društvenog dogovora o zajedničkoj aktivnosti u oblasti opšte turističke propagandno-informativne delatnosti u SR Srbiji.*[50] Ovim Dogovorom bi se utvrđivali ciljevi i zadaci koje je potrebno zajednički ostvariti u turističko-propagandno informativnoj delatnosti u SR Srbiji, zatim prava, obaveze i odnosi učesnika Dogovora u obavljanju zajedničkih zadataka, kao i druga pitanja od zajedničkog interesa (čl. 1. Predloga dogovora).

Od samoupravnih sporazuma vredno je istaći *Samoupravni sporazum o zajedničkom nastupu na inostranom turističkom tržištu,* koji je, na osnovu čl. 74. Zakona o prometu robe i usluga sa inostranstvom, zaključen između organizacija udruženog rada zainteresovanih za vršenje spoljnotrgovinskog prometa u turizmu. Cilj zaključenja Sporazuma je:

a) regulisanje međusobnih poslovnih odnosa i vođenje zajedničke poslovne politike na inostranom turističkom tržištu;

b) sprečavanje nelojalne utakmice i nelojalnog ponašanja na inostranom tržištu;

---

[49] Videti član 2. Dogovora o usklađivanju propisa iz oblasti ugostiteljstva i turizma.

[50] Predlog dogovora je objavljen u posebnoj brošuri Turističkog saveza Srbije, Beograd, 1979. god.

c) utvrđivanje uslova prodaje sopstvenih i kupovine stranih turističkih usluga na inostranom tržištu.[51]

U vezi sa postizanjem predviđenih ciljeva, potpisnice sporazuma su utvrdile grupe zemalja koje čine pojedina tržišta. Pri tome su posebno naglašena tržišta koja imaju najveći značaj za turistički promet i devizni prihod zemlje. Za svako od pojedinih tržišta formira se sekcija u kojoj su, preko ovlašćenih predstavnika, zastupljene sve potpisnice Sporazuma koje nastupaju ili imaju interesa da nastupe na određenom tržištu.

Potpisnice su utvrdile ukupno devet tržišta: SR Nemačka; Austrija i Švajcarska; Italija i Francuska; zemlje Beneluksa; Velika Britanija i Irska; Nordijske zemlje; istočno-evropske zemlje; Sjedinjene Američke Države i Kanada; ostale zemlje. Broj i raspored zemalja u sastavu pojedinih tržišta može menjati Plenum potpisnica na inicijativu Izvršnog odbora Opšteg udruženja turističke privrede Jugoslavije.

Pored pomenutih, postoje i drugi društveni dogovori i samoupravni sporazumi koji regulišu pojedina pitanja ugostiteljskog i turističkog privređivanja. Tako na primer, zaključen je Društveni dogovor o udruživanju rada i sredstava društvene reprodukcije za razvitak turizma; Samoupravni sporazum o uvozu prehrambenih proizvoda za reprodukciju turističke privrede, koji se zaključuju za svaku kalendarsku godinu; Samoupravni sporazumi o osnivanju samoupravnih interesnih zajednica odmarališta i dr. Ipak, postoji čitav niz pojedinih pitanja koja bi mogla biti uređena instrumentima samoupravnog dogovaranja i sporazumevanja zainteresovanih subjekata turističke privrede. Takva mogućnost, na žalost, u praksi ni izdaleka nije iskorišćena.

2.2. Međunarodni izvori autonomnog prava

Aktivnost međunarodnih turističkih i drugih međunarodnih organizacija, iako sa skromnim rezultatima u oblasti normativne delatnosti, dragocena je za izgradnju sistema međunarodnog regulisanja turizma. Rezultat te aktivnosti jesu međunarodne konvencije i pravila koja ulaze u red izvornih pravnih pravila turističkog karaktera.

2.2.1. Hotelska konvencija. — Turistički promet u svetu ispoljava se preko raznovrsnih i složenih oblika poslovnih odnosa velikog broja subjekata. Nosioci tog prometa su turističke agencije i ugostiteljske organizacije. Zbog složenosti turističkog prometa i pojednostavljenja tehnike poslovanja nametala se potreba za kodifikacijom, u praksi već prihvaćenih pravila ponašanja u neposrednim poslovnim odnosima između turističkih agencija i hotelijera (kao delu turističkog ugostiteljstva), na međunarodnom nivou. Posle niza pripremnih radnji, Međunarodna hotelska organizacija (Association internationalle de l'hotellerie — AIH) i Međunarodni savez putničkih agencija (Féderation Internationalle des Agences de Voyages — FUAAV) su 1963. godine odlučili da kodifikuju postojeće običaje i pravila u konvenciju koja bi regulisala međusobne odnose hotelijera, s jedne i turističkih agencija, sa druga strane.

---

[51] Videti čl. 2. Samoupravnog sporazuma o zajedničkom nastupu na inostranom turističkom tržištu, dakt. Beograd, 1979. god.

Tako je te iste godine doneta Hotelska konvencija koja je, usled razvoja sadržaja u odnosima agencija i hotelijera, izmenjena i dopunjena 1970. godine. Nova konvencija između AIH i FUAAV-a poznata je po skraćenom nazivu C. Hot. 70. Konvencija se odnosi na regulisanje odnosa iz ugovora poslovnog prometa hotelijera sa turističkim agencijama, predviđajući uzajamna prava i obaveze.

Konvencija C. Hot. 70. primenjuje se u odnosima:

a) između hotelijera i turističkih agencija koje su se izričito izjasnile za pristupanje Konvenciji, ili onih koji su joj prećutno pristupile prihvatajući njene odredbe u praksi;

b) između hotela i turističkih agencija koje pripadaju nacionalnim savezima jedne iste zemlje;

c) između bilo kojeg hotela i agencije čija su sedišta u različitim zemljama;

d) između hotela i turističkih agencija iste nacionalnosti, pod uslovom da ne postoji neki nacionalni ugovor kojim se regulišu ti odnosi;

e) između hotela i turističkih agencija, čiji su odnosi regulisani posebnim ugovorom, o pitanjima koja ugovor ne reguliše.

Konvencija služi i kao uputstvo sudovima za rešavanje sporova između hotela i turističkih agencija.[52]

Najnovije izmene Konvencije C. Hot. 70. usledile su 1979. godine donošenjem nove Hotelske konvencije AIH-FUAAV/79, koja predstavlja upotpunjen »zbornik međunarodnih običaja nastalih u odnosima između putničkih agencija i hotelijera u toku zaključenja i izvršenja ugovora o hotelskim uslugama.[53] Najznačajnije dopune Konvencije odnose se na prava i obaveze ugovornih strana.

2.2.2. Međunarodna konvencija o ugovoru o putovanju — Convention internationale relative au contrat de voyage. — Međunarodna konvencija o ugovoru o putovanju doneta je 23. 4. 1970. godine na Međuvladinoj diplomatskoj konferenciji u Briselu.[54] Konvencija se odnosi na regulisanje skoro potpuno neistražene oblasti ugovornog prava, čime je dala ogroman doprinos daljem pravnom regulisanju turističkih ugovornih odnosa.

Konvencijom se u celini regulišu dva ugovora: a) posrednički ugovor o putovanju i b) ugovor o organizovanju putovanja.

Posrednički ugovor o putovanju je, prema Konvenciji, svaki ugovor na osnovu koga se jedna ugovorna strana obavezuje da će drugoj strani ugovornici obezbediti ugovor o organizovanju putovanja ili jednu ili veći broj usluga koje omogućuju bilo kakvo putovanje ili boravak, uz naplatu odgovarajuće cene. Konvencijom se još predviđa način zaključenja ugovora, prava i obaveze ugovornih strana, odgovornost za neizvršenje ili neuredno izvršenje ugovorom preuzetih obaveza i dr.

---

[52] Videti član 3—7. Konvencije C. Hot 70.

[53] Bliže o tome: Šmid dr Vjekoslav, Hotelska konvencija AIH-FUAAV, 1979, »Privreda i pravo«, br. 6/1980, str. 3. i dalje.

[54] Conference diplomatique sur le contrat de voyage, Bruxelles, civil 1970. Text de la Convention internationale relative ou contrat de voyage adopté par la Conference diplomatique et révisé par le Comité de Rédaction, page 1—22.

Ugovor o organizovanju putovanja obavezuje turističku agenciju da, za jednu paušalnu cenu (prix á forfait), u svoje ime pribavi putniku (turisti) skup usluga kao jedinstvenu celinu (voyage á forfait), koja omogućava putovanje i boravak.[55] Konvencija predviđa uzajamna prava i obaveze turističke agencije i turiste, usklađujući njihove interese uz unificiranje pravila putovanja.

Značaj Međunarodne konvencije o ugovoru o putovanju sastoji se u samoj njenoj pojavi. Uslovi putovanja postaju uniformni, što unosi sigurnost na strani putnika i turista. Na strani korisnika usluga turističkog aranžmana postoji pravna izvesnost, jer mu je poznato pod kojim uslovima i od koga će biti obeštećen u slučaju neispunjenja ili neurednog ispunjenja obaveza utvrđenih programom putovanja ili ugovorom o pružanju bilo koje druge vrste usluga.

2.2.3. Međunarodna pravila profesionalne deontologije putničkih agenata — Regles internationales de déontologie professionelle. — Međunarodna pravila profesionalne deontologije su kodifikovana pravila o etici putničkih (turističkih) agenata. Kodifikacija je nastala 1961. god. u okrilju Međunarodnog saveza putničkih agencija (FIAV-a), koja je kasnije prerasla u Svetsku federaciju udruženja putničkih agencija (FUAAV).

U pravilima se ističe da putnički agent mora voditi računa o činjenici da svaki propust može da šteti ne samo onome ko ga je prouzrokovao, već čitavoj profesiji.[56] U tom smislu, turistička agencija mora »činiti i nemoguće da bi pružila potpunu satisfakciju svojim klijentima i pri tome u svakoj prilici mora postupati s pažnjom i mnogo poštenja«.[57]

Turistička agencija je dužna da otkloni svaku mogućnost dovođenja ili održavanja u zabludi turistu o vrednostima ponuđenog putovanja. U tom cilju obaveza je turističke agencije da daje ozbiljna obaveštenja prihvaćena iz najsigurnijih izvora. To se posebno odnosi na informacije o vrsti i kvalitetu usluga, mestu i vremenu pružanja usluga, kao i na granične formalnosti koje mora ispuniti turista i njegov prtljag.[58] Turistička agencija je dužna da se, pri izboru davalaca usluga kojima poverava izvršenje pojedinih usluga, obrati samo onima koji pružaju »sigurnu garanciju profesionalnosti i moralnosti«.[59] Obaveza je turističke agencije da, od momenta zaključenja ugovora, čuva kao profesionalnu tajnu sve činjenice koje je doznala o ličnosti putnika. Nikome ne sme, bez odobrenja turiste saopštiti mesto i vreme putovanja, kao ni imena njegovih saputnika.

U slučaju prekida putovanja, turistička agencija je dužna da preduzme sve potrebne mere u interesu turiste, uz posebnu brigu o njegovom smeštaju i povratku.

---

[55] L'art. 1. point 2. de Convention internationale relative au contrat de voyage.

[56] Detaljnije o tome: Popov Dragomir, Funkcija kvaliteta u poslovanju turističkih agencija, referat sa simpozijuma »Kvalitet u poslovanju turističkih agencija«, Beograd, 1981. str. 11.

[57] Videti L'art. 1. i 7. de Regles internationales de déontologie professionelle.

[58] L'art. 3—4. Regles internationales de déontologie professionelle.

[59] L'art. 6. Regles internationales de déontologie professionelle.

2.2.4. Ostale međunarodne konvencije i pravila koja su od značaja za regulisanje turizma. — Pored napred iznetih izvora autonomnog prava, nesumnjiv značaj za pravno regulisanje međunarodnog turizma imaju druge konvencije i pravila od kojih ćemo ukazati na one najvažnije:

a) *Međunarodni hotelski red (Reglement internationale de l'hotellerie — AIH, 1954.).* — Njega je izradila Međunarodna hotelska organizacija u cilju uređenja poslovnih odnosa između hotelijera i njihovih korisnika usluga (gostiju). Sadržina naših Posebnih uzansi u ugostiteljstvu bazira se na odredbama Međunarodnog hotelskog reda, čiji je potpisnik i naša zemlja.

b) Konvencija za carinske olakšice za turistička putovanja i Carinska konvencija za privremeni uvoz putničkih vozila. — Ove konvencije su donete 1954. godine u Njujorku. Rezultat su diskusije koja je vođena na Konferenciji Ujedinjenih nacija na temu o carinskim formalnostima za privremeni uvoz privatnih putničkih vozila u turizmu.

Prva konvencija reguliše bescarinski uvoz stvari za lične potrebe turista, kao i uvoz artikala čija je upotreba uobičajena na turističkim putovanjima. Konvencijom se predviđa da turist može uneti u zemlju domicila suvenire u vrednosti od 100 dolara, uz pravo na bescarinski uvoz turističko-propagandnog materijala.

Druga Konvencija reguliše privremeni uvoz motornih vozila za lično korišćenje, bez plaćanja carina i taksi, pod uslovom da u određenom roku budu izvezena iz zemlje.

c) Evropska konvencija o odgovornosti hotelijera za stvari koje su doneli putnici. — Ova Konvencija je doneta 17. 12. 1962. godine i reguliše pitanje odgovornosti hotela za stvari koje su gosti doneli u hotel.

Veliki značaj za normativno regulisanje turizma i organizovanih turističkih putovanja imaju i međunarodne konvencije koje regulišu odnose u delatnostima bez čijeg učešća ne bi moglo da se govori o turizmu u savremenom smislu reči. Neke od njih ćemo samo pomenuti: Konvencija o drumskom saobraćaju (CMR); Konvencija o znacima na putevima; Međunarodna konvencija o prevozu putnika i prtljaga na železnici; Međunarodna konvencija o vazdušnom saobraćaju; Međunarodna konvencija o prevozu robe na železnici (CIM); Konvencija za olakšanje međunarodnog pomorskog saobraćaja; Međunarodna konvencija o zaštiti zagađivanja mora naftom i brojne druge.

Aleksandar Ćirić
assistant

L'IMPORTANCE ECONOMIQUE ET LA REGLEMENTATION JURIDIQUE DU TOURISME

Résumé

La problématique de l'importance économique et de la réglementation juridique du tourisme étranger exigeait de procéder à l'examen des questions suivantes: l'apparition et le développement du tourisme; la définition du tourisme (en particulier de caractère économico-scientifique); l'importance même du tourisme et son influence sur l'économie nationale et le commerce international et les sources du droit.

Le tourisme, en tant qu'activité économique, en particulier manifeste son influence sur: a) l'utilisation des différentes ressources économiques et non-économiques (le transport, l'hôtellerie, les services, le sport, la santé publique, la culture, la science, l'art, les beautés naturelles et ainsi de suite); les échanges dans le commerce extérieur et la mise en équilibre des bilans de payement; l'intégration de l'economie mondiale toute entière dans la division internationale du travail; l'établissement d'un nouvel ordre économique dans le monde; la collaboration mutuelle de tous les pays etc.

Pour la réglementation juridique du tourisme en Yougoslavie, en particulier de son tourisme éntranger, les sources de droit sont importantes qui découlent de sa législation et des règles de droit touristiques autonomes et de caractère international. Les sources de droit de la législation nationale sont divisées en a) fédérales; b) des républiques fédérées et des provinces autonomes et c) des actes analogues à la loi des communautés socio-politiques de moindre importance. Parmi les prescriptions fédérales se signalent l'importance de la Constitution de la R.S.F. de Yougoslavie, la Loi relative au travail associé, la Loi relative au commerce des marchandises et des services avec l'étranger, la Loi relative à l'association obligatoire du travail et des moyens, la Loi aux rapports d'obligation et autres. Dans les législations des républiques fédérées et des provinces autonomes, pour le domaine du tourisme sont importantes les lois relatives aux activités hôtelières et touristiques et les autres prescriptions qui ont de l'influence sur l'économie touristique.

Les sources juridiques autonomes trouvent leur application dans les cadres que le législateur établit par la voie de la constitution, des lois et des actes analogues à la loi. Elles sont de caractère national et international. Parmi les sources autonomes nationales de caractère touristique se distinguent: les conventions et les accords internationaux de la Yougoslavie relatifs à la collaboration dans le tourisme, les usances spéciales dans l'hôtellerie, les accords sociaux et les conventions autogestionnaires et autres. Parmi les sources de droit autonomes internationales se distinguent: la Convention hôtelière, la Convention relative au contrat de voyage, les règles de la déontologie professionnelle des agent de voyage, l'Ordre hôtelier international etc.

DRAGAN ČORBIĆ
asistent

MARKSOVA NAJRANIJA PUBLICISTIKA*

Po završetku doktorata Marks odlazi u Bon gde namerava da se posveti univerzitetskoj karijeri. Međutim, politička reakcija protiv liberalne buržoazije i mladohegelovaca koji su bili levo orijentisani osujetila je ove Marksove namere i on se odlučuje za bavljenje žurnalistikom. Ovaj zaokret je od velikog značaja za Marksov razvoj, jer ga dovodi u vezu sa stvarnim životom. Kao novinar Marks je morao filozofiju i politiku da poveže na konkretan način, odakle su vremenom proizašla i saznanja koja su ga odvela na put ozbiljnih studija ekonomije, a s njima u praktičan angažman na strani proletarijata i revolucije.

Vrativši se u zavičaj i postavši saradnik, a kasnije i urednik »Rajnskih novina«, koje su osnovali vođi rajnske buržoazije s ciljem da putem štampe afirmišu interese svoje klase, Marks se posvećuje aktuelnim društvenim i političkim problemima.

Kritika institucije cenzure

Svoj prvi politički članak Marks piše povodom instrukcije pruske vlade o cenzuri od januara 1842. godine donetoj kao dopuna ranijeg ukaza o cenzuri iz 1819. godine. Marks se oštro suprotstavlja dekretu koji u čoveku sputava ono najviše u njemu — njegov duh. Zbog toga je ovaj Marksov članak pod nazivom »Primedbe povodom najnovije pruske instrukcije o cenzuri« objavljen tek 1843. godine, zajedno sa člankom »Luter kao arbitar između Štrausa i Fojerbaha«, u prvoj svesci Rugeovih »Anekdota za najnoviju nemačku filozofiju i publicistiku«, časopisa koji je izlazio u Švajcarskoj.

Osnovnu razliku između ova dva akta pruske vlade Marks nalazi u tome što je ukaz o cenzuri bio donet u očekivanju zakona o slobodi štampe, koji zbog narastajuće reakcije uopšte nije bio donet, a najnovija instrukcija o cenzuri je, prema Marksu, sada postala anticipacija zakona o cenzuri, a ne zakona o slobodi štampe.

U ovom članku Marks se pokazao kao briljantan logičar i dijalektičar, ali na mladohegelovskim i radikalno-demokratskim idealističkim pozicijama. »Kritika meri pojedinačnu egzistenciju u odnosu na suštinu,

* Predmet ovoga rada su Marksovi članci objavljeni u časopisu »Anekdota za najnoviju nemačku filozofiju i publicistiku« i neki, po našem mišljenju najvažniji članci objavljeni u listu »Rajnske novine«, u kome je Marks radio, najpre kao saradnik a kasnije kao glavni urednik, sve do njegove zabrane aprila 1843.

posebnu stvarnost u odnosu na ideju«; piše Marks, u duhu mladohegelovskog idealizma. On se, pre svega, obara na nezgrapne protivrečnosti i nedoslednosti sadržane u vladinom aktu o cenzuri, koje su posledica birokratskog odnosa prema istini kao prema onome što 'vlada naredi'. Za birokratiju autoritet vlasti određuje šta je istina, a šta neistina; za nju istina nije stvar umnog istraživanja pojava i procesa u svetu. Protivrečnost je sadržana već u zahtevu 'instrukcije' da ispitivanje bude »ozbiljno i skromno u isto vreme«. Ovaj zahtev — primećuje Marks — upućuje istraživanje »ne na njegov sadržaj, nego na nešto što se nalazi izvan njegovog sadržaja«. Ovakvo ograničavanje slobode u traženju i saopštavanju istine Marks propraća jetkim komentarom i njemu svojstvenim metaforičnim stilom. On piše: »Istina je isto tako malo skromna kao i svetlost... istina je opšta, ona ne pripada meni, ona pripada svima, ona ima mene, ja nju nemam... Vi se divite zanosnoj raznolikosti, neiscrpnom bogatstvu prirode. Vi ne zahtevate da ruža mora mirisati kao ljubičica, ali ono što je najbogatije — duh — sme da postoji samo na jedan način... Sivo u sivom — eto to je jedina, jedino dozvoljena boja slobode. Svaka kap rose, obasjana suncem, presijava se u neiscrpnoj igri boja, ali duhovno sunce, ma u koliko individua i predmeta da se prelama, sme da rađa samo jednu samo zvaničnu boju! Suštinski oblik duha jeste vedrina, svetlost, a vi za njegovu jedinu odgovarajuću pojavu uzimate senku; on je dužan da ide samo odeven u crno, dok u prirodi nema nijednog crnog sveta. Suština duha je istina po sebi, a šta vi uzimate za njegovu suštinu? Skromnost. Samo je nitkov skroman kaže Gete, a vi hoćete da duh učinite takvim nitkovom«.[1] Ove misli izražavaju Marksov prezir prema svim pokušajima ograničenja ljudske slobode, a pre svega prema slobodnom razvoju i ispoljavanju čovekove misli, kao onog najvrednijeg u čovekovom biću, pomoću čega on i postaje biće za sebe. Nasuprot dekretiranoj istini, Marks ističe da se istina mora shvatiti na konkretan način kao istina predmeta čiji životni proces ispitujemo, što ne znači da je istina samo pojedinačna i neponovljiva, već da je kao istina roda pojava u svojoj punoći konkretno opšta istina. »U istinu ne spada samo rezultat nego i put do njega. Ispitivanje istine mora i samo biti istinito, istinito isptivanje jeste širom rasprostrta istina, čiji se rasuti delovi sabiraju u rezultatu. I zar način ispitivanja ne treba da se menja zajedno s predmetom«.[2] U ovim opšte formulisanim mislima koje imaju izvanredno veliki značaj za metodologiju naučnog rada mogu se prepoznati Marksovi koraci kojima se on približavao materijalističkom i sociološkom razumevanju problema koji su bili predmet njegove pažnje kao novinara. Marks dalje zamera 'instrukciji o cenzuri' što ne uspostavlja nikakve objektivne norme ponašanja cenzora, već sve prepušta njihovom slobodnom uverenju. »Instrukcija zahteva neograničeno poverenje prema staležu činovnika, a polazi od neograničenog nepoverenja prema staležu nečinovnika«. Odavde Marks izvodi zaključak o nedoslednosti same preporuke unutar sopstvene sfere. Jer, ako bi bila dosledna, što bi je donekle opravdavalo unutar oblasti koju reguliše, vladina preporuka bi morala »odgovornost činovnika« na stavi

[1] K. Marks — F. Engels, Dela, Prosveta, Beograd, 1968, Tom. 1 str. 179 i 180.
[2] Isto, str. 180—181.

»iznad odgovornosti publike srazmerno koliko su činovnici iznad publike«. Međutim, na pitanju odgovornosti doslednost kao princip se napušta i primenjuje baš suprotan princip — nedoslednost, dakle, na delu je samovolja vlasti. »Cenzoru je povereno upravljanje duhom; cenzor je neodgovoran«, konstatuje Marks. Marksu je jasno da je neodgovornost i samovolja organa vlasti imanentna samoj vlasti. »Kad bi država prinude htela da bude lojalna, morala bi ukinuti sebe«,[3] primećuje Marks. Da bi osujetila tu opasnost, država ukida lojalnost ili svoju odgovornost prema društvu i zadržava samo odgovornost naroda prema državi.

Marksova kritika cenzure u obliku kritičkog osvrta na vladin akt o cenzuri završava zaključkom da cenzuru treba ukinuti, da se ne može govoriti o slobodi duha s cenzurom o vratu. »Pravo radikalno izlečenje cenzure bilo bi njeno uništenje; jer ta ustanova je loša, a ustanove su moćnije od ljudi«.[4]

U drugom pomenutom članku Marks se, u vezi s rešenjem nekih teoloških pitanja opredeljuje za Fojerbaha, a protiv Štrausa. Pri tome on kritikuje hrišćane što im je trebalo tek jedan antihrišćanin da otkrije suštinu hrišćanstva, a isto tako upućuje i kritiku spekulativnoj filozofiji oslanjajući se na Fojerbahova saznanja, sa zahtevom da se oslobodi svojih apstraktnih pojmova i predrasuda ako hoće da dospe do istine.

Saradnja u »Rajnskim novinama«

Ovu saradnju Marks započinje člancima o debatama u rajnskom Landtagu (zemaljska skupština). Povodom ovih debata Marks je napisao tri članka, ali su objavljeni samo prvi i treći članak, dok drugi članak, koji govori o sukobima između crkava i o odnosu pruske vlade prema njima, cenzura nije pustila. Pored ovih članaka koji su izlazili u nastavcima, Marks je pisao i razne redakcijske primedbe, napomene, odgovore drugim listovima, kao i polemike sa njima u vezi s raznim problemima koji su od različitih listova različito tretirani, a sa kojima se »Rajnske novine« kao glasilo demokratsko-revolucionarne buržoazije nisu slagale. Ovi napisi su takođe značajni za sagledavanje Marksove publicističke delatnosti i u tom smislu će biti predmet analize ovog članka.

U prvom članku o debatama u zemaljskoj skupštini predmet Marksovog interesovanja su pitanja o slobodi štampe, koja su pokrenuta raspravom o tome da li treba ili ne treba objavljivati skupštinske protokole. S obzirom da se skupština održavala u leto 1841. godine, u vreme kada je na snazi još bio kraljev ukaz o cenzuri, to se postavljalo pitanje cenzurisanja skupštinskih rasprava pre njihovog objavljivanja. Na taj način je otvoreno pitanje slobode štampe, koje je postalo centralno pitanje skupštinskih debata. Analiza skupštinskih materijala, koju je vršio godinu dana kasnije, pružila je Marksu priliku da se još jednom izjasni za slobodu štampe, a protiv cenzure.

I u ovom slučaju Marks ulazi u sve pojedinosti iskrslog pitanja, nastoji da zahvati sve strane problema detaljno istražujući motive i

[3] Isto, str. 195.
[4] Isto, str. 195.

argumente onih snaga koje su se borile protiv slobode štampe, kao i onih koje su tu slobodu neumesno branile. On konstatuje da je debata o štampi podelila pokrajinsku skupštinu, ne po osnovu individualnog razlikovanja u raspravi, već po načinu na koji je skupština i konstituisana, tj. po staležima. Zato Marks odvojeno analizira stavove kneževskog, plemićkog i građanskog staleža o slobodi štampe. U ovakvom pristupu izražen je njegov smisao za sociološku analizu pojava političkog života, koje je kao novinar pratio i o njima pisao.

Proučavajući poziciju govornika ispred kneževskog staleža, Marks podvlači da je prema njemu, tj. kneževskom staležu, »sloboda štampe neopravdana«, a za osnovu osude slobode štampe ovaj govornik uzima tzv. »kneževska ubeđenja« koja su — piše Marks — »dovoljno jasno izražena u zakonima o cenzuri«. Za kneževski stalež sama činjenica postojanja cenzure dovoljan je razlog koji govori protiv slobode štampe. To što je ta 'činjenica' u stvari nametnuta volja kneževskog staleža narodnom duhu, za kneževski stalež je irelevantno pitanje. Šta više ovaj stalež smatra da razvoj nemačkog duha ima da zahvali sputavanju odozgo, a ne slobodi koju je, uprkos cenzuri, baš razvoj nemačkog duha stvarao. Marks ironiše cinizam ove argumentacije i ukazuje da se »Nemačka duhovno razvijala ne zahvaljujući cenzuri — nego uprkos njoj«. Kneževski stalež štampu shvata kao štampu visokog društva; on bi hteo održavanje takvih društvenih odnosa u kojima bi nacije »umesto oko duhovnih planeta kružile oko pojedinih individua«.[5] Kritikujući gledište kneževskog staleža, koji u slobodi štampe vidi uzroke svemu zlu, pa čak i takvim promenama kao što su revolucije u društvenom životu jednog naroda, Marks iznosi i značajna zapažanja o revoluciji kao najvažnijoj društvenoj pojavi. On je uočio da je građanskom društvu revolucionarni prevrat neophodan i da je on u tom smislu uslov daljeg razvoja. Marks u revolucijama ne vidi ništa nezakonito (ne u smislu pozitivnih zakona), već ih prihvata kao normalnu društvenu pojavu i pita za formu njihovog ispoljavanja. Pri tome ukazuje da u belgijskoj revoluciji — za koju je govornik kneževskog staleža okrivio slobodnu štampu — uzrok nije bila štampa, iako se ona »najpre javila kao duhovna revolucija, kao revolucija štampe«. U vezi s tim Marks se pita za formu revolucije: »Treba li revolucija odmah da se javi u materijalnom obliku? Da udara umesto da govori? Vlada može da materijalizuje duhovnu revoluciju; materijalna revolucija mora najpre da produhovi vladu«.[6] Već iz ovih pitanja i primedbi o odnosu političke vlasti i društvenih promena naslućuje se sva složenost i dijalektika revolucije pred kojom stoji građanski svet. Bez obzira na dileme koje navedena pitanja postavljaju, uočljivo je da Marks duhovnu i materijalnu revoluciju shvata kao usko povezane strane jedinstvenog revolucionarnog procesa. U vezi s tim on ističe misao koja će još u većoj meri imati značaj za socijalističku revoluciju; naime, ideju da se revolucije pojave koje zahvataju društvo u njegovoj ukupnosti. »Revolucija jednog naroda je totalna«, a to znači — piše Marks — »da svaka sfera izvodi revoluciju na svoj način«.[7]

---

[5] Isto, str. 208.
[6] Isto, str. 207.
[7] Isto, str. 207.

Iz navedenih delova izlaganja pripadnika kneževskog staleža i Marksove kritike, vidi se da je on uočio kako je mišljenje ovog borca protiv slobode štampe određeno društvenom pozicijom i političkim interesima staleža u ime kojega je govorio.

Analizirajući stavove predstavnika plemićkog staleža, Marks primećuje da ovaj proširivanjem pitanja u stvari vrši zamenu teze. Borbu protiv slobode štampe on proširuje na borbu protiv slobode čoveka uopšte, a borbu protiv zakona o štampi kao zakonom priznatu slobodu štampe, na borbu protiv egzistencije zakona u društvu. Predstavnik plemićkog staleža je nastojao da pobijanjem slobode čoveka pokaže na logičan način iluzornost slobode štampe; jer, kad ne postoji osnova, ne postoji ni izvod. Međutim, to mu ubedljiva Marksova argumentacija ne dozvoljava. Iz opštih fraza o nesavršenosti čoveka i njegovih institucija nikako ne sledi i zaključak o čoveku kao neslobodnom biću. Dokazujući da je bitna odredba čoveka to da je slobodno biće, Marks preko odbrane čovekove slobode, u ovom slučaju brani i slobodu štampe, kao i potrebu donošenja zakona o štampi. Za njega je »sloboda toliko suštinska čoveku da je čak i njeni protivnici realizuju na taj način što se bore protiv njene realnosti«, i dalje; »ni jedan čovek se ne bori protiv slobode; on se u najgorem slučaju bori protiv slobode drugih ljudi. Otuda je svaka vrsta slobode oduvek postojala, samo jednom kao posebna privilegija, a drugi put kao opšte pravo«.[8] Ove misli su trajna odlika i bitna komponenta Marksovog shvatanja čoveka, a s tim i temeljna pretpostavka obrazlaganja nužnosti socijalne revolucije. Ovo zato što revolucija ima smisla samo ukoliko približava čoveka suštinskim karakteristikama njegovog bića; čini saglasnim čovekovu egzistenciju i esenciju, spaja ih jer su one aktuelno razdvojene. Marksovo izvođenje slobode štampe iz slobode čoveka inficirano je Hegelovskim primesama. On slobodu štampe dovodi u vezu s idejom slobode. »Sa stanovišta ideje razume se samo po sebi da sloboda štampe ima sasvim drugo opravdanje nego cenzura, budući da je ona sama ovaploćenje ideje, ovaploćenje slobode, da predstavlja ono što je pozitivno dobro, dok je cenzura ovaploćenje neslobode, polemika nazora na svet privida protiv nazora na svet suštine, i predstavlja samo negativnu prirodu«.[9] Kao konsekvenciju slobode štampe Marks odlučno brani zakon o štampi od napada predstavnika feudalnog staleža koji brani zakon o cenzuri. »U zakonu o štampi sloboda je ona koja kažnjava. U zakonu o cenzuri kažnjava se sloboda. Zakon o cenzuri jeste zakon podozrenja prema slobodi. Zakon o štampi jeste glas poverenja koji sloboda daje sama sebi«.[10] Marks dalje dokazuje da cenzura uvek postiže suprotne efekte od nameravanih. Ona »od svake zabranjene knjige, pa bila ona loša ili dobra, stvara izvanrednu knjigu, dok sloboda štampe svaku knjigu lišava onog što imponuje samo spoljašnjom stranom«.[11] Zato je za njega cenzura vazda bila i ostaje »policijska mera», dok je sloboda štampe »vazda budno i svevideće oko narodnog duha, oličeno poverenje naroda prema samom sebi... Ona je bezobzirna ispovest naroda pred samim sobom, a

[8] Isto, str. 217—218.
[9] Isto, str. 217.
[10] Isto, str. 223.
[11] Isto, str. 225.

ispovest, kao što je poznato ima spasilačku snagu. Ona je duhovno ogledalo u kojem narod vidi samog sebe, a samoposmatranje je prvi uslov mudrosti«.[12] Dakle, Marks je neumoljivi protivnik svakog oblika kontrole čovekovog duha spolja. Ljudski duh mora biti svoj vlastiti sudija i jedino kao takav od opšte koristi društvu.

I u slučaju predstavnika plemića Marks zaključuje da interesi staleža određuju način mišljenja, a samim tim i postavljanja problema koji su od značaja za celo društvo. Zajedničko za oba staleža je — kako je to Marks pokazao — postojanje jednog neobičnog paradoksa sa stanovišta opštih interesa, ali i logičnog određenja sa stanovišta posebnih interesa. Naime, zaslepljeni sopstvenim interesima i veličinom, oba ova staleža »sumnjaju u čovečanstvo uopšte, a kanoniziraju pojedinačne ljude. Oni stvaraju zastrašujuću sliku ljudske prirode, a u isti mah zahtevaju da padamo ničice pred ikonama privilegovanih pojedinaca«.[13] Na ovaj način Marks izriče svu protivrečnost društvenog položaja, a time i mišljenja kojim ovi staleži brane taj položaj.

Prelazeći na prikazivanje stavova predstavnika građanskog staleža Marks i ovde utvrđuje pomenutu vezu između društvenog statusa i misli koja izražava interese toga sloja. Iako se buržoaski predstavnik zalaže za slobodu štampe, tj. bori se protiv kneževskog i plemićkog staleža, Marks primećuje da on u toj borbi ne ulaže dovoljno strasti koja nužno proističe iz istinske potrebe za određenom vrstom štampe, što je opet osnovno obeležje prethodnih predstavnika staleža. Ovi strasno napadaju slobodu štampe i brane cenzuru, jer samo preko takve štampe, koju sami poseduju, oni mogu ostvariti i neke posebne interese, u meri kojom se uopšte putem štampe mogu ostvariti neki interesi. Za građanski stalež je karakteristično da se prema slobodi štampe odnosi kao prema nekoj »egzotičnoj biljci«, čiji su oni »ljubitelji«, navodi Marks. Buržoaski predstavnik slobodu štampe brani kao jednu vrstu slobode zanata, ili kao slobodu kretanja onih materijalnih i duhovnih elemenata koji osiguravaju privatnu svojinu. Marks priznaje izvesnu istinitost ovom gledištu, ako ni zbog čega drugog ono zbog jednostavnosti kojom ukazuje na grube materijalne probleme koji leže u osnovi svim mistifikacijama kojima duh određenih slojeva okružuje sebe. Ali baš zbog toga Marks odlučnije ukazuje i na jednostranost ovog gledišta. Ono se sastoji u tome što, zalažući se za slobodu štampe kao za jednu vrstu slobode zanata, buržoaski predstavnik tu slobodu — ne razlikujući je od slobode drugih zanata — još na početku ubija. Štampa kao duhovna delatnost predstavlja višu vrstu slobodne delatnosti od ostalih zanata kao pretežno manuelne delatnosti. Zato se sloboda štampe ne može svesti na slobodu zanata niti meriti sa slobodom zanata. Zakoni niže sfere ne mogu biti merilo vrednosti zakona više sfere. Naprotiv, prvi dobijaju svoje mesto i smisao zahvaljujući drugima. »Emancipacija ruke i noge postaje ljudski značajna tek zahvaljujući emancipaciji glave, jer kao što je poznato, ruke i noge postaju ljudske ruke i noge tek zahvaljujući glavi kojoj služe«.[14] Ovde je vidan uticaj Hegela na Marksa u shvatanju odnosa

---

[12] Isto, str. 225.
[13] Isto, str. 229.
[14] Isto, str. 231—232.

između pojava koje se nalaze u korelativnoj vezi. Marks ovom prilikom potvrđuje opštu Hegelovu formulaciju o odnosu različitih stupnjeva u razvitku ideje. Za Hegela je svaki sledeći stupanj u razvoju ideje istina i sloboda za prethodni stupanj. Taj proces kod Hegela završava u apsolutnom duhu koji je sinteza apsolutnog znanja i apsolutne slobode. Ali kako stvarnost nije tako logički zaokružena jasno je da se zakoni nižih oblika kretanja ne mogu jednostavno izvesti iz zakona viših oblika kretanja, mada se posredstvom ovih mogu lakše razumeti. Svaka pojava ima svoje mesto i specifičnu povezanost sa drugima, ona se mora istraživati i razumeti, ne samo kao vrsta, već i kao individua. Iako je prihvatio Hegelovu teleologiju, Marks nije pao u zabludu da se iz najopštijih odredaba apstraktnom dedukcijom može doći do svih nijansi konkretnih bića. U tom smislu on ističe da su »sloboda vlasništva, savesti, štampe, sudova itd. vrste jednog istog roda, slobode bez atributa«, ali, bilo bi pogrešno« zbog jedinstva zaboraviti razlike, pa neku određenu vrstu, uzimati za merilo, za normu, za sferu drugih vrsta«.[15] Dakle, »svaka određena sfera slobode jeste sloboda neke određene sfere, kao što svaki određeni način života jeste način života neke određene prirode. Zar ne bi naopak bio zahtev da se lav prilagodi životnim zakonima polipa«.[16] Sloboda je moguća samo kao uvažavanje slobode drugih. To znači da treba svakoj sferi dopustiti da egzistira adekvatno svom bitku. Ovi stavovi su od dalekosežne vrednosti za Marksov dalji razvitak i kritiku građanskog društva kao otuđenog čovekovog društva. Marks već sada postaje svestan činjenice da različite društvene sfere ne vode život adekvatan svom bitku. Kasnije će on uvideti da se kod proletarijata nailazi na gotovo totalnu razliku između života i suštine radnika, tj. da radnik kao čovek vodi neslobodan život i da je njegov zahtev za sopstvenu slobodu u suštini zahtev za slobodu društva, a taj zahtev ostvaruje revolucija.

Slikovita ilustracija Marksovog shvatanja slobode izražena je figurom o kretanju nebeskih tela. Marks time želi da naglasi koliko je za slobodu značajna tolerancija i samosvojnost svih procesa i pojava u prirodi i društvu. »Kao što se u svemirskom sistemu svaka pojedinačna planeta okreće oko Sunca samo na taj način što se okreće oko sebe same, tako i u sistemu slobode svaki od njenih svetova kruži oko centralnog sunca slobode samo na taj način što kruži sam oko sebe. Načiniti od slobode štampe podvrstu slobode zanata, znači braniti je na taj način što ćemo je ubiti pre odbrane; jer zar ja ne uništavam slobodu nekog karaktera ako zahtevam da on bude slobodan na način nekog drugog karaktera? Tvoja sloboda nije moja sloboda, dovikuje štampa zanatu. Kao što se ti povinuješ zakonima tvoje sfere, tako ja želim da se povinujem zakonima svoje sfere«.[17]

Suprotstavljajući se i ovom gledištu Marks praktično ukazuje na horizonte koji prevazilaze ne samo stanje feudalnih privilegija, već i stanje još neostvarene buržoaske demokratije. U njegovom razmišljanju

---

[15] Isto, str. 233.
[16] Isto, str. 233.
[17] Isto, str. 233.

već je sadržana misao da je sloboda u društvu moguća samo kao sloboda članova tog društva; tj. da je slobodno društvo, društvo slobodnih ljudi.

Analizom debate o slobodi štampe Marks otkriva i tendencije zatvaranja zemaljskih, pokrajinskih skupština, njihovog pretvaranja u svojevrsni klub privilegija i privilegovanih. Ovakve tendencije on oštro osuđuje ističući da »provincija zahteva da se reči predstavnika staleža u skupštini preobrate u javni glas zemlje koji svi mogu čuti«.[18] Garantiju javnosti skupštine Marks vidi u »neskraćenom publikovanju skupštinskih debata«, za šta se kao radikalni demokrata i sam zalaže.

Zaključci koje je izveo i saznanja koja je stekao radeći na ovom članku, ubrzaće Marksovu intelektualnu evoluciju. On je veoma rano shvatio da je u odbrani posebnih interesa klica društvenih sukoba. Ova saznanja ubrzavaju njegov razvitak na području filozofije od idealizma ka materijalizmu, a na području politike od radikalnog demokratizma ka komunizmu. Već njegov sledeći objavljeni članak za »Rajnske novine«, koji za predmet ima skupštinske debate povodom zakona o krađi drva, jasnije ocrtava taj razvoj.

Ovaj članak Marks je napisao kao urednika »Rajnskih novina«. U njemu se bavi pitanjima koja do tada nisu bila predmet njegovog interesovanja. To su pitanja o socijalnim i ekonomskim problemima Nemačke koja su se reflektovala kroz skupštinske debate. Kasnije će i sam reći da se kao urednik »Rajnskih novina« 1842—43. godine »našao prvi put u neprilici da je morao govoriti o takozvanim materijalnim intere sima«. Neprilika je zapravo bila u tome što su se konkretna ekonomska pitanja nalazila izvan domena izvan filozofije, kojom se on bavio u duhu Hegelovog idealizma. Proučavajući ova pitanja Marks je došao do ubeđenja koja su se razilazila s njegovim filozofskim shvatanjem zakona i prava i koja su upućivala na traženje osnova prava i ostalih oblika duhovne delatnosti u društvenim odnosima.

Marks odlučno ustaje protiv vlasnika šuma, govoreći u prilog siromašnih seljaka, vešto razotkriva i žigoše privatne vlasnike kao ljude koji su radi sopstvenog interesa spremni da pretvore u podložnike jednu čitavu klasu siromašnih ljudi, pa i samu državu. Marks uočava da se neumerenost i bezobzirnost zahteva privatnih vlasnika ispoljava već u samom određenju »krađe« drva. Privatni vlasnik šume hoće, a u tome i uspeva, da skupština pod »krađom« podrazumeva ne samo sečenje i odnošenje stabala, već i skupljanje suvog granja. Marks dokazuje da je ovakav zahtev vlasnika bio i logički i pravno neosnovan i da predstavlja samovolju vlasnika kojom se oni suprotstavljaju i pravu i pozitivnim zakonima države. Njegova argumentacija protiv zahteva vlasnika šuma izražava pravnu neodrživost takvog privatnog interesa. Ali Marks konstatuje da je taj pravno neosnovan interes dobio skupštinsku podršku i otelovio se u zakonu pokrajine, koji je, iako zakonski izuzetak ipak zakon. Ta činjenica je ukazala Marksu na potrebu izučavanja odnosa između ekonomskog života i političkog života jedne zemlje. On počinje da shvata da su političke pojave, pa dakle i država, samo ispoljavanje dubljih društvenih procesa u ekonomskoj sferi života.

---

[18] Isto, str. 211.

Obrazlažući zašto se skupljanje suvaraka ne treba da smatra krađom, Marks podvlači da se »pravna priroda stvari ne može podešavati prema zakonu« — u ovom slučaju parcijalnom interesu koji je želeo i koji se pretvorio u zakon — »nego se zakon mora podešavati prema pravnoj prirodi stvari«.[19] Prema tome, vidimo kako Marks zahteva da zakoni budu konkretizacija određenih teorijskio-pravnih principa koji se u jednom narodu moraju univerzalno primenjivati da bi svim građanima obezbedili jednaku pravnu zaštitu. U slučaju skupštinske rasprave očigledno je da su ovi principi zanemareni, a podržani posebni interesi.

U daljoj argumentaciji u vezi s pravnim određenjem pojma »krađe« drva, koja sa određenim digresijama sačinjava sadržaj čitavog članka, dolazi do izražaja i pomenuto Marksovo upoznavanje s naukama koje su za predmet imale izučavanje sfere materijalnih interesa. Činjenica da privatno vlasništvo zaslepljeno sopstvenom pohlepom ne razlikuje određene radnje, koje pravna nauka određuje kao krađu ili ne, upućuje na gledište da privatno vlasništvo ukida samo sebe. Marks se pita: »Ako je krađa svaka povreda svojine bez razlike, bez bliže odredbe, zar onda sva privatna svojina nije krađa? Zar ja svojom privatnom svojinom ne isključujem svako drugo lice iz te svojine? Zar ja, prema tome ne povređujem njegovo pravo na svojinu«.[20] Logična je pretpostavka iz ovog navoda da je Marksu tada već bilo poznato Prudonovo delo »Šta je svojina« i njegova maksima da je »svojina krađa«. U ovom članku Marks upotrebljava još neke termine koji pripadaju sferi ekonomske nauke, a koji će u njegovom daljem razvoju imati odlučujući značaj za karakterizaciju fiziologije i anatomije građanskog društva. Oni, prirodno, sada ni izdaleka ne upućuju na sadržaj koji će im Marks kasnije pridati, ali je bitno da on operiše njima u nastojanju da shvati određene društvene i političke događaje. To su termini »vrednosti«, »višak vrednosti« i »fetišizam«. Tako Marks, prilikom određivanja merila za visinu kazne u skupštinskoj debati, primećuje da je »vrednost« pokradenog drveta osnova za odmeravanje kazne. U tom smislu on zaključuje da je »vrednost« mera svojine. »Vrednost je građansko postojanje svojine, logička reč u kojoj svojina tek stiče socijalnu razumljivost i saopštljivost«. Odnos vlasnika šume prema svom vlasništvu Marks upoređuje s odnosom primitivnih naroda prema predmetima i životinjama koji se označava kao »svest fetišizma« tj. kao potpuno pokoravanje silama izvan čoveka i društva. Dakle, Marks je uočio da se ljudi međusobno odnose tek posredstvom stvari. Međutim, u to vreme značaj toga odnosa on nije shvatao i nije mogao da ga pojmovno formuliše kao suštinski odnos građanskog društva.

S obzirom da je Marksova odbrana siromašnih seljaka i uopšte, sloja siromašnih građana u osnovi juridička, to on traži i nalazi pravni osnov za odbranu interesa siromaha u tzv. običajnom pravu siromaha svih zemalja. »Mi zahtevamo za sirotinju običajno pravo, i to običajno pravo koje nije lokalno«, kakvo je inače običajno pravo privilegovanih, »nego predstavlja običajno pravo sirotinje u svim zemljama«.[21] Razloge za pozivanje na običajna prava Marks vidi tim pre što su se i privatni

[19] Isto, str. 274.
[20] Isto, str. 274.
[21] Isto, str. 276.

vlasnici pozivali na svoja feudalna običajna prava, da bi obezbedili svoje interese kad su u suprotnosti sa zakonom. Marks dokazuje da su običajna prava siromaha u skladu sa pravom i zakonima, a da su običajna prava vlasnika u suprotnosti sa ovima. Običajna prava vlasnika izvode se iz perioda u kome »istorija čovečanstva čini jedan deo istorije prirode«, dakle, iz stanja neslobode koje je zahtevalo pravo za neslobodu, a to je bilo pravo jačega. Zato Marks feudalizam naziva »duhovnim carstvom životinja, svetom razdeljenog čovečanstva«, koji je u suprotnosti sa građanskim svetom kao »svetom čovečanstva koje sebe razlikuje i čija nejednakost nije ništa drugo već prelamanje boja jednakosti«.[22] Šta više to duhovno carstvo životinja — feudalizam i njegove privilegije — je gore od prirodnog carstva životinja jer; »u prirodnom životinjskom carstvu pčele radilice ubijaju trutove, u duhovnom trutovi ubijaju pčele, i to upravo putem rada«. Zato Marks podvlači da je zahtev privilegovanih za njihovim običajnim pravima, zahtev za »životinjskim oblikom prava, koji se sad sveo na puku životinjsku masku«.[23] Slobodno se može reći da će postepeno osvajanje i prelaženje na pozicije komunizma uz napuštanje radikalnog demokratizma, Marksa kasnije uveriti da se ni građanski, buržoaski svet ne razlikuje mnogo od feudalizma.

Običajna prava siromaha Marks smatra zakonitim, iako ona nisu sadržana u pozitivnim zakonima države, tj. smatra ih saglasnim pojmu razumnog prava ili ljudskog osećanja pravde i pravičnosti koja ne moraju biti i sadržaj pozitivnog prava. Istorijski ih izvodi iz činjenice egzistiranja neodređenih oblika svojine, tj. postojanja stvari koje nisu bile označene ni kao privatna ni kao javna svojina. Regulisanje ove materije zakonodavstva su — kaže Marks — prepuštala razumu. Pri tom Marks na interesantan i duboko misaon način određuje funkciju razuma, odnosno aktivnosti subjekta u svetu. »Razum ne samo što je jednostran, nego je njegov bitan posao da svet čini jednostranim, što je veliki i divljenja dostojan posao, jer samo jednostranost oblikuje ono što je posebno i istrže ga iz neorganske kaše celine. Karakter stvari je proizvod razuma. Svaka stvar se mora izolovati i postati izolovana da bi nešto bila. Saterujući svaku sadržinu sveta u čvrstu određenost i tako reći okamnenjujući tečnu suštinu, razum stvara raznolikost sveta, jer svet ne bi bio mnogostran bez mnogih jednostranosti«.[24] Ove misli upućuju na Marksovo shvatanje ljudskog saznanja kao aktivnog odnosa čoveka prema svetu. Doduše, izgleda da je to još aktivistički idealizam, ali je od njega bilo svakako lakše doći do aktivističkog, dijalektičkog materijalizma, nego preko kontemplativnog materijalizma. Priznajući značaj i vrednost razuma u rešavanju neodređenih oblika svojine primenom načela jedinstva, nasuprot protivrečnosti stvarnih odnosa; Marks ističe da je razum »ipak previđao da postoje predmeti svojine koji po svojoj prirodi nikad ne mogu steći karakter predodređene privatne svojine«.[25] Kao takvi ovi predmeti — po Marksu — potpadaju pod uzurpaciono pravo, i to »pod uzurpaciono pravo one klase koja je usled uzurpacionog prava isključena iz svake druge svojine i koja u građanskom društvu

[22] Isto, str. 276.
[23] Isto, str. 277.
[24] Isto, str. 278.
[25] Isto, str. 279.

zauzima isti položaj koji ti predmeti zauzimaju u prirodi«;[26] naime, tavore na marginama društva, umiru a da nikoga to ne brine. Dakle, suvo granje pripada siromašnima kao talog talogu; ono je odbačeno od svežih stabala isto onako kao što su siromašni ljudi isključeni iz društvenih tokova i vegetiraju na ivici života. Pošto suvarci ne pripadaju životu stabla, to ni njihovo skupljanje ne može biti okarakterisano kao krađa, što su hteli privatni vlasnici i u čemu su uspeli.

Marks uočava i odnose koji se uspostavljaju između države i privatnog vlasništva u kojima privatno vlasništvo podređuje sebi državne organe isto onako kako podređuje i klasu siromašnih ljudi. On uočava povezanost ekonomske moći i političke vlasti, što će biti od ne malog značaja za njegov dalji razvoj; što će izazvati u njemu sumnju u Hegelovu filozofiju i navesti ga da se odvoji od mladohegelovaca. Marks zahteva da država deluje kao univerzalni razum i na visini principa. Ali ona se praktično ne može suprotstaviti samoživosti interesa i biva njegova sluga. Privatni interes sebe smatra za konačnu svrhu sveta — kaže Marks — on ne može dozvoliti autonomiju ni državi ni pravu. Ove institucije on predstavlja sebi za njegovo prosto sredstvo kojim se ostvaruje. U tom smislu privatni interes »pretvara državni autoritet u slugu vlasnika šume ... svi organi države postaju uši, oči, ruke, noge, kojima interes vlasnika šume sluša, ocenjuje, štiti, hvata i trči«.[27] S druge strane, »pravo koje je štetno po privatni interes jeste pravo čije su posledice štetne«, jer privatni interes je sve, njemu mora biti sve podređeno; ili — »interes prava sme govoriti samo ukoliko je to pravo — pravo interesa, ali mora začutati čim dođe u sukob sa ovim svecem«.[28] Isto tako i sudstvo kao društvena institucija koja se stara o doslednoj primeni prava postaje zavisno od privatnog interesa jer; »kako je nepristrasan sudija moguć ako je zakonodavac pristrasan«.[29] Moć privatnog interesa ide dotle da on i državu pretvara u privatno vlasništvo. Privatnom vlasniku država služi ne samo da on preko nje kazni kradljivca, već i da preko kradljivca pljačka državu, jer novčanu kaznu on ne ustupa državi već je prisvaja sebi kao naknadu štete. A kad kradljivac nije u mogućnosti da isplati novčanu kaznu on polaže pravo i na njegovu fizičku ličnost, tj. pretvara ga u roba. Zato Marks sarkastično primećuje na račun skupštine: »Čudimo se samo što vlasniku šume nije dozvoljeno da i svoju peć loži kradljivcima«.[30]

Shvatajući da je staleška provincijska skupština u stvari skupština privatnog interesa i da kao takva uspešno ostvaruje svoju svrhu, Marks u duhu borbe za prava siromaha zaključuje da »rajnlanđanin treba da pobedi stalež, a čovek da pobedi vlasnika šume«;[31] kako bi se uspostavili odnosi društvene jednakosti i pravde; tj. političkoj revoluciji koja uništava staleže i privilegije pretvarajući ljude u građane kao jednakopravne individue, treba da sledi socijalna revolucija koja će u čo-

---

[26] Isto, str. 279.
[27] Isto, str. 288.
[28] Isto, str. 292. i 301.
[29] Isto, str. 301.
[30] Isto, str. 296.
[31] Isto, str. 302—303.

veku pobediti gramzivost i povezati ga s drugim ljudima kao sebi jednakim i za osmišljen život neophodnim bićima.

Drugi članak posvećen socijalnim problemima Marks je napisao kao odbranu jednog mozelskog dopisnika koji je u »Rajnskim novinama« anonimno saopštio svoje mišljenje o teškom položaju mozelskih vinogradara.

I u ovom članku dolazi do izražaja i dalje se razvija Marksov smisao za sociološko-politikološku analizu realnih društvenih odnosa i problema. Njemu postaje jasno da razloge za društvene sukobe treba tražiti u objektivno nastalim društvenim odnosima, a ne vezivati za postupke određenih ličnosti, bez obzira na to kakav položaj one zauzimale u društvu, ne u subjektivnim razlozima. »Postoje odnosi koji određuju kako postupke privatnih ljudi tako i postupke pojedinih predstavnika vlasti, i koji su toliko nezavisni od njih koliko i način disanja... Čim se dokaže da neka stvar nužno nastaje zahvaljujući odnosima, onda neće biti više teško da se dokuči pod kojim je spoljašnjim okolnostima ona morala stvarno da nastane, a pod kojim nije mogla iako je potreba za njom već postojala«.[32] Ove misli su u određenom smislu anticipacija čuvene sinteze iz »Predgovora za prilog...« i svedoče o tome da se Marks brzo razvijao ka materijalističkom shvatanju društvenih odnosa, a time i ka saznanju o neophodnosti revolucionarne destrukcije građanskog društva. Teško stanje mozelskog kraja Marks objašnjava interakcijom ekonomskog položaja sitnih privatnih vlasnika i državne uprave ili političkog stanja u zemlji. Ulazeći u problematiku ovog odnosa, Marks se prvi put sreće i prvi put daje zapaženu kritiku fenomena birokratije, koju će potpunije razviti u »Kritici Hegelove filozofije državnog prava«. Osnovne postavke te kritike već su ovde razvijene na zavidnom nivou. »Kao što se mozelski kraj ne nalazi izvan države tako se ni njegovo teško stanje ne nalazi izvan nadležnosti državne uprave«,[33] piše Marks. Obe strane nastupaju sa ekstremnih pozicija. »Dok činovnik prebacuje privatniku da svoju privatnu stvar nasilno uzdiže na nivo državnog interesa, dotle privatnik prebacuje činovniku da državni interes nasilno spušta na nivo svoje privatne stvari«.[34]

Seljaci »oponiraju uobraženoj birokratiji, oni otkrivaju protivrečnost između stvarnog oblika sveta i onog oblika koji on prima u kancelarijama«.[35] Ovaj kancelarijski pogled na svet čini da se činovniku »samo krug delovanja vlasti čini kao država, dok mu sav svet koji se nalazi izvan ovog kruga delovanja vlasti izgleda kao državni predmet«.[36] Protivrečno biće birokratije ovaploćeno je u birokratskoj hijerarhiji, usled čega se svaki član te hijerarhije trudi da u svom delokrugu strogo poštuje propisana pravila ne brinući se za stvarne rezultate primene tih pravila odnosno, za rezultate upravljanja državnim poslovima. Birokratija se isto tako ne pita ni za valjanost principa na osnovu kojih se vrši upravljanje. Za nju su oni po definiciji opšti, nužni i valjani, tj. njihovo postavljanje izlazi iz okvira nadležnosti upravnog aparata, oni dolaze

[32] Isto, str. 356.
[33] Isto, str. 356—357.
[34] Isto, str. 363.
[35] Isto, str. 363.
[36] Isto, str. 363.

iz posvećenih »viših mesta«, odozgo i zato se u njihovu razumnost ne sme sumnjati. Zbog toga za birokratiju, »svuda pored realne stvarnosti ima i jedna birokratska stvarnost koja zadržava svoj autoritet ma koliko se vremena menjala«.[37] Znači, birokratija je izvorno konzervativna snaga društva, njoj svaka promena teško pada, jer dovodi u pitanje njen privilegovan status. Iz tih razloga ona uzroke negativnim društvenim stanjima nikada ne može videti u sebi, jer je uverena da deluje u skladu sa racionalnim principima. »Vlast u skladu sa svojom birokratskom suštinom ne može uzroke bede videti u oblasti upravljanja, već samo u prirodnoj i privatno građanskoj sferi, koje se nalaze izvan oblasti upravljanja«. Ovakva pozicija je suština birokratskog odnosa, »kako u okvirima samoupravnog tela tako i u njegovim odnosima prema telu kojim se upravlja«.[38] Pošto suprotnost između birokratije i privatnih interesa ne može dovesti do nalaženja rešenja za nastale društvene probleme, to Marks kao posredujući elemenat koji omogućuje da se na opšti i javan način dođe do rešenja, putem sučeljavanja argumenata, navodi štampu. U tome on vidi smisao postojanja slobodne štampe. »Kao što je i sama proizvod javnog mnjenja, slobodna štampa isto tako i sama proizvodi javno mnjenje i kadra je da sama od nekog posebnog interesa stvori opšti interes... kadra je da sama ublaži bedu već samim tim što će osećanje bede raspodeliti na sve«.[39] Na taj način Marks dokazuje neophodnost slobode štampe, a samim tim i neosnovanost optužbe protiv anonimnog dopisnika koji je posredstvom »Rajnskih novina« javno rekao šta misli o položaju mozelskih seljaka. Braneći dopisnika lista čiji je bio urednik Marks se pokazao kao sjajan polemičar, što će se kao osobina njegovog karaktera izraziti još u većoj meri u kasnijem angažovanju na strani radničkog pokreta, kako unutar samog pokreta u kome se bori protiv raznih struja, tako i prema spolja gde je branio pokret od napada organizovane buržoazije.

Zbog napisa u oštro polemičkom tonu o problemima mozelskih vinogradara i drugih članaka koji otvoreno kritikuju postojeću nemačku stvarnost »Rajnske novine« su bile podvrgnute strogoj cenzuri, što će Marksa, koji nije mogao prihvatiti kompromise s principima, prinuditi da ih napusti.

Za razumevanje Marksove kritike polufeudalnog nemačkog društva, kao i za sam Marksov razvoj značajna su još nekoliko spisa iz ovog perioda. To su; komentar uvodnika lista »Kölnishe Zeitung« pod nazivom; »Uvodni članak broja 179. lista »Kölnishe Zeitung«, u kome on ponavlja i dalje razvija ranije naznačene misli o odnosu filozofije i stvarnosti; odgovor na provokaciju augsburških novina u obliku optužbe da »Rajnske novine« propagiraju komunizam u Nemačkoj, pod nazivom; »Komunizam i augsburški list »Allgemeine Zeitung«; kratak komentar »Nacrta zakona o razvodu braka«, koji je pod rukovodstvom Savinjija bio pripreman kao državna tajna, a do koga su »Rajnske novine« došle i dale kritički komentar. Ovaj komentar je značajan zbog toga što u njemu Marks iznosi svoje poglede na brak kao osnovnu dru-

---

[37] Isto, str. 364.

[38] Isto, str. 366.

[39] Isto, str. 367.

štvenu instituciju i svoje shvatanje uloge zakonodavca u izgradnji pravnog sistema jedne zemlje.

Polemišući s »Kelnskim novinama« o tome kakav karakter treba da ima štampa; da li njenim stranicama treba ili ne treba da se nađu i da se šire filozofska ubeđenja, Marks ističe da niko nema prava da određuje štampi u kojem duhu i kakvom obliku će pisati. I dok se uvodni članak u »Kelnskim novinama« zalaže za pooštravanje cenzure i isključivanje filozofskih sadržaja iz štampe, dotle se Marks zalaže za prožimanje sveta filozofijom, a štampu smatra prirodnim oblikom u kome se ta veza ostvaruje. Filozofija je za Marksa duhovni napor čoveka kojim otkriva suštinu vlastite prirode, zbog čega ona ne može da bude parcijalno već univerzalno, nikakvim granicama omeđeno saznanje čoveka o svojoj prirodi. On je uveren da postoji »opšta ljudska priroda, kao što postoji priroda biljaka i zvezda, a odgovor na pitanje — kakva je to priroda, treba da pruži filozofija. Stoga se ona upravlja prema tome opštem. »Filozofija pita šta je istinito, a ne šta važi kao takvo; ona pita šta je za sve ljudi istinito, a ne šta je istinito za pojedince«.[40] U meri u kojoj je filozofiji istina važna, u toj meri joj ništa ne sme važiti za istinu, tj. ona ne sme prihvatiti nikakva spoljašnja ograničenja, ona ne sme nikom služiti, do istini. To svakako ne znači da joj granice neće biti postavljene, ali ukoliko ih prihvati, ona gubi razlog svog postojanja pravo da se nazove filozofijom. Ona bi tada postala samo nešto poopšteniji oblik ideološke svesti čoveka. To što joj je cilj istina, njena suštinska usmerenost ka otkrivanju čovekove biti, ne čini filozofiju vanvremenskom, čistom i uvek istom duhovnom aktivnošću. Naprotiv, ona je do kraja uronjena u svoje vreme, nju nose ljudi, a oni »ne rastu kao pečurke iz zemlje, oni su plodovi svoga doba, svoga naroda... Filozofske ssiteme u mozgovima filozofa gradi isti onaj duh koji gradi železnice rukama radnika. Filozofija se ne nalazi izvan sveta kao što se ni mozak ne nalazi izvan čoveka zato što ne leži u stomaku«.[41] Marks podvlači da mora doći vreme kada se istinska filozofija kao »duhovna kvintesencija« svoga vremena ostvaruje u svetu; »filozofija onda prestaje da bude neki određeni sistem u odnosu prema drugim određenim sistemima, ona postaje filozofija uopšte o svetu, postaje filozofija savremenog sveta«.[42] Dakle, ostvarenje filozofije Marks ne ostavlja za neko očekivano bolje buduće vreme. On utvrđuje da se istinska filozofija svoga vremena nužno ostvaruje u svetu toga vremena. »Istina je da filozofija ulazi u svet najpre putem mozga... Filozofija ulazi u svet praćena drekom njenih neprijatelja, koji svojom divljom vikom za pomoć protiv požara ideja odaju da su se u duši zarazili. Ova vika njenih neprijatelja ima za filozofiju isti onaj značaj koji za bojažljivo majčino uvo ima prvi krik deteta; to je životni krik njenih ideja, koje su probile hijeroglifski propisan omotač sistema i iščahurile se u svetske građane«.[43] To što se pojedinci ili određeni slojevi plaše filozofije kao »akcije slobodnog duha

---

[40] Isto, str. 249.
[41] Isto, str. 252.
[42] Isto, str. 253.
[43] Isto, str. 253.

čoveka« — za Marksa — »ne govori protiv filozofije ništa više nego što protiv mehanike govori to što tu i tamo neki parni kazan baci u vazduh nekoliko putnika«.[44]

Stav »Kelnskih novina« da tzv. hrišćanska država ne treba da bude predmet filozofije, Marks takođe odbacuje. Pri tom on dokazuje da je postojanje tzv. hrišćanske države čista fikcija, zato što ni jedna savremena država ne osporava ravnopravnost veroispovesti, a to znači da se ona ne zasniva na religioznoj, već na sopstvenoj osnovi. Osnova svake države su građani te države, što znači da se država zasniva na ljudskoj, a ne na religioznoj osnovi. Marks u duhu Hegelove filozofije ističe da »najnovija filozofija državu konstruiše na osnovu ideje celine« i da »filozofija zahteva da država bude država ljudske prirode«. U tom smislu, država je shvaćena kao »veliki organizam u kojem se moraju ostvariti pravna, moralna i politička sloboda i gde pojedinačni građanin u državnim zakonima sluša samo prirodne zakone svog sopstvenog uma, ljudskog uma«.[45]

Marks ovde formuliše shvatanje države kao nešto opšte i obavezno nasuprot slučajnom i pojedinačnom. U to vreme on u državi vidi otelovljenje ideje čoveka kojoj se svaki privatni interes mora pokoriti. Međutim, Marks će ubrzo podvrći radikalnoj kritici ovo svoje shvatanje iz čega će proizići čitava revolucija u teoriji društva koja će se, ukorenjujući se duboko u ljudima, proširiti u revoluciju samog društva.

Osvrćući se na provokaciju lista »Allgemeine Zeitung« da »Rajnske novine« vrše propagandu komunizma u Nemačkoj, Marks odbacuje ove optužbe kao neosnovane i izlaže svoj odnos prema ideji komunizma u Nemačkoj u to vreme. On prihvata činjenicu, koja je postojala i bez naučnih debata u Štrasburgu o kojima je kratki izveštaj u »Rajnskim novinama« izazvao napade pomenutog lista, da — »stalež koji ne raspolaže ničim, zahteva da učestvuje u bogatstvu srednjih klasa«; ova činjenica je »očevidna na mančesterskim, pariskim i lionskim ulicama«.[46] Međutim, u to vreme on ne samo da ne propagira komunizam, već prema komunističkim idejama i pokretu ima rezervisan stav. Ne priznaje im ni teorijsku egzistenciju a kamoli praktičnu moć realizacije. No i pored toga Marks smatra da se određeni radovi koji zagovaraju komunizam moraju studiozno izučavati, kako bi se moglo odgovorno suditi o njihovoj vrednosti. Marks je svestan složenosti društvenih problema i to priznaje kad, ironišući ćutanje augsburških novina o komunizmu, kaže: »Mi ne raspolažemo veštinom da jednom frazom ukrotimo probleme oko čijeg se savladavanja trude dva naroda«.[47] Apstraktno razmatrajući odnos između praktičnog pokreta i teorijskog zasnivanja komunizma Marks daje prednost idejnom osmišljavanju komunizma. U tome on vidi pravu opasnost za dati društveni poredak. »Mi smo čvrsto ubeđeni da stvarnu opasnost ne predstavlja praktički pokušaj, nego teorijsko izvođenje komunističkih ideja; jer na praktičke pokušaje, pa makar to bili i pokušaji u masi, može se odgovoriti topovima čim postanu opasni, ali

[44] Isto, str. 254.
[45] Isto, str. 256. i 258.
[46] Isto, str. 267.
[47] Isto, str. 267.

ideje koje su pobedile našu inteligenciju, koje su osvojile naše uverenje, za koje je razum prikovao našu svest, — to su lanci od kojih se čovek ne može otrgnuti a da ne raskine i svoje srce, to su demoni koje čovek može pobediti samo ako im se potčini«.[48] Razloge Marksove suzdržanosti u pogledu komunizma u to vreme treba tražiti u činjenici da su se komunizmom hvastali i reakcionari i liberali predstavljajući opoziciju pruskoj monarhiji, koja nije bila za jedne dovoljno konzervativna, a za druge dovoljno demokratska. Međutim, napuštanjem »Rajnskih novina« i upoznavanjem s Rugeovim zbornikom »Anekdota«, a posebno s Fojerbahovim »prethodnim tezama za reformu filozofije«, koje su, zajedno s Marksovom kritikom cenzure, bile objavljene u njima, Marks će se postepeno ali sigurno približavati materijalizmu i komunizmu i tako definitivno osvojiti novu teorijsko-praktičnu poziciju, koja proklamuje totalnu revoluciju građanskog načina života.

U komentaru »Nacrta zakona o razvoda braka« Marks primećuje da je zakonodavno regulisanje ove važne društvene problematike polovično i nedosledno, da ono nije reforma prethodnog stanja u ovoj oblasti već samo puka revizija itd. Bitna misao na koju treba ukazati je da Marks odbacuje samovolju zakonodavca, postavljanje zakonodavca kao autoriteta koji samovlasno, bez obzira na sam život predmeta, nameće zakonsku formu ispoljavanje toga života. »Zakonodavac treba sebe da posmatra kao istraživača prirode. On ne stvara zakone, on ih ne izmišlja, on ih samo formuliše, on u svesnim pozitivnim zakonima iskazuje unutarnje zakone duhovnih odnosa«.

Marksova kritika nacrta zakonskog projekta pospešila je zabranu »Rajnskih novina«, kao glasila odveć liberalnog i opasnog za monarhijski režim. Od aprila 1843. godine »Rajnske novine«, prestaju da izlaze, a Marks svoju dalju aktivnost nastavlja saradnjom s A. Rugeom s kojim pokreće »Nemačko-francuske godišnjake«. Pokretanje »Nemačko-francuskih godišnjaka« predstavlja kvalitativno novu fazu u razvoju Marksa kao mislioca i revolucionara.

---

[48] Isto, str. 269.

Dragan Čorbić
assistant

LES PLUS ANCIENNES PUBLICATIONS DE MARX

Résumé

Les plus anciennes publications de Marx se ditinguent par la critique très sévère et spirituel le des rapports dans la société allemande vers le milieu du siècle dernier. Dans ces rapports a une grande portée sa prise de parti radicale et démocratique, qui était formée déjà sur le plan théorique par la collaboration dans le cercle quón appelait »Doktor-klub«, association des néo-hégéliens orientés vers la gauche. En même temps cela signifie que l'idéalisme est la position philosophique générale qui sert de base à la critique des rapports sociaux déterminés; ce qui, cependant, n'empêchait pas Marx de pénétrer dans l'essence des problèmes déterminés, de comprendre leur état conditionnel interne et de cette manière, en concevant la société à l'aide de la société elle-même, de passer progressivement au point de vue philosophique matérialiste.

Dans les articles publiés au cours des années 1842—43 Marx plaide en faveur de la liberté de la presse et contre la censure que les couches sociales privilégiées avaient imposée. Il prouve avec persuation l'absurdité de la censure de l'esprit humain, ainsi que les contradictions qui sont contenues dans l'institution de la censure.

En découvrant le caractère peu scrupuleux de l'intérêt privé qui s'imagine d'être le but final du monde, Marx défend les couches pauvres de la population.

Il critique la bureaucratie et ses vues sur le monde qui sous la notion de l'Etat comprend seulement la sphère de l'action du pouvoir tandis qu'il considere tout le reste du monde en tant qu'objet de l'Etat.

A cette époque Marx n'a pas une attitude positive à l'égard des idées communaites, mais il considère qu'elles méritent des études sérieuses avant d'être adoptées ou réfutées.

Brièvement, les problèmes sociaux qu'il a contactés et les connaissances qu'il a acquises en formulant sa réponse à ces problèmes ont orienté le développement de Marx vers la voie de la lutte pour les intérêts du prolétariat.

DRAGAN STOJANOVIĆ
asistent

USTAVNI SUDOVI I SUDOVI UDRUŽENOG RADA U KONTROLI SAMOUPRAVNIH OPŠTIH AKATA

I

Ustanovljavanje ustavnosudske funkcije našim ustavima od 1963. godine i kompletiranje pravnog sistema zaštite principa ustavnosti i zakonitosti privukli su izuzetnu pažnju naše pravne i političke teorije. Prilikom ustanovljenja ustavnih sudova postojale su ne male dileme, pa i oprečna mišljenja, o celishodnosti ustavnosudske funkcije za naš društveno-politički sistem. Bilo je mišljenja da je ova funkcija, koja se javila u sistemima podele vlasti, nespojiva sa principom demokratskog jedinstva vlasti jer bi sudsko ispitivanje ustavnosti akata zakonodavnog organa, uz mogućnost njihovog kasiranja, ozbiljno dovelo u pitanje nesporni autoritet skupštine. Argument više za početni odbojni stav prema ovoj instituciji predstavljala je i zloupotreba ustavnosudske funkcije u ustavnoj istoriji pojedinih zemalja. Ipak se opravdano došlo do uverenja i prevagnuo je stav da ustavnosudska funkcija, pod određenim uslovima i uz znatne korekcije, može biti značajan elemenat samoupravne socijalističke demokratije.

Po pravilu ustavnosudska funkcija podrazumeva sudsko ispitivanje ustavnosti i zakonitosti normativnih akata i njihovo eliminisanje iz pravnog poretka. Vremenom se ova funkcija širila u pravcu pružanja naročite zaštite ustavu bez obzira na način i obim njegove povrede.[1]

Institucionalizacija ustavnog sudstva u našem sistemu nije posledica teorijsko-spekulativnih konstrukcija već motiva izrazite demokratske sadržine. Federalizam, samoupravljanje i zaštita ličnih i kolektivnih, tradicionalnih i samoupravnih, prava i sloboda osnovni su razlozi za ustanovljenje ove institucije. Osnovne vrednosti samoupravnog socijalizma opredelile su fizionomiju ustavnog sudstva u našoj zemlji koje se danas bitno razlikuje od poznatih modela ustavnosudske funkcije u svetu, naročite u pogledu objekta ustavnosudske zaštite.

---

[1] U pojedinim ustavnim sistemima ustavnosudska funkcija obuhvata i: rešavanje sporova između savezne države i federalnih jedinica, kao i sporove između samih federalnih jedinica; suđenje najvišim funkcionerima u državi u slučaju prekoračenja ustavnih ovlašćenja; rešavanje sukoba nadležnosti između pravosudnih organa i uprave; suđenje u izbornim krivicama za parlamentarne i predsedničke izbore; ocenu ustavnosti aktivnosti političkih stranaka i pojedinaca; zaštitu ustavnih prava građana od povreda učinjenih opštom normom, pojedinačnim aktom ili radnjom; rešavanje sukoba između međunarodnog i unutrašnjeg prava i sl. Bez obzira na osobenosti pojedinih ustavnih sistema ocena ustavnosti i zakonitosti normativnih akata ostaje suština ustavnosudske funkcije.

Složena unutrašnja struktura naše zajednice neminovno zahteva uspostavljanje čistih odnosa između pojedinih društveno-političkih zajednica, naročito u domenu zakonodavne nadležnosti federacije, republika i pokrajina. Pružanjem zaštite načelu federalizma ustavnosudska funkcija istovremeno doprinosi sintezi posebnih i zajedničkih interesa u opšti interes, odnosno osobenoj društveno-ekonomskoj i političkoj integraciji jugoslovenskog društva. Poznate su i sve rezerve i prigovori koji se upućuju ovom aspektu ustavnosudske funkcije i njegovoj relativnoj nespojivosti sa principom skupštinske vladavine.[2] Verovatno je i zato prihvaćeno kompromisno rešenje u pogledu prestanka važenja protivustavnog zakona. U svakom slučaju ova komponenta ustavnosudske funkcije je odavno predmet pažnje naše ustavne teorije uz poznatu i opštu saglasnost da ona u našim uslovima nije težište rada ustavnih sudova.[3] Doduše, novim ustavnim rešenjima kojima se dimenzioniraju kompetencije federacije, republika i pokrajina sve je manje prisutna potreba ustavnosudske intervencije, posebno u pogledu kontrole ustavnosti saveznih zakona koji se donose na osnovu saglasnosti republika i pokrajina. Ipak, to ne znači da ovaj aspekt ustavnosudske funkcije treba zanemariti jer još uvek postoje brojni problemi i neraščišćeni pojmovi, naročito kada je reč o razgraničenju odgovornosti za izvršenje saveznih zakona. U svakom slučaju kontrolu ustavnosti zakona treba usmeriti u pravcu zaštite principa jednakosti i ravnopravnosti u sticanju i ostvarivanju osnovnih ustavnih prava i sloboda radnih ljudi i građana.

Izrastanje samoupravljanja u osnovno načelo našeg društveno-ekonomskog i društveno-političkog sistema doprinelo je i pojavi pluralizma pravnih izvora. Paralelno sa heteronomnim normama državnih organa brojni samoupravni subjekti svoje međusobne odnose uređuju sopstvenim pravilima ponašanja. Jedna dimenzija samoupravljanja, principijelno opredeljenje za samoupravno uređivanje odnosa metodom društvenog dogovaranja i samoupravnog sporazumevanja, neposredno je prouzrokovala množenje, po broju i vrsti, samoupravnih opštih akata. Vidno proširenje kruga subjekata koji donose opšte akte i raznovrsnost ovih akata potencijalno mogu dovesti i do namernog ili nenamernog sužavanja i kršenja ustavom utvrđenih ličnih i kolektivnih samoupravnih prava i sloboda, te narušavanja zajedničkih i opštih društvenih interesa. Makoliko je neosporno da je samoupravno pravo, kao pravo samouređenja međusobnih odnosa, autonomno i da ne obavezuje snagom prinude već saglasnošću, da je izraz transformisanja države u slobodno samoorganizovanje, da znači potiskivanje državnog prava i sl. ipak je ono deo jedinstvenog pravnog poretka koji je u osnovi utvrđen ustavom i zakonima donetim na osnovu i u okviru ustava. Upravo zato što su mu

---

[2] Dva su osnovna načina pružanja zaštite načelu federalizma od strane ustavnih sudova. Prvo, u praksi daleko više primenjen, je kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata društveno-političkih zajednica, a posebno zakona. Drugi je rešavanje sporova između društveno-političkih zajednica (čl. 375. Ustava SFRJ). Prigovori ustavnosudskoj funkciji vezani su za ovlašćenje ustavnih sudova da kontrolišu ustavnost akata zakonodavnog organa.

[3] Videti publikaciju Ustavnog suda Jugoslavije »Ustavnost i zakonitost i uloga ustavnih sudova u razvijanju samoupravne socijalističke demokratije«, Beograd, 1978.

dimenzije određene ustavom i zakonom ono je autonomno pravo. Naravno i priroda ovih klasično državnih akata je protivrečna jer i oni nisu samo i isključivo akti vlasti već i akti samoupravljanja u onoj meri u kojoj delegatsko odlučivanje zamenjuje političko predstavljanje. Ipak je nesumnjivo da još uvek dominiraju elementi prvog te se i oni i dalje smatraju heteronomnim aktima sa kojima samoupravna regulativa mora biti saglasna. Pri tome vezanost samoupravnih opštih akata za ustav i zakon nije istog intenziteta. Samoupravno uređivanje odnosa nije više delegirano ovlašćenje zakonodavca jer je ustav direktni i neporsedni izvor samoupravnog prava. Zakonska i samoupravna norma imaju poseban kvalitet i domašaj i ne mogu se mehanički suprotstavljati. Ustavna koncepcija odnosa zakona i samoupravnih opštih akata podrazumeva komplementarnost i korelativnost zakonskih i samoupravnih normi. U protivnom gubi se svaki realni smisao egzistencije samoupravnog prava. To je i smisao ustavnog pojma nesuprotnosti samoupravnih opštih akata zakonu koji omogućava izvesno odstupanje samoupravnih opštih akata od zakona, a da se pri tome ne narušava čvrstina principa ustavnosti.[4]

Ustavno sudstvo ima dominantnu ulogu u obezbeđivanju zaštite principa ustavnosti i zakonitosti u sferi samoupravnog prava. U širokom spektru ustavnosudske nadležnosti koja se odnosi na kontrolu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata preovlađuje ocena ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata, prema broju predmeta i objavljenih odluka, nad svim drugim oblicima ustavnosudske intervencije. Ostali oblici kontrole ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata, posebno oblici preventivne kontrole, u praksi daju slabe rezultate čime se može objasniti konstantni rast ustavnosudskih sporova. Čini se da je ustavnosudska kontrola apsorbovala i gotovo učinila nepotrebnim ostale instrumente kontrole ustavnosti i zakonitosti normativnih akata, a u prvom redu obustavljanje od izvršenja i odbijanje primene propisa i samoupravnih opštih akata zbog njihove nesaglasnosti sa ustavom ili suprotnosti sa zakonom.[5] Opravdano se pretpostavlja da će afirmacija samoupravne sudske funkcije, a posebno funkcije sudova udruženog rada u znatnoj meri smanjiti potrebu ustavnosudske intervencije u kontroli ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata.

II

Motivi koji su uslovili ustanovljenje ustavnosudske funkcije Ustavom SFRJ od 1963. godine bili su i neposredan povod ustavnoj transfor-

---

[4] O suštini i značaju ovog pojma videti: dr Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1977, str. 356; dr Gašo Mijanović, Odnos samoupravnih opštih akata prema ustavu i zakonu, Pravna misao, br. 11—12/1975; dr Asen Grupče, Kontrola ustavnosti i zakonitosti samoupravnih sporazuma (i društvenih dogovora), publikacija Instituta za uporedno pravo »Samoupravni sporazumi kao pravni akti«, Savremena administracija, Beograd, 1977.

[5] Videti šire kod: dr Gašo Mijanović, Intenziviranje i unapređenje ustavnosudske funkcije, Godišnjak Pravnog fakulteta u Sarajevu, XXVI, 1978.

maciji pravosudnog sistema izvršenoj Ustavom SFRJ od 1974. godine. Izmenjeni oblik federalizma, dosledna zaštita individualnih i kolektivnih samoupravnih prava i uopšte dalje usavršavanje sistema zaštite principa ustavnosti i zakonitosti zahtevali su i reformu pravosudnog sistema. Ova reforma pravosudnog, a posebno sudskog sistema kretala se u dva osnovna pravca.

Prvo, pravosudni sistem je prilagođen karakteru i obliku federalizma. Bitno izmenjeni status društveno-političkih zajednica, posebno federacije, republika i pokrajina, opravdano je identifikovan kao izgrađivanje novog koncepta federalizma koji se sve više obeležava kao samoupravni i kooperativni federalizam. Promenama u nadležnosti federacije, osobenim konstituisanjem saveznih organa i novim načinom odlučivanja o zajedničkim interesima republike su se maksimalno ispoljile kao države i društveno-političke zajednice. Sudski sistem kao najznačajniji deo pravosudnog sistema modifikovan je u skladu sa karakterom i strukturom izmenjenog oblika federalizma. Ovo usklađivanje, uprošćeno rečeno, izražava se u činjenici da je pravosudni sistem svojim najvećim delom u nadležnosti republika i pokrajina što je po nekim mišljenjima dovoljan osnov za konstataciju da pravosudni sistem ima isključivo odnosno pretežno republički karakter. Ovakvi stavovi su ipak preterani jer se pravosudni sistem, bez obzira što je u njegovom kreiranju nesporna samostalnost republika i pokrajina, nalazi u okviru jedinstvenih osnova društveno-političkog sistema utvrđenih saveznim ustavom.

Druga linija ustavne transformacije pravosudnog sistema najčešće se označava kao proces podruštvljavanja sudske funkcije. I ovaj proces je trajna odlika svih elemenata pravosudnog sistema. Osobenost Ustava SFRJ od 1974. godine je u tome što u pravosudni sistem uvodi nove samoupravne institucije društvenog karaktera. To su samoupravni sudovi i društveni pravobranilac samoupravljanja. Ustav izričito 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). Klasni cilj samoupravnih i redovnih sudova u osnovi je identičan bez obzira na nesumnjive razlike u načinu i obliku njegovog ostvarivanja. Sudovi štite slobode i prava građana i samoupravni položaj radnih ljudi i samoupravnih organizacija i zajednica i obezbeđuju ustavnost i zakonitost (čl. 218. Ustava SFRJ). Konkretni okviri samoupravne sudske funkcije određeni su ustavom tako što ovi sudovi rešavaju ustavom i zakonom određene vrste sporova iz društveno-ekonomskih i samoupravnih odnosa kao i sporove koje im povere radni ljudi u organizacijama udruženog rada, samoupravnim interesnim zajednicama i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, a nastali su iz međusobnih odnosa koje samostalno uređuju ili proizilaze iz prava kojima slobodno raspolažu, ako zakonom nije utvrđeno da određene vrste sporova rešavaju redovni sudovi (čl. 224 Ustava SFRJ). U pogledu oblika samoupravnih sudova ustavom su, primera radi, navedeni sudovi udruženog rada, arbitraže, mirovna veća, izabrani sudovi uz mogućnost postojanja i drugih oblika što ustav prepušta zakonu odnosno samoupravnom opštem aktu. Neke oblike samoupravnih sudova predviđao je i Ustav SFRJ od 1963. godine

(mirovna veća, arbitraže) ali se oni, zapostavljeni u teoriji, u praksi nisu posebno afirmisali. Ustavom je, dalje, globalno utvrđena nadležnost sudova udruženog rada (čl. 226 Ustava SFRJ) danas svakako najvažnijeg oblika samoupravnog sudstva ukoliko je uopšte i moguće vršiti njihovo rangiranje. Ustavom utvrđena nadležnost sudova udruženog rada konkretizovana je saveznim Zakonom o sudovima udruženog rada, kao i republičkim i pokrajinskim zakonima koji su u celini preuzeli odredbe saveznog zakona, te Zakonom o udruženom radu. Analizom pozitivnog zakonodavstva moguće je utvrditi da su osnovne funkcije sudova udruženog rada sledeće:

— rešavanje sporova u udruženom radu primenom ustava, zakona i samoupravnih opštih akata (radni sporovi, statusni sporovi i sporovi u vezi sa zaključivanjem i primenom samoupravnih opštih akata). Ovde je uglavnom preuzeta nadležnost redovnih i ustavnih sudova.

— odlučivanje o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata;

— uređivanje spornih samoupravnih odnosa stvaranjem opštih pravnih normi;

— ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti intervencije državnih organa prema samoupravnim organizacijama i zajednicama (ocena zakonitosti privremenih mera skupština društveno-političkih zajednica, kao i akata kojima se obustavljaju od izvršenja samoupravni opšti i pojedinačni akti i radnje organizacija udruženog rada);

— utvrđivanje odgovornosti poslovodnih organa organizacija udruženog rada;

Pojava samoupravnih sudova u sistemu zaštite ustavnosti i zakonitosti najavila je kvalitativno originalan način rešavanja društvenih sukoba i interesnih konflikta u udruženom radu. Kao neposredna ustavna institucija samoupravni sudovi su rezultat dostignutog stepena u razvoju socijalističkih samoupravnih odnosa, potreba i odnosa u udruženom radu, i instrument njihove zaštite. U sklopu društvene samozaštite primarni zadatak samoupravnih sudova je pružanje efikasne zaštite samoupravnim pravima radnih ljudi i društvenoj svojini. Nažalost ova uloga samoupravnih sudova je uglavnom afirmisana kroz praksu sudova udruženog rada jer ostali oblici samoupravnog sudstva još uvek ne ostvaruju svoj ustavni koncept.

Sudovi udruženog rada su efikasan instrument zaštite samoupravnih prava u uslovima kada sadržaj tih prava nije više utvrđen samo aktima države, već u sve većoj meri neposrednim dogovorom radnih ljudi. U sklopu samoupravnih odnosa i institucija prevladavanje evidentnog raskoraka između deklarisanih i normativno utvrđenih samoupravnih prava te njihove realizacije i efikasne zaštite ostvaruje se samoupravnim instrumentima i mehanizmima zaštite. Normalno je i celishodno da oni koji kreiraju norme sopstvenog ponašanja budu primarno pozvani da se staraju i o njihovoj primeni i poštovanju. To je zapravo i smisao onoga što pojedini autori nazivaju primarnom samoupravnom zaštitom, ali dajući ovom pojmu jedno uže značenje, jer primarnu

samoupravnu zaštitu posmatraju kao jedno procesno odnosno materijalno pravno načelo koje je razvila praksa sudova udruženog rada.[6]

Kao što se ustavno sudstvo smatra integralnim delom skupštinskog sistema i sudove udruženog rada treba shvatiti kao sastavni deo organizovannog udruženog rada, razume se uz respektovanje činjenice da su sudovi udruženog rada bitan elemenat pravosudnog sistema. Mada još uvek traže svoje pravo mesto u sistemu udruženog rada oni su u praksi potvrdili neophodnost svog postojanja. Kao specijalizovani mehanizam sudske zaštite samoupravnih odnosa i institucija i faktor učvršćivanja i razvijanja samoupravnih produkcionih odnosa sudovi udruženog rada su još uvek u fazi svog konstituisanja ne samo u smislu traženja adekvatnih organizacionih oblika,[7] već u razvijanju ustavnog koncepta samoupravne sudske funkcije koja će se u osnovi razlikovati od klasične sudske funkcije. Još uvek se sudovi udruženog rada razlikuju od redovnih sudova po formalnim i proceduralnim elementima i to ne samo u onim domenima gde su oni preuzeli nadležnost redovnih i ustavnih sudova.

III

Međusobna usklađenost samoupravnih opštih akata je prva pretpostavka njihove efikasne primene, ali u pravnoj teoriji još uvek ne postoji opšta saglasnost o karakteru i kriterijumima te usklađenosti. Dileme nema kada je reč o međusobnom odnosu opštih pravnih akata državnih organa. Pravni akt manje pravne snage mora biti u skladu sa aktom veće pravne snage pri čemu je pravna snaga opšteg akta određena hijerarhijskim odnosom državnih organa odnosno količinom vlasti kojom državni organ koji je doneo taj akt raspolaže. U pogledu međusobnog odnosa samoupravnih opštih akata i njihove hijerarhije postoje različita gledišta. Prema jednom mišljenju, međusobni odnos samoupravnih opštih akata je identičan uzajamnom odnosu državnih opštih pravnih akata. Kao što postoji hijerarhija državnih pravnih akata isto tako je moguće govoriti i o hijerarhiji samoupravnih opštih akata tako da jaču pravnu snagu imaju oni samoupravni opšti akti koje donose organi koji su na višoj hijerarhijskoj lestvici.[8] Prema drugom gledištu, između samoupravnih opštih akata ne može da postoji hijerarhijski odnos, kao što takav odnos ne postoji ni između subjekata koji te akte donose.[9]

---

[6] O ovom pojmu videti kod: dr Najdan Pašić, Stare i nove funkcije sudstva u ostvarivanju ustavnosti i zakonitosti, savetovanje CK SK Srbije o ustavnosti i zakonitosti, septembar, 1980; Ljubisav Stojanović, O primarnosti samoupravne zaštite, Zbornik radova »Usklađivanje samoupravnih opštih akata«, Beograd, 1981.

[7] Misli se na dileme oko osnivanja sudova udruženog rada u organizacijama udruženog rada.

[8] Ovo shvatanje zastupa dr Slavoljub Popović. Videti od ovog autora: Opšti akti organizacija udruženog rada, u publikaciji Instituta društvenih nauka »Ustavnost i zakonitost opštih akata organizacija udruženog rada«, Beograd, 1976.

[9] Dr Leon Geršković: Društveni dogovori i samoupravni sporazumi, u knjizi Samoupravni sporazumi i društveni dogovori, Beograd, 1975, str. 7. Slično i dr Lucija Spirović-Jovanović, Hijerarhija i opšti samoupravni akti, Samoupravno pravo, br. 3/1977.

Najzad postoji i mišljenje prema kome o odnosu između samoupravnih opštih akata se ni u kom slučaju ne može govoriti kao o hijerarhijskom odnosu u onom smislu u kome on postoji kada je reč o odnosu opštih pravnih akata državnih organa. Naime, specifičnost međusobnih odnosa samoupravnih opštih akata nije u svakom odsustvu hijerarhije već u specifičnim uslovima i pretpostavkama, pa i ta hijerarhija nije analogna hijerarhiji državnih propisa niti je moguće kao kriterijum za hijerarhiju prihvatiti mesto organa koji donosi samoupravne opšte akte.[10] Čini nam se najprihvatljivijim gledište koje priznaje postojanje određenog hijerarhijskog odnosa između samoupravnih opštih akata, ali ga ne izjednačava sa hijerarhijom državnih pravnih akata jer daje posebne i originalne kriterijume za utvrđivanje tog odnosa. »Ne radi se, dakle, o hijerarhiji samoupravnih opštih akata s obzirom na hijerarhiju organa koji te akte donosi, jer sve samoupravne opšte akte donose individualni subjekti organizacija neposredno ili putem samoupravnih organa, već o hijerarhiji koja se zasniva na njihovoj materijalnoj strani. Prilikom hijerarhizacije samoupravnih opštih akata mora se voditi računa o nekoliko činilaca: širini obuhvata samoupravnih društvenih odnosa samoupravnom regulativom, opštosti samoupravne regulative, vrsti i broju subjekata, logičnom redosledu regulisanih materija, vremenskom i društveno-političkom prioritetu itd. Kome će se od ovih činilaca dati prednost zavisi od tog slučaja. Pritom ova merila za rangiranje samoupravnih opštih akata vrede kako prilikom rangiranja pojedinih kategorija samoupravnih opštih akata, tako i prilikom rangiranja samoupravnih opštih akata u okviru iste kategorije ovih akata. Ova merila za rangiranje samoupravnih opštih akata su mnogo logičnija od merila za rangiranje propisa društveno-političkih zajednica, gde se radi samo o jednom tipično formalnom merilu«.[11] Ovo shvatanje je u skladu sa ustavnim i zakonskim normama kojima je u osnovi utvrđen međusobni odnos samoupravnih opštih akata. Tako je propisano da statut i drugi samoupravni opšti akti ne mogu biti u suprotnosti sa samoupravnim sporazumom o udruživanju, kao i da drugi samoupravni opšti akti moraju biti u saglasnosti sa statutom. Pored toga, samoupravni opšti akti organizacija udruženog rada moraju biti usklađeni sa obavezama preuzetim samoupravnim sporazumima koje su one zaključile ili kojima su pristupile. Naročito precizno je određeno mesto samoupravnih opštih akata kojima se utvrđuju osnovi i merila za raspoređivanje čistog dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke, kao i samoupravnih opštih akata kojima se uređuju radni odnosi. Polazeći od ustavnih i zakonskih odredbi, kao i napred navedenih kriterijuma samoupravni opšti akti se mogu rangirati prema sledećem redosledu: društveni dogovori, samoupravni sporazumi ,statuti i drugi samoupravni opšti akti (pravilnici, odluke i dr.).

---

[10] Dr Budimir Košutić: O sekundarnim izvorima jugoslovenskog pozitivnog prava, u knjizi Izvori prava u samoupravnom socijalističkom društvu, Beograd, 1976.

[11] Dr Ratko Marković, Sistem opštih akata samoupravnog prava, Samoupravno pravo, br. 4/1976.

IV

Pri analizi odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata potrebno je razmotriti određena pitanja koja još uvek izazivaju ozbiljne nedoumice u teoriji i praksi. Prvo pitanje je razgraničenje nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u apstraktnoj oceni odnosno kontroli samoupravnih opštih akata. Drugi sporni momenat u odnosu ustavnih sudova i sudova udruženog rada je ovlašćenje ustavnih sudova da u određenim slučajevima ocenjuju ustavnost i zakonitost odluka sudova udruženog rada. Zapravo ovde je više sporno ovlašćenje suda udruženog rada da donosi odluke određene sadržine nego njihovo podvrgavanje ustavnosudskoj kontroli. Kroz treće pitanje odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada izražava se komplementarnost funkcije sudova udruženog rada ustavnosudskoj funkciji. Radi se o ovlašćenju sudova udruženog rada da uskrate primenu protivustavnom ili protivzakonitom normativnom aktu uz obavezu pokretanja postupka pred ustavnim sudom za ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnog akta čija je primena u konkretnom slučaju odbijena.

Kada je reč o razgraničenju nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u apstraktnoj kontroli samoupravnih opštih akata postoje mišljenja da ovo razgraničenje nije baš najbolje utvrđeno i da se u praksi postavlja problem paralelne nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada. Načelno linija razgraničenja kontrole samoupravnih opštih akata od strane ustavnih sudova i sudova udruženog rada je principijelna i logična i opredeljena je ustavnom pozicijom ovih institucija. Ustavni sudovi u zaštiti načela ustavnosti i zakonitosti ocenjuju saglasnost svih normativnih akata sa ustavom odnosno njihovu suprotnost zakonu. Ostale dimenzije ustavnosudske funkcije naša ustavna teorija je zanemarila iz razloga što one u praksi ustavnih sudova jako retko dolaze do izražaja. Sudovi udruženog rada, između ostalog, odlučuju o saglasnosti samoupravnog opšteg akta sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim, prema izričitim odredbama Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu, mora biti u saglasnosti. Prema tome, sudovi udruženog rada odlučuju o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata.[12] U osnovi priroda ustavnosudske funkcije i funkcije sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata je identična, jer se ocenjuje uzajamna saglasnost opštih pravnih normi uz logičnu posledicu kasacije protivustavnih i protivzakonitih normi, odnosno samoupravnih normi koje nisu u skladu sa drugim samoupravnim normama. Prema tome, ustavni sudovi ocenjuju ustavnost i zakonitost svih normativnih akata, uključujući tu i samoupravne opšte akte, obezbeđujući time jedinstvo i koherentnost pravnog poretka.. Načelno sudovi udruženog rada ocenjuju skladnost samoupravne regulative. Pretpostavka ovako učinjenog razgraničenja nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada je mišljenje da se na današnjem stepenu izgradnje samoupravne regulative sve manje postavlja pitanje njene ustavnosti i zakonitosti i da sve više postaje aktuelna unutrašnja usklađenost samo-

[12] Čl. 18. saveznog Zakona o sudovima udruženog rada.

upravnog normiranja čiju će valjanost ocenjivati samoupravne institucije. Ova tendencija u razvoju samoupravnog prava je evidentna, ali je isto tako nesumnjivo da je samoupravno pravo ograničeno i usmereno ustavom i zakonom o čemu je već bilo govora. U svakom slučaju originalnost i samostalnost samoupravne regulative moguće je utvrditi konkretnom analizom sadržaja samoupravnih normi, a ne apstraktnim i izolovanim tumačenjem ustavnih i zakonskih odredbi, te i ova principijelna linija razgraničenja nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada u praksi može biti znatno pomerena. Drugim rečima, sudovi udruženog rada će svojom funkcijom ocene saglasnosti samoupravnih opštih akata sa drugim samoupravnim opštim aktom zalaziti i u domen ustavnosudske ocene ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata u onoj meri u kojoj »viši« samoupravni opšti akti nepotrebno preuzimaju i parafraziraju ustavne i zakonske norme.[13]

Zakonom o sudovima udruženog rada ustanovljeno je apstraktno ovlašćenje sudova udruženog rada u ocenjivanju saglasnosti samoupravnih opštih akata. Poznato je da se kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata, kao represivni oblik kontrole, javlja u dva osnovna vida: kao apstraktna kontrola koju po pravilu vrše ustavni sudovi i kao konkretna (akcesorna, posredna) primenjena od svih ili najvišeg redovnog suda. Osnovni kriterijumi njihovog razlikovanja su način animiranja kontrole i pravni efekat odluke o ustavnosti ili zakonitosti normativnog akta. Ustavnosudska kontrola se vrši nezavisno od konkretnog spora i inicira se predlogom ovlašćenih subjekata, najčešće taksativno utvrđenih državnih organa, koji sumnjaju u ustavnost ili zakonitost normativnog akta. Suprotno ovome konkretna kontrola ustavnosti i zakonitosti normativnih akata izazvana je prigovorom stranke ili mišljenjem suda da je normativni akt koji u konkretnom sporu treba primeniti suprotan ustavu odnosno zakonu. U prvom slučaju pitanje ustavnosti normativnog akta je osnovno i jedino pitanje kontrole, a u drugom slučaju ustavnost normativnog akta je prethodno pitanje koje treba raspraviti da bi se rešio konkretan spor. Shodno ovome različit je i pravni efekat odluka o ustavnosti normativnih akata. Dok organ ustavnosudske kontrole kasira protivustavni ili protivzakoniti normativni akt i time vrši njegovu izričitu eliminaciju iz pravnog poretka, dotle redovni sud konstatujući neustavnost ili nezakonitost normativnog akta odbija njegovu primenu na konkretan spor te i njegova odluka o protivustavnosti ili protivzakonitosti ima dejstvo samo za taj spor. Zato se i apstraktna kontrola izričito ustanovljava ustavom dok se pravo redovnih sudova da ocenjuje ustavnost i zakonitost normativnih akata smatra ovlašćenjem koje logično proizilazi iz prirode sudske funkcije.

---

[13] Primera radi samoupravni sporazum o udruživanju rada radnika u osnovnoj organizaciji sadrži i osnove za uređivanje društveno-ekonomskih odnosa, kao i osnove udruživanja rada i sredstava u radnu organizaciju i obaveštavanje radnika (čl. 336. Zakona o udruženom radu), pa se i odnos ostalih samoupravnih opštih akata sa samoupravnim sporazumom javlja kao pitanje saglasnosti sa tim osnovama. Međutim, često se utvrđivanje ovih osnova svodi na ponavljanje zakonskih odredbi pa se i pitanje saglasnosti samoupravnih opštih akata sa samoupravnim sporazumom faktički postavlja kao pitanje saglasnosti samoupravnog opšteg akta sa zakonom ili čak sa ustavom.

Kada je reč o apstraktnoj oceni saglasnosti samoupravnih opštih akata, Zakon o sudovima udruženog rada, osim što utvrđuje nadležnost sudova udruženog rada da odlučuju o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata, ne izjašnjava je o pravnom efektu odluke sudova tj. ne ustanovljava izričito ovlašćenje sudova udruženog rada na kasaciju odnosno poništaj ili ukidanje samoupravnih opštih akata koji nisu u skladu sa drugim samoupravnim opštim aktima. Isto tako zakon se ne izjašnjava o načinu iniciranja ove kontrole odnosno da li će se do ove ocene dolaziti isključivo primenom principa pokretanja apstraktne kontrole (ovlašćeni predlagači) ili je reč o ovlašćenju svakog učesnika u postupku da upozori sud na nesaglasnost samoupravnih opštih akata, što bi značilo prihvatanje principa konkretne kontrole barem kada je reč o njenom pokretanju. Ove dileme biće prisutne i nakon donošenja Zakona o udruženom radu bez obzira na činjenicu što je ovim zakonom izričito utvrđeno ovlašćenje sudova udruženog rada na poništaj određenih samoupravnih opštih akata. Posebno su interesantne odredbe Zakona o udruženom radu kojima se predviđa nadležnost sudova udruženog rada u sporovima oko međusobne nesaglasnosti određenih kategorija samoupravnih opštih akata.

Članom 115. Zakona o udruženom radu utvrđena je obaveza saglasnosti samoupravnog opšteg akta osnovne organizacije kojim se utvrđuju osnovi i merila raspoređivanja čistog dohotka osnovne organizacije sa drugim samoupravnim opštim aktima u okviru i van radne organizacije. Zakonom je predviđena mogućnost pokretanja spora pred sudom udruženog rada u slučaju suprotnosti ovog samoupravnog opšteg akta sa samoupravnim sporazumom koji su radnici u osnovnoj organizaciji zaključili sa radnicima u drugim osnovnim organizacijama van sastava radne organizacije ili sa društvenim dogovorom koji su zaključili ili su mu pristupili. I ovde ne nalazimo izričito ovlašćenje suda da poništi određeni samoupravni opšti akt. Karakteristično je da prethodni stav ovog člana daje mogućnost nadležnom organu društveno-političke zajednice preduzimanja privremenih mera društvene zaštite samoupravnih prava i društvene svojine ukoliko samoupravni opšti akt osnovne organizacije nije u skladu sa samoupravnim sporazumom o zajedničkim osnovima i merilima koji su radnici u osnovnoj organizaciji zaključili sa radnicima u drugim osnovnim organizacijama u sastavu iste radne organizacije. Smatramo da se time ne isključuje nadležnost suda udruženog rada da odlučuje o saglasnosti pomenutog samoupravnog opšteg akta sa samoupravnim sporazumom o zajedničkim osnovima i merilima u okviru radne organizacije. Naprotiv. Odluka o preduzimanju privremenih mera zbog nesaglasnosti samoupravnih opštih akata donosi se posle autoritativnog utvrđivanja te nesaglasnosti od strane suda udruženog rada. U prilog ovome potrebno je navesti ovlašćenje skupštine društveno-političke zajednice da u okviru nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada obustavi od izvršenja samoupravni opšti akt koji nije u saglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom i da u roku od osam dana od dana donošenja rešenja o obustavi pokrene pred sudom udruženog rada postupak za ocenu saglasnosti (čl. 644. st. 1. i 3. Zakona o udruženom radu). Isto važi i za čl. 128. Zakona o udruženom radu kojim se utvrđuje nadležnost sudova udruženog rada za reša-

vanje sporova povodom nesaglasnosti samoupravnih opštih akata kojima se utvrđuju osnovi i merila za raspodelu sredstava za lične dohotke.

Posebne dileme u teoriji i praksi izazvao je član 590. Zakona o udruženom radu kojim se izričito utvrđuje ovlašćenje suda udruženog rada na poništaj samoupravnih opštih akata, ali samo u odnosu na samoupravne sporazume kojima se uređuju radni odnosi ili se utvrđuju osnovi i merila za raspoređivanje čistog dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke i zajedničku potrošnju radnika. Ovim članom regulisano je pravo sindikata da pokrene inicijativu i da neposredno učestvuje u zaključivanju navedenih samoupravnih sporazuma. U slučaju da sindikat odbije da potpiše samoupravni sporazum ovlašćen je da pokrene spor pred sudom udruženog rada, ako za spor nije nadležan ustavni sud. Sud udruženog rada poništiće samoupravni sporazum ili pojedine njegove odredbe ako utvrdi da se njime povređuju samoupravna prava radnika, da se u raspoređivanju čistog dohotka i raspodeli sredstava za ličnu i zajedničku potrošnju radnika narušava načelo raspodele prema radu ili normalan tok društvene reprodukcije ili sprovođenje politike utvrđene društvenim planovima i društvenim dogovorima ili se povređuju načela morala socijalističkog samoupravnog društva. Različita tumačenja ovog člana prisutna su kako pri analizi razloga za poništaj samoupravnih sporazuma tako i u pogledu ovlašćenih subjekata koji u ovom slučaju mogu pokrenuti spor pred sudom udruženog rada. Kada je reč o razlozima za poništaj navedenih samoupravnih sporazuma opravdano se primećuje da su oni takve prirode da iznova otvaraju problem principijelnog razgraničenja nadležnosti između sudova udruženog rada i ustavnih sudova u pogledu ocene samoupravnih opštih akata. Ustavnosudska praksa nedvosmisleno pokazuje da su to i najčešći uzroci protivustavnosti i protivzakonitosti samoupravnih opštih akata. Kada je reč o samoupravnim pravima radnika nesporno je da je njihova sadržina primarno utvrđena ustavnim i zakonskim normama, naročito u pogledu neotuđivih prava radnika, pa se onda i pitanje poništaja samoupravnih sporazuma zbog povrede samoupravnih prava može postaviti i kao pitanje ustavnosti i zakonitosti tih samoupravnih sporazuma što je nesumnjiva nadležnost ustavnih sudova. Isti problem postoji i kod poništaja samoupravnih sporazuma kojima se vređa načelo raspodele prema radu. Povreda ovog principa je bila izuzetno čest povod ustavnosudske intervencije, jer je princip raspodele prema radu jedan od osnovnih principa ustava. Teško je utvrditi neku preciznu granicu do koje će zaštitu ovom principu pružati sudovi udruženog rada, a da pritom ne zalaze u domen ustavnosudske ocene ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata kojima se konkretizuje ovaj princip. Slična je situacija i sa primenom moralnih normi socijalističkog samoupravnog društva. Iako ustavom nije stavljena u nadležnost ustavnim sudovima ocena saglasnosti normativnih akata sa moralnim normama samoupravnog društva do te ocene se dolazi indirektnim putem, jer ustav, posebno u osnovnim načelima, preuzima najvažnije moralne norme samoupravnog socijalističkog društva. Prema tome, i u ovom slučaju nije isključen sukob nadležnosti ustavnih sudova i sudova udruženog rada. Čini se da jedino u slučaju poništaja samoupravnih sporazuma kojima se narušava politika utvrđena društvenim planovima i društvenim dogovorima može da se izbegne paralelna nadležnost ustavnih su-

dova i sudova udruženog rada. Primena ostalih osnova za poništaj samoupravnih opštih akata odnosno samoupravnih sporazuma gotovo uvek može značiti i upuštanje u ocenu njihove ustavnosti i zakonitosti. Problem je pojačan i time što odluka ustavnog suda može da prethodi ili da sledi odluku suda udruženog rada. U prvom slučaju sud udruženog rada je vezan odlukom ustavnog suda, razume se u meri u kojoj se ocena ustavnosti i zakonitosti poklapa sa osnovima za poništaj samoupravnih opštih akata. U drugom slučaju ustavnosudska ocena može značiti korekciju odluke sudova udruženog rada. Nije nemoguće da sud udruženog rada odbije poništaj samoupravnih sporazuma iz čl. 590. Zakona o udruženom radu, a da zatim ustavni sud poništi samoupravni sporazum zato što se njime vređaju samoupravna prava radnika, princip raspodele prema radu itd. U svakom slučaju dvostruka ocena primenom istih ili sličnih osnova je neprihvatljiva. Kriterijumi za poništaj samoupravnih sporazuma ne bi trebalo da prelaze okvire opšte nadležnosti sudova udruženog rada da ocenjuju međusobnu saglasnost samoupravnih opštih akata, tim pre što je obaveza saglasnosti ovih samoupravnih sporazuma sa drugim samoupravnim opštim aktima posebno izražena.

Druga dilema vezana za član 590. Zakona o udruženom radu je pitanje ovlašćenih predlagača koji mogu zahtevati poništaj navedenih samoupravnih sporazuma. Mišljenja se i ovde razlikuju. Dok jedni smatraju da se ovim članom utvrđuje procesno ovlašćenje sindikata,[14] koji je isključivo pozvan da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma, drugi zastupaju mišljenje da ovaj postupak mogu pokrenuti svi ovlašćeni učensici iz čl. 23. saveznog zakona o sudovima udruženog rada.[15] Mislimo da je prihvatljivije drugo gledište i da se ne može govoriti o isključivo procesnom ovlašćenju sindikata. Ustavom i zakonom je utvrđena specifična pozicija sindikata u postupku zaključivanja navedenih samoupravnih sporazuma, jer se njima primarno uređuje realizacija neotuđivih samoupravnih prava radnika. Nije reč samo o pravu sindikata da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma već i o njegovoj obavezi. Time se ne isključuju ostali subjekti od pokretanja postupka već se samo naglašava da je sindikat primarno pozvan (i obavezan) da zahteva poništaj samoupravnih sporazuma, jer je i neposredno učestvovao u njihovom donošenju. Osnovano je pretpostaviti da će sindikat kada odbije potpisivanje samoupravnih sporazuma pokrenuti odmah inicijativu za njihov poništaj. Prema tome, ovde nije reč o isključivo procesnom ovlašćenju sindikata već o doslednoj realizaciji njegove ustavne pozicije u procesu zaključivanja i primene posebne kategorije samoupravnih opštih akata. Međutim, ovaj spor o ovlašćenim predlagačima se ne odražava ozbiljnije na praksu sudova udruženog rada, jer, slično iniciranju ustavnosudske ocene samoupravnih opštih akata, do primene čl. 590. Zakona o udruženom radu najčešće dolazi odlučivanjem po zahtevima za zaštitu prava radnika.

---

[14] Na primer Bojana Tkalčić-Đulić, Razgraničenje nadležnosti ustavnog suda i suda udruženog rada, Pravna misao, br. 11—12/1981.

[15] Na primer dr Prvoslav Lukić, Poništaj samoupravnih sporazuma, Zbornik radova »Usklađivanje samoupravnih opštih akata, Beograd, 1981.

Konačno nacrt novog saveznog zakona o sudovima udruženog rada[16] rešava neke dileme vezane za ocenu međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata, a u prvom redu pitanje karaktera odluke kojim se utvrđuje postojanje nesaglasnosti. U odredbama o posebnim postupcima gde se na prvom mestu reguliše rešavanje sporova o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata izričito je utvrđeno da konstatacija međusobne nesaglasnosti samoupravnih opštih akata ima za posledicu potpuno ili delimično poništavanje samoupravnog opšteg akta koji nije u skladu sa drugim samoupravnim opštim aktom. Prema tome, odluka suda udruženog rada ima kasatorno dejstvo. Interesantno je da sud udruženog rada primenjuje samo jedan i to oštriji oblik kasacije — poništaj samoupravnog opšteg akta. U ustavnosudskoj kontroli još uvek se razlikuje poništavanje od ukidanja opšteg akta iako su pravne posledice i jednog i drugog oblika kasacije identične. Odluka suda udruženog rada kojom se poništava samoupravni opšti akt zbog nesaglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom proizvodi slične pravne posledice kao i odluka ustavnog suda kojom se poništava ili ukida samoupravni opšti akt. Zapravo i odluka suda udruženog rada kao i odluka ustavnog suda ima ograničeno kasatorno dejstvo u pogledu sudbine pojedinačnih akata donetih primenom poništenog samoupravnog opšteg akta. Ovo iz razloga što se izmene pravnosnažnih pojedinačnih akata ili zahtev za zaštitu prava povređenog radnjom mogu tražiti u roku od trideset dana od dana objavljivanja odluke suda udruženog rada, ako od donošenja pojedinačnog akta, odnosno izvršene radnje, do objavljivanja odluke suda nije proteklo više od jedne godine. Znači moguće je izmena samo onih pojedinačnih akata koji su doneti u poslednjoj godini primene poništenog samoupravnog opšteg akta te je pravo na reviziju u velikoj meri zavisno od brzine suda u rešavanju sporova, što je odavno konstatovano pri analizi ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata. Naravno to ne znači da će se sve slabosti evidentne u ustavnosudskoj kontroli neminovno javiti i u praksi sudova udruženog rada. Iako je u osnovi reč o identičnim rešenjima ipak postoje i određene razlike. Prvo, na osnovu odluke suda udruženog rada kojom se poništava samoupravni opšti akt moguće je tražiti zaštitu samoupravnog prava koje je povređeno ne samo pojedinačnim aktom već i radnjom preduzetom na osnovu poništenog samoupravnog opšteg akta. Drugo, predlog za izmenu konačnog ili pravnosnažnog pojedinačnog akta koji je donet na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od strane ustavnog suda može se podneti u roku od šest meseci od dana objavljivanja odluke ustavnog suda u službenom glasilu. Međutim, ovaj rok je znatno kraći i iznosi svega trideset dana kada se radi o zahtevu za izmenu pojedinačnog akta koji je donet ili radnje koja je preduzeta na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od suda udruženog rada, a teče od objavljivanja odluke suda udruženog rada u organizaciji udruženog rada. I najzad treća razlika je u tome što se izmena pojedinačnog akta, kada je reč o ustavnim sudovima, može tražiti samo ako od dostavljanja pojedinačnog akta do donošenja odluke ustavnog suda nije proteklo

[16] Nacrt zakona o sudovima udruženog rada je usvojen na sednici Odbora za pravosuđe Saveznog veća Skupštine SFRJ od 4. decembra 1981. godine.

više od jedne godine. Suprotno tome izmena pojedinačnog akta donetog na osnovu samoupravnog opšteg akta poništenog od suda udruženog rada moguća je pod uslovom da od donošenja, a ne dostavljanja, pojedinačnog akta do objavljivanja odluke suda nije proteklo više od jedne godine. Pitanje je da li su i u kojoj meri ove razlike osnovane i uslovljene iskustvima ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata.

Osim što utvrđuje pravni efekat odluke o poništaju samoupravnog opšteg akta Nacrt zakona o sudovima udruženog rada predviđa da u sporu o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata sud udruženog rada može naložiti organizaciji udruženog rada da u određenom roku uskladi svoj samoupravni opšti akt ili njegove pojedine odredbe sa samoupravnim opštim aktom sa kojim mora biti u skladu. Pretpostavka je da usaglašavanje samoupravnog opšteg akta istovremeno znači i saniranje negativnih pravnih posledica koje su nastale primenom tog akta. Međutim, problem nastaje ako se izmenama i dopunama samoupravnog opšteg akta ne otklanjaju posledice nesaglasnosti, odnosno da li su one obavezno pokrivene donošenjem novog ili promenom postojećeg samoupravnog opšteg akta. Naravno odgovor na ovo pitanje je negativan. Sud udruženog rada ne mora uvek i bezuslovno doneti rešenje o obustavi postupka zato što je izvršeno usklađivanje samoupravnih opštih akata. U ovom slučaju smatramo da je celishodno prihvatiti rešenje ustavnosudske kontrole koja se proteže i na opšte akte koji su u toku postupka pred ustavnim sudom usaglašeni sa ustavom i zakonom, kao i na opšte akte koji su prestali da važe ako od prestanka važenja do pokretanja postupka nije proteklo više od jedne godine. Odluka ustavnog suda kojom se konstatuje da opšti akt u vreme važenja nije bio u skladu sa ustavom odnosno zakonom ima isto pravno dejstvo kao i odluke kojom se opšti akt kasira. Sličnim ovlašćenjem trebalo bi da raspolaže i sud udruženog rada jer u osnovi nema razlike između spora o ustavnosti normativnih akata i spora o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata. Suština spora je nesaglasnost normi te njihovo eliminisanje iz pravnog poretka, uz nesumnjive razlike u karakteru normi koje se ocenjuju i koje služe kao merilo za ocenu. Može se očekivati da će se čitav niz problema koji su se javili u apstraktnoj kontroli ustavnosti i zakonitosti pojaviti, u istom ili izmenjenom obliku, i u sporu o međusobnoj usklađenosti samoupravnih opštih akata (npr. problem identičnih normi, izvršenja odluka, izmene pojedinačnih akata, preduzimanje privremenih mera, obustava postupka, ocena saglasnosti i suprotnosti itd.). U tom pogledu i praksa sudova udruženog rada biće rukovođena pozitivnim iskustvima ustavnosudske kontrole normativnih akata. Razume se da sporovi o međusobnoj usklađenosti samoupravnih normi imaju svoje posebne karakteristike, ne samo procesne prirode, pa je mehanička primena ustavnosudske prakse pri njihovom rešavanju neprihvatljiva. Primera radi, poseban problem izaziva primena načela višestepenosti pri rešavanju sporova o međusobnoj saglasnosti samoupravnih opštih akata koje nije prisutno pri rešavanju sporova o ustavnosti i zakonitosti normativnih akata.

Teško je utvrditi sve dimenzije odnosa ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata i funkcije suda udruženog rada kojom se ocenjuje međusobna usaglašenost samoupravnih opštih akata. Prva ima

za sobom višegodišnja iskustva i nesumnjive rezultate u pružanju zaštite samoupravnim pravima povređenim samoupravnim opštim aktom. Upravo na osnovu tih iskustava moguće je pretpostaviti da će i funkcija sudova udruženog rada u oceni međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata biti pretežno orijentisana na zaštitu pojedinačnih samoupravnih prava. Ali ona je još uvek u začetku i bez neke šire aplikacije u praksi. Teško je govoriti u kom obimu i pravcu će se razvijati ova funkcija imajući u vidu zaista široku nadležnost sudova udruženog rada. Ali je sigurno da se od nje očekuje ne samo da rastereti ustavne sudove u kontroli samoupravnih opštih akata već i da zaštitu samoupravnih prava učini efikasnijom i potpunijom. Napred učinjeno upozorenje da će ova funkcija zalaziti i u domen ustavnosudske kontrole ostaje i dalje centralno pitanje odnosa ustavnih sudova i sudova udruženog rada.

V

Zakonom o sudovima udruženog rada ustanovljeno je i ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom uredi određene samoupravne odnose u slučaju kada među učesnicima tih samoupravnih odnosa ne postoji saglasnost o potrebi i načinu uređenja tih odnosa. Radi se o takvim samoupravnim odnosima koji se isključivo uređuju donošenjem samoupravnog opšteg akta određene sadržine. Zakonom je izričito utvrđeno da se u tom slučaju intervencijom suda udruženog rada dopunjuju odnosno zamenjuju odredbe samoupravnog sporazuma, odnosno drugog samoupravnog opšteg akta kojim se uređuje sporni samoupravni odnos. Takva odluka suda udruženog rada kojom se zamenjuje ili dopunjuje samoupravni sporazum ili drugi samoupravni opšti akt predstavlja i sama opšti pravni akt i sastavni je deo samoupravnog opšteg akta. Ovo zaista neuobičajeno ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom ne samo primenjuje već i stvara opšte pravne norme postoji samo u izuzetnim okolnostima utvrđenim u članu 34. Zakona o sudovima udruženog rada.

Slično ovlašćenje prema Zakonu o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada iz 1973. godine pripadalo je ustavnom sudu pri rešavanju sporova o zaključenju samoupravnog sporazuma o udruživanju, gde je odluka ustavnog suda zamenjivala pomenuti samoupravni opšti akt.

Na osnovu člana 38. Zakona o sudovima udruženog rada ako pravnosnažna odluka suda udruženog rada kojom se uređuju samoupravni odnosi i njome zamenjuje ili dopunjuje samoupravni opšti akt nije u skladu sa ustavom ili zakonom može se pred nadležnim ustavnim sudom pokrenuti postupak za ocenu njene ustavnosti ili zakonitosti. Ovo je zapravo jedini slučaj preispitivanja odluke suda udruženog rada pred nekim drugim sudom i takođe jedini slučaj da ustavni sud ocenjuje odluke drugih sudova. Pomenuta odredba se tumači ne kao određivanje nadležnosti ustavnog suda, jer se ona može utvrditi samo ustavom, nego kao upućivanje na ovu nadležnost, kao norma za ponašanje

sudova i organizacija udruženog rada.[17] I bez ove norme ustavni sud bi ocenjivao ustavnost i zakonitost odluke suda udruženog rada u okviru kontrole ustavnosti i zakonitosti samoupravnog opšteg akta čije su odredbe dopunjene ili zamenjene odlukom suda udruženog rada. Uostalom ocena ustavnosti i zakonitosti odluke suda udruženog rada ne vrši se izolovano već uvek u sklopu samoupravnog opšteg akta čiji je sastavni deo.

Samo ovlašćenje suda udruženog rada da svojom odlukom uređuje sporne samoupravne odnose predmet je oštrih kritika pravne teorije. Smatra se da je time dato neuobičajeno veliko ovlašćenje sudu udruženog rada i otvoreno se sumnja u njegovu ustavnost, bez obzira što je ono ograničeno na tačno određene slučajeve. Ova mišljenja nisu bez osnova. Ne samo da se ovim ovlašćenjem suda udruženog rada vređa samoupravno pravo radnika na samouređenje međusobnih odnosa u okviru ustava i zakona, nego se njime istovremeno prelaze granice sudske funkcije koja primenom, a ne stvaranjem opštih pravnih akata, rešava i uređuje sporne pravne odnose. Svojevremeno je ustavnosudska funkcija trpela žestoke kritike, naročito u delu u kome daje autoritativnu ocenu ustavnosti zakona, jer odluka kojom ona stavlja van snage neustavni odnos nezakoniti propis i sama ima normativni karakter. Međutim, ovlašćenje suda udruženog rada da u rešavanju spornih samoupravnih odnosa stvara opšte pravne norme prevazilazi negativno normativnu funkciju ustavnih sudova. Na karakter ove intervencije suda udruženog rada ne utiče činjenica da je reč o strogo izuzetnom ovlašćenju koje postoji samo dotle dok sami radnici ne zaključe samoupravni sporazum o istim odnosima koji su uređeni sudskom odlukom. Posebno pitanje je celishodnost ovakvog načina rešavanja konfliktnih odnosa u udruženom radu. Ustavnost i celishodnost ove intervencije suda udruženog rada ostaje prevashodno teorijsko pitanje, jer, koliko nam je poznato, funkcije suda udruženog rada da svojom odlukom menja ili dopunjuje samoupravni opšti akt nije naišla na širu primenu u praksi. Uostalom i Nacrt saveznog zakona o sudovima udruženog rada više ne predviđa ovu nadležnost sudova udruženog rada.

VI

Za sagledavanje uloge sudova udruženog rada u kontroli samoupravnih opštih akata i odnosa sa ustavnosudskom kontrolom od interesa je i ovlašćenje sudova udruženog rada da pri rešavanju konkretnih sporova vrše prethodnu ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata. Reč je o institutu ekscepcije ilegalnosti i protivustavnosti, odnosno ovlašćenju suda da odbije primenu normativnom aktu za koji smatra da je protivustavan ili protivzakonit i da konkretni spor reši primenom neposredno više pravne norme. Znači sud ne kasira normativni akt već jednostavno odbija njegovu primenu smatrajući da bi ona u konkretnom slučaju bila protivustavna ili protivzakonita. Ovim insti-

[17] Tomislav Veljković, Neka pitanja odnosa između ustavnih i sudova udruženog rada, Radni odnosi i samoupravljanje, br. 4/1980.

tutom izvršena je svojevrsna kombinacija apstraktne kontrole ustavnosti i zakonitosti koju vrše ustavni sudovi i konkretne kontrole ustavnosti i zakonitosti koju primenjuju redovni i samoupravni sudovi. Razume se ustavnosudska kontrola normativnih akata je osnovni i dominantni oblik kontrole. Konkretna kontrola normativnih akata je pomoćni i dopunski oblik kontrole i u našim uslovima je striktno vezana za apstraktnu kontrolu, jer je sud koji je odbio da primeni normativni akt u obavezi da pokrene postupak pred ustavnim sudom.

Do ustanovljenja ustavnosudske kontrole teorija i praksa su priznavali pravo sudovima da prilikom rešavanja konkretnih slučajeva uskraćuju primenu podzakonskim aktima zbog njihove nesaglasnosti sa zakonom. Uvođenjem ustavnosudske kontrole postavilo se pitanje da li se redovni sudovi i dalje mogu koristiti institutom ekscepcije ilegalnosti. Naime, prema Ustavu SFRJ od 1963. godine Vrhovni sud Jugoslavije i drugi vrhovni sudovi federacije, kao i republički vrhovni sudovi pokreću postupak za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti pred Ustavnim sudom Jugoslavije, ako pitanje ustavnosti i zakonitosti nastane u postupku pred sudovima. Kada neki niži sud smatra da zakon koji treba primeniti radi rešavanja konkretnog spora nije u saglasnosti sa ustavom zastaje sa postupkom i predlaže nadležnom vrhovnom sudu da pokrene postupak pred ustavnim sudom za ocenjivanje saglasnosti tog zakona sa ustavom. U pogledu podzakonskih propisa sudovi nisu bili dužni, ali su mogli da prekinu postupak i da predlože vrhovnom sudu pokretanje spora o ustavnosti i zakonitosti. Pravosudnim organizacionim zakonima iz 1965. godine izričito se utvrđuje pravo sudova da primenjuju institut ekscepcije ilegalnosti u odnosu na republički zakon koji nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, kao i u odnosu na druge propise, osim saveznog zakona, i opšte akte koji nisu u saglasnosti sa Ustavom SFRJ ili saveznim zakonom ili drugim saveznim propisom, ali uz obavezu pokretanja postupka za ocenu ustavnosti i zakonitosti normativnih akata čija je primena odbijena. Ovim zakonima je pravo pokretanja postupka pred ustavnim sudovima prošireno i na opštinske i okružne sudove, odnosno na sve sudove koji su konačnom odlukom odbili da primene neki normativni akt. I dalje su ocenu ustavnosti zakona redovni sudovi mogli da zahtevaju preko vrhovnih sudova uz obavezu prekidanja postupka.

Osim što predviđa drukčije rešenje u slučaju suprotnosti saveznog i republičkog odnosno pokrajinskog zakona (do odluke ustavnog suda primeniće se republički odnosno pokrajinski zakon, a ako su za izvršenje saveznog zakona odgovorni savezni organi — savezni zakon),[18] Ustav SFRJ iz 1974. godine sadrži i odredbe o dužnosti organa koji odlučuju u pojedinačnim stvarima da pokrenu postupak pred ustavnim sudovima u slučaju kada smatraju da je republički ili pokrajinski zakon u suprotnosti sa saveznim zakonom, odnosno da drugi propis ili opšti akt nije u saglasnosti ili da je u suprotnosti sa zakonom. Prema članu 207. st. 4. Ustava SFRJ »ako organ koji odlučuje u pojedinačnim stvarima smatra da zakon, drugi propis ili opšti akt ili samoupravni opšti

[18] Čl. 207. st. 3. Ustava SFRJ.

akt nije u saglasnosti sa saveznim zakonom, dužan je da pokrene postupak pred ustavnim sudom«. Slične su i analogne odredbe republičkih ustava s tim što ne izdvajaju zakone od ostalih propisa i što neki republički ustavi zahtevaju saglasnost samoupravnih opštih akata sa zakonom.[19] Ove ustavne norme u vezi sa odredbama koje određuju pravne posledice odluke ustavnih sudova[20] pružaju osnov za primenu instituta ekscepcije ilegalnosti od strane redovnih i samoupravnih sudova.

U zakonima o sudovima donetim posle stupanja na snagu novih ustava razrađuje se institut ekscepcije ilegalnosti. Tako je Zakonom o sudovima udruženog rada propisano da je sud udruženog rada, ako smatra da propis ili opšti akt, koji bi trebalo primeniti, nije u saglasnosti sa ustavom ili zakonom, dužan da pred nadležnim ustavnim sudom pokrene postupak za ocenjivanje ustavnosti odnosno zakonitosti tog propisa ili opšteg akta. Kad je sud pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti zakona zastaće sa postupkom, a ako je pokrenuo postupak za ocenjivanje ustavnosti i zakonitosti drugog propisa ili samoupravnog opšteg akta može zastati sa postupkom do okončanja postupka pred ustavnim sudom (čl. 12. Zakona o sudovima udruženog rada).

Na osnovu navedenih ustavnih i zakonskih normi moguće je utvrditi odnos ustavnosudske kontrole samoupravnih opštih akata i instituta ekscepcije ilegalnosti, odnosno ovlašćenja suda udruženog rada da u konkretnom slučaju odbije primenu samoupravnog opšteg akta koji je nesaglasan ustavu odnosno suprotan zakonu. Ustavnosudska kontrola samoupravnih opštih akata je konačna. Odlukom ustavnog suda eliminiše se protivustavni ili protivzakoniti samoupravni opšti akt iz pravnog poretka uz mogućnost revizije, doduše ograničeno, pravnih odnosa koji su uspostavljeni dotadašnjom primenom samoupravnog opšteg akta. Odluka ustavnog suda ima dejstvo erga omnes. Suprotno tome odluka suda udruženog rada kojom se uskraćuje primena samoupravnom opštem aktu je, kao prethodno pitanje, vezana za konkretan spor i deluje strogo inter partes. U cilju poštovanja pravne sigurnosti i principa jednakosti svih pred zakonom koji bi bili ugroženi različitom primenom identičnih normi od strane sudova, to se i korišćenje instituta ekscepcije ilegalnosti vezuje za obavezno pokretanje postupka pred ustavnim sudovima. Na taj način se i odluka suda udruženog rada posrednim putem podvrgava reviziji od strane ustavnih sudova. Verovatno iz straha od suprotne odluke ustavnih sudova retko se odlučuju sudovi udruženog rada na korišćenje instituta ekscepcije ilegalnosti. Ova uzdržljivost sudova udruženog rada je razumljiva kada je reč o pokretanju postupka za ocenu ustavnosti zakona jer u tom slučaju prekidanje postupka pred sudom udruženog rada i čekanje na odluku ustavnog suda može trajati isuviše dugo, ali kada je reč o ostalim propisima i naročito samoupravnim opštim aktima ne postoje ozbiljniji razlozi kojima bi se moglo pravdati retko korišćenje instituta ekscepcije ilegalnosti. U kombinaciji sa ocenom međusobne saglasnosti samoupravnih opštih akata šira primena instituta ekscepcije ilegalnosti može kontrolu samoupravnih opštih akata učiniti znatno efikasnijom, a time bi i zaštita samoupravnih prava radnih ljudi postala daleko kvalitetnija, brža i efikasnija.

---

[19] Na primer čl. 229. Ustava SR Srbije.

[20] Čl. 388. Ustava SFRJ i analogne odredbe republičkih i pokrajinskih ustava.

Dragan Štojanović
assistant

LES COURS CONSTITUTIONNELLES ET LES TRIBUNAUX DE TRAVAIL ASSOCIÉ DANS LE CONTRÔLE DES ACTES GÉNÉRAUX AUTOGESTIONNAIRES

Résumé

Dans le travail sont élaborées certaines questions litigieuses du contrôle judiciaire des actes généraux autogestionnaires qui s'expriment principalemement par le rapport des cours constitutionnelles et les tribunaux de travail associé dans l'estimation de la validité des rapports entre les actes généraux autogestionnaires. Le plus d'espace est consacrée à l'analyse des rapports entre le contrôle abstrait de la constitutionnalité et de la légalité des actes normatifs qui sont exercés par les cours constitutionnelles et le litige abstrait relatif à la coordination réciproque des actes généraux autogestionnaires en tant que fonction des tribunaux de travail associé. L'auteur considère qu'entre le contrôle judiciaire constitutionnel des actes normatifs et l'estimation abstraite de la coordination réciproque des actes généraux autogestionnaires dans le fond il n'y a pas de dufférences essentielles. Dans l'un et dans l'autre cas sont est estimée la coordination des normes juridiques générales avec la conséquence de l'élimination des normes qui ne sont pas en conformité avec les autres normes »superieures«. Les différences sont uniquement dans les critères c'est-à-dire dans les mesures du contrôle. Dans la fonction constitutionnelle judiciaire ce sont la constitution et la loi, et dans la fonction des tribunaux de travail associé ce sont les normes autogestionnaires »supérieures«. On peut arriver à la concordance de ces fonctions aussi par la ligne de principe de la délimitatition de la compétence des cours constitutionnelles et des tribunaux de travail associé, car en définitive elle dépend du degré d'autonomie et d'originalité des normes autogestionnaires. Les tribunaux de travail associé par leur fonction de l'estimation de la coordination réciproque des actes généraux ne manquera pas de pénétrer aussi dans le domaine de l'estimation constitutionnelle judiciaire de la constitutionnalité et de la légalité des actes généraux autogestionnaires dans la mesure que les actes généraux autogestionnaires »supérieurs« entrprennent inutilement et paraphrasent les normes constitutionnelles et légales.

Le deuxième moment litigieux dans le rapport des cours constitutionnelles et des tribunaux de travail associé est l'autorisation des cours constitutionnelles d'estimer la constitutionnalité et la légalité de certaines décisions des tribunaux de travail associé. En réalité ici est plus contestable, selon l'opinion de l'auteur même anticonstitutionnel, l'autorisation du tribunal de travail associé de régler par sa décision les rapports autogestionnaires litigieux par la formation des normes juridiques générales, que de soumettre ces décisions au contrôle constitutionnel judiciaire.

Par la troisième question du rapport des cours constitutionnelles et des traibunaux de travail associé est élaborée l'institution de l'exception de l'illégalité, c'est-à-dire l'autorisation du tribunal de travail associé de refuser l'application de l'acte normatif anticonstitutionnel ou contraire à la loi avec l'obligation d'initier la procédure devant la cour constitutionnelle pour l'estimation de la constitutionnalité et de la légalité de l'acte normatif dont l'application dans le cas concret est refusée. L'auteur est d'avis que l'application plus large de cette institution contribuerait à ce que le contrôle des actes généraux autogestionnaires soit beaucoup plus efficace, et que la protection des droits autogestionnaires soit plus rapide et de meilleure qualité.

DRAGANA DINIĆ,
asistent

MARKSOVA TEORIJA (RAZ)OTUĐENJA U PRAKSI SOCIJALISTIČKOG SAMOUPRAVLJANJA

Uvod

O nastanku i ulozi otuđenja u ljudskoj istoriji ne može se govoriti, a da se, pre svega, ne ukaže na istorijski razvoj čoveka. Dakle, suštinu otuđenja možemo rasvetliti ako objasnimo suštinu čoveka kao prirodnog bića koje sebe razvija i potvrđuje, kao ljudsko biće, u procesu rada.

Otuđenje nije moderna pojava. U toku istorije, ono je prolazilo kroz različite kulture, kroz specifične oblasti, menjalo je dubinu i celovitost svog pojavljivanja. Za Lekovića »otuđenje čoveka znači njegovo otuđenje od njegovih bitnih crta — njegove generičke prirode na individualnom planu, i njegove suštine na planu njegovih odnosa sa drugim ljudima, tj. na planu zajednice.«[1] U stanju otuđenosti čovek gubi produktivnu vezu sa samim sobom i sa spoljnim svetom. On prestaje da bude centar svoga sveta, ne kreira svoja dela i ne gospodari njima — postaje stranac samom sebi.

Pojam otuđenja (alijenacija) ima dugu istoriju. U Starom zavetu govori se o idolopoklonstvu, a ono nije ništa drugo do jedna forma otuđenja. Čovek je stvorio svog idola — boga. »Idol predstavlja njegove sopstvene životne snage u jednom otuđenom obliku«.[2] Čovek je projektovao u boga svoju moć ljubavi i razuma, svoje ljudske osobenosti i više ih ne oseća kao svoje. On sada moli boga da mu vrati ono što je projektovao u njega. Obožavanje boga je čin idolopoklonstva i otuđenja. (Slično idolopokloničkoj ljubavi prema bogu, dolazi do obožavanja političkog vođe, države, klase, kolektiva — npr. fašizam, staljinizam...). U stanju otuđenosti »čovek ne doživljava sebe kao nosioca sopstvenih snaga i bogatstva, već kao osiromašenu »stvar« koja je zavisna od sila izvan njega, u koju je on projektovao svu svoju životnu supstanciju.«[3] Ideja otuđenja iz jevrejske teologije i filozofije stoika prelazi u hrišćanstvo. Naime, radi se o opredmećenju božanstva, božanske supstance i njegovom ospoljenju; kao i o trajnoj težnji za ponovnim sjedinjavanjem s božanstvom. Kategorija otuđenja koja je prešla iz filozofije u religiju postala je tako elemenat koji povezuje ove dve sfere društvene svesti. Ljubomir Tadić smatra da se religijsko otuđenje

---

[1] Leković, dr Dragutin: Marksistička teorija otuđenja; Institut za izučavanje radničkog pokreta, Beograd, 1968, str. 315.

[2] From, Erih: Zdravo društvo; Rad, Beograd, 1980, str. 131.

[3] Isto, str. 133.

javlja uporedo sa političkim. Čovek se otuđivao od države. »Ovoj političkoj alijenaciji odgovarala je religiozna alijenacija zato što je privatni čovek, izgubivši smisao svoga života u polisu, napustio ovaj ograničeni svet koji je njegov svet i izbegao u večnu suštinu koja je postavljena iznad njega.«[4]

U idealističkoj filozofiji Plotina nailazimo na tezu da svet nastaje iz božanstva (radi se o svetskom procesu bez početka i kraja). U sveopštem duhovnom životu individualna ličnost je jedno od bezbrojnih razvića duše; ona je sklona ništavnosti (materiji); bačena je iz preegzistencije u čulno telo. Sada je njen zadatak da se otuđi telu i materijalnoj biti — da se očisti i da se vrati natrag božanstvu.« To vraćanje ide kroz građansku i političku krepost kojom čovjek kao umno stvaralačka snaga ističe svoju vrijednost u svijetu pojava.«[5] Dalje, uzdizanje ka božanstvu ide kroz posmatranje lepog, pri čemu se naslućuju ideje.

U 17. veku pojam otuđenja dobija nove dimenzije u razvijenim zemljama, konkretizujući svoj sadržaj u okviru ekonomije, prava, politike, ideologije... U nerazvijenim zemljama (u Nemačkoj npr.) zadržava se na nivou spekulativnog u okviru teologije i filozofije. Hegelovo shvatanje otuđenja ,izloženo u Fenomenologiji duha bilo je jedan od teorijskih izvora Marksove koncepcije otuđenja. Za njega ljudska volja je sredstvo pomoću koga sloboda iz sebe proizvodi svet. »Sloboda za Hegela nije proizvoljnost, tj. samovolja, nije subjektivni kvalitet. U uvodu svojoj filozofiji prava Hegel jasno odvaja slobodu od samovolje, tj. od onoga »da se može činiti što se hoće«. Proizvoljnost je, za Hegela, volja kao protivrečnost. Slobodna volja je istina. Ona pripada objektivnom, svetskom duhu. Put slobode to je put svetske istorije u kojoj se duh otuđuje i otuđenjem spoznaje sebe. Proces oslobođenja je proces samorazvitka svetskog duha.«[6] Za razliku od Hegelove koncepcije otuđenja, koja ima teološki i metafizički karakter, Fojerbah ideji otuđenja daje antropološko značenje (kroz kritiku religije i stvaranjem novog humanizma), čime znatno utiče na Marksa. Svestranijoj razradi ovog problema u marksističkoj teoriji doprineli su i engleski, francuski i nemački socijalisti. Sen Simon i njegovi učenici su izlaz iz društva otuđenosti videli u odumiranju države, u smeni vlasti nad ljudima vladavinom stvarima, u raspodeli prema sposobnostima i potrebama i td. Mogućnost razotuđenja zasniva se na ukidanju privatne svojine; i stvaranju društvene; na planskoj organizaciji međuljudskih odnosa i udruživanju u slobodne zajednice.

Koristeći se pomenutim teorijskim izvorima Marks je izgradio, do sada, najpotpuniju teoriju otuđenja. Savremeni teoretičari potaknuti izmenjenim uslovima života osvetljavaju nove dimenzije otuđenosti, tragajući za mogućnostima razotuđenja.

Egzistencijalisti smatraju da je otuđenje apsolutna odlika istorije čovečanstva i da je neodvojivo od čoveka. Iracionalizam je »izraz stanja

---

[4] Tadić, Ljubomir: Poredak i sloboda; Kultura, Beograd, 1967, str. 65.

[5] W. Windelband i H. Heimsoeth: Povijest filozofije, Naprijed, Zagreb, 1978, str. 293.

[6] Tadić, Ljubomir: navedeno delo, str. 51.

otuđenosti društva i čoveka u kapitalističkom društvu.«[7] Razmatrajući problem fetišizma Marks je doprineo razjašnjenju iracionalizma u filozofiji. »Reč je o fetišiziranju odnosa ljudi u društvu. Fetišizam robe i novca je u prvom redu ono u čemu se pokazuje iracionalizam.«[8] Teoretičari danas više pažnje posvećuju problemu razotuđenja; tragaju za mogućnostima prevazilaženja otuđenosti u savremenim uslovima života.

I Marksovo otkriće suštine i oblika ljudske otuđenosti

Teorija otuđenja je jedna od karika između Marksove mladalačke misli i zrelog doba i u njoj Marks tretira problem čovekovog oslobođenja i humanizacije društvene stvarnosti. Iako je preuzeo terminologiju od Hegela i Fojerbaha (što samo ukazuje na korene njegove teorije), ne znači da je sadržaj koji su pod tim terminima podrazumevali isti.[9] Za Marksa otuđenje je kritika nehumane stvarnosti građanskog društva; to je stanje u kome čovekovi materijalni i duhovni proizvodi ne pripadaju njemu, već se manje ili više od njega osamostaljuju. Čovek gubi kontrolu nad njima, a oni, proizvodi počinju da vladaju njime. Otuđenje je, pre svega, ekonomsko-politička činjenica.

1. Čovek kao biće prakse
(opredmećenje i postvarenje)

Čovek je aktivno istorijsko biće koje se proizvodi vlastitim radom, a čije nam mogućnosti nisu u potpunosti poznate. »Istorija kao samoproizvođenje čoveka jeste tlo na kome se odvija proces alijenacije čoveka, ali se istovremeno ovde stiču uslovi za njegovu realizaciju i oslobođenje.«[10] Da bi pravilno sagledali značaj otuđenja rada i njegovu ulogu u ostalim oblicima otuđenja, treba ukazati na njegovu ulogu u nastanku i razvoju ljudske zajednice.

Na najnižem stupnju svoga razvoja čovek je bio neraskidivo vezan za zajednicu kojoj je služio. Razmena viškova proizvoda obavljala se između zajednica i za potrebe tih zajednica. U ovakvim uslovima nije bilo otuđenosti; čovek se identifikovao sa zajednicom, sa društvom, a njegov rad je bio izraz i potvrda njegove prirode. Ali razvoj materijalnih proizvodnih snaga dovodi do sukoba načina proizvodnje i načina prisvajanja. Kolektivno prisvajanje se prevazilazi individualnim. Engels ističe da je rad uslov nastanka i opstanka čoveka i da predstavlja kvalitativnu razliku između čoveka i životinje. Rad je čoveka učinio čovekom. Ali rad je i istorijska kategorija i Lenjin ističe da ga treba shvatiti kao međuljudski odnos u društvenom radu. Rad je proces u kome dolazi do razmene materije između čoveka i prirode. Čovek svojim prirodnim snagama (telom, rukama, nogama...), deluje na prirodu prema svojoj ideji, svesno upravljajući ovim procesom i kontrolišući ga. U

---

[7] Zaječaranović, dr Gligorije: Skica savremene građanske filozofije; Zbornik radova Filozofskog fakulteta u Nišu, knjiga VI, Niš, 1979, str. 14.

[8] Zaječaranović, dr Gligorije: navedeno delo, str. 14.

[9] Termin alijenacija ranije je označavao nenormalnu osobu; na francuskom aliéné, na španskom alienado označavaju psihopatsku i apsolutno otuđenu osobu;

[10] Tadić, Ljubomir: navedeno delo, str. 70.

tom procesu dolazi do stvaranja i prvih sredstava za proizvodnju kojima će čovek produžiti svoje prirodno telo. Razvoj proizvodnih snaga dovodi do stvaranja viška proizvoda, do ukidanja društvene (kolektivne) svojine i do stvaranja privatne. Uz to društvena podela rada omogućuje razmenu u kojoj će proizvođači izgubiti kontrolu nad vlastitim proizvodima. Engels, u tom smislu ističe, da se proizvod može upotrebiti protiv onoga koji ga je proizveo, kao sredstvo njegovog iskorišćavanja i potlačivanja. Tako nastaju uslovi alijenacije i dolazi do stvaranja ropstva. »Najbitnije je, ipak, da čovjek u suradnji s ostalim članovima zajednice odlučuje o opsegu, načinu, uvjetovanosti svoga angažiranja u procesu rada, koji on organizira, provodi, kontrolira i koristi se njegovim rezultatima. Kad proces rada u svom totalitetu preraste kontrolu samoga čovjeka, nastalo je stanje koje zovemo otuđenje.«[11] Dakle, prirodno stanje procesa rada ukinuto je otuđenim radom.

Marks razlikuje otuđenje i opredmećenje, dok Hegel identifikuje ova dva pojma. Osnovni uslov čovekove delatnosti je postojanje prirode i to u smislu postojanja čoveka kao prirodnog bića sa prirodnim uslovima njegove egzistencije, i s druge strane u smislu postojanja prirode kao spoljnjeg sveta, kao materijala koji čovek oblikuje i pomoću koga proizvodi. »Radnik stavlja svoj život u predmet; ali sad život ne pripada više njemu, nego predmetu. Ukoliko je, dakle, veća ta djelatnost, utoliko je bespredmetniji radnik. Što je proizvod njegovog rada, to nije on. Ukoliko je, dakle, veći taj proizvod, utoliko je manji on sam. Ospoljenje radnika u njegovu proizvodu znači ne samo da njegov rad postaje predmet, vanjska egzistencija, nego da rad egzistira izvan njega, nezavisno, tuđe i postaje njemu nasuprot samostalna sila, da mu se život koji je dao predmetu suprotstavlja neprijateljski i strano«.[12] Oruđa za rad su predmeti u koje je čovek utisnuo svoju sposobnost za svrsishodnu delatnost, u kojima se opredmetio. Opredmećivanje je čovekova samorealizacija, njegovo samopotvrđivanje, njegovo ostvarenje. U određenim društvenim odnosima opredmećenje kao ostvarenje i ispoljenje čoveka prerasta u svoju suprotnost — u otuđenje. Dakle, istorijski odnos čovek — proizvodnja (ili proizvodnja — proizvod rada) izražava se kao OPREDMEĆENJE i kao OTUĐENJE.« U svom određenju, opredmećenje predstavlja modus ljudskog potvrđivanja u svetu i modus prisvajanja sveta. To je sinonim ljudskog odnosa s prirodom i celokupnom stvarnošću.«[13] To je generički odnos čoveka prema svetu. Opredmećenjem prirodne stvari gube svoju prirodnu određenost i postaju ljudski predmeti, postaju čovekovo prirodno biće. Tako prirodni svet postaje svet kulture — ljudski svet. U egzistencijalnom smislu opredmećenje je odnos čoveka prema predmetnom svetu i taj odnos je određujući. Otuđenje ne postoji u prvobitnoj zajednici i u patrijarhalnom društvu jer nema vlasništva. Individualna delatnost je društvena — organizovana i planirana prema potrebama zajednice. Proizvodi se

---

[11] Čalić, dr Dušan: Marksizam i samoupravljanje; Globus, Zagreb, 1974, str. 29.

[12] Marks—Engels: Rani radovi; Ekonomsko-filozofski rukopisi iz 1844; Otuđeni rad, Naprijed, Zagreb, 1978, str. 246—247.

[13] Leković, dr Dragutin: navedeno delo, str. 118.

u cilju potrošnje, tj. radi zadovoljenja ljudskih potreba. Nema, dakle, robe, nema razmene — vrši se neposredna raspodela. Vremenom proizvodi postaju sredstva razmene, postaju roba koja ima svoju vrednost. Vrednost je relativna egzistencija proizvoda, otuđenje njegovog prirodnog bića (a prirodno je da proizvod zadovoljava određenu potrebu čoveka). »Čovek se potvrđuje ne u predmetima svoga rada, već u predmetima rada drugih koje prisvaja otuđenjem proizvoda svoga vlastitog rada.«[14] Proizvodnja postaje sredstvo spoljašnjeg cilja, sredstvo sticanja bogatstva.

2. *Otuđenje rada — uzrok ostalih oblika otuđenja*

U kapitalizmu otuđenje dobija najrazličitije forme. Zato Marks svoju teoriju otuđenja zasniva na analizi ove društveno-ekonomske formacije. Kapitalistički način proizvodnje razvio je proizvodne snage, ne vršeći promene u proizvodnim odnosima. Radnik se opredmećuje u proizvodima i oni postaju njegovo drugo telo. Time on osiromašuje sebe. Koristeći prirodna bogatstva on osiromašuje prirodu. U procesu rada čovek ostvaruje svoje mogućnosti i sklonosti, pretvarajući ih u dela, opredmećujući sebe i svoju delatnost. Tako stvara uslove u kojima se izgrađuje, oblikuje, obrazuje i usavršava. Dati društveni okvir, u većoj ili manjoj meri, pospešuje ili ometa i sprečava raznovrsno ljudsko stvaralaštvo; ispoljavanje izvesnih ljudskih mogućnosti i razvoj čoveka kao pojedinca i člana društvene zajednice.

Otuđenje je za Marksa, pre svega, političko-ekonomska činjenica. Korene otuđenja nalazima u postojanju privatne svojine, u podeli rada, u suprotnosti interesa. Privatna svojina i kapital, kao njena najrazvijenija forma, nisu puke stvari koje stoje pored ljudi, već su materijalizovani društveni odnosi u procesu proizvodnje. Otuđenje se ispoljava u aktu proizvodnje i u rezultatu proizvodnje, a to ima za posledicu otuđenje čoveka od svoje generičke prirode. U uslovima privatne svojine rad postaje nužno zlo, jer je čovek otuđen od sredstava za proizvodnju, a njegova delatnost je delatnost za drugog. Predmeti koje proizvodi ne pripadaju njemu, već su to proizvodi namenjeni tržištu, oni postaju roba i otuđuju se od proizvođača. »Budući da otuđeni rad čoveku 1. otuđuje prirodu, 2. samog sebe, njegovu vlastitu djelatnu funkciju, njegovu životnu djelatnost, on čovjeku otuđuje rod; on mu rodni život čini sredstvom individualnog života. (...) proizvodni život je rodni život. To je život koji proizvodi život.«[15] Čovek kao generičko biće stvara generičku predmetnost i time se potvrđuje. U otuđenom radu ta generička predmetnost se otuđuje od čoveka — otuđuje se njegov rod. Generički život se podređuje individualnom; čovekova suština postaje samo sredstvo njegovog postojanja. Otuđeni rad stvara homo duplexa, te čovek dolazi u sukob sa samim sobom. Buržoaske slobode pojedinca su uglavnom iluzorne. Nema spoljne sile kojom bi pojedinac bio prisiljen da sklapa određene ugovore. Ali, čovek nije svestan da

[14] Isto, str. 130.

[15] Marks—Engels: Rani radovi..., str. 250—251.

njegovom slobodom upravljaju zakoni tržišta, konkurencija, profit ... »Kapital, mrtva prošlost, zapošljava radnu snagu — živu vitalnost i snagu sadašnjosti (...) Borba između kapitala i rada, nije samo borba klasa, već borba principa vrednosti: između sveta stvari i njihovog nagomilavanja i sveta života i njegove produktivnosti.«[16] Ukoliko raste snaga koju čovek oslobađa i prenosi na predmete, utoliko je on nemoćniji; sukobljava se sa sopstvenim silama, otelotvorenim u svojim proizvodima koji su se otuđili od njega.

3 Socijalno-političko i ideološko otuđenje

Otuđenje rada dovodi do dezintegracije, depersonalizacije, degradacije i dehumanizacije čoveka. Dezintegracija se manifestuje u sukobu individualnog i generičkog, naturalističkog i humanističkog, intelektualnog i emocionalnog. Depersonalizacija se ogleda u maheničkom, monotonom i nezainteresovanom obavljanju delatnosti koja osiromašuje čoveka. Degradacija je svođenje generičkog života na sredstvo individualnog. Dehumanizacijom se čovek odvaja od sebe i od drugih — on se desocijalizuje. Ekonomska posledica otuđenja rada je osiromašenje radnika, a socijalna vladavina neradnika nad radnikom. Pri tom dolazi do deformacije ljudskih čula i do njihovog svođenja na čulo posedovanja. Podelom rada na umni i fizički dolazi do degradacije fizičkog rada u odnosu na umni. Čovek se otuđuje od svojih potreba čime dehumanizuje svoj odnos prema sebi i prema drugim ljudima. Ovo otuđenje se svodi na izazivanje veštačkih potreba i njihovog lažnog zadovoljavanja. Postavlja se pitanje da li čovek gubi svoje potrebe, ili ih svesno ne oseća? Otuđenje potreba se javlja kao podela potreba na rafinirane i obične. Ljudske potrebe su posredovane novcem i čovek postaje zavistan od novca. To vodi otuđenju potrošnje: radnik zadovoljava kvantitativno svoje potrebe (kupujući jeftinu robu), ali ne i kvalitativno. U robnoj proizvodnji javlja se novac kao univerzalni ekvivalent za razmenu roba. Dakle, roba je novac, a njegovo gomilanje u formi bogatstva i kapitala, dovodi do uzdizanja ekonomskih moći i vrednosti nad ljudskim snagama i vrednostima. Novac postaje jedina i najviša ljudska potreba. On je izraz ekonomskog, ali i ljudskog otuđenja. »Novac — to je čovekov generički život projektovan izvan njega i od njega otuđen (...) Novac je završeno samootuđenje, jer mera svih stvari nije više čovek nego novac.«[17] Na planu celog društva novac je otuđeni društveni odnos posredovan predmetima. Društvena moć je preneta na novac i on razdvaja ljude; on postaje otuđena moć čovečanstva.

Klase su tipičan i stalan oblik socijalnog otuđenja. Proletarijat je klasa svedena na anonimnu masu, depersonalizovana, desocijalizovana i podređena fabrici. Radnik se otuđuje u radu i to shvata kao svoju negaciju. Kapitalista se otuđuje u novcu u kome vidi potvrdu svoje moći. Otuda je razumljiva radnikova težnja da promeni takvo stanje, kao i težnja kapitaliste da ga očuva. Pored otuđenja među ljudima,

---

[16] From, Erih: navedeno delo, str. 108—109.

[17] Leković, dr Dragutin: isto, str. 193.

pripadnicima antagonističkih klasa, postoji i otuđenje među njima unutar samih klasa.

Političko otuđenje se javlja kao posledica otuđenja rada i sukoba opštih i posebnih interesa. Ono predstavlja čovekov društveni život u političkom obliku. Društvenoj prirodi čoveka postaje adekvatna politička zajednica. Država se konstituiše kao posrednik između čoveka i njegove slobode. Društvena stvarnost se cepa na političku i državnu. Političko otuđenje se manifestuje kao otuđenje države od društva, od klasa i od pojedinca. Državni aparat se osamostaljuje od društva i izdiže iznad njega. Država vrši nasilje nad potlačenom klasom i otuđuje se od nje. Ali, ona se otuđuje i od klase na vlasti, na bazi podele rada na umni i fizički. U nemogućnosti da uključi celu vladajuću klasu u obavljanje državnih poslova, ona stvara birokratski aparat i druge posrednike.

Socijalno otuđenje se završava otuđenjem među članovima porodice i seksualnim otuđenjem među polovima.

Pomenuti oblici otuđenja sprečavaju stvaralaštvo, kreaciju, znatiželju, nezavisnu misao, a stvaraju uslove za borbu radnika, za apatiju, destruktivnost, bekstvo i psihičku regresiju. Ideološko otuđenje je izraz stvarnog otuđenja čovekovog bića. Zato je mišljenje metafizičko i antidijalektičko, spekulativno i formalističko. »Otuđenje je granica koju svest ne može prevladati.«[18] Totalnu derealizaciju svest doživljava na planu religije i spekulativne filozofije. Tu se čovekove ideje, dakle, ono što je stvorio čovek, uzimaju kao stvaraoci sveta i čoveka. U religiji čovek stvara viziju drugog sveta u kome ispravlja sve nepravde stvarnog sveta. U bogu on sjedinjuje sve svoje ljudske vrline, dodajući tome i svije potencijalne osobenosti.

»Značaj ekonomskog otuđenja na individualnom planu sastoji se, pre svega, u tome što je ono prekinulo prvobitne veze i čoveka učinilo samostalnim, oslobađajući ga neposredne zavisnosti od društva.«[19] Na socijalnom planu dolazi do zamene krvno-srodničkih veza društvenim vezama. Uz to ekonomsko otuđenje stvara materijalnu osnovu ljudske emancipacije — čovekove slobode. Otuđenje ima i izvestan pozitivan smisao. Afirmišući podelu rada i umni rad kao privilegiju vladajuće klase, stvorilo je uslove za snažan filozofski, umetnički i naučni razvoj čovečanstva. Kroz određene forme materijalnog otuđenja dolazi do bržeg ili sporijeg razvoja čoveka. Tako je religija kao faktor humanizacije čoveka, razvila moralne vrline; politička emancipacija dala individualne slobode i prava i prokrčila put ka stvarnoj ljudskoj emancipaciji.

II Socijalistička revolucija kao početak rešenja zagonetke otuđenja

Ako je otuđenje nastalo na određenom stupnju razvoja materijalnih proizvodnih snaga, ako je zasnovano na razdvajanju sredstava za proizvodnju od proizvođača — na privatnoj svojini i na podeli rada na

[18] Isto, str. 299.
[19] Isto, str. 315.

umni i fizički; ono će po dijalektici svoga razvitka i nestati. To nestajanje je praktičan akt koji uključuje ispunjenje izvesnih uslova: 1) da otuđenje dostigne kulminaciju pri kojoj bi većina postala masa lišena uslova egzistencije; 2) da proizvodne snage stvore obilje proizvoda koji bi stvorili ljudske uslove za egzistenciju svih ljudi. »Da bi ono postalo nesnosnom silom, tj. da bi postalo sila protiv koje se diže revolucija, nužno je da je to otuđenje pretvorilo masu čovečanstva u ljude potpuno lišene svojine, i to u protivrečnosti s jednim datim svetom bogatstva i obrazovanja, a oba ta uslova pretpostavljaju veliki porast proizvodnih snaga, visok stupanj njihovog razvitka.«[20]

1. Marksov pojam proleterske revolucije kao univerzalne promene

U Svetoj porodici klasici ističu da su se u životnim uslovima proletarijata stekli najnečovečniji uslovi života uopšte. Zato je proletarijat prinuđen da promeni postojeće. »Revolucija i sloboda su intimno bliske: revolucija je izazivanje slobode na svetlost dana; sloboda sadrži neophodni patos i ukras revolucije, treperenje njene duše i otkucaj njenog srca. Obe su prisno povezane sa težnjama omladine (...) Svako kome pripada budućnost, ko napreduje i razvija se, mora da se nada i mašta, sniva i planira svoj život (...) ne ostani ono što jesi, već postani ono što još nisi, ali možeš postati!«[21] Proletarijat je srodan omladini jer je i on ono novo i mlado u društvu, jer i on nosi budućnost. U pismu Rugeu Marks ističe da je za revoluciju nužan spoj materijalnog i idejnog elementa — da su sazreli materijalni uslovi i da je revolucionarna ideologija ovladala masama. Proletarijat je klasa koja univerzalno pati, a ta patnja je suština opšteljudske patnje. Dosadašnje borbe u istoriji su bile parcijalne i klasno ograničene. Ljudska emancipacija, ukidanje nepravde uopšte, podrazumeva i ukidanje proletarijata — realizaciju slobode za sve. Otuđenje se dovršava u proletarijatu i njegova je uloga da uništi buržoasku klasu i sebe kao klasu. »On se ne može ni sam osloboditi a da ne ukine uslove svoje sopstvene egzistencije. Isto tako on ne može ukinuti svoje vlastite životne uslove, a da ne ukine sve neljudske životne uslove današnjeg društva, koji su sažeti u njegovoj situaciji.«[22] Silu treba rušiti silom, a ne nadom da će ona spontano uništiti sebe. Na ovoj tezi Marks zasniva svoju koncepciju o revolucionarnom društvenom preobražaju. Revolucijom treba osvojiti političku vlast i uspostaviti diktaturu proletarijata — to je politički uslov razotuđenja. Sledi eksproprijacija eksproprijatora i stvaranje društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju — to je ekonomski uslov razotuđenja. Nakon toga uspostaviti demokratski centralizam i usaglasiti opšte i pojedinačne interese. Uporedo s tim menjati i samog čoveka, njegove običaje, navike, shvatanja, način mišljenja i nivo obrazovanja.

Pošto se najpre javilo u sferi ekonomije i ideologije, otuđenje će u ovoj oblasti prvo i nestati, da bi došlo do razotuđenja i u oblasti

---

[20] Marks—Engels: Nemačka ideologija; knjiga I, Kultura, Beograd, 1964, str. 32.

[21] Tadić, Ljubomir: navedeno delo, str. 74 i 76.

[22] Marks—Engels: Sveta porodica; Kultura, Beograd, 1964, str. 81.

socijalnog, i političkog života. Razotuđenje se poklapa s prelaznim periodom od klasnog ka besklasnom društvu. U nižoj fazi komunizma ono započinje borbom protiv osataka prošlosti, koji su stalni izvor novog otuđenja. Druga opasnost ove faze komunizma je u stvaranju potencijalnih izvora otuđenja: centralizam, birokratija, država, podela rada, liberalizam...

Iako je i ranije bilo klasnih pokreta, pretpostavlja se da će radnički pokret biti poslednji u istoriji ljudskog društva. Ovaj pokret je novi kvalitet u odnosu na prethodne. Raniji pokreti su se svodili na likvidaciju gospodstva jedne klase, a u biti nisu ništa menjali. Radnički pokret ima za cilj da ukine vladavinu čoveka nad čovekom i klasnu podelu društva. On izražava celokupni smisao svetskog istorijskog procesa i predstavlja »odgonetku tajne povjesti«.

2. *Socijalizam kao svetski proces*

Borba čoveka protiv različitih oblika otuđenja poklapa se sa izgradnojm socijalističkog društva i sa pojavom izvesnih socijalističkih tendencija u buržoaskom društvu. Iako su putevi u socijalizam različiti oni zavise od stepena razvoja kapitalizma, od razvijenosti radničke klase, od njene organizovanosti, od nacionalnih odnosa i odnosa snaga u svetu. Socijalizam kao demokratsko društvo treba da ukine privatnu svojinu, klase, i ostatke klasnog društva; da sukcesivno povećava ekonomsku slobodu, da organizuje državu tako da ona odmah počne da odumire prerastanjem centralističkog upravljanja u centralnu koordinaciju. »Jedan od najznačajnijih momenata u tom čovečjem osvješćivanju i oslobađanju u prvom je redu otkriće osnovnog zakona historijskog razvitka; dalji najvažniji korak jeste prijelaz iz klasnog društva u socijalizam i besklasno društveno uređenje, kad čovjek neće više sputavati slobodu čovečjeg razvitka radi sebičnih i uskih klasnih interesa. Zato je danas borba za socijalizam ujedno i najviši oblik borbe za čovjekovu slobodu i dostojanstvo.«[23] Viša faza komunizma treba da ima sopstvenu osnovu što će omogućiti totalno razotuđenje. Automatizacija proizvodnje će skratiti radno vreme i omogući će prevazilaženje podele rada na umni i fizički. Na socijalnom planu razotuđenje se realizuje ukidanjem suprotnosti između grada i sela, u prevazilaženju nacionalne podeljenosti i formiranju zajednice ljudskog roda. Prerastanje poljoprivrednog rada u oblik industrijskog rada osnova je za izjednačavanje grada i sela. Razotuđenjem lokalna egzistencija individue biva zamenjena njenom svetskoistorijskom egzistencijom.

Razotuđenje na planu svesti započinje ukidanjem robne proizvodnje; koja vodi defetišizaciji ljudske svesti. Time dolazi i do emancipacije svesti od religije i politike, do uzdizanja indivdualne svesti (koja je bila klasno ograničena), na nivo društvene svesti, a ove na nivo naučne svesti (koja je još jedino istorijski ograničena u poimanju celokupne istine). »Oblici svesti nestaju jer su društvena osnova i društveni

---

[23] Vranicki, Predrag: Dijalektički i historijski materijalizam; Matica Hrvatska, Zagreb, 1958, str. 59.

sadržaj svesti bitno novi. Drugačije rečeno, oblici svesti nestaju jer više ne odgovaraju stvarnom društvenom sadržaju, a i zbog toga što se ovaj sadržaj ne može više izraziti kroz tradicionalne oblike svesti.«[24] Nestaće politike; pravo će se transformisati u moral, a filozofija će se stopiti sa naukom.

III Socijalističko samoupravljanje — put ka dezalijenaciji i realnom humanizmu

»Svjetska historijska misija radničke klase i sastoji se u tome da ona prevlada klasnu podijeljenost u društvu i vjekovnu razdvojenost proizvođača od sredstava, od uslova i plodova rada, što i jeste najdublji smisao socijalističkog samoupravljanja.«[25] Suština oslobođenja čoveka leži u uspostavljanju prave socijalističke demokratije u proizvodnji, a time i u samom društvu. Komunizam u svojoj početnoj, nižoj fazi predstavlja prelaznu etapu u izgradnji besklasnog društva. Socijalizam je taj prelazni period koji niče iz carstva nužnosti, i koji nosi u sebi protivrečnosti pređašnjeg klasnog, otuđenog društva. Boreći se protiv ostataka starog, nazadnog i nehumanog socijalizam treba da stvori uslove za izgradnju carstva slobode, da stvori realnu osnovu na kojoj će se uspostaviti viša faza komunizma. »Komunizam kao pozitivno ukidanje privatnog vlasništva kao čovjekova samootuđenja, te s toga, kao zbiljsko prisvajanje čovjekove suštine od čovjeka i za čovjeka jest stoga, potpun, svjestan i unutar cjelokupnog bogatstva dosadašnjeg razvitka nastali povratak čovjeka sebi kao društvenog tj. čovječnog čovjeka. Taj je komunizam kao dovršeni naturalizam-humanizam, kao dovršeni humanizam-naturalizam, on je istinsko rješenje sukoba između čovjeka i prirode, između čovjeka i čovjeka, istinsko rješenje borbe između egzistencije i suštine, između opredmećivanja i samopotvrđivanja, između slobode i nužnosti, između individuuma i roda. On je riješena zagonetka historije i zna da je on to rješenje.[26]

1. Socijalističko samoupravljanje — suština svake duboko narodne socijalističke revolucije

Borba naših naroda za slobodu prerasla je u toku II svetskog rata u socijalističku revoluciju. Prerasla je u borbu za promenu postojećeg, u borbu za istinsko oslobađanje čoveka. Ciljevi koje je postavila KPJ u toku rata bili su u interesu čoveka i društva. Mase potaknute slobodarskom mišlju, ustrajale su u revoluciji — do pobede. Nakon rata radnička klasa preuzima vlast u zemlji (uspostavlja diktaturu proletarijata kao specifičan oblik vlasti radničke klase u novoj socijalističkoj državi). Podruštvljavanje osnovnih sredstava za proizvodnju započelo je eksproprijacijom eksproprijatora, konfiskacijom, sekvestracijom i agrarnom

---

[24] Leković, dr Dragutin: isto, str. 378.

[25] Iz govora druga Tita u Jajcu: Borba, 1. XII 1973, str. 5.

[26] Marks—Engels; Rani radovi; Ekonomsko-filozofski rukopisi..., str. 275.

reformom. »Izgrađena je državna organizacija za upravljanje tim sredstvima, koja se oslanjala na savetodavno učešće radnih ljudi u upravljanju proizvodnojm.«[27] Centralistički način planiranja i upravljanja, u prvoj fazi našeg socijalističkog razvoja, postao je izvor novih oblika otuđenja. Administrativni aparat stiče niz privilegija koje dovode do različitih deformacija u socijalističkom razvoju. Opasnost od osamostaljivanja državnog aparata i njegovog uzdizanja iznad društva, postaje sve veća. Zato je trebalo hitno smanjiti njegove funkcije i preneti ih na radne ljude. S tim ciljem je započela izgradnja druge etape u našem socijalističkom razvoju, započela je izgradnja samoupravljanja. Radničko samoupravljanje je društveno-politički zasnovano na socijalističkoj demokratiji. Istinska socijalistička demokratija je moguća u uslovima društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju. Zato je i prvi korak ka samourpavljanju zamena državne svojine neposredno društvenom.

Samoupravljanje predstavlja tekovinu naše revolucije, osnovni društveni odnos naše stvarnosti i perspektivu daljeg razvoja našeg socijalizma. Po našem Ustavu samoupravljanje je opšti princip, neotuđivo, kolektivno i organizovano pravo svih radnih ljudi. Ono je način odumiranja države i mogućnost daljeg razotuđenja.

Izgradnja samoupravljanja od 1950. godine znači proces izgradnje asocijacije slobodnih proizvođača. Ona predstavlja takav društveni odnos čiji je cilj uspostavljanje prirodnog stanja procesa rada. To drugim rečima znači eliminaciju posrednika između čoveka i sredstava za proizvodnju (bez obzira da li se radi o klasi eksploatatora ili o državi). Uspostavljanje prirodnog stanja procesa rada ne treba shvatiti u Rusoovom smislu — vraćanja čoveka prirodi; već u smislu organizovanja tog procesa na višem nivou, na nivou koji odgovara savremenom stepenu razvoja materijalnih proizvodnih snaga. U vezi s tim Ustav iz 1974. i ZUR ističu da radnička klasa treba proizvodnju, koja je po svom karakteru društvena, društveno i da organizuje. Stvaranje asocijacije slobodnih proizvođača započinje decentralizaciju upravljanja privrednim razvojem; tj. sužavanjem vlasti države, a jačanjem uloge privrednih organizacija — budućih asocijacija slobodnih proizvođača.

2. *Samoupravljanje kao samoemancipacija čoveka i društva — radikalne promene u društvenom biću*

»... Samoupravljanje kao opštedruštvena akcija, jeste posebna aktivnost u kojoj se ogleda emancipacija većine naroda, jer i na taj način vidimo da to narod radi sam u sopstvenom interesu.«[28] Najviši cilj našeg socijalizma je lična sreća čoveka, ali ona se ne sme graditi na račun zajedničkog interesa. Jedino rad i rezultati rada mogu određivati društveni položaj čoveka i biti uslov sticanja bogatstva. Dakle, jedino radom čovek može ostvariti svoju sreću; a time će doprineti i prosperitetu čitavog društva.

---

[27] Program i statut SKJ usvojen na sedmom kongresu SKJ; Komunist, Beograd, 1962, str. 87.

[28] Pilić, dr Vera: Marksovi novootkriveni rukopisi o samoupravljanju; Ekonomski anali, Beograd, 1979, br. 63—64, str. 41.

Pokretačka snaga čovekove stvaralačke aktivnosti postaje njegov lični i materijalni položaj. Rad kao jedini uslov opstanka čoveka postaje i briga čitavog društva. Društvo je obavezno da odgovarajućom socijalnom politikom i regulativnim merama, pre svega u sferi materijalnog života, usmerava raspored radne snage, vodi kadrovsku politiku, brine o onima koji nisu u stanju da rade, da se bori protiv onih koji pokušavaju da žive na tuđ račun... Za čovekovo razotuđenje neophodna su dva uslova: 1) da su materijalne proizvodne snage dostigle relativno visok stepen razvoja; i 2) da su uspostavljeni takvi društveni odnosi koji će isključivati otuđivanje proizvoda od onih koji ih stvaraju. Društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju podrazumeva pravo radnih ljudi da se koriste tim sredstvima u svom i u zajedničkom interesu. Ali, to istovremeno znači da su radni ljudi obavezni da se pravilno koriste tim sredstvima, da je reč o planskom i disciplinovanom trošenju društvenih sredstava.

Da bi realizovao pomenute uslove radni čovek je udružio rad s drugim ljudima u osnovnim organizacijama udruženog rada. On je postao nosilac proizvodnje; on razvija proizvodne snage i vlada procesom proširene reprodukcije na bazi samoupravljanja. »Radničko samoupravljanje jeste izraz i potvrda društvenog karaktera svojine nad sredstvima za proizvodnju i osnovni oblik neposrednog uključenja i učešća radnih ljudi u upravljanju privredom. Na toj se osnovi društvena proizvodnja najneposrednije vezuje sa stvarnim potrebama ljudi, a proizvodi ljudskog rada prelaze u oblast istovremeno i društvenog i ličnog prisvajanja radnika. Društveni odnosi u proizvodnji i raspodeli, i postepeno u svim osnovnim sferama društvenog uređenja, dobivaju sve razvijeniju socijalističku sadržinu.«[29] Tako čovek postaje subjekt proizvodnog procesa, dobija motivaciju da stvara; prevazilazi stanje otuđenosti od sredstava za proizvodnju i od svojih proizvoda. Tako započinje proces oslobađanja rada i izgradnja novih proizvodnih odnosa koji će imati za posledicu promene u svim drugim oblastima čovekovog života.

3. Humanističke mogućnosti samoupravljanja

Pitanje novog humanizma je pitanje oslobađanja čoveka na ekonomskom, političkom i duhovnom planu; to je problem novih socijalističkih odnosa, svesnog i pravilnog razvoja socijalističke demokratije. »Ustav iz 1963. godine ne posmatra čoveka više kao privesak vlasti, niti kao čisti produkt prirode ili tradicionalnih sila, već kao deo društva koji mora svojom aktivnošću u procesu ostvarivanja i razvitka socijalističkih i demokratskih odnosa, oslobođenja čoveka i humaniziranja njegovih odnosa i njegove ličnosti, utvrđivati i proširivati ta prava i slobode. To je put stvarnog socijalističkog društva, a time i put razvitka čoveka i njegovih sloboda i prava ka oslobođenju ličnosti čoveka.«[30] Čoveku su data ustavom određena prava i slobode, uz uslov da je i

---

[29] Program i statut SKJ... str. 139.

[30] Ustav SFRJ iz 1974; II dopunjeno izdanje, Privredni pregled, Beograd, 1978, str. 308.

on dužan da poštuje slobode i prava drugih ljudi. Osnovna načela našeg samoupravljanja su solidarnost, ravnopravnost i zajedništvo. Iz njih dalje proizilazi jednakost po polu, rasi, jeziku, nacionalnosti, veroispovesti, obrazovanju i društvenom položaju. Naučno-tehnološka revolucija pretvara nauku u osnovnu proizvodnu snagu koja postaje glavni faktor rasta produktivnosti rada. To, dalje, omogućava čoveku da se kreativno afirmiše, da se angažuje u raznim oblastima.

Marksova ideja da će stvaranje bogatstva sve manje zavisiti od dužine radnog vremena, a sve više od opšteg stanja znanja — od primene nauke u proizvodnji; postaje zakonitost koju potvrđuje i naša praksa.

Samoupravljanje je društveni odnos imanentan socijalizmu; i kao što je socijalizam u svakoj zemlji zavistan od ekonomskih faktora, istorijskog nasleđa i sl. tako će se i samoupravljanje razvijati različito u različitim zemljama. Ono je sve prisutnije i u kapitalističkim zemljama, naročito u formi participacije. Sve ovo samo potvrđuje čovekovu želju za oslobađanjem, koje svoju mogućnost nalazi u samoupravljanju.

4. *Protivrečnosti samoupravljanja i putevi prevazilaženja alijenacije*

Još je Marks uočio da stvaranje društva slobodno udruženih proizvođača neće teći spontano; da će to biti klasna borba u humanijem vidu i na nov način. Pošto naše društvo nije dostiglo potreban stepen ekonomskog razvoja, započelo se najpre s izgradnjom ekonomskih pa zatim i društvenih odnosa u pravcu stvaranja asocijacije slobodnih proizvođača, i to odumiranjem države, i izgradnjom samoupravljanja na osnovu udruženog rada. Otpori ideji i praksi samoupravljanja posledica su: — relativno niskog stepena razvoja proizvodnih snaga; — nerazvijene društvene svesti radnih ljudi; — problema koji se javljaju u vezi s realizacijom prava na raspodelu osnovnog dohotka i ličnih dohodaka (problema merljivosti uspeha radnih zajednica i radnih organizacija; i problema kriterijuma za raspodelu ličnih dohodaka); — nedovoljne integrisanosti samoupravnih oblika i procesa u radnoj zajednici sa oblicima samoupravljanja u opštini.

a) Protivrečnosti društvene svojine

Iznoseći marksističko shvatanje o otuđenju (koje počinje u sferi čovekove materijalne proizvodnje, kao posledica privatno svojinskih odnosa), treba reći i o mogućnostima razotuđenja, tj. o putevima dezalijenacije. Klasici marksizma ističu da društvena svojina nad sredstvima za proizvodnju omogućava oslobođenje rada; da ukida otuđenje od uslova, sredstava i rezultata rada od radnog čoveka. U našoj fazi socijalističkog razvoja društvena svojina ima klasno obeležje — to je klasna svojina ljudi koji rade .Njen cilj je da preraste u svojinu svih ljudi, najpre na nivou nacije, a potom u svetskim razmerama. Koegzistencija društvene svojine i robne proizvodnje u socijalizmu ima za posledicu odgovarajući princip raspodele — prema radu. To je pravo nejednakosti;

jer primenjuje isto merilo, rad, na različite pojedince (različite fizički, mentalno . . .). S druge strane društvena svojina sadrži ostatke državne svojine; jer se društveno prisvajanje vrši preko ili uz prisustvo države, ili političke vlasti i drugih društvenih sila. U razvoju društvene svojine javlja se niz protivrečnih odnosa, a oni su vezani za određene uzročnike:

»a) stepen nerazvijenosti samoupravne ekonomske prakse;

b) odgovarajuću hipotetičnost teorijskog modela društvene svojine;

c) širi društveni sadržaj svojine od ekonomskog sadržaja (uticaj pravnih, političkih, ideoloških struktura na ekonomske uopšte i na svojinske, posebno);

d) dualistički karakter kategorije društvene svojine (dva tipa subjekata prisvajanja — samoupravnih i nesamoupravnih — birokratskih (menadžerskih, tehnokratskih);

e) dualistički karakter sistema privređivanja — delovanje genetičkih i teoloških načela (robna privreda i plansko usmeravanje);

f) pluralitet faktičkih subjekata prisvajanja (prisvajanje na osnovi rada, na osnovi sredstava, na osnovi ekonomskih funkcija, na osnovi lične i privatne svojine, na osnovi monopola u sferi prometa, na osnovi monopola prirodnih funkcija itd.);

g) uticaj teorijske svesti (ekonomske doktrine) na konceptualizaciju ekonomskog bića društvene svojine (različiti doktrinarni pravci o ekonomskoj prirodi svojine samoupravnog tipa).«[31] Otklanjanje ovih uzroka koji dovode do različitih deformacija u svojinskim odnosima i šire u sferi ekonomskog života ljudi u socijalizmu, primaran je zadatak. ZUR detaljno razmatra ove probleme i daje smernice za njihovo rešavanje. Potrebno je da radni ljudi postanu stvarni subjekti procesa proizvodnje, da sami odlučuju o suštinskim pitanjima proizvodnje i raspodele, da razviju svoje potencijalne sposobnosti primereno ulozi koja im pripada. »Sloboda se u ovoj oblasti može sastojati samo u tome da podruštvljeni čovek, udruženi proizvođači, racionalno urede ovaj svoj promet materije s prirodom, da ga dovedu pod svoju zajedničku kontrolu, umesto da on njima gospodari kao neka slepa sila da ga vrše s najmanjim utroškom snage i pod uslovima koji su najdostojniji i najadekvatniji njihovoj ljudskoj prirodi. Ali to uvek ostaje carstvom nužnosti. Sa one strane njega počinje razvitak ljudske snage koja je svrha samom sebi, pravo carstvo slobode, ali koje može da procveta samo na onom carstvu nužnosti kao svojoj osnovici. Skraćenje radnog dana je osnovni uslov.«[32]

Podizanje kvalifikacionog i obrazovnog nivoa radnih ljudi, automatizacija procesa proizvodnje idu direktno u prilog skraćenju radnog vremena. Markuze smatra da automatska proizvodnja više nije sistem eksploatacije; da ona dopušta igru s proizvodnom maštom, eksperimentisanje s mogućnostima oblika i materije. Oslobađanje čoveka u sferi materijalne proizvodnje odražava se na njegovo oslobađanje i na planu socijalno političke i idejne nadgradnje.

---

[31] Dr Smiljan Jurin i Dr Predrag Radenović: Praktikum iz opšte sociologije; Naučna knjiga, Beograd, 1974, str. 547.

[32] Marks, Karl: Kapital I—III; Prosveta, Beograd, 1973, str. 1816.

b) Klasno-političke i ideološke suprotnosti

Uporedo s izgradnjom socijalističkog sistema kod nas vođena je borba protiv ostataka starog društva, kao i protiv negativnih tendencija koje su se razvile u samoupravnoj praksi. U ličnosti proizvođača koji radi sredstvima u društvenoj svojini, stvorena je mogućnost za prevazilaženjem podele rada. To je s druge strane zahtevalo viši stepen obrazovanosti proizvođača, koji bi mogao uspešno da se koristi savremenim sredstvima za proizvodnju, ali i da organizuje taj proces proizvodnje. Rast inteligencije unapredio je razvoj socijalizma, ali je doveo do pojave birokratizma, tehnokratizma, anarholiberalizma, i drugih nazadnih tendencija. Pojava birokratije vezana je za formiranje administrativnog aparata u etatističkoj fazi našeg socijalističkog razvoja.[33] Široke kompetencije ovog društvenog sloja obezbedile su mu privilegovan položaj u društvu. Ovakav sloj se javlja i u nekim zajedničkim i stručnim službama radnih organizacija, u upravnim organima i drugim delovima upravljačkog sloja. Koristeći svoj položaj ovaj sloj preti da se osamostali i da preraste u silu iznad društva. On svoje interese pretpostavlja društvenim. Procesom deetatizacije opada i značaj državnih rukovodilaca, slabi moć birokrata, ali se ekonomska moć seli u upravljačke vrhove centara finansijske moći (centara koncentracije i centralizacije društvene akumulacije). Tako se formira tehno-birokratska struktura.

Tehnokratija je koncepcija i praksa odvajanja upravljanja materijalnom osnovom društva od radnika i njihovog uticaja, navodno, u interesu poslovnosti i stručnog obavljanja posla. Mistifikujući svoju funkciju, tehnokrate kompromituju samoupravljanje, navodeći da se stvari teže rešavaju na samoupravnoj osnovi. Oni ističu da je njihova uloga odlučujuća i da se bez njih ne može nijedan važan posao uspešno obaviti

Anarho-liberalisti potpuno negiraju ulogu države; svode samoupravljanje na puki oblik formalne demokratije i svojim delovanjem ugrožavaju temelje socijalističkih društvenih odnosa. Kritiku tehnokratizma ne smemo shvatiti kao borbu radnika protiv stručnjaka i tehničke inteligencije! Baš tehnokrate i birokrate, koji često i nisu stručnjaci, žele i pokušavaju da konfrontiraju radnike i stručnjake — a oni su ustvari integralno vezani. Postavlja se pitanje kako to da radnici sami donose odluke koje su suprotne njihovim interesima? Ako rade sredstvima u društvenoj svojini, u samoupravnim organizacijama udruženog rada, ako ravnopravno odlučuju o svojim vitalnim problemima, kako to da te odluke često idu u prilog samo tehno-birokratskim strukturama? Ovakve pojave su posledica formalizma u samoupravljanju. Činjenica da samoupravljanje još nije zaživelo u potpunosti u svim društvenim struk-

[33] Birokratija je istorijska kategorija nastala na prelazu iz feudalizma u kapitalizam. Termin je francusko-grčkog porekla, a znači vladavinu ureda, kancelarije. Izvorno je imao političko obeležje. Za Hegela je birokratija svest države, njen glavni stub, opšti stalež, veza opšteg i posebnog interesa; a država je realizacija slobode. Marks nasuprot Hegelu ističe da je birokratija imaginarna država pored realne države, da je karakterišu: tajna, autoritet, mehanizam, dogmatizam, hijerarhija...

turama, ukazuje samo na mogućnost deformacija u sistemu odlučivanja. Politički i državni sistem izrasta iz samoupravljanja i predstavlja jedinstvo novih funkcija organa samoupravljanja s jedne strane i klasičnih funkcija države (koja odumire), na sve užem području — s druge strane. Jedan od najaktualnijih problema kod nas je problem odumiranja države i klasične političke vlasti. To ukazuje na potrebu likvidacije profesionalne politike kao zanimanja. Princip rotacije je način borbe protiv političkog profesionalizma. Ustavom iz 1974. uveden je delegatski sistem, koji predstavlja garanciju demokratskih prava samoupravljača. On omogućava povezivanje različitih interesa i rešavanje konflikata među njima. Delegati nisu političari opšteg tipa, već izvršioci kolektivnih funkcija koje pripadaju samoupravnim subjektima, tj. zajednicama samoupravnih interesa. Za razliku od predstavničkog sistema, delegati u delegatskom sistemu odlučuju na bazi elastičnog mandata.[34] Odlučivanje se ne sastoji u nadglasavanju, već u usklađivanju interesa u iznalaženju takvih rešenja koja će zadovoljiti najveći broj ljudi i dati optimalne rezultate u datom trenutku. Povezanost s delegatskom bazom osnovni je uslov za uspešno funkcionisanje delegatskog sistema. »U socijalističkom samoupravnom društvu se većina i manjina — odnosno, ako mogu tako da kažem, vladajuća partija i opozicija — ne stvaraju na generalnom političkom planu borbi za političku vlast, nego u odnosu na rešavanje konkretnih pitanja povezanih sa parcijalnim i opštim društvenim, neposrednim i dugoročnim interesima čoveka i društva.«[35]

Samoupravljanje traži modernu radničku klasu, obrazovane i izgrađene ličnosti. Ono zahteva revolucionarnu promenu u društvenoj svesti. Razotuđenje svesti počinje odumiranjem politike, nestankom prava i religije. Ono je posledica razotuđenja na području materijalnog života; ali traje znatno duže i teže se realizuje, na planu društvene svesti. Razotuđenje ne treba svesti na prostu negaciju, već treba shvatiti kao dijalektičko ukidanje i očuvanje postojećeg.

Tako treba ukinuti uzroke religije, ukinuti svet kome je potrebna religija. Drugim rečima, ukinuti bedu i neljudske uslove života koji su stvorili prostor za religijsko otuđenje. Boriti se protiv neznanja koje pogoduje pojavi i širenju religije. Ova borba znači afirmaciju nauke, afirmaciju racionalnog odnosa prema svetu. To podrazumeva radikalne promene u sistemu vaspitanja i obrazovanja i povezivanje ovog sistema s potrebama i interesima udruženog rada i šire društvene zajednice. Primena nauke u proizvodnji omogućava dalju humanizaciju međuljudskih odnosa.

Razotuđenje na planu društvene svesti podrazumeva izmene u sistemu moralnih vrednosti; promenu odnosa čoveka prema društvu i prema samom sebi. To zahteva borbu protiv ostataka tradicionalno-patrijarhalnog, malograđanskog i birokratsko-tehnokratskog morala. Ova

---

[34] Termin elastični mandat upotrebljen je u smislu političkog ovlašćenja koje se daje delegatu ;a ne u smislu vremenskog perioda na koji se delegat bira. Pored elastičnog (elastično-imperativnog ,vezanog), mandata o kome je ovde reč, postoji i slobodan i imperativni mandat.

[35] Kardelj, Edvard: Samoupravljanje 4; Politički sistem socijalističke samoupravne demokratije, Sarajevo, 1979, str. 309.

borba nije ništa drugo do borba za interiorizacijom vrednosti revolucionarno-socijalističkog morala. Revolucionarno-socijalistički moral, koji je i vladajući kod nas, afirmiše jednakost, bratstvo i jedinstvo, solidarnost, pravičnost, istinoljubivost, patriotizam i internacionalizam i druge vrednosti dostojne čoveka.

U društvu kakvo gradimo, stvaraju se uslovi za razotuđenje u svim oblastima života. Čovek može da potvrdi svoje estetske kvalitete, da ostvari svoje kreativne mogućnosti, da se afirmiše kao generičko biće.

Zaključak

Hegel je uočio da je saznanje vlastitog otuđenja uslov da se oslobodimo tog otuđenja. Marks je svojom teorijom alijenacije ukazao na uzroke otuđenosti, na mogućnost razotuđenja i na puteve ka čovekovoj slobodi.

Revolucionarna borba našeg naroda, samo je istorijska forma, iskonske borbe čoveka za slobodu. Cilj je izgraditi zdravo društvo, društvo čovekove slobode; društvo u kome će čovek voleti druge ljude, u kome će biti razuman, objektivan, u kome će svoje ja doživljavati u afirmaciji svojih proizvodnih moći. A takvo društvo je u suprotnosti s društvom eksploatacije, nepoverenja, postvarenja i gubljenja sopstvenog ja. »Jedino kada čovek uspe da razvije svoj razum i ljubav više nego što je dosad učinio, jedino kada izgradi svet zasnovan na ljudskoj solidarnosti i pravdi, jedino kada bude osećao da je uključen u doživljavanje sveopšteg bogatstva, naći će novi ljudski oblik ukorenjenosti, izmeniće svoj svet u stvarno ljudski dom.«[36]

[36] From, Erih: navedeno delo, str. 79.

Dragana Dinić
assistant

LA THÉORIE DE MARX (RA2) DE L'ALIÉNATION DANS LA PRATIQUE DE L'AUTOGESTION SOCIALISTE

Résumé

La théorie marxiste de l'aliénation examine ce problème dans le cadre de l'histoire de classe de la société. La notion même est très ancienne et on la trouve dans la théologie israélite, dans la philosophie stoïcienne, dans le christianisme, dans la philosophie hégélienne, ainsi que chez les théoriciens contemporains. Par le même terme pour la désignation de cette notion se sont servi Hegel, Feuerbach, Marx et les théoriciens contemporains.

La question de l'aliénation se posait et se pose de nouveau en obtenant son actualité. L'homme est entre autres l'être de la pratique. Il s'est formé dans le processus du travail, et le travail est la condition permanente de son existence. Dans la société de classe a lieu l'aliénation de l'homme du travail. Marx distingue l'objectivation (c'est le processus du transfert des connaissances de l' homme, de l'habileté, des désirs de la vie de l'homme aux objets de l'activité de l'homme; à cette occasion arrive l'habilitation et l'autodétermination de l'homme) de l'aliénation (qui se manifeste dans les conditions exploitrices de la production, quand à cause de l'existence de la propriété privée sur les moyens de production, se produit l'émancipation des produits et leur fétichisme). L'aliénation dans la sphère de la vie économique de l'homme a pour conséquence l'aliénation dans le domaine socio-politique et de la structure idéologique de la société.

La réalisation de la liberté de l'homme s'identifie au processus de la désaliénation. Le prolétariat est la classe qui est historiquement déterminée d'être le porteur de ce processus. Elle se charge de l'exécution de la révolution socialiste et établit des rapports plus humains dans la société.

L'autogestion socialiste, dans notre pays est deulement une forme historique de la désaliénation. Les déformations dans notre société et les problèmes avec lesquels elle se confronte sont seulement une incitation à de nouvelles recherches des possibilités de la désaliénation.

MIRA SIMOVIĆ
asistent

SPOLJNI NADZOR DRUŠTVENO-POLITIČKE ZAJEDNICE I NJENIH ORGANA NAD SAMOUPRAVNIM OPŠTIM AKTIMA ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Uvod

Promene u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu koje su dovele do donošenja novog Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu pozitivno su se odrazile na samostalnost organizacija udruženog rada. Ustavne odredbe s jedne strane, nastoje da organizacijama udruženog rada garantuju ostvarivanje njihovih samoupravnih prava i samostalnog delovanja kroz različite oblike i forme organizovanja. Ali, Ustav, s druge strane, teži da se obezbedi ustavnost i zakonitost u njihovom radu, odnosno ostvaruje zaštita društvenih interesa.

Iako organizacije udruženog rada imaju prilično široka samoupravna prava naročito u vezi sa regulisanjem svojih unutrašnjih odnosa odgovarajućim normativnim pravnim aktima, ipak je nesumnjivo da svi ti njihovi normativni akti moraju da budu u skladu sa Ustavom i zakonima jer samo na taj način može se ostvariti jedinstvo pravnog poretka u Jugoslaviji. U uslovima mnoštva ovlašćenih subjekata na propisivanje opštih normi zahtev za jedinstvom pravnog poretka naročito dolazi do izražaja. Jedino uz dosledno poštovanje ustavnih i zakonskih normi od strane organizacija udruženog rada i drugih organizacija može se obezbediti vladavina prava odnosno jedinstvo pravnog poretka. Ova i ovakva široka samoupravna prava organizacija udruženog rada na donošenju normativnih akata sadrže potencijalnu opasnost narušavanja jedinstva socijalističkog društva zbog čega se nužno nameće potreba za organizovanjem nadzora nad zakonitošću normativnih akata organizacija udruženog rada.

U ime šire društvene zajednice organi društveno-političkih zajednica tumače potrebe i interese društvene zajednice i kao takvi imaju i određena kontrolna ovlašćenja u odnosu na organizacije udruženog rada. U uslovima samoupravljanja ova kontrola nema samo za cilj usaglašavanje akata i rada sa opštim aktima jače pravne snage na osnovu kojih se isti donose odnosno zasnivaju, već kontrola ima za cilj da inicira aktivnost kod samih radnika da izvršavaju svoja prava i obaveze u saglasnosti sa pravnim ili društvenim normama i da se tako razvija njihova samoupravljačka svest. Očigledno je da vršenje kontrole od strane društveno-političkih zajednica i njihovih organa ima pored poštovanja zakonitosti i cilj da razvija društvenu svest radnika i njihovu svest da izgrađuju samoupravno društvo.

Prvenstveni cilj svih organa koji vrše kontrolu je ostvarivanje zadataka koji su sadržani u ustavu, zakonima, društvenim planovima i drugim opštim aktima. Ova kontrola treba da doprinese efikasniju i stručnu izgradnju odnosa koji proizilaze iz samoupravnog sistema. Upravo zato i organi koji vrše kontrolu imaju za cilj da ostvaruju politiku koja je utvrđena od strane skupština društveno-političkih zajednica kako bi se ostvarili oni ciljevi, koji su postavljeni pred naše samoupravno društvo.

Odnos društveno-političke zajednice i organizacije udruženog rada ima svoj razvojni put. Ako ovaj razvojni put posmatramo sa stanovišta istorijskog razvitka našeg društveno-političkog sistema do danas možemo istaći nekoliko faza u njihovom razvoju.

Prva faza obuhvata period od oslobođenja do uvođenja prvih pojavnih obika društvenog samoupravljanja. U ovoj fazi koja je vremenski trajala svega pet godina kontrolna delatnost u oblasti privrede imala je karakter manje-više klasične državne kontrole. U oblasti privrede specijalne kontrolne zadatke imali su i organi unutrašnjih poslova. U svakom većem preduzeću postojala su specijalna odejenja organa unutrašnjih poslova koja su imala zadatak da otkrivaju sve štetne i neprijateljske elemente

Za kontrolu finansijskog poslovanja privrednih organizacija postojali su finansijski kontrolni organi, a 1948. god. formirana je Trgovinska inspekcija za kontrolu privrednih organizacija i privatnih lica u obasti prometa i usluga.

Kardelj je govoreći o ovim kontrolama istakao njihov socijalistički karakter i značaj:

»U našoj kontrolnoj službi treba videti ne samo instrumente rukovodećih organa, nego istovremeno shvatiti kontrolu kao oružje širokih narodnih masa u borbi protiv svih neprijatelja narodne vlasti koji ugrožavaju ta prava, protiv birokratizma, javašluka, štetočinstva i svih manevara ostatka eksploatatorskih snaga koje se nisu pomirile sa činjenicom da narodne mase u našoj zemlji drže u rukama kormilo svoje sudbine«.[1]

Ovako organizovana široka mreža kontrolnih organa omogućila je da se sprovede sveopšta državna kontrola koja je bila strogo centralistički i hijerarhijski organizovana. Ovaj sistem državne kontrole trajao je samo do 1950. godine, do donošenja Zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva.

Druga faza je faza otkrivanja i razvijanja novih deetatizovanih oblika kontrolne delatnosti. Ova faza traje do donošenja Ustava SFRJ iz 1963. godine. Stari oblik organizacije našeg društva počeo je da se menja i ustupa mesto novim oblicima koji počivaju na principima društvenog samoupravljanja. Ukidaju se AOR-i i preduzeća prepuštaju na upravljanje radnim kolektivima. Tada dolazi do formiranja radničkih saveta i upravnih odbora, sastavljenih od izabranih članova radnih kolektiva. Državni organi preko kojih je država sprovodila kontrolu ili

[1] E. Kardelj: »Naša državna uprava i kontrola« — »Narodna država«, br. 1/46.

su rasformirani ili su decentralizovani. Pojedine upravne funkcije prenete su na lokalne organe vlasti, a pored toga smanjen je broj, vrsta i nadležnost upravnih organa. Do 1952. godine rasformirana su ministarstva koja su sprovodila kontrolu u privrednim organizacijama, a zajedno sa njima prestala je da funkcioniše i kontrola koju su oni vršili.

Donošenjem Saveznog Ustavnog zakona 1953. godine nastaju dalje promene. Ovaj Zakon nastoji da ojača ulogu narodnih skupština. Intervencija države je svedena na one okvire koji odgovaraju novim mogućnostima zemlje. Organi državne uprave više nisu rukovodili privredom. Na radne kolektive preneta je i funkcija upravljanja i time je prestao da funkcioniše dotadašnji sistem državne kontrole. Novonastale promene zahtevale su uspostavljanje takvih oblika kontrole koji će odgovarati društvenom samoupravljanju.

Novi oblici kontrole nisu se mogli odmah iznaći i potvrditi u praksi. Njihovo razvijanje bilo je postepeno i opterećeno mnogim problemima. Postavilo se i pitanje u kom domenu i za koje probleme treba uvoditi nove oblike kontrolne delatnosti. Težilo se razvijanju svesti kod radnih ljudi i njihovom uključivanju u kontrolnu delatnost u svojoj organizaciji.

1958. godine dolazi do formiranja prvih »odbora za društvena sredstva« kasnije dolazi do promene naziva u »odbora za društveni nadzor«. Ove odbore formiraju skupštine od pomoćnih tela. Od samog početka delatnosti ovih organa bila je usmerena na to da prate sprovođenje određene društvene politike i da predlažu preduzimanje mera kako bi se nepravilnosti otklonile.

Treća faza je faza od donošenja Ustava iz 1963. godine do usvajanja ustavnih amandmana iz 1971. god., na pomenuti Ustav kada je došlo do značajnih društveno-ekonomskih promena.

U ovoj fazi kontrolna delatnost dobija karakter samoupravne socijalističke institucije. Državni organi više nemaju ulogu kakvu su imali ranije. Zadržali su samo neke od klasičnih funkcija kontrole (pravosudni organi i dr.). Težilo se ka usavršavanju i razvijanju nedržavnih oblika kontrole. Za odnose društveno-političke zajednice prema radnim organizacijama karakteristično je da društvena zajednica ne uspostavlja odnose isključivo sa aspekta zaštite zakonitosti u njihovom radu, niti se ograničava samo na zaštitu i jedinstvo sistema. Za ove odnose bitno je i osnovno da su radne organizacije samostalne u svom delovanju i da imaju status ravnopravnog subjekta sa organima sa kojima stupaju u određene odnose.

Četvrta faza nastaje donošenjem novog Ustava SFRJ iz 1974. godine. To je faza savremenog razvitka i funkcionisanja različitih novih oblika društvene kontrole u našem društveno-ekonomskom i političkom sistemu. Usvajanjem ustavnih amandmana u 1971. godini, na Ustav od 1963. godine dolazi do značajnih promena u društveno-ekonomskom i političkom sistemu.

Donošenjem novog Ustava bitno je povećano značenje i opseg uređivanja društvenih odnosa autonomnim normama organizacija udruženog rada, samoupravnim sporazumima i društvenim dogovorima. S obzirom na veću samostalnost i samoupravnost organizacija udruže-

nog rada radnici u organizacijama udruženog rada dobijaju sve veća ovlašćenja u pogledu samostalnog uređivanja unutrašnjih odnosa.

»I ako organizacije udruženog rada imaju širi ili uži obim samoupravnih prava i samostalnosti ipak time se ne može negirati izvesno pravo društveno-političkih zajednica u odnosu na organizacije udruženog rada, a naročito pravo vršenja kontrole nad njihovim radom. Organi društveno-političkih zajednica u ime šire društvene zajednice tumače potrebe i interese društvene zajednice i kao takvi imaju i određena kontrolna ovlašćenja u odnosu na organizacije udruženog rada«.[2]

U zaštiti ustavnosti i zakonitosti opština i njeni organi u odnosu prema organizacijama udruženog rada nema samo nadzornog ovlašćenja usko shvaćena da kontroliše njihov rad, nego ona ima ovlašćenja za zaštitu prava samoupravljanja i drugih prava organizacija udruženog rada.

»U pogledu sprovođenja statuta i drugih samoupravnih akata organizacije udruženog rada i samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora, sprovođenje odluka radnika, organa upravljanja, izvršnih i poslovodnih organa organizacije i saglasnost ovih akata i odluka sa samoupravnim pravima, dužnosti radnika, organa i službi organizacije, odgovornog i društveno-ekonomski celishodnog korišćenja društvenih sredstava i raspolaganja njima, primene načela raspodele prema radu u raspoređivanju dohotka i raspodeli sredstava za lične dohotke, ostvarivanja i zaštita prava radnika u međusobnim odnosima u radu, obaveštavanje radnika o pitanjima od interesa za odlučivanje i kontrolu u organizaciji i u pogledu ostvarivanja drugih samoupravnih prava, dužnosti i interesa radnika» (čl. 107. Ustava SFRJ).

II USTAVNE I ZAKONSKE OSNOVE IZ KOJIH PROIZILAZE OVLAŠĆENJA OPŠTINSKE SKUPŠTINE DA VRŠI KONTROLU

U obezbeđivanju ustavnosti i zakonitosti uloga skupštine opštine na ovome području određena je većinom odredbi Ustava SFRJ kao i ustava socijalističkih republika i autonomnih pokrajina. Jasno se ističe i njeno pravo i dužnost da vrši nadzor nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada. Čl. 116. st. 3 Ustava SFRJ navodi da se »funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima« ostvaruju u opštini. U ustavu se, dalje navodi da se u »opštini štiti zakonitost i sigurnost ljudi i imovine i organizuje i obezbeđuje društvena kontrola« (čl. 117). Prema odredbi čl. 206. st. 2. Ustava SFRJ svi zakoni i drugi propisi i opšti akti organa društveno-političke zajednice, kao i samourpavni opšti akt organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica moraju biti u saglasnosti sa Ustavom SFRJ. U čl. 205. Ustava SFRJ ističe da je staranje o ustavnosti i zakonitosti »dužnost sudova, organa društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, kao i nosilaca samoupravnih, javnih i drugih funkcija«. Svaka skupština društveno-političke

[2] Dr Slavoljub Popović: »O kontroli skupština društveno-političkih zajednica nad organizacijama udruženog rada«, »Samoupravno pravo« br. 1/75 str. 44.

zajednice u okviru prava i dužnosti razmatra stanje i opšte probleme ustavnosti i zakonitosti (čl. 162. Ustava SR Srbije). Čl. 129. st. 2 Ustava SFRJ je predviđeno da društvenu zaštitu samoupravnih prava radnih ljudi i društvenu svojinu primarno ostvaruju skupštine društveno-političkih zajednica, kao i drugi njima odgovorni organi. Iz ove odredbe jasno proizilazi pravo skupštine opštine da vrši kontrolu u cilju zaštite samoupravnih prava radnih ljudi i društvene svojine. Članom 152. st. 2. Ustava SFRJ predviđeno je da skupština opštine može da odredi način vršenja javnih ovlašćenja koja se poveravaju pojedinim organizacijama i zajednicama kao i da utvrdi prava skupštine i drugih organa u pogledu vršenja javnih ovlašćenja koja se poveravaju pojedinim organizacijama i zajednicama kao i da utvrdi prava skupštine i drugih organa u pogledu vršenja nadzora u vezi sa vršenjem javnih ovlašćenja.

Zakon o udruženom radu (čl. 641.) opredeljuje nadležnost skupštine opštine utvrđujući da nadzor nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada vrši nadležni organ opštine, na čijoj je teritoriji sedište organizacije udruženog rada, ako zakonom nije propisano da nadzor vrši organ druge društveno-političke zajednice.

U Programu SKJ pored ostalog se navodi: »na državnom aparatu leže veoma značajni društveni zadaci. Bez čitavog niza izvesnih regulativnih, kontrolnih i zaštitnih funkcija državne uprave danas je nemoguće zamisliti normalan život društva i nesmetan razvitak našeg političkog i ekonomskog sistema«.[3]

Rezolucija Drugog kongresa samoupravljača u Sarajevu 1971. godine, ističe: »da je na današnjem stepenu neophodno odlučnom akcijom ovlašćenih tela i organa, uz aktivnu ulogu građana i samoupravljača, previzaliziti učestale pojave i tendencije neodgovornog ponašanja u privrednom i društvenom životu« (st. 6. tačka 12. Rezolucije).

Govoreći o ulozi organa društveno-političke zajednice u oblasti proširene reprodukcije drug Tito je na X Kongresu SKJ istakao: »Državni organi ne mogu, na ime, da skinu sa sebe odgovornost za stanje u privredi i društvu i moraju se mješati tamo gde stvari ne idu kako treba«.[4]

Rezolucija Osmog kongresa sindikata ističe: »Organizacije Saveza sindikata zalagaće se da društveni uticaj na rad političko-izvršnih i upravnih organa, doprinosiće podruštvljavanju funkcija uprave i podsticaće ove organe da kontrolišu izvršavanje zakona, odluka i drugih propisa društveno-političkih zajednica. Uticaće da ovi organi, u vršenju svojih funkcija, rade u skladu sa ovlašćenjima i da, pored vršenja svoje izvršne i upravne funkcije, stručno-analitički prate probleme iz svoje nadležnosti i na taj način doprinose preovladavanju negativnih pojava u svome radu i stvaranju uslova za uspešno ostvarivanje uloge delegatskih skupština«.[5]

---

[3] Program SKJ, Beograd, »Komunist« 1974. str. 183.

[4] J. B. Tito: Završna reč na X Kongresu SKJ — Izdavački centar »Komunist«, Beograd, 1974. godine str. 38.

[5] VIII Kongres saveza sindikata Jugoslavije: Rezolucija pod V tačka 82.

III OBLICI NADZORA NAD SAMOUPRAVNIM OPŠTIM AKTIMA ORGANIZACIJA UDRUŽENOG RADA

Spoljni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada može biti preventivni i naknadni.

1. Preventivni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada

Preventivni nadzor predstavlja kontrolu nadležnog organa u vezi sa donošenjem samoupravnih opštih akata pre njihovog konačnog usvajanja. Preventivni nadzor bio je predviđen Ustavom SFRJ i republičkim ustavima iz 1963. godine. Po odredbama tih ustava postojala je obaveza svake radne organizacije da svoj statut podnese na razmatranje opštinskoj skupštini (ili skupštini druge društveno-političke zajednice — ako je to zakonom bilo izričito predviđeno) pre njegovog konačnog usvajanja. Ustvari ovaj i ovakav nadzor predviđen Ustavom predstavljao je jedan oblik učešća od strane državnih organa u donošenju samoupravnim opštih akata organizacija udruženog rada. Ustav nije bliže propisao postupak u pogledu obavljanja ove funkcije od strane skupštine opštine bliže propise sadržavao je Osnovni zakon o preduzećima (čl. 80).[6] Postupak razmatranja statuta imao je za cilj ocenjivanje saglasnosti statuta sa ustavom i zakonom. Skupština je u roku od 30 dana od dana dostavljanja statuta stavljala primedbe odnosno davala preporuku radne organizacije nadležnom za donošenje statuta, koji je bio dužan uzeti u razmatranje primedbe i preporuke skupštine i o svom stavu obavestiti skupštinu. Ustav i Osnovni zakon o preduzećima nisu obavezivali radnu organizaciju da prihvati date primedbe odnosno predloge. Međutim posle usvajanja statuta skupština opštine je bila ovlašćena da obustavi od izvršenja statut ili njegove odredbe ukoliko su statut ili njegove odredbe bili nezakoniti. U tom slučaju je postojala obaveza da skupština u roku od 15 dana od dana donošenja akta o obustavi pokrene postupak za ocenu zakonitosti, odnosno ustavnosti pred nadležnim ustavnim sudom. Treba reći da je u praksi bila veoma retka pojava da radne organizacije ne postupe po primedbama i preporukama opštine, čemu je doprinosilo, pored ostalog i ovlašćenje direktora radne organizacije da sa svoje strane upozori organ koji konačno usvaja statut na posledice i da i sam predloži opštinskoj skupštini obustavu izvršenja ovakvog statuta. Kao organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja skupština društveno-političke zajednice ovim pravom vrši usaglašavanje interesa pojedinih radnih organizacija sa opštim društvenim interesima i sprečava nezakonitosti statuta. Ustav SFRJ od 1963. godine sadržao je i odredbe po kojima se zakonom mogla utvrditi obaveza donošenja pojedinih opštih akata radne organizacije, odnosno po kojima su mogla predvideti određena ovlašćenja nadležnog organa društveno-političke zajednice u pogledu davanja potvrde ili saglasnosti na statut ili druge opšte akte u celini ili na pojedine njegove delove (čl. 91. st. 4). Očigledno je da se ovde radi o izuzetku koji se samo zakonom

[6] Osnovni zakon o preduzećima, »Službeni list SFRJ« br. 17/65.

dao ustanoviti. Po pravilu ovo se primenjivalo samo na radne organizacije koje su obavljale poslove od posebnog društvenog interesa, odnosno samo na pojedine poslove radnih organizacija koji su bili poslovi od posebnog društvenog interesa.

Čl. 110. Ustava SFRJ predviđa da se zakonom može utvrditi da samoupravni sporazum o osnivanju, odnosno statut samoupravne interesne zajednice koja obavlja delatnost od posebnog društvenog interesa potvrđuje organ društveno-političke zajednice. I ustavi republika i autonomnih pokrajina sadrže identične odredbe (SR Srbija čl. 126, SR Slovenija čl. 135, SR Hrvatska čl. 152, SR Crna Gora čl. 127, SR Bosna i Hercegovina čl. 117, SR Makedonija čl. 128, Ustav SAP Kosova čl. 125, Ustav SAP Vojvodine čl. 124).

U skladu sa navedenim odredbama Ustava SFRJ i Ustava republika i autonomnih pokrajina, više zakona je predvidelo da samoupravni sporazum odnosno statut određenih organizacija i zajednica podležu saglasnosti skupštine društveno-političke zajednice. Tako na primer: čl. 36. Zakona o dečjoj zaštiti i o samoupravnim interesnim zajednicama dečje zaštite[7] predviđa da skupština opštine potvrđuje samoupravni sporazum o osnivanju opštinske zajednice i statut opštinske zajednice dečje zaštite.

Čl. 13. Zakona o visokom školstvu SR Srbije[8] predviđa da Republička skupština po pribavljenom mišljenju osnivača i organizacija, odnosno interesne zajednice koja finansira delatnost visokoškolske ustanove daje saglasnost na odredbe statuta visokoškolske ustanove o odeljenjima, odsecima, smerovima, grupama i naučno-nastavnim planovima.

Čl. 11. st. 3 Zakona o zajednicama socijalne zaštite[9] određuje da skupština opštine daje saglasnost na statut opštinske zajednice.

Čl. 19. st. 3 i 4 Zakona o samoupravnim interesnim zajednicama fizičke kulture SR Srbije[10] predviđa da samoupravni sporazum o osnivanju zajednice fizičke kulture i njen statut potvrđuje skupština opština.

Čl. 75. Zakona o socijalnoj zaštiti SR Srbije[11] predviđa da skupština opštine daje saglasnost na odredbe statuta koje se odnose na ostvarivanje i izvršavanje poslova od posebnog društvenog interesa.

Čl. 129. st. 4 Zakona o osnovnom obrazovanju i vaspitanju SR Srbije[12] propisuje da skupština opštine daje saglasnost na statut škole.

Čl. 107. Zakona o srednjem obrazovanju i vaspitanju SR Srbije[13] određuje da skupština opštine daje saglasnost na statut škole itd.

U literaturi je izneto mišljenje da rešenje u pojedinim zakonima o tome da se predviđa davanje saglasnosti na samoupravne opšte akte u celini nisu u skladu sa ustavnim odredbama i našim sistemom u celini. U vezi sa tim autori se pozivaju na odredbe ustava po kojima se saglasnost daje na odredbe samoupravnih opštih akata a ne na akte u

---

7 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.
8 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 51/72.
9 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.
10 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.
11 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 48/74.
12 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.
13 »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.

celini.[14] Očigledno je da smisao odnosno suština nadzora mora biti ne oblik hijerarhije ili formalnog postupanja, nego saradnja i pomoć u primeni samoupravnih optših akata. U literaturi se ističe da je na davanje saglasnosti moralo da se čeka veoma dugo i da je to usporavalo razvoj samoupravljanja u pojedinim samoupravnim organizacijama i zajednicama. Isto tako ističe se činjenica da u dosadašnjoj samoupravnoj praksi postoji skoro pravilo da se nadzor svodi na puku formalnost bez upuštanja u njihovu zakonitost — što je usporavalo donošenje samoupravnih opštih akata koji su od vitalnog značaja za samoupravni život i rad organizacija i zajednica samoupravljanja.[15]

Davanje saglasnosti od strane organa društveno-političke zajednice predstavlja uslov za donošenje punovažnog normativnog pravnog akta od strane radne organizacije. Prema tome, ukoliko nadležni organ društveno-političke zajednice ne bude dao uopšte saglasnost ili se ne složi sa predloženim normativnim pravnim aktom, radna organizacija ne može doneti takav normativni akt.

Naše zakonodavstvo ne predviđa rok za davanje saglasnosti na samoupravne opšte akte. Zato se opravdano iznose mišljenja u literaturi da u tom slučaju treba uzeti uobičajeni rok od 30 dana od dana predaje samoupravnog opšteg akta nadležnoj skupštini društveno-političke zajednice. Ovde se može postaviti pitanje šta ako nadležna skupština odbije davanje saglasnosti, ko u takvom slučaju odlučuje o nastalom sporu. Ukoliko se radi o ustavnosti i zakonitosti samoupravnog opšteg akta — o sporu konačno odlučuje nadležni ustavni sud. Znači da organizacija udruženog rada u slučaju kada je skupština opštine odbila da da saglasnost na njen samoupravni opšti akt, ukoliko smatra da je time povređeno njeno samoupravno pravo na donošenje samoupravnog opšteg akta, može kod nadležnog suda tražiti zaštitu svog samoupravnog prava.

U slučaju kad se radi o nesaglasnosti samoupravnog opšteg akta sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim inače mora biti u saglasnosti — o sporu konačno odlučuje nadležni sud udruženog rada.

U vezi sa preventivnim nadzorom nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada — čini nam se korisnim navesti i deo sadržaja iz Zaključaka društveno-političkog veća Skupštine grada Beograda o nekim pitanjima ostvarivanja društvenog uticaja na organizacije udruženog rada koje vrše delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa (»Sl. list grada Beograda«, br. 9/76., str. 401 i 402) u kome se kaže: »Društveni uticaj na rad organizacija udruženog rada koje obavljaju delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa treba prvenstveno da se ostvaruju na osnovama samoupravnog sporazumevanja, društvenog dogovaranja, samoupravnog interesnog organi-

[14] O iznetim pitanjima videti detaljno u radovima: dr Stevan Mijučić, Kontrolno-nadzorna delatnost skupština društveno-političkih zajednica (monografija) Beograd 1977. str. 38—45, Vujko Petar, Nadzor opštine nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada i samoupravnih interesnih zajednica (magistarski rad) Biblioteka Pravnog fakulteta u Beogradu, 1977. str. 53—73.

[15] Dr Branislav Marković, Uloga organa uprave u ostvarivanju odnosa sa organizacijama udruženog rada i samoupravnim interesnim zajednicama, referat na VII savetovanju Jugoslovenskog saveza za upravne nauke i praksu, održanom u Peći od 11—13. 9. 1975. god. Opština 12/1975. str. 45—46.

zovanja i širom primenom delegatskog principa u konstituisanju samoupravnih organa koji odlučuju o poslovima od posebnog društvenog interesa. Odgovornost organizacija udruženog rada od posebnog društvenog interesa prema društvu i puna javnost rada je jedan od bitnih preduslova za ostvarivanje posebnog društvenog interesa. Trebalo bi ispitati mogućnost da se zakonom kojim se uređuje ostvarivanje posebnog društvenog interesa bliže utvrde određene obaveze u pogledu obezbeđivanja javnosti rada ovih organa. Celokupan rad u skupštini i njenim organima u postupku davanja saglasnosti na samoupravne opšte akte organizacija udruženog rada od posebnog društvenog interesa, treba da bude usmeren na preventivni uticaj i pomoć u primeni tih akata, kao i da organi skupštine sarađuju sa društveno političkim organizacijama, društvenim pravobraniocem samoupravljanja i organima samoupravnih interesnih zajednica«.

2. *Naknadni nadzor nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada*

Pod naknadnim nadzorom nad samoupravnim opštim aktima podrazumevamo nadzor koji vrše skupštine društveno-političkih zajednica nad normativnim aktima organizacija udruženog rada koji su već doneti i primenjuju se. Naknadni nadzor nad zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada poveren je skupštini opštine, ali je predviđeno da konačnu odluku u vršenju naknadnog nadzora donosi odgovarajući nadležni ustavni sud ili sud udruženog rada. Jedino su ustavni sudovi ovlašćeni da poništavaju i ukidaju normativna akta organizacija udruženog rada.[16]

U vezi sa zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada inicijativa za kontrolu po pravilu dolazi od strane inokosnog poslovodnog organa, odnosno predsednika kolegijalnog poslovdnog organa, koji ima pravo i dužnost da u skladu sa zakonom, obustavi od izvršenja akte radničkog saveta i drugih organa u organizaciji udruženog rada, ako smatra da su u suprotnosti sa zakonom i da o tome obavesti nadležni organ društveno-političke zajednice (čl. 103. st. 4. Ustava SFRJ). Ali i skupština po svojoj inicijativi može da obustavi od izvršenja samoupravni opšti akt ako utvrdi da je on nezakonit po bilo kom osnovu.

»U vršenju nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada, skupština opštine ima pravo i dužnost da obustavi delimično ili u celini od izvršenja svaki samoupravni opšti akt organizacije udruženog rada koji je suprotan zakonu, odnosno samoupravnom opštem aktu sa kojim mora biti u saglasnosti« (čl. 642. Zakona o udruženom radu). I pojedini akti i radne organizacije udruženog rada mogu se obustaviti od izvršenja. Novim Ustavom radni ljudi su stekli znatno šira samoupravna prava u uređivanju međusobnih odnosa u udruženom radu.

---

[16] Nadzor ovlaćšenja opštinske skupštine nad zakonitošću samoupravnih opštih akata, utvrđena su čl. 641 st. 2, a nadležnost Ustavnog suda za ocenu samoupravnih opštih akata čl. 644. st. 2 Zakona o udruženom radu.

Skupština koja razmatra ustavnost i zakonitost normativnih akata organizacija udruženog rada ne može se upuštati u celishodnost pojedinih rešenja u takvom opštem aktu. Ova nemogućnost ne znači da je skupštini ostalo na raspolaganju samo ispitivanje formalno-pravne ispravnosti normativnog akta. Naime pravo radnih ljudi na širok izbor alternativa u uređivanju pojedinih odnosa i pitanja, ne znači i potpunu autonomiju. Određena prava radnih ljudi su utvrđena ustavom kao njihova neotuđiva prava i to se stalno mora imati u vidu. Znači različita konkretna rešenja u samoupravnom opštem aktu o načinu ostvarivanja tih prava ne smeju da naruše prava utvrđena ustavom.

Ne treba tretirati aktom ocene ustavnosti i zakonitosti akt skupštine o obustavljanju od izvršenja opšteg akta organizacije udruženog rada. Akt skupštine je po svojoj suštini sredstvo za otklanjanje posledica nezakonitosti a posledice mogu nastati tek primenom opšteg akta.

Pitanje roka u kome skupština opštine može pokrenuti postupak pred nadležnim Ustavnim sudom, nije određeno ustavnim normama već je ostavljeno zakonima. Treba pomenuti čl. 644. st. 2 Zakona o udruženom radu prema kome, ako skupština opštine ne pokrene postupak pred nadležnim ustavnim sudom, odnosno sudom udruženog rada u toku od 8 dana, od dana obustavljanja akta od izvršenja rešenja o obustavi prestaje da važi i samoupravni opšti akt koji je obustavljen može se primenjivati.

S obzirom na to da se skupština može pojaviti u postupku za ocenu ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata pred Ustavnim sudom i sudom udruženog rada treba izvršiti razgraničenje njihove nadležnosti. Čl. 23. Zakona o sudovima udruženog rada[17] predviđeno je da društveno-politička zajednica može da pokreće postupak pred sudom udruženog rada. Zakon ne postavlja ograničenje u pogledu prava društveno-političke zajednice na pokretanje postupka pred sudom udruženog rada, u smislu da to pravo vezuje za samoupravne organizacije i zajednice prema kojima organi društveno-političke zajednice vrše nadzorna prava. Ipak se domen nadležnosti suda udruženog rada sužava uglavnom na sporove iz društveno-ekonomskih odnosa i drugih samoupravnih odnosa između organizacija udruženog rada i zajednica. U ove odnose spadaju sporovi o donošenju statuta, odnosno drugog odgovarajućeg samoupravnog opšteg akta u organizaciji udruženog rada ili zajednici kao i druga pitanja u vezi sa tim aktima (tačka 7 st. 2 čl. 18. Zakona o sudovima udruženog rada). Čl. 38. Zakona o sudovima udruženog rada utvrđuje da se čak i protiv pravosnažne odluke suda udruženog rada može u određenim slučajevima pokrenuti postupak pred Ustavnim sudom za ocenu ustavnosti odnosno zakonitosti.

Ako je skupština opštine utvrdila da je neki samoupravni opšti akt u suprotnosti sa samoupravnim aktom sa kojim mora biti u saglasnosti (na primer statut je u suprotnosti sa samoupravnim sporazumom o udruživanju), ona će tada pokrenuti postupak za ocenu saglasnosti kod suda udruženog rada a ne kod ustavnog suda. Ovo ovlašćenje skupštine proizilazi iz čl. 644. st. 2. Zakona o udruženom radu u kome se navodi: »Ako je skupština opštine obustavila od izvršenja samoupravni

[17] »Službeni list SFRJ« br. 24/74.

opšti akt, odnosno odluku Radničkog saveta ili drugog organa organizacije udruženog rada za koji smatra da nije u saglasnosti sa drugim samoupravnim opštim aktom sa kojim je morala biti u saglasnosti, dužna je da u roku od 8 dana, od dana donošenja rešenja o obustavi pokrene pred sudom udruženog rada postupak za ocenu saglasnosti«. I prema čl. 18. st. 2 Zakona o sudovima udruženog rada, sporovi o saglasnosti samoupravnih opštih akata sa drugim samoupravnim opštim aktima, s kojim mora biti u saglasnosti, spadaju u nadležnost sudova udruženog rada.

Odredbama novog Ustava i određenim zakonskim odredbama za opštinsku skupštinu je predviđeno niz ovlašćenja i mogućnosti intervencije po pitanjima normativnog nadzora u udruženom radu. Ipak skupština ovo pravo kontrole ne koristi u dovoljnoj meri što se ispoljava kroz sledeće pojave: U jednom broju organizacija udruženog rada nisu doneta sva normativna akta, u nekim aktima su pojedini odnosi regulisani suprotno zakonu i ustavu, prisutan je formalizam prilikom izrade i usvajanja normativnih akata, postoji pojava prepisivanja normativnih akata neprilagođenih odnosima konkretne sredine i dr. Sve ove pojave bi sigurno u praksi bile manje prisutne kad bi funkcija nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada imala odgovarajući značaj.

Posebna prava i ovlašćenja predviđena su za opštinsku skupštinu u odnosu na organizaciju udruženog rada kojima je povereno vršenje javnih ovlašćenja. »Javna ovlašćenja označavaju mogućnost određenih subjekata (organizacija udruženog rada, odnosno drugih organizacija), da ocenjujući celishodnost društvenih interesa mogu istupati u ime društvene zajednice autoritativno i predviđati obaveze za pojedince i pravna lica«.[18]

U svim slučajevima kada se radi o poveravanju javnih ovlašćenja samoupravne organizacije poverene poslove vrše samostalno u granicama poverenog javnog ovlašćenja, a o zakonitosti i efikasnosti tih poslova i dalje brine društveno-politička zajednica iz čijeg su okvira prava i dužnosti. Poveravanje poslova najviše dolazi u opštini kao osnovnoj društveno-političkoj zajednici. Ovde imamo u vidu pre svega ustavno načelo da se u opštini ostvaruju uslovi za samoupravno zadovoljavanje materijalnih, socijalnih, kulturnih i drugih zajedničkih potreba kao i da se u opštini ostvaruju funkcije vlasti i upravljanja drugim društvenim poslovima.

3. *Nadzor organa uprave*

Iz Ustava i drugih pravnih normi svih društveno-političkih zajednica, a naročito opštine kao osnovne društveno-političke zajednice, proizilazi niz ovlašćenja za organe uprave u pogledu vršenja nadzora nad zakonitošću samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada.

---

[18] Dr Slavoljub Popović: »O kontroli skupštine društveno-političke zajednice nad organizacijama udruženog rada«, »Samoupravno pravo«, br. 1/75, str. 52.

Svi republički ustavi[19] i ustavi autonomnih pokrajina utvrđuju da su organi uprave odgovorni za stanje u oblastima za koje su obrazovani, pored toga što prate stanje u određenim oblastima i daju inicijativu za rešavanje pitanja u tim oblastima oni vrše i upravni nadzor i druge upravne poslove. Članom 6. Zakona o upravi SR Srbije[20] predviđeno je da organi uprave vrše upravni nadzor, pored ostalog praćenjem zakonitosti opštih akata organa organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica nad kojima vrše prava nadzora. U vršenju nadzora organi uprave mogu od organa i organizacija tražiti izveštaj i druge podatke. Znači upravni nadzor spada u red osnovnih funkcija organa uprave a jedan od oblika tog nadzora je i praćenje zakonitosti opštih akata organizacija udruženog rada. Funkcije upravnog nadzora organi uprave vrše samostalno, pa su u tom smislu i odgovorni za njihovo ostvarivanje skupštini opštine. Treba odmah reći da organi uprave nemaju ovlašćenja koja imaju skupštine o kojima je već bilo govora. Ne treba umanjiti odgovornost organa uprave zbog nepostojanja njihovog posebnog ovlašćenja u pogledu obustavljanja opštih akata organizacija udruženog rada.

Kad govorimo o nadzoru nad zakonitošću samoupravnih opštih akata ne smemo zanemariti činjenicu da organizacije udruženog rada donose veliki broj akata i da se ovi akti često menjaju, usklađuju i dopunjuju. Nemoguće je da organi uprave razmatraju svaki samoupravni akt. Nadzor nad zakonitošću samoupravnih opštih akata od strane organa uprave treba da bude stalno prisutan, a ne da se ovi poslovi obavljaju uzgredno i pored nekih drugih poslova. Treba naročitu pažnju posvetiti preventivnoj kontroli nad opštim aktima organizacija udruženog rada. U vršenju prethodne kontrole organi uprave daju mišljenja i primedbe na samoupravna akta. Ukoliko organizacije udruženog rada ne prihvate mišljenje i sugestije, organ uprave može da predloži skupštini da takav akt obustavi od izvršenja kao i da se pokrene postupak pred odgovarajućim sudom. Da bi obavljanje ovih poslova bilo što efikasnije neophodna je saradnja organa uprave sa društvenim pravobraniocem samoupravljanja, bilo da traže pomoć i mišljenje društvenog pravobranioca samoupravljanja o pojedinim spornim pitanjima u vezi sa sadržajem opštih akata, bilo da društvenog pravobranioca samoupravljanja blagovremeno izveste o pitanjima koja spadaju u domen njegovog delovanja koji je utvrđen ustavom i zakonom.

Organi državne uprave (uglavnom opštinski) imaju ulogu stručne pomoći u sprovođenju nadzora i zaštite ustavnosti i zakonitosti samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada. Ulogu stručne pomoći imaju zbog toga što u sprovođenju ovog nadzora i zaštite nemaju samostalna ovlašćenja, nego im je zadatak da otkrivaju u samoupravnim opštim aktima odredbe koje nisu u skladu sa ustavom, zakonom i načelima morala socijalističkog samoupravnog društva i da o tome obaveste skupštinu društveno-političke zajednice. Time je završena uloga ovih organa u tom postupku.

---

[19] Ustav SR Bosne i Hercegovine čl. 155, SR Crne Gore čl. 166, SR Hrvatske čl. 221, SR Makedonije čl. 165, SR Slovenije čl. 179, SAP Kosova čl. 163, SAP Vojvodine čl. 168.

[20] »Službeni glasnik SR Srbije« br. 52/74.

Da organi uprave zaista nemaju samostalnih ovlašćenja u sprovođenju ovog nadzora i zaštite već ulogu stručne službe skupštine društveno-političke zajednice, vidi se iz novih zakona o državnoj upravi.[21] U tim zakonima propisano je da organi državne uprave u okviru nadzora nad zakonitošću rada organizacija udruženog rada prate, u okviru svoje nadležnosti, zakonitosti samoupravnih opštih akata organizacija udruženog rada, te obaveštavaju o tome skupštinu društveno-političke zajednice odnosno njen izvršni organ i predlažu preduzimanje odgovarajućih mera.

Međutim u nekim zakonima utvrđene su odredbe o nadzoru od strane organa uprave na takav način kao da oni imaju samostalna ovlašćenja u tom nadzoru. Tako je Zakonom o osnovnom obrazovanju i vaspitanju SR Srbije[22] propisano da nadzor nad zakonitošću rada osnovne škole obavlja organ opštinske uprave, ali se odmah dodaje — ako taj organ smatra da je određeni samoupravni opšti akt škole suprotan ustavu ili da nije u skladu sa zakonom, dužan je upozoriti školu i odmah o tome obavestiti skupštinu društveno-političke zajednice. Slične odredbe sadrži i Zakon o zdravstvenom osiguranju i obaveznim vidovima zdravstvene zaštite stanovništva SR Srbije[23] itd. I iz ovih odredbi se posle pažljivog razmatranja može videti da organi uprave u obavljanju nadzora nemaju samostalnih ovlašćenja.

---

[21] Zakon o osnovama sistema državne uprave i o saveznom izvršnom veću i saveznim organima uprave. »Sl. list SFRJ«, br. 23/78.
Zakon o upravi SR Srbije »Službeni glasnik SR Srbije« br. 52/74.

[22]) »Službeni glasnik SR Srbije« br. 19/74.

[23] »Službeni glasnik SR Srbije« br. 30/79.

Mira Simović
assistant

LE CONTRÔLE EXTERNE DE LA COMMUNAUTÉ SOCIO-POLITIQUE ET DE SES ORGANES SUR LES ACTES GÉNÉRAUX AUTOGESTIONNSIRES DES ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIÉ

R é s u m é

Le droit des communautés socio-politiques et de leurs organes d'exercer le contrôle sur le travail des organisations de travail a outre un but plus restreint le respect de la légalité de même un but plus large le développement de la consience sociale chez les travailleurs et leur disposition d'édifier la société autogestionnaire.

En fonction du développement des forces matérielles de la société, le contrôle de l'assemblée de la communauté socio-politique sur les actes généraux autogestionnaires des organisations de travail associé avait obtenu dans notre société la place correspondante. Pendant un certain temps l'Etat exerçait aussi la fonction de contrôle. Par l'introduction de l'autogestion sociale une telle forme de l'activité de contrôle devient le frein du développement social ultérieur. Il était nécessaire d'introduire de nouvelles formes du contrôle qui correspondront au degré donné du développement des rapports socio-économique dans notre société. Depuis la gestion administrative de l'économie jusqu'aux changements constitutionnels les plus récents et la décentralisation des décisions dans le travail associé l'activité de contrôle se transformait évolutivement. Mais, il faut dire qu'elle avait toujours pour but de protéger la constitutionnalité et la légalité socialistes.

Le développement contemporain des rapports socio-économiques et du système politique chez nous fait ressortir que notre pays se trouve dans la phase quand on peut parler de la formation d'un système de contrôle plus complet et plus adéquat. En conformité avec ce qui précède l'assemblée de la commune a le droit et le devoir de suspendre en partie ou entièrement l'exécution de tout acte de l'organisation de travail associé qui contraire à la loi, ou à l'acte géneral autogestionnaire avec lequel il doit être conforme et d'initier la procédure pour l'estimations de la constitutionnalité et la légalité des actes généraux autogestionnaires devant la Cour constitutionnelle ou devant le tribunal de travail associé pour l'estimation de la conformité réciproque des actes généraux autogestionnaires.

MIRKO ŽIVKOVIĆ,
asistent

PRIMENA KOLIZIONE NORME MEĐUNARODNOG PRIVATNOG PRAVA NA PRAVO DRŽAVE SA NEJEDINSTVENIM PRAVNIM PODRUČJEM

1. Postavljanje problema

Primena normi međunarodnog privatnog prava (supstancijalnih[1] i kolizionih) znatno je složenija u odnosu na primenu normi onih grana prava koje ulaze u oblast unutrašnjeg prava.[2] U vezi sa primenom prvih postavlja se niz specifičnih problema koji svoje pravno-teoretsko ishodište nalaze u činjenici da međunarodno privatno pravo svojim normama reguliše posebnu vrstu društvenih odnosa — građanskopravne odnose sa stranim elementom. Ova okolnost manifestuje svoje praktične implikacije u ovom domenu na taj način što, usled pravne vezanosti građanskopravnog odnosa i za domaći i za strani suverenitet, ostaje otvoreno pitanje da li će biti nadležan sud domaće ili strane države, da li će strancu biti priznato uživanje određenog građanskog prava, odnosno da li će takav odnos biti regulisan prema pravu domaće ili strane države. Na ove osnovne probleme nadovezuje se izvestan broj instituta koji neposredno utiču na primenu normi međunarodnog privatnog prava: prihvaćeni sistem saznanja i dokazivanja stranog prava, problem kvalifikacije i posebno, mogućnost odstupanja od primene redovno nadležnih normi (»međunarodni« javni poredak, izigravanje zakona, uzvraćanje i upućivanje i retorzija). Sve to jasno pokazuje da je primena

[1] Termin »supstancijalne norme«, odn. »supstancijalnap ravila«, umesto uobičajenijeg »materijalne norme« u našoj doktrini upotrebljava N. Katičić. On ovaj termin predlaže za naše pravo (a koji u istom značenju upotrebljava i engleska i francuska literatura) iz tog razloga što se naziv »materijalna pravila« upotrebljava u dva smisla: materijalno pravo suprotstavljeno procesnom, i materijalno pravo nasuprot kolizionom pravu. Da bi se izbegle nezgode koje iz toga mogu proisteći (»... s gledišta procesa materijalno je i meritorno materijalno i kolizijsko pravo; a s gledišta kolizijskog prava bilo bi materijalno i ono meritorno materijalno pravo koje nije kolizijsko, i procesno pravo...«) čini se da treba i za naše pravo prihvatiti termin »supstancijalna pravila«, dok ne bude pronađen adekvatniji domaći naziv koji bi označavao »pravila za neposredno uređivanje«. (V. bliže o tome N. Katičić, Novi ogledi o međunarodnom privatnom pravu i o procesu prava, — Terminološke napomene uz teoriju MPP-a, Zagreb, 1977., str. 69—70. i sl.

[2] Ovo pitanje vezano je za problem pravne prirode međunarodnog privatnog prava i njegovog mesta u sistemu prava. Po našem mišljenju, MPP ne pripada ni oblasti međunarodnog, ni oblasti unutrašnjeg prava, već pravnoj oblasti za odnose sa stranim elementom obuhvatajući njen privatnopravni deo. Ovakva pravna priroda međunarodnog privatnog prava proističe iz specifičnosti njegovih karakternih crta, pre svega, specifičnosti njegovog predmeta.

normi međunarodnog privatnog prava, uopšte uzev, specifična u velikoj meri i da je vezana za rešavanje problema karakterističnih za ovu granu prava. Od velikog broja problema koji se u tom smislu mogu postaviti, izdvojili bi smo na ovom mestu problem primene kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa nejedinstvenim pravnim područjem.

U izboru ovog problema rukovodili smo se sledećim razlozima vezanim za dalji razvoj našeg pravnog sistema:

— prvo, Ustavnim amandmanima XX do XLII iz 1971. i posebno Usatvom SFRJ iz 1974. izvršena je nova podela legislative između federacije i republika, odnosno pokrajina u mnogim pravnim oblastima. Za razliku od perioda do 1971., odnosno 1974., kad su postojali jedinstveni propisi saveznog karaktera za celu teritoriju zemlje, novom podelom nadležnosti znatno su ojačane zakonodavne kompetencije republika, odnosno pokrajina, a nadležnost federacije, u odnosu na ranije stanje, znatno je sužena. Pri tome u nekim oblastima zakonodavna delatnost republika, odnosno pokrajina je isključiva (npr. u porodičnom pravu, naslednom pravu itd.), dok u drugim oblastima republike, odnosno pokrajine su nadležne za delimično samostalno uređivanje određene materije, jer federacija zadržava za sebe utvrđivanje i propisivanje načela za regulisanje odnosa u tim oblastima ,odnosno materijama (npr. u obligacionom pravu).[3] Iz navedenog proizilazi da je novom raspodelom nadležnosti između federacije i republika, odnosno pokrajina stvoreno realno tle za pojavu unutrašnjih kolizija u nas i istovremeno nametnuta potreba za donošenjem unutrašnjih kolizionih normi za njihovo rešavanje. U tom svetlu pitanje primene kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa nejedinstvenim pravnim područjem (konkretno SFRJ) dobija poseban značaj za naše pravo.

— drugo, priprema se naša nova kodifikacija Međunarodnog privatnog prava; u čl. 10 Nacrta (koji se od decembra 1978. nalazi u fazi Predloga za donošenje Zakona o rešavanju sukoba zakona u odnosima sa međunarodnim elementom) predviđeno je rešenje za slučaj kada domaću kolizionu normu treba primeniti na pravo države sa složenim pravnim područjem (bilo SFRJ, bilo strane države). S obzirom na različita (i malobrojna) zakonodavna rešenja, i podeljenost u doktrini, potrebno je razmotriti moguće puteve za primenu kolizione norme međunarodnog privatnog prava i u ovom slučaju.

2. *O primeni kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa nejedinstvenim pravnim područjem*

U odnosu na slučaj kada kolizionu normu međunarodnog privatnog prava treba primeniti na pravo države sa jedinstvenim pravnim područjem ,njena primena na pravo države sa kompleksnim pravnim područjem donosi određene poteškoće koje treba rešiti. Osnovna razlika ogleda se u sledećem:

[3] B. Blagojević, Regulisanje sukoba republičkog, odnosno pokrajinskog zakona sa zakonima drugih republika, odnosno pokrajina (kolizione norme), Materijal za savetovanje (»Unutrašnje kolizione norme), Beograd, 1975., str. 3.

— U prvom slučaju (kada se radi o pravu države sa jedinstvenim pravnim područjem) koliziona norma ukazavši na državu čije je pravo pozvano da meritorno reguliše građanskopravni odnos sa stranim elementom, automatski ukazuje i na supstancijalne pravne norme države u pitanju (ukoliko ne postoje odstupanja od primene redovno nadležnih normi)

— U drugom slučaju (kada se radi o pravu države sa složenim pravnim područjem) primena kolizione norme međunarodnog privatnog prava otežana je dilemom određivanja merodavnih supstancijalnih normi odnosne države koje bi meritorno regulisale konkretni građanskopravni odnos. Ovde se u načelu postavlja pitanje pravo koje teritorijalne jedinice, u okviru takve države kao subjekta međunarodnog prava, treba oglasiti nadležnim za regulisanje pomenutog odnosa, s obzirom da postoji više pravnih područja koja su ovlašćena da samostalno ili delimično samostalno uređuju materiju građanskog prava. Na primer, kada bi na osnovu kolizione norme lex nationalis, strani sud trebao da primeni na raspravljanje zaostavštine jugoslovenskog državljanina jugoslovensko pravo, postavlja se pitanje pravo koje republike, odnosno pokrajine treba u konkretnom slučaju uzeti kao pravo SFRJ, s obzirom da se materija naslednog prava nalazi u kompetenciji republika, odnosno pokrajina.

Najopštije prikizan, u tome bi se sastojao problem primene kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa složenim pravnim područjem. Međutim, i ovako postavljen, problem koji je predmet ovog rada ne otkriva se u svojoj složenosti. Potrebno je, naime razlikovati dve osnovne situacije, zavisno od toga da li istovremeno sa međunarodnim sukobom zakona postoji ili ne i unutrašnji sukob zakona. Ovo razlikovanje je od značaja za primenu kolizione norme međunarodnog privatnog prava, jer se u svakoj od ovih situacija problem drugačije postavlja i rešava.

a) Primena kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa nejedinstvenim pravnim područjem u situaciji kada ne postoji i unutrašnji sukob zakona

Za ovu situaciju karakteristično je to da koliziona norma međunarodnog privatnog prava ukazuje na primenu prava države sa kompleksnim pravnim područjem kao prava nadležnog za meritorno regulisanje građanskopravnog odnosa sa stranim elementom, ali ne i sa interpodručnim (interregionalnim ,interfederalnim, interprovincijskim, interpokrajinskim i sl., zavisno od uređenja države u pitanju). Drugim rečima, takav građanskopravni odnos sa stranim elementom koji treba regulisati ne sadrži u sebi i interpodručni elemenat, tako da se ne stiču svi potrebni preduslovi za postojanje i unutrašnjeg sukoba zakona. U tom smislu primena kolizione norme međunarodnog privatnog prava ne stvara one poteškoće koje se javljaju u situaciji kada postoji i unutrašnji sukob zakona. Ipak, i ovde se mogu razlikovati dva slučaja.

»U prvom slučaju kada prema kolizionoj normi međunarodnog privatnog karaktera treba... primeniti pravo koje je jedinstveno za ce-

lu teritoriju države sa složenim pravnim poretkom, nema dileme o tome koje će pravo biti primenjeno. Primeniće se to njeno jedinstveno pravo«.[4] Očigledno, ovde se država sa složenim pravnim područjem, u pogledu odnosa koji su unificirani, odnosno jedinstveno regulisani za celu njenu teritoriju, ima tretirati kao država sa jedinstvenim pravnim područjem. Drugim rečima, za te građanskopravne odnose, i u tom obimu, irelevantno je što je reč o državi sa kompleksnim pravnim područjem i kolizione norme se primenjuju bez teškoća i po pravilu, automatski ukazavši na državu, ukazuju i na pravo (supstancijalne norme) koje će meritorno regulisati konkretni građanskopravni odnos sa stranim elementom. Na primer, »ako prema kolizionoj normi međunarodnog privatno-pravnog karaktera treba na meničnu sposobnost jugoslovenskog državljanina primeniti jugoslovensko pravo, primeniće se materijalne norme sadržane u našem Zakonu o menici«.[5]

»U drugom slučaju kada prema kolizionoj normi međunarodnog privatnog prava treba primeniti... pravo države sa složenim pravnim poretkom koje je različito za različite federacijske jedinice ili pravna područja, problem prividno postoji, jer se postavlja pitanje koje od federacijskih prava ili pravnih područja treba primeniti. Međutim, stvarnog problema nema, jer je takav građanskopravni odnos sa stranim elementom istovremeno pravno vezan za složenu državu i samo za jedno od njenih pravnih područja. Prema tome, na takav odnos može biti kao pravo države sa složenim pravnim poretkom primenjeno jedino pravo one federacijske ili autonomne jedinice ili pravnog područja sa kojim je jedino pravno vezan preko jednog ili više elemenata«.[6] I u ovom drugom slučaju reč je o situaciji kada ne postoji unutrašnji sukob zakona, ali za razliku od prvog slučaja ovde je primena norme međunarodnog privatnog prava unekoliko otežana, jer se radi o onim građanskopravnim odnosima koji ulaze u zakonodavnu kompetenciju teritorijalnih jedinica. Tačno je, međutim, da je problem prividan, jer se koliziona norma međunarodnog privatnog prava može neposredno primeniti, odnosno ukazati na pravo teritorijalne jedinice sa kojom je dati građanskopravni odnos povezan (usled nepostojanja interpodručnog elementa, građanskopravni odnos sa stranim elementom pravno je vezan za samo jednu teritorijalnu jedinicu, te nas koliziona norma MPP-a direktno dovodi do prava te teritorijalne jedinice). Tako, na primer, ako bi materija građanskopravnih delikata u državi sa složenim pravnim područjem bila u kompetenciji teritorijalnih jedinica, a odlučujuća činjenica u kolizionoj normi međunarodnog privatnog prava koju treba primeniti je lex loc delicti commissii, treba primeniti pravo one teritorijalne jedinice gde je delikt izvršen.

Ipak, u jednom slučaju, ovaj problem koji je najčešće prividan, postaje stvaran i donosi znatne teškoće u primeni kolizione norme unutar države sa kompleksnim pravnim područjem. Reč je o primeni kolizione norme međunarodnog privatnopravnog karaktera koja u sebi sadrži kao elemenat odlučujuću činjenicu lex nationalis. Postavlja se pitanje usled čega nastaju ove teškoće, odnosno kakva je razlika između

[4] M. Jezdić, M. Pak, Međunarodno privatno pravo III, Beograd, 1978., str. 29.
[5] M. Jezdić, M. Pak, op. cit., str. 29.
[6] M. Jezdić, M. Pak, op. cit., str. 29.

lex nationalis i ostalih odlučujućih činjenica.[7] »Osnovna praktična razlika između lex nationalis i ostalih tački vezivanja nalazi se u tome, što se lex nationalis bazira na elementu koji se vezuje neposredno za državu, dok ostale tačke vezivanja... imaju kao činjeničnu osnovu povezanost sa jednim mestom. To mesto može da ukazuje na državu u kojoj se nalazi, ali može isto tako da ukazuje i na neku užu jedinicu u kojoj se nalazi. Ostale tačke vezivanja su, dakle podobne da budu lokalizovane na užem području dok lex nationalis nije«.[8]

Iz ove značajne razlike lex nationalis i drugih odlučujućih činjenica proističu teškoće u primeni kolizione norme međunarodnog privatnog prava kada ona u sebi sadrži kao odlučujuću činjenicu lex nationalis, a treba je primeniti unutar države sa složenim pravnim područjem, iako ne postoji i unutrašnji sukob zakona. Ostale odlučujuće činjenice (npr. lex domilicii, lex rei sitae, lex loci contractus, lex loci solutions, lex loci delicti commissii i dr.) ukazuju na jedno mesto unutar države sa složenim pravnim područjem što omogućava da i u ovom slučaju koliziona norma međunarodnog privatnog prava direktno ukaže na merodavno pravo teritorijalne jedinice. Međutim, s obzirom da lex nationalis »nameće komunikaciju na relaciji država — država«,[9] ne može biti neposredno primenljiv i na pravna područja unutar države; odnosno ukazavši na pravo jedne države, unutar te države vodi u prazno, ostaje nemoćan. Tako, na primer, ako u jednoj državi sa složenim pravnim područjem postoji više provincija koje imaju zakonodavnu nadležnost za uređivanje naslednopravnih odnosa, a koliziona norma međunarodnog privatnog prava koja u sebi sadrži odlučujuću činjenicu lex nationalis ukazuje na pravo te države, problem je kako odrediti pravo koje provincije je pozvano da sadržinski reguliše građanskopravni odnos sa stranim elementom.

Problem koji treba rešiti je, dakle, jasan: kako u ovakvom slučaju primeniti kolizionu normu međunarodnog privatnog prava, odnosno

---

[7] Termin »odlučujuće činjenice« umesto klasičnog prevoda »tačke vezivanja« uveo je u našu doktrinu M. Jezdić. Isto tako, kao domaći termini sreću se i nazivi »okolnosti (ili razlozi) za nadovezivanje«, »(nado)vezne okolnosti« »poveznice« i dr. O ovom nazivu povoljno se izražava N. Katičić (iako sam upotrebljava termin »poveznice«), s tim što smatra da bi bolji naziv bio »odlučujuće okolnosti« (»... pojam činjenice je, ipak vrlo širok, i možda bi bolje odgovarale »okolnosti« tj. činjenice koje su povezane s pojedinim slučajem, koje čine taj slučaj, koje stoje »oko njega« (circumstantiae)«.(N. Katičić, op. cit., str. 73.). Međutim, po našem mišljenju naziv »odlučujuće činjenice« je sasvim adekvatan i ne treba ga menjati, jer u potpunosti odgovara suštini pojma kojeg treba da označi i njegovoj funkciji. Termin »činjenice« je dobar jer je u neposrednoj vezi (i s aspekta termina) sa *činjenicama* na osnovu kojih nastaje strani elemenat, od kojih zakonodavac — svake pojedine države odabire odgovarajuću i pridaje joj odlučujući karakter za regulisanje konkretnog odnosa, zavisno od kategorije odnosa, u pitanju. Ovaj naziv odgovara i funkciji pojma: regulatornoj i indikatornoj (s tim što svakako treba imati na umu da se indikatorna funkcija »odlučujućih činjenica« kvalitativno razlikuje od indikatorne funkcije činjenica na osnovu kojh nastaje strani elemenat; u prvom slučaju radi se o ukazivanju na kriterijum po kome će se odrediti merodavno pravo, odn. regulisati dati odnos, a u drugom, radi se o ukaizvanju na postojanje stranog elementa).

[8] T. Varadi, Međunarodne i unutrašnje kolizione norme, Beograd, 1975., str. 61.

[9] T. Varadi, op. cit., str, 62.

kako odrediti teritorijalnu jedinicu čije će pravo biti nadležno. Čini se da su moguća tri rešenja:

— prepustiti normama o unutrašnjem sukobu zakona države sa nejedinstvenim pravnim područjem da odrede pravo jedne teritorijalne jedinice;

— dopuniti[10] lex nationalis merilima po kojima će se odrediti merodavna pravila unutar već određene države; i

— postojanje obaveznog državljanstva kao atributa federalnih i drugih unutardržavnih jedinica ,u okviru države sa složenim pravnim područjem.

Prvo rešenje odlikuje se time što norma međunarodnog privatnog prava, koja u sebi sadrži kao odlučujuću činjenicu lex nationalis, samo ukazuje na državu čije pravo treba primeniti i tu se zaustavlja prepuštajući unutrašnjim kolizionim normama države sa složenim pravnim područjem da odrede merodavno pravo za dati građanskopravni odnos (kao da postoji i unutrašnji sukob zakona).

Drugo rešenje insistira na daljoj primeni kolizione norme međunarodnog privatnog prava u tom smislu što bi lex nationalis ukazao na državu sa složenim pravnim područjem, a dopunske odlučujuće činjenice (npr. »princip najtešnje povezanosti ili lex domicilii«)[11] na merodavno pravo teritorijalne jedinice unutar takve države.

Treće rešenje zasniva se na ideji postojanja obaveznog državljanstva u okviru države sa kompleksnim pravnim područjem. U tom slučaju trebalo bi primeniti pravo one teritorijalne jedinice čije državljanstvo ima subjekt građanskopravnog odnosa sa stranim elementom, odnosno sa kojom je takav odnos pravno vezan.

Od izloženih rešenja u obzir praktično dolaze samo prva dva. Treće rešenje predstavlja više teorijsku mogućnost, ali ne i put koji bi se mogao slediti u praksi. Ovakav stav može se obrazložiti sledećim argumentima:

— najpre, ne postoji mogućnost za ustanovljenje obaveznog državljanstva u svim slučajevima kada se radi o državi sa složenim pravnim područjem. Teorijski posmatrano, obavezno državljanstvo teritorijalnih jedinica moguće je uglavnom kod država konstituisanih na federativnom principu. Međutim, s aspekta problema kojim se bavimo, kao država sa složenim pravnim područjem može se javiti i unitarna država koja u svom sastavu ima određene regione, ali opet bez tendencije ka federativnom uređenju. U takvom slučaju očigledno je da ne može biti reči o postojanju obaveznog državljanstva, iako takva država, posmatrana sa stanovišta primene kolizione norme međunarodnog privatnog prava, ostaje država sa složenim pravnim područjem.

— zatim, i u okviru država sa federativnim uređenjem institut obaveznog državljanstva teritorijalne jedinice (republike, kantona) po pravilu ne postoji.

---

[10] Ove odlučujuće činjenice T. Varadi određuje kao »dopunske« u tom smislu što lex nationalis dovodi do prava jedne države, pa sad treba upotrebiti dopunske odlučujuće činjenice da se odredi koje pravo unutar (već) određene države; ovo za razliku od supsidijarnih odlučujućih činjenica čijom upotrebom bi se moralo poći ispočetka u smislu da bi lex nationalis bio zamenjen drugom odlučujućom činjenicom.

[11] T. Varadi, op. cit., str. 67.

— konačno, državljanstvo teritorijalne jedinice u jednoj federativnoj državi ne pojavljuje se kao pravni osnov za sticanje i korišćenje pojedinih prava, niti za izvršenje obaveza. S tim u vezi ni građani nisu zainteresovani da urede svoje republičko državljanstvo, pa se često pojavljuju sa dvojnim i višestrukim republičkim državljanstvom.[12]

Ostaje, dakle, pitanje da li u ovom slučaju treba prihvatiti rešenje koje insistira na daljoj primeni kolizione norme međunarodnog privatnog prava, putem dopunskih odlučujućih činjenica, ili rešenje prema kome domen primene kolizione norme prestaje ukazivanjem na državu čije pravo treba primeniti, prepuštajući unutrašnjim kolizionim normama odnosne države sa složenim pravnim područjem da odrede merodavne supstancijalne norme za regulisanje konkretnog građanskopravnog odnosa sa stranim elementom. Iz razloga koji će podrobnije biti izneti pri razmatranju situacije kada postoji i unutrašnji sukob zakona, treba prihvatiti drugo rešenje, s tim da ukoliko ne postoje unutrašnje kolizione norme u državi sa složenim pravnim područjem, na nadležno pravo teritorijalne jedinice ukazaće nam sudska praksa te države (tj. treba saznati kako sudska praksa države sa kompleksnim pravnim područjem rešava piatnje unutrašnjeg sukoba zakona za datu kategoriju građanskopravnih odnosa).

b) Primena kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa nejedinstvenim pravnim područjem u situaciji kada postoji i unutrašnji sukob zakona

U ovoj drugoj situaciji primene kolizione norme međunarodnog privatnog prava, radi se o regulisanju građanskopravnog odnosa sa stranim, ali i sa interpodručnim elementom. Takvu situaciju karakterišu sledeći elementi:

— da se radi o državi sa složenim pravnim područjem,

— da su teritorijalne jedinice unutar takve države ovlašćene za samostalno ili delimično samostalno regulisanje određene kategorije građanskopravnih odnosa.

— da u konkretnom građanskopravnom odnosu pored stranog elementa postoji i interpodručni elemenat, odnosno da je takav pravni odnos vezan ne samo za državu sa složenim pravnim područjem i za stranu državu, već da postoji pravna vezanost tog odnosa i za dva ili više pravnih područja unutar države sa kompleksnim pravnim područjem.

Prema tome, u ovoj situaciji, s obzirom da koliziona norma ukazuje na pravo države sa složenim pravnim područjem, postavlja se pitanje njene primene u smislu da treba odrediti pravo jedne teritorijalne jedinice koje će meritorno regulisati dati građanskopravni odnos usled postojanja i interpodručnog elementa. Drugim rečima, postoji pored međunarodnog i unutrašnji sukob zakona. Dilema je: pravo koje teritorijalne jedinice oglasiti nadležnim za sadržinsko regulisanje građan-

[12] V. Komentar Zakona o državljanstvu SFRJ iz 1977., izdanje »Službeni list« str. 66 i sl.

skopravnog odnosa sa stranim elementom koij je, pored toga povezan i za dve ili više takvih jedinica unutar iste države. Na primer, ako koliziona norma međunarodnog privatnog prava Čehoslovačke ukazuje na pravo SFRJ kao nadležno za raspravljanje zaostavštine jugoslovenskog dražvljanina koji ima republičko državljanstvo SR Slovenije, a domicil na teritoriji SR Srbije, postavlja se pitanje prava koje socijalističke republike je merodavno, odnosno da li će na raspravljanje zaostavštine čehoslovački sud primeniti norme naslednog prava SR Slovenije ili SR Srbije.

Na ovom mestu postavlja se, svakako, pitanje načina rešavanja ove posebne situacije u primeni kolizione norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa složenim pravnim poretkom. »Teorija, zakonodavstvo i praksa daju na ovo pitanje dva oprečna odgovora. Po jednom, međunarodno privatno pravo ima za zadatak da odredi merodavna materijalna pravila za odnose u kojima se javlja elemenat inostranosti, i njegova funkcija ne prestaje ukazivanjem na jednu državu (ako je njen pravni poredak nejedinstven), već su norme međunarodnog privatnog prava pozvane da obezbede i krajnji rezultat, tj. utvrđivanje konkretnih materijalnih pravila za raspravljanje datog društvenog odnosa. Po drugoj koncepciji, norme međunarodnog privatnog prava nisu više kompetentne čim se kolizioni problem prenese sa međunarodnog na unutardržavni plan«.[13] Kao što se iz navedenog vidi, moguća su dva odgovora: prvo, priznati kolizionoj normi međunarodnog privatnog prava da je, u slučaju postojanja unutrašnjeg sukoba zakona sama pozvana da reši tu dodatnu teškoću u svojoj primeni i ukaže na merodavno pravo unutar države sa složenim pravnim područjem; i drugo ograničiti domašaj kolizione norme međunarodnog privatnog prava samo na određivanje konkretne države, a rešenje unutrašnjeg sukoba zakona odnosno oglašavanje nadležnih prava jedne teritorijalne jedinice, prepustiti unutrašnjim kolizionim normama države sa kompleksnim pravnim područjem (primeniti princip »dvostepenosti«).[14]

Prvo rešenje prihvaćeno je u zemljama common law sistema iz tog razloga što one sukob zakona posmatraju kao sukobe ne između suverenih država, već između pravnih područja koja poseduju relevantne supstancijalne norme, bez obzira da li se ta područja poklapaju ili ne sa suverenim državama. Posledice ovakvog shvatanja su sledeće:

— ne pravi se razlika između unutrašnjih kolizionih normi i kolizionih normi međunarodnog privatnog prava;

— »koliziona regulativa nalazi se, u načelu, na nivou federalnih jedinica, a ne federacije kao celine«;[15]

— mora se stvoriti pojam »zemlje« različit od onoga koji postoji u međunarodnom javnom pravu;

— pod »stranom zemljom« mora se razumeti svaka zemlja koja nije odnosna teritorijalna jedinica; Morris[16] ističe da se »u sukobima zakona pod stranim elementom podrazumeva ne-engleski elemenat, odnos-

---

[13] T. Varad., opi cit., str. 47.
[14] kako ga naziva T. Varadi.
[15] T. Varadi, op. cit., str. 21.
[16] Morris, The conflict of laws, London, 1971., p. 3.

no zemlja koja nije Engleska. Sa stanovišta sukoba zakona Škotska je jednako strana zemlja, kao što su Francuska ili Nemačka«.

Što se tiče zemalja kontinentalnog prava, izričita rešenja sadrže Zakon o međunarodnom privatnom pravu i postupku Čehoslovačke iz 1963. i Zakon o međunarodnom privatnom pravu NR Poljske iz 1966. Oba zakona predviđaju pozvanost unutrašnjih kolizionih normi za rešenje unutrašnjeg sukoba zakona kada normu međunarodnog privatnog prava treba primeniti na državu sa složenim pravnim područjem. Prema čl. 5 poljskog zakona »kada su na teritoriji države čije pravo treba da se primeni na snazi više pravnih sistema, pravo te države određuje pravni sistem koji treba primeniti«.[17]

Na ovom mestu posebno će biti reči o rešenju koje treba prihvatiti za naše pravo u slučaju postojanja i međunarodnog i unutrašnjeg sukoba zakona. Dakle, ako kolizionu normu međunarodnog privatnog prava SFRJ treba primeniti na pravo države sa složenim pravnim područjem, povodom regulisanja građanskopravnih odnosa i sa stranim i sa interpodručnim elementom, osnovno pitanje je: da li neposredno i »dalje« primeniti kolizionu normu međunarodnog privatnog prava, odnosno priznati joj mogućnost da ona ukaže i na merodavno građansko pravo jedne teritorijalne jedinice, ili njen domašaj treba ograničiti na određivanje samo države sa složenim pravnim područjem, a unutrašnjim kolizionim normama odnosne države prepustiti da odrede pravo koje teritorijalne jedinice će sadržinski regulisati dati građanskopravni odnos.

Nacrt Zakona o međunarodnom privatnom pravu i postupku (sada Predlog za donošenje Zakona o rešavanju sukoba zakona u odnosima sa međunarodnim elementom) u čl. 10 usvaja princip »dvostepenosti«: »Ako je mjerodavno pravo države čiji pravni poredak nije jedinstven, određuje se unutrašnje mjerodavno pravo po pravilima tog pravnog poretka«.[18]

Suprotno rešenje za naše pravo predlaže T. Varadi. Polazeći od problema suverenosti u odnosu međunarodnih i unutrašnjih sukoba zakona, on postavlja, kao osnovno, pitanje »da li suverenost kao osnovni diferencirajući činilac u razlikovanju međunarodnih i unutardržavnih sukoba zakona, predstavlja istovremeno i barijeru kojom se operativnost kolizionih normi ograničava na jedan nivo, na jednu oblast«.[19] Dajući negativan odgovor na ovo pitanje, on ističe i moguća rešenja: prvo, princip dvostepenosti, odnosno zaustavljanje domašaja kolizione norme ukazivanjem na državu sa složenim pravnim područjem i prepuštanje dalje nadlenžosti unutrašnjim kolizionim normama, i drugo, mogućnost da koliziona norma bude direktno operativna i sama ukaže na merodavno građansko pravo države sa složenim pravnim područjem. Posmatrajući navedena rešenja s aspekta principa suverene jednakosti država ,T. Varadi smatra da ni jedno ni drugo rešenje nije suprotno ovom principu, osim kada bi se taj princip kod drugog rešenja primenio na državljanstvo kao odlučujuću činjenicu: »jer bi se tada zapravo

[17] navedeno prema T. Varadi, op. cit., str. 50.
[18] navedeno prema T. Varadi, op. cit., str. 58.
[19] T. Varadi, op. cit., str. 46.

odricala odlučujuća uloga državljanstva kao najviše pravne veze sa određenom državom«.

U zaključku on se zalaže za ovo drugo rešenje, ističući da je »celishodnije prihvatiti kao rešenje neposrednu operativnost pravila međunarodnog privatnog prava, mogućnost da ona sama odrede materijalna pravila za rešavanje spornog odnosa, a ne samo državu u kojoj će se tražiti ta pravila«,[20] s tim da se mora predvideti poseban tretman kada je lex nationalis odlučujuća činjenica koja vodi do nejedinstvenog pravnog poretka. U tom slučaju treba primeniti unutrašnje kolizione norme države sa kompleksnim pravnim područjem, a ukoliko one ne postoje, rešenje bi se našlo u primeni dopunskih odlučujućih činjenica: principa najtešnje povezanosti ili lex domicilii. Ovo rešenje autor predlaže i za naše novo zakonodavstvo.

Čini se, ipak, da iako postoje određeni argumenti koji idu u prilog tom rešenju, treba prihvatiti ono koje predlaže pomenuti čl. 1 Nacrta, odnosno usvojiti princip »dvostepenosti«.

T. Varadi, zalažući se za neposrednu operativnost kolizionih normi međunarodnog privatnog prava, uz postojanje posebnog tretmana za lex nationalis kao odlučujuću činjenicu, navodi sledeće argumente praktične prirode:

1. Rešenje koje on predlaže ne ostavlja nas bez putokaza ako u državi sa nejedinstvenim pravnim poretkom, na koju ukazuje koliziona norma međunarodnog privatnog prava, ne postoje unutrašnje kolizione norme (a što je slučaj sa principom »dvostepenosti«, po njegovom mišljenju).

Ovaj argument ne može da dovede u pitanje princip »dvostepenosti«, već samo postavlja, opravdano, pitanje kako ga dosledno primeniti u slučaju nepostojanja unutrašnjih kolizionih normi u državi sa kompleksnim pravnim područjem. Na ovo pitanje »zakonodavstvo, praksa pa i pravna teorija ukazuju na četiri moguća puta da se odredi pravo onog građanskog područja koje treba saznati... Po prvom od ovih mogućih puteva, država suda u ovakvom slučaju svojom normom određuje da se primeni pravo onog građanskopravnog područja strane države koji važi u njenom glavnom gradu; po drugom, država suda svojom normom određuje pravo onog građanskopravnog područja koje njen sud treba da primeni i sazna, ali najpre određuje da primeni pravo poslednjeg domicila ili domicila lica u pitanju, a tek, ako nema ni jednog ni drugog, primenjuje ovo glavnog grada države sa nejedinstvenim pravnim područjem; po trećem, sud države koji raspravlja građanskopravni spor sa stranim elementom uopšte u svojim kolizionim normama ne treba da određuje primenu unutrašnjeg zakona države sa složenim građanskopravnim područjem, nego zakona mesta u toj državi...; po četvrtom ,treba saznati pravo onog građanskopravnog područja države sa nejedinstvenim pravnim područjem, koje u takvim slučajevima određuje njena sudska praksa«.[21]

Prof. Jezdić za naše pravo predlaže ovo četvrto rešenje. Pošto čl. 10 Nacrta prihvata princip »dvostepenosti«, ali ne sadrži odredbu za slu-

[20] T. Varadi, op. cit., str. 67.
[21] M. Jezdić, Međunarodno privatno pravo I, Beograd, 1976., str. 51.

čaj nepostojanja normi o unutrašnjem sukobu zakona u državi sa složenim pravnim poretkom, čini se da je potrebno dopuniti ga navedenim rešenjem. (Može se, doduše, »po pravilima tog pravnog poretka« podrazumevati i sudska praksa, ukoliko se termin »pravila« odnosi na formalne izvore prava u jednoj zemlji, a u konkretnoj državi sudska praksa predstavlja izvor prava. Međutim, s obzirom na različita shvatanja po pitanju da li je sudska praksa formalni izvor prava ili ne, čini se da bi ova dopuna bila opravdana).

2. Drugi argument T. Varadija koji, po njegovom mišljenju, potvrđuje prednosti principa neposredne operativnosti kolizione norme međunarodnog privatnog prava unutar države sa složenim pravnim područjem u odnosu na princip »dvostepenosti«, jeste slučaj kada su kolizione norme o unutrašnjem sukobu zakona na nivou federalnih jedinica a ne na nivou federacije. Ovakva situacija postoji, na primer, u Ujedinjenom Kraljevstvu, SAD i Kanadi ,te T. Varadi smatra, s obzirom da nas princip »dvostepenosti« vodi jednoj državi, a ne neposredno pravnom području unutar te države, da nemamo kriterijum po kome bismo se odlučili da primenimo kolizione norme jedne ili druge federalne jedinice. Na primer, ako bi prema kolizionoj normi međunarodnog privatnog prava SFRJ trebalo primeniti pravo Ujedinjenog Kraljevstva za regulisanje građanskopravnog odnosa koji je istovremeno vezan i za Englesku i za Škotsku ,postavlja se pitanje da li će dati odnos meritorno regulisati supstancijalne norme Engleske ili Škotske, budući da nemamo kriterijum za primenu kolizionih normi bilo Engleske bilo Škotske.

Tačno je da u ovakvoj situaciji postoje određene teškoće, pošto ne postoje norme o unutrašnjem sukobu zakona donete od strane centralne vlasti, već jedino postoje koliziona pravila na nivou teritorijalnih jedinica koja su istovremeno pravila za rešenje i međunarodnog i unutardržavnog sukoba zakona.[22]

I u ovoj situaciji odgovor za rešenje unutrašnjeg sukoba zakona treba pokušati naći u unutrašnjim kolizionim normama koje su, istina na nivou teritorijalnih jedinica, ali su, u krajnjoj liniji, u okviru države sa složenim pravnim područjem. To bi se postiglo kumulativnom primenom kolizionih normi zainteresovanih teritorijalnih jedinica (u navedenom primeru kolizione norme Engleske i Škotske) i ukoliko je u tim normama prihvaćena ista odlučujuća činjenica, primeniti pravo, supstancijalne norme one teritorijalne jedinice na koje one ukazuju.

Međutim ,šta ako je reč o kolizionim normama koje sadrže u sebi kao elemenat različite odlučujuće činjenice, odnosno kada koliziona norma jedne teritorijalne jedinice ukazuje na pravo jedne, a druga koliziona norma na supstancijalne norme druge teritorijalne jedinice? U ovom slučaju kumulativna primena kolizionih normi zainteresovanih teritorijalnih jedinica ne bi dala očekivani rezultat. T. Varadi je, vero-

[22] U ovom slučaju kolizione norme na nivou teritorijalnih jedinica biće posmatrane kao unutrašnje kolizione norme; međutim, one iste saobraćaju i sa kolizionim normama međunarodnog privatnog prava drugih država (npr. kod renvoi) iako se radi o kolizionim normama koje »nisu na istom nivou već su istog ranga«.

vatno, imao u vidu ovu situaciju navodeći je kao argument u prilog neposredne operativnosti kolizionih normi međunarodnog privatnopravnog karaktera. U tom smislu on ističe da primenom principa »dvostepenosti« u ovakvom slučaju nema merila na osnovu koga se može odlučiti za primenu kolizione norme jedne ili druge teritorijalne jedinice, a »... među njima svakako mogu da postoje razlike«.[23]

Ukoliko se prihvati bezrezervno stav T. Varadija da između kolizionih normi teritorijalnih jedinica »mogu svakako da postoje razlike«, onda rešenja zasnovanog na principu »dvostepenosti« u ovom slučaju nema, teškoće su nepremostive. Ali zato treba razmotriti njegov polazni stav, naime, koliko je realno moguće i koliko (i da li) u stvarnosti postoje razlike između kolizionih normi pojedinih teritorijalnih jedinica unutar triju pomenutih država. Ne treba zaboraviti da je reč o kolizionim normama i to kolizionim normama koje služe za regulisanje i sukoba zakona međunarodnog karaktera. A i sam T. Varadi navodi da »kolizione norme (međunarodnog privatnog prava — M. Ž.) nisu »politički neutralne«, već kao što to ističe Lunc: »Rešavajući pitanja koja se tiču građanskopravnih odnosa sa elementom inostranosti, država, kako u internim zakonima, tako i u međunarodnim ugovorima koje zaključuje, definiše u svakom slučaju na ovaj ili onaj način svoj stav prema međunarodnoj saradnji«. Na taj način međunarodno privatno pravo postaje izraz spoljne politike«.[24] Imajući ovo u vidu postavlja se pitanje u kojoj meri teritorijalne jedinice unutar države sa složenim pravnim područjem mogu da donose različite kolizione norme međunarodnog privatnopravnog karaktera (to su istovremeno i norme o rešavanju unutrašnjih sukoba zakona). T. Varadi se zaustavio samo na načelnoj konstataciji o mogućnosti postojanja različitih kolizionih normi, ne navodeći ni jedan slučaj.

3. Sledeći argumenat zaslužuje posebnu pažnju. Reč je o slučaju kada koliziona norma međunarodnog privatnog prava ukazuje na pravo države sa složenim pravnim područjem u kojoj postoje jedinstvene kolizione norme o unutrašnjem sukobu zakona, ali koje predviđaju rešenje koje ukazuje na neku drugu državu, odnosno za rešenje unutrašnjeg sukoba zakona »upućuju« na pravo strane zemlje. Na primer, ako po kolizionoj normi međunarodnog privatnog prava za regulisanje ugovornog odnosa treba primeniti pravo države X na osnovu principa najtešnje povezanosti, a unutrašnje kolizione norme te države za rešenje unutrašnjeg sukoba zakona kod ugovornih odnosa usvajaju odlučujuću činjenicu lex loci solutionis, ne možemo doći do merodavnih supstancijalnih normi uvek kada bi se mesto izvršenja nalazilo u stranoj zemlji.[25] (Treba posebno napomenuti da se u ovakvom slučaju ne može prihvatiti renvoi, jer bi se time »... iz unutadržavnih kolizionih normi izvlačilo dejstvo koje ... prevazilazi njihove kompetencije«.[26]

Unekoliko sličan navedenom primeru je i slučaj kada unutrašnje kolizione norme predviđaju primenu lex fori. I ovde, pod pretpostavkom

---

23 T. Varadi, op. cit., str. 58.

24 T. Varadi, op cit., str. 56.

25 V. isto M. Jezdić, M. Pak, op. cit., str. 24.

26 T. Varadi, op. cit., str. 60.

da se organ koji raspravlja nalazi izvan granica države sa složenim pravnim poretkom, ne možemo doći do merodavnih supstancijalnih normi, jer se radi o lex fori teritorijalne jedinice, a ne lex fori države čija je koliziona norma međunarodnog privatnog prava i čiji sud raspravlja.

Očigledno je da u ova dva slučaja primena principa »dvostepenosti«, posmatrana s aspekta praktične primene, dolazi u pitanje. Ipak iako u takvim slučajevima postoje određene teškoće, može se pokušati da se pronađe rešenje bilo izričitim regulisanjem takvih slučajeva od strane zakonodavca države sa nejedinstvenim pravnim područjem, bilo njihovim smanjenjem na najmanju meru.

Što se prve situacije tiče, kada nas koliziona norma o regulisanju unutrašnjeg sukoba zakona »upućuje« na pravo strane države, rešenje se može potražiti u izričitom regulisanju takvih slučajeva samim unutrašnjim kolizionim normama koje bi predviđale drugu odlučujuću činjenicu umesto one koja u konkretnom slučaju ne bi dala rezultate. Tako, na primer, čl. 1105 Zakona o obligacionim odnosima posebno normira ovakvu situaciju u pogledu obligacionih odnosa nastalih van SFRJ.[27]

Slično rešenje za lex fori ne može se dati. Ma koliko može da bude opravdana primena lex fori kod »čisto« unutrašnjeg sukoba zakona,[28] ipak ostaje da zakonodavac mora biti vrlo obazriv sa ovim kriterijumom prilikom donošenja unutrašnjih kolizionih normi, vodeći računa o njihovom dejstvu i u međunarodnom obimu.

4. T. Varadi iznosi još jedan prigovor protiv primene principa »dvostepenosti« koji se tiče autonomije volje. Po njegovom mišljenju ovaj princip »ne vodi do praktično korisnog rešenja ... ako se prihvati kolizionopravna priroda autonomije volje« u tom smislu da se »ne bi mogao učiniti stvarni izbor merodavnih pravila« iz prostog razloga što u takvom slučaju »stranke mogu da ukažu samo na državu kao celinu (a na tom nivou postoje relevantna materijalna pravila), a ne i na konkretnu jedinicu koja poseduje odgovarajuće materijalne norme«.[29]

U vezi ovog prigovora mogli bi istaći (što unekoliko čini i sam autor) da se isto tako može prihvatiti i koncepcija o materijalnopravnoj prirodi autonomije volje, odnosno priznati pravo ugovornim stranama da izvrše neposredni izbor supstancijalnih normi onog pravnog područja prema kojima žele da urede svoje međusobne odnose. U tom slučaju ne bi bilo potrebe za primenom principa »dvostepenosti«, ali, s druge strane, nikakve posebne teškoće ne bi stajale na putu licima koja kao subjekti učestvuju u građanskopravnom odnosu sa stranim elementom da izaberu pravo određenog pravnog područja unutar države sa složenim pravnim poretkom.

U pogledu razloga teorijskog karaktera, T. Varadi se posebno zadržava na kategoriji suverenosti; on ističe »da direktno upućivanje kolizionih normi na pravo jednog pravnog područja (i time izbegavanje

[27] V. bliže o tome M. Pak, Primena domaćeg i stranog prava i mero republičko, odnosno pokrajinsko pravo (kolizione norme) po Zakonu o obligacionim odnosima, Beograd, 1978.

[28] V. na primer, B. Blagjević ,op. cit., str. 16.

[29] T. Varadi, op. cit., str. 59.

primene eventualno postojećih unutardržavnih kolizionih normi države o čijem se području radi — M. Ž.) nije rešenje koje bi bilo suprotno principu suverene jednakosti država, sem ukoliko je u pitanju lex nationalis kao tačka vezivanja«.[30] Autor, zatim, u istom smislu navodi da prilikom primene norme međunarodnog privatnog prava na pravo države sa složenim pravnim područjem, povodom regulisanja građansko-pravnog odnosa sa stranim i interpodručnim elementom »u stvarnosti ne postoje dva odnosa — jedan međunarodnog i drugi unutardržavnog karaktera — već jedan specifičan odnos«.[31]

Što se prvog argumenta teorijskog karaktera tiče, može se u načelu prihvatiti da je direktna operativnost kolizionih normi međunarodnog privatnog prava unutar države sa složenim pravnim područjem u skladu sa principom suverene jednakosti država, uz izuzetak kada je reč o lex nationalis kao odlučujućoj činjenici. Utisak je, ipak, da se radi o značajnom izuzetku s obzirom na prihvaćenost lex nationalis u uporednom pravu. Princip »dvostepenosti« je isto tako (to navodi i T. Varadi) u skladu s principom suverene jednakosti država i za njegovu teoretsku opravdanost u ovom smislu nije potrebno uspostavljati izuzetke.

U pogledu argumenta da u situaciji o kojoj je reč ne postoje dva odnosa — međunarodnog i unutardržavnog karaktera, već da je reč o jednom specifičnom odnosu, očigledno je da se radi o samo jednom odnosu, ali koji pored stranog sadrži i interpodručni elemenat, te se ima regulisati na dva nivoa, odnosno dvema vrstama kolizionih normi — kolizionim normama međunarodnog privatnog prava i unutrašnjim kolizionim normama. Ne vidi se zašto bi prihvatanje stava da je reč o jednom specifičnom odnosu moralo automatski da znači da on jedino može biti regulisan direktnom operativnošću kolizionih normi međunarodnog privatnog prava, prenebregavajući unutrašnje kolizione norme države sa složenim pravnim područjem. Ili, ako se ne pretenduje na isključivu primenu principa neposredne operativnosti kolizionih normi Međunarodnog privatnog prava, očigledno je da se on s ovog aspekta ne osniva na teorijski prihvatljivijem uporištu od principa »dvostepenosti«.

Interesantno je, isto tako, napomenuti da T. Varadi, između brojnih gledišta u doktrini po ovom pitanju, navodi i značajnu postavku M. Jezdića »o mogućim rešenjima problema u međunarodnim konvencijama« kao »posebno gledište u našoj doktrini«. Prema ovom stanovištu: »iako je rešavanje unutrašnjeg sukoba zakona unutrašnja stvar svake pojedine zemlje i njenog ustavnog uređenja, ona to ostaje samo dotle dok se ne postavi pitanje dejstva unutrašnjih sukoba zakona u međunarodnom obimu«.[32]

Međutim, ovo shvatanje M. Jezdića nije posebno u tom smislu da predstavlja neko treće rešenje u odnosu na princip neposredne operativnosti kolizione norme MPP-a i princip »dvostepenosti«. Naprotiv, ono je upravo na pozicijama principa »dvostepenosti« jer stav da je »reša-

---

30 T. Varadi, op. cit., str. 57.
31 T. Varadi, op. cit., str. 53.
32 M. Jezdić, Unutrašnji sukob zakona i međunarodni ugovori, JRMP, br. 3—4, 1959, str. 366.

vanje unutrašnjeg sukoba zakona unutrašnja stvar svake pojedine zemlje i njenog ustavnog uređenja... samo dotle dok se ne postavi pitanje dejstva unutrašnjeg sukoba zakona u međunarodnom obimu«, treba shvatiti u smislu da i država čija koliziona norma MPP-a ukazuje na državu sa složenim pravnim područjem, moraju da vode računa o unutrašnjim kolizionim normama te države, odnosno da ih ne treba zaobići i negirati njihov značaj u tom smislu.[33]

Konačno, istakli bi smo i osnovni argumenat, po našem mišljenju, u prilog primene principa »dvostepenosti«, odnosno obrazložiti zašto je opravdano shvatanje da kolizionu normu MPP-a treba zaustaviti ispred države sa složenim pravnim područjem i prepustiti unutrašnjim kolizionim normama odnosne države da ukažu na merodavne supstancijalne norme za konačno regulisanje građansko-pravnog odnosa sa stranim i interpodručnim elementom.

Polazni osnov predstavlja važno razlikovanje koje čini M. Jezdić, prilikom izlaganja problema saznanja stranog prava kada pripada državi sa složenim građanskopravnim područjem. Naime, već smo napomenuli da za slučaj nepostojanja unutrašnjih kolizionih normi u takvoj državi mogu postojati »četiri moguća puta da se odredi pravo onog građanskopravnog područja koje treba saznati«. I tu M. Jezdić ističe razliku: »Za prva tri od ovih puteva karakteristično je da država čiji sud treba da primeni strano pravo koje pripada državi sa složenim građanskopravnim područjem, svojim pravnim normama određuje koje je to građanskopravno područje ... dok se po četvrtom smatra da to pravo pripada isključivo toj državi«.[34] (Pomenuto razlikovanje vrši se za slučaj kada ne postoje norme o unutrašnjem sukobu zakona. Utoliko je celishodnije primeniti pravo države sa složenim pravnim područjem za određivanje nadležnih supstancijalnih normi, u slučaju postojanja unutrašnjih kolizionih normi.

Razmatrajući navedenu situaciju M. Jezdić ističe da: »za naše pravo, trebalo bi se pridržavati ovog četvrtog puta (sudska praksa države sa nejedinstvenim pravnim područjem, za slučaj nepostojanja unutrašnjih kolizionih normi — M. Ž.), jer jedino sleđenje tog puta dovodi do poštovanja principa ne mešanja u unutrašnje stvari drugih država, odnosno jednog od osnovnih principa međunarodnog opštenja, koji je k takav sankcionisan i Poveljom OUN i koga se SFRJ u odnosima međunarodnog karaktera pridržava«.[35]

Reč je, dakle, o principu ne mešanja u unutrašnje stvari drugih država. Neposredna primena kolizione norme međunarodnog privatnopravnog karaktera unutar države sa složenim pravnim područjem »zaobilazi«, »ignoriše«, postojanje normi o unutrašnjem sukobu zakona, (osim kad lex nationalis, po rešenju T. Varadija, ali i tu ne do kraja dosledno u slučaju nepostojanja unutrašnjih kolizionih normi, koliziona norma MPP-a opet postaje direktno operativna preko dopunskih odlučujućih činjenica) i na taj način ,u izvesnom smislu negira i samo

[33] Ovo, s druge strane, isto tako mora da ima u vidu i zakonodavac kada propisuje unutrašnje kolizione norme — da one po svom značaju za rešavanje unutrašnjeg sukoba zakona mogu da pređu granice te države.

[34] M. Jezdić, Međunarodno privatno pravo I, Beograd, 1976, str. 51.

[35] M. Jezdić, op. cit., str. 52.

uređenje države sa složenim pravnim područjem, i razloge iz kojih je u odnosnoj državi došlo do postojanja više pravnih područja ovlašćenih da supstancijalnim normama samostalno ili delimično samostalno regulišu određene građanskopravne odnose. (Kao takvi razlozi najčešće se smatraju iskazivanje specifičnosti i međusobno uvažavanje razlika između pojedinih krajeva zemlje).

Može se zamisliti i slučaj u praksi da direktna primena kolizione norme međunarodnog privatnog prava unutar države sa složenim pravnim područjem vodi primeni prava jedne, a princip »dvostepenosti« primeni prava druge teritorijalne jedinice. Na primer, ako koliziona norma međunarodnog privatnog prava države X, koja predviđa direktnu operativnost kolizionih normi, ukazuje na pravo države sa složenim pravnim područjem na bazi principa lex loci contractus, iako postoji unutrašnji sukob zakona povodom regulisanja ugovornog odnosa i norme za njegovo rešavanje, primeniće supstancijalne norme onog pravnog područja na čijoj je teritoriji ugovor zaključen. Ako pretpostavimo da su norme o unutrašnjem sukobu zakona određivale primenu principa lex loci solutionis, koje se isto tako nalazi unutar države sa složenim pravnim područjem, ali na teritoriji drugog pravnog područja, očigledno je da može doći do različitog meritornog regulisanja ugovornog odnosa. Na taj način upravo se ne bi vodilo računa o dejstvu unutrašnjeg sukoba zakona (i njegovog rešavanja) u međunarodnom obimu.

Na osnovu iznetog, po našem mišljenju treba prihvatiti princip »dvostepenosti«, odnosno stav da kompetencije kolizionih normi MPP-a prestaju ukazivanjem na državu sa složenim pravnim područjem. Rešavanje unutrašnjeg sukoba zakona u cilju daljeg regulisanja građanskopravnog odnosa sa stranom i interpodručnim elementom treba prepustiti pravu države sa nejedinstvenim pravnim područjem. Razlozi teorijske prirode, a posebno poštovanje principa nemešanja u unutrašnje stvari drugih država, nalažu ovakvo rešenje za naše pravo.

Mirko Živković
assistant

L'APPLICATION DES NORMES DE COLLISION DU DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ AU DROIT DE L'ETAT DONT LE RESSORT JURIDIQUE N'EST PAS UNIFIÉ

Résumé

L'application des normes de droit international privé soulève de nombreux problèmes inconnus à l'occasion de l'application des normes des branches internes du droit. L'objet de ce travail est un de ces problèmes: le problème de l'application de la norme de collision du droit international privé au droit de l'Etat dont de ressort juridique n'est pas unifié. Cette question est exceptionnellement actuelle dans le système juridique de la R. S. F. de Yougoslavie car après les ammendements constitutionnels et la Constitution de 1974 la division de la compétence législative a été effectuée dans les régions déterminées entre la Fédération et les républiques fédérées ainsi que les provinces autonomes. D'autre part en cours de préparation est la loi fédérale relative au conflit des lois dans les rapports avec l'élément étranger. Le problème fondamental se différencie dans le travail en deux situations. La première de ces situations se rapporte au cas quand il faut appliquer la norme de collision du droit international privé au droit de l'Etat dont le ressort juridique n'est pas unifié auquel cas n'existe pas le conflit interne des lois. Dans cette situation la rapport de droit civil avec l'élément étranger qu'il faut régler ne contient pas l'élément interrégional en conséquence l'application de la norme de collision du droit international privé ne cause pas des difficultés particulières. La deuxième situation a lieu quand il faut appliquer les normes de collision du droit international privé au droit de l'Etat dont le ressort juridique n'est pas unifié auquel cas existe le conflit interne des lois. La théorie, la législation et la pratique formulent dans ce cas deux réponses contradictoires. Selon l'une d'elles, on considère que les normes du droit international privé sont competéentes dans le cas de l'existence du conflit interne des lois de signaler le droit compétent dans l'Etat dont le ressort juridique est complexe. D'après l'autre, le principe est adopté »de la structure à deux degrés«, c'est-à-dire la portée de la norme de collision du droit international privé se limite seulement à la détermination de l'Etat concret et le règlement du conflit des lois interne est laissé aux normes de collision internes de l'Etat dont le ressort juridique est complexe.

Dans le travail est proposée comme acceptable la deuxième solution pour notre droit. Le principe de »la structure à deux degrés« considéré théoriquement est en conformité avec le principe de droit international généralement adopté de la non-intervention dans les affaires intérieures des autres Etats.

PRIKAZI

Sc BOŽIDAR MATIĆ
asistent

Dr Stojan CIGOJ: TEORIJA OBLIGACIJA — opšti deo, ČZ »Uradni list SR Slovenije«, Ljubljana ,1981. god.

Naša obligaciono-prana literatura obogaćena je novim delom »TEORIJA OBLIGACIJA« dr Stojana Cigoja, profesora Pravnog fakulteta u Ljubljani. Ovom knjigom dr S. Cigoj upotpunjuje svoj izuzetno bogat naučnički opus (po kazivanju prof. dr S. Perovića radi se o preko 250 publikovanih naučnih jedinica u zemlji i inostranstvu). Da se samo podsetimo najznačajnijih radova ovoga autora: 1976. godine, kao sinteza ranijih izdanja i na bazi nacrta Zakona o obligacionim odnosima, objavljeno je na preko 1.200 stranica kapitalno delo »OBLIGACIJE — SPLOŠNI DEL«, koje je danas apsolutno nužno svima onima koji se bave naukom obligacionog prava. Posebni deo obligacionog prava autor je obradio u knjizi »KONTRAKTI IN REPARACIJE« (450 stranica), čije se prvo izdanje pojavilo 1973. godine. Na taj način zaokružen je sistem obligacionog prava pre donošenja i stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima. Dr Cigoj se posebno bavi materijom štete kao izvorom obligacija i na tom planu je napravio izuzetno uspešan i jedinstven (pionirski) pokušaj u našoj zemlji da ovu materiju predstavi kao potencijalnu granu pravnog sistema u knjizi »OŠKODNINSKO PRAVO JUGOSLAVIJE«, koja je objavljena 1972. godine na 760 stranica. Neposredno posle stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima, krajem oktobra 1978. godine, pojavio se u nas prvi po vremenu komentar toga Zakona pod naslovom »OBLIGACIJSKA RAZMERJA« (920 stranica) U našoj naučnoj javnosti nisu mogli da ostanu nezapaženi prilozi autora u tako značajnim publikacijama kao što su ENCIKLOPEDIJA IMOVINSKOG PRAVA I PRAVA UDRUŽENOG RADA (»Službeni list SFRJ«, Beograd 1978. godine) — u tomu I detaljno je obrađena građanska odgovornost (394—534) i KOMENTAR ZAKONA O OBLIGACIONIM ODNOSIMA (»Savremena administracija«, Beograd 1980. godine) — delovi koji se odnose na predmet, osnov i mane volje u ugovoru (145—207), štetu (401—508), sticanje bez osnova i poslovodstvo bez naloga (550—594). Pored navedenog dr Cigoj je i autor udžbeničkih dela za predmete MEĐUNARODNO PRIVATNO PRAVO i POMORSKO PRAVO JUGOSLAVIJE, koje takođe predaje na svom fakultetu.

Primena Zakona o obligacionim odnosima u praksi nužno je prouzrokovala potrebu da autor uskladi svoj sistem obligacionog prava sa nastalim promenama. Zato se on latio toga posla sa namerom da napiše dve knjige »TEORIJA OBLIGACIJA« kao opšti deo i »INSTITUCIJE OBLIGACIJA« kao posebni deo. Knjige su namenjene studentima pravnih

nauka, kao i za potrebe prakse, a naslanjaju se na izvorno delo »OBLIGACIJE« iz 1976. god. Knjige su zamišljene, kako sam autor kaže u predgovoru prve, kao sistem opšteg obligacionog prava u teoriji, sudstvu i uporednom pravu.

Pred nama se sada nalazi prva knjiga toga sistema »TEORIJA OBLIGACIJA« splošni del (500 stranica), koja je podeljena na 12 delova ili poglavlja.

U prvom delu koji nosi naziv OBLIGACIJA I OBLIGACIONI ODNOS autor izlaže pojam obligacije, njeno mesto u pravnom sistemu i razvojne perspektive sa posebnim osvrtom na socijalistički sistem i današnje tendencije u obligacionom pravu. Posebno je obrađen odnos obligacija na jednoj strani i samoupravnih sporazuma i društvenih dogovora na drugoj. Drugi deo posvećen je IZVORIMA OBLIGACIONIH PRAVA (savezno i republička zakonodavstva, običajno pravo, usus fori, moral i međunarodni izvori).

NAČELA OBLIGACIONOG PRAVA analiziraju se u trećem delu. Dr Cigoj tu ima pristup koji se dosta razlikuje od stavova drugih autora. Obrađuju se načelo slobode uređenja obligacionih odnosa, načelo poverenja u prometu i načelo morala u obligacionim odnosima. Poseban akcenat je stavljen na ovo treće načelo koje otvara pitanja koja su pravila moralna pravila, koja je njihova sadržina, i koliki je uticaj tih pravila na pravo, kao i kakav je njihov odnos prema pravnim pravilima. U svome odgovoru autor daje pojam morala, izlaže sankcije za kršenje moralnih načela u jugoslovenskom pravu, daje sadržinu moralne norme, a zatim detaljno iznosi primere nemoralnog ponašanja, koji su sankcionisani. Na kraju poglavlja autor razmatra odnos između moralne i pravne norme i pri tome ukazuje na: a) moralne norme na koje se pravo poziva, b) moralne norme koje nisu kao takve označene u pravu, a imaju uticaj na njega i c) konflikt između raznih moralnih normi.

Četvrti deo posvećen je VRSTAMA I PODELI OBLIGACIJA. Predlažu se sledeći kriteriji: a) izvor obligacija, b) zaštita obligacija, c) pravni osnov (kauza), d) način ispunjenja i e) predmet ispunjenja. Posebno je obrađen pojam kauze. Autor smatra da je kauza neposredni uzrok obligacije i ističe da je u teoriji sporno šta se smatra neposrednim uzrokom i pored saglasnosti da on mora biti odlučujući, kvalificirani cilj. Rešenja se tražne na terenu prava, ekonomije, psihologije. Iz činjenice da većina ugovora ima unapred određen ekonomski cilj mnogi su skloni (prvenstveno prof. Gams) da kauzu shvate i tumače kao ekonomski cilj. Autor pobija takvo shvatanje i ističe da splet uzroka može da se javi kao kauza (ne samo ekonomski). Glavno je da pravo ili stranke neki od tih uzroka podignu na nivo bitnog elementa pravnog posla, koji mora da postoji kako u trenutku zaključenja tako i u fazi ispunjenja ugovora. Autor izlaže klasičnu teoriju o kauzi, kao i moderne teorije o subjektivnoj i objektivnoj kauzi.

U petom poglavlju govori se o STRANKAMA I ZASTUPNICIMA U OBLIGACIONIM ODNOSIMA. Najpre se govori o strankama, a zatim se detaljno izlaže zastupništvo. Ovde su svrstani i obligacioni odnosi u kojima se javlja više osoba: više poverilaca ili više dužnika (nedeljive i razdeljene obligacije, aktivne i pasivne solidarne obligacije, kolektivne

obligacije), kao i obligacije gde se treća lica nalaze u položaju učesnika obligacionog odnosa (ugovori u korist trećih lica i ugovori na teret trećih lica).

Najobimniji je šesti deo knjige koji se odnosi na NASTANAK OBLIGACIJA. U prvom odseku autor izlaže pojam, razvoj i vrste obligacionih ugovora, a u drugome se bavi pretpostavkama za zaključenje ugovora (sposobnost, volja, mogućnost i dopuštenost, forma i samo zaključenje obligacionog ugovora). Detaljno su obrađeni nedostaci volje sa posebnim naglaskom na zabludi kao najznačajnijem nedostatku. Sledi izlaganje jednostranih pravnih poslova — najpre opšti teorijski pogledi, a zatim razrada javnog obećanja nagrade i hartija od vrednosti.

Izuzetan značaj posvećen je odseku u kome se govori o ŠTETI — kao izvoru obligacionih odnosa. Autor najpre izlaže razlike između ugovorne i vanugovorne odgovornosti, kao i odnos između odgovornosti za štetu i krivične odgovornosti. Sledi objašnjenje uslova za nastanak odgovornosti za štetu: a) protivpravnost, b) krivica, c) šteta i d) uzročna veza. Što se tiče protivpravnosti istaknuta su posebna pravila o zaštiti prava, načelo o pravno zaštićenim interesima, pravila autonomnog prava organizacija udruženog rada. Naglašeno je da je protivpravno i kršenje pravila određenih dogovorom stranaka, kao i kršenje moralnih normi i samopomoć kada nije dozvoljena. Odgovarajuća pažnja posvećena je vrstama odgovornosti sa akcentom na objektivnoj odgovornosti koja sve više dobija na značaju (pojam, prihvatanje objektivne odgovornosti, objektivna odgovornost za štetu koja proizilazi iz stvari ili radnji, isključenje objektivne odgovornosti za stvari, objektivna odgovornost za radnje drugih). Treba napomenuti da autor odgovornost za radnje drugih tretira kao objektivnu odgovornost (odgovornost za radnje radnika i pomoćnika, odgovornost za vojnike, odgovornost za poslovno nesposobne osobe i odgovornost za zastupnike). Na terenu štete smatramo da je potrebno ukazati na autorova razmatranja pitanja neimovinske štete (smrt ili oštećenje zdravlja, telesni i duševni bol, napor zbog lečenja rođaka, šteta koja nastaje povredom ličnih prava). Uzročna veza između štetnikove radnje i štete kao posledice predstavlja jedan od najtežih pravnih (i ne samo pravnih) problema. Autor analizira vrste teorija o uzročnoj vezi, pasivnost i aktivnost uzroka, delovanje više uzroka odjednom, delovanje više uzroka sukcesivno i uzročnu vezu u pogledu buduće štete. Zatim se autor bavi načinima naknade štete, utvrđivanjem njenog iznosa i obimom naknade štete. Što se tiče iznosa štete ukazuje se na uticaj valute i vremena na njeno utvrđenje, a kod pitanja obima naknade štete uzete su u obzir sve okolnosti (unutrašnje i spoljašnje) koje utiču na njegovo povećanje, odnosno smanjenje. U okviru ovoga poglavlja adekvatno su obrađeni i instituti nezvanog vršenja tuđih poslova i neosnovanog obogaćenja.

Sedmi deo posvećen je DEJSTVU OBLIGACIJA sa posebnim osvrtom na ispunjenje kao najznačajnije dejstvo. Obrađeni su pojam i značaj ispunjenja, pravna priroda ispunjenja, subjekti ispunjenja, predmet, mesto, vreme i način ispunjenja, dokazi i dejstvo ispunjenja. Zatim slede dužnička i poverilačka docnja, odgovornost za pravne i fizičke nedostatke stvari i otežanost ispunjenja dužnikove obaveze zbog promenjenih okolnosti.

U delu o PRENOSU OBLIGACIJA govori se produbljeno o cesiji preuzimanju duga i asignaciji. U devetom delu OBEZBEĐENJE OBLIGACIJA izlažu se sredstva obezbeđenja: 1) jemstvo, 2) zaloga, 3) kaucija, 4) pravo zadržavanja, 5) kapara, 6) ugovorna kazna, 7) predujam (avans) i 8) zadržavanje prava svojine. Deseti deo PROMENA OBLIGACIJE odnosi se na pravila kojima se regulišu poravnanje i zastarelost. PRESTANKOM OBLIGACIJA autor se bavi u jedanaestom delu knjige. Najpre se ukazuje na normalne i izuzetne načine prestanka. Zatim se izlaže prestanak obligacija po volji obeju stranaka: zamena ispunjenja (DATIO IN SOLUTUM), novacija, oproštaj duga i dvostrani raskid. Zatim slede slučajevi prestanka obligacija po volji jedne stranke: kompenzacija, deponovanje sudu, javna prodaja i jednostrani raskid. Poseban način je prestanak po sili zakona (ipso iure). U ovu kategoriju spada konfuzija, prestanak subjekta obligacije i prestanak poveriočevog interesa. U završnom delu knjige autor se bavi STEČAJEM.

Na kraju, treba da istaknemo da novo delo prof. dr S. Cigoja predstavlja jedinstvo sa njegovim prethodnim radovima, a ukupni doprinos autora jugoslovenskoj pravnoj teoriji i praksi je od ogromnog značaja.

Dr SLAVOLJUB POPOVIĆ
redovni profesor

IN MEMORIAM

Akademik prof. dr Lado Vavpetič umro je 28. marta 1982. godine u 80. godini života. Rođen je 26. juna 1902. godine u Krškom. Po završetku gimnazije 1921. godine upisao se na Pravni fakultet u Ljubljani. Juna 1927. godine bio je promovisan za doktora prava, nakon advokatske prakse 1932. godine otvorio je advokatsku kancelariju. 1937. godine prišao je poljoprivrednoradničkom pokretu i objavio je nekoliko članaka u listu »Slovenska vas«, u kojima se zalažio za prava sitnih seljaka i poljoprivrednih radnika.

Kada je bio osnovan Oslobodilački front slovenačkog naroda, dr. Lado Vavpetič je jula 1941. godine postao član Vrhovnog plenuma OF. Godine 1942. bio je uhapšen od strane italijanskih okupatorskih vlasti, a kada su ga pustili iz zatvora, bio je pod stalnim policijskim nadzorom. Po kapitulaciji Italije septembra 1943. godine otišao je na oslobođenu teritoriju. Dr. Lado Vavpetič je učestvovao kao delegat na Drugom zasedanju AVNOJ-a. U februaru 1944. godine bio je imenovan za predsednika Zakonodavnog odbora SNOS-a. Septembra 1944. godine bio je kooptiran za člana izvršnog odbora OF.

5. maja 1945. godine postao je član prve slovenačke vlade, koja je bila organizovana u Ajdovščini i u svojstvu ministra za trgovinu i prehranu proveo je do 10. decembra 1945. godine. 30. novembra 1946. bio je postavljen za redovnog profesora upravnog prava na Pravnom fakultetu u Ljubljani, na kome je ostao do kraja februara 1972. godine, kada je penzionisan.

Prof. Vavpetič je za sobom ostavio značajno naučno delo. Napisao je 19 knjiga i oko 200 članaka i drugih napisa, u kojima je obrađivao pre svega pitanja upravnog prava i javne uprave, ali je kadkada raspravljao i o drugim temama. Kao najznačajnija dela iz oblasti upravnog prava i javne uprave mogu se navesti dve knjige: »Temeljni pojmi naše javne uprave« (prva objavljena 1961. godine, a druga 1963. godine). Treba istaći i to da je prof. Vavpetič prvi u Jugoslaviji uveo predmet »Javna uprava« na pravnom fakultetu. Prof. Vavpetič je držao predavanja i na nekim stranim pravnim fakultetima i drugim visokoškolskim ustanovama, naime u mestima: Dunaj-u, Trstu, Speyer-u, Göttingen-u, Hanover-u, Bloomington-u. 1969. godine držao je predavanja u jednom semestru na Pravnom fakultetu u Regensburgu.

Prof. Vavpetič je 1956. godine organizovao Institut za javnu upravu, kao prvi institut ove vrste u našoj zemlji, i u svojstvu direktora proveo je do 1972. godine.

Godine 1958. bio je izabran za redovnog člana Slovenačke akademije nauka i umetnosti i više godina vršio je funkciju sekretara Odeljenja društvenih nauka u Akademiji. Po osnivanju Jugoslovenskog udruženja za upravne nauke i praksu prof. Vavpetič je organizovao 1956. godine Sekciju ovog udruženja za Sloveniju i proveo je u svojstvu predsednika sekcije odn. docnije Društva za upravne nauke i praksu Slovenije od 1956. do oktobra 1977. godine, kada je izabran za počasnog predsednika.

Prof. Vavpetič je učestvovao kao nacionalni referent na brojnim međunarodnim kongresima. Prof Vavpetič je bio i vrlo aktivan saradnik Saveznog zavoda za javnu upravu u Beogradu.

Prof. Vavpetič je bio nosilac većeg broja odlikovanja od kojih treba pomenuti orden bratstva i jedinstva prvog reda (1945. godine), orden zasluge za narod sa zlatnom zvezdom (1965. godine) i orden rada sa crvenom zastavom (1972. god.).

Godine 1970. postao je počasni član opštine Ajdovščina; 1972. godine mu je bila dodeljena zlatna plaketa Univerziteta u Ljubljani; 1973. godine je primio Kidričevu nagradu, a 1974. godine mu je dodeljena diploma počasnog predsednika Instituta za javnu upravu.

Podaci o životu i radu prof. Vavpetiča pokazuju da je on bio ne samo pedagoški i naučni radnik, već je i aktivno učestvovao u društvenom životu.

Smrću prof. Vavpetiča pravna nauka, a posebno naukna upravnog prava, izgubila je vrsnog naučnog radnika, u kome je goreo uvek živi plamen kreativne misli. Prof. Vavpetič je raspolagao velikom energijom koja je podsticala uvek na nova dela. Svi koji su ga poznavali, a posebno njegove kolege, zadržaće ga u trajnoj uspomeni kao zaslužnog profesora za brojne generacije koje je vaspitavao, kao i za naučno delo koje je za sobom ostavio.

JOVAN JANJIĆ

PREGLED DOKTORSKIH DISERTACIJA, MAGISTARSKIH TEZA, SEMINARSKIH RADOVA I NAUČNO-ISTRAŽIVAČKE PRAKSE — ODBRANJENIH NA PRAVNOM FAKULTETU U NIŠU OD 1972. DO 1982. GODINE

I. DOKTORSKE DISERTACIJE (6)

1. *Tajna narodne odbrane i njena zaštita u Jugoslaviji* / Mladen Kovačević; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 26. 6. 1978. — 364 str.

2. *Postupak za razvod braka u SFRJ* / Gordana Stanković; mentor: Milivoje Marković. — Branjena 12. 12 1979. — VI, 557 str.

3. *Upravni akti samoupravnih organizacija i zajednica koje vrše javna ovlašćenja* / Slavka Miladinović; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 26. 6 1980. — V, 442 str.

4. *Samoupravno odlučivanje radnika u udruženom radu* / Dragan Stanimirović; mentor: Petar Kozić. — Branjena 10. 9. 1980. — 478 str.

5. *Pomaganje kao oblik saučesništva* / Mirko Tomić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 19. 2. 1982. — II, 196 str.

6. *Povrat u krivičnom pravu SFRJ* / Vidoje Miladinović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 5. 3. 1982. — III, 270 str.

II. MAGISTARSKE TEZE (41)

1. Smer: Građansko pravo (8)

7. *Zakonsko nasleđivanje u međunarodnom privatnom pravu* / Milorad Ročkomanović; mentor: Dobrosav Mitrović. — Branjena 8. 2. 1977. — 135 str.

8. *Unutrašnja arbitraža u organizacijama udruženog rada* / Gordana Stanković; mentor: Milivoje Marković. — Branjena 26. 10. 1977. — III, 233. str.

9. *Sadržina stvarnih službenosti* / Radmila Kovačević-Kuštrimović; mentor: Dragan Stojanović. — Branjena 4. 11. 1977. — 163 str.

10. *Položaj i ovlašćenja inokosnog poslovodnog organa u zastupanju organizacija udruženog rada* / Dara Vilić-Milenović; mentor: Dragoljub Vukčević. — Branjena 10. 1. 1978. — IV, 184 str.

11. *Vanbračna zajednica* / Tomislav Ilić; mentor: Mihajlo Mitić. — Branjena 14. 3. 1979. — 169 str.

12. *Naknada štete usled prouzrokovanja smrti* / Slavko Domazet; mentor: Jakov Radišić. — Branjena 13. 4. 1979. — IV, 173 str.

13. *Nemogućnost ispunjenja obaveze iz ugovora* / Dragoljub Marković; mentor: Jakov Radišić. — Branjena 19. 6. 1979. — III, 180 str.

14. *Bračna veza kao osnov nasleđivanja* / Vladislav Đorđević; mentor: Slavko Marković. — Branjena 31. 3. 1981. — VI, 169 str.

2. Smer: Komunalne i samoupravne finansije (7)

15. *Dopunska sredstva federacije SR Crnoj Gori (finansijski, ekonomski i društveno-politički značaj)* / Dragoljub Uskoković; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 12. 4. 1976. — 102 str.

16. *Bilansiranje opšte, zajedničke i druge potrošnje* / Miroslav Milovanović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 31. 3. 1978. — 213 str.

17. *Položaj dinara u međunarodnom monetarnom sistemu* / Apostol Todorov; mentor: Jovan Petrović. — Branjena 1. 4. 1978. — VI, 166 str.

18. *Finansiranje opštih društvenih potreba u društveno-političkim zajednicama sa posebnim osvrtom na finansijski položaj opštine Prizren* / Ratomir Popović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 8. 6. 1979. — 141 str.

19. *Komunalni sistem i način njegovog finansiranja sa posebnim osvrtom na opštinu Priština* / Jovan Bogićević; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 9. 6. 1979. — II, 120 str.

20. *Položaj, prava i dužnosti obveznika društvenih prihoda* / Zoran Isailović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 28. 2. 1980. — 141 str.

21. *Osnovica dažbina* / Mileva Urošević; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 27. 5. 1981. — 184 str.

3. Smer: Krivično pravo (14)

22. *Uslovna osuda u sistemu krivičnih sankcija* / Vidoje Miladinović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 27. 5. 1977. — III, 131 str.

23. *Podstrekavanje* / Dragomir Nedić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 2. 6. 1978. — III, 114 str.

24. *Državna tajna i njena krivično-pravna zaštita* / Ljubisav Nešić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 21. 6. 1979. — II, 125 str.

25. *Krivična odgovornost za saobraćajne delikte* / Milorad Stanković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 4. 1. 1980. — 109. str.

26. *Položaj okrivljenog u našem krivičnom postupku* / Ljubinko Sretenović; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjena 4. 1. 1980. — 109 str.

27. *Individualizacija kazne i opšta prevencija u praksi sudova u Srbiji* / Špiro Vuković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 5. 3. 1980. — II, 131 str.

28. *Krivično-pravna zaštita prava samoupravljanja* / Ekrem Išljami; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 24. 9. 1980. — 110 str.

29. *Delikvencija maloletnica* / Slobodanka Konstantinović — Vilić; mentor: Mihajlo Aćimović. — Branjena 25. 9. 1980. — 186 str.

30. *Uslovni otpust* / Svetislav Ristić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 8. 10. 1980. — II, 108 str.

31. *Krivična dela izbegavanja vojne službe u teoriji i praksi* / Aleksandar Ignjatović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 25. 12. 1980. — III, 158 str.

32. *Žalba na presudu prvostepenog suda u krivičnom postupku* / Vojislav Đurđić; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjena 19. 3. 1981. — III, 192 str.

33. *Javno tužilaštvo u sistemu društvene samozaštite* / Dejan Jovanović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 27. 3. 1981. — 100 str.

34. *Položaj oštećenog u krivičnom postupku* / Drago Radulović; — mentor: Čedomir Stevanović. — Branjena 5. 5. 1981. — 126 str.

35. *Naknada štete za neopravdanu osudu i neosnovano lišenje slobode i društvena rehabilitacija* / Gordana Zrilić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 24. 12. 1981. — IV, 141 str.

4. Smer: Samoupravno pravo (12)

36. *Društvena kontrola nad radom službe državne bezbednosti* / Mladen Kovačević; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 27. 12. 1973. — IX, 140 str.

37. *Zaštita samoupravnih prava radnika i organizacija udruženog rada* / Božo Žepić; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 25. 12. 1975. — 160 str.

38. *Komuna i ustanove u oblasti obrazovanja u našem sistemu* / Stojan Mladenović; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjena 22. 2. 1978. — III, 195 str.

39. *Radno kao samoupravno radno pravo* / Dragi Tasić; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 17. 5. 1978. — III, 165 str.

40. *Delegatski sistem u ustavno-pravnoj teoriji i praksi SFRJ* / Mladen Puhalo; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjena 22. 3. 1979. — 203 str.

41. *Ostvarivanje društvenog uticaja na obrazovno vaspitne organizacije udruženog rada* / Tomislav Prodanović; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 9. 5. 1979. — IV, 200 str.

42. *Radni odnosi železničkih radnika sa posebnim osvrtom na odgovornost* / Ilija Tipura; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 21. 1. 1981. — V, 304 str.

43. *Delegatski sistem i delegatski odnosi u opštini* / Ljubiša Stojičić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjena 4. 3. 1981. — III, 192 str.

44. *Osiguranje za slučaj nezaposlenosti* / Aleksandar Petrović; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 19. 5. 1981. — 185 str.

45. *Ostvarivanje upravne funkcije opštine* / Pero Krijan; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 25. 12. 1981. — II, 169 str.

46. *Delegatski sistem — elemenat samoupravnog oblika diktature proletarijata* / Milijana Stojković; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjena 28. 12. 1981. — III, 135 str.

47. *Ostvarivanje ustavnog koncepta o Savezu Komunista u međuopštinskoj regionalnoj zajednici Kraljevo* / Milomir Jakovljević; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjena 5. 3. 1982. — 184 str.

III. SEMINARSKI RADOVI (88)

1. Smer: Građansko pravo (25)

48. *Prava i dužnosti ugovornih strana kod ugovora o građenju investicionih objekata* / Dara Vilić—Milenović; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 7. 4. 1972. god.

49. *Nelojalna utakmica* / Dimitrije Davidović; mentor: Vrlat Krulj. — Branjen 26. 5. 1972. god.

50. *Ugovor o prevozu robe drumom* / Stanoje Pešić; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 26. 5. 1972. god.

51. *Prava i obaveze komitenata i špeditera iz ugovora o špeditciji* / Ilija Galjak; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 26. 10. 1972. god.

52. *Promenjene okolnosti i načelo savesnosti i poštenja* / Radmila Kovačević—Kuštrimović; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 11. 1. 1973. god.

53. *Izmene cena u ugovoru o građenju zbog promenjenih okolnosti* / Srebrn Stamenković; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 11. 1. 1973. god.

54. *Nelojalna utakmica* / Dragoljub Marković; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 2. 3. 1973. god.

55. *Odgovornost zbog fizičkih nedostataka stvari* / Dragoljub Marković; mentor: Jakov Radišić. — Branjen 1. 4. 1973.

56. *Inostrani dokumentarni akreditiv* / Dara Vilić—Milenović; mentor: Vrleta Krulj. — Branjen 7. 4. 1973. god.

57. *Autonomija volje stranaka kod ugovora o prodaji sa stranim elementom* / Milorad Ročkomanović; mentor: Dobrosav Mitrović. — Branjen 11. 5. 1973. god.

58. *Zloupotreba prava službenosti* / Radmila Kovačević—Kuštrimović; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjen 27. 10. 1973. god.

59. *Koncepcija razvoda u našem pravu* / Tomislav Ilić; mentor: Mihajlo Mitić. — Branjen 3. 11. 1973. god.

60. *Naknada štete licu koje je ubijeni bio dužan da izdržava* / Srebrn Stamenković; Jakov Radišić. — Branjen 1. 3. 1974. god.

61. *Izdržavanje bračnog druga za vreme trajanja braka* / Gordana Stanković; mentor: Mihajlo Mitić. — Branjen 14. 3. 1974. god.

62. *Sporazumno odlučivanje kao baza zajedničkog ulaganja stranog kapitala u domaće organizacije udruženog rada* / Milorad Ročkomanović; mentor: Dobrosav Mitrović. — Branjen 15. 3. 1974. god.

63. *Unutrašnja arbitraža po Zakonu o konstituisanju i upisu u sudski registar organizacija udruženog rada* / Gordana Stanković; mentor: Milivoje Marković. — Branjen 17. 5. 1974. god.

64. *Pravni odnosi među sanasledницima* / Đorđe Aleksić; mentor: Slavko Marković. — Branjen 15. 11. 1975. god.

65. *Uračunavanje poklona i legata (collatio bonorum) u nasledni deo, nužni deo i kod testamentalnog nasleđivanja* / Vladislav Đorđević; mentor: Slavko Marković. — Branjen 20. 3. 1976. god.

66. *Osujećenje nastanka uslova u pravnom prometu* / Endre Levai; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjen 10. 4. 1976. god.

67. *Međunarodni trgovinski ugovori i slični sporazumi kao izvor međunarodnog privatnog prava* / Aleksandar Ćirić; mentor: Ivica Jankovec. — Branjen 21. 12. 1976. god.

68. *Institut prekomernog oštećenja (laesio enormis)* / Žarko Savić; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjen 9. 4. 1977. god.

69. *Pravo službenosti prolaza* / Momčilo Nikić; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjen 9. 4. 1977. god.

70. *Zakonsko pravo preče kupovine u našem pravu* / Radisav Vučičević; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjen 15. 4. 1978. god.

71. *Marksističko shvatanje ustanove nasleđivanja* / Petar Mitić; mentor: Slavko Marković. — Branjen 7. 3. 1980. god.

72. *Ostvarivanje naslednog prava u parnici* / Mijal Stojanov; mentor: Slavko Marković. — Branjen 17. 2. 1981. god.

2. Smer: Komunalne i samoupravne finansije (14)

73. *Odnos između zajednica penzijskog i invalidskog osiguranja po osnovu minulog rada i položaja SR Crne Gore* / Dragoljub Uskoković; mentor: Milivoje Trklja. — Branjen 18. 5. 1974. god.

74. *Sistem finansiranja dodatka na decu u SR Crnoj Gori i njegov ekonomski značaj* / Dragoljub Uskoković; mentor: Milivoje Trklja. — Branjen 18. 5. 1974. god.

75. *Fiskalna politika i fiskalni sistem komune Zaječar* / Miroslav Milovanović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 27. 2. 1976. god.

76. *Inflacija i antiinflaciona politika u SFRJ* / Apostol Todorov; mentor: Miroslav Petrović. — Branjen 27. 2. 1976. god.

77. *Organizacija i finansiranje naučno-istraživačkog rada* / Stanoje Belić; mentor: Milivoje Trklja. — Branjen 19. 2. 1977. god.

78. *Oporezivanje prometa proizvoda i usluga na teritoriji opštine Prizren* / Ratomir Popović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 18. 3. 1977. god.

79. *Teorijski efekti poreskih sistema na privrednu i društvenu sredinu (aktivni ili neutralni porezi)* / Zoran Isailović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 19. 5. 1977. god.

80. *Društveni dogovor kao instrument politike zajedničke i opštedruštvene potrošnje* / Milovan Tanasijević; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 3. 3. 1978. god.

81. *Prirodni uslovi kao faktor privrednog života i razvoja Krajine i Ključa* /Stojan Stanković; mentor: Miroslav Petrović. — Branjen 2. 6. 1978. god.

82. *Pravednost oporezivanja* / Mileva Urošević; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 12. 10. 1978. god.

83. *Carinska osnova* / Radisav Žikić; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 26. 10. 1978. god.

84. *Ostvarivanje ekonomske funkcije opštine instrumentima finansijskog sistema* / Siniša Erčević; mentor: Miroslav Petrović. — Branjen 16. 5. 1980. god.

85. *Principi formiranja i raspoređivanja ukupnog prihoda i dohotka u SOUR »Upi« Sarajevo, Radna organizacija »Sava« Bjeljina* / Ivica Mondom; mentor: Jovan Petrović. — Branjen 16. 5. 1980. god.

86. *Finansiranje turističke privrede u SR Crnoj Gori* / Žarko Mitrović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjen 23. 12. 1980. god.

3. Smer: Krivično pravo (15)

87. *Samovoljno udaljavanje i bekstvo iz vojske* / Svetislav Ristić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 10. 1. 1976. god.

88. *Neznatna društvena opasnost* / Dragomir Nedić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 10. 1. 1976. god.

89. *Položaj organa unutrašnjih poslova u krivičnom postupku* / Ljubinko Sretenović; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjen 27. 2. 1976. god.

90. *Umrđivanje i razgraničenje oblika vinosti* / Milorad Stanković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 27. 2. 1976. god.

91. *Povreda prava samoupravljanja i zloupotreba samoupravljanja (čl. 160a i 160 b KZ)* / Ljubisav Nešić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 6. 3. 1976. god.

92. *Prigovor protiv optužnice* / Vojislav Đurđić; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjen 27. 3. 1976. god.

93. *Uzroci recidivizma i tretmana povratnika* / Slobodanka Konstantinović Vilić; mentor: Mihajlo Aćimović. — Branjen 11. 3. 1977. god.

94. *Vojni sudovi u krivičnim stvarima* / Aleksandar Ignjatović; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjen 26. 3. 1977. god.

95. *Krivično delo davanja lažnog iskaza* / Radomir Jocić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 24. 4. 1978. god.

96. *Učešće građana u suđenju* / Drago Radulović; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjen 24. 11. 1978. god.

97. *Motivi kriminalnog ponašanja* / Gordana Žrilić; mentor: Mihajlo Aćimović. — Branjen 23. 3. 1979. god.

98. *Krivično delo nasilno ponašanje* / Abdusljam Đeljadini; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 29. 10. 1979. god.

99. *Krivična dela protiv javnog saobraćaja u krivičnom zakonu SR Crne Gore* / Krsto Perović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 29. 11. 1979. god.

100. *Krivično delo špijunaže* / Miroslav Stanković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 20. 2. 1981. god.

101. *Zloupotreba samoupravljanja* / Ljubivoje Milenković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjen 18. 12. 1981. god.

4. Smer: Samoupravno pravo (34)

102. *Priroda samoupravljanja u vojnim ustanovama* / Mladen Kovačević; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 10. 3. 1972. god.

103. *Odgovornost lica zaposlenih u JNA* / Mladen Kovačević; mentor: Dušan Paravina. — Branjen 17. 3. 1972. god.

104. *Samoupravni odnosi i samoupravne norme* / Dragi Tasić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 3. 11. 1972. god.

105. *Istorijski razvoj samoupravnog sistema kod nas* / Stojan Mladenović; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 10. 11. 1972. god.

106. *Primena logike u normativnim aktima* / Stojan Mladenović; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 12. 12. 1972. god.

107. *Samoupravno sporazumevanje* / Božo Žepić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 20. 4. 1973. god.

108. *Uverenje kao dokazno sredstvo* / Pero Krijan; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 20. 4. 1973. god.

109. *Analiza sadržaja vaspitno-obrazovnih ustanova opštine Bijelo Polje* / Miloš Pešić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 21. 4. 1973. god.

110. *Samoupravljanje u oblasti obrazovanja* / Tomislav Prodanović; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 11. 12. 1973. god.

111. *Preduzeće »Jugooceanija« Kotor i njene osnovne organizacije udruženog rada povodom primene ustavnih amandmana* / Tomo Nedić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 20. 2. 1974. god.

112. *Princip ustavnosti i samoupravno društvo* / Tomislav Prodanović; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 25. 2. 1974. god.

113. *Minuli rad i prava na osnovu minulog rada* / Dragi Tasić; mentor: Dušan Paravina. — Branjen 26. 2. 1974. god.

114. *Političke partije* / Momčilo Vitić; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 25. 3. 1974. god.

115. *Komuna kao osnova samoupravnog konstituisanja samoupravnog društva* / Mladen Puhalo; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 25. 4. 1974. god.

116. *Sistematizacija pravnih propisa* / Ilija Tipura; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 17. 5. 1974. god.

117. *Složena organizacija udruženog rada u pravnoj teoriji i praksi* / Ljubiša Lazarević; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 6. 11. 1975. god.

118. *Spoljna kontrola nad organizacijama udruženog rada prema odredbama Nacrta zakona o udruženom radu* / Đorđe Petković; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 18. 11. 1976. god.

119. *Zaštita prava radnika* / Aleksandar Petrović; mentor: Dušan Paravina. — Branjen 16. 11. 1976. god.

120. *Položaj Ustavnog suda Jugoslavije prema Ustavu SFRJ od 1974. godine* / Dragoslav Đokić; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 23. 11. 1976. god.

121. *Slobode i prava građana u novom ustavnom sistemu SFRJ sa posebnim osvrtom na političke slobode i prava* / Ljubiša Stojičić; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 5. 12. 1977. god.

122. *Samoupravno uređivanje radnih odnosa u radnim zajednicama organizacija udruženog rada* / Radomir Prelević; mentor: Dušan Paravina. — Branjen 10. 1. 1978. god.

123. *Neke novine u slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina u Ustavu SFRJ od 1974. godine* / Dragan Stojanović; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 31. 3. 1978. god.

124. *Uslovi i okolnosti razvoja delegatskog sistema* / Milijana Stojković; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 14. 11. 1978. god.

125. *Ustavno-pravna zaštita čoveka u radnom procesu sa posebnim osvrtom na normativno regulisanje zaštite na radu* / Staniša Matijević; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 12. 11. 1979. god.

126. *Praćenje društvenih odnosa i pojava kroz sudsku funkciju* / Gordana Populanović ;mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 10. 12. 1979. god.

127. *Upravni spor protiv »ćutanja uprave«* / Muzafer Arapović; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 1. 3. 1980. god.

128. *Ustavna zaštita samoupravnih prava* / Milomir Jakovljević; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 15. 5. 1980. god.

129. *Ustavno konstituisanje organizacija udruženog rada u mašinskoj industriji Niš* / Nikola Petrov; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 18. 6. 1980. god.

130. *Ustavna zaštita samoupravnih prava* / Slobodanka Janković; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 15. 5. 1981. god.

131. *Spoljni nadzor društveno-političkih zajednica i njenih organa nad samoupravnim opštim aktima organizacija udruženog rada* / Mira Stefanović; mentor: Miroslav Miljković. — Branjen 21. 5. 1981. god.

132. *Upravljanje u organizacijama udruženog rada u oblasti PTT saobraćaja kao proces podruštvljavanja* / Vesna Baltazarević; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjen 29. 5. 1981. god.

133. *Federalizam* / Gordana Milošević; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 16. 2. 1982. god.

134. *Priroda društvenih dogovora* / Novica Kulić; mentor: Slavoljub Popović. — Branjen 5. 3. 1982. god.

135. *Samoupravni sporazum kao pravni akt sui generis* / Nikola Paunović; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjen 13. 4. 1982. god.

IV. NAUČNO-ISTRAŽIVAČKA PRAKSA (37)

1. Smer: Građansko pravo (16)

136. *Zloupotreba prava* / Radmila Kovačević—Kuštrimović; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjena 1. 4. 1972. god.

137. *Odgovornost prodavca za mane robe u našoj sudskoj praksi* / Dara Vilić—Milenović; mentor: Vrleta Krulj. — Branjena 5. 4. 1972. god.

138. *Pobijanje pravnih radnji dužnika u stečaju* / Stevan Gojić; mentor: Vrleta Krulj. — Branjena 7. 4. 1972. god.

139. *Nelojalna utakmica u našoj praksi* / Dimitrije Davidović; mentor: Vrleta Krulj. — Branjena 11. 5. 1972. god.

140. *Izgradnja puteva u regionu Timočke krajine (rešavanje imovinsko-pravnih sporova)* / Stanoje Pešić; mentor: Vrleta Krulj. — Branjena 10. 11. 1972. god.

141. *Izmene cena u ugovoru o građenju zbog promenjenih okolnosti — kroz praksu Vrhovnog privrednog suda* / Srebrn Stamenković; mentor: Vrleta Krulj. Branjena 5. 1. 1973. god.

142. *Nepodnošljiv zajednički život kao brakorazvodni uzrok u praksi okružnog suda u Leskovcu* / Tomislav Ilić; mentor: Mihajlo Mitić. — Branjena 9. 1. 1973. god.

143. *Zaštita firma u našoj sudskoj praksi* / Dragoljub Marković; mentor: Vrleta Krulj. — Branjena 2. 3. 1973. god.

144. *Izvršenje odluka o izdržavanju dece* / Gordana Stanković; mentor: Milivoje Marković. — Branjena 30. 3. 1973. god.

145. *Zakonske kolizione norme o nasleđivanju (Evropske zemlje)* / Milorad Ročkomanović; mentor: Dobrosav Mitrović. — Branjena 10. 4. 1973. god.

146. *Upućivanje na parnicu u praksi opštinskog suda u Kruševcu* / Milivoje Vesković; mentor: Slavko Marković. — Branjena 22. 11. 1973. god.

147. *Uporedno pravna analiza tekstova građanskih zakonika Socijalističkih zemalja o pravu svojine* / Dušan Lec; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjena 5. 2. 1975. god.

148. *Nadležnost za rešavanje sporova na izvorskim vodama* / Stojan Trajković; mentor: Milivoje Marković. — Branjena 9. 1. 1976. god.

149. *Usvojenje u praksi centra za socijalni rad u Nišu i Leskovcu* / Jekaterina Gubelić—Cvetković; mentor: Mihajlo Mitić. — Branjena 28. 2. 1976. god.

150. *Sporovi u vezi sa ugovorom o doživotnom izdržavanju — raskid ugovora* / Mijat Bajović; mentor: Slavko Marković. — Branjena 24. 3. 1976. god.

151. *Sadržina stvarnih službenosti* / Ivan Ristić; mentor: Dragoljub Stojanović. — Branjena 17. 4. 1978. god.

2. Smer: Komunalne i samoupravne finansije (3)

152. *Reosiguranje zdravstveno osiguranih radnika u Crnoj Gori* / Dragoljub Uskoković; mentor: Milivoje Trklja. — Branjena 25. 2. 1974. god.

153. *Nivo ekonomske razvijenosti i determinante budućeg razvoja SAP Kosovo* / Jovan Bogićević; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 19. 12. 1975. god.

154. *Proporcionalno i progresivno oporezivanje u našem sistemu društvenih prihoda — prikaz stanja i ocena u opštini Niš* / Radmila Jovanović; mentor: Miodrag Matejić. — Branjena 6. 5. 1976. god.

3. Smer: Krivično pravo (8)

155. *Primena čl. 38 KZ u praksi okružnih sudova u Srbiji* / Špiro Vuković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 1. 3. 1976. god.

156. *Problemi droga u praksi opštinskog javnog tužioštva i opštinskog suda u Dimitrovgradu u periodu 1970—1974.* / Tihomir Đorđević; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 25. 3. 1976. god.

157. *Krvna osveta* / Ekrem Išljami; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 5. 4. 1976. god.

158. *Krivično delo oštećenja tuđe stvari iz čl. 257 KZ — neka teorijska pitanja i u praksi opštinskog suda u Trsteniku* / Aleksandar Manić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 26. 5. 1976. god.

159. *Mera bezbednosti oduzimanja vozačke dozvole iz čl. 612. KZ i njena primena na području okružnog suda u Negotinu* / Jovo Doklestić; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 18. 11. 1976. god.

160. *Krivična dela protiv službene dužnosti sa osvrtom na krivična dela pronevere i posluge — na području opštinskog suda u Rekovcu* / Desimir Milenković; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 27. 2. 1979. god.

161. *Uloga javnog tužilaštva u predkrivičnom postupku* / Dejan Jovanović; mentor: Čedomir Stevanović. — Branjena 29. 6. 1979. god.

162. *Analiza i komparacija krivičnih dela protiv privrede iz čl. 213., 314., 314a i 322. KZ* / Vidoje Stojanović; mentor: Ljubiša Jovanović. — Branjena 30. 12. 1980. god.

4. Smer: Samoupravno pravo (10)

163. *Normativna delatnost o zaštiti na radu u praksi radnih organizacija* / Mladen Kovačević; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 19. 6. 1972. god.

164. *Samoupravni odnosi i samoupravne norme* / Dragi Tasić; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjena 5. 10. 1972. god.

165. *Ostvarivanje prava iz radnog odnosa pred opštinskim sudom u Vladičinom Hanu* / Stojan Mladenović; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 19. 11. 1972. god.

166. *Učešće predstavnika društvene zajednice u upravljanju obrazovnim ustanovama* / Tomislav Prodanović; mentor: Momčilo Dimitrijević. — Branjena 27. 11. 1973. god.

167. *Ostvarivanje delegatskog sistema zajednice Leskovac i zadaci Saveza Komunista Srbije* / Mirko Stanković; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjena 15. 10. 1975. god.

168. *Međuopštinske regionalne zajednice u ustavnom sistemu Jugoslavije* / Miroslav Zdravković; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjena 15. 11. 1975. god.

169. *Regulisanje i razvoj samoupravnih odnosa, oblici samoupravljanja i njihove funkcije u FAP-u Fabrici automobila Priboj* / Stevan Sparić; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 5. 5. 1976. god.

170. *Odgovornost u sistemu samoupravljanja* / Stanimir Stamenković; mentor: Dimitrije Kulić. — Branjena 5. 4. 1977. god.

171. *Konkurs u pravu i praksi naše zemlje* / Božidar Stanković; mentor: Dušan Paravina. — Branjena 15. 3. 1978. god.

172. *Autonomija organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji u oblasti samoupravnog regulisanja odnosa u udruženom radu* / Miroslav Đurić; mentor: Slavoljub Popović. — Branjena 5. 9. 1978. god.

V. AZBUČNI REGISTAR AUTORA (105)

VI. AZBUČNI REGISTAR MENTORA (22)

SADRŽAJ — SOMMAIRE

a) ČLANCI:
ARTICLES

Strana

Strana

b) PRIKAZI: