

~~11.4.88~~  
UDK 34 (058)

YU-ISSN 0350-8501

UNIVERZITET U NIŠU

**ZBORNIK**  
**RADOVA PRAVNOG FAKULTETA**  
**U NIŠU**

XXVIII

REDOVNI I TEMATSKI BROJ  
USTAVNE PROMENE U SR SRBIJI



NIŠ, 1988.

Ovaj Zbornik radova štampan je uz finansijsku pomoć Zajednice nauke SR Srbije  
i osnovne Zajednice nauke regiona Niš

Zbornik uređuje redakcioni odbor: Dr Slavko Marković, dr Jovan Petrović, dr Vidoje Miladinović,  
dr Milorad Ročkomanović, dr Aleksandar Ćirić, dr Dragan Ćorbić i mr Zoran Radivojević

Glavni i odgovorni urednik: prof. dr Slavko Marković



Adresa redakcije: 18.000 Niš, Trg. JNA br. 11, tel. (018) 22-211, lok. 123.

Prevod rezimea: Hranislava Mašović

Štampa: Štamparija "Bakar", Bor

Tiraž: 200 primeraka

#### NAPOMENA REDAKCIONOG ODBORA

Na Pravnom fakultetu u Nišu dana 20. oktobra 1988. godine održano je savetovanje o amandmanima na Ustav SR Srbije, koje je organizovao organizacioni odbor: predsednik Prof. Dr Ljubiša Jovanović, članovi: prof. dr. Dušan Paravina, prof. dr. Radmila Kovačević, doc. dr. Miroljub Simić, doc. dr. Vladimislav Đorđević, Naučni sekretar: Doc. dr. Aleksandar Ćirić i tehnički sekretar: Stanoje Cvetković. Učestvovali su pravnici i zainteresovani građani iz Niškog, Južnomoravskog i Timičkog regiona. Saopšteno je 7 referata a više učesnika je uzelo učešća u diskusiji.

Redakcioni odbor Zbornika i Organizacioni odbor pomenutog savetovanja, uz saglasnost nadležnih organa Fakulteta, sporazumeli su se da se referati sa pomenutog savetovanja i prilozi diskutanata objave zajedno sa redovnim brojem Zbornika, smatrajući da referati i diskusija imaju širi principijelan značaj i interes ne samo za naučnu, već i širu javnost.

REDAKCIONI ODBOR



## AVNOJ I USTAVNI POLOŽAJ SRBIJE

### 1. PRISTUP PROBLEMATICI

Višestruka je potreba da se ustavni položaj Srba i Srbije u Jugoslovenskoj federaciji, onoj i onakvoj kako je konstituisana važećim ustavnim sistemom ustanovljenim u razdoblju 1967–1974., ali i s obzirom na predloženu reviziju toga sistema, razmotri sa aspekta osnovnih principijelnih opredeljenja ugrađenih u *Odluku o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu* usvojene na drugom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu 29. novembra 1943. goine. Pritom, već na samom početku, treba naglasiti da će se ustavni položaj Srba i Srbije posmatrati kroz prizmu izvornih rešenja ugrađenih u navedenu odluku in extenso, a ne kroz nekakav "avnojevski duh". Ovo s toga što se u celokupnoj posleratnoj pravno-političkoj teoriji i praksi socijalističke Jugoslavije odluke usvojene na drugom zasedanju AVNOJ-a uzimaju i doživljavaju kao osnova i temelj na kome počiva, iz koga izvire i na koji se oslanja federativna ustavna zgrada naše države. Dakle, tim odlukama se priznaje nadustavni karakter te se ni ustavom ne može menjati u njima garantovana puna ravnopravnost jugoslovenskih naroda i njihovih izričito nabrojanih federalnih jedinica – danas republika.

Pojam "avnojski duh" koji se unazad dvadesetak godina sve češće može pročitati i čuti i, po pravilu, bez preciziranja njegove sadržine, smisla i domašaja ne čini nam se pouzdanom i sigurnom osnovom za ocenu i procenu ustavnog položaja Srba i Srbije. Ovaj pojam i njegova moguća značenja, sudeći po onom za što se sva zalažu neki od njegovih korisnika, do te mere se razvlači u proizvoljnim tumačenjima da je, i pored najbolje volje nemoguće uzeti ga umesto AVNOJ-skih odluka ili kao ekvivalent za njih.

### 2. IZGRADNJA JUGOSLAVIJE NA FEDERATIVNOM PRINCIPU

Za razliku od naših savremenih regulativnih tekstova najčešće dugih preko svake razumne mere i isto toliko nejasnih, čak i pravnim ekspertima, navedena Odluka o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, usvojena na drugom zasedanju AVNOJ-a u Jajcu je posve kratka i vrlo razumljiva i jasna ne samo stručnjacima, već i najširem krugu naših građana.

Prema originalu navedene Odluke<sup>1</sup> :

"1. Narodi Jugoslavije nikad nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije sa strane fašističkih imperijalista i dokazali su u zajedničkoj borbi čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji.

2. Da bi se ostvario *princip suverenosti naroda* Jugoslavije, da bi *Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda* i da nikad više ne bi postala domenom bilo koje hegemonističke klike, *Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na federativnom principu, koji će obezbediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine.*

3. U skladu sa takvom federativnom izgradnjom Jugoslavije, koja se temelji na najpunijim demokratskim pravima, jeste činjenica da već sada, u vreme narodno-oslobodilačkog rata, osnovne organe narodne vlasti kod pojedinih naroda Jugoslavije predstavljaju narodno-solobodilački odbori i zemaljska antifašistička veća narodnog oslobođenja (Glavni narodno-oslobodilački odbor Srbije, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Hrvatske, Slovenački narodno-oslobodilački odbor, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Bosne i Hercegovine, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Crne Gore i Boke, Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Sandžaka, inicijativni organi za Zemaljsko antifašističko veće narodnog oslobođenja Makedonije), i da je *Antifašističko veće narodnog oslobođenja Jugoslavije* vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine.

4. *Nacionalnim manjinama u Jugoslaviji obezbediće se sva nacionalna prava.*

5. "Ova odluka stupa odmah na snagu."<sup>2</sup>. Dodajmo još samo to da je AVNOJ doneo citiranu odluku, kako se konstituje u njenoj preambuli.: "Na osnovu prava svakog naroda na samoodređivanje, uključujući pravo na oцепljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima, i u skladu s istinskom voljom svih naroda Jugoslavije, osvedočenom u toku trogodišnje zajedničke narodno-oslobodilačke borbe koja je skevala nerazdruživo bratstvo naroda Jugoslavije".

Citirana opredeljenja, po našem mišljenju, ne daju osnova ni za kakve nejasnosti, dvoumljenja ili kolebanja. Kao prvo podvucimo da je predmetnu Odluku AVNOJ doneo na osnovu prava svakog naroda (ne i nacionalne manjine docnije preimenovane u narodnost) na samoodređenje, uključujući i pravo na oцепljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima, i u skladu sa istinskom voljom svih naroda Jugoslavije. Drugo, narodi Jugoslavije su i u zajedničkoj narodno-oslobodilačkoj borbi dokazali svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji te nikad nisu priznali i ne priznaju njeno komadanje, odnosno računaju se kontinuitetom i celinom teritorijalnog integriteta Jugoslavije. Treće, Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na *federalnom principu*, koji će obezbediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca i Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenačke, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine. Dakle, Odlukom se garantuje izričito, i to puna ravnopravnost taksativno navedenih naroda Jugoslavije, odnosno njihovih svih šest, takođe, taksativno navedenih federalnih jedinica koje konstitušu i, prema Odluci o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu usvojenoj u Jajcu, jedino mogu biti konstitutivni elementi jugoslovenske federacije. Isto je tako izvan svake sumnje da ova odluka ne pozanej i ne priznaje delimičnu ravnopravnost, odnosno neravnopravnost za bilo koju federalnu jedinicu u Jugoslaviji. Ta ravnopravnost, kako piše i u Odluci, jeste u funkciji *suverenosti naroda Jugoslavije*. Četvrto, Federativna Jugoslavija se temelji na najpunijim demokratskim pravima. Peto, u Odluci se i ne pomijnu autonomne jedinice, ali se *nacionalnim manjinama garantuju sva nacionalna prava*. Šesto, AVNOJ se kvalifikuje kao vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine.

U svetlu izloženih temeljnih principa, a ne nekog neodređenog "avnojevskog duha" treba analizirati ustavni položaj Srba i Srbije u važećem ustavnom sistemu imajući na umu položaj drugih naroda Jugoslavije i njihovih socijalističkih republika kao konstitutivnih elemenata jugoslovenske federacije.

### 3. USTAVNI POLOŽAJ SRBA I SRBIJE

Do 1968. godine, koliko nam je poznato, i u teoriji i u političkoj i drugoj praksi postojala je opšta saglasnost o ravnopravnosti naroda Jugoslavije i njihovih republika u jugoslovenskoj federaciji i ako smo već do tada promenili tri ustava (1946, 1953. i 1963.) i Srbija, za sva to vreme, u svome sastavu imala dve autonomne jedinice (Autonomnu pokrajinu Vojvodinu i Autonomnu oblast Kosovo i Metohiju koja je Ustavom iz 1963. preimenovana u pokrajinu). Uz to su raniji ustavi sadržali u sebi otvorenu mogućnost osnivanja i drugih autonomnih jedinica koja je iz važećeg ustava izostavljena. Dakle, sama ta činjenica da su i tada samo u Srbiji postojale autonomne jedinice nije se isticala niti samtrala uzrokom neravnopravnog položaja Srba i Srbije u jugoslovenskoj federaciji u poređenju sa drugim jugoslovenskim narodima i njihovim republikama. To bi morali imati na umu, priznati i respektovati svi oni koji tvrde da Srbija ne može imati isti položaj sa drugim republikama baš zbog toga što u svom sastavu ima dve autonomne jedinice, a njih, po svemu sudeći, nije malo niti su bez uticaja.

Za razliku od navedenog stanja do 1968. godine situacija je bitno izmenjena ustavnom reformom izvršenom u razdoblju 1967–1974. Kao što je šire poznato bio je to period "neviđenog jačanja centrifugalnih snaga koje su težile dezintegraciji Jugoslavije i slabljenju republike Srbije"<sup>3</sup>. Treba se samo prisetiti prvih masovnih demonstracija u socijalističkoj Jugoslaviji u Prištini i drugim gradovima Kosova i Metohije 1968. pod parolom "Kosovo—republika", MASPOK-a u Hrvatskoj na prelasku iz šezdesetih u sedamdesete godine i njegovih radikalnih nacionalističko-separatističkih zahteva, tzv. "cestne afere" u Sloveniji, liberalizma u Srbiji i sl. Sedamdesetih godina je Miko Tripalo, nesporni lider MASPOK-a, izjavio: "Srbiju treba slomiti, ali je treba slomiti tako što ćemo odломiti oba krila, obe pokrajine"<sup>4</sup>. S tim u vezi kaže prof. dr. Zoran Pjanić "imam utisak, da to što je Miko Tripalo predložio, to je i urađeno. To ne znači da su autonomne pokrajine danas kakve jesu delo Mike Tripala, ali podudarnost je prisutna"<sup>5</sup>.

U navedenim okolnostima ustavnom reformom izvršenom u razdoblju 1967–1974. značajno je razvlašćena ili demontirana federacija, a još više Srbija i, za istu meru, ojačane republike, naročito pokrajine. Glavnina toga posla obavljena je drugom i trećom grupom amandmana na Ustav SFRJ iz 1963. usvojenim 1968, odnosno 1971. godine, a zaokruženo ustavom iz 1974. *kroz opredeljenje da se suverena prava ostvaruju u republikama i pokrajinama, u skladu sa njihovim ustavnim pravima, a u SFRJ — kad je to, u zajedničkom interesu, Ustavom federacije utvrđeno*. Konsekventno rečenom je utvrđeno da se u federaciji ima odlučivati na načelima: (1) sporazumevaja republika i pokrajina, (2) solidarnosti i uzajamnosti, (3) ravnopravnog učešća republika i pokrajina u organima federacije, u skladu sa Ustavom SFRJ i (4) načelu odgovornosti republika i pokrajina za (a) sopstveni razvoj i (b) za razvoj zemlje kao celine.

Po istoj formuli, samo još u većoj meri, razvlašćena je Srbija, a ojačane pokrajine i to tako što su," i ako u sastavu Srbije de jure, "promovisane u konstitutivni element federacije, a Srbija lišena mogućnosti ostvarivanja najvećeg dela svojih funkcija kao socijalistička republika, ravnopravna članica federacije"<sup>6</sup>. Osim iz već pomenutog to pro-

izlazi i iz opredeljenja sadržanog u čl. 4. Ustava SFRJ, a po kome se i u pokrajinama ostvaruju *suverena prava*, a kad je to u zajedničkom interesu Republičkim ustavom utvrđeno – i u Republici. Tako dolazimo do teško premostive protivrečnosti da se i pokrajinama, koje se ne definišu kao država, ostvaruju *suverena prava*, a Srbiji koja se definiše kao država najveći deo suverenih prava uskraćuje na gotovo polovini svoje teritorije pokrivene pokrajinama. Šta više Srbi i Srbija kao njihova nacionalna država se kod vršenja najelementarnije ustavotvrone vlasti, za razliku od svih drugih jugoslovenskih naroda i njihovih republika, stavljaju pod neku vrstu protektorata autonomnih pokrajina jer ne mogu ni svoj sopstveni ustav doneti samostalno bez saglasnosti pokrajina, dok su pokrajine, i ako de jure u sastavu Srbije, od nje u potpunosti nezavisne u donošenju svoga ustava. Iz izloženog je svakom dobronamernom i demokratski orijentisanom građaninu Jugoslavije jasno da je "srpski narod izgubio usred mira svoju jedinstvenu Republiku", kako isti će Predsednik Skupštine SR Srbije dr. B. Jović. Ali, nastavlja on, "Pravedno je da mu se u miru, demokratskim putem vrati, da zajedno sa drugim narodima i narodnostima koji u njoj žive ravnopravno u slozi i bratstvu gradi svoju budućnost"<sup>7</sup>.

Apsolutno je sigurno da izloženi neravnopravni ustavi položaj Srba i Srbije nemanikakvog osnova u Odluci AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu, koja, kao što smo videli, izričito garantuje i to *punu* ravnopravnost za sve narode Jugoslavije i svih šest njihovih federalnih jedinica – danas socijalističkih republika. Do drukčijeg zaključka se ne može doći ni uz pomoć pojma "avnojski duh", koliko god ga razvlačili, ako u njemu ima ičeg avnojskog. Dakle, sasvim je jasno, i to svako pošten mora priznati, da Srbima i Srbiji ne smeta samo postojanje autonomnih pokrajina kao što nije smetalo ni do 1968. godine. Međutim, ono što se u važećem ustavnom sistemu posve neadekvatno naziva autonomnim pokrajinama jesu od Srbije, u najbitnijem, otrgnute partnerske, ponekad Srbiji suprotstavljene države kompletirane celinom atributa državne vlasti (zakonodavne, izvršne i sudske) koje amputiraju Srbiju samo na teritorju između pokrajina.

"Koji su realni društveni razlozi da pokrajine uživaju takvu nazovu autonomiju koja se penje do stepena državnosti, statusa posebne države u srpskoj i jugoslovenskoj državi, pa čak i iznad položaja Republike u čijem su sastavu pokrajine? Ako takvih razloga nema, onda se volens-nolens jedino može zaključiti da je ovakva pokrajina u našem ustavnom uređenju jedna veštačka ustavna konstrukcija s verovatnim ciljem: da u jugoslovenskoj federaciji neutrališe nadmoćnost Republike Srbije u ljudstvu i teritoriji, da je pocepa, razori, ubogalji, da je smesti u Prokrustovu postelju prosečne jugoslovenske republike, pa čak i ispod tog preseka. To bi značilo da je svrha takvih pokrajina da sapnu i rastoče Srbiju, pa su one otuda, ovakve kakve su, pre njen hendikep, nego njeno bogatstvo, kako ih predstavljaju politički licemeri. U svakom slučaju, krajnje je simptomatično da se među najvatrenije pobornike ovakvog ustavnog položaja autonomnih pokrajina, što je jedno ustavno, dakle unutrašnje pitanje Srbije i Jugoslavije, danas složno svrstavaju "Mađar nemzet", "Radio Tirana" i "Zeri i populit"<sup>8</sup>. Ali, treba verovati da će Srbija i Jugoslavija imati dovoljno pameti i moći da prevaziđu ambivalentni karakter SR Srbije, odnosno izloženi ustavni status pokrajina<sup>9</sup>.

#### 4. ZAKLJUČNE KONSTATACIJE I PREDLOZI

1) Nužno je čvrsto se vratiti temeljnim opredeljenjima iz Odluke AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu od kojih se ozbiljno udaljio važeći ustavni sistem. Jedino se na toj osnovi može obezbediti *puna ravnopravnost naroda Jugoslavije* i



njihovih šest federalnih jedinica, kao i sva nacionalna prava nacionalnih manjina, odnosno narodnosti. Konkretnije govoreći neophodno je da se pokrajine svedu na istinske autonomne jedinice sa ovlašćenjima utvrđenim Ustavom SR Srbije čiji su one sastavni deo i bez svih atributa državnosti, kao i drugo, da se prekine svaka neposredna institucionalna veza i predstavljanje pokrajina u federaciji izvan i iznad Srbije u čijem su one sastavu.

2) Utvrđeni nacrti amandmana, kako na Ustav SFRJ, tako i na Ustav SR Srbije za sada ostaju znatno ispod navedenog pod 1). Oni u suštini ne pomeraju položaj autonomnih pokrajina. Valja se založiti da se druga faza dogradnje ustavnog sistema u zemlji koncipira znatno radikalnije i da što pre usledi. Samo na taj način moćiće se obezbediti puna ravnopravnost Srba i Srbije sa drugim narodima Jugoslavije i njihovim republikama, kako to izričito i poimence garantuje čl. 2. Odluke AVNOJ-a o izgradnji Jugoslavije na federativnom principu.

3) Utvrđeni Nacrti amandmana na Ustav SFRJ i SR Srbije imaju znatno skromniji domet. Oni samo donekle jačaju jedinstvo Republike u nekim najnužnijim elementima pa ih i kao takve treba podržati i prihvatiti. Uz to bi bilo neophodno, već u ovoj fazi ustavnih promena, otkloniti protektorat autonomnih pokrajina nad ustavotvornom vlašću Srbije i omogućiti njenoj Skupštini da samostalno usvaja Ustav Srbije kao što je to priznato svim drugim republikama, odnosno narodima čije su one države. Ovo tim pre što nije u pitanju, a nebi moglo ni biti, ograničenje iz Ustava SFRJ već iz Republičkog Ustava. Isto tako bi već sada u Ustav SR Srbije trebalo ugraditi rešenje po kome Statut, kao najviši pravni akt autonomne pokrajine, potvrđuje Skupština Srbije.

1. Vidi faksimil originalne Odluke objavljen u dnevnom listu "Politika", od 15. IX 1988., str. 1.3.
2. Sva podvlačenja u tekstu Odluke su naša.
3. Dr. M. Jovičić: Problemi ustavnog uređenja jugoslovenske federacije i oblika teritorijalne autonomije, referat saopšten u SANU 17. i 18. marta 1988., str. 25.
4. Dr. Z. Pjanč, govor na Predsedništvu SR Srbije, Politika od 7. 9. 1988. str. 10.
5. Izvor kao i prethodnoj belešci.
6. Izvor kao pod 3., str. 25.
7. Dr. B. Jević: Ekspoze pri usvajanju Nacrta amandmana na Ustav SR Srbije, Skupštinski pregled, br. 360/88, str. 3.
8. Dr. R. Marković: u zborniku "Promene Ustava SR Srbije", Pravni fakultet, Beograd, 1988., str. 85-86.
9. Dr. J. Mirić: Sistem i kriza, Cedok, Zagreb, 1984., str. 32-41.

— Résumé —

AVNOY (CONSEIL ANTIFASCISTE DE LA LIBERATION NATIONALE)  
ET LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DE LA SERBIE.

En Yougoslavie dans toute la théorie et la pratique juridico-politiques d'après-guerre les décisions de l'AVNOY/Conseil Antifasciste de libération nationale) apportées en 1943, sont examinées et reçues comme bases et pierre d'angle sur lesquelles l'édifice constitutionnelle et fédérative de notre Etat repose, prend sa source et s'appuie. C'est justement pourquoi on doit partir de ces décisions in extenso et non pas de certains "esprit d'AVNOY" comme d'un concept dérivé et incertain, lors de l'évaluation et de l'appréciation de la position des Serbes et de la Serbie dans la fédération yougoslave.

Se tenant de la voie indiquée et après avoir fait l'analyse des décisions les plus essentielles du système constitutionnel établies pendant la période de 1968 à 1974 l'auteur constate que les Serbes et la Serbie en comparaison avec les autres nations de la Yougoslavie et leurs unités fédérales se trouvent dans la position essentiellement inégale non seulement à cause de l'existence même des unités autonomes qui font partie de la Serbie avant et jusqu'à 1968, mais parce que celles-ci par la constitution de la RSFY en vigueur sont séparées et transformées en Etats autonomes par rapport à la Serbie tandis que de jure elles font sa partie.

Une belle solution est contraire à l'article 2 de la Décision d'AVNOY sur la construction de la Yougoslavie basée sur le principe fédéral et cette solution doit être en conformité avec la dite Décision. Dans ce sens les Provinces autonomes doivent être réduites à la position des véritables autonomies avec les autorisations établies par la Constitution de la Serbie. Les propositions du Projet des amendements sur la Constitution de RS de Serbie, quoique insuffisantes doivent être acceptées comme premier pas sur cette voie.

## JEDINSTVENE FUNKCIJE REPUBLIKE SRBIJE

### 1. Položaj SR Srbije prema ustavnom uređenju iz 1974. godine

Politička, ekonomska i moralna kriza, koja već dugo godina nagrizala tkivo Socijalističke Jugoslavije i dovodi do zaostajanja u razvoju, pada životnog standarda, međunacionalnih i socijalnih sukoba i potresa plod je čitavog niza činilaca koji su se stekli u svom negativnom dejstvu. U kompleksu tih činilaca jednu od najvećih uloga imale su ustavne promene koje su započele amandmanima iz 1968-1971. i okončale se donošenjem Ustava SFRJ 1974. godine i ustava republika i pokrajina. Tim promenama, koje su preduzete sa ciljem da se izvrši deetatizacija i omogući brži razvoj samoupravljanja, došlo je do suprotnog rezultata: do dezintegracije Jugoslavije i stvaranja policentrizma. Umesto jedne stvoreno je devet država, pri čemu je Federacija kao zajednička država postala najslabija. Sve republike, osim Srbije, i obe pokrajine dobile su potpunu, a Federacija delimičnu ili nepotpunu vlast. Federacija je pretvorena u državu čija ovlašćenja izvire iz sporazumevanja i dogovaranja republika i pokrajina. Ona ima onoliko vlasti na unutrašnjem planu koliko je oduždu republike i pokrajine.

Policentizam se, u relativno kratkom periodu, pokazao kao negacija zajedništva i usklađenog razvoja na jedinstvenom jugoslovenskom prostoru. Došlo je do stvaranja snažnog i brojnog birokratskog sloja koji se zatvara u republičke, pokrajinske i druge atare, koji poprimaju karakter savremenih feuda sa oznakom samoupravnih zajednica čija je autonomija sve veća, a rezultati ekonomskog i društvenog razvoja sve manji. Atomizacija privrednog i društvenog entiteta, uz istovremeno slabljenje odgovornosti na svim nivoima, a posebno odgovornosti za vršenje najznačajnijih funkcija i poslova, dovelo je do slabljenja neposredne a jačanja posredne demokratije. Demokratske izbore za organe vlasti i nosioce funkcija zamenjuje kadrovska kombinatorika pripadnika političkih vrhova, tako da umesto pravih izbora imamo samo glasanje unapred izkadroviranih i izabranih. Zbog toga nije čudo što su na mnogim značajnim funkcijama i položajima umesto najposobnijih dolazili mediokriteti i klimoglivci.

Dezintegracijom Jugoslavije zajedništvo je ustupilo mesto deobama, povećanju postojećih i stvaranju novih razlika i pojavama izolacionizma, nacionalizma i separatizma. Jugoslavija je počela da smeta najviše onima koji su bili najaktivniji u stvaranju njenog baš ovakvog ustrojstva. Izgleda da su je stvarali tako razlabavljenu da bi je što pre rastočili. Tom dezintegracijom Jugoslavija je od relativno čvrste federacije pretvorena u slabu konfederaciju u korist jačanja državnosti republika i pokrajina.

U tom prenošenju državnosti na republike i pokrajine jedino je Srbija, kao republika i članica federacije, razdržavljena ili, bolje rečeno, ostala bez prava da vrši državnu vlast na celoj svojoj teritoriji. Ona je Ustavom SFRJ iz 1974. godine dobila ograničenu državnost a time i ograničen suverenitet u korist pokrajina kao njenih delova, koje postaju države u okviru nje, i to države koje imaju paralelne organe najviše vlasti koji ostvaruju svoje delatnosti nezavisno od Republike. Pokrajine donose svoj ustav, imaju zakonodavnu, sudsku i izvršnu vlast koja nije hijerarhijski podređena analognim najvišim organima vlasti Srbije kao republike u čijem su sastavu. U domenu donošenja ustava i ostvarivanja zakonodavne delatnosti uopšte, pokrajine imaju znatno veća ovlašćenja od Republike i ako su u Ustavu SFRJ definisane kao samoupravne socijalističke zajednice koje ulaze u sastav Srbije kao države. To se jasno vidi po tome što one donose svoje ustave potpuno samostalno od Skupštine Srbije kao najvišeg zakonodavnog organa republike. Skupština SR Srbije u postupku donošenja ovih ustava ne daje ni mišljenje ni saglasnost. Suprotno ovome za donošenje Ustava SR Srbije potrebna je je saglasnost pokrajinskih skupština i to kako za pokretanje postupka za izradu nacrtatako i za utvrđivanje predloga koji ide na konačno usvajanje. Pokrajine preko svojih delegata u Skupštini SR Srbije učestvuju u donošenju njenog Ustava kao i u donošenju svih zakona, kako onih koji se primenjuju na celoj teritoriji SR Srbije a kojih je veoma malo i za čije izvršenje uglavnom nisu nadležni republički upravni organi, tako i onih koji važe samo za deo republičke teritorije van pokrajine. Taj deo van pokrajina nije ustavno definisan tako da se upotrebljavaju dva podjednako neadekvatna izraza: Srbija van pokrajina i Uža Srbija, što bi valjda trebalo da znači "mala Srbija" ili Srbija van sebe same. Delegati te "Uže Srbije" ne učestvuju u donošenju zakonodavnih akata autonomnih pokrajina niti Skupština SR Srbije ima bilo kakvu ingerenciju na zakonodavnu delatnost pokrajina. To važi i za sudsku, pa u najvećoj meri, i izvršnu vlast.

Podržavljenjem pokrajine su postale i konstitutivni element Federacije što znači da u sastavu najviših organa SFRJ učestvuju kao i republike, paritetno, ili sa manjim brojem predstavnika, ali sa istim efektom kod odlučivanja, pošto se na nivou Federacije odluke donose konsenzusom o svim značajnim pitanjima. Zbog toga Srbija je trostruko zastupljena u organima Federacije ali tako da pokrajine deluju nezavisno i zauzimaju vrlo često stavove suprotno stavovima svoje republike, izražavajući tako autonomaske i separatističke tendencije. Prenebregavju čak i one stavove za koje su glasale u okviru organa Srbije. To je tipična hipokrizija političkog pa i ljudskog morala.

Iz ovoga se jasno vidi da je status Srbije konfuzan. Ona i jeste i nije država. Nominalno je država, ali faktički to je samo na jednom delu svoje teritorije. Ona nije ni jedinstvena država ni federacija, ali ni konfederacija. Njena državnost ima karakter nekakvog hibrida između federacije i konfederacije koji nije poznat u svetu. Takav njen položaj poludržave sa ograničenim suverenitetom omogućio je da dođe do kontrarevolucije na Kosovu i ugrožavanja bezbednosti i integriteta Jugoslavije. Nastavljanje kontrarevolucije sa permanentnim dugogodišnjim pritiskom, primenom svih sredstava nasilja prema srpskom i crnogorskom življu ima za cilj albanizaciju Kosova, njegovo otepljenje i pripajanje Albaniji. Velika seoba Srba, Crnogoraca i drugih žitelja nealbanske narodnosti i sve veće produbljivanje privredne i političke krize prinudilo je jugoslovenski politički vrh da pokrene postupak za promenu Ustava iz 1974. godine. Posle dugih diskusija o obimu i načinu rada, 29. 12. 1987. godine usvojen je Nacrt amandmana na Ustav SFRJ. Osnovni cilj promena je da se omogući efikasnije funkcionisanje političkog i ekonomskog sistema davanjem većeg ovlašćenja savezним organima kao i samoupravljanja jačanjem materijalne osnove proizvodnih organizacija uz demokratizaciju kadrovske politike i izbornog sistema.

Promene u ekonomskoj sferi su prilično radikalne dok su u sferi političkog ustrojstva ograničene. Ovo se posebno odnosi na regulisanje odnosa u SR Srbiji. Može se reći da se Nartom Ustava SFRJ čini samo mali pomak ka stvaranju nešto većeg zajedništva u SR Srbiji omogućavanjem da se prošire ovlašćenja organa Srbije u određenim delatnostima na celoj njenoj teritoriji.

## 2. Jedinstvene funkcije Republike prema Narctu amandmana na ustav SR Srbije

Predviđanjem jedinstvenih funkcija republike Srbije nastoji se da se ona koliko toliko učini jedinstvenom državom u onim sferama delatnosti koje su bit svake državnosti. Te jedinstvene funkcije čine onaj minimum bez kojih u SR Srbiji, pa ni Jugoslaviji, nema niti može biti zajedništva. Njihovim uvođenjem Srbija kao republika još uvek ne dobja potpunu državnu vlast na celoj svojoj teritoriji i još uvek ostaje nejednaka u pogledu obima i efikasnosti vršenja vlasti sa ostalim republikama jugoslovenske federacije. Slobodno se može reći da je ovo samo prvi korak za njeno reintegriranje kao punopravne republike. To je mali pomak, ali pomak koji treba da ima ogroman značaj u zaustavljanju osamnaestogodišnje razgradnje Srbije na tri države sa posebnim ustavnim uređenjima i pravnim sistemima, posebnim rukovođenjem poslovima odbrane i samozaštite, javne i državne bezbednosti, pa i posebnim vođenjem međunarodne politike, osobito u domenu rešavanja odnosa sa susedima.

Jedinstvene funkcije koje se predviđaju Amandmanom XXX, a od kojih su neke detaljnije razrađene u amandmanima XXIV, XXIX, XXXI i XXXIII, predstavljaju polaznu osnovu za prevazilaženje brojnih sukoba koji proizlaze iz nerazgraničene nadležnosti organa republike i pokrajina, za zaustavljanje daljih deoba i zatvaranja kao i uspostavljanja procesa povezivanja i ujedinjavanja. Ove promene treba da omoguće slamanje kontrarevolucije na Kosovu, prekidanje vršenja genocida i proterivanja srpskog i crnogorskog življa u cilju očuvanja bezbednosti i integriteta Jugoslavije. Navešćemo uz propratni komentar najvažnije funkcije koje SR Srbija vrši kroz zakonodavnu, izvršnu i sudsku delatnost.

1. Himna i grb predstavljaju simbol jedinstvene državnosti SR Srbije i mogu se regulisati samo propisima Republike. Samo njihovom upotrebom izražava se suverenost i pripadnost građana SR Srbije koji u njoj žive i ostvaruju svoja suverena prava. Osnovni nedostatak tačke 1. Amandmana XXX je što ovom odredbom nije obuhvaćeno i regulisanje zastave, o čemu će nešto više reći biti kasnije.

2. Određivanje osnovne sadržine javnih isprava i njihova zaštita mora biti regulisana za sve građane na teritoriji Republike, jer se njima utvrđuje pripadnost državi i ostvaruju određena prava u okviru nje. Raznolikost koja je do sada u toj oblasti postojala, dovodila je u sumnju našu zajedničku pripadnost SR Srbiji. Neunošenjem simbola SR Srbije u pojedina dokumenta, naročito njenog grba, republika je bila negirana kao država kojoj pripada i Kosovo. Ovim se eliminiše iredentističko ponašanje i korišćenje tuđih simbola u javnim ispravama.

3. Srpskohrvatski jezik postaje službeni jezik na celoj teritoriji SR Srbije, jezik narodnosti koristiće se kao službeni samo na teritorijama gde žive pojedine narodnosti. Odredbama o službenoj upotrebi jezika teži se da se obezbede osnovna prava građana u komunikaciji sa organima vlasti, samoupravnim organima i međusobnoj komunikaciji na javnom mestu i u vezi sa poslovima. Ovom odredbom posebno se nasto-

ji da pruži zaštita srpskohrvatskom jeziku koji je na teritoriji pokrajine Kosova dugo vremena sistematski potiskivan. Usled davanja primata u javnoj upotrebi, a kod zaposlenja posebno albanskom jeziku, dugo godina su Srbi, Crnogorci i drugi narodi Jugoslavije kojima je maternji jezik srpskohrvatski bili u neravnopravnom položaju sa Albancima, pa čak i šikanirani. U brojnim sličajevima vodio se postupak pred pravosudnim organima, pa i izricale presude, samo na albanskom jeziku i onda kada je jedna od stranaka ili optuženi pripadao narodu kome je govorni jezik srpskohrvatski i koji ne razume albanski. To je bila i još uvek jeste svojevrsna zloupotreba jezika za vršenje pritiska na iseljavanje. Apsolutiziranjem prednosti albanskog jezika na Kosovu nastoji se potvrđivati teza da je ono albansko i da su drugi narodi nepoželjni. Tako je jezik albanske narodnosti postao dominantan nad jezikom naroda čija je Srbija matična država kojoj pripada i pokrajina Kosovo. Jeznička neravnopravnost pripadnika većinskog naroda u sopstvenoj državi je sojevrstan apsurd koji će, nadajmo se, ovim biti eliminisan u korist građanske i civilizacijske jednakosti.

4. Zaštitu zemljišta od zagađivanja otrovnim i škodljivim materijama kao i zaštitu kulturnih dobara od istorijske vrednosti za narod i nacionalnu kulturu vršiće Republika. Zagađivanje zemljišta i vodotoka kao i vazduha mora biti jedinstveno ne samo regulisano nego i inkriminisano. Opasnost je zajednička, a delatnosti pojedinačne i grupe. Zdravlje ljudi, životinja i bilja mora biti stavljeno iznad uskih materijalnih interesa. Bezživotna sredina nikom nije potrebna, zato sadašnjost u vidu potrebe za zaradom, primenom priljave tehnologije i nepropisnim deponovanjem ili izbacivanjem opasnih, materija ne sme biti grobar budućnosti.

Zaštita kulturnih spomenika i drugih kulturnih dobara predstavljaju nacionalnu baštinu jer nam čuvaju poreklo, istoriju, civilizacijski i kulturni razvoj. Ratovi, ljudsko neznanje i nemar, ali i ljudska mržnja rođena ideološkim, nacionalističkim ili verskim fanatizmom razorili su mnoga nenaknadiva kulturna dobra ili uništili najvrednije eksponate. Primer za to su mnogi naši manastiri, spomenici nacionalnih stradanja ili pobeda kao i spomenici velikanima istorije, kulture i nauke. Narod koji ne čuva takva dobra nema prava da se ponosi onima koji su u njima ovaploćeni. Uređivanje i zaštita takvih dobara mora biti u ingerenciji Republike kao njihovog čuvara.

5. Jedinstvenim propisima SR Srbije će se odrediti osnovni uslovi za zaključivanje i prestanak braka, osnovna prava i dužnosti bračnih drugova, kao i osnovna prava, dužnosti i međusobni odnosi između roditelja i dece, usvojlaca i usvojenika. Takođe, republičkim propisima utvrđivaće se i osnovna načela nasleđivanja po svim osnovama. Kao što se zna, brak je biološki osnov porodice kao osnovne ćelije društva. Otuda njegovo ustrojstvo je od izuzetnog društvenog značaja. To se još više može reći za odnos između roditelja i dece, jer se radi o podizanju, negovanju i vaspitanju dece, na čemu počiva reprodukcija društva, ali isto tako i o čuvanju i negovanju ostarelih i iznemoglih roditelja na čemu počiva kohezija porodice i humanost.

6. Svojina je bitna kategorija svakog društva. Nema društva bez nekog oblika svojine od koje zavisi i sam karakter društva i odnosa u njemu. Zato je od posebnog značaja da se republičkim propisima na jedinstven način odrede sadržina i granice svojine, njeni oblici, kao i način sticanja, ograničavanja i prestanka svojine i drugih stvarnih prava, način vođenja evidencije nepokretnosti i prava na njima.

7. Zaštita zdravlja ljudi od zaraznih bolesti čije sprečavanje i suzbijanje zahteva opsežne mere mora biti u regulativi Republike i pod njenom kontrolom. Treba imati u vidu da je u savremenim uslovima života i rada pokretljivost ljudi veoma velika a time i

opasnost od prenošenja zaraznih bolesti umnogostručena i da sprečavanje ili suzbijanje takvih bolesti, koje se po pravilu brzo šire, može biti efikasno ako se zaštita ostvaruje na teritoriji cele Republike, bez obzira u kom delu se bolest pojavila. Ništa prirodnije nego da se država kao najorganizovanija zajednica brine o zaštiti zdravlja svih svojih građana, pogotovu kada se radi o opasnim bolestima koje mogu da imaju široke razmere.

8. Organizovanje i rukovođenje opštenarodnom odbranom i civilnom zaštitom bilo je godinama kamen spoticanja između Republike i pokrajina. Suprotno svakoj logici da je uređivanje i rukovođenje narodnom odbranom nedeljivo, ova je delatnost potpuno bila podeljena na tri dela. Pokrajine su za sebe prigrabile ovlašćenje da na svojoj teritoriji rukovode ovom delatnošću koja ima isključivo državni karakter. Objedinjavanje odbrambenih planova, preduzimanje praktičnih zaštitinih mera i komandovanje moglo se vršiti samo putem dogovaranja. Čak i ovde za ostvarivanje jedinstva bio je potreban konsenzus. Kako ovu besmislicu uporediti sa vojnim savezima koji imaju jedinstvene komande koje mogu preduzeti borbene akcije pre nego što naši pregovarači sednu za sto usaglašavanja. Ideolozi ovakvog gledišta verovatno misle da i neprijatelj ima iste muke sa konsenzusom. Kontrarevolucija na Kosovu nije čekala da dobije našu saglasnost za rušenje Jugoslavije.

Posle tolikih sporenja Amandmanom XXX, tačka 3. Republika je preuzela funkciju uređivanja i rukovođenja opštenarodnom odbranom i civilnom zaštitom počev od pripremanja privrede i društvenih delatnosti za proizvodnju i vršenje usluga za opštenarodnu odbranu za Republiku kao celinu u slučaju neposredne ratne opasnosti i u ratu, preko planiranja jedinstvenog razvoja i usklađivanja planova, do organizovanja i rukovođenja teritorijalnom odbranom za Republiku kao celinu uz istovremeno usklađivanje republičkih i pokrajinskih organa u rukovođenju. Treba reći da su ove odredbe razvučene i u velikoj meri komplikovane.

9. Služba državne i javne bezbednosti, pored Jugoslovenske narodne armije i teritorijalne odbrane, predstavlja stub oružanog dela države koja štiti jugoslovensko socijalističko društvo od spoljnog i unutrašnjeg neprijatelja, mir i slobodu građana i njihov integritet. Njena razbijenost na pokrajinske i republičku službu koje deluju samostalno i nepovezano klasičan je primer razdržavljenja Republike Srbije. Ustavom iz 1974. godine u SR Srbiji ostvorena su tri autonomne i u tolikoj meri neusklađene službe državne i javne bezbednosti da je saradnja bila moguća samo na osnovu pristanka, odnosno odobrenja odgovarajućih sekretarijata. Ne samo da republički SUP nije imao nikakve ingerencije u pogledu objedinjavanja rada, u slučaju potrebe preduzimanja hitnih mera kod ugrožavanja ustavnog poretka, nego ni Predsedništvo SR Srbije kao najviši organ Republike. Nonsens je da Federacija u ovoj oblasti ima veća ovlašćenja u odnosu na pokrajine nego Republika kojoj pripadaju. Ovde je došao do grubog ispoljavanja neodrživi dvojni status pokrajina da su istovremeno i delovi SR Srbije i konstitutivni elemenat Federacije.

Nacrtom amandmana nije stvorena jedinstvena služba, ali su objedinjene neke delatnosti i data osnova za bolju saradnju i efikasniji rad kako bi se obezbedila uspešnija zaštita ustavnog poretka i potpunija zaštita građana na celoj teritoriji Republike, što sada nije slučaj. To se obezbeđuje na taj način što Republika uređuje jedinstvenu procenu stanja zaštite, plan, mere i jedinstvo u funkcionisanju službi državne bezbednosti, dok kod službe javne bezbednosti usklađuje međusobne odnose u radu na suzbijanju krivičnih dela protiv slobode i prava građana kojima se ugrožava ravnopravnost na nacionalnoj osnovi, krivičnih dela protiv imovine, krijumčarenja droga, oružja, muni-

Da li je moguće da se na teritoriji jedne državne upotrebljava zastava druge, i to strane države, bez obzira što narodnost koja upotrebljava tu zastavu pripada, po poreklu, narodnu strane države. Ovo je istovremeno nedostatak i ustavne regulative Federacije. Ovakva pojava nije poznata u drugim zemljama koje imaju i veće grupacije nacionalnih manjina u svom sastavu.

2) Ustav je akt države, a ne društveno-političke zajednice. Konstitutivni akt ovakve zajednice je statut ili poseban zakon. Ako se odredbama Ustava iz 1974. godine utvrđuje da pokrajine nisu države, onda je nelogično da se tim istim Ustavom ovlašćuju da donose svoje ustave i tako pretvaraju u države uz istovremeno davanje niza drugih državnih ovlašćenja. U pogledu državnosti pokrajina Ustav SFRJ sam sebe demantuje. Ta situacija ostaje neizmenjena.

Ako već postoje ustavi pokrajina onda oni moraju biti u saglasnosti sa ustavom Republike čiji su sastavni delovi. U slučaju postojanja suprotnosti u regulisanju određenog instituta primenjuje se Ustav SR Srbije. U tom pogledu nema preciznih odredaba, a one su nužne ako se želi da postoji usklađen ustavni i pravni sistem.

U pogledu postupka za promenu Ustava SR Srbije nema nikakvih novina u amandmanima. Nelogično je i neprihvatljivo da pokrajinske skupštine daju saglasnost na pokretanje postupka za donošenje novog ili menjanje postojećeg Ustava SRS i da na taj način budu tutori Republici čiji su delovi. Naprotiv, logika zahteva da se situacija okrene i uloge promene: Skupština SR Srbije treba da daje saglasnost na donošenje ustava pokrajina pošto ustanovi da su u saglasnosti sa njenim Ustavom. Pokrajine jedino mogu da daju mišljenje o sadržini pojedinih odredaba, pa i potrebi promena odnosno donošenja novog ustava, ali ne više od toga. To mišljenje mora biti razmotreno ali ne i usvojeno.

3) Sporno je da li treba pokrajine da imaju predsedništva koja imaju državnopravni karakter kao što je slučaj sada. Deoba suvereniteta između Republike i pokrajina je neprihvatljiva, pa je logično, da je i ovaj organ suvišan, jer nema države koju treba da predstavlja. Ono može da postoji kao najviši organ društveno-političke zajednice, ali sa nešto drugačijim ovlašćenjima od postojećih.

4) Jedna od najvećih nelogičnosti u sadašnjem ustavnom ustrojstvu SFRJ jeste položaj pokrajina, kojima se određuje i položaj SR Srbije kao države. Nelogično je da su pokrajine konstitutivni elemenat Federacije i istovremeno delovi Srbije kao republike. To dovodi do trodržavlja, do toga da se pokrajine odvajaju i kroz samostalno predstavljanje u Federaciji suprostavljaju svojoj Republici čiji su delovi. Zadržavanjem ovakvog odnosa u Federaciji, koji nije poznat u praksi drugih složenih država a ni u pravnoj teoriji, znači očuvanje jednog nenormalnog stanja koje je stalni izvor sukoba i manipulacija sa prerogativima državnosti pod izgovorom čuvanja autonomnosti. Koliko je to štetno pokazali su sukobi oko nadležnosti između organa Republike i pokrajine i kontrarevolucije na Kosovu što se odrazilo na stabilnost i bezbednost Jugoslavije. U cilju eliminisanja ovog pravno kontradiktornog i logički neodržaviog, a u praksi štetnog odnosa u SR Srbiji i Federaciji, pokrajine moraju biti predstavljene u Federaciji preko SR Srbije.

5) U cilju efikasnijeg dejstva pravnog sistema trebalo je dati veću nadležnost Ustavnom i Vrhovnom sudu SR Srbije. Ustavni sud Srbije bi po logici stvari trebalo da utvrđuje ne samo saglasnost republičkih zakona sa Ustavom SRS, već i saglasnost ustava pokrajina sa Ustavom SR Srbije. Vrhovni sud Srbije treba da bude ustanovljen kao najviši sud u Republici i da obezbeđuje jedinstvenu primenu republičkih zakona koji važe na ceoj teritoriji Republike. To znači da mu se da ovlašćenje da odlučuje, ne samo po vanrednim, već i po redovnim pravnim lekovima u poslednjoj instanci kada za to postoji



mogućnost. Time bi se istovremeno garantovala ravnopravna zaštita svih građana Republike i Jugoslavije.

6) Neprihvatljivo je rešenje dato u Amandmanu XLI kojim se predviđa da zakon kojim se, na osnovu dogovora, uređuju odnosi jedinstveno za celu teritoriju Republike, Skupština SR Srbije donosi uz prethodnu saglasnost skupština autonomnih pokrajina, i da taj zakon ne može biti primenjen na teritoriji pokrajine čija skupština nije dala saglasnost. Evo tipičnog primera ograničene državnosti Republike koju ona prihvata svojim ustavom i gde pokrajine dobijaju prevlast a smatraju se njenim sastavnim delovima. Ovakav stav je neprihvatljiv, jer pokrajine ne mogu da budu paralelne države Republici i to treba odbaciti.

7) U cilju racionalizacije treba smanjiti broj članova izvršnih organa vlasti tamo gde je moguće, zatim predsedništava Republike i pokrajina, ako ova budu zadržana, kao i predsedništava društveno-političkih organizacija.

— Résumé —

FONCTIONS UNIQUES DE LA REPUBLIQUE DE LA SERBIE

La crise politique, économique et morale qui déjà longtemps ronge le tissu de la Yougoslavie socialiste et amène à l'arriération dans le développement de l'agriculture, à la chute du niveau de vie, aux conflits internationaux et sociaux et aux chocs, est le fruit de toute une suite des facteurs négatifs. Dans le complexe de ces faits le rôle le plus important avaient les changements constitutionnels qui ont commencé avec les amendements de 1968 à 1971 et ils ont été terminés avec la promulgation de la Constitution de la RSFY e 1974 et avec les Constitutions des Républiques et des Provinces. Ces changements ont amène à la désintégration de la Yougoslavie et à la réalisation du polycentralisme.

Au lieu d'un seul Etat on a formé neuf Etats et c'est alors que la Fédération est affaiblie et les Républiques et les Provinces sont renforcées excepté la Serbie. La Fédération est transformée en Etat Convenu qui a tant de pouvoir que les Républiques et que les Provinces lui donnent par consensus national. Dans ce transfert du pouvoir de la Fédération aux Républiques comme ses membres on est arrivé à un absurde qui consiste que les Républiques et les Provinces ont reçu l'étatisme complet, outre la Serbie, qui est restée sans étatisme à cause de la division en trois parties dont chacune a son étatisme. C'est aussi qu'on a formé sur le territoire de la Serbie trois.

Etats une république et deux provinces avec les mêmes organes suprêmes du pouvoir qui réalisent leurs activités indépendamment. Les provinces promulguent leurs Constitutions, elles ont le pouvoir législatif, judiciaire et exécutif qui n'est pas hiérarchiquement subordonné aux organes suprêmes analogues de la République dont elles font partie. Dans le domaine de l'activité législative les Provinces ont plus de pouvoir que la République elle-même et elles deviennent ses tuteurs. Ainsi la Constitution de la RS de Serbie et les lois qui doivent être en vigueur sur tout le territoire de la République ne peuvent pas être promulguées sans conformité des Assemblées des Provinces. Au contraire la République de la Serbie n'a aucune ingérence dans l'exécution du pouvoir sur les territoires des Provinces. Elle peut faire des avertissements par la Fédération lorsqu'ils arrivent des menaces aux intérêts vitaux communs. Une telle confusion est provoquée quand les Provinces quoique définies comme communautés socio-politiques et faisant parties de la République de la Serbie, mais n'étant pas Etats, soient élevées au rang des éléments constitutifs de la Fédération par quoi elles sont égalisées avec les Républiques.

Une telle régularisation des Provinces a amené à l'ingérences des attributions à la confusion et à la destruction de l'étatisme de république de la Serbie. Celle-ci apparaît comme un demi-Etat dont les compétences sont limitées par l'étatisme des Provinces. Une sorte de la confédération dans la Fédération yougoslave qui, vu qu'elle repose sur l'accord, a aussi des éléments confédératifs. Tout cela a conditionné la contre-révolution de Kosovo et de nombreux malentendus sur la solution que de celui-ci le plus grave, ainsi de nombreux autres problèmes qui se reflètent sur l'ensemble de l'état politique en Yougoslavie. Cela devait nécessairement amener aux changements constitutionnels actuels dans lesquels on prévoit quelques fonctions que la Serbie comme République rangera et exécutera sur l'ensemble de son territoire. Mais par cela elle est encore loin d'égaliser sa position en Fédération avec celle des autres Républiques, mais on assure du moins la communauté minimale avec les Provinces dans le cadre de la Serbie comme République.

Ces fonctions communes de la République selon l'Esquisse de l'amendement sur la Constitution de la République Socialiste de Serbie seraient en général:

1) La fixation de l'hymne et du blason comme symboles de l'étatisme uni de la République, 2) La détermination du contenu fondamental des documents publics par quoi on réalise quelques droits civils liés à l'étatisme de la République, 3) La langue serbo-croite devient la langue officielle sur tout le territoire de RS de Serbie ce que d'ailleurs n'était pas le cas sur le Kosovo, tandis que la langue des nationalités sera utilisée comme officielle seulement sur le territoire où vivent certain nationalités, 4) La réalisation de la protection unie de sol, des courants d'eau et de l'air contre la pollution par les matières dangereuses et toxiques, ainsi que la protection des monuments culturels et des autres biens culturels qui présentent l'héritage nationale, 5) Le réglage des conditions de base pour le mariage et la cessation du mariage les droits et les devoirs dans les rapports parmi les parents et les enfants, des principes fondamentaux de l'héritage sur toutes les bases de la propriété c'est-à-dire de son contenu, de sa forme, de l'acquisition de la limitation et de la cessation de la propriété et des autres droits réels, 6) la réalisation de la protection sanitaire des hommes contre les maladies contagieuses qui se rependent vite et contre lesquelles on nécessite de larges mesures, 7) L'organisation et l'administration de la défense nationale générale et la protection civile ainsi que du service de la sûreté publique et étatique qui dans la présente division présentait le non sens qui ralentissait les actions et faisait du dommage à l'efficacité dans le travail, 8) L'élargissement de la compétence des Républiques dans la protection des droits fondamentaux des citoyens tels que: la vie et l'intégrité corporelle, l'honneur et la renommée, la moral sexuelle et la dignité, la propriété et les droits autogestionnaires, 9) La fixation et la prise unique d'un plan social, spatial et unique du développement pour toute la République ainsi que des degrés uniques de l'éducation et des conditions pour l'acquisition de la connaissance et de l'éducation professionnelle sur tous les niveaux et la réintégration de la politique extérieure et de la régularisation des rapports internationaux avec les organes des pays étrangères, des organisations politiques et économiques ainsi que des organisations internationales.

Il faut dire que de nombreuses questions sont restées non résolues et qui auraient complété l'étatisme de la République de la Serbie et qui l'auraient approché aux autres Républiques selon le nombre et les dimensions des autorisations uniquement exécutoires. Il est resté encore irrégularisée la question de l'emploi du drapeau comme emblème de l'étatisme et non pas de la nationalité, ce que provoque maintenant la confusion et les mécontentements. Il reste encore l'illogisme que la Serbie ne peut pas promulguer ou changer sa Constitution sans conformité des Provinces ce que devrait être contraire. Il reste encore discutable seulement la question si les Provinces doivent promulguer la Constitution ou le statut vu qu'elles ne sont pas Etats et aussi si elles devraient avoir leurs agences qui sont les représentations de l'Etat et sa souveraineté. Enfin, le Tribunal constitutionnel de la Serbie devrait obtenir l'attribution de fixer non seulement la conformité des lois de république mais aussi la conformité des Constitutions des Provinces avec la Constitution de la RS de Serbie et la Cour suprême de la République devrait procéder non seulement selon les remèdes juridiques extraordinaires mais selon les remèdes juridiques réguliers comme la dernière instance sur les jugements de tous les tribunaux sur le territoire de la République.



## PROBLEM USTAVA I USTAVNOSTI I AUTONOMNE POKRAJINE

### I

Ustav i ustavnost su predmet postojane pažnje i interesa nauke i teorije, kao i političke misli svake zemlje, koja postaje naročito intenzivna u fazama ustavnih promena i, osobito, u periodima krupnih društveno-ekonomskih i političkih zaokreta u razvoju društva u celini i u svakoj zemlji posebno.

Različiti pogledi i shvatanja ustava i ustavnosti, međutim, nisu doveli niti do vode u pitanje dve osnovne njihove premise, a naime da je ustav osnovni zakon države i u tom svojstvu osnova njenog uređenja i razvoja, a ustavnost jedna od najbitnijih garancija ovog uređenja i njegove postojanosti dok postoji i važi ustav. Dodatno jedinstveno shvatanja ustava i ustavnosti jeste da oni moraju biti osnova demokratskih odnosa u zemlji, da stvaraju i obezbeđuju uslove za realno ostvarivanje sloboda i prava čoveka i građanina u njihovoj uzajamnosti sa ispunjavanjem njihovih ustavom i zakonima na osnovu ustava utvrđenih dužnosti. Najzad, jedinstveno je shvatanje da ustav ima svoju realnu vrednost ako se u praksi ostvaruju tri najbitnija elementa ustavnosti: *normativni*, koji nalaže punu usaglašenost zakona i svih ostalih propisa sa ustavom, a podzakonskih akata sa zakonima koji su u skladu sa ustavom; *funkcionalni* koji zahteva obavezu svih organa i nosilaca funkcija u državi i društvu da dosledno ostvaruju ustav i da primenjuju zakone nepristrasno, blagovremeno i efikasno bez ikakvog povlašćivanja bilo koga i po bilo kom osnovu; i *politički* kao bezuslovni imperativ da se svako svesno pridržava ustava i zakona i da im se pokorava, a kada te svesti nema da se pridržavanje i pokoravanje ustavu i zakonima obezbedi merama državnih organa predviđenih ustavom i dopuštenih zakonom, u cilju punog ostvarivanja ustavnosti.

### II

Problem ustava i ustavnosti ima različita obeležja u unitarnim i federativnim državama. U prvim postoji jedna ustavnost uslovljena jednim ustavom, a u federativnim državama postoji višestruka ustavnost.

U svim federacijama u svetu, sa izuzetkom Sojvetskog saveza i Jugoslavije, postoji dvostruka ustavnost koja je rezultat postojanja dva ustava — federacije i federalnih jedinica, uz apsolutni primat ustava federacije i obaveznost usaglašenosti ustava federal-

nih jedinica sa ovim ustavom, pri čemu oni izražavaju osobenosti svoje federalne jedinice ne odstupajući od društvenog uređenja: ekonomskog i političkog utvrđenog ustavom Federacije.

Sadašnji ustavni sistem Sovjetskog Saveza poznaje trostruku ustavnost, jer u njemu postoje tri vrste ustava: Ustav SSSR, ustavi saveznih sovjetskih socijalističkih republika (16) i ustavi autonomnih sovjetskih socijalističkih republika (20) koje se nalaze u sastavu četiri savezne republike. Savezne republike kao suverene države u sastavu Sovjetskog Saveza imaju svoj ustav koji donose samostalno u skladu sa Ustavom SSSR i koji izražavaju osobenosti republike. Autonomne republike, isto tako, imaju svoje ustave koji, izražavajući osobenosti pokrajine, moraju biti u skladu sa Ustavom SSSR i ustavom savezne republike u čijem se sastavu nalaze (čl. 108 i čl. 76 i 82 Ustava SSSR).

Osnovni razlozi za trostruku ustavnost u Sovjetskom Savezu su njegova izrazita višenacionalnost i ogromnost njegove teritorije, kakve se ne sreću u drugim federacijama. Osobnost razrešavanja nacionalnog pitanja u Sovjetskom Savezu i obezbeđivanje ravnopravnosti naroda i narodnosti dolazi do izražaja i u njegovoj državnoj organizaciji. To sve upućuje na zaključak da sistem ustavnosti Sovjetskog saveza ne može biti uzor za ustavnost višenacionalnih federacija, čak i u slučajevima kada one u svom sastavu imaju autonomne jedinice kao društveno-političke zajednice bez državnosti kakvu imaju federalne jedinice.

### III

Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija je, od svojih prvih ustava iz 1946. i 1947. godine — saveznog i republičkih sve do promena Ustava SFRJ od 1963. godine izvršenih u periodu 1968—1971. godine, imala dvostruku ustavnost — saveznu i republičku i dva vida ustava — Ustav SFRJ i ustave republika. U ovom periodu autonomne jedinice (u izvesnom periodu sa različitim nazivima i nijansiranim funkcijama — pokrajina za Vojvodinu i oblast za Kosovo i Metohiju) imale su svoje statute koje je u izvesnoj fazi potvrđivala Skupština Srbije kao republike.

Usvajanjem Amandmana XVIII na Ustav SFRJ od 1963. godine (26. XII 1968. godine) u jugoslovenskom ustavnom sistemu unose se elementi trostruke ustavnosti. Prema ovom amandmanu Socijalistička Autonomna Pokrajina Vojvodina i Socijalistička Autonomna Pokrajina Kosovo (sada su potpuno izjednačene u nazivu i statusu) donose pokrajinski ustavni zakon u skladu sa načelima Ustava Jugoslavije i sa republičkim ustavom. One ovim zakonom utvrđuju prava i dužnosti pokrajine. Ustavom SFRJ od 1974. godine, pak, uspostavlja se celovita trostruka ustavnost u zemlji, jer u ustavnom sistemu ustanovljenom ovim Ustavom u Jugoslaviji postoje savezni, republički i pokrajinski ustavi, pri čemu je zadržan primat saveznog ustava, jer republički i pokrajinski ustavi ne mogu biti u suprotnosti sa Ustavom SFRJ (čl. 206 stav 1 Ustava SFRJ), a pokrajinski ustav ne može biti u suprotnosti ni sa Ustavom SR Srbije (čl. 226 Ustava SR Srbije).

Problem ustava i ustavnosti u Jugoslaviji sa stanovišta autonomnih pokrajina mora se posmatrati i ocenjivati u svetlosti razvoja i menjanja karaktera, suštine i sadržine jugoslovenskog federalizma. Od stvaranja jugoslovenske federacije na osnovu utemeljivačkih akata ustavnog karaktera usvojenih na Drugom zasedanju AVNOJ-a, naš federalizam je postojano evolutivan sa osobenostima koje ga odlikuju i razlikuju od svih oblika federalizma u svetu, a koje ne retko i u ne malom obimu negiraju svetsku teoriju i praksu federalizma. Od aministrativno-centralističkog koji je bio neophodnost u poratnom periodu, preko njegove demokratizacije, deetatizacije i dekoncentracije funkcija na osnovama sa-

moupravljanja kao društvenog sistema i odnosa društvene svojine sredstava za proizvodnju u udruženom radu kao idejnom opredeljenju za oslobađanje rada i čoveka od eksploatacije, on je dostigao stepen federalizma veoma restriktivnog za federaciju po predmetu i načinu odlučivanja i izrazito ekstenzivnog za republike, jednako i za autonomne pokrajine, sa vidljivim elementima konfederalizma u konceptu, a još više u praksi.

U skladu sa radikalnim promenama federalizma koje su uvek označavane kao revolucionarne i rezultat razvoja i političke misli, evoluirao je i razvoj autonomije, iako su od njihovog uspostavljanja prvim saveznim ustavom i Ustavom Republike Srbije (prvo narodne, a kasnije socijalističke) zadržale svojstvo društveno-političke zajednice bez državne suverenosti u sastavu Srbije, i preko nje, u okviru Jugoslavije.

Sa ustavno-pravnog stanovišta i opšte prihvaćenih naučno-teorijskih shvatanja i idejnih opredeljenja jugoslovenske političke misli, a naročito s obzirom na definisanje autonomnih pokrajina kao autonomnih socijalističkih samoupravnih demokratskih društveno-političkih zajednica (čl. 4 Ustava SFRJ) nasuprot definiciji socijalističkih republika kao država zasnovanih na suverenosti naroda (čl. 3 Ustava SFRJ) i za razliku od opštine utvrđene kao samoupravne i osnovne društveno-političke zajednice (čl. 116 Ustava SFRJ), postavlja se pitanje da li su postojali i dali sada postoje ustavno zasnovani i politički opravdani razlozi za uspostavljanje trostruke ustavnosti u Jugoslaviji i postojanje tri vida ustava, polazeći od nikada i ni od koga osporavane činjenice, uključujući i jugoslovensku teorijsku, naučnu i političku misao, da je ustav osnovni akt države, a da je ustavnost kao institut i instrument ostvarivanja ustava potvrda pune državne suverenosti unitarnih i saveznih država, a unutar poslednjih i njihovih federalnih jedinica sa svojstvom država i, pored naroda, drugog konstitutivnog elementa federacije, ali bez državne suverenosti u međunarodnim odnosima. Na ovoj osnovi je utvrđeno pravo samo saveznih republika u SSSR, kao konstitutivnih elemenata federacije u kojoj postoji trostruka ustavnost, istupanja iz SSSR (čl. 72 Ustava SSSR), koja se ne priznaje autonomnim republikama koje su, kako je napred rečeno, u sastavu saveznih republika.

Postoje dva osnova za odgovor na postavljeno pitanje: (a) naučno-teorijski i ustavno-pravni; i (b) idejno-politički, imajući u vidu činjenicu da se ne radi o formalnom i terminološkom izrazu.

Naučno-teorijski i ustavno-pravno naše autonomne pokrajine ne mogu imati ustav prvo zato što je ustav najviši akt—zakon države i drugo zato što autonomne pokrajine nemaju svojstvo države ne samo radi toga što se nalaze u sastavu federalne države u kojoj ne mogu postojati dve države, već i radi toga što su izričito definisane kao društveno-političke zajednice višeg stepena od opštine kao takve zajednice i daleko od republike kao države u sistemu društveno-političkih zajednica.

Idejno-politički, iz razloga određene celishodnosti koja je svojstvena politici kao rezultanta odnosa političkih snaga, naše autonomne pokrajine u pogledu ustavnosti su evoluirale od statuta preko ustavnog zakona do ustava.

Činjenica da autonomne pokrajine imaju ustav koji donose samostalno isto kao i socijalističke republike, osim SR Srbije, nije i ne može biti smetnja za pitanje i ocenu kakav je to ustav po karakteru, sadržini i dejstvu odnosno da li on može biti identičan sa ustavom republike kao države. Različita svojstva republika i autonomnih pokrajina upućuju na zaključak da njihovi ustavi ne mogu biti identični i da u hijerarhiji ustava u federativnoj državi utvrđenoj na primatu saveznog ustava, ustavi autonomnih pokrajina moraju biti rangirani kao akti nižeg stepena od ustava republike u kojoj se nalaze. To znači da njima ne mogu biti uređivana pitanja i odnosi svojstveni ustavu države, niti se njima mogu utvrđivati prava pokrajina identična pravima republike u čijem se sastavu na-

laze. Prema tome, ustavima autonomnih pokrajina mogu se uređivati njihova autonomna prava koja su nesumnjivo šira i obuhvatnija od prava opština kao osnovnih društveno-političkih zajednica, ali i uža i ograničenija od prava republika kao država.

Ustavom SFRJ od 1974. godine, međutim, uspostavljena je potpuna trostruka ustavnost bez ikakvih ograničenja za autonomne pokrajine, što je bio osnov za takvu strukturu i sadržinu njihovih ustava po kojima se oni ne razlikuju od ustava socijalističkih republika, što vodi ka zaključku da u suštini ne postoji razlika između republičke i pokrajinske ustavnosti.

Identičnost pokrajinske sa republičkom ustavnošću svoje osnove ima u Ustavu SFRJ, koji je donet na osnovu saglasnosti skupština socijalističkih republika i socijalističkih autonomnih pokrajina, što predstavlja idejno i političko opredeljenje tadašnjeg sastava predstavničkih tela i organa zemlje. Identični ustavni položaj autonomnih pokrajina sa republikama ima svoga osnova u sledećim bitnijim opredeljenjima Ustava SFRJ: prema Osnovnim načelima autonomne pokrajine su: jednako sa republikama odgovorne za razvoj Jugoslavije; autonomne pokrajine su direktno zastupljene u federaciji isto i socijalističke republike koje su njen konstitutivni element, kakvo svojstvo nemaju pokrajine, pri čemu je bez značaja manji broj njihovih predstavnika u slučajevima kada se odluke donose jednoglasno ili na osnovu saglasnosti skupština republika i pokrajina; direktno učešće u odlučivanju u federaciji sa jednakim pravom kao i republike da nesaglasnošću onemoguće donošenje odluke; mogućnost, kao i svaka republika, da svojom nesaglasnošću odlože usvajanje ustavnih promena i donošenje novog ustava; originerno ostvarivanje prava u pokrajini, a u SR Srbiji sekundarno i uslovljeno zajedničkim interesima radnih ljudi i građana i naroda i narodnosti kada je to utvrđeno Ustavom SR Srbije; izvorna obavezna usaglašenost pokrajinskog ustava sa saveznim ustavom, a sekundarna usaglašenost sa ustavom republike u čijem se sastavu nalazi; potpuno izjednačavanje pokrajina sa republikama u normativnom delu saveznog ustava izrazima "socijalistička republika i autonomna pokrajina" i "republika odnosno pokrajina".

Polazeći od ovih opredeljenja i osnova u Ustavu SFRJ, pokrajinskim ustavima je utvrđena organizacija i struktura vlasti potpuno identična sa republičkom organizacijom i strukturom, tako da i u ovom pogledu nema nikakvih razlika među njima. Potpuno isključivanje razlika između republika i pokrajina naročito je vidljivo preko postojanja predsedništva autonomne pokrajine sa svojstvom kolektivnog šefa države kakvo postoji za Jugoslaviju i socijalističke republike i, naročito, sa njegovim pravom da daje pomilovanja za krivična dela (doduše predviđena pokrajinskim zakonom), što je oduvek i sada funkcija šefa države.

#### IV

Ustavnost autonomnih pokrajina i njihovo faktičko izjednačavanje sa socijalističkim republikama, osim stvaranja jedinstvenog u svetu asimetričnog deralizma i remećenja teorijskih i političkih osnova federalizma, najneposrednije se odražava na SR Srbiju u čijem se sastavu one nalaze, ali sada već samo formalno u teritorijalnim okvirima. Ova ustavnost je SR Srbiju pretvorila u federaciju bez federalizma, jer ona i njeni organi u odnosu na pokrajine nemaju ni osnovne funkcije koje ima federacija na svojoj teritoriji. Radi toga sasvim su osnovane tvrdnje da je SR Srbija država bez državnosti na teritoriji autonomnih pokrajina, koje na osnovu svoje napisane državnosti vrše sve funkcije države u obimu, sadržini i načinu koji su svojstveni jedino organima države.

Elementi ovog stvarnog a teorijski i politički nedefinisanog federalizma, koji nema osnova niti u odlukama Drugog zasjedanja AVNOJ-a niti u idejnom i političkom kon-



ceptu sadašnjeg Ustava SFRJ, a koji se suštinski mogu označiti kao komponente konfederalizma, najvidljiviji su u uslovljavanju ustavnih promena i donošenja Ustava SR Srbije saglasnošću skupština autonomnih pokrajina i u tzv. dogovornim zakonima koje donosi Skupština SR Srbije sa važnošću na čitavoj njenoj teritoriji.

Predstojeće promene Ustava SFRJ i predložene promene Ustava SR Srbije bitno i suštinski ne menjaju ovo stanje. One su na marginama odnosa i ne menjaju njihovu suštinu. Predviđene proširene nadležnosti organa SR Srbije u oblasti narodne odbrane, državne i javne bezbednosti, pravosuđa i sistema planiranja, izražavajući jedinstvo Republike, su samo doprinos u uspostavljanju osnovnih premisa za jednako ostvarivanje sloboda i prava čoveka i građanina na teritoriji Republike. Nesporno je da to predstavlja bitan element ostvarivanja Republike Srbije kao države, ali ne kao izraza etatizma, već kao oblika organizovanja naroda i radničke klase radi obezbeđivanja njihovih sloboda i prava u domenu koji pripada državi i radi stvaranja uslova na čitavoj njenoj teritoriji za ostvarivanje vlasti i samoupravljanja radničke klase, radnih ljudi i građana i za razvoj socijalističkih demokratskih društveno-ekonomskih i političkih odnosa.

Izložena razmatranja, ocene i zaključivanja ukazuju na činjenicu da problem ustava i ustavnosti i autonomnih pokrajina nije jedino i isključivo problem SR Srbije, iako je u prvom redu pitanje odnosa u njoj. To je problem Jugoslavije, jer proizlazi iz jugoslovenskog federalizma i reflektuje se na njegove idejne, političke i ustavne osnove. Pravo naroda i narodnosti, radnih ljudi i građana SR Srbije da samostalno odlučuju o promenama njihovog Ustava, ne može biti osnov za isključivanje subjektivnih snaga Jugoslavije, političke misli i ustavnog prava Jugoslavije iz razmatranja i ocena stanja u vezi sa ovim promenama. Savez komunista Jugoslavije preko svojih organa, a i na svojim kongresima, sa osnovom poklanja ozbiljnu pažnju ovom pitanju i utvrđuje idejne stavove i smernice. Isto to je učinilo i Predsedništvo SFRJ svojim predlogom za pristupanje promenama Ustava SFRJ. Nauka i teorija ustavnog prava i politikološka nauka Jugoslavije isto tako su dužne da uzmu aktivno učešće u naučnom i teorijskom rasvetljavanju ovog problema, bez ideološkog dogmatskog i političkog opterećenja i na osnovu objektivne ocene.

\*

\* \*

Razmatranje problema ustava i ustavnosti i autonomnih pokrajina je pod nepoželjnom hipotekom stanja u Socijalističkoj Autonomnoj Pokrajini Kosovo izazvanog kontrarevolucijom i iredentizmom i separatizmom u njoj, na osnovu ideje o stvaranju velike Albanije pripajanjem sadašnjoj Republici Albaniji delova Jugoslavije. Međutim, ova hipoteka objektivno sene može smatrati jednim uzorkom za stavljanje na dnevni red ovog pitanja povodom predstojećih ustavnih promena. Ona je možda potstakla realnije ocenjivanje neposrednih posledica sadašnjeg ustavnog sistema sa stanovišta ustavnosti autonomnih pokrajina.

Međutim, ta hipoteka ne sme biti smetnja za razumno i sasvim objektivno ocenjivanje stanja i utvrđivanje optimalnih rešenja, koja će afirmisati jugoslovenski federalizam u uslovima socijalizma i samoupravljanja sa svih njegovim nespornim vrednostima i uz odstranjivanje svih njegovih slabosti koje dovode u sumnju ili umanjuju ove vrednosti.

Vreme za usvajanje promena u Ustavu SFRJ je kratko za ozbiljniji pristup ovom problemu, ali njegovo iniciranje i razmatranje u ovoj fazi treba da bude solidna osnova prilikom najavljenih aktivnosti za izradu i donošenje novog Ustava SFRJ kao osnove za savremeniji, delotvorniji i efikasniji ustavni sistem sa federalizmom realno zasnovanom na Avnojskim principima, bez njihovog samovoljnog interpretiranja.

— Résumé —

PROBLEME DE LA CONSTITUTION ET DE LA CONSTITUTIONNALITE  
ET LES PROVINCES AUTONOMES

Dans la RXYF par la Constitution de 1974, on a établi de la double Constitutionnalité une complète triple Constitutionnalité. C'est par cela que le statut de nos Provinces autonomes a été régularisé par le statut, puis par la Loi constitutionnelle et enfin par la Constitution.

Les diverses particularités des Républiques et des Provinces autonomes indiquent la conclusion que leurs Constitutions ne peuvent pas être identiques et que dans l'hierarchie des Constitutions dans un Etat fédéral établi sur la primauté d'une Constitution fédérale, les Constitutions des Provinces autonomes doivent être traitées comme documents d'un degré plus bas que la Constitution de la République dont elles font partie. Cela signifie qu'on ne peut pas par ces documents ni régler les questions et les rapports caractéristiques pour la Constitution d'un Etat ni par ceux-ci établir leurs droits autonomes identiques avec les droits de la République dont elles font partie. Par conséquent on ne peut régler par les Constitutions des Provinces autonomes que leurs droits autonomes qui sont indubitablement plus larges et plus compréhensives que les droits de la commune mais en même temps plus étroits et plus limités que les droits de la République comme Etat.

Pourtant la triple Constitutionnalité établie sans aucune restriction pour les Provinces autonomes c'est-à-dire leurs effectives égalisations avec les républiques socialistes se reflète le plus directement sur la RS de Serbie dont elles font parties. Cette constitutionnalité a transformé la RS de Serbie en fédération sans fédéralisme, car elle et ses organes par rapport aux provinces n'ont pas des fonctions fondamentales que possède la fédération sur son territoire. Ainsi la Serbie est devenue un Etat sans étatisme sur le territoire des Provinces autonomes qui à la base de son établissement non écrit exécutent les fonctions de l'Etat dans le volume, dans le contenu et à la manière qui sont uniquement propres aux organes d'un Etat.

Les changements constitutionnels futurs ne changent pas essentiellement et substantiellement cet état, mais ils contribuent seulement à établir les prémisses fondamentales pour la réalisation égale des libertés et des droits de l'homme et de citoyen sur le territoire de la République.

## IZBORNI SISTEM I REFERENDUM ZA DONOŠENJE USTAVA

### I

Izborni sistem je neraskidivi deo procesa institucionalizacije političke vlasti. Njime se konstituiše slobodan politički proces zasnovan na jednakom političkom subjektivitetu, političkoj i pravnoj jednakosti, pripadnika određene političke zajednice. Preko izbornog sistema ostvaruje se legitimativna i kontrolna funkcija zajednice koja time stiče obeležja demokratske, otvorene i slobodne zajednice.

Izbori bi trebalo da uspostave nadpersonalni kontinuitet i racionalnost demokratskog političkog odlučivanja, ali i efektivnu odgovornost nosilaca javne vlasti. Ideji izbora je imanentno vremensko i funkcionalno ograničenje javne vlasti. Pretpostavka je da su u njima ugrađene u određenoj formi ideje slobode i jednakosti. Principi opštih, slobodnih, tajnih i neposrednih izbora sada su nesporni.

U Jugoslaviji je ustavni diskontinuitet u domenu izbornog sistema nastupio 1974. Princip neposrednih izbora je zamenjen delegatskim sistemom. Preko ideje delegatstva bio je učinjen pokušaj da se izbori od povremenog pretvore u trajni proces demokratskog učešća građana u formiranju i kontroli političke volje. Ta uloga bila je namenjena delagaciji koja je trebalo da bude ključna karika izbornog sistema. Međutim, veoma brzo se pokazalo da je uvođenjem delegatskog sistema, koji je u suštini promovisao posredne izbore, konstruisan u velikoj meri utopijski i izuzetno komplikovani izborni sistem. Sadašnje promene ustava u izbornom sistemu delimično idu u suprotnom pravcu, naročito reafirmacijom neposrednih izbora, a delimično pokušavaju da uproste složenu izbornu proceduru. Uz zadržavanje osnovne ideje izborima bi se time vratile njihove elementarne funkcije, u prvom redu demokratsko legitimisanje nosilaca javne vlasti.

Najvažnije promene u izbornom sistemu SR Srbije odnose se na proširenje izborne osnove i biračkog prava za veća udruženg rada, na primenu principa neposrednih izbora za pojedina skupštinska veća i na pravilo da se pri kandidovanju za sva veća obavezno postavlja veći broj kandidata od broja koji se bira. Jače je naglašena i pozicija radnih ljudi i građana i njihovih delegacija u predlaganju i utvrđivanju kandidata za delegate. Karakteristično je da se i za ovu izbornu fazu obavezno primenjuje načelo tajnosti. Izvesna rešenja pravnotehničke prirode trebalo bi da pojednostave izborni postupak i delegatski sistem u celini.

U materiji izbornog prava Ustav SR Srbije gotovo u potpunosti preuzima odgovarajuća rešenja sadržana u amandmanima na Ustav SFRJ. To je i razumljivo ako se ima u vidu da je izborni sistem element jedinstvenih osnova političkog sistema. U pitanju je, dakle, načelo homogeniteta izbora.

Izborna prava za veće udruženog rada proširena su i na lica koja obavljaju poljoprivrednu, zanatsku i drugu sličnu delatnost. Zajedno sa radnicima koji su kod njih zaposleni ta lica stižu pravo na obrazovanje sopstvenih delegacija tj. aktivno i pasivno biračko pravo za izbore veća udruženog rada. Time bi oni trebalo da budu stavljeni u ravnopravan položaj sa radnicima u ostalim oblastima društvenog rada. Za izbor delegata u Veće udruženog rada Skupštine SR Srbije ova kategorija radnih ljudi bi ostvarivala pasivno biračko pravo srazmerno svom učešću u društvenom proizvodu Republike. Na sličan način pravo na obrazovanje delegacije na teritoriji opštine za veće udruženog rada ostvaruju i radni ljudi koji ličnim radom samostalno obavljaju umetničku ili drugu kulturnu, advokatsku ili drugu profesionalnu delatnost. Smatra se da bi promene i u ovom pravcu trebalo da odgovore realnom učešću rada na sredstvima u privatnoj svojini u ukupnom rezultatu društvenog rada.

Kada je reč o vodećim izbornim principima primetna je namera da se reafirmiše princip neposrednih izbora koji je postojećim ustavnim rešenjima gotovo nestao iz izbornog sistema. U teoriji se sve više zastupa stav da ovaj princip ne mora biti suprotstavljen delegatskom sistemu, pogotovo ako se njegova suština traži u trajnim odnosima izborne osnove i delegata, a ne u posrednom ili neposrednom načinu biranja.

Neposredni izbori predviđaju se za veća udruženog rada i veća mesnih zajednica u skupštinama opština, kao i za Veće udruženog rada Skupštine SR Srbije. Za sva ostala veća u osnovi se zadržava dosadašnji način izbora. Izbori delegata Veća opština Skupštine SR Srbije su posredni u tom smislu što izbor ovih delegata obavljaju delegati veća skupština opština iz sastava delegacija samoupravnih organizacija i zajednica i društveno-političkih organizacija. Izbor delegata u društveno-politička veća je takođe posredan. Tu se zapravo teško može govoriti o izborima u pravom smislu reči, već samo o potvrđivanju već izvršenog izbora. Naime, o delegatima društveno-političkog veća građani se izjašnjavaju neposrednim, opštim i tajnim glasanjem, na osnovu liste kandidata koju u okviru Socijalističkog saveza dogovorno utvrđuju društveno-političke organizacije iz reda svojih delegacija. Uticaj građana, pa i članstva društveno-političkih organizacija na izbor Društveno-političkog veća Skupštine SR Srbije je još manji tj. praktično je isključen u svim fazama izbornog postupka. Delegate ovog veća biraju izabrana tela društveno-političkih organizacija na osnovu liste kandidata, tajnim glasanjem. Time ovo veće u suštini ima karakter foruma društveno-političkih organizacija, a ne predstavništva naroda. Članove ovog veća narod niti bira, niti potvrđuje njihov izbor. Uostalom posojanje ovog veća problematično je i sa aspekta formalne jednakosti svih građana. Međutim, sva ova rešenja nisu kreacija Ustava SR Srbije, nego su, shodno principu homogeniteta izbora, preuzeta iz odgovarajućeg predloga revizije saveznog ustava.

Bez obzira što su neposredni izbori ograničeni samo na deo predstavničkih tela tj. samo na određena skupštinska veća, oni su nesumnjivo najznačajnija promena u izbornom sistemu. U pravcu demokratizacije izbornog postupka idu i još neka rešenja, pre svega, pokušaj da se presudna faza izbornog procesa — predlaganje i utvrđivanje kandidata — postavi kao izvorno pravo građana. Međutim, neposredna nominacija kandidata od strane građana samo je delimično sprovedena. Generalni nosioci prava predlaganja jesu radni ljudi i građani i njihove delegacije, ali u utvrđivanju kandidata oni samo učestvuju

na način utvrđen zakonom. Nespojivo je suštini neposrednih izbora da delegate predlažu i utvrđuju delegacije. Funkcija neposrednih izbora bila bi promašena ako bi građani najpre neposredno izabrali delegaciju, a potom po njenom predlogu, opet neposredno, delegata. Ovome ide u prilog norma po kojoj radni ljudi i građani biraju neposredno delegate iz svojih redova, dakle, ne iz sastava delegacije, a da izborom delegat stiže prava i dužnosti člana delegacije. Prema tome, smatramo da nosioci prava kandidovanja za izbor delegata skupštinskih veća koji se neposredno biraju mogu biti isključivo građani. Bez obzira na upotrebljenu formulaciju u pitanju je individualno pravo. Dalji, odnosno presudan korak u demokratizaciji prve faze izbornog postupka moglo bi da predstavlja rešenje da podrška određenog broja građana predloga obavezno znači i njegovo utvrđivanje. Primera radi radni ljudi i građani predlažu kandidate za delegate Veća udruženog rada Skupštine SR Srbije, ali listu kandidata utvrđuje Kandidaciona konferencija Socijalističkog saveza. Nesumnjiva demokratska načela izbornog sistema nude ustavne norme kojima se zahteva da broj utvrđenih kandidata za delegate na listi kandidata bude veći od broja delegata koji se bira, odnosno da se kandidati za delegate utvrđuju tajnim glasanjem.

## II

Postupak promene ustava stoji u neposrednoj vezi sa izbornim sistemom. Demokratski sadržaj i funkcije ustava zahtevaju da i način njegovog donošenja i revizije moraju takođe biti demokratski. Prema tome, demokratsko konstituisanje ustavotvornog organa implicira direktnu vezu izbornog sistema i načina donošenja ustava. Najgrublje posmatrano uporedno ustavno pravo poznaje u tom pogledu dve konceptijske situacije. Ustav, kao akt samoodređenja naroda, mogu građani usvajati neposredno na referendumu. Naravno, i u toj situaciji predlog ustava mora da utvrdi demokratski konstituisani organ. Drugi uobičajeni način donošenja ustava je njegovo usvajanje od predstavnika koje je narod izabrao, bilo od strane redovnog narodnog predstavništva, bilo od onoga koje je specijalno konstituisano sa zadatkom da donese ustav. U svakom od prethodna dva modela javljaju se dodatni elementi procedure.

Većina ustavotvoraca, pa i u socijalističkim državama promenu ustava je učinila težom. Neki građanski ustavi čak i izričito zabranjuju promenu izvesnih svojih delova kojima bi se ugrozilo materijalno jezgro ustava. U Jugoslaviji, bez obzira na odsustvo formalne ustavne zabrane, takav rang uživaju izvesna "osnovna načela" Ustava SFRJ. Prigovori da bi takva ograničenja ustavnih promena mogla da budu ništa više nego nepodoban pokušaj da se buduće generacije vežu za legitimacione predstave koje možda nisu više njihove, davali bi takvim ograničenjima značaj na koji ona ne pretenduju. Sasvim je izvesno da nijedan ustav ne može da se održi zabranom određenih ustavnih promena, ako je on već izgubio svoju normativnu snagu. S druge strane, kao osnovna odluka pravnog poretka ustav ispunjava svoj zadatak samo kada preduzima trajna normativna fiksiranja društvenih i političkih odnosa, dajući im u neophodnoj meri karakter stabilnih odnosa. Ustav, kao uostalom i čitavo pravo, deluje i u cilju održavanja identiteta i kontinuiteta u istorijskoj promeni. Ovoj svrsi doprinosi otvorenost ustava promenama i njegovo prilagođavanje istorijskim okolnostima i potrebama. Prema tome, ustav, s jedne strane, mora biti otvoren za promene, ali, s druge strane, ne sme da se menja olako i nepromišljeno. Ova dva zahteva trebalo bi da uravnoteži otežana procedura promene ustava. Svaki racionalan ustavotvorac računa sa promenom svog dela, ali njoj postavlja strože uslove.

Uslove promene ustava posebno su otežani u federacijama. Dopunski momenti koji ovde ulaze u izgru vezani su za neposredno ili posredno učešće federalnih jedini-

ca u postupku promene ustava federacije. Neposredno učešće federalnih jedinica u donošenju federalnog ustava obično se izražava u zahtevu da se većina njih saglasi sa predloženim ustavom. Jedino se za usvajanje promene Ustava SFRJ zahteva saglasnost svih federalnih jedinica, pa čak i autonomnih pokrajina. Zbog toga je Ustav SFRJ u suštini svojevrsni konfederalni pakt, dogovor ustavotvoraca federalnih jedinica tj. njihovih nacionalnih političkih vrhova u određenom istorijskom trenutku, a SFRJ specifična nacionalna zajednica, a ne suverena savezna država ravnopravnih naroda. Formalno i ovaj postupak je otvoren za ustavne promene, ali praktično on isključuje mogućnost dublje ustavne revizije. Ona se može odlagati u nedogled.

Identičan zahtev ustavne revizije u osnovi važi i za Ustav SR Srbije, bez obzira na okolnost da SR Srbija nije federalna država, niti autonomne pokrajine imaju svojstva federalnih jedinica. Prema sadašnjem rešenju za valjanost ustavne revizije potrebna je saglasnost skupština autonomnih pokrajina. Doduše, Skupština SR Srbije odlučuje o promeni ustava uz saglasnost skupština autonomnih pokrajina samo ako se promena Ustava SR Srbije odnosi na pitanja od interesa za Republiku kao celinu. Ova nespretna formulacija praktično je oduzela SR Srbiji samostalnu ustavotvornu vlast. Potpuno je nejasno koje promene Ustava SR Srbije imaju karakter promena od interesa za Republiku kao celinu. Kako Ustav nije predvideo mogućnost rešavanja spora o karakteru ustavne promene, pokrajine su slobodne u osenjivanju da li treba ili ne da daju saglasnost na promenu Ustava SR Srbije. Ako se želelo učešće pokrajina u donošenju Ustava SR Srbije u onim njegovim delovima koji se direktno odnose na status pokrajina, bila je celishodnija obrnuta formulacija sa taksativnim navođenjem odgovarajućih odredbi Ustava SR Srbije. Ovo, međutim, nije učinjeno jednostavno zato što su status, nadležnost i organizacija vlasti u pokrajina ma delo saveznog ustava. I bez ovog "samovezivanja" ustavotvorca SR Srbije značajnije promene u statusu autonomnih pokrajina nisu moguće bez prethodne revizije Ustava SFRJ.

Nesporno je da ustavotvornu vlast SR Srbije ograničava i Ustav SFRJ. Velikim delom ova ograničenja važe i za ustavotvorce ostalih federalnih jedinica, jer se tiču jedinstvenih elemenata ekonomskog i političkog sistema. Doduše, u ustavnom sistemu ne postoji pravni mehanizam koji bi otklanjao eventualne suprotnosti ustava federalnih jedinica saveznom ustavu. Takva suprotnost bi imala isključivo politički, a ne pravni značaj, pod uslovom da je reč o takvim normama koje predstavljaju neposredno primenljivo ustavno pravo. Ostale norme ustava federalnih jedinica mogle bi da budu podvrgnute saveznom ustavnom pravu dejstvom ustavnosudske kontrole normativnih akata.

Izvan onih ograničenja kojima su podvrgnute sve ostale federalne jedinice ustavotvorna vlast SR Srbije ograničena je odredbama Ustava SFRJ kojima se dimenzionira obim pokrajinske autonomije i određuje njihovo samostalno učešće u vršenju federalne vlasti. Taj skup normi saveznog ustava koji se direktno ili indirektno odnosi na autonomne pokrajine doveo je do neosnovanog proglašenja pokrajina za konstitutivni element federacije ili federalizma. Suprotno prirodi autonomije pokrajine su implicite izjednačene sa republikama, pa su snabdevene izvesnim atributima i nadležnostima koje se smatraju tipično državnim funkcijama. Zato i nije čudno što je ustavotvorna vlast SR Srbije u toj meri ograničena da je praktično podeljena između tri ravnopravna ustavotvorna faktora, dve autonomne pokrajine i trećeg dela čija je pravna priroda potpuno nejasna.

Predlog grupe delegata Skupštine SR Srbije ima za cilj otklanjanje jednog od dva ograničenja u vršenju ustavotvorne vlasti SR Srbije. Prema ovom predlogu o promeni Ustava SR Srbije odlučuje Skupština SR Srbije, a ako se promena odnosi na pitanja od in-

teresa za autonomne pokrajine uz saglasnost sa skupštinama autonomnih pokrajina. Smatramo da bi ovome trebalo precizno pridodati krug pitanja ili taksativno navesti odredbe Ustava o čijoj promeni pokrajine daju saglasnost. Predlaže se dalje da i o samom predlogu za pristupanje promeni ustava odlučuje Skupština SR Srbije, a ako se radi o promeni koja se odnosi na pitanja od interesa za pokrajine onda uz saglasnost njihovih skupština. O predlogu akta o promeni, a posle održane javne rasprave, odlučivala bi Skupština SR Srbije pod istom pretpostavkom. Suština pomenutog predloga o načinu revizije ustava je u postupku razrešenja situacije kada pokrajinske skupštine ne daju saglasnost na predlogu promene Ustava, odnosno predlog da se pristupi ustavnoj reviziji. Ako se pri odlučivanju o pristupanju promeni Ustava ne postigne saglasnost o predlogu se odlučuje na republičkom referendumu koji raspisuje Skupština SRS. Predlog bi bio usvojen ako se za njega izjasnila većina građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu. I u slučaju da se pri odlučivanju o predlogu promene ustava ne postigne saglasnost odluka bi bila doneta takođe na referendumu, s tim što bi se zahtevala većina od dve trećine od ukupnog broja građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu. Alternativa za situaciju kada saglasnost nije postignuta je da se sporno pitanje iznosi na razmatranje Konferenciji delegata koju obrazuju 60 delegata Skupštine SR Srbije i po 30 delegata skupština autonomnih pokrajina. Konferencija bi utvrdila stavove o spornom pitanju sa kojima bi bile upoznate nadležne skupštine. Ako se ni pri drugom odlučivanju skupština ne bi postigla saglasnost, odluka bi se donela na republičkom referendumu.

Napred izloženi predlog o postupku revizije Ustava SR Srbije u načelu je prihvatljiv. Zamerke koje mu se mogu uputiti tiču se najpre okolnosti da se saglasnost pokrajina zahteva i pri odlučivanju o pristupanju ustavnoj reviziji i pri samom njenom usvajanju. Smatramo da se na ovaj način nepotrebno komplikuje procedura promene ustava i da u dvofaznom odlučivanju ponovo izbijaju u prvi plan partnerstvo, pregovaranje i sl. u odnosima Republike i pokrajina. Dovoljno je da pri odlučivanju o pristupanju promeni ustava pokrajine daju samo svoje mišljenje, ali ne i saglasnost. Njihovi interesi biće zaštićeni davanjem ili odbijanjem saglasnosti na sam predlog akta o promeni ustava. Druga primedba odnosi se na većinu koja se zahteva za usvajanje promene ustava na republičkom referendumu. Većina od najmanje dve trećine građana od ukupnog broja građana koji imaju pravo da odlučuju na referendumu je preterana, posebno ako se ima u vidu tradicionalno veliki broj apstinenata na izborima, odnosno glasanjima.

### III

U celini posmatrano premda značajna reforma izbornog sistema ostala je nepotpuna. Osnovne slabosti koje ni ponuđena reforma izbornog sistema nije eliminisala su veoma značajne. Prvo, neposredni izbori nisu postavljeni kao isključivi oblik biranja delegata. Uglavnom oni će imati veći značaj samo za lokalna tj. predstavnička tela u opštinama. Drugo, način na koji je postavljeno pravo na nominaciju kandidata teško može biti ugrozi monopol u izbornom odlučivanju. Praktično najveći deo promena se odnosi na reorganizaciju izborne osnove, delimično širenje izbornih prava birača i ograničeno uvođenje neposrednih izbora za pojedina skupštinska veća. Principijelna rešenja koja bi trebalo da proizilaze iz neposrednih izbora nisu izvedena do kraja, naročito kada je reč o prirodidelegatskog mandata. U principu za neposredne izbore može se vezivati samo slobodan mandat. U predloženim promenama to se samo nagoveštava.

Ustavni referendum se predviđa samo u slučaju ustavne blokade, što i nije neobičajeno u uporednom ustavnom pravu. Međutim, mi smo mišljenja da bi ustavni referendum trebalo daleko šire postaviti i priključiti se krugu zemalja u kojima se građani neposredno izjašnjavaju o promeni ustava. Ustavni referendum bi trebalo prihvatiti i za usvajanje revizije Ustava SFRJ i za republičke ustave. Pritom su moguće dve vrste referenduma: obavezni i fakultativni. Prvi bi bio primenljiv u slučaju potpune revizije, a drugi pri parcijalnim ustavnim promenama. Predlog akta o promeni ustava usvajala bi nadležna skupština kvalifikovanom većinom, pri čemu bi se za savezni ustav mogla zahtevati saglasnost određenog broja federalnih jedinica pre njegovog potvrđivanja na referendumu.

Fakultativni ustavni referendum bio bi moguć ako to zahteva određeni broj delegata, a mogao bi da bude kombinovan i sa narodnom inicijativom tj. ako odlučivanje o delimičnim promenama ustava putem referenduma zahteva određeni broj građana. U svakom slučaju u buduće jugoslovenske ustave trebalo bi obavezno ugraditi instituciju ustavnog referenduma. Verovatno bi oni imali tada i duži vek trajanja.



— Résumé —

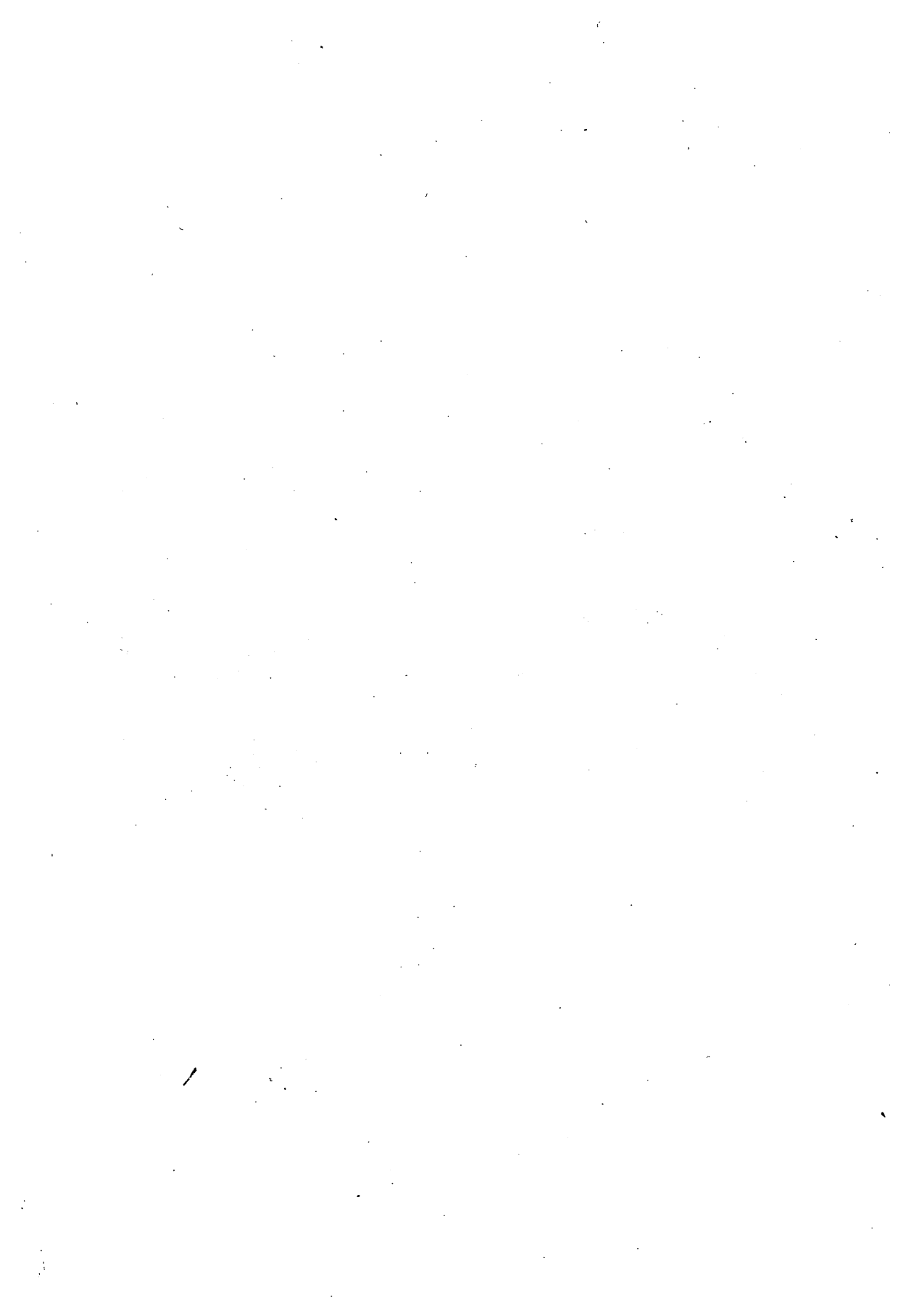
LA SYSTEME ELECTORALE ET LE REFERENDUM POUR  
L'ADOPTATION DE LA CONSTITUTION

En Yougoslavie la discontinuité dans le domaine du système électoral a débuté par la promulgation de la Constitution de 1974. Le principe des élections directes est remplacé par le système de délégation.

Les changements de la Constitution actuels dans le système électoral partiellement vont dans le sens contraire surtout par la réstitution des élections directes et partiellement ils essayent de simplifier la procédure complexe des élections. Contre la ratification de l'idée de la délégation on redonnerait aux élections leur fonction élémentaire: la légitimité démocratique du pouvoir public.

La réforme du système électoral est restée incomplète. Les élections directes ne sont pas établies comme forme exclusive de l'élection des délégués. C'est pourquoi qu'ils auront plus grande importance pour la Constitution des corps représentatifs locaux. Deuxièmement, la nomination indirecte des candidats de la part des citoyens eux-mêmes n'est que partiellement acceptée. Les travailleurs et les citoyens et leurs délégations sont des porteurs des droits de la proposition, mais lors de la détermination des candidats ils ne participent que de manière établie par la loi. Pratiquement la plus grande partie des changements se rapportent à l'élargissement de la base électoral pour les conseils du travail associé à l'introduction limitée des élections directes à la règle que lors de la candidature il faut obligatoirement proposer un plus grand nombre des candidats que le nombre de ceux qui doivent être élus. Les solutions de principe qui devraient provenir des élections directes ne sont pas réalisées jusqu'au bout surtout quand il s'agit de la nature du mandat de délégué.

Le référendum constituant dans la RS de Serbie n'est prévu que dans le cas du blocus constituant mais on devait l'accepter comme le processus régulier de l'adaptation de la vérification de la Constitution de la RSFY et des Constitutions de républiques. Deux sortes de vérifications sont possibles: la vérification obligatoire et facultative. En principe la première serait applicable pour la vérification complète de la Constitution et l'autre lors des changements constitutifs parcellaires. La vérification facultative constituante pourrait être aussi combinée avec l'initiative populaire.



## PRAVOSUDNI SISTEM U SRBIJI I ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA

Naslov sadrži dve veoma široke teme. Svaka bi zahtevala čitave studije. One će, međutim, biti tretirane onoliko koliko su predmet ustavnih amandmana na Ustav SR Srbije i Ustav SFRJ, tj. amandmana o kojima se sada vodi javna diskusija. Odmah valja istaći da, u pogledu obeju tema, sadašnji amandmani na oba pomenuta ustava ne vrše korenite reforme, već samo otklanjaju neke očite slabosti u pravosudnom sistemu SR Srbije, odnosno u zaštiti prava građana u SFRJ. Osnovna novina u pravosudnom sistemu u SR Srbiji je da se predviđa određena kontrolno-usmeravajuća uloga Vrhovnog suda Srbije u odnosu na sudove u autonomnim pokrajinama a što se tiče zaštite prava građana je novina u tome da se predviđa zaštita takvih prava i pred Saveznim sudom.

### I.

Činjenica je da u SR Srbiji danas imamo tri potpuno odvojena i nezavisna vrhovna suda. Vrhovni sud Srbije je to samo po pozivu. U stvari, to je vrhovni sud za teritoriju SR Srbije van teritorije autonomnih pokrajina, koja nije ustavno konstituisana. Vojvodina je skoro od Oslobođenja imala svoj vrhovni sud. Ustav SR Srbije iz 1963. godine ukida vrhovne sudove pokrajina i formira Odeljenja Vrhovnog suda Srbije na Novom Sadu i Odeljenje u Prištini. Ona vrše poslove iz nadležnosti Vrhovnog suda Srbije na teritoriji autonomne pokrajine, biraju ih pokrajinske skupštine i njima podnose izveštaj o svom radu (čl. 226–228). U istom smislu Ustav SFRJ iz 1963. godine poznaje samo republičke vrhovne sudove (čl. 239). Amandmanom V na Ustav SR Srbije od 29. I. 1969. godine ponovo su uspostavljeni vrhovni sudovi autonomnih pokrajina, koji na svojoj teritoriji vrše sva prava i dužnosti republičkog vrhovnog suda. Ovakvo stanje preuzima i dosta nezgrapno formuliše Ustav SR Srbije od 25. II. 1974. godine (čl. 422) a to potvrđuje i Zakon o redovnim sudovima SR Srbije ("Službeni glasnik SR Srbije" br. 52/74). Vrhovni sudovi autonomnih pokrajina su ravnopravni sa republičkim vrhovnim sudovima, pa i Vrhovnim sudom Srbije.

Takav rang vrhovnih sudova autonomnih pokrajina, pa i njihov odnos prema Vrhovnom sudu Srbije razumljiv je kada se radi o primeni saveznih propisa. Pošto Savezni sud vrši usmeravajućo-kontrolnu funkciju kod primene saveznih propisa u smislu čl. 369. tač. 1., 4. i 5. Ustava SFRJ, to bi nadležnost Vrhovnog suda Srbije nad sudovima u autonomnim pokrajinama nužno vodila uvođenju jednog stepena više u pravosuđu (bilo u vidu instance ili kontrolno-usmeravajuće funkcije), što je potpuno nepotrebno. Zato je potpuno razumljivo, što Ustav SFRJ iz 1974. godine (čl. 369), kao i osnovni procesni zakoni, kao što su Zakon o krivičnom postupku, Zakon o parničnom postupku i Zakon o upravnim sporovima, svi objavljeni u "Službenom listu SFRJ" br. 4/77. polaze od jednakosti vrhovnih sudova autonomnih pokrajina i republičkih vrhovnih sudova. Jer u svim slučajevima nadležnosti Saveznog suda radi se o saveznim propisima, kao što su propisi o jedinstvenom jugoslovenskom tržištu, o podizanju vanrednih pravnih sredstava protiv odluka nižih sudova zbog povrede saveznih propisa i suđenje u poslednjoj instanci kad se radi o smrtnoj kazni za dela predviđena saveznim propisima. Dakle, takva nadležnost Saveznog suda odgovara ustavnom načelu o jedinstvu zakonodavne i sudske funkcije (čl. 217. Ustava SFRJ). Shodno tom načelu, republički vrhovni sudovi su najviši sudovi u zemlji kad se radi o povredi republičkog zakonodavstva, pri čemu je, kao u čl. 410. stav 2. Zakona o parničnom postupku, prevaga data materijalnom pravu, tj. najčešće republičkom dok su osnovni procesni zakoni saveznog značaja. Takođe i vrhovni sudovi autonomnih pokrajina su najviši sudovi u okviru zakonodavne nadležnosti autonomnih pokrajina.

Uprkos jasnom principu o jedinstvu zakonodavne i sudske funkcije, od autonomnih pokrajina je osporavana zakonodavna funkcija SR Srbiji, jer je izvršna i sudska bila izuzeta iz nadležnosti republičkih organa. Naime, osnovni savezni procesni zakoni su tumačeni najšire, tj. kao da oni uređuju odnose i u SR Srbiji kad se radi o povredi republičkih zakona koji se jedinstveno primenjuju na celoj teritoriji SR Srbije. Jer, ako je federacija nadležna da uređuje osnovne procesne odnose, to ne znači da je ona nadležna da uređuje osnovne procesne odnose, to ne znači da je ona nadležna da uređuje nadležnost i funkcionisanje sudova u republikama, kao što se to iz navedenih zakona uzima a posebno odnos Vrhovnog suda Srbije i vrhovnih sudova autonomnih pokrajina. Na ovo ukazuje zahtev Skupštine SR Srbije od 22. III. 1988. za izmenu i dopunu Zakon o krivičnom postupku, tako što bi se u čl. 418. stav 2. reči "republičkim, odnosno pokrajinskim" zamenile formulacijom "republičkim zakonom, a pokrajinskim saglasno Ustavu SR Srbije". Predlog ima širi principijelni značaj i za druge savezne procesne zakone. Naime, to bi se postiglo i tumačenjem da odredbe o nadležnosti sudova imaju značaj samo kad se radi o saveznim propisima, dok SR Srbija ima urediti pitanja o nadležnosti sudova kad se radi o republičkim zakonima koji se jedinstveno primenjuju na celoj teritoriji Republike.

Iz napred navedenih razloga potpuno je neshvatljiva odredba čl. 423. Ustava SR Srbije iz 1974. godine. Prvo, koji je razlog da se samo kod SR Srbije odstupi od načela jedinstva zakonodavne i sudske funkcije i da se umesto kontrolno-usmeravajuće funkcije Vrhovnog suda Srbije predvidi formiranje posebnih veća sastavljenih od jednakog broja sudija Vrhovnog suda Srbije i vrhovnih sudova autonomnih pokrajina radi obezbeđenja jedinstvene primene republičkih propisa u smislu čl. 300. Ustava SR Srbije. To je taj "partnerski odnos", koji je tražen i kod donošenja zakona, kao i ustava SR Srbije, pa je SR Srbija kao republika fikcija, a u stvari, federacija ili konfederacija, ili bolje reći nešto što je veoma teško pravno definisati. Drugo, što se iz samog propisa ne vidi kako će se obezbeđivati ta jedinstvena primena.

Ovakvo rešenje u Ustavu SR Srbije protivno je načelu o jedinstvu zakonodavne i sudske funkcije (čl. 217. Ustava SFRJ i čl. 241. Ustava SR Srbije) i ustavnom načelu o pravu na jednaku zaštitu prava pred sudom i drugim državnim organima iz čl. 180. stav 1. Ustava SFRJ. Zato Amandman XL na Ustav SR Srbije predviđa: "Vrhovni sud Srbije odlučuje, pod uslovima i na način utvrđen zakonom, o vanrednompravnom sredstvu protiv pravosnažne odluke redovnog suda u autonomnoj pokrajini, zbog povrede republičkog zakona koji se primenjuje na celoj teritoriji Republike".

Ustavne komisije obe SAP predlažu da Vrhovni sud Srbije odlučuje u navedenim granicama samo o zahtevu za zaštitu zakonitosti i samo ukoliko je takav zahtev vrhovni sud pokrajine odbio.

U vezi sa ovim predlozima postavljaju se tri pitanja.

Prvo, da se ovlašćenje Vrhovnog suda Srbije da vrši usmeravajuću sudsku funkciju u granicama zakonodavne nadležnosti SR Srbije iz čl. 300. Ustava SR Srbije do sada neosnovano osporavalo. Jer, ako su vrhovni sudovi autonomnih pokrajina najviši sudovi u okviru zakonodavne nadležnosti pokrajina, zašto to ne bi bio i Vrhovni sud Srbije u okviru odgovarajuće zakonodavne nadležnosti. Argumenti protiv nisu na pravnom, već na političkom terenu, tj. na terenu da se pokrajine, uprkos svog naziva, tretiraju kao samstalne države. Uvažavanjem principa o jedinstvu zakonodavne i sudske funkcije i za SR Srbiju, postiže se ostvarenje i načela o pravu na jednaku zaštitu prava građana pred sudom.

Drugo, to je pitanje o tome da li je predlogom amandamana određena široka usmeravajuća kontrola Vrhovnog suda Srbije. Predlog amandamana sadrži maksimalni obim te kontrole, jer se zakoni moraju zasnivati na ovom ustavnom ovlašćenju. Odmah treba uočiti da je predlagač koristio jedno od sredstava koje u vršenju ove funkcije ima Savezni sud, a naime, da preduzima vanredna pravna sredstva iz čl. 369. tač. 4. Ustava SFRJ. Očito je, da se pod tim razumeju vanredni pravni lekovi predviđeni u citiranim osnovnim procesnim zakonima. Predlagač ustavnog amandamana na Ustav SR Srbije nije predvideo da Vrhovni sud Srbije sudi u poslednjoj instanci kad je smrtna kazna izrečena zbog povrede republičkog zakona, kao što je npr. krivični zakon, već se je kretao ispod slične funkcije Saveznog suda.

Treće, koja vanredna pravna sredstva, odnosno vanredne pravne lekove, pod kojim uslovima i u kojim slučajevima, odnosno zbog povrede kojih republičkih zakona će moći da se apeluje na Vrhovni sud Srbije treba da bude predmet posebnih republičkih zakona. To može biti zakon o sudovima ili Vrhovnom sudu, kao i u zakonima kojima se uređuju određena pitanja. Iz citiranih saveznih procesnih zakona vidimo da Savezni sud ne odlučuje o svim vanrednim pravnim lekovima, već samo o nekima i pod uslovima koji su zakonom, a ne u Ustavu SFRJ, određeni.

## II.

Za slobode i prava čoveka i građanina proklamovane Ustavom SFRJ (čl. 153—203), po izričitoj ustavnoj odredbi, obezbeđuje se sudska zaštita (čl. 203. stav 4. Ustava SFRJ). Da li je to zaista tako? Neka prava i slobode štite se putem krivičnopravnih sankcija, dok su neka od njih putem određenih zakona formirana kao lična (subjektivna) prava. Tada su ona predmet krivičnopravne, građanskopravne i upravnosudske zaštite. Ipak, ta zaštita ne obuhvata sva prava i slobode.

Opšta zaštita ustavnih sloboda i prava predviđena je samo u dva akta:

a) Zakon o upravnim sporovima ("Službeni list SFRJ", br. 4/77) predviđa zaštitu u dva slučaja: a) ako je neko ustavno pravo ili sloboda povređeno konačnim upravnim aktom, nadležni su upravni sudovi, ukoliko nije propisana druga vrsta sudske zaštite (čl. 66) i b) takođe i u slučaju da su ona povređena radnjom službenog lica u upravnom organu ili odgovornog lica u organizaciji udruženog rada, ukoliko je tom radnjom uskraćeno ili ograničeno pravo ili sloboda protivno zakonu, ako nije propisan drugi oblik zaštite (čl. 67);

b) Ustav SR Hrvatske u čl. 412. stav 1. predviđa zaštitu ovih prava i sloboda od strane ustavnog suda kada su ona povređena aktom državnog organa, a nije zakonom predviđena druga sudska zaštita.

Nije teško dokazati da veliki broj sloboda i prava nije ili je nedovoljno sudski zaštićen. Uzmimo za ilustraciju propis čl. 168. Ustava SFRJ kojim se zajemčuje pravo građana da bude obavješten o događajima u zemlji i u svetu koji su od interesa za njegov život i rad, kao i o pitanjima od interesa za zajednicu, i to istinito i objektivno. Svi mi veoma dobro znamo koliko je ovo obična ustavna proklamacija koja skoro nikog ništa ne obavezuje. Skoro svaki OOUR može da isključi javnost, olako se prograšavaju stvari tajnom, ne objavljuju se arhivi ili spisi koji moraju biti dostupni građanima itd. Ili ustavno pravo iz čl. 167. Ustava SFRJ o zborovima i javnim istupanjima, kad znamo da je ono skoro osporavano od strane društveno-političkih organizacija koje su pozvane da štite prava čovjeka i dr.

U literaturi se može pročitati da su ova prava u nas veoma razvijena i zaštićena. Često se smatra da je pravo na samoupravljanje toliko široko pravo da absorbira ili supstituiše najveći broj ovih prava i sloboda. Smatramo da je baš obrnuto. Potpuna i efikasna zaštita ovih prava i sloboda jeste uslov da se ostvari i razvija samoupravljanje u nas. Samoupravljati može samo čovek koji je slobodan. Predlog Amandmana XXXVI tač. 1. podtačka 6. na Ustav SFRJ predviđa novu nadležnost Saveznog suda, a naime, da taj sud odlučuje, kad je to utvrđeno saveznim zakonom, o povredi sloboda i prava čovjeka i građanina utvrđenih Ustavom SFRJ.

U obrazloženju ovog predloga amandmana kaže se, da je intencija ove odredbe, da se za određena osnovna prava i slobode garantovana Ustavom SFRJ, koja se štite u postupku pred sudovima, zaštita može ostvarivati i kod Saveznog suda, kako bi se obezbedilo jedinstveno ostvarivanje ovih prava i sloboda na teritoriji SFRJ. Bez takve zaštite, ustavna prava i slobode će biti prazna proklamacija ili polovična prava i slobode. Zaštita od strane Saveznog suda obezbedila bi stvarno i jedinstveno uživanje i vršenje ovih prava i sloboda.

U toku diskusije istaknuto je da Savezni sud treba da štiti i slobode i prava iz međunarodnih ugovora, ukoliko nisu potpuno pretočeni u naše ustavne ili zakonske odredbe, kako bi se jedinstveno proveo u praksi propis čl. 210. stav 2. Ustava SFRJ: "Sudovi neposredno primenjuju međunarodne ugovore koji su objavljeni". Kada se radi o ovim pravima i slobodama, onda se kao neposredni subjekt pred međunarodnom zajednicom pojavljuje federacija, pa je u vezi s tim i eventualna funkcija Saveznog suda.

## LE SYSTEME DE LA JURIDICTION DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE LA SERBIE ET LA PROTECTION DES DROITS DES CITOYENS

Ces deux très larges thèmes sont le sujet des considérations seulement dans telle mesure où elles sont la partie intégrante des présents amendements sur la Constitution de la RS de Serbie et sur la Constitution de la RSFY.

De cet aspect, la question sur le système de la juridiction de la République Socialiste de Serbie en est réduite au problème des rapports de la Cour suprême de la Serbie et des Cours dans les Provinces autonomes c'est-à-dire la Serbie doit avoir, dans la personne de sa Cour suprême, un certain contrôle judiciaire (souveraineté judiciaire) à l'égard de l'application des Lois de République celles-ci étant appliquées uniquement sur tout le territoire de la RS de Serbie c'est-à-dire dans le cadre de sa souveraineté législative.

Le présent état constitutionnel, en conformité avec l'unité de la fonction judiciaire et législative (article 217 de la Constitution de la RSF de la Yougoslavie) et du droit constitutionnel sur la même protection de ses droits (article 180 alinéa 1 de la Constitution de la RSFY) assure une telle (judiciaire) souveraineté aux Provinces autonomes socialistes, aux Républiques socialistes et même à la Fédération, car leurs Cours suprêmes sont la dernière instance judiciaire, lors de l'application des règlements de la communauté socio-politique en question. C'est l'article 423 de la Constitution de la Serbie qui prévoit une grave divergence entre la fonction législative et la fonction judiciaire car au lieu du contrôle correspondant de la Cour suprême celui-ci prévoit aussi la formation des conseils spéciaux composés d'un nombre égal des juges de la Cour suprême de la Serbie et des Cours suprêmes des Provinces autonomes mais sans aucune autorisation déterminée. Ce maquement de la Constitution précédente doit être corrigé par l'amendement XL sur la Constitution de la RS de Serbie qui prévoit: "La Cour suprême de la Serbie décide, sous les conditions et à la manière prévue par la Loi, sur le moyen de recours extraordinaire contre la décision valide du tribunal de droit commun dans la Province autonome, quand il s'agit de la violation de la Loi de République qui est applicable sur tout le territoire de la République."

Quant à la protection des droits des citoyens il faut souligner la protection judiciaire insuffisante des droits et des libertés constitutionnels.

L'amendement XXXVI alinéa 1 point 6 sur la Constitution de la RSFY prévoit la nouvelle compétence du Tribunal fédéral, c'est-à-dire que ce Tribunal prend la décision, dans le cas prévu par la Loi fédérale lorsqu'il s'agit de la violation des libertés et des droits de l'homme et du citoyen établis par la Constitution de la RSFY.





## INSTRUMENTALNI OBLICI OSTVARIVANJA MEĐUNARODNE SARADNJE REPUBLIKA I POKRAJINA

### I.

Predmet nacrta amandmana XXXIII na Ustav SR Srbije je materija u kojoj se na živ i dijalektički način susreću i prepliću unutrašnje i međunarodno pravo. Otuda i potreba da se ostvarivanje međunarodne saradnje, posebno njenih instrumentalnih dimenzija, osvetli i sa stanovišta međunarodnih standarda izgrađenih kako jus scriptum-om tako i pozitivnom praksom. Pravna značenja saradnje sa drugim državama i organizacijama svoju osnovnu supstancu nalaze upravo u instrumentalnim oblicima ostvarivanja te saradnje, budući da nomenklatura i sadržaj tih oblika govore u kojoj su meri republike i pokrajine nadležne da preuzimaju obaveze u međunarodnoj saradnji.

Ratio legis amandmana XXXIII u osnovi se izražava i u uvodnom delu nacrta amandmana XXX i nacrtu amandmana XXXV.

### II.

Ustavi nekih federativnih država<sup>1)</sup> predviđaju da federalne jedinice mogu, pod izvesnim uslovima, sklapati sporazume sa stranim entitetima. Recimo, Ustav SAD predviđa u stavu 3. člana I(10) da države—članice mogu sklapati sporazume (agreements) ili pogodbe (compacts) sa drugom državom—članicom ili stranom silom. Članom 9. Ustava Švajcarske ustanovljeno je pravo kantona da zaključuju ugovore sa stranim državama u vezi sa pitanjima javne privrede, graničnih odnosa i policije. Osnovni zakon SR Nemačke dopušta pokrajinama da zaključuju ugovore sa stranim državama u okvirima svoje zakonodavne nadležnosti, pod uslovom da dobiju pristanak federalne vlade. Član 80. Ustava SSSR-a od 1977. izričito predviđa pravo republika da stupaju u međunarodne odnose sa drugim državama, da zaključuju međunarodne ugovore i razmenjuju diplomatske i konzularne predstavnike, da učestvuju u radu međunarodnih organizacija, Ustav SFRJ od 1974. predviđa, u članu 281, stav 7, da federacija preko saveznih organa, između ostalog, "zaključuje, ratifikuje i obezbeđuje izvršavanje međunarodnih ugovora..." (član 271, stavovi 2, 3) ustanovljava da "Republike i autonomne pokrajine ostvaruju saradnju sa organima i organizacijama drugih država i međunarodnim organizacijama, u okviru utvrđene spoljne politike

Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora. Opštine, organizacije udruženog rada i druge samoupravne organizacije i zajednice ostvaruju saradnju sa odgovarajućim stranim organima i organizacijama i međunarodnim organizacijama i teritorijalnim jedinicama stranih država, u okviru utvrđene spoljne politike SFRJ i međunarodnih ugovora." Ustav SR Hrvatske kaže (u članu 350/5 da Sabor SR Hrvatske "ratificira ugovore koje Socijalistička Republika Hrvatska zaključuje, u skladu s utvrđenom spoljnom politikom i međunarodnim ugovorima Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, s organima i organizacijama drugih država te s međunarodnim organizacijama". Ustav SAP Kosova utvrđuje da Skupština SAP Kosova, kao osnovni nosilac prava i dužnosti Pokrajine, "... ratifikuje ugovore koje Pokrajina zaključuje sa organima i organizacijama stranih država i međunarodnim organima i organizacijama, u okviru utvrđene spoljne politike Socijalističke Federativne republike Jugoslavije i međunarodnih ugovora".

Zakon o zaključivanju i izvršavanju međunarodnih ugovora SFRJ od 1978. zadovoljava se formulacijom po kojoj "Međunarodne ugovore zaključuju nadležni organi Federacije" (član 1), ne pominjući mogućnost da republike i pokrajine sklapaju sporazume sa stranim entitetima.

Oslanjajući se na odgovarajuće ustavne propise,<sup>2)</sup> federalne jedinice su se upuštale u relativno zamašne aktivnosti na međunarodnom planu. Neke federalne jedinice (Kvebek i Novi Brunsvik) članice su međunarodne organizacije "Agence de Cooperation culturelle et technique des payes francophones", u kojoj imaju status "gouvernement participant". Ukrajina i Beloruija su originerne članice OUN, članice Statuta Međunarodnog suda pravde, Međunarodne agencije za atomsku energiju, Univerzalne poštanske unije, Međunarodne unije za telekomunikacije i Svetske meteorološke organizacije. Prema podacima OUR, Belorusija je ratifikovala 35 konvencija, a Ukrajina 43.<sup>3)</sup>

Sudeći po brojevanim pokazateljima, među najaktivnijim federalnim jedinicama su švajcarski kantoni, američke i kanaadske federalne jedinice. Craen navodi da su kantoni zaključili preko 100 međunarodnih sporazum.<sup>4)</sup> Zapaža se, međutim, da je u periodu od kraja prvog svetskog rata pa naovamo broj zaključenih sporazuma beležio nagli pad, što je dalo povoda argumentovanom sudu da je ugovorna aktivnost kantona atrofirala.<sup>5)</sup> O ugovornoj aktivnosti kanadskih i, naročito, američkih federiranih jedinica nema egzaktnih službenih pokazatelja. Stoga se pisci uglavnom oslanjaju na studije koje su obrađivale pitanje ugovorne sposobnosti federalnih jedinica, među kojima se sistematičnošću izdvaja studija R. Swansona. Iz te studije proizilazi da su američke države zaključile preko 760 transgraničnih "interactions", pod kojima se podrazumevaju "operativni procesi u kojima postoji direktna komunikacija između države i provincijskih službi..."<sup>6)</sup> Kanadske provincije su, takođe zaključile veći broj sporazuma, i to uglavnom sa susednim američkim državama—članicama. Navodi se oko 170 sporazuma, od kojih je veći deo neformalnog karaktera. Od kanadskih provincija Kvebek ispoljava najviše ambicije da nastupa na širem međunarodnom planu, što svakako valja dovesti u vezu sa političkim kontroverzama između Kwebeka i federalne kanadske vlade o karakteru odnosa unutar federacije i nejasnog rešenja koje u tom pogledu usvaja ustav.

Sa izuzetkom Ukrajine i Belorusije, ugovorna aktivnost sovjetskih republika je, i pored širokih formalnih ovlašćenja, zanemarljiva.<sup>7)</sup>

Iako o sporazumima zaključenim od strane jugoslovenskih republika i pokrajina ne postoji službena evidencija, može se zaključiti da su naše repulike i pokrajine, oslanjajući se na član 271. Ustava, razvile široku ugovornu aktivnost.<sup>8)</sup>

Da bi se sa stanovišta međunarodnog prava definisala priroda ugovorne aktivnosti federalnih jedinica, nephodno je odgovoriti na dva pitanja: a) da li sporazumi koje skla-

paju federalne jedinice predstavljaju ugovore međunarodnog javnog prava *stricto sensu*; i b) da li odgovarajuće pravo sklapanja sporazuma predstavlja ugovornu sposobnost u smislu međunarodnog javnog prava?

Što se prvog pitanja tiče, valja istaći da Konvencija o ugovornom pravu (1969) definiše međunarodni ugovor kao "međunarodni sporazum zaključen u pismenom obliku između država i koji je regulisan međunarodnim pravom, bilo da je uobličen u jednom jedinstvenom instrumentu, ili u dva ili više međusobno povezanih instrumenata, bez obzira na njihov poseban naziv". Za svrhe predmeta o kome raspravljamo od značaja su dva elementa definicije: 1) da je ugovor sporazum između država; i, 2) da je sporazum regulisan međunarodnim pravom.

U odnosu na prvi element, smatramo da; bez obzira na izvesne kontraverze o konstitutivnim elementima države, federalne jedinice ne poseduju kvalitativna obeležja na osnovu kojih bi ozbiljnije pretendovale na status države u smislu međunarodnog prava.<sup>9)</sup> Konvencija o ugovornom pravu, kako proizilazi iz komentara člana 5. konačnog nacrta, termin "država" upotrebljava u smislu u kome taj termin upotrebljavaju Povelja OUN, Statut Međunarodnog suda pravde, Ženevske konvencije o pravu mora, Bečka konvencija o diplomatskim odnosima, tj. cilja na državu kao subjekta međunarodnog prava. Iako nijedan od ovih akata ne daje definiciju države, njihova sadržina ne ostavlja ni senku sumnje da federalne jedinice nisu entiteti koje obuhvata termin "država" upotrebljen u tim aktima. Recimo, federalne jedinice ne mogu biti članice Ujedinjenih nacija, ne poseduju pamičnu sposobnost pred Međunarodnim sudom pravde, niti su strane ugovornice konvencija zaključenih pod okriljem OUN. Na Konferenciji o ugovornom pravu značajnom većinom glasova odbijen je predlog Komisije za međunarodno pravo da se drugi stav člana 5 (član 6. Konvencije) posveti ugovornoj sposobnosti federalnih jedinica.<sup>10)</sup> Pri tom primeri Ukrajine i Belorusije nisu od uticaja, jer to su izuzeci zasnovani na rezonovanjima koja ulaze u domen političke kombinatorike a ne prava.<sup>11)</sup> Kako nije država u smislu međunarodnog prava, to federalna jedinica na osnovu Konvencije ne može biti strana ugovornica međunarodnog ugovora, budući da se strana ugovornica definiše kao "država koja je pristala da bude vezana ugovorom..." (član 2, stav g).

Cinjenica da federalna jedinica nije država u smislu međunarodnog prava ipso facto isključuje mogućnost da se sporazumi koje sklapaju federalne jedinice regulišu pravilima međunarodnog prava. To otvara dvojaku mogućnost: da se sporazumi koje sklapaju federalne jedinice kvalifikuju kao akti neregulisani pravom, akti u pravnom vakuumu<sup>12)</sup>, ili da se podvrgnu nekom drugom kompleksu pravnih pravila.<sup>13)</sup> Sporazumi koje zaključuje federalne jedinice ne mogu da se registruju kod Sekretarijata OUN.<sup>14)</sup> Sporovi koji iskrsnu povodom eventualne primene i tumačenja takvih sporazuma ne mogu da se rešavaju pred Međunarodnim sudom pravde, jer federalne jedinice ne raspolazu pamičnom sposobnošću.

Ugovorna sposobnost u međunarodnom pravu ne može se shvatiti kao tehnički pojam, s obzirom na to što u decentralizovanom poretku kakav je međunarodni poredak subjekti toga poretka, sklapajući međunarodne ugovore, recipročno ograničavaju svoja prava i ustanovljavaju obaveze i tako postavljaju temelje međunarodnog poretka.<sup>15)</sup> Stoga se ugovoru i priznaje svojstvo formalnog izvora međunarodnog prava. U autonomnom pravu kakvo je nesumnjivo međunarodno pravo, ugovorna sposobnost je i funkcija i konstitutivni element subjektiviteta. Imajući u vidu tu okolnost, teško bismo ugovornu aktivnost federalnih jedinica mogli kvalifikovati kao ugovornu sposobnost. Kao element subjektiviteta, ugovorna sposobnost je u tesnoj, organskoj vezi sa međunarodnom odgovornošću

za neizvršenje ugovora. U tom pogledu gotovo je jednodušno shvatanje da je federacija u tom slučaju odgovorna na međunarodnom planu.

### III.

Nacrt amandmana XXXIII je u organskoj vezi sa nacrtom amandmana XXIX na Ustav SFRJ.

Nacrt amandmana XXIX polazi od premise da je pravo i dužnost organa Federacije, na osnovu člana 281. Ustava SFRJ, da utvrđuju spoljnu politiku SFRJ i da se staraju o njenom sprovođenju, da zaključuju, ratifikuju i obezbeđuju izvršavanje međunarodnih ugovora, da obezbeđuju izvršavanje međunarodnih obaveza SFRJ i uređuju ostvarivanje međunarodnih odnosa. Teorijski gledano, ova premisa konkretno izražava pravilo međunarodnog prava koje u federaciji vidi jedinstvenog i isključivog subjekta međunarodnog prava, originalnog tutora međunarodnih prava i obaveza. Odredbom stava 1. i 2. nacrta amandmana XXIX republike i pokrajine su kvalifikovane kao "subjekti međunarodne saradnje". Iza ove pravničke nemušte formulacije stoji, ustvari, implicitan stav da republike i pokrajine ne raspolažu međunarodnopravnim kapacitetom, da *ex iure proprio* nisu subjekti međunarodnog prava.

Ovlašćenje republika i pokrajina da "ostvaruju međunarodnu saradnju" je sa stanovništa međunarodnog prava delegirano ovlašćenje, ovlašćenje koje je savezni Ustav dodelio republikama i pokrajinama. Logika razlikovanja ustavnog položaja republike kao države u smislu unutrašnjeg prava i samoupravne demokratske društveno-političke zajednice, na jednoj strani, i autonomne pokrajine kao samoupravne demokratske društveno-političke zajednice, s druge strane, sugerise potrebu definisanja i razlike u sferi ostvarivanja međunarodne saradnje.

U povlačenju demarkacione linije između republika i pokrajina je i ratio formulisanja amandmana XXIX. No, ta linija nije jasno i precizno povučena. Analiza stavova 1. i 2. nacrta amandmana XXIX ukazuje na element horizontalnog kontakta (dok stav 1. predviđa da republike ostvaruju saradnju, inter alia, sa "organima i organizacijama federalnih jedinica i drugih teritorijalnih jedinica drugih država" stav 2. kaže da tu saradnju autonomne pokrajine ostvaruju i sa "organima i organizacijama autonomnih jedinica i drugih odgovarajućih teritorijalnih jedinica stranih država") kao na jedinu prepoznatljivu razliku, izraženu u pravnički nejasnom i nerazumljivom razlikovanju "drugih država" i "stranih država".

Nacrt amandmana XXXIII reguliše istraživanje međunarodne saradnje SR Srbije u dvostrukom smislu:

- i) materijalnu – kroz definisanje pitanja u kojima se jedinstveno ostvaruje međunarodna saradnja Republike kao celine, i,
- ii) formalnu - kroz odredbu o jedinstvenom uređivanju načina usklađivanja ostvarivanja međunarodne saradnje.

Sadržina amandmana ne uskraćuje autonomnim pokrajinama pravo da ostvaruju međunarodnu saradnju. Međunarodna saradnja pokrajina, kao i organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, je *conditio sine qua non* aktuelnog društvenog trenutka u uslovima međuzavisnosti i povezanosti sveta. No, ta saradnja ima biti koherentna i usklađena u koordinatama relevantnih političkih vrednosti i pravnih obaveza.

Pravopolitički načini amandmana XXXIII lociraju se na dva nivoa:

- a) načelnom – u tom smislu sadržina amandmana je jedna pravnotehnička razrada premise o razlici ustavne pozicije republike i pokrajine. *Ratione valore* ta razlika je

izraz opšteg ostvarivanja ustavnog položaja republika i pokrajina. In concreto od interesa je i nacrt amandmana XXXV koji predviđa da Skupština SR Srbije "kao osnovni nosilac prava i dužnosti Republike neposredno i isključivo: 1) donosi društveni i prostorni plan SR Srbije; 2) razmatra i odučuje o pitanjima ostvarivanja međunarodne saradnje Republike u oblastima utvrđenim ovim Ustavom";

b) praktičnom – na ovom nivou amandman treba da obezbedi viši stepen koordinacije i jedinstva u ostvarivanju međunarodne saradnje SR Srbije u okvirima utvrđene spoljne politike i međunarodnih obaveza SFRJ. Relevantnost ovog nivoa naglašavaju dobro poznata odstupanja SAP Kosova od ustavnih ovlašćenja i utvrđene spoljne politike u međunarodnoj delatnosti prema NR Albaniji.<sup>16)</sup>

Iz prakse ostvarivanje saradnje republika i pokrajina vidi se relativno široka nomenklatura zaključenih sporazuma: aid-memoires, saopštenja, protokoli, zapisnici, beleške, izveštaji, zajednički protokoli,<sup>17)</sup> ali se nailazi i na terminus technicus – sporazum.<sup>18)</sup> U velikoj meri slučajeva reč o aktima koji nemaju konstitutivnu snagu, već se kreću u okvirima utvrđenih pravnih obaveza SFRJ.

No, kako ima i izuzetaka koji mogu iz razloga političkog oportuniteta i očuvanja autoriteta federacije dovesti do toga da angažuju odgovornost po međunarodnom pravu, držimo za potrebno da Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije (kao i ustavi svih republika i autonomnih pokrajina) utvrde prirodu i domašaj akata koje, u ostvarivanju međunarodne saradnje, mogu preduzimati republike i dve autonomne pokrajine u sastavu SR Srbije.

Tome valja pridružiti strogu obavezu registracije takvih akata. Paradoksalno je da se ugovori koje zaključuje SFRJ obavljaju, a na osnovu člana 102. Povelje Ujedinjenih nacija i registruju u Sekretarijatu OUN, a da u SFRJ ne postoji službeno, dostupna evidencija akata koje, u ostvarivanju međunarodne saradnje, preduzimaju republike i pokrajine. Bez te evidencije sintagma "u okviru utvrđene spoljne politike i međunarodnih obaveza SFRJ" gubi pravu supstancu i smisao. Per analogiam, to važi i za Ustav SR Srbije, jer "autonomne pokrajine ostvaruju saradnju u okviru međunarodne saradnje SR Srbije".

1) Drugi utavi pak takvu mogućnost isključuju bilo izričito bilo prećutno. Ilustracije radi mogu se navesti ustavi Austrije, Nigerije, Malezije, Australije, Indije, Meksika, Venecuele.

2) Izgleda da neke federalne jedinice zaključuju sporazume protivno ustavnim propisima. Tako, austrijske pokrajine sklapaju sporazume koji imaju transnacionalni karakter, iako austrijski Ustav u članu 10/I, II/ jus tractatum rezerviše za federaciju (v. Kreča, M., *Ugovorna sposobnost država i njeno vršenje po međunarodnom pravu* (II), "Obeležja" 6/1983, str. 140).

3) List of signatures, ratifications, accessions, ST/LEG/SER. D/13, pp. 77, 83, 123, 125, 201, 291, 332, 392, 404, 407, 605, 613, 615.

4) Craen van de F., *The federated states and its treaty-making power*, Colloque les Etats fédéraux dans les relations internationales, Bruxelles, 26 et 27 février 1982, p. 44.

5) Brojka od preko stotinu ugovora vezuje se za period od 1848. Wildhaber, koji se ovim pitanjem produbljeno bavio, konstatuje da su kantoni bili aktivni u procesu ugovaranja do I svetskog

\* U radu se daje pregled novih rešenja datih posle izmena i dopuna Zakona o udruženom radu – prečišćeni tekst "Službeni list SFRJ", br. 11/88.

1) "Službeni glasnik SR Srbije", br. 30/77.

2) Kritička analiza funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, str. 78.

3) Referendum o predlogu istog akta ne može se ponoviti pre isteka propisanog roka samo ako su se na prethodnom referendumu radnici izjasnili protiv tog predloga, što znači samo u slučaju da je propisana većina radnika (ona koja je po odredbama Zakona o referendumu i drugim oblicima ličnog izjašnjavanja potrebna za donošenje odluke o tom predlogu) izrazila volju oneprihvatanju predloga. Ustavni sud Srbije IU 336/81.

rata. Pregledom ugovorne prakse došao je do zaključka da su kantoni od 1932. sklopili svega 7 sporazuma (Wildhaber L., *Treaty-making power and Constitution, An international and comparative study*, 1971, p. 317).

6) Swanson R.F., *State-provincial interactions*, 1974, p. 7.

7) Medvedović D., *O pravu sovjetskih saveznih republika da istupaju u međunarodnim odnosima*, Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu, 4/1971, str. 460.

8) Avramov, S., *Polozaj federativnih država u međunarodnoj zajednici*, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, 1-4/1983, str. 16.

9) Kreća, M., *Ugovorna sposobnost država i njeno vršenje po međunarodnom pravu*, (II), "Obeležja" 6/1983, str. 134 i dalje.

10) Paragraf 2. je odbijen sa 66:28 uz 13 uzdržanih. – UNCLT 1969, p. 15.

11) Medvedović, D., nav. delo, str. 449 i dalje. Refleksi rešenja po kome su Ukrajina i Belorusija, iako članice sovjetske federacije, članovi OUR ogledaju se i u položaju te dve republike u sistemu Ujedinjenih nacija. S obzirom na to što građani te dve republike imaju državljanstvo SSSR-a, to oni ne mogu biti birani za sudije Međunarodnog suda pravde odredbom člana 3. Statuta Suda, po kome u Sudu ne može biti više od jednog državljanina iste države.

12) Peleš A., O postupku zaključenj međunarodnih ugovora SFRJ sa posebnim osvrtom na učešće republika i pokrajina, Materijali sa savetovanja povodom 30-godišnjice Pravnog fakulteta u Sarajevu, str. 2.

13) Postoji razlika u shvatanjima koje bi norme regulisale sporazume koje zaključuju federane jedinice ako to nisu norme međunarodnog prava. Po jednjima, u takvim slučajevima relevantno je transnacionalno pravo (Jessup P., *Transnational law 1956*, pp. 2-3), a po drugima, građansko ili međunarodno privatno pravo (Gotlieb, *Canadian Treaty-Making 1968*, p. 24; Lisztyn O., *RdC 1968*, vol. 125, p. 29).

14) Član 102. Povelje predviđa registraciju ugovora i međunarodnih sporazuma "koji zaključuju neki član Ujedinjenih nacija posle stupanja na snagu Povelje". Dakle, pravni osnov za registraciju sporazuma imaju samo dve federalne jedinice – Ukrajina i Belorusija.

15) Kreća, M., *Ugovorna sposobnost i njeno vršenje po međunarodnom pravu* (I), "Obeležja" 5/1983, str. 31 i dalje.

16) V. detaljno, S. Đorđević, Republike i pokrajine u međunarodnim odnosima jugoslovenske federacije, 1985, str. 180-189.

17) S. Đorđević, op. cit., str. 205 i dalje; M. Baletić, Učešće socijalističkih autonomnih pokrajina u zaključivanju međunarodnih ugovora SFRJ, magistarski rad, Pravni fakultet u Beogradu, 1977.

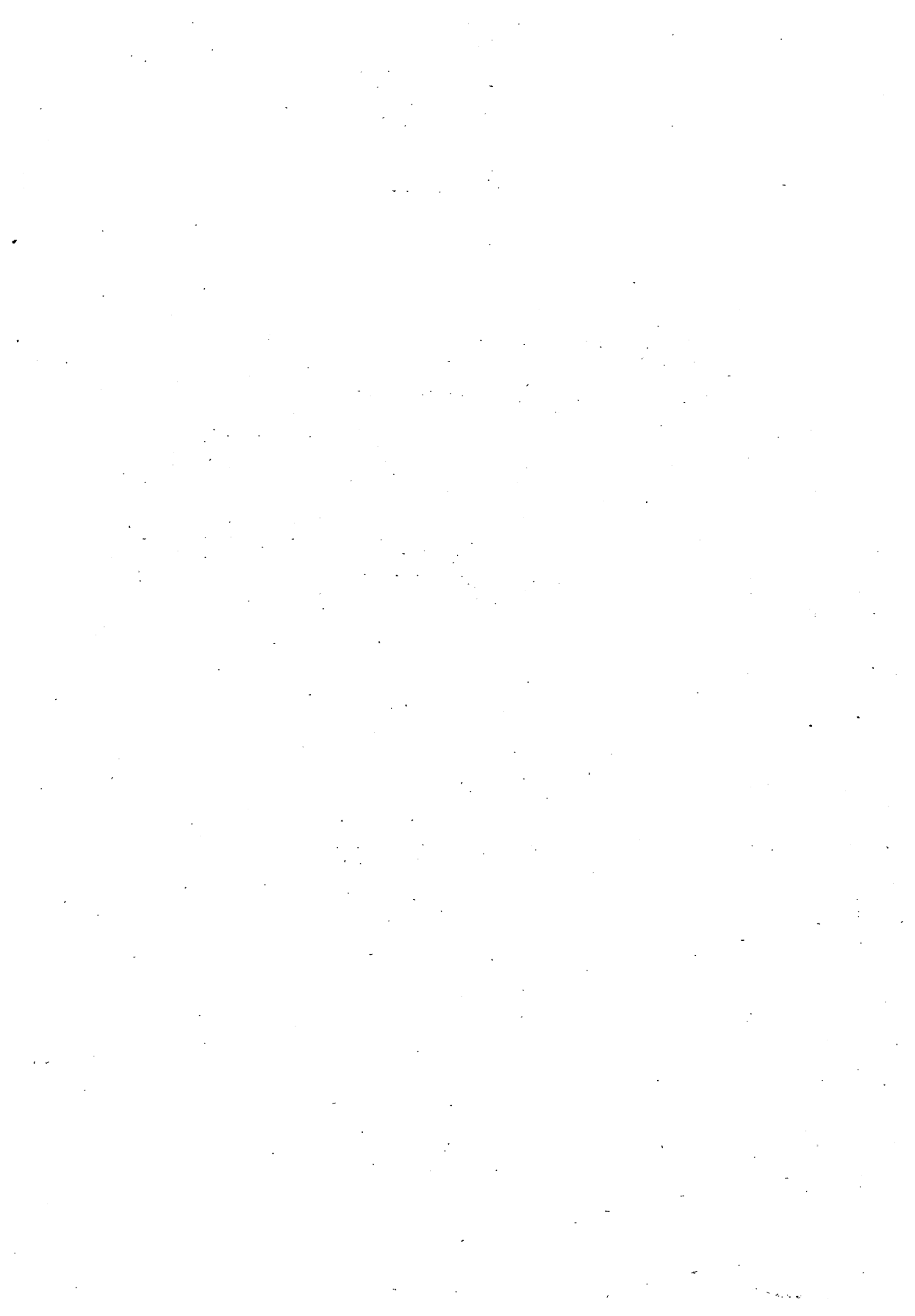
18) M. Baletić, op. cit., str. 96 i dalje.

Dr MILENKO KREČA, professeur

### FORMES INSTRUMENTALES DE LA REALISATION DE LA COLLABORATION INTERNATIONALE DES REPUBLIQUES ET DES PROVINCES

Dans ce travail l'auteur examine les formes instrumentales de la réalisation de la collaboration internationale parmi les Républiques et les Provinces autonomes dans le cadre de l'Esquisse de l'amendement XXXIII sur la Constitution de la RS de Serbie. L'auteur prend d'abord en considération les Constitutions des pays étrangers qui prévoient la possibilité aux unités fédérales de conclure les contrats avec les autres sujets. Son attitude est que les membres de la Fédération n'ont pas les attributs de l'Etat dans le sens du droit international public et que les documents qu'elles concluent ne peuvent pas être pris comme contrats internationaux.

Quand il s'agit de notre droit, l'auteur est d'avis que la Constitution de la Yougoslavie et la Constitution de la RS de Serbie doivent de plus préciser la nature et la portée des documents qu'entreprennent les deux Provinces autonomes dans la réalisation de la collaboration internationale. Comme suite à tout cela l'auteur propose l'introduction de l'enregistrement de ces documents ainsi que l'introduction de l'évidence officielle des instruments sur la collaboration internationale des Républiques et des Provinces.





### PREDSEDNIŠTVO SR SRBIJE U USTAVNIM PROMENAMA

Predsedništvo SR Srbije je kolektivni državni šef SR Srbije. Kolektivni šef države je institucija zastupljena u većem broju socijalističkih zemalja koje su u tome, kao i u mnogo čemu drugome, sledile primer Sovjetskog Saveza i lenjinski princip kolektivnog rukovođenja. I u avnojevske Jugoslaviji je ta institucija, u formi prezidijuma narodnih skupština, postojala u razdoblju između 1946. i 1953. godine. No, taj kolektivni šef države sovjetskog tipa je, u skladu sa doktrinom jedinstva (konfuzije) vlasti, u stvari deo predstavničkog tela, njegov rukovodeći odbor, "mala skupština", koja pored funkcija karakterističnih za šefa države u sistemu podele vlasti, obavlja i poslove skupštine između dva zasedanja, a naročito donosi akte iz nadležnosti skupštine, među kojima su najznačajniji ukazi i uredbe sa zakonskom (ponekad i ustavnom) snagom, uz obavezu da ih skupštini, kada je sazove, podnese na ratifikaciju. Predsedništvo SFRJ iz aktuelnog saveznog Ustava, naprotiv, predstavlja proizvod jedne druge i drugačije ustavnopravne i politikološke koncepcije. Ono je osamostaljenije u odnosu na Skupštinu SFRJ, manji je i operativniji organ, i ishodište mu je prenačelo razlikovanja vlasti. U tom smislu ono više podseća na Direktorijum iz francuskerevolucije, koji je postojao između 1795. i 1799. godine, kao i na švajcarsko Savezno veće. Razlog ustanovljavanja Predsedništva SFRJ 1971. g. bio je pragmatičan: njime se rešavalo pitanje "političkog nasleđa" Josipa Broza Tita, budući da je na političkom vrhu zemlje zauzet stav da posle njega Jugoslavija ne treba da ima individualnog šefa države. Predsedništva republika i autonomnih pokrajina propisana su saveznim Ustavom od 1974. godine, čime se htela naglasiti njihova izraženija ili uspostavljena državnost.

Ustavom SR Srbije od 1974. godine Predsedništvo ove Republike nije dovoljno "potencirano" kao šef Republike kao celine, što je bilo otvorilo mogućnost ojačanim birokratijama srpskih pokrajina Vojvodine i Kosova da ga faktički degradiraju na položaj šefa jednog ustavnopravnog fantoma, takozvane "uže" Srbije. Gledano sa stanovišta njegove koncepcije, Predsedništvo je, u poređenju sa ostalim glavnim organima SR Srbije, pre institucija državnog autoriteta i političke koordinacije na najvišoj republičkoj razini nego organ koji donosi potpune opšte i pojedinačne pravne akte.

Njegove nadležnosti da pravosnažno odlučuje najvećma su vezane za postojanje neposredne ratne opasnosti i ratnog stanja, te s tim u vezi za područje narodne odbrane. Ono, tako, rukovodi narodnim otporom na celoj teritoriji Republike, utvrđuje plan

odbrane Republike i daje smernice: za preduzimanje mera priprema privrede i društvenih delatnosti i mobilisanje svih izvora i snaga za odbranu zemlje; za usklađivanje planova i mera društveno-političkih zajednica, organizacija udruženog rada, društveno-političkih i drugih organizacija i građana za funkcionisanje i rad u slučaju neposredne ratne opasnosti i u ratu i obezbeđuje sprovođenje mera pripravnosti (čl. 360. Ustava SR Srbije). Najjaču pravnu snagu među njegovim aktima u ovoj oblasti imaju uredbe sa zakonskom snagom, koje se mogu donositi u slučaju neposredne ratne opasnosti i za vreme ratnog stanja, i kojima se čak privremeno mogu obustavljati pojedine odredbe republičkog Ustava (čl. 361. st. 1–4. tog Ustava). Pod vladavinom tih vanrednih okolnosti, Predsedništvu pripadaju i ovlašćenja Skupštine SR Srbije prema članovima republičkog Izvršnog veća, funkcionerima Republike i delegatima u Skupštini SR Srbije (čl. 362. Ustava SR Srbije). Valja posebno istaći, da nadležnosti Predsedništva u sferi narodne odbrane nisu Ustavom taksativno nabrojane: zakon ga može ovlastiti da obavlja i druge poslove iz te oblasti (čl. 361. st. 5. Ustava Republike).

Među njegove potpune pravne akte dalje spadaju: davanje pomilovanja za krivična dela saglasno zakonu; proglašavanja ukazom republičkih zakona; dodeljivanje republičkih odlikovanja. Tu još spada i odlučivanje o prijemu stranih delegacija koje posećuju Republiku i određivanje delegacija koje kao njeni predstavnici posećuju druge zemlje (čl. 359. Ustava SR Srbije). Stiče se utisak da Predsedništvo nije dovoljno koristilo ovu poslednju nadležnost, s obzirom na neometano cirkulisanje raznih stranih zvaničnika i "poluzvaničnika" po teritoriji Pokrajine Kosovo. Nedovoljno je rasvetljena pravna priroda stavova Predsedništva iz čl. 363. i 373. Ustava SR Srbije. Po načelu optimalnog ostvarenja norme, koje je jedno načelo tumačenja ustava, te stavove treba smatrati potpunim pravnim aktima, s tim što njihova povreda ne povlači samo pravnu, već i političku odgovornost.

Osnovni cilj ustavnih promena u SR Srbiji koje je u formi Nacrta amandmana IX–XLI na Ustav SR Srbije 25. jula 1988. godine utvrdila Skupština SR Srbije, je uspostavljanje državnosti SR Srbije na celoj njenoj teritoriji, što je neophodan uslov za slamanje kontrarevolucije na Kosovu i Metohiji i političku, ekonomsku i kulturnu integraciju Srbije. Organ, pak, koji neposredno treba da obezbeđuje i garantuje tu državnost, je po Nacrtu amandmana upravo Predsedništvo SR Srbije, što je utvrđeno u nacrtu amandmana XXXVIII.

Što se narodne odbrane tiče, amandman izrično predviđa da Predsedništvo u toj oblasti vrši svoju nadležnost na celoj teritoriji Republike, mada i iz sada važećeg tekta ne proizilazi suprotno; amandmanom se, zapravo, kaže ono što se logično podrazumeva, budući da nigde u Ustavu ne stoji da Predsedništvo nije šef države Republike kao celine, dakle Republike koja obuhvata i autonomne pokrajine. *Ustav ne poznaje Srbiju bez pokrajina kao državu.* Stoga, kada Ustav postavlja Predsedništvo za državnog šefa Republike, onda se radi o celoj Republici, a kada utvrđuje njegove nadležnosti, onda se radi o nadležnosima koje važe na celoj republičkoj teritoriji; odstupanja su, naravno, moguća; ali, ona moraju biti izrično predviđena Ustavom i kao izuzeci usko tumačena.

Jedan novum predstavlja rešenje amandmana o nadležnosti Predsedništva u oblasti zaštite ustavom utvrđenog poretka (državne bezbednosti i javne bezbednosti). Po st. 1. tačke 3. amandmana, "Predsedništvo SR Srbije, u okviru prava i dužnosti Republike, razmatra stanje zaštite ustavom utvrđenog poretka (državna bezbednost) i stanje javne bezbednosti i zauzima stavove radi preduzimanja mera i usklađivanja delatnosti u ovim oblastima na teritoriji Republike". Sada važeće rešenje (čl. 363. Ustava) glasi:

"Predsedništvo SRS, u okviru prava i dužnosti Republike, razmatra stanje zaštite ustavom utvrđenog poretka (državna bezbednost) i zauzima stavove radi pokretanja inicijative za preduzimanje mera i usklađivanje delatnosti nadležnih organa u sprovođenju utvrđene politike u ovoj oblasti." U osnovi, opet se radi o preciziranju onoga što Ustav već sadrži; stvarna dopuna je samo protezanje nadležnosti Predsedništva da zauzima stavove i na oblast javne bezbednosti. Doduše, u nacrtu amandmana se izostavljaju reči "pokretanje inicijative za". Ipak, time se ništa ne menja na stvari. "Stav radi preduzimanja mera i usklađivanja delatnosti" ne mora se sadržinski razlikovati od "stava radi pokretanja inicijative za preduzimanje mera i usklađivanja delatnosti", pošto se u oba slučaja radi o aktu koji obavezuje organ kome je upućen.

Nadalje, po st. 2. tačke 3. "Kad utvrdi da to zahtevaju posebni razlozi bezbednosti Republike, u cilju suzbijanja aktivnosti usmerenih na podrivanje ili rušenje ustavom utvrđenog poretka, Predsedništvo SR Srbije može, u skladu sa republičkim zakonom, odlučiti da nadležni organ preuzme neposredno organizovanje vršenja ili vršenje određenih poslova zaštite ustavom utvrđenog poretka na celoj teritoriji ili delu teritorije Republike, uz upotrebu snaga i sredstava organa nadležnih za unutrašnje poslove sa cele teritorije Republike". Ovom odredbom se uvode ovlašćenja Predsedništva koja ono po Ustavu od 1974. nema. No, da li se njima ograničavaju ustavna prava autonomnih pokrajina, kako se to u ustavnoj raspravi moglo čuti? Nikako! Skupština SR Srbije, na osnovu ovlašćenja da zakonom jedinstveno za celu teritoriju Republike uređuje zaštitu ustavnosti utvrđenu republičkim Ustavom i zakonitosti u skladu sa tim Ustavom i republičkim zakonom (čl. 300. st. 1. tač. 1. Ustava SR Srbije), može zakonom propisati odredbu istog sadržaja. Napomenimo da po slovu saveznog Ustava Predsedništvo SFRJ nije bilo ovlašćeno da uputi jedinice savezne milicije na Kosovo i Metohiju, ali je ono to učinilo na osnovu saveznog zakona. Pitanje je ovde da li Ustav SR Srbije dopušta da se zakonom proširuje nadležnost Predsedništva, sa izuzetkom poslova iz oblasti narodne odbrane, gde takvu mogućnost Ustav izrično dopušta. Potvrđan odgovor na to pitanje mogao bi se naći u čl. 371. st. 1. Ustava, gde stoji: "Predsedništvo SRS vrši svoja prava i dužnosti na osnovu i u okviru ustava i zakona i odgovorno je za to". Ali, čak i kada bi se stalo na stanovište da je takvo proširivanje nadležnosti Predsedništva neustavno, opet gornje rešenje nacrta amandmana transmutovano u republički zakon ne bi predstavljalo sužavanje ustavnih prava pokrajina ako bi odluku o zaštiti ustavom utvrđenog poretka iz jednog takvog zakona donosilo Izvršno veće Skupštine SR Srbije, koje po Ustavu odgovara Skupštini za izvršavanje njenih zakona. Pritom za pokrajine nije od bitnog značaja da li će neku odluku donositi jedan ili drugi republički organ, Predsedništvo ili Izvršno veće. Ustavni propis da za izvršavanje i primenjivanje na teritoriji pokrajine republičkih zakona i drugih propisa koji se primenjuju na celoj teritoriji Republike odgovaraju organi u autonomnim pokrajinama (čl. 294. st. 1. Ustava Srbije), nije ovde neprebrodiva prepreka, jer već čl. 295. st. 2. ovog Ustava propisuje: "Ako organi u autonomnim pokrajinama ne izvršavaju republičke zakone i druge propise za čije su izvršavanje i primenjivanje odgovorni, Izvršno veće Skupštine Socijalističke Republike Srbije upoznaće o tome odgovarajući organ autonomne pokrajine i *preduzeće druge mere u okviru svojih prava i dužnosti.*"

Dalji novum predstavlja rešenje nacrta amandmana o nadležnosti Predsedništva u oblasti međunarodne saradnje. Po tački 4. "Predsedništvo SR Srbije razmatra stanje u ostvarivanju međunarodne saradnje Republike i zauzima stavove radi pokretanja inicijative za predlaganje mera i usklađivanje delatnosti nadležnih organa u ostvarivanju te saradnje na teritoriji Republike kao celine; utvrđuje program međunarodne saradnje i međunarodnih poseta i način njihovog ostvarivanja." Do sada ovo pitanje nije bilo dovoljno

regulisano, što je omogućavalo poznate zloupotrebe organa Pokrajine Kosovo. Novim rešenjem se stoga popunjava jedna pravna praznina, koju je stvorila blanketna norma iz čl. 271. saveznog Ustava. No, da li se tim rešenjem stvarno skućavaju prava pokrajina, ali i opština, organizacija udruženog rada i drugih samoupravnih organizacija i zajednica, koje Ustav SFRJ jednake ovlašćuje na međunarodnu saradnju? U bitnome ne. Kao što je gore pokazano, Predsedništvo SR Srbije već ima određenu nadležnost u oblasti spoljnih poslova. S druge strane, međunarodna saradnja se ne može odvojiti od narodne odbrane i državne bezbednosti. Stoga je Skupština SR Srbije, koja je već ovlašćena Ustavom Republike da uređuje pitanja iz tih oblasti za celu Srbiju, vlasna takođe da uređuje i međunarodnu saradnju sa stanovišta narodne odbrane i državne bezbednosti. Zbog toga rešenje nacrtu amandmana o međunarodnoj saradnji predstavlja opet samo preciziranje i preraspodelu nadležnosti između republičkih organa.

Ostale promene odnosno Predsedništva SR Srbije nemaju toliko političkog naboja i značaja, ali svejedno su izraz produbljenog uvida u funkcionisanje i međuzavisnost ustavnih institucija. Po tački 3. st. 1. Predsedništvo odgovara za svoj rad Skupštini SR Srbije. Skupština i po postojećim rešenjima bira i razrešava članove Predsedništva. No, sada Predsedništvo treba da se još jače uključi u skupštinski sistem, što podrazumeva i potrebu da se zakonom ta odgovornost potpunije razvije. Jačoj odgovornosti Predsedništva pred Skupštinom treba da posluži i nova dužnost Predsedništva, iz st. 2. iste tačke, da Skupštini podnosi izveštaj o svom radu. Značajno je i to, što tačka 8. predviđa da predsednika i potpredsednika Predsedništva bira Skupština, i ne više samo Predsedništvo. Time se naročito predsednik Predsedništva izdiže iznad svojih kolega. U izvesnom smislu, on dobija svojstva parlamentarnog šefa države. U tački 10. se izrično propisuje ono što je već praksa i što se podrazumeva, a naime da član Predsedništva ne može biti delegat u Skupštini SR Srbije niti izabrani ili imenovani funkcioner drugog republičkog organa.

Sve u svemu, rešenja Nacrtu amandmana na Ustav SR Srbije u tekstu koji je utvrdila Skupština SR Srbije, neophodna su i korisna. Njihov politički značaj je golem. No, strogo pravno gledano, ona ne donose bitne novine u pogledu Predsedništva SR Srbije. Ona uglavnom izrično kažu, demonstriraju ono što je u važećem Ustavu već sadržano. Stoga se u njima pre nalaze interpretativne nego konstitutivne norme. Imajući to u vidu, nužno je da se, bez obzira na ishod postupka promene Ustava Republike, donese zakon o Predsedništvu.

— Résumé —

PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE ET LES  
CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS

La Présidence de la République Socialiste de Serbie est le chef d'Etat collectif de la République Socialiste de Serbie. L'institution de la Présidence, comme chef d'Etat collectif, qui est introduite dans le système constitutionnel yougoslave en 1971 et 1974 diffère des présidiums dans les pays socialistes car ceux-ci sont éléments du système de la confusion du pouvoir, tandis que le type yougoslave de la présidence est plus près du système de la division de pouvoir et par conséquent il ressemble au Directoire de la Révolution française et au Conseil fédéral suisse. Le procès du changement de la Constitution qui, en Serbie, est administré avec le but primaire d'instituer l'étatisme de la Serbie sur tout son territoire y inclus aussi des territoires des Provinces autonomes que représente la condition préliminaire fondamentale pour étouffer la contre-révolution de Kosovo, ce procès est centré justement dans les mains de la Présidence de la RS de Serbie et ses autorisations modifiées doivent assurer dans le premier rang l'étatisme de la RS de Serbie. Ces autorisations se rapportent à la défense nationale, à la sûreté d'Etat, à la sûreté publique et à la collaboration internationale et il faut assurer dans ces domaines la primauté de la Serbie comme d'un ensemble, sur les Provinces autonomes réellement devenues indépendantes. Mais les solutions données dans l'Esquisse des amendements sur la Constitution de la RS de Serbie soulignent en principe et rendent indiscutables les compétences que la Présidence de la République possède déjà. Dans le texte l'auteur tâche de montrer et de prouver l'authenticité de cette affirmation. Il en provient que les changements proposés de la position de la Présidence contiennent beaucoup plus de normes juridiques interprétatives que constitutive. L'institution de la Présidence de la RS de Serbie est juridiquement inacharée. Pour cette raison il est nécessaire, malgré l'issue du procédé des changements de la Constitution de promulguer la loi sur la Présidence. Les autres changements de la position constitutionnelle de cet organe sont plus de la nature technico-politique que de la nature essentiellement politique. D'une part l'influence de l'Assemblée de la RS de Serbie sur la Présidence devient plus fort et de l'autre côté la position du président de la Présidence qui en quelque sorte acquise la qualité d'un chef parlementaire de l'Etat.



## DISKUSIJA

Dr SLOBODANKA STOJIČIĆ  
Red. prof. Pravnog fakulteta u Nišu

Najavila sam temu "Ustavni razvitak Srbije, 1804—1918. godine", ne sa name-rom da govorim o šest ustava Srbije (1835, 1838, 1869, 1888, 1901. i 1903. godine), koji su bili u primeni, u smislu njihove detaljne analize, nego da istaknem koliko i kako ustavno pitanje u sebi sadrži sva značajnija pitanja društveno-političkih i pravnih odnosa i ustanova i kako su rešavana ili zaobilazena na primeru jednog zaokruženog procesa us- tavnog razvitka. Namera mi je bila, da u okvirima određenog državnopravnog statusa Sr- bije, kao samoupravne kneževine Srbije od 1830. godine do sticanja nezavisnosti i neza- visne kneževine i kraljevine Srbije od 1878. godine do 1918. godine, prikazem ona reše- nja tih odnosa i ustanova koja su se i formalnopravno oblikovala kroz pojedine ustave ili ustavne zakone, ali istovremeno da prikazem i ona programska opredeljenja koja su naporima vladajućih režima zaobiđena, a u datim društveno-političkim uslovima su pru- žala perspektivu društvenog razvitka i bila osnova progresivnih društvenih snaga u njho- voj borbi za prevazilaženje društvenih protivurečnosti.

Temu sam izabrala ne samo zato da ukažem na dugu tradiciju državnosti Sr- bije, u situaciji kada se kroz pojedina savremena ustavna rešenja, a još više u njihovoj primeni, na nju atakuje i kada se predlozima za njihovu izmenu nastoji ispraviti takva situacija, ne dakle da ta državnost Srbije i ustani razvitak buržoaske Srbije u XIX i po- četkom XX veka budu argument više za zaista opravdane zahteve za promene putem amandmana na Ustav SFRJ i Ustav SR Srbije.

Isto tako, za navedenu temu nisam se odlučila zato što mi kao istoričaru nije bilo moguće sagledati mogućnosti ili opravdanost ponuđenih rešenja iz pomenutih ama- ndmana kojima se želi ispraviti nefunkcionisanje Srbije kao države na čitavoj njenoj te- ritoriji ili njihovu nedovoljnost za postizanje svih potreba našeg društvenog i političkog trenutka. Baš naprotiv, istoričarima su takve procene mnogo lakše, jer oni prvenstveno imaju upravo takav pristup ponuđenim rešenjima (razvojni, isorijski) da najpre i najbolje mogu da ocene koliko su takva rešenja na liniji progressa, koliko vuku napred i koliko će praksa pod njima omogućiti određene društvene tokove koji će biti ili ne biti osnova za dalje progresivne tokove.

Upravo zbog toga što *istorijski znači razvojno* izabrala sam da govorim o ustavnim razvoju kneževine i kraljevine Srbije, da bih na primeru jednog završenog procesa ustavnog razvitka, koji pripada tradiciji ustavnosti na ovim prostorima, ukažem, istina u jednom drugom sistemu društvenih odnosa, na pojavu stalno prisutnu, zakonu: stalno kretanje, razvitak, progresivnost u razvitku odnosa i ustanova, garancije i zaštite, stalno kretanje napred u ustavnim konstituisanju ržave kao izraza nosećih društvenih odnosa (buržoaskih) u onome vremenu u kome su politički predstavnici buržoaskih slojeva tražili za najpovoljnijim političkim oblikom državne organizacije za zaštitu interesa tih slojeva i našli ga u predstavničkom sistemu, u parlamentarnoj formi, s jedne, i u tome domenu prisustvo određenih političkih programa za zavođenje društveno progresivnih odnosa i ustanova: narodni suverenitet, narodna samouprava, garancija građanskih i političkih prava i sloboda — u onoj meri u kojoj je buržoaski društveno-politički okvir to mogao da prima, s druge strane. Mimo toga mnogi su programi i ideje preko toga nivoa potrebe buržoaskog sistema ušle u demokratsku tradiciju i razvitak socijalističke misli, koje su njihovi nosioci preneli u dalju borbu progresivnih društvenih snaga, koje će ih nositi do ostvarenja. Želela sam da ukažem na konkretnim primerima na načine na koje se putem ustava i političkog zakonodavstva pokušavalo da zaustavlja takvi demokratski procesi, kada se ustavnim kompromisima i dogovorima oko raspodele društvene i političke moći, kroz pojedina ustavna rešenja, čuvala pozicija vlasti, odlagala progresivna kretanja i suzbijalo sve mimo zvanične ideološke osnove. Tim više u klasnim odnosima i baš zbog klasnih odnosa.

S obzirom na te pouke i poruke istorije, htela sam da skrenem pažnju da su se pod okriljem naših za sada primarnih političkih odnosa, koji su zbog nagomilanih protivurečnosti pogrešne prakse izbili u prvi plan iako nisu najbitniji, a sada se njihovo rešenje traži, ne zaboravi, ne ispusti, odnosno da što pre dođu na dnevni red i mnoge druge ustavne promene i u onim odnosima koji mogu da vuku napred ukupne društvene tokove u sferi odnosa i ideja, društvenih i političkih, koje su ugrađene u naš sistem odnosa. Mislim na ideju i ostvarenja samoupravljanja i samouprave na kojima socijalistički odnosi treba dalje da se razvijaju, da se ne zaustave, ne ukoče ti procesi za koje smo se trajno opredelili. Jednostavno, da se pod idejom i težnjom jačanja i obezbeđenja državnosti Srbije zbog nekih drugih odnosa koji ugrožavaju državnost republike Srbije na celoj teritoriji, ne odustane od progresivne ideje o slabljenju jedne po jedne državne funkcije, da se one zamenjuju samoupravnim, ideje o odumiranju države na svim našim prostorima kao našem trajnom opredeljenju, da se prestane da čine i mali pomaci ka njemu.

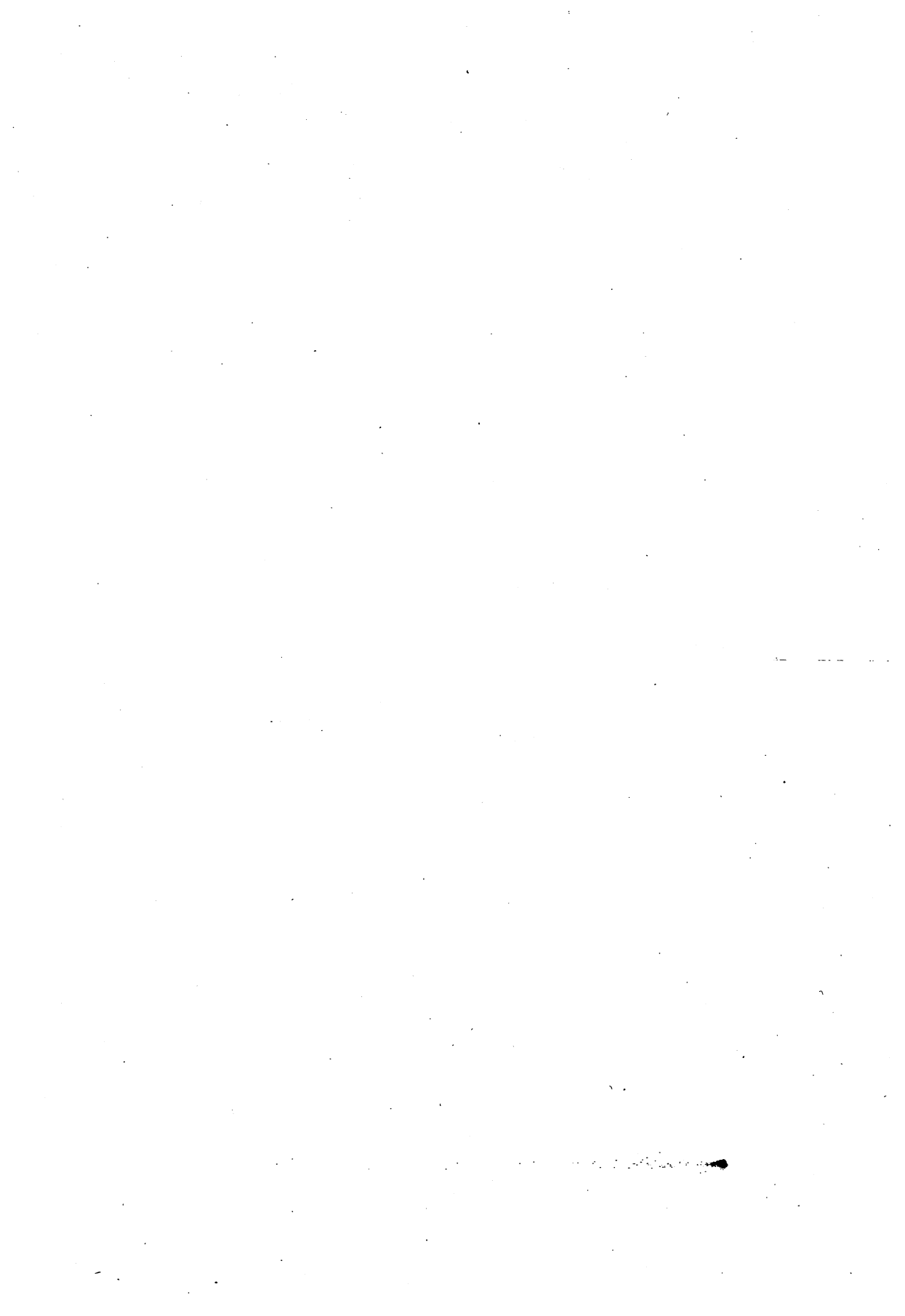
Sa toga aspekta kao istoričar i sa pozicija istorijskog, dakle razvojnog, htela sam da predočim da u našim ustavnim promenama putem amandmana na ustave nije dobro što su tako prošli predlozi o veću udruženog rada u Skupštini SFRJ, ili recimo predlog o izbornom sistemu, referendumu, izboru a time i odgovornosti predsedništva SFRJ, ili se ni u amandmanima na savezni kao i u amandmanima na republički ustav nisu ni pomenule pojedine odredbe koje je život prevazišao, što je sve to ostavljeno za neka druga vremena. Mislim tu i na načelnost, deklarativnost pojedinih ustavnih odredbi u domenu zaštite političkih prava i sloboda, koje ostavljaju prostore da se ponude i u njihovoj razradi u samom ustavu, a još više u odgovarajućim zakonskim tekstovima, rešenja protivurečna njihovoj suštini i namerama ustavotvorca.

Za ovakve poteze za koje se zalažem nisu ni dovoljni ni pogodni amandmani na ustav, mora se ceo tekst ustava pogledati i usaglasiti, pa u tome smislu treba prevazići dogradnju ustava, nego ići na celovitu izmenu ustava, da bi se celovito otklonile blokade



privrednog razvitka u meri u kojoj ustav, i uopšte pravo, treba da bude i mora da bude faktor razvitka.

Ovo sam morala da naglasim baš zbog toga što sam na svoj način razumela zalaganje prof. Markovića za ulogu društvene nauke u ovakvim pitanjima, shvatajući je prvenstvenom i stvaralačkom u smislu da treba da otvara perspektive i pomaže progresivnim društvenim snagama koje treba da ih ostvaruju i nose.



## I

1. Ustavne promene predstavljaju zvanično shvatanje društva i u čitavom svom toku nose opšta obeležja društva. Slika stvarnog društvenog razvoja data je u važećem ustavu i predlozima za njegovu promenu – u celosti i povezanosti raznovrsnih elemenata društva: ekonomskih, političkih, državnih, pravnih, klasnih, ideoloških, nacionalnih, moralnih, kulturnih, naučnih, istorijskih i drugih. Slika i prilika – to su ustav i društvo – uvek s istorijskim (datim) karakternim ulogama.

2. Ustav označava političko-pravni i državni okvir dostignute slobode. On dobija na značaju u uslovima političke prevlasti u društvu, odnosno kad politička vlast postane dominantna sila u društvu. Politički vrhovi u Jugoslaviji slažu se s naukom u stanovištu da je politika dobila prevlast u brojnim oblastima društvenog života, počev od ekonomije, preko prava, sve do nauke, morala i dr. Izdizanje političke vlasti u samostalnu silu godinama se povezuje i sa nacionalnim kretanjima, kao što se vidi u ustavnim reformama. Izdizanje nacionalnog "momenta" nad ekonomskim dovelo je do nacionalnih ekonomija i ekonomskog pada. S ekonomskom krizom razvijala se i društvena kriza sve celovitije.

3. Pravne nauke, u saradnji s drugim naukama, osobito društvenim, pozvane su da kritički ocene razmere krize. Nauka je u društvu ne radi same sebe, nego radi društva.

Temeljni potresi zahtevaju temeljna istraživanja. Na žalost, naučna istraživanja su ili nedovoljna ili nedovoljno priznata, bar široj javnosti. Od nedovoljne primene nauke ili od njenog ograničavanja, nastaje šteta i zato što se ne zna pouzdano kakve su sve promene neophodne, i zato što se ne zna ishod amandmanima predloženih ustavnih promena.

4. Ovaj prilog je predlog za dalja i potpunija naučna istraživanja. I za njihovo utemeljenje u društveni razvitak. Prilog ima dva osnova. Prvi – opšta i posebna dostignuća u proučavanju (našeg) društva. Drugi – postojeći Ustav i predloženi amandmani – kao zvanični izraz jugoslovenskog društva.

## II

1. Nerasvetljena svest našeg ustavotvorca kloni se putova koji su teorijski i istorijski osvetljeni. Tako stvarni ustavotvorac ostaje skriven u senci i kad njegov najznačajniji proizvod – ustav – izide na svetlo dana.

Teorijske novosti naših ustavnih promena 1968–1974. godine pokazale su se kao teorijski promašaji, bez primera u svetu. Teorija i praksa ustavnosti u svetu ne zna za takva ustavna rešenja kakva je dala naša ustavna reforma od 1968. do 1974. godine. Naš ustavotvorac je rešio nerešive protivrečnosti, spojio nespojivo: od federacije načinio je

organizaciju koja nije ni federacija ni konfederacija, a u takvoj organizaciji postavio je republiku koja je istovremeno i federacija i konfederacija. Zbog nedoslednosti, protivrečnosti, nepreciznosti, glomaznosti, nelogičnosti i traljave redakcije teksta ustavnih amandmana posle 1967. godine i ustava iz 1974. godine — teško je bilo koju tvrdnju uspešno

teorijski izvesti, a isto tako i oboriti — jednostavno nema teorije za takvu teorijsku mešavinu. Uz taj rizik sledi pregled dosad nepoznatih ustavnih rešenja.

2. Prvo je ustrojstvo SFRJ. Nazivno je SFRJ jednom "savezna republika" ili "federativna zajednica", a drugi put je "savezna država" kao "državna zajednica". U SFRJ se "suverena prava" ostvaruju u: 1<sup>o</sup> federaciji, 2<sup>o</sup> republici, 3<sup>o</sup> pokrajini i 4<sup>o</sup> opštini. Time je "federacija" postala pored federacije i konfederacija, s tim što sadrži i federalnu republiku Srbiju kao federalnu i konfederalnu državu. Nigde još nije bilo zabeleženo da jedna federacija sadrži još jednu posebnu federaciju i dve konfederacije. Međutim, zbog mešavine federalnih i konfederalnih elemenata, naša federacija nije potpuno a jeste delimično i federacija i konfederacija, kao što i Srbija i jeste i nije federacija — prosta država — konfederacija — nešto treće. Na taj način u Srbiji "važe" četiri ustavna sistema, a u Jugoslaviji "važi" pet ustavnih sistema.

3. Ustav SFRJ iz 1974. godine propisuje: "Narodi Jugoslavije, polazeći od prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući i pravo na otcepljenje... ujedinili su se u saveznu republiku slobodnih i ravnopravnih naroda i narodnosti i stvorili socijalističku federativnu zajednicu radnih ljudi — Socijalističku Federativnu Republiku Jugoslaviju..." (Ustav SFRJ, Osnovna načela, I, prvi stav). Zatim propisuje, menjajući pojmove, ili menjajući i pojmove i terminologiju, da je SFRJ "savezna država kao državna zajednica dobrovoljno ujedinjenih naroda i njihovih socijalističkih republika, kao i socijalističkih autonomnih pokrajina Vojvodine i Kosova koji su u sastavu Socijalističke Republike Srbije" (Član 1. Ustava SFRJ). SFRJ je "zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi".

Socijalistička republika je nazivno "država", za razliku od SFRJ koja je "savezna država kao državna zajednica". I republika je zasnovana "na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi", kao i SFRJ, ali se razlikuje od SFRJ po tome što je "država zasnovana na suverenosti naroda" (član 3).

Pokrajina nije određena kao država, ni prosta ni složena, nego je "autonomna socijalistička samoupravna demokratska društveno-politička zajednica zasnovana na vlasti i samoupravljanju radničke klase i svih radnih ljudi, u kojoj radni ljudi i građani, narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava, a kad je to u zajedničkom interesu radnih ljudi i građana, naroda i narodnosti Republike kao celine Ustavom Socijalističke Republike Srbije utvrđeno — i u Republici". Zajednički interesi nisu pojmovno bliže određeni (član 4).

Dakle, savezna država Jugoslavija nije suverena, u republici kao državi suveren je narod, a u pokrajini narodi i narodnosti ostvaruju svoja suverena prava (svoja suverena prava i pomalo tuđa u republici), s tim što narodi i narodnosti "ostvaruju svoja suverena prava" i u republici — bez reciprociteta republičkih suverenih prava u pokrajini. Međutim, u SFRJ "narodi i narodnosti i radni ljudi i građani ostvaruju i obezbeđuju suverenost" i "ravnopravnost, nacionalnu slobodu, nezavisnost, teritorijalnu celokupnost", te "usklađuju... svoje zajedničke interese". Ovde je neophodno ukazati da u istom članu (244) dalje Ustav propisuje kako se ostvaruju "zajednički interesi", a da ne propisuje ni ovde, ni drugde, kako se ostvaruje i obezbeđuje suverenost, niti suverenost neposredno podvodi pod "svoje zajedničke interese".

Sasvim je izuzetan napor uložio naš ustavotvorac uzdižući opštine do suverenosti. Prvi put 1971. godine (Amendman XX) propisuje da "narodnosti ostvaruju svoja suverena prava i u opštini", pored prava koja su im ustavom obezbeđena u drugim društveno-političkim zajednicama. U gotovo istom tekstu ovu odredbu ponavlja u čl. 248. Ustava iz 1974. Tako su, prvi put u svetu, narodnosti dobile više "suverenosti" od naroda; narodi ostvaruju svoja suverena prava dva ili tri puta (u federaciji i republici, odnosno i u pokrajini one republike u čijem je sastavu pokrajina), a narodnosti četiri puta (još i u opštini). Tako se lako moglo legalizovati da emigranti suvereno odlučuju na Kosovu i u Metohiji o proterivanju srpskog naroda (i ne "samo" srpskog) i o državnoj i društvenoj sudbini svih naroda koji su (1918. godine i po odlukama AVNOJ 1943. godine) stvorili Jugoslaviju.

Ovakve ustavne promene omogućile su da u ustanom ustrojstvu Srbije postanu pokrajine suverene i da suvereno odlučuju o pretežnom delu Srbije i srpskom narodu, a da taj pretežni deo Srbije i srpskog naroda — koji nije u pokrajinama — ne odlučuje suvereno nio čemu: ni o celini republike (učestvuju pokrajine neposredno ili davanjem saglasnosti), ni o pokrajinama (autonomne su), pa čak ni o sebi (nema svoje posebno predstavničko telo — skupštinu).

Pečat na prikazano ustavno ustrojstvo Srbije, započeto 1968. godine (Amendman VIII, zatim XVIII) i utvrđeno 1974. godine (Ustav SFRJ, Deo četvrti, Glava I), a i Jugoslavije, stavljen je ustavnim odredbama o promeni Ustava (Deo peti). Propisano je da čitav postupak zavisi od odluka "skupština svih republika i pokrajina", bilo "uz saglasnost", bilo da se "saglasne".

Ustavne promene u Jugoslaviji 1968—1974. donele su, uz ostalo, i ove značajne novine:

- 1° Raspadanje Jugoslavije podignuto na stepen ustavnog principa;
- 2° Pretapanje federacije u konfederaciju konfederacija;
- 3° Ukidanje države odnosno suvereniteta srpskog naroda, uz zadržavanje suvereniteta drugih naroda i uspostavljanja suvereniteta narodnosti;
- 4° Slabljenje samoupravljanja uz jačanje birokratije;
- 5° Smanjenje vrednosti sredstava u društvenoj svojini;
- 6° Opadanje ekonomske i političke moći Jugoslavije.
- 7° Napuštanje avnojevskih načela.
- 8° Uvođenje načela saglasnosti (jednoglasja, konsensusa) namesto demokratskog (većinskog) načela odlučivanja.

4. Ustavne promene 1968—1974. dovele su kritičku misao do ocene "ustavnosti ustava" ili "unutrašnje ustavnosti". Što ustav daje jednom — uzima drugom rukom. Naime, ovaj ustav odstupa od svojih sopstvenih načela. Time otvara pitanje: da li ustav (može da) odstupa od svojih osnovnih načela, ili je odstupanje njegovo načelo? Suštinsko pitanje je pitanje "važnja" ustava. Može li ustav od šest slučajeva u pet republika propisati jedan ustavni režim, a u jednoj republici (Srbiji) izmeniti (dotadašnji) opšti režim? Treća strana istog pitanja — važnja ustava — ogleda se u postupku donošenja (usvajanja) odnosno menjanja ustava. Može li se menjati ustav neustavnim postupkom? Ako se ustav doneše suprotno propisanom postupku (u ustavu propisanom postupku) — da li važi ili ne važi? Dva oprečna rešenja su: 1° ako "postupak" donošenja ustava nije obavezan za ustavotvorca pri donošenju ustava, onda nijedna (buduća) promena ustava više ne mora biti po "postupku" i svaka odluka ustavotvorca može biti ustav, ili 2° ako je "postupak" donošenja ustava obavezan za ustavotvorca, ustav "važi" samo kad je donesen po (ustavom)

propisanom postupku. Kad ustav propisuje postupak za svoju promenu — propisuje neustavnim slučaj, proizvoljnost, samovlašće i bezvlašće. Propisivanje postupka za promenu ustava označava stepen dostignutog civilizacijskog razvoja, odnosno stepen ostvarene slobode.

Jugoslovenski ustavotvorac pristupio je 1973. godine prvom rešenju, davši mu privid drugog rešenja. Naime, 1973. godine istekao je mandat saveznim poslanicima izabranim za period od 1969. do 1973. godine. Veće naroda Savezne skupštine, bez ustavnog osnova, odnosno protivustavno, proglašava 31. marta 1973. godine "Ustavni zakon o produženju mandata saveznih poslanika" i u prvom od svega dva člana ovog pravnog hermafrodita: "Saveznim poslanicima, izabranim za period od 1969. do 1973. godine, produžava se mandat do prvog sastanka novoizabrane Savezne skupštine, a najdalje za godinu dana."

Poseban kuriozitet jeste što i takav protivustavni "Ustavni zakon" traži protivustavnu ustavnost u svom drugom (poslednjem, dakle) članu: "Ovaj zakon stupa na snagu kad ga, u smislu ustavnog amandmana XII tačka 3, progłosi Veće naroda Savezne skupštine."

"U smislu" pozvanog amandmana "ovaj zakona" nema smisla. Tako je "ovaj zakon" otkrio tajnu svog smisla — da nema smisla. Takvo je stanje stvari sa saveznim poslanicima i njihovom skupštinom. Zato čak ni u ponovljenoj prilici da ponište neustavni akt, skupština ostaje neustavna. Uostalom, Veće naroda, po postupku predviđenom za promenu ustava proglašava akt u kome piše da je "zakon", te protivustavnost nastavlja bezakonjem. Ovo Veće naroda proglasilo je 1974. godine Ustav SFRJ.

### III

AVNOJ, na svom drugom zasedanju, 29. i 30. novembra 1943. u Jajcu, doneo je temeljne odluke za današnju Jugoslaviju. Ove odluke su iz temelja poljuljane ustavnim reformama 1968—1974. godine.

Budući da se priziva duh AVNOJ-a u raspravama o ne/saglasnosti postojećih ustavnih rešenja i ponuđenih rešenja, dobro je podsetiti se prvih temelja naše državnosti u odlukama AVNOJ-a.

U Deklaraciji Drugog zasedanja Antifašističkog veća narodnog oslobođenja Jugoslavije konstatuje se da su narodi Jugoslavije "počeli oslobađati svoju zemlju i time sebi ne samo stekli, nego i osigurali pravo na samoodređenje, uključujući pravo na otcepljenje ili ujedinjenje s drugim narodima". Već tada "narodi Jugoslavije opravdano zahtevaju da se uspostavi takvo državno vodstvo, koje će i po svom sastavu i po svom programu biti jemstvo da će svim narodima Jugoslavije u federativnoj Jugoslaviji biti i stvarno osigurana istinska ravnopravnost".

Istaknuta načela o ravnopravnosti naroda u federativnoj Jugoslaviji ukidana su već amandmanima iz 1968., donesenim na ustav iz 1963. godine. Amandman VIII uvodi autonomne pokrajine neposredno u federaciju. Amandman XVIII uvodi socijalističke autonomne pokrajine u federalnu Srbiju. Ovaj amandman daruje pokrajinama ustavni zakon i vrhovni sud u rangu republičkog. Amandmanom XIX narodnosti stiču "suverena prava" kao i narodi. Tri godine zatim, 1971. godine, amandman XX izjednačava suverena prava u reublici i pokrajini, dodajući da narodnosti ostvaruju suverena prava i u opštini. Amandmanom XXXII iz 1971. godine stavljena je tačka na ustavne reforme: uveden je tzv. konsensus u odlučivanje o promeni ustava. Time je ravnopravnost naroda u federativnoj Jugoslaviji konačno preseljena u muzej.

AVNOJ, pošto je konstatovao najvažnije činjenice za odlučivanje, "kao najviše i jedino pravo predstavništvo volje svih naroda Jugoslavije" odlučuje: "4. da se Jugoslavija izgradi na demokratskom federativnom principu kao državna zajednica ravnopravnih naroda". U posebnoj odluci, donesenoj na osnovu odluke u navedenoj Deklaraciji, pozivajući se "Na osnovu prava svakog naroda na samoopredeljenje, uključujući pravo na otcepljenje ili na ujedinjenje sa drugim narodima" data su načela izgradnje Jugoslavije na federativnom principu:

"1. Narodi Jugoslavije nikada nisu priznali i ne priznaju raskomadanje Jugoslavije sa strane fašističkih imperijalista i dokazali su u zajedničkoj oružanoj borbi svoju čvrstu volju da ostanu i dalje ujedinjeni u Jugoslaviji.

2. Da bi se ostvario princip suverenosti naroda Jugoslavije, da bi Jugoslavija predstavljala istinsku domovinu svih svojih naroda i da nikada više ne bi postala domenom koje hegemonističke klike, Jugoslavija se izgrađuje i izgradiće se na federativnom principu, koji će obezbediti punu ravnopravnost Srba, Hrvata, Slovenaca, Makedonaca, Crnogoraca, odnosno naroda Srbije, Hrvatske, Slovenije, Makedonije, Crne Gore i Bosne i Hercegovine."

U tački 3. odlučuje se zato da je AVNOJ "vrhovno zakonodavno i izvršno predstavničko telo naroda Jugoslavije i vrhovni predstavnik suvereniteta naroda i države Jugoslavije kao celine".

Ustavi iz 1946. i 1963. potvrđuju navedene odluke AVNOJ-a. A amandani 1968–1971. i Ustav iz 1974. godine poništavaju ove odluke za Srbiju i Srbe, to jest za jedan ustavotvorni narod. Srpski narod je izgubio domovinu izgubivši suverenost. Ne samo zbog neustavnosti postupka da takve odredbe ne bi mogle važiti u ustavnom sistemu, nego ni materijalno. Niko, pa ni republička skupština, ne može odreći suverenost jednom ustavotvornom narodu. Suverenost je odluka slobode, i to u onoj meri u kojoj slobodu određuje politika i država i pravo. Odricanje suvereniteta je odricanje slobode, a na odricanje slobode jednom narodu niko nema prava. Odricanje suverenosti i ravnopravnosti ne može biti legalan čin ni s prizivom na skupštinu, čak i kad je skupština legalna. U svojim naačelnim i osnovnim odredbama svi posleratni ustavi proglašavaju suverenost i ravnopravnost naroda, te u posebnim odredbama treba da ih potvrde konsekvantno i za Srbiju i Srbe, kao što čine za druge republike i druge narode. Zato odricanje suverenosti i ravnopravnosti nosi znake izdaje i nelegalnosti.

#### IV

Predlozi ustavnih promena nameću se po prirodi stvari. Neki od njih bi mogli biti:

1. Prvi neophodan uslov demokratskog odlučivanja jeste izmena načina izmene ustava – Jugoslavije i Srbije. Umesto "saglasnosti" skupština republika i pokrajina, koja omogućuje teror manjine, treba uvesti većinsko načelo kao demokratsko – za menjanje ustava i sve odluke od jugoslovenskog značaja.

2. Uvesti ravnopravnost i suverenost naroda – bez izuzetka.

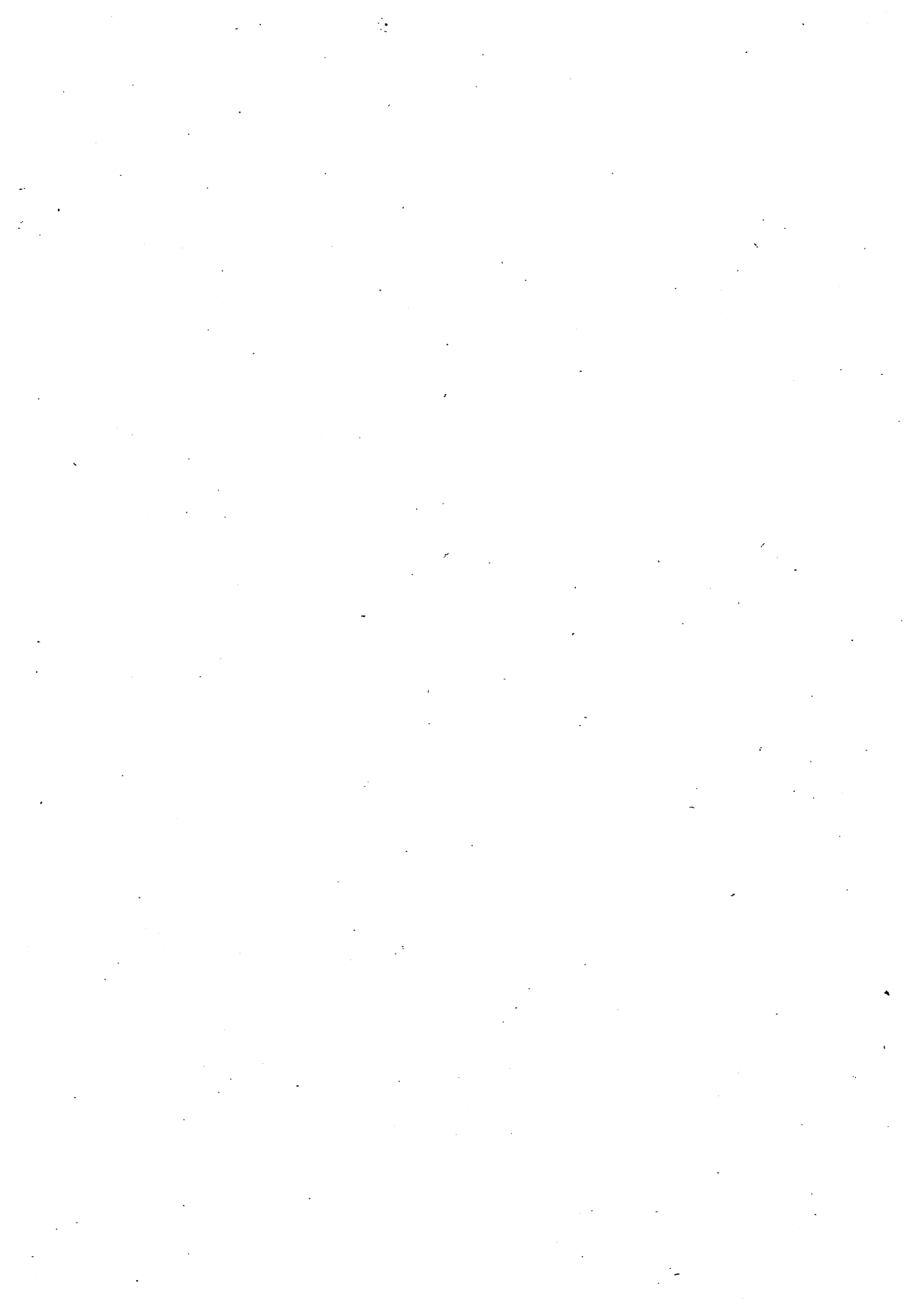
3. Uvesti što šire neposredne izbore.

4. Uvesti veće rada u skupštine – kao ravnopravni skupštinski dom.

5. Uvesti izbor predsednika države, umesto predsedništava.

6. Uvesti bezizuzetnu ravnopravnost republika.

7. Pokrajine ustrojiti po načelu ravnopravnosti naroda i narodnosti.





## MODALITETI TUŽBENOG ZAHTEVA

1. Tužbeni zahtev, istaknut u jednoj tužbi, može da bude jednostavan i složen. Kad tužilac traži od suda da sud presudom odluči samo o jednoj glavnoj stvari, tužbeni zahtev je jednostavan. Tužbeni zahtev je složen kad je jednom tužbom o formalnom smislu istaknuto više samostalnih glavnih zahteva.

O kumulaciji zahteva govori se samo kad je u jednoj tužbi istaknuto više glavnih zahteva. Isticanje sporednog zahteva<sup>1</sup> uz glavni zahtev, po samom Zakonu o parničnom postupku<sup>2</sup>, ne predstavlja kumulaciju tužbenih zahteva. Pored objektivne kumulacije, moguće je da istovremeno dođe i do subjektivne kumulacije.

Složen tužbeni zahtev može da ima različite modalitete. Modaliteti tužbenog zahteva su: obična objektivna kumulacija, eventualna kumulacija i alternativna kumulacija. Poseban modalitet tužbenog zahteva predstavlja tzv. subsidijarna kumulacija.

2. Obična objektivna kumulacija je najčešći oblik spajanja tužbenih zahteva. Tužilac može da istakne više tužbenih zahteva prema jednom tuženom i da traži da sud o njima odluči tako što će usvojiti sve istaknute zahteve (čl. 188. ZPP).

Obična objektivna kumulacija tužbenih zahteva je procesni institut čije se postojanje opravdava razlozima ekonomičnosti, efikasnosti, racionalnosti, koncentracije, jednoobraznosti suđenja i pravne sigurnosti. Pravila građanskog procesnog prava predviđaju i dopuštaju da tužilac, umesto većeg broja parnica protiv istog tuženog, pokrene samo jednu u kojoj će mu biti pruženi različiti vidovi građanskopravne zaštite.

Objektivna kumulacija je rezultat dispozicije tužioca. Od njegove volje zavisi da li će podneti veći broj tužbi protiv istog tuženog kod istog suda, i tako pokrenuti veći broj parnica radi ostvarivanja različitih zahteva, ili će sve te različite zahteve kumulirati u jednom pismenu, u jednoj tužbi u formalnom smislu, i pokrenuti samo jedan postupak i više zahteva ostvarivati u jednom istom postupku.

Tužilac može da kumulira više svojih različitih zahteva bez obzira da li se radi o zahtevima za utvrđenje, zahtevima za osudu na činidbu ili zahtevima za preinačenje<sup>3</sup>.

2. Obična objektivna kumulacija je institut različit od spajanja postupka odlukom suda. Do objektivne kumulacije, po pravilu, dolazi u trenutku podizanja tužbe, i to voljom tužioca. Spajanje postupka je institut koji se, i pored sličnosti sa objektivnom kumulacijom, od nje bitno i znatno razlikuje. Spajanje postupka je posledica odluke suda i do njega dolazi u toku postupka, nezavisno od volje tužioca. Za razliku od objektivne kumulacije, spojeni postupci o spornim pravnim stvarima i dalje ostaju samostalni, tako da veza koju je sud stvorio između njih može odlukom suda uvek prestatiti.

3. Obična objektivna kumulacija može da bude početna i naknadna, zavisno od toga da li je do spajanja tužbenih zahteva došlo simultano, još u trenutku podizanja tužbe, ili naknadno, u toku samog postupka, sve do zaključenja glavne rasprave. Naknadna objektivna kumulacija nastaje kao posledica preinačenja tužbe u objektivnom smislu njenim proširenjem naknadnim isticanjem novih glavnih zahteva<sup>4</sup>.

4. Objektivna kumulacija je dopuštena pod uslovima koji su predviđeni zakonom. Tužilac može da kumulira više različitih glavnih zahteva protiv istog tuženog kad su svi zahtevi povezani istim činjeničnim i pravnim osnovom, ali je dopuštena i kad između njih ne postoji takva veza.

Tužilac može uvek da istakne više glavnih zahteva protiv istog tuženog kad su svi ti zahtevi povezani istim činjeničnim i pravnim osnovom jer se radi o zahtevima koji proizlaze iz istog događaja. Npr. tužilac može istom tužbom da traži naknadu različitih vidova štete prouzrokovane istim štetnim događajem. Pošto se radi o većem broju spojenih zahteva, vrednost predmeta spora utvrđuje se sabiranjem vrednosti svakog od kumuliranih zahteva.

Kumulacija je dopuštena i kad zahtevi koje tužilac kumulira nisu povezani istim činjeničnim i pravnim osnovom. Npr. moguće je da tužilac istovremeno traži i isplatu kupoprodajne cene i povraćaj poklona.

Obična objektivna kumulacija je dopuštena ako je za sve kumulirane zahteve stvarno i mesno nadležan isti sud, i ako je za sve kumulirane zahteve propisana ista vrsta postupka.

Kad su u pitanju koneksni zahtevi,<sup>5</sup> kumulacija je dopuštena i kad nije predviđena ista stvarna nadležnost suda za sve zahteve. Ako je za neke od kumuliranih zahteva predviđena nadležnost veća, a za neke nadležnost sudije pojedinca, o svim kumuliranim zahtevima odlučuje veće.

Nije dopuštena kumulacija zahteva za koje nije propisana ista vrsta postupka. Tako se npr. ne može kumulirati zahtev za razvod braka i zahtev za deobu zajedničke imovine, ili zahtev za naknadu štete sa zahtevom zbog smetanja državnine. Izuzetno, iz razloga celishodnosti, zakonom je dopuštena kumulacija iako se radi o zahtevima za koje nije propisana ista vrsta postupka. Tako je zakonom dopuštena kumulacija bračnih i alimentacionih parnica i paternitetskih odn. maternitetskih parnica sa alimentacionim parnicama<sup>6</sup>.

Ukoliko sud utvrdi da obična objektivna kumulacija nije dopuštena, on odlučuje da se raspravljanje i odlučivanje o tim zahtevima razdvoji, a prema okolnostima slučaja može odlučiti i da se određena pravna stvar ustupi nadležnom sudu, ukoliko se ne radi o zahtevu iz njegove nadležnosti.

5. Obična objektivna kumulacija omogućava da se u pogledu kumuliranih zahteva vodi jedinstvena rasprava na kojoj se izviđa i raspravlja o svakom od kumulativnih zahteva. O svim kumuliranim zahtevima sud donosi jednu odluku. Izuzetno, sud može doneti i delimičnu presudu o jednom od istaknutih zahteva ako je on sazeo za odluku (čl. 329. st. 1. ZPP).

6. Eventualna kumulacija tužbenih zahteva<sup>7</sup> je vid objektivne kumulacije tužbenih zahteva koji su kumulirani tako što tužilac ističe dva ili više tužbenih zahteva koji su u međusobnoj vezi tako što predlaže da sud usvoji sledeći od tih zahteva za slučaj da nađe da prethodno istaknuti zahtev nije osnovan (čl. 188. st. 2. i 3. ZPP).

Eventualna kumulacija se razlikuje od obične objektivne kumulacije po tome što tužilac ne traži da sud usvoji sve kumulirane zahteve istaknute prema istom tuženom, već samo jedan od više kumuliranih zahteva. Tužilac je imao mogućnost da svaki od eventualno kumuliranih zahteva istakne u posebnoj parnici. Pošto nije moguće da sud usvoji sve istaknute zahteve jer se oni, s obzirom na pravila materijalnog prava nalaze u međusobnoj vezi i izajamno se isključuju, tužilac ih simultano ističe u istoj tužbi i traži da sud usvoji jedan od istaknutih zahteva — onaj za koji se ispostavi da je osnovan. Okolnost što se svi istaknuti zahtevi s obzirom na pravila materijalnog prava ne mogu istovremeno usvojiti, nije smetnja da se svi zahtevi kumuliraju i istovremeno istaknu s tim što tužilac određuje redosled odlučivanja. Npr. tužilac traži ispunjenje ugovora, a za slučaj da se ispostavi da je ugovor ništav, traži povraćaj kupoprodajne cene. Ili, tužilac traži vraćanje stvari, a za slučaj da je to nemoguće, traži naknadu štete zbog propasti stvari.

7. Eventualna kumulacija je procesna ustanova kojom se, pored principa ekonomičnosti, efikasnosti i koncentracije, ostvaruje i princip pravne sigurnosti. Simultanim isticanjem više zahteva o kojima sud dlučuje u istoj parnici, po redosledu koji je odredio tužilac, unapred se sprečava mogućnost da sud, u dve različite parnice, odbije oba zahteva, koji su u međusobnoj vezi a međusobno se isključuju, zbog razlike u pravnoj oceni i pravnom shvatanju.

8. Prethodno istaknuti zahtev je osnovni zahtev, dok su ostali kumulirani zahtevi pomoćni ili eventualni zahtevi. Redosled odlučivanja o kumuliranim zahtevima određuje sam tužilac u tužbi.

9. Eventualna kumulacija može da bude početna ili simultana, kad su zahtevi kumulirani u trenutku podizanja tužbe, i naknadna, kad je eventualni zahtev istaknut u toku parnice objektivnim preinačenjem tužbe.

10. Eventualna kumulacija je dopuštena samo ako između kumuliranih zahteva postoji međusobna veza. Ona se ispoljava ili u tome što zahtevi imaju isti činjenični i pravni osnov, ili u tome što su usmereni na ostvarenje identičnog pravnog ili ekonomskog cilja<sup>8</sup>. Eventualno kumulirani zahtevi se najčešće uzajamno isključuju i zato je moguće da bude usvojen samo jedan od njih. Razume se, potrebno je da je za kumulirane zahteve stvarno i mesno nadležan isti sud, i da je za svaki od njih predviđena ista vrsta postupka.

11. U slučaju početne eventualne kumulacije, litispendencija i sva njena dejstva nastaju istovremeno za sve simultano kumulirane zahteve jer je parnica i pokrenuta o svim kumuliranim zahtevima. Ukoliko do eventualne kumulacije dođe naknadno, u toku postupka, litispendencija o svakom naknadno istaknutom zahtevu počinje od trenutka kad je tuženi obavešten o njegovom isticanju.

U literaturi se smatra da parnica o eventualno kumuliranim zahtevima teče pod rezolutivnim uslovom<sup>9</sup>. Uslov je, u tom slučaju, jedan procesni događaj — ako sud usvoji prvi, osnovni zahtev, postaje bespredmetno da odlučuje o narednim, eventualno kumuliranim zahtevima.

12. Redosled odlučivanja o kumuliranim zahtevima određuje tužilac i zato sud ispituje osnovanost onog zahteva koji je prioriteto istaknut. Prilikom izviđanja stanja stvari u parnici u kojoj su eventualno kumulirani tužbeni zahtevi, sud nije vezan za redo-

sled stanja stvari kojim tužilac obrazlaže svoje zahteve. Sud utvrđuje činjenice onim redom koji mu izgleda najcelishodniji.

13. Kad sud odluči da usvoji prethodni, osnovni zahtev, on se u dispozitivu presude ne izjašnjava o eventualno postavljenim zahtevima. Odlučivanje o eventualno kumuliranim zahtevima postaje u tom slučaju bespredmetno. Svi eventualno kumulirani zahtevi se, s obzirom na pravila materijalnog prava, međusobno isključuju, a usvajanjem jednog od njih, sud je omogućio tužiocu da ostvari željeni cilj. Zbog toga se sud ne izjašnjava o ostalim eventualno kumuliranim zahtevima jer u pogledu njih postoji fikcija da je tužilac povukao tužbu<sup>10</sup>.

Zbog toga sud, u tom slučaju, pošto je u pogledu pomoćnih zahteva došlo do prestanka litispendencije, donosi rešenje o obustavljanju postupka o svim eventualno postavljenim zahtevima, i to od trenutka kad postane pravnosnažna odluka o prethodno postavljenom zahtevu.

14. Kad sud utvrdi da je prethodni, osnovni zahtev neosnovan, i odluči da ga odbije, ispunjeni su uslovi da odlučuje o istaknutom eventualnom zahtevu. Istom odlukom, kojom odbija kao neosnovan prethodni zahtev, sud odlučuje o osnovnosti ili neosnovanosti narednog eventualnog zahteva jer nije dopušteno razdvojeno odlučivanje o kumuliranim zahtevima. Sud mora izričito da odbije kao neosnovan prethodni zahtev jer je to uslov da odlučuje o eventualno istaknutom zahtevu. Delimična presuda, pošto se radi o zahtevima koji se isključuju, nije dopuštena jer bi tada moglo da dođe i do protivrečnih odluka. Osim toga, tužilac je samo tražio da sud usvoji jedan od više kumuliranih zahteva.

15. Eventualna kumulacija izaziva posebnu stituciju u instancionom postupku<sup>11</sup>. Ukoliko je sud usvojio tužbeni zahtev tužioca, pošto je tuženi uspeo u parnici, on nema pravo na žalbu. Ukoliko tuženi izjavi žalbu protiv odluke kojom se usvaja eventualno istaknuti zahtev, instancioni sud mora da ispituje odluku u celini, a to znači da je ispituje i u delu u kome je osnovni, primarno istaknuti zahtev odbijen. Žalba tuženog se tretira kao žalba protiv cele presude<sup>12</sup>. Ukoliko instancioni sud utvrdi da je žalba bila osnovana, prvostepena presuda se ukida u celosti.

16. Pored eventualne kumulacije tužbenog zahteva, propisi procesnog prava predviđaju i dopuštaju i alternativnu kumulaciju. Alternativna kumulacija<sup>13</sup> je izuzetno dopušten modalitet tužbenog zahteva. Alternativno spajanje tužbenih zahteva moguće je u parnicama koje se vode povodom alternativnih obligacija, kad tužilac postavlja više tužbenih zahteva kojima traži osudu tuženog na istu činidbu ali po raznim osnovama, i kad tužilac ističe više tužbenih zahteva kojima predlaže osudu na dve činidbe alternativno zato što mu pripadaju neka prava u alternativnom vidu.

17. Da bi tužba bila formalno uredna, tužbeni zahtev treba da bude ne samo jasan i razumljiv, već i određen i opredeljen. To je i razlog što zakonodavac samo izuzetno dopušta alternativnu kumulaciju tužbenih zahteva i to u tačno određenim slučajevima.

18. Alternativna kumulacija tužbenih zahteva u parnicama koje se vode povodom alternativnih obligacija predstavlja neminovnost. Istovremeno, ovaj procesni institut pokazuje povezanost i uslovljenost građanskog i građanskog procesnog prava.

Alternativne obligacije, su, kao što je poznato, one obligacije koje za predmet dve ili više činidbi s tim što definitivni predmet obligacije zavisi od izbora ovlašćenog lica (dužnika, poverioca ili trećeg lica) ili samog suda (čl. 403. ZOO)<sup>14</sup>. Alternativne obligacije su obligacije sa alternativnim pravom poverioca i alternativnom obavezom dužnika — poverilac ima alternativno pravo da traži jednu od prestacija, a dužnik ima alternativnu obavezu da izvrši jednu od prestacija. Pravo na izbor pokazuje koji će subjekt izvršiti definitivno određenje predmeta obligacije odn. izazvati koncentraciju.

Kad pravo izbora pripada tužiocu, on je ovlašćen ili da izvrši izbor do podizanja tužbe i da u tužbi istakne samo jedan zahtev, ili da podigne tužbu sa alternativnim zahtevima. Ako tužilac, kome pripada pravo izbora, podigne tužbu sa alternativnim zahtevom, tuženi bi mogao u toku postupka da pozove tužioca, kao proverioca, da izvrši izbor i svede obligaciju na jedan predmet. Ukoliko poverilac, kao tužilac, ne bi preinačio tužbu, ovlašćenje na izbor bi prešlo na dužnika i postupak bi se nesmetano nastavio.

Kad pravo izbora pripada tuženom, kao dužniku, njegovo pravo da vrši izbor činidbe traje sve dok u izvršnom postupku jedna od dugovanih stvari ne bude, potpuno ili delimično, predata poveriocu po njegovom izboru<sup>15</sup>. Kad pravo izbora pripada tuženom, tužilac, koji nema pravo na jednu određenu prestaciju, mora da postavi alternativni tužbeni zahtev (npr. da mu tuženi ili preda određeno zemljište ili mu isplati izvesnu sumu; ili da mu tuženi preda jednu od tri slike itd.). Poverilac treba da postavi alternativni zahtev jer to odgovara suštini obligacionog odnosa; postavljanjem samo jednog zahteva poverilac bi neovlašćeno promenio obligaciju, neovlašćeno bi vršio pravo izbora i tražio nešto što mu ne pripada. Ako bi on to ipak učinio, a tuženi ne bi prigovorio, nastala bi situacija kao da je tuženi sam izvršio izbor jer je prećutno pristao na izvršni izbor predmeta obligacije.

Kad treće lice propusti da izvrši izbor predmeta obligacije, i poverilac i dužnik imaju pravo da traže da sud izvrši taj izbor (čl. 406. ZOO). U tom slučaju, tužilac bi morao da postavi alternativni zahtev: da zatraži od suda da sud izvrši izbor dugovane činidbe i da, potom, zatraži i osudu tuženog na tu činidbu. Tada bi sud bio dužan da najpre utvrdi alternativnu obavezu, donese konstitutivnu odluku kojom bi izvršio izbor dugovane činidbe, i, konačno, da donese kondemnatornu odluku kojom bi naložio ispunjenje izabrane činidbe<sup>16</sup>.

19. Alternativna kumulacija više zahteva kojima se ostvaruje ista činidba po raznim osnovima je posledica okolnosti što povodom istog događaja postoje i dva različita materijalno-pravna odnosa i dva različita materijalno-pravna zahteva kojima treba da se ostvari jedna ista činidba. Npr. kupac koji duguje kupoprodajnu cenu izdao je, kao garanciju, menicu na iznos kupoprodajne cene, tako da tužilac može da traži istom tužbom isplatu istog iznosa i kao isplatu kupoprodajne cene i kao menični dug. Međutim, iako su kumulirani različiti zahtevi, tužilac praktično traži samo jednu odluku — osudu na istu činidbu<sup>17</sup>.

20. Zakonodavac vrlo često priznaje poveriocu izvesna prava u alternativnom vidu. Npr. pravo da traži izvršenje ugovora ili plaćanje ugovorne kazne, pravo na odustanak od ugovora ili zamenu stvari sa nedostatkom za stvar koja je bez mana, pravo na isporuku robe ili na naknadu štete zbog neisporuke i sl. Zbog toga se i dešava da tužilac ponekad predlaže osudu na činidbu alternativno. Ako je zakonodavac priznao izvesna prava u alternativnom vidu, tužilac je dužan da izvrši izbor još prilikom podizanja tužbe tako što će svoje zahteve istaći eventualno ili će istaći samo jedan glavni tužbeni zahtev.

21. Poseban modalitet tužbenog zahteva predstavlja supsidijarna kumulacija. Supsidijarna kumulacija je modalitet tužbenog zahteva koji se javlja kao posledica institucije *facultas alternativa solutionis* (čl. 409. ZOO). Ovaj modalitet tužbenog zahteva posebno je predviđen odredbama ZPP (čl. 327.). Pravilima ZPP predviđeno je da tužilac može u tužbi ili kasnije u toku postupka, sve do zaključenja glavne rasprave, da istakne tužbeni zahtev kojim će tražiti da sud osudi tuženog na ispunjenje jedne nenovčanice činidbe s tim što se tuženi može osloboditi te dugovane činidbe ako mu plati određeni novčani iznos<sup>18</sup>.

Kod obligacionih odnosa sa fakultativnom obavezom dužnika, dužnik duguje samo jednu činidbu ali se može osloboditi ove svoje obaveze tako što će poveriocu dati ili dugovani predmet, ili neki drugi predmet koji je određen zakonom, ugovorom ili jednostranom izjavom volje (*una res in obligatione, duae res in solutione*). Kod ovih obligacija poverilac može da zahteva samo ispunjenje dugovane činidbe, dok dužnik ima mogućnost da umesto dugovane činidbe izvrši fakultativnu, odn. da se oslobodi obaveze ispunjenjem ili dugovane ili fakultativne činidbe.

Pošto je poverilac ovlašćen da traži samo dugovanu činidbu, on ima pravo da tužbom predloži osudu tuženog na dugovanu činidbu, a ne i na onu kojom tuženi – dužnik može po svom izboru da ispuni svoju obavezu. Dužnik nije dužan, i kad se izjasni za fakultativnu mesto dugovane činidbe, da je i izvrši, jer njegova izjava ne menja ništa u obligacionom odnosu. Dužnikovo pravo na izbor predmeta ispunjenja traje sve dok poverilac u izvršnom postupku ne dobije (potpuno ili delimično) činidbu koja se iz obligacije duguje<sup>19</sup>.

Pravo dužnika na izbor između dugovane i fakultativne činidbe može da bude originerno (na osnovu zakona, po sporazumu, na osnovu testamenta) ili naknadno (dodatni sporazum ili jednostrana ponuda poverioca). Dužnik može da stekne pravo na izbor između dugovane i fakultativne činidbe i na osnovu izjave koju mu tužilac može da stavi do znanja tužbom ili u toku postupka<sup>20</sup>.

22. Tužilac je ovlašćen da obavesti tuženog dužnika da će se smatrati namirenim ako mu tuženi, umesto ispunjenja nenovčane činidbe (npr. predaje stvari), isplati iznos čiju je visinu sam tužilac odredio. Ovu materijalnopravnu i jednostranu izjavu tužilac može da uputi tuženom tako što će je spojiti sa svojom tužbom i zatražiti od suda da sud u dispozitiv presude kojom će usvojiti njegov zahtev za osudu na činidbu unese i stav (konstataciju) da je tuženi ovlašćen, na osnovu izjave samog tužioca kao poverioca, ukoliko je prihvatiti, da se oslobodi ispunjenja dugovane nenovčane činidbe ukoliko tužiocu plati označeni novčani iznos.<sup>21</sup>

Postavljanjem ovakvog zahteva, tužilac modifikuje svoje traženje koje je upravljeno na činidbu koja se ne sastoji u plaćanju novcem u skladu sa pravom tuženog koje je on stekao u toku postupka na osnovu izjave samog tužioca i njegovim ovlašćenjem da se može osloboditi dugovane obaveze isplatom novčanog iznosa koji je tužilac označio.

23. Izjava tužioca o tome da će se smatrati namirenim ako mu tuženi umesto ispunjenja nenovčane činidbe isplati iznos koji je sam tužilac odredio, vezuje tužioca od trenutka dostavljanja tužbe tuženom. Tužilac je ovom izjavom vezan jer je, tuženi ovlašćen da se oslobodi od davanja predmeta, a tužilac je dužan, ukoliko sud usvoji njegov tužbeni zahtev, da primi od tuženog onaj novčani iznos koji je sam označio kao ispunjenje umesto utuženog drugog zahteva. Ova izjava, sadržana u tužbenom zahtevu, vezuje i sud, bez obzira da li je tužilac ostao pri istoj ili nije.

Tužilac supsidijarno traži da se u izrek presude unese konstatacija o pravu dužnika, koje je on stekao na osnovu tužiočeve materijalnopravne izjave sadržane u tužbi u trenutku kad je saznao za ovu izjavu tužioca.

24. U toku postupka, sud ispituje da li je osnovan tužiočev zahtev kojim on traži osudu tuženog na dugovanu nenovčanu činidbu. Tužbeni zahtev je upravljeno na činidbu koja se sastoji u nenovčanom davanju i taj zahtev predstavlja predmet odlučivanja. Sud nije dužan ni da ispita da li tuženi pristaje da umesto ispunjenja nenovčane činidbe isplati označeni iznos.

Pravo tuženog da na osnovu izjave tužioca izabere predmet ispunjenja (dugovanu činidbu ili isplatu iznosa koji je tužilac sam odredio) nije sporno i zato sud nije dužan

da ispita da li označeni iznos, za koji tužilac izjavljuje da je voljan primiti umesto nenovčane činidbe, odgovara vrednosti nenovčane činidbe. Iznos koji je tužilac označio nije predmet parnice, a to znači da se o njemu ne može ni raspravljati, niti ga sud može smanjiti ili povećati.

25. Kad sud utvrdi da je tužiočev tužbeni zahtev osnovan, on donosi presudu kojom nalaže tuženom da ispunji dugovanu činidbu, i, istovremeno, u dispozitiv presude unosi i konstataciju da tuženi ima pravo da se oslobodi te nenovčane činidbe plaćanjem označenog novčanog iznosa.

Ako sud propusti da u dispozitiv odluke unese konstataciju da tuženi ima pravo da se oslobodi ispunjenja nenovčane činidbe plaćanjem označenog novčanog iznosa, nedostatak se može otkloniti ispravljanjem presude, pošto se radi o očevidnom propustu. Smatra se<sup>22</sup> da je dopunjavanje presude u ovakvoj situaciji isključeno jer sud nije propustio da odluči o označenom iznosu pošto on i nije bio predmet sudskog odlučivanja.

Supsidijarno istaknut zahtev, zahtev za isplatu iznosa koji je tužilac sam odredio, koji će biti konstatovan u dispozitivu presude, predstavlja neku vrstu pomoćnog pravozaštitnog zahteva na čije isticanje je tužilac posebnim propisom ovlašćen.

26. Ako tuženi u toku parnice, do zaključenja glavne rasprave, pristane da isplati označeni novčani iznos, i to saopšti tužiocu, parnica se može okončati poravnanjem. Isto tako, moguće je i da tužilac preinači tužbu isticanjem alternativnog traženja ili će samo umesto prvobitne činidbe zahtevati plaćanje iznosa čiju je visinu sam odredio a tuženi prihvatio.

1) Sporednim zahtevom tužilac traži kamate, plodove, ugovornu kaznu i sl. U literaturi se ponekad greši i zahtev za naknadu parničnih troškova, iako je on samostalni predmet parničnog postupka, tretira se kao sporedno traženje.

2) Sl. 1. SFRJ, br. 4/77, u daljem tekstu ZPP.

3) O zahtevu za presudu detaljno: Stanković, G. — Građansko procesno pravo, Niš, 1987, str. 84.

4) O običnom kumulativnom spajanju tužbenih zahteva videti: Poznić, B. — Građansko procesno pravo, Beograd, 1986, str. 347, Triva S. — Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 320, Bazala, B. — Tužbeni zahtevi u međusobnoj vezi, Glasnik, 9/58.

5) Koneksni zahtevi su oni zahtevi koji imaju isti činjenični i pravni osnov.

6) Zakon o braku i porodičnim odnosima SR Srbije, Sl. glasnik br. 22/80, predvideo je poseban parnični postupak u alimentacionim parnicama. Iako nije dozvoljen spajanje zahteva u istoj tužbi ako se u pogledu jednog primenjuje opšti a u pogledu drugog poseban parnični postupak, po odredbama ovog zakona, mogućna je kumulacija zahteva u pogledu kojih se primenjuju pravila različitih posebnih parničnih postupaka. U ostalim republikama i pokrajinama, u kojima alimentacioni postupak nema karakter posebnog parničnog postupka, dolazi do kumulacije posebnog i opšteg parničnog postupka.

7) O eventualnoj kumulaciji tužbenih zahteva detaljno: Đuričin, B. — Eventualno spajanje tužbenih zahteva, Pravni život, 3/82

8) Triva, S. — op. cit. str. 322.

9) Triva, S. — ibidem.

10) Treba primetiti da u pogledu ove funkcije o povlačenju tužbe važi poseban režim. Naime, u slučaju ove funkcije o povlačenju tužbe odstupa se od opštih pravila parničnog postupka u pogledu dopustivosti povlačenja tužbe jer za ovo povlačenje nije potreban pristanak tuženog.

11) Detaljno o tome: Poznić, B. — op. cit. 348.

12) Poznić, B. — op. cit. str. 348.

13) Detaljno o tome: Poznić, B. – Beleške uz Zbirku sudskih odluka za 1968. i 1969. g., Anali, 1–2/71, Starović, B. – Alternativne i fakultativne obligacije i njihovo ostvarivanje u parničnom i izvršnom postupku, Anali, 6/84, Filipčec, S. – Kontroverzi vo postupkata po tužbite so alternativno postavljeni baranja, Pravna misla, 5–6/76.

14) Perović, S. – Alternativne obaveze, odrednica u Komentaru Zakona o obligacionim odnosima, redakcija Perović – Stojanović, Gornji Milanovac, 1980, str. 955.

15) Detaljno o tome: Starović, B. – Komentar Zakon o izvršnom postupku, Beograd, 1987.

16) Suprotno, Marković, M. – Građansko procesno pravo, knj. I, sv. 2, Niš, 1977, str. 163.

17) Videti: Marković, M. – ibidem. Suprotno: Poznić, B. – op. cit.

18) Perović, S. – op. cit., str. 962.

19) Starović, B. – Alternativne i fakultativne obligacije i njihovo ostvarivanje u parničnom i izvršnom postupku, Anali, 6/84.

20) Tužbeno pismeno, pored tužbene parnične radnje, može da sadrži i druge parnične radnje tužioca, kao i neke njegove materijalnopravne radnje.

21) Perović, S. – op. cit.

22) Nejman, G. – Komentar Građanskog parničnog postupka, Beograd, 1935, str. 1124.

Dr GORDANA STANKOVIĆ

Professeur agregee de la Faculte de Droit de Niš

— Résumé —

### MODALITES D'UNE EXIGENCE DE PLAINTE

L'accusateur peut accumuler les exigences de plainte et par la meme plainte proposer plusieurs decisions de divers sujets. L'auteur expose certains genres de l'accumulation de l'exigence de plainte complexe. Ce sont: l'accumulation objective simple (ou simple conjonction des exigences de plainte), l'accumulation eventuelle des exigences de plainte et l'accumulation alternative de l'exigence de plainte. Comme modalite particuliere de l'exigence de plainte, l'auteur expose l'accumulation subsidiaire de l'exigence de plainte, de l'article 327 ZPP.



## REALNI PRAVNI POSLOVI\*

### I Uvod

1. U prethodnim razmatranjima realnih pravnih poslova istakli smo da je Zakon o obligacionim odnosima ugovore, tradicionalno tretirane kao realne, proglasio konsensualnim; za njihovu punovažnost više se ne zahteva predaja stvari, kao realni akt, pored saglasnosti strana ugovornica o bitnim elementima pravnog posla.

Iako su nastali još u rimskom pravu i kao takvi ušli u moderno pravo, smatra se, ne bez protivljenja, da danas ne postoji potreba da se kod zaključenja ugovora o zajmu, zalozi i ostavi, predaja stvari uzima kao akt punovažnosti, već kao element realizacije pravnog posla.

Naša pravna teorija se priklonila ovoj tendenciji smatrajući da su realni pravni poslovi vrsta formalnih pravnih poslova i da kao takvi treba da pretrpe promene kojima su bili izloženi svi formalni pravni poslovi<sup>1)</sup> Ovaj stav pravne teorije prihvaćen je, kao što smo istakli, i od strane zakonodavca.

2. Analizirajući predaju stvari kao uslov punovažnosti kod realnih pravnih poslova došli smo do zaključka da je ona izraz pravne prirode ovih poslova. Naime, predaja stvari je odraz njihove realne sadržine u kojoj je karakteristična obaveza samo jedne strane ugovornice; obaveza duge strane nije, realno, ekvivalentna obavezi prve strane ugovornice, zbog čega se ova štiti u pravu aktom predaje kao perfektuirajućeg elementa u nastanku ovih pravnih poslova. To znači da je strana ugovornica, koja se obavezuje pravnim poslom, mogla sve do predaje stvari razmišljati o poslu kome pristupa; posle predaje stvari ona, kao i druga ugovorna strana, odgovara za sve posledice iz punovažnog pravnog posla.

Pokazalo se, međutim, vremenom, da se kod realnih pravnih poslova menjala njihova realna sadržina, što je i bio razlog da pravo menja pravila za ovu vrstu ugovora. Predaja stvari više, kod nekih realnih pravnih poslova, nema nikakvu ulogu, pa su se takvi pravn poslovi podvrgli režimu ostalih, konsensualnih ugovora. Naime, kod nekih realnih pravnih poslova naspram obaveze jedne strane ugovornice, zajmodavca, ili ostavoprimeca, pojavila se i obaveza druge ugovorne strane koja je korelativna sa prvom, zbog čega su ovi ugovori postali različiti od istih (čije ime nose), iz ranijeg perioda razvoja prava.

\* U prošlom broju ovoga časopisa objavljen je prvi deo rada pod istim naslovom, 1987. str. 131-141.

3. Međutim, smatramo da to nije slučaj sa svim realnim ugovorima, niti kod svih oblika pojedine vrste realnih ugovora. Tačnije, već je moguće govoriti o opštem pravnom režimu pomenu tih realnih ugovora, ali i o posebnim pravnim režimima za pojedine njihove pojavne oblike.

## II

### Realni pravni poslovi u našem pravu

4. Pre stupanja na snagu Zakona o obligacionim odnosima u našem pravu su se kao realni pravni poslovi tretirali: ugovor o zajmu, ugovor o zalozi, ugovor o ostavi i ugovor o posluži. Ugovor o poklonu se mogao zaključiti punovažno ili kao realni pravni posao ili u pismenoj formi (vidi čl. 484. Opšteg imovinskog zakonika za Crnu Goru, parag. 564. Srpskog građanskog zakona i parag. 943. Opšteg građanskog zakonika).

Ugovori o posluži, kao i ugovor o poklonu nisu uređeni ovim Zakonom, a republički, odnosno pokrajinski zakoni o obligacionim odnosima kojima će oni biti regulisani nisu obavezani saveznim zakonom u pogledu "forme" ovih ugovora. Naš rad na ovom pitanju može poslužiti zakonodavcu u pogledu izbora da li će i ove ugovore, ili neki od njih smatrati realnim pravnim poslovima.

#### 1. Ugovor o zajmu

5. Ugovorom o zajmu obavezuje se zajmodavac da zajmoprimcu preda određeni iznos novca ili određenu količinu drugih zamenljivih stvari, a zajmoprimac se obavezuje da mu vrati posle izvesnog vremena isti iznos novca, odnosno istu količinu stvari iste vrste i istog kvaliteta (st. 1. čl. 557. Zakona o obligacionim odnosima). Što se tiče zajmoprimca, on se može obavezati da uz glavnicu duguje i kamatu, a u ugovorima u privredi zajmoprimac duguje kamatu iako ona nije ugovorena (čl. 558. Zakona).

6. Iz citirane odredbe proizilazi da ugovor o zajmu nastaje u momentu kada su se zajmodavac i zajmoprimac sporazumeli o bitnim elementima ugovora o zajmu (o predmetu zajma, roku trajanja zajma i eventualno naknade). Pravni autori se slažu da je ovom formulacijom napušten realni karakter ugovora o zajmu i da je on konsensualni ugovor. Mogući prigovor da je predaja predmeta zajma potrebna kako bi se zaštitio zajmoprimac, (da zajmodavac ne može zahtevati povraćaj predmeta zajma ako mu isti nije predao) je otpao uz argument da se od zajmoprimca ne može zahtevati povraćaj zajma ako ga nije primio.<sup>2)</sup>

7. Za razmatranje ugovora o zajmu s aspekta realne ili konsensualne koncepcije smatramo odlučujućim sledeće elemente:

- a) Ugovor o zajmu je skoro uvek dobročin, osim kada ima za predmet novac.
- b) Ugovor o zajmu je pravni osnov za sticanje prava svojine, ali to nije cilj ugovora već posledica,
- c) Obećanje zajma se ne može prinudno izvršiti, već se može zahtevati samo naknada štete (po pravilima za naknadu štete).

8. Poznato je da je ugovor o zajmu nastao u najranijem periodu razvoja prava (pominje se u Hamurabijevom zakoniku) i to iz odnosa prijateljskog davanja određene količine zamenljivih stvari uz obavezu vraćanja.<sup>3)</sup> Iako iz istog perioda datira i zajam sa kamatom, zajam potrošnih stvari je, skoro uvek dobročin,<sup>4)</sup> To znači da se ugovorom o zajmu obavezuje zajmodavac, a obaveza zajmoprimca je posledica ove obaveze i sa njom

ne stoji u korelativnom, ekvivalentnom odnosu. Zato se zajmodavcu ostavlja mogućnost da o svojoj obavezi razmisli sve do predaje, pa se ona javlja kao *relevantna realnost saglasnosti o davanju zajma* (podvukao autor). Zato neki moderni zakonici i pored punog uvažavanja principa konsenzualizma predaju stvari zajmoprimcu smatraju aktom koji označava postojanje ugovora o zajmu.<sup>5)</sup>

9. Ugovor o zajmu predstavlja osnov za sticanje prava svojine odnosno prava raspolaganja (na stvarima u društvenoj svojini). Po toj svojoj karakteristici on je sličan ugovoru o prodaji, odnosno, poklonu. Naravno, sticanje prava svojine ili raspolaganja na osnovu ugovora o zajmu nije neposredni cilj ovog ugovora već sredstvo za ostvarenje neposrednog cilja; upotrebu i korišćenje novca ili drugih zamenljivih stvari s aspektom na obavezu vraćanja iste količine zamenljivih stvari ili iznose novca. Međutim, nezavisno od toga, ugovor o zajmu ostvaruje svoju svrhu samo ako zajmodavac postane vlasnik stvari koje su predmet zajma. Da bi se to postiglo potrebno je da stekne državinu na stvarima koje su predmet zajma. Iako je ta činjenica (predaje pozajmljenih stvari) spoljašnja u odnosu na ugovor o zajmu ona je neophodna i u realnoj koncepciji ugovora o zajmu ona se ostvarivala u istom aktu. Sada se, pored ugovora o zajmu zahteva još jedna činjenica, predaja, koja s aspekta *cilja ugovora* znači njegovo perfektuiranje. Ugovor o zajmu se, ponovo, u stvarnosti, pojavljuje kao predugovor, iako se napuštanjem realne koncepcije ugovora o zajmu želela da izbegne ta konstrukcija.<sup>6)</sup> Tradicionom sistemu derivativnog sticanja prava svojine, realno obeležje ugovora o zajmu, kao dobročinog pravnog posla, je više odgovaralo.

10. Što se tiče shvatanja da dobročini ili teretni karakter ugovora ne mogu imati mnogo uticaja na realnu, odnosno, konsenzualnu koncepciju ugovora, smatramo da se ne može do kraja prihvatiti. Istina, to se pitanje može raspravljati samo preko razmatranja punovažnosti obećanja zajma od strane zajmodavca i mogućnosti prinudnog izvršenja takvog obećanja.

Kod ugovora o zajmu kao dobročinog pravnog posla, obećanje zajma se ne može jednostavno tretirati kao obaveza prodavca da kupcu preda predmet ugovora o prodaji. Ona je obaveza, pravno i stvarno, jer naspram nje stoji njegovo pravo da zahteva isplatu kupovne cene. Da ne očekuje isplatu kupovne cene, prodavčeva obaveza bi bila ista kao kod ugovora o zajmu. Obaveza vraćanja zajma od strane zajmoprimca nije kauza za prihvatanje obaveze predaje predmeta zajma zajmoprimcu i ne može se, kao što je slučaj sa formulacijom čl. 557 ZOO ili čl. 720. Poljskog građanskog zakona, dovesti na isti način u vezu sa obavezom zajmoprimca. Obećanju zajma pravo može, normativnim putem, da prizna dejstvo kakvo takvo obećanje ima kod ugovora o prodaji na osnovu pravila — *verba ligant homines*; u stvarnosti ono nije isto pa mu se i može dati samo ograničeno pravno dejstvo. Naime, neispunjenje obećanja od strane zajmodavca (izostajanje predaje predmeta zajma) može se sankcionisati samo obavezom naknade štete, ako ista postoji, ali ona nikada ne može biti ravna iznosu obećanog zajma.<sup>7)</sup> Ako bi se i prihvatilo puno dejstvo obećanja zajma, onda bi sankcija za njegovo neispunjenje imala kazneni, a ne građansko pravni karakter, što bi se moglo pravdati etičkim razlozima, ali ne i onim koji su karakteristični za imovinske odnose kakvi su građansko pravni odnosi.

11. Kada su u pitanju oblici ugovora o zajmu, kao što su ugovor o kreditu, izdavanje javnih obveznica o zajmu i druge vrste zajma u bankarskom poslovanju, oni se udaljavaju po svojoj sadržini od opšteg režima ugovora o zajmu. Iako se kod nekih od njih mogu javiti i elementi nekih drugih ugovora, načelno oni su onerozni, pa je realna koncepcija neprimenljiva za ovu vrstu ugovora. Međutim, zato što se kod većine od njih radi o zajmu u okviru bankarskog poslovanja, svi pravni sistemi ih posebno regulišu jer dolaze

do izražaja elementi karakteristični za finansije jedne zemlje.<sup>8)</sup> Obećanje zajma kod ovih ugovora se pojavljuje kao rezultat isključivo delatnosti banaka i zato ne treba da uživa posebnu zaštitu.

## 2. Ugovor o zalozi

12. Ugovorom o zalozi obavezuje se dužnik ili neko treći (zalagodavac) prema poveriocu (zalogoprimcu) da mu preda neku pokretnu stvar na kojoj postoji pravo svojine da bi se pre ostalih poverioca mogao naplatiti iz njene vrednosti, ako mu potraživanje ne bude isplaćeno o dospelosti, a poverilac se obavezuje da primljenu stvar čuva i po prestanku svog potraživanja vrati neoštećenu zalagodavcu (čl. 966. Zakona o obligacionim odnosima).

Navedena odredba jasno pokazuje da su obaveze zalagodavca i zalogoprimca (kao poverioca i dužnika) dovedene u uzajamni odnos što je dovelo da se izbegne realna koncepcija ovog ugovora<sup>9)</sup> Tačnije, ugovor o zalozi je, poput, ostalih realnih ugovora proglašen za konsensualni ugovor.

13. Ugovor o zalozi je sporedan pravni posao koji nastaje uz glavni ugovor čiju pravnu sudbinu deli. Naime, ugovorom o zalozi zalogoprimac stiže državinu na pokretnoj stvari dužnika ili trećeg lica radi obezbeđenja svog potraživanja; ako dužnik ne isplati dug o dospelosti zalogoprimac može, preko suda, prodati stvar i namiriti svoje potraživanje. Iz ove funkcije ugovora o zalozi proističu izvesne specifičnosti relevantne i za realnu koncepciju ovog ugovora. Ugovorom o zalozi zalogoprimac stiže ograničeno stvarno pravo zaloge (pignus) na tuđoj stvari. Osnovni uslov za realizaciju založnog prava jeste državina tuđe pokretne stvari. Gubitkom državnine na stvari, poverilac gubi pravo preventivne naplate iz vrednosti založene stvari, konačno ili privremeno ako povratu državinu (čl. 986. Zakona o obligacionim odnosima).

Zato je predaja stvari, izbačena iz uslova za punovažnost ugovora o zalozi, vraćena "kroz zahtev za nastanak založnog prava"<sup>10)</sup> "Zalogoprimac stiže založno pravo kad mu stvar koja je redmet ugovora bude vraćena" (čl. 968. ZOO)<sup>11)</sup>

14. Obaveza zalagodavca da preda neku pokretnu stvar zalogoprimcu je predstavljena aktom davanja, dare, pod kojim su rimski pravnici podrazumevali prenos svojine ili nekog drugog stvarnog prava na drugo lice. Pošto se u našem pravu za sticanje prava svojine ili drugih stvarnih prava zahteva i predaja stvari (kod pokretnih stvari) to se za sticanje založnog prava zahteva, pored ugovora o zalozi, kao pravnom osnovu, i predaja založene stvari. Konsensualnom koncepcijom ovog ugovora propuštena je šansa da se jednim aktom, zaključenjem ugovora o zalozi, stekne i založno pravo. Ponovo je isključen predugovor kao prirodna posledica realne koncepcije ugovora, ali pritom, pridodata predaja stvari, za ostvarenje funkcije zalaganja; samo, sada je to u jednom drugom trenutku, posle saglašavanja stranaka o zalaganju stvari. Razdvajanje ugovora o zalozi od načina sticanja založnog prava može, doduše, predstavljati potrebu za "čistoćom pravne konstrukcije ugovora", ali se ona ostvaruje gubljenjem iz vida osnovne funkcije prava zaloge. Naime, i ovde se može postaviti pitanje pravnog dejstva obećanja predaje stvari u zalogu. Može li pravo dozvoliti (nezavisno od argumenata vezanih za sticanje svojine i ostalih stvarnih prava u našem pravu) da se poverilac mora da obraća sudu za realizaciju prava obezbeđenja svoga potraživanja. Gde je, konačno, onda, njegovo pravo potraživanja; kakva je tek onda njegova pravna sudbina? Čini se da je dovoljno što je dužniku predao određenu stvar ili sumu novca po osnovu osnovnog pravnog posla, najčešće ugovora o zajmu ili razne, druge vrste kredita.

15. Iz svega izloženog smatramo da je ugovor o zalozi u svemu podređen založnom pravu; za čije sticanje služi, i da nije bilo dovoljno opravdanih razloga da se napusti realna koncepcija ovog ugovora.<sup>12)</sup> Isto tako, jasno je, da je konsensualna koncepcija ugovora o zalozi oduzela zalaganju pokretne stvari karakter realnog obezbeđenja tražbine i približila ga oblicima ličnog obezbeđenja ispunjenja obaveze iz ugovora.

Najzad, obavezu predaje stvari zalogoprimcu treba dovesti u uzajaman odnos sa već realizovanim obavezom poverioca (sada pravo potraživanja), a ne sa obavezom vraćanja stvari od strane zalogoprimaca; konsensualni karakter ugovora o zalozi se, otuđa ne može tražiti samo u konstrukciji sporednog ugovora, kada je on samo posledica, osnovnog ugovora.

### 3. Ugovor o posluzi

16. Ugovor o posluzi nije regulisan Zakonom o obligacionim odnosima, kao i ugovor o poklonu, budući da se ne smatraju tipičnim ugovorima u oblasti prometa robe i usluga. Republički, odnosno, pokrajinski zakoni ih mogu urediti nezavisno od prihvaćene koncepcije konsenzualizma u saveznom Zakonu o obligacionim odnosima. Zato razmatranje suštine ovih ugovora može imati i neposredne, praktične koristi.

17. Ugovor o posluzi se zaključuje radi korišćenja tuđe stvari bez naknade. Jedna strana ugovornica (poslugodavac) daje drugoj strani (poslugoprimac) stvar na upotrebu, a druga strana ugovornica se obavezuje da će, po isteku dogovorenog vremena, istu vratiti nazad. Predmet posluge može biti samo nepotrošna stvar, a potrošna samo ako se korišćenjem ne vredi njena suština pa može biti vraćena *in species*.<sup>13)</sup>

18. Prema starijim građanskim zakonicima (Francuski, Austrijski, Opšti imovinski zakonik za Crnu Goru i Srpski građanski zakonik) za nastanak ugovora o posluzi zahtevala se predaja stvari, kao uslov punovažnosti. Zato se ugovor o posluzi ubrajao u realne ugovore.

Noviji građanski zakonici, Švajcarski, Građanski zakonik RSFSR, Poljski i Mađarski građanski zakon, nasuprot starijim zakonicima, ugovor o posluzi tretiraju kao konsensualni ugovor. U našoj pravnoj literaturi izvesni pravni autori se takođe zalažu za konsensualni karakter ugovora o posluzi.<sup>14)</sup>

19. Za razmatranje ugovora o posluzi s aspekta konsensualne, odnosno, realne koncepcije, treba imati u vidu sledeće:

a) Ugovor o posluzi je dobročin pravni posao i ne može biti nikada teretni pravni posao; ako bi se ugovorila naknada onda je to druga vrsta ugovora, ugovor o zakupu.

b) Ugovor o posluzi nije osnov za sticanje prava svojine; na osnovu ovog ugovora druga ugovorna strana (poslugoprimac) stiće samo pravo na besplatnu upotrebu stvari.

Već smo istakli da mnogo pravni autori dobročini karakter pravnog posla ne smatraju odlučujućim za raspravu o realnoj koncepciji pravnih poslova. Što se tiče ugovora o posluzi on se tradicionalno poredi sa ugovorom o zakupu da bi se pokazalo da je realni karakter ugovora o posluzi besmislen ako zakup može da nastane samo na osnovu saglasnosti strana ugovornica o bitnim elementima ugovora. Ističe se i činjenica, da se i kod ugovora o posluzi može zahtevati prinudno ostvarenje obećanja predaje posluge, kao kod zakupa, jer je stvar obećanjem posluge već određena. U francuskom pravu se navodi primer odluke Kolmarskog suda iz 1945. godine kojom je obećanju predaje lokala za upotrebu u određene svrhe (cena nije bila stipulisana) dato potpuno pravno dejstvo.<sup>15)</sup> Ugovor o zakupu i ugovor o posluzi omogućavaju jednu istu "operaciju", korišćenje stvari, samo je posluga dobročini zakup.<sup>16)</sup>

Pa ipak između ugovora o zakupu i posluzi postoje važne razlike. Iza ugovora o posluzi stoji namera poslugodavca da preda svoju stvar na besplatno korišćenje poslugoprimcu, isključivo u interesu poslugoprimca. Kod ugovora o zakupu, radi se o obostranim interesima strana ugovornica. Zato se izvršenje obećanja predaje stvari kod ovog ugovora može zahtevati, ili naknada štete (koja može ići do visine zakupnine), dok se izvršenje ugovora o posluzi može zahtevati sa nepotpunim dejstvom. To je, nesumnjivo; rezultat dobroćinog karaktera ovog ugovora.

Iz dobroćinog karaktera ugovora o posluzi proističe i mogućnost poslugodavca da od poslugoprimca zahteva stvar i pre određenog vremena, ako mu je ona potrebna iz razloga koji se nisu mogli predvideti u momentu zaključenja ugovora (čl. 716. Poljskog građanskog zakona).

20. Drugo je pitanje što se i ugovor o posluzi, indirektno može pojaviti kao te-retni pravni posao. Naime, u stranoj pravnoj teoriji se javljaju mišljenja da se sve češće ugovor o posluzi pojavljuje kao ugovor kojim i poslugodavac ostvaruje određeni interes (indirektno)<sup>17)</sup>. Onda se, po pravilu, ugovor o posluzi pojavljuje između niza oneroznih ugovora, tačnije, u nizu ugovora koji svi zajedno čine sadržinu odnosa između dveju firmi, njihov "poslovni odnos". Razume se, u takvim situacijama neizvršenje obećanja predaje stvari na poslugu može biti sankcionisano, posredno, neizvršenjem, ili neplaćanjem pune cene, ili odbijanjem saradnje, na drugoj strani. Obećanje predaje stvari na poslugu, u ovom slučaju, dobija sasvim drugi smisao, pa se menja i sam karakter ugovora o posluzi. Obaveza predaje stvari na poslugu, dobija rang obećanja predaje stvari kod bilo kog drugog ugovora, npr. zakupa, a obećanje izvršenja takve obaveze samostalno pravno dejstvo.

21. Izneta razmatranja o ugovoru o posluzi, s aspekta realne, odnosno, konsensualne koncepcije ukazuje na sledeće. Ugovor o posluzi se zaključuje isključivo u interesu poslugoprimca, i potome se on razlikuje od svakog drugog ugovora o korišćenju tuđe stvari. Za njegovu sadržinu karakteristična je obaveza poslugodavca o predaji stvari na korišćenje poslugoprimcu, i naspram nje ne postoji ista takva obaveza druge strane. Zato smatramo da se ugovor o posluzi ne može jednostavno pretvoriti u konsensualan ugovor samim dovođenjem u vezu dve, ekonomski i ravno, nejednake obaveze. Neki moderni zakonici, kao što je slučaj sa Poljskim građanskim zakonikom, koji su inače, zajedno sa Švajcarskim građanskim zakonikom, najdalje otišli u eliminisanju realnih pravnih poslova, ugovor o posluzi uređuje uz poštovanje konsensualne koncepcije, ali i predaje stvari. Zato je interesantna odredba čl. 710. Poljskog građanskog zakona: "Ugovorom o posluzi poslugodavac se obavezuje da poslugoprimcu dozvoli, za određeno ili neodređeno vreme besplatnu upotrebu stvari koju mu je u tom cilju predao"<sup>18)</sup>

Nema naročito opravdanih razloga da i naš zakonodavac, prilikom uređivanja ovog ugovora u republičkoj, odnosno, pokrajinskoj kodifikaciji, odstupi od realne koncepcije ovoga ugovora. Naravno; može se predvideti izuzetak za druge oblike ovog ugovora, npr, "ugovor o posluzi sa interesom"<sup>19)</sup>

#### 4. Ugovor o ostavi

22. Ugovorom o ostavi obavezuje se ostavoprimac da primi stvar od ostavodavca, da je čuva i da je vrati kad je ovaj bude zatražio (čl. 712. Zakona o obligacionim odnosima). Ostavoprimac nema pravo da upotrebljava stvar, i po tome se ostava razlikuje i od posluge i od zakupa. Ako se ugovori ova obaveza, onda to ne bi bio ugovor o posluzi već neki drugi ugovor, i na njega bi se primenjivala pravna pravila za tu vrstu ugovora

(osim u delu o vremenu i mestu vraćanja stvari)<sup>20</sup>). Od ugovora o posluži se razlikuje i po tome što može biti kako dobročin tako i teretni pravni posao. Po pravilu, ostava je dobročin pravni posao, ali se, izuzetno, može ugovoriti i naknada za čuvanje stvari, ako se ostavoprimac bavi primanjem stvari na čuvanje, ili ako se naknada može očekivati s obzirom na okolnosti posla (čl. 720.ZOO).

23. Formulacija čl. 712.ZOO, kojom se reguliše ugovor o ostavi ukazuje da ugovor nastaje momentom postizanja saglasnosti volja o bitnim elementima, a predaja predmeta ostave nije uslov zaključenja ovog ugovora. Očigledno je, da je naš zakonodavac prihvatio konsensualnu koncepciju ugovora o posluži, nasuprot realnoj, koja za nastanak ovog ugovora zahteva predaju stvari.

Osnovna obaveza kod ugovora o ostavi leži na ostavoprimcu, da primi stvar od ostavodavca, da je čuva i da je vrati kad je ovaj bude zatražio. Po njoj se ovaj ugovor razlikuje od onih realnih ugovora kod kojih je akcenat na obavezi predaje stvari jer se samo pomoću nje može ostvariti svrha ugovora (kod ugovora o posluži, zalazi, poklonu i zajmu). Ugovor o ostavi se, po pravilu, zaključuje u interesu onoga koji predaje stvar. Zato je obećanje ostavodavca skoro irelevantno, ali je obećanje ostavoprimca da će primiti tuđu stvar na čuvanje predmet naše pažnje. O obećanju ostavodavca, o njegovom dejstvu, sa aspekta mogućnosti prinudnog ostvarenja, nepotrebno je govoriti, jer je ono ustanovljeno u njegovom interesu.

24. Ostavoprimac je ona ugovorna strana koja pruža uslugu, ali ne predajući stvar već tako što je prima na čuvanje. Kod dobročine ostave vlasnik stvari se ni na šta ne obavezuje. Iako se obaveza ostavoprimca može izvršiti samo ako mu je stvar predana na čuvanje, za njen nastanak je, smatramo dovoljno samo obećanje ostavoprimca. Ona ima karakter obaveze (*facere*) i može zahtevati prinudno izvršenje kao i kod svake druge takve obaveze; naknada štete se mora ograničiti dobročnim karakterom ovog ugovora. Predaja stvari se ne mora zahtevati, kao uslov punovažnosti, jer ona ne stoji na strani one ugovorne strane koja nešto čini, na korist, drugoj ugovornoj strani. Na drugoj strani, ne stoji ni obaveza zaštite ostavoprimca putem predaje kao posebnog uslova (kako se ne bi zahtevao povraćaj stvari koja nije predana), jer se on može i bez toga efikasno štiti u pravu.

25. Ako je konsensualna koncepcija sasvim dovoljna za ugovor o ostavi kada ima dobročin karakter, za teretni ugovor o ostavi, ona je sasvim primerena. Kod ugovora o ostavi kod kojih se ostavoprimac čuvanjem tuđih stvari bavi kao svojom profesijom (usklađivanje) obećanje predaje stvari na čuvanje, dobija, zbog oneroznog karaktera ugovora, isti karakter kao i obećanje prijema stvari na čuvanje. Zato se ugovor o ostavi može zaključiti kao i ugovor o prodaji, ili zakupu, prostom saglasnošću volja strana ugovornica o bitnim elementima ugovora.

## 5. Ugovor o poklonu

26. Ugovor o poklonu je takav ugovor kojim se jedno lice (poklonodavac) obavezuje da besplatno prenese u svojinu drugom licu (poklonoprimac) neku stvar ili neko imovinsko pravo. Najznačajnije obeležje ugovora o poklonu jeste namera poklonodavca da uveća imovinu poklonoprimca (*animus donandi*). Za stvar ili imovinsko pravo koje poklonodavac prenosi poklonoprimcu, poklonoprimac ne daje nikakvu naknadu. Ugovorom o poklonu se, najčešće stiče pravo svojine, i po tom obeležju on je sličan ugovoru o prodaji.

Ugovor o poklonu nije regulisan ZOO, jer ne spada u oblast ugovornih odnosa u oblasti robe i usluga.

Prema pravnim pravilima, ugovor o poklonu se tretira kao formalan ugovor. To znači da se može zaključiti u pismenoj formi, ili predajom stvari.

27. Ugovor o poklonu je jednostrano obavezan i dobročini pravni posao; u njemu, osim kod naročitih oblika ovog ugovora, dominira obaveza poklonodavca koja ima karakter obaveze dare. Zato obećanje poklona ne može imati isto dejstvo kao obećanje predaje stvari kod drugih ugovora (npr. prodaje).<sup>21)</sup>

28. Imajući u vidu sve ono što je istaknuto, smatramo da ugovor o poklonu treba urediti na sledeći način:

Za punovažnost ugovora o poklonu, u opštem režimu, treba predvideti predaju stvari kao uslov za njegovu punovažnost. Obećanju poklona ne treba priznati nikakvo pravno dejstvo. Koliko u prošlom veku su se sretale odluke koje poklonu oduzimaju pravno dejstvo i pored pismenog dokaza, ako je izostala predaja stvari.

Pored predaje stvari, kao uslova punovažnosti ugovora o poklonu, treba prihvatiti i dalje pismenu formu kao dokazno sredstvo, a u izuzetnim slučajevima i naročitu pismenu formu. Smatramo da su pravila koja su se do sada primenjivala za uređenje ugovora o poklonu sasvim prihvatljiva i da zakonodavac nema razloga da vrši naročite izmene.

1) Milošević, Dr. Ljubiša: Obligaciono pravo, NK. Beograd, 1974. god. str. 91.

2) Loza, Dr. Bogdan: Obligaciono pravo, posebni deo, Sarajevo, 1983. str. 140.

3) Perović, Dr. Slobodan: Obligaciono pravo, Beograd, 1981. str. 631.

4) Marie-Noelle Jobard-Bachelier: Existe-t-il encore des contrats reels en droit francais? Ou la valeur des promesses de contrat reel en droit positif, Rev. trim. de droit civil, 1985. No str. 15.

5) Vidi parag. 244. Civilnog zakonika Demokratske Republike Nemačke (1975).

6) Radišić, Dr. Jakov: Obligaciono pravo, 1979. Beograd, str. 103.

7) U jednoj odluci u francuskom pravu od 20.7.1981. god. ističe se da obećanje zajma ima ograničeno dejstvo i da se može sankcionisati obavezom naknade štete, ali ne do visine zajma. (Marie-Noelle Jobard-Bachelier, cit. članak str. 24.

8) Ovi ugovori su u našem pravu posebno urađeni, a to je slučaj i sa drugim pravima. U francuskom pravu zakonima *Srivener* (1978. i 1979. god) posebno je regulisan zajam u materiji kredita za potrošnju i za kupovinu nepokretnosti.

9) Perović Dr. Slobodan: Komentar zakona o obl. odnosima, II knj. 1980. god. str. 216.

10) Stojanović, Dr. Dragoljub: Komentar Zakona o osnovnim svojinsko-pravnim odnosima, Beograd, 1980. str. 136.

11) Građanski zakonici obe Nemačke nisu eliminisali predaju kao uslov punovažnosti ugovora o zalozi; Poljski građanski zakonik, čiju je koncepciju zakonodavac sledio kod ovih ugovora, takođe zahteva predaju stvari za nastanak zaloge (čl. 307. parag. 1.) Kada stvar koja je predmet zalažanja ostaje kod zalagodavca, ovaj zakon zahteva za takav ugovor pismenu formu (čl. 308. parag. 1 i 3).

12) Ugovor o zalozi se, budući akcesorni, ne izlaže u okviru obligacionih ugovora već u stvarnom pravu.

13) Loza, Dr. Bogdan: cit. delo, str. 132.

14) Perović, Dr. Slobodan: cit. delo, str. 693.

15) Vidi: Marie-Noelle Jobard-Bachelier, cit. delo. str. 54.

16) Isto, str. 54.

17) Marie-Noelle Jobard-Bachelier, cit. čl. str. 58.

18) "Građanin kome je ustupljena stvar na privremenu besplatnu upotrebu, mora sa stvari brižljivo rukovati, zaštititi je od štete i gubitka i po upotrebi je vratiti poslugodavcu", čl. 280. Civilnog zakonika NDR.

19) Ovo pod uslovom da se ovakvi ugovori pojavljuju u praksi.

20) Konstantinović, Dr. Mihajlo: Skice za zakonik o obligacijama i ugovorima, čl. 738.

21) Neki zakonici izričito predviđaju da se iz obećanja poklona ne mogu izvoditi nikakvi zahtevi. Vidi čl. 282. Građ. zak. DRN.



## Résumé

### AFFAIRES JURIDIQUES REELLES

1. Les affaires juridiques réelles existaient même dans le droit romain et telles, elles sont arrivées jusqu'au droit moderne. Puisque pour la validité de ces affaires on exige la remise des affaires, au commencement du XIX<sup>e</sup> siècle, on a posé la question du rôle de la remise des affaires et la possibilité de son élimination.

2. D'après les conceptions de quelques auteurs juridiques la remise des affaires comme condition de la validité est un élément de la forme et c'est pourquoi, par rapport aux affaires juridiques, il faut se comporter comme par rapport aux autres formelles affaires juridiques; rejeter la forme toujours quand c'est possible pour réaliser une circulation juridique plus rapide.

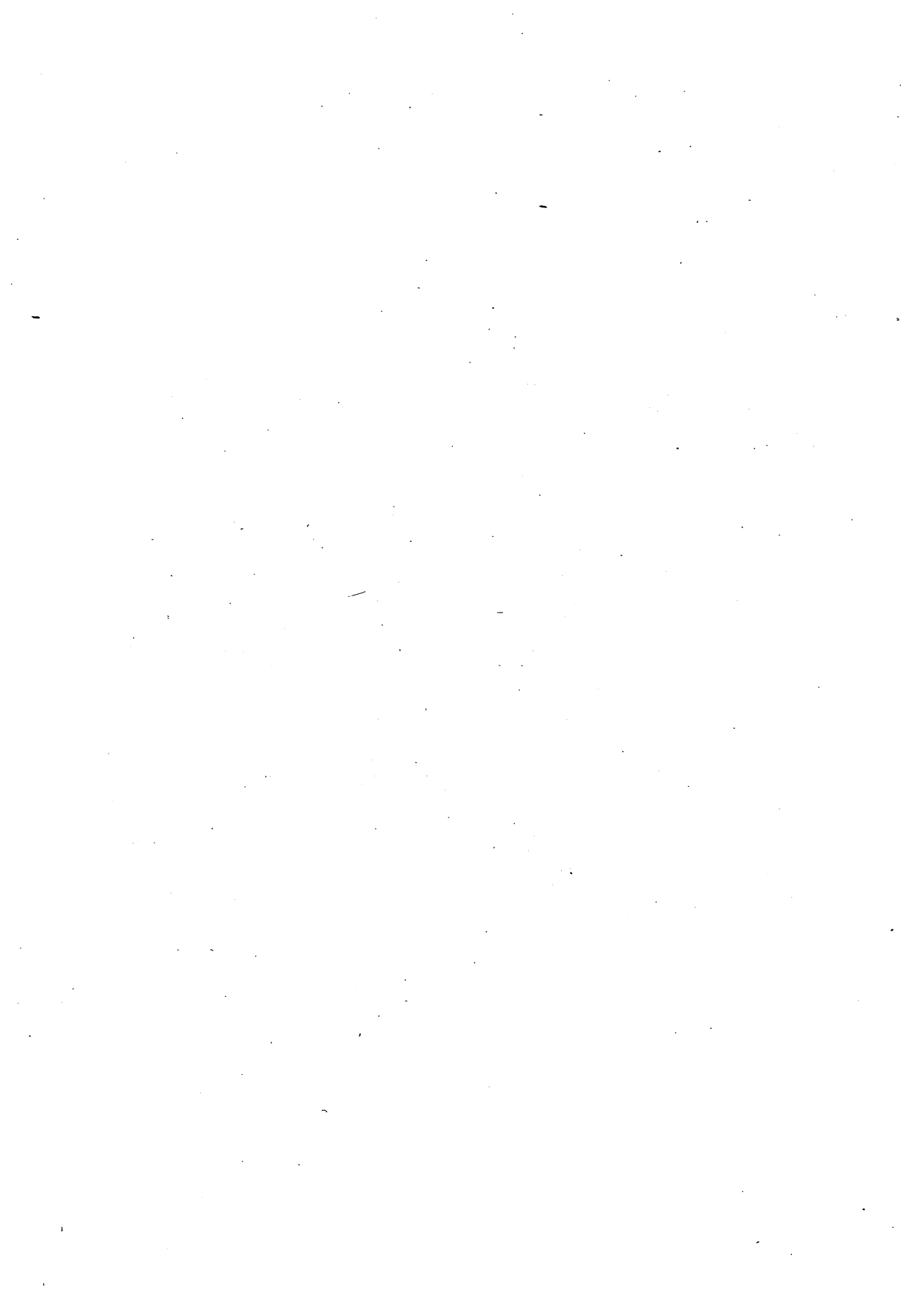
3. Quelques Lois civiles (suisse, polonaise, hongroise) ainsi que notre Loi sur les rapports d'obligation ont transformé la plupart des affaires juridiques réelles en affaires juridiques consensuelles.

4. La remise des affaires est, nous considérons, l'expression de la nature juridique spéciale des affaires juridiques réelles ce que justifie le régime juridique spécial de ces contrats. A savoir, chez les affaires juridiques réelles c'est le plus souvent que domine l'obligation d'une partie contractante, qui s'engage à la remise des affaires et qui doit être particulièrement protégée. L'obligation de l'autre partie de remettre les affaires (sauf s'il s'agit d'un contrat de donation) n'est pas en rapport corrélatif et ne peut pas être suffisante pour que ces contrats soient traités comme les autres contrats chez lesquels on doit l'obligation de la remise des affaires (location ou contrat d'achat et de rente).

5. Avec le temps certaines affaires juridiques réelles sont très modifiées et de telle manière que l'obligation de l'autre partie apparaît équivalente avec l'obligation de la remise des affaires (prêt à intérêt, consignation etc), mais à cause de cela il n'y a pas de raison de les soumettre sous le régime des contrats consensuels. La règle de base du droit de contrat verba ligant homines obtient son sens matériel qui se perd chez les affaires juridiques réelles. Plus juste, l'obligation dans le droit civil peut avoir les diverses incitations, mais si elles n'ont pas pour but la contre-action de l'autre partie contractuelle, alors, une telle partie a des raisons pour être spécialement protégée dans son droit; une des manières est bien sur la remise des affaires comme condition de la validité du contrat.

6. Nous sommes d'avis que le législateur doit retenir la remise comme élément décisif lors de la formation du contrat, chez le contrat de service. A savoir, l'obligation du donateur du service comme dominante dans cette affaire juridique, doit jouir un traitement spécial.

Quand il s'agit du contrat de donation nous avons l'impression qu'il n'y a pas suffisamment de raison de diverger des règles employées jusqu'à présent dans la codification future et qu'en cela existe la conformité convenable de la théorie juridique et chez nous, dans le droit comparé aussi.



## ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA I PRAVCI PROMENA USTAVA I ZAKONA O UDRUŽENOM RADU

### Uvodna razmatranja

Rad i rezultati rada određuju materijalni i društveni položaj čoveka (čl. 11. st. 1. Ustava SFRJ). Međutim, samo izuzetno čovek može da radi sam. Moderna tehnologija i savremena organizacija rada zahtevaju da radni ljudi udružuju svoj rad. Udruživanje rada ljudi i društveni, organizovani, rad su objektivne pretpostavke opstanka i razvoja svakog čoveka i društva u celini. Jedna od osnovnih karakteristika našeg društveno-ekonomskog sistema je samoupravno udruživanje rada.

Ustav SFRJ proklamuje pravo rada društvenim sredstvima kao osnovno ustavno pravo. Insitut prava rada društvenim sredstvima proizlazi iz karaktera društvene svojine kao osnove slobodnog udruženog rada. Osnovni subjekt društveno-ekonomskih odnosa je radnik. Radnik u udruženom radu ima pravo rada društvenim sredstvima kao svoje neotuđivo pravo da radi tim sredstvima radi zadovoljavanja svojih ličnih i društvenih potreba i da, kao slobodan i ravopravan sa drugim radnicima u udruženom radu, upravlja svojim radom i uslovima i rezultatima svog rada. Iz međusobne povezanosti i zavisnosti radnika u okviru društvene podele rada (iz društvenog karaktera rada) proizlazi neophodnost udruživanja rada i sredstava društvene reprodukcije, kako u interesu samih radnika, tako i u društvenom interesu. Zato u vršenju svog prava rada društvenim sredstvima, odnosno sredstvima rada u društvenoj svojini, radnik uspostavlja sa drugim radnicima samoupravne odnose i organizuje različite oblike udruživanja rada, u kojima se javlja samoupravno organizovan, odnosno samoupravno udružen. Pravo na samoupravno organizovanje udruženog rada od strane samih radnika treba da obezbedi ostvarivanje optimalnih rezultata zajedničkog rada radnika kao vrednosti na tržištu, u okvirima socijalističke robne proizvodnje.

Udruženi radnik vrši povezivanje ukupnog društvenog rada sredstvima u društvenoj svojini u sistem samoupravnog udruženog rada kroz: udruživanje rada u osnovnim organizacijama i udruživanje rada i sredstvima u radnim organizacijama i složenim organizacijama udruženog rada, saradnju i udruživanje rada i sredstava između proizvodnih i prometnih organizacija udruženog rada, udruživanje novčanih sredstava društvene reprodukcije i zajedničko korišćenje tih sredstava, slobodnu razmenu rada u okviru samoupravnih interesnih zajednica, društveno planiranje putem samoupravnih sporazuma i dru-

štenih dogovora i razvijanje samoupravnih odnosa u radu i odlučivanja u organizacijama udruženog rada.

Predmet našeg izlaganja će biti: 1) organizacije udruženog rada prema Ustavu SFRJ od 1974. godine i prema Zakonu o udruženom radu od 1976. godine i 2) organizacije udruženog rada i pravci promena Ustava i Zakona o udruženom radu.

### **1. Organizacije udruženog rada prema Ustavu SFRJ od 1974. godine i Zakona o udruženom radu od 1976. godine**

U našim propisima (Ustav SFRJ od 1974. godine, Zakon o udruženom radu od 1976. godine itd.) za označavanje osnovne organizacije udruženog rada, radne organizacije i složene organizacije udruženog rada koristi se jedan zajednički izraz, a to je organizacija udruženog rada. Organizacije udruženog rada su društvena pravna lica, odnosno subjekti prava.

Posebni akcenat stavljen je na osnovnu organizaciju kao osnovni institucionalni oblik udruživanja rada radnika na društvenim sredstvima za proizvodnju. U osnovnoj organizaciji, kao osnovnom i najvažnijem obliku udruživanja rada u našem društveno-ekonomskom sistemu, radnici odlučuju o osnovnim pravima i obavezama u radu. Dohodak u udruženom radu, bez obzira u kom se obliku udruživanja rada i sredstava ostvaruje, stiće se samo kao dohodak osnovne organizacije i obavezno iskazuje kao njen dohodak. Osnovna organizacija je osnovica na kojoj počiva naš delegatski sistem i osnovica privredne integracije. Na osnovu prava rada radnici udružuju rad i sredstva u radne organizacije i složene organizacije udruženog rada, u poslovne zajednice i druge oblike udruživanja i poslovne saradnje i samoupravne interesne zajednice (čl. 14. st. 3. ZUR).

Radna organizacija je samostalna samoupravna organizacija radnika povezanih zajedničkim interesima u radu i organizovanih u osnovne organizacije u njenom sastavu ili neposredno povezanih jedinstvenim procesom rada (čl. 346. st. 1. ZUR).

Postoje dve vrste radnih organizacija: one u čijem sastavu su organizovane osnovne organizacije (složene radne organizacije) i one bez osnovnih organizacija (homogene radne organizacije).

U radnoj organizaciji ostvaruje se udruživanje i zajedništvo rada i razvoja. Samoupravnim udruživanjem osnovnih organizacija nastaje radna organizacija, kao viši, obavezni oblik udruživanja rada i sredstava u okviru jednog zaokruženog radnog procesa. Složena radna organizacija predstavlja funkcionalno jedinstvo samoupravno organizovanih delova (osnovnih organizacija). U složenoj radnoj organizaciji radnici zajednički planiraju razvoj i, u skladu sa tim, udružuju rad i sredstva, utvrđuju međusobne odnose u zajedničkom poslovanju, sticanju dohotka i ostvarivanju zajednički utvrđenih ciljeva i zadataka u radu, proizvodnji i prometu, utvrđuju zajedničke osnove i merila za raspoređivanje dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke, odlučuju o drugim zajedničkim interesima, organizuju zajedničke službe i, na načelima uzajamnosti i solidarnosti, obezbeđuju svoju ekonomsku stabilnost i socijalnu sigurnost (čl. 16. st. 2. ZUR).

Složena organizacija udruženog rada je samostalna samoupravna organizacija radnika u kojoj su udružene radne organizacije (čl. 16. st. 3. ZUR). Složena organizacija je dobrovoljni oblik udruživanja radnih organizacija koje su međusobno povezane radom ili nekim drugim interesima. Kroz složenu organizaciju, ka najviši institucionalni oblik organizovanja udruženog rada, vrši se socijalistička samoupravna koncentracija rada i sredstava društvene reprodukcije. Radne organizacije mogu se udruživati u razne oblike slo-

ženih organizacija zaviso od međusobne povezanosti u radu, proizvodnji i prometu, kao i trajnosti njihovih poslovnih odnosa u procesu reprodukcije.

Posle donošenja Ustava SFRJ od 1974. godine i Zakona o udruženom radu od 1976. godine izvršena je reorganizacija naše privrede u skladu sa šemom: osnovna organizacija — radna organizacija — složena organizacija udruženog rada. Sa funkcionisanjem nove organizacije naše privrede u praksi su se pojavili brojni problemi, a samim tim i potreba njenog kritičkog preispitivanja. Ukazaćemo na neke probleme koji su se pojavili u ovoj oblasti.

Prvo, radna organizacija samo formalnopravno predstavlja funkcionalno jedinstvo osnovnih organizacija. U praksi, često je izvršeno samo mehaničko udruživanje osnovnih organizacija u radnu organizaciju. Tako udružene osnovne organizacije predstavljaju subjekte koji zadržavaju sredstva akumulacije za sopstvena investiciona ulaganja. Takve osnovne organizacije ponašaju se kao "mala preduzeća" koja nisu nosioci samoupravne integracije i zajedničke razvojne politike, niti udruživanja rada i sredstava na dohodovnim odnosima, na zajedničkim interesima u radu i poslovanju i međuzavisnosti u društvenoj reprodukciji. Zajedništvo udruženih osnovnih organizacija najčešće se zadržava na kupoprodajnim osnovama. Osnovne organizacije se pojavljuju kao nosioci grupno-svojinskog zatvaranja i dezintegracije radničke klase i njenog povlačenja ne samo u sve uže teritorijalne okrive, nego i unutar same organizacije udruženog rada. Između osnovnih organizacija u sastavu radne organizacije često postoje protivurečni interesi, što dovodi do unutrašnjih trvenja.

Drugo, zbog neadekvatnog pravnog regulisanja pravnog subjektiviteta organizacija udruženog rada u našem pravu, u privrednopravnom prometu nema dovoljno pravne sigurnosti za normalno odvijanje robno-novčanih odnosa. Radna organizacija i složena organizacija udruženog rada u praksi najčešće nemaju društvena sredstva sa kojima raspolazu. Prilikom konstituisanja radne organizacije sva sredstva, prava i obaveze radne organizacije u osnivanju raspoređuju se na novoorganizovane osnovne organizacije. Dalje, dohodak u udruženom radu, bez obzira u kom se obliku udruživanja rada i sredstava ostvaruju, stiže se samo kao dohodak osnovne organizacije i obavezno iskazuje kao njen dohodak. Osnovne organizacije samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju mogu ograničiti svoju odgovornost za obaveze radne organizacije. Ovakvo stanje naročito se nepovoljno održava na samoupravna prava radnika u organizacijama koje uspešno posluju.

U praksi, u privrednopravnom prometu osnovne organizacije su postale isključivi tržišni subjekti u odnosima sa trećim licima. Takvo ponašanje osnovnih organizacija ima za posledicu ugrožavanje nesmetanog funkcionisanja jedinstvenog jugoslovenskog tržišta.

Treće, stručne službe u organizacijama udruženog rada su se nepotrebno uvećavale. Samoupravnim opštim aktima ustanovljavaju se stručne službe u osnovnoj, radnoj i složenoj organizaciji udruženog rada, što je, naravno, suprotno osnovnoj koncepciji. To dovodi do čitavog niza negativnih posledica.

Četvrto, složene organizacije udruženog rada, kao značajni nosioci progresa, uvođenja nove tehnologije i nove, savremenije, organizacije poslovanja u udruženim organizacijama udruženog rada, u praksi često samo formalnopravno postoje. Složene organizacije umesto da se formiraju prema stvarnom zajedništvu, u praksi se, po pravilu, formiraju prema teritorijalnom principu.

Na osnovu iznetog možemo zaključiti da reorganizacija naše privrede u skladu sa šemom: osnovna organizacija — radna organizacija — složena organizacija udruženog

rada nije potencirala zajedništvo i stvarnu integraciju, već su u prvi plan izbili parcijalni interesi. Postojanje navedenih i drugih problema u našoj privredi dovelo je do krize i do sve šire intervencije države u privredi. Tako, umesto samoupravljanja u privredi sve više dolazi do izražaja uticaj države. Pošto je takvo stanje u privredi dalje neodrživo, neophodno je izvršiti određene promene u društveno-ekonomskom sistemu koje bi pozitivno uticale na privredna kretanja. Jedini put za rešenje brojnih problema u privredi i za izlazak iz višegodišnje krize u kojoj se ona nalazi jeste prelazak na tzv. realnu ekonomiju. Taj put će za veliki broj privrednih subjekata biti težak, ali bez afirmacije tržišnog privređivanja nema uvažavanja rada — jedne od osnovnih vrednosti socijalističkog samoupravnog društva, niti pak, autonomije radnih kolektiva. Osnovni subjekt privređivanja mora biti radnik — samostalni robni proizvođač koji živi od svog rada i njegovih rezultata. Taj samostalni robni proizvođač slobodno i samostalno se udružuje sa drugim robnim proizvođačima u šire oblike samoupravnog udruživanja koji će odgovarati društvenim potrebama i zahtevima savremenog razvoja. Privredna integracija mora se zasnivati na realnim interesima i potrebama udruženih radnika.

Prelazak na tzv. realnu ekonomiju nije lako ostvarljiv. Potrebno je vreme i preduzimanje čitavog niza značajnih radnji. Prvi korak u ostvarivanju realne ekonomije učinjen je usvajanjem nekoliko novih zakona krajem 1986. godine. Sledeći korak je izmena i dopuna Zakona o udruženom radu. U ovoj fazi rada bilo je potrebno promeniti i dopuniti samo odredbe koje će doprineti bržem prevlazaležnju sadašnjeg stanja u društveno-ekonomskim odnosima i političkom sistemu. Pravni osnov za donošenje Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu su odredbe Ustava SFRJ od 1974. godine. Nakon donošenja novog Ustava SFRJ, u skladu sa izvršenim promenama Ustava uneće se odgovarajuća rešenja i u Zakon o udruženom radu. Decembra 1987. godine donet je Nacrt amandmana na Ustav SFRJ od 1974. godine, a januara 1988. godine stupio je na snagu Zakon o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu. Dobar deo predloženih promena Ustava u oblasti samoupravnog organizovanja udruženog rada već je usvojen Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu.

## **2. Organizacije udruženog rada i pravci promena Ustava i Zakona o udruženom radu**

Polaznu osnovu za izmenu i dopunu Zakona o udruženom radu činili su: Dugoročni program ekonomske stabilizacije, Kriitička analiza funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja i javna rasprava o njoj, Stavovi XIII kongresa SKJ, stavovi CK SKJ o idejno-političkim pitanjima ostvarivanja ustavnog položaja radnika o raspolaganju i upravljanju dohotkom i sredstvima društvene reprodukcije i drugi društveno verifikovani stavovi i rezultati u oblastima koje se uređuju Zakonom.

Navedeni dokumenti, posebno rezolucije XIII kongresa SKJ, zahtevaju savremeno organizovanje udruženog rada, sa svim obeležjima takvog organizovanja. S obzirom da oblici savremenog organizovanja služe jačanju materijalnog i samoupravnog položaja radnika, to se dobar deo izmena Zakona o udruženom radu odnosi na njihov dalji razvoj i unapređenje. Suština promena u Ustavu i Zakonu o udruženom radu, kada je u pitanju samoupravno organizovanje udruženog rada, sastoji se u tome da su date najšire osnove za racionalno i fleksibilno samoupravo organizovanje udružnog rada od strane samih radnika, a u skladu sa njihovim konkretnim interesima i potrebama, u uslovima tržišnog privređivanja i zahtevima savremene organizacije rada i tehničko-tehnološkog razvoja. Na

taj način treba da bude obezbeđeno ostvarivanje optimalnih rezultata zajedničkog rada radnika, kao vrednosti na tržištu, u uslovima socijalističke robne proizvodnje.

U okviru ovog odeljka, predmet našeg razmatranja biće sledeća pitanja: a) položaj i uloga radne organizacije u sistemu udruženog rada, b) položaj osnovne organizacije kao dela radne organizacije, c) položaj složene organizacije udruženog rada i d) privremena ugovorna radna jedinica.

### **a) Položaj i uloga radne organizacije u sistemu udruženog rada**

Nacrtom amandmana na Ustav SFRJ, kao i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu od 1988. godine, reafirmisana je radna organizacija. Radna organizacija u oblasti privrednih delatosti je osnovni subjekt tržišnog poslovanja (amandman X t. 2.). Samo se u radnoj organizaciji u oblasti privrede rezultati zajedničkog rada radnika ostvaruju kao vrednost na tržištu.

Radna organizacija je samostalna samoupravna organizacija i ekonomska i poslovna celina u kojoj su radnici povezani zajedničkim interesima u radu i organizovani u osnovne organizacije udruženog rada u njenom sastavu ili neposredno povezani jedinstvenim procesom rada (amandman X. t. 3.).

Do donošenja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu radna organizacija se osnivala bez određivanja roka njenog trajanja — sa namerom da ona trajno obavlja određenu delatnost. Odredbom člana 347. stav 2. Zakona o udruženom radu predviđa se, da se radna organizacija može osnovati i za izvršenje određenog proizvodnog ili drugog programa (radna organizacija sa određenim vremenom trajanja). I u amandmanu X. tačka 3. predviđa se da se radna organizacija može osnovati kao privremena. Na taj način regulisan je status radne organizacije čiji je zadatak izvršenje određenog privrednog ili društvenog cilja, a čijim ispunjenjem prestaje potreba za njenim daljim postojanjem

Radna organizacija je zaokružena radno proizvodna celina u kojoj se obezbeđuju socijalistička podela rada, integracija radno-tehnoloških procesa i ostvaruje ekonomsko i samoupravno jedinstvo udruženih radnika. Radna organizacija je samostalni privredni subjekt koji svoje društveno-ekonomske ciljeve ostvaruje na domaćem i inostranom tržištu. Kao samostalna samoupravna poslovna celina i osnovni subjekt tržišnog privređivanja, radna organizacija ima privredni subjektivitet, a u okviru njega tržišni, investicioni, razvojni, finansijski... Jednom rečju, radna organizacija je osnovni oblik socijalističke ekonomije u kojem radi ljudi vrše proizvodnju i stvaraju dohodak koji je mera njene uspešnosti. Ona treba da bude sposobna da obezbedi efikasno privređivanje sredstvima i otvarivanje zajedničkih interesa osnovnih organizacija, saglasno zajedničkom planu i razvojnoj politici. Jer, u radnoj organizaciji koja u svom sastavu ima osnovne organizacije donosi se zajednički plan rada i razvoja i obezbeđuje se zajedničko poslovanje, zajednički ekonomski i tehnološki razvoj, unapređenje i razvoj samoupravnih odnosa i obezbeđuju drugi zajednički interesi utvrđeni samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju (amandman X. t. 2.). Na taj način obezbeđuje se stvarno udruživanje osnovnih organizacija sa onim funkcijama bez kojih konstituisana radna organizacija ne može da postoji kao samostalna samoupravna organizacija i ekonomska i poslovna celina. Ukoliko se samoupravnim sporazumom o udruživanju ne bi obezbedilo ostvarenje navedenih funkcija, radna organizacija ne bi mogla da se konstituiše. RegistarSKI sud ne može upisati u sudski registar radnu organizaciju u kojoj se prema samoupravnom sporazumu ne obezbeđuje ostvarenje osnovnih i obaveznih funkcija.

Da bi obezbedio sigurno i stvarno udruživanje rada i sredstava osnovnih organizacija u radnoj organizaciji, i na taj način sprečio konstituisanje radne organizacije koja je u praksi razjedinjena i predstavlja samo formu za osnovne organizacije kao ekonomsko-pravne subjekte, zakonodavac je u predloženim amandmanima na Ustav SFRJ i u Zakonu o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu dao određena rešenja.

Prvo, radna organizacija koja obavlja privrednu delatnost istupa u privrednopravnom prometu kao osnovni i najčešći subjekt tog prometa. Poslovna i tržišna sposobnost radne organizacije više ne zavisi od samoupravnog sporazuma o udruživanju u radnu organizaciju, već to ona stiče na osnovu Ustava i Zakona.

Udružene osnovne organizacije, kao samoupravno organizovani delovi radne organizacije, svoju tržišnu usmerenost ostvaruju preko radne organizacije u kojoj su udružile rad i sredstva. Prodaja proizvoda i usluga osnovne organizacije na tržištu vrši se preko radne organizacije, odnosno složene organizacije udruženog rada (čl. 61. st. 2. ZUR). To znači da osnovna organizacija nije više neposredni tržišni subjekt ex lege. Osnovna organizacija može postati tržišni subjekt samo na osnovu samoupravnog sporazuma o udruživanju u radnu organizaciju. Samoupravnim sporazumom samo izuzetno može biti predviđeno da osnovna organizacija istupa u svoje ime i za svoj račun u privrednopravnom prometu, kada to priroda rada i način poslovanja zahtevaju i omogućavaju. S obzirom na postojeće stanje u praksi, postoji opasnost da se širim tumačenjem "prirode rada i načina poslovanja" u samoupravnom sporazumu o udruživanju ovaj izuzetak pretvori u pravilo i da većina osnovnih organizacija i dalje istpa u privrednopravnom prometu. S druge strane užitim tumačenjem "prirode rada i načina poslovanja" mogu biti lišene samostalnog istupanja u privrednopravnom prometu one osnovne organizacije čija delatnost opravdava neposredno istupanje na tržištu.

Kao osnovni tržišni subjekt, radna organizacija u privrednopravnom prometu, po pravilu, istupa u svoje ime i za račun osnovne organizacije (kao komisionar) Dohodovno posmatrano, radna organizacija istupa za račun osnovnih organizacija. Rezultati obračunavanja ukupnog prihoda koji radna organizacija ostvari svojim poslovanjem utvrđuju se i iskazuju u osnovnim organizacijama u njenom sastavu.

Drugo, pravo raspolaganja društvenim sredstvima osnovna organizacija ostvaruje preko radne organizacije u čijem je sastavu. Samo izuzetno, ako priroda rada i način poslovanja neke osnovne organizacije to zahtevaju i ako je to predviđeno samoupravnim sporazumom o udruživanju, osnovna organizacija neposredno ostvaruje pravo raspolaganja (čl. 146. ZUR). Dakle, radna organizacija je ex lege subjekt ostvarivanja prava raspolaganja društvenim sredstvima kojima upravljaju radnici u osnovnim organizacijama u njenom sastavu. Menja se, znači, samo način raspolaganja društvenim sredstvima. Time se ne zadiru u pravo raspolaganja društvenim sredstvima radnika u osnovnoj organizaciji. Novi način raspolaganja društvenim sredstvima treba da omogućiti racionalnije, ekonomičnije i efikasnije korišćenje društvenih sredstava.

Treće, radnici u osnovnoj organizaciji društvenim sredstvima kojima upravljaju raspolazu preko računa radne organizacije u čijem je sastavu osnovna organizacija (čl. 146. ZUR). Osnovna organizacija preko žiro-računa radne organizacije ostvaruje ukupni prihod. To znači da radna organizacija po samom Zakonu ima žiro-račun, ali ne i osnovne organizacije u njenom sastavu. Samo izuzetno, ako je tako izričito utvrđeno samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju, osnovna organizacija može poslovati i preko sopstvenog žiro-računa. To će biti u slučaju kada to zahteva priroda rada i način poslovanja ili kada to nalaže teritorijalna udaljenost (npr., kada osnovna organizacija ima sedište u drugoj republici).



Četvrto, za obaveze radne organizacije odgovaraju osnovne organizacije u njenom sastavu sredstvima kojima one raspolažu solidarno neograničeno (čl. 254. st. 1. ZUR). To znači da je zakonodavac ustanovio najsigurniji oblik imovinskopravne odgovornosti osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije. To treba da doprinese ostvarenju načela pravne sigurnosti u privrednopravnom prometu. Istovremeno, zakonodavac je isključio supsidijarnu i ograničenu odgovornost osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije. Supsidijarna i ograničena odgovornost osnovnih organizacija ostaje kao mogućnost za utvrđivanje oblika odgovornosti osnovnih organizacija za obaveze složene organizacije udruženog rada i drugih oblika udruživanja. Međutim, samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju može se predvideti i solidarna ograničena odgovornost osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije. Smatramo da samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju ne bi trebalo da se reguliše pitanje odgovornosti osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije zato što je ona već regulisana Zakonom. Time bi bila otklonjena mogućnost ustanovljavanja ograničene solidarne odgovornosti osnovnih organizacija za obaveze radne organizacije. Inače, postojanje mogućnosti ograničenja solidarne odgovornosti u praksi bi moglo biti zloupotrebjeno.

Peto, pošto osnovne organizacije ne mogu neposredno voditi knjigovodstvo i propisane evidencije, već ih mog voditi samo preko radne organizacije, odnosno složene organizacije udruženog rada, smanjuju se stručne službe u organizacijama udruženog rada, što doprinosi racionalizaciji u poslovanju organizacija udruženog rada.

#### **b) Položaj osnovne organizacije kao dela radne organizacije**

Osnovna organizacija, kao integralni deo radne organizacije, predstavlja osnovnu ćeliju u sistemu samoupravno udruženog rada u kojoj radnici neposredno i ravnopravno ostvaruju svoja društveno-ekonomska i druga samoupravna prava i odlučuju o drugim pitanjima svog društveno-ekonomskog položaja. Tako radnici u osnovnoj organizaciji: odlučuju o sticanju i raspoređivanju dohotka, tu stupaju na rad i zasnivaju radni odnos, tu odlučuju o udruživanju sredstava, tj. planiraju rad i razvoj itd... Učvršćivanje samoupravnog položaja radnika u osnovnoj organizaciji odlučujuće je pitanje razvoja socijalističkih proizvodnih odnosa i ukupnog sistema socijalističkog samoupravljanja, a samim tim i prioritetan zadatak subjektivnih snaga društva.

Svoj rad i sredstva društvene reprodukcije u osnovnim organizacijama radnici udružuju u radnoj organizaciji. Udruživanje rada i sredstava društvene reprodukcije osnovnih organizacija u radnoj organizaciji je obavezno. Kada su u pitanju širi oblici udruživanja važi načelo o slobodnom udruživanju i izboru oblika, što predstavlja ustavni osnov za uspostavljanje različitih fakultativnih oblika udruživanja rada i sredstava i ostvarenje proizvodne i poslovne saradnje, prilagođene potrebama tehničko-tehnološkog razvoja i organizacije rada. Osnovna organizacija, kao osnovni institucionalni oblik u sistemu samoupravno udruženg rada, predstavlja bitan faktor udruživanja, a samim tim i nosioca privredne i društvene integracije.

Do promena Ustava SFRJ i Zakona o udruženom radu osnovna organizacija je imala svojstvo pravnog lica: a) u odnosima sa drugim osnovnim organizacijama u okviru iste radne organizacije, ili sa drugim osnovnim organizacijama u okviru iste složene organizacije udruženog rada (interni pravni subjektivitet), i b) u odnosima sa društvenim pravnim licima van njene radne organizacije, odnosno složene organizacije udruženog rada,

kao i sa građanskim pravnim licima i građanima (eksterni pravni subjektivitet). Danas, shodno promenama u Ustavu i Zakonu o udruženom radu, bitno je promenjen pravni položaj osnovne organizacije. Pravni subjektivitet osnovne organizacije je bitno sužen. Osnovna organizacija ima, po pravilu, samo interni pravni subjektivitet. Radna organizacija, kao osnovni tržišni subjekt, ima eksterni pravni subjektivitet.

### c) Položaj složene organizacije udruženog rada

Ustavnim amandmanima i Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu od 1988. godine u većoj se meri obezbeđuje položaj složene organizacije udruženog rada kao ekonomski potrebnog i nužnog oblika samoupravne organizacije za izražavanje i ostvarivanje širih interesa radnika u udruženom radu. U tom smislu zakonodavac je predvideo određena rešenja koja treba da osiguraju da se kroz složene organizacije vrši socijalistička samoupravna koncentracija rada i sredstava.

Prvo, radne organizacije mogu se udruživati u složenu organizaciju radi ostvarivanja svih zajedničkih interesa, a ne samo radi ostvarivanja određenih zajedničkih interesa (amandan X. t. 3.). Na taj način zakonodavac je dao širu osnovu za udruživanje radnih organizacija u složenu organizaciju. Međutim, radnici u osnovnim organizacijama u sastavu radnih organizacija udruženih u složenu organizaciju mogu odlučiti, na osnovu stručne podloge, da se složena organizacija udruženog rada organizuje kao radna organizacija sa osnovnim organizacijama u svom sastavu, ako ocene da će zajedničke interese i ciljeve uspješnije ostvarivati kao radna organizacija (čl. 386 a. st. 1. ZUR).

Drugo, samoupravnim sporazumom o udruživanju u složenu organizaciju pojedine funkcije radne organizacije mogu se prenositi na složenu organizaciju. To treba da doprinese racionalizaciji obavljanja pojedinih funkcija radnih organizacija i da stvori osnove za stvarno opredeljivanje sadržaja zajedništva koje se ostvaruje u složenoj organizaciji. Jedan od preduslova za ostvarivanje zajedničkih ciljeva i zadataka u složenoj organizaciji je da udružene radne organizacije uredno izvršavaju obaveze preuzete samoupravnim sporazumom o udruživanju. U tom smislu samoupravnim sporazumom o udruživanju u složenu organizaciju može se predvideti da svojstvo udružene organizacije prestaje ako udružena organizacija trajnije ne izvršava obaveze preuzete tim sporazumom (čl. 386 b. ZUR).

Treće, u zajednice i druge oblike udruživanja mogu se udruživati ne samo radne organizacije i osnovne organizacije već i složene organizacije udruženog rada. Time se obezbeđuje da i složena organizacija udruženog rada postane subjekt šireg udruživanja i integracije.

### d) Privremena ugovorna radna jedinica

Članom 104. Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu kojim se uvodi novi član 337a ZUR-a ustanovljava se mogućnost obrazovanja privremene ugovorne radne jedinice. Privremenu ugovornu radnu jedinicu čine radni ljudi kojima su društvena sredstva, na kojima pravo raspolaganja ima osnovna organizacija, data na privremeno korišćenje uz naknadu. Privremenu ugovornu radnu jedinicu obrazuju radni ljudi izvan osnovne organizacije u okviru osnovne organizacije ili samoupravne interesne zajednice za zapošljavanje. Mogućnost za obrazovanje i uslovi pod kojima se obrazuje privremena ugovorna jedinica i pod kojima se daju sredstva na privremeno korišćenje utvrđuju se statutom osnovne organizacije.

Radni ljudi u privremenoj ugovornoj radnoj jedinici zasnivaju radni odnos na određeno vreme, a svoj odnos sa osnovnom organizacijom regulišu ugovorom koji u pisanoj formi zaključuju sa radnicima osnovne organizacije. Zaključenim ugovorom uređuju se naročito: uslovi za zasnivanje radnog odnosa na određeno vreme; društvena sredstva koja se daju na privremeno korišćenje; vreme i uslovi pod kojima se društvena sredstva daju na privremeno korišćenje, obaveza plaćanja amortizacije i naknade za privređivanje ustupljenim sredstvima, kao i druga međusobna prava, obaveze i odgovornosti u radu i poslovanju društvenim sredstvima koja se daju na privremeno korišćenje.

Otvaranjem mogućnosti osnivanja privremene ugovorne radne jedinice ostvaruje se više značajnih ciljeva. Prvo, stvaraju se pravni uslovi za društveno-ekonomski efikasnije i racionalnije korišćenje nedovoljno iskorišćenih društvenih sredstava. Drugo, doprinosi se, makar i privremeno, rešavanju problema nezaposlenosti. Treće, privremena ugovorna radna jedinica može obavljati delatnost za koju nije zainteresovana organizacija udruženog rada, a kojom se zadovoljavaju potrebe organizacija ili građana za određenim proizvodima ili uslugama. To mogu da budu razne zanatske i slične delatnosti. Tako bi privremena ugovorna radna jedinica de facto bila ugovorna organizacija udruženog rada sa društvenim sredstvima za proizvodnju.

Međutim, zakonodavac nije do kraja rešio pitanje privremene ugovorne radne jedinice. Ostalo je mnogo praznina, nedorečenosti. Na primer, ko konstituiše privremenu ugovornu radnu jedinicu – radnici osnovne organizacije ili radni ljudi privremene radne jedinice, ili koja samoupravna opšta akta važe za privremenu ugovornu radnu jedinicu – da li su to samoupravna opšta akta osnovne organizacije ili radni ljudi donose svoja samoupravna opšta akta, ili kakav je status privremene ugovorne radne jedinice kao dela osnovne organizacije, odnosno radne organizacije, mogućnosti prerastanja privremene ugovorne radne jedinice u osnovnu organizaciju itd.

Radni ljudi privremene ugovorne radne jedinice dužni su da plaćaju amortizaciju i naknadu za privređivanje ustupljenim sredstvima radnicima osnovne organizacije. Radnici osnovne organizacije su dužni da sredstva koja ostvari osnovna organizacija putem naknade za privređivanje ustupljenim društvenim sredstvima radnim ljudima u privremenoj ugovornoj radnoj jedinici koriste za proširivanje materijalne osnove udruženog rada osnovne organizacije. Smatramo da je nedopustivo da radnici osnovne organizacije imaju pravo na naknadu za privređivanje ustupljenim sredstvima. Jer, u pitanju je sticanje dohotka bez rada.

Dr DARA MILENOVIĆ  
professeur agrégée de la-Faculté de Droit de Niš

### Résumé

## ORGANISATION DE TRAVAIL ASSOCIE ET LES DIRECTIONS DES CHANGEMENTS DE LA CONSTITUTION ET DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIE

Dans nos réglementations juridiques on utilise pour la désignation de l'organisation élémentaire de travail associé, l'organisation de travail et les organisations complexes de travail associé, un seul terme celui de l'organisation de travail associé. Les organisations de travail associé sont des personnes civiles. La position juridique des organisations élémentaire, des organisations de travail associé et des organisations complexes n'est pas en tout regularisée de la même manière.

Quand il s'agit de l'organisation autogestionnaire de travail, l'essence des changements de la Constitution et de la Loi sur le travail associé consiste en cela de donner des bases les plus larges pour une organisation rationnelle et flexible du travail associé par les ouvriers eux-mêmes et en conformité avec leurs intérêts et besoins concrets, dans les conditions des activités économiques de marché et avec les exigences de l'organisation moderne du travail et du développement technico-technologique.

C'est par les changements de la Constitution et de la Loi sur le travail associé qu'on fait la réaffirmation de l'organisation de travail associé de telle manière qu'elle est devenue le sujet élémentaire de l'activité du marché, la position juridique de l'organisation élémentaire est changée, essentiellement on assure dans la plus grande mesure la position de l'organisation complexe comme de la forme économique indispensable et nécessaire pour l'expression et la réalisation des plus larges intérêts des ouvriers dans le travail associé et on a institué la possibilité de la formation d'une unité de travail contractuelle et temporaire.

## PROMENE U RIMSKOJ POLJOPRIVREDI PERIODA PRINCIPATA

### I.

Uvođenjem novog oblika državnog uređenja – principata, pronađen je put da rimska država izađe iz teških unutrašnjih socijalnih i političkih borbi. Neposredno posle pobeđe Oktavijana Avgusta, uspostavljanje tzv. "Pax Romana" omogućilo je njemu i drugim princepsima da centralizacijom vlasti, promenama u državnom aparatu i komandovanju vojskom obezbede stabilizovanje robnonovčanog robovlasničkog privrednog sistema, a na spoljnopoličkom planu vođenje niza osvajačkih ratova kojima su granice države uvećane najviše u rimskoj istoriji. Tako su se u I veku naše ere granice prostirale preko Afrike, gde je osnovana Mauritanija, Bliskog i Dalekog istoka, Balkanskog poluostrva, gde je osvojena Trakija, pa sve do Britanskih ostrva na severu.<sup>1)</sup>

U II veku naše ere za vreme Trajana, država je doživela vrhunac teritorijalnog proširenja, ali je neposredno posle toga došlo do izrazite krize robovlasničkog sistema proizvodnje. Već Hadrijan nije mogao da vojnički održava novoosvojene oblasti, pa ih je bez vojnog poreza prepuštao varvarima. Od toga vremena rimska država je u defanzivi, postepeno se smanjuje njena teritorija i broj stanovnika.

Shodno promenama opštih privrednih prilika odvijao se i razvitak osnovne privredne grane – poljoprivrede, koji je kod Rimljana bio direktno zavistan od broja i stručnosti radne snage, količine obradive zemlje i savršenosti agrarne i ekonomske tehnike. Zemljoradnja je i u ovom periodu bila glavna oblast privređivanja Rimljana, ali je u nekim delovima države stočarstvo dobijalo sve veći značaj.

### II. ZEMLJORADNJA

#### 1. Struktura proizvodnje

Teritorijalno proširenje, količina obradivog zemljišta, geografski i klimatski faktori, agrotehnička znanja i dostignuća preuzeta od osvojenih naroda, presudno su uticali na strukturu poljoprivredne proizvodnje. Novi ekonomski uslovi izazvali su smanjenje potražnje za domaćim žitaricama i nastavak tendencije preorijentacije rimske poljoprivrede na gajenje tzv. nežitarskih kultura, što mnogi pisci smatraju prekretnicom u daljem razvoju italijanske poljoprivrede.<sup>2)</sup>

U I veku naše ere na Apeninsko poluostrvo prenošene su za gajenje rentabilnije poljoprivredne kulture, koje su osim toga, bile optimalno prilagođene podneblju Poluostrva, plodnosti zemljišta i pojedinim njegovim delovima i potrebama na tržištu. U proizvodnji još uvek prevladavaju sorte vinove loze, maslina, povrće, različite vrste žitarica, voće.<sup>3)</sup> To potvrđuju podaci da su dva glavna izvozna artikla Italije bili vino i maslinovo ulje.<sup>4)</sup>

Kolumela u svome traktu o poljoprivredi ukazuje i na okolnost da su neki zemljoposednici počeli da kvalitetnije vrste vinove loze zamenjuju slabijim sortama, koje su davale vino znatno slabijeg kvaliteta, ali su zato iziskivale neuporedivo manje nege i radne snage. Ista pojava dešavala se i sa vrstama maslinovog drveća. Uočljiva je i druga pojava, suprotna onoj koju nalazimo kod Katona starijeg i u Varonovom vremenu. Neki zemljoposednici predpostavljali su gajenje cerealije, gajenju vinove loze pa i maslina.<sup>5)</sup>

I pored svih zaštitnih mera koje su preduzimali principi, delovi Španije, a još više Galije zasađuju se vinogradima. Njima je polazilo za rukom da proizvode vino vrlo cenjenog kvaliteta, koje su zahvaljujući blizini prometnih puteva izvozili u oblast Rajne i Dunava u Germaniju i Italiju, postepeno potiskujući italijanska vina.

Tokom perioda principata vrši se prenos proizvodnje pojedinih kultura iz istočnih u zapadne delove rimske države. U zavisnosti od geografskih i klimatskih uslova u stare helenske zemlje, i u pojedine oblasti Apeninskog poluostrva preneti su sa Dalekog Istoka pamuk, breskva, limun i dinje. Ovde su se razvijale i oplemenjene vrste sezama, slačica, orasi, datule, i smokve. U Italiji je u tome vremenu počelo gajenje deteline, mahunastih biljaka, oplemenjenih sorata šljiva, trešanja, kajsija, bresaka, lešnika, limunova, cigure, dinja, repice, smokava, kestenova, oraha, kudelje, šećerne repe, lana i različitih vrsta cveća. Dakle oplemenjeno voćarstvo, razvijeno povrtarstvo i industrijsko bilje zamenili su do tada primitivniju poljoprivrednu proizvodnju.

Na osnovu ovoga, može se pored ostalog zaključiti da u strukturi poljoprivrednih proizvoda ipak nije povećan značaj monokulture, već su i dalje bile zastupljene različite vrste proizvoda, čak i na istim posedima. Iako nemamo direktnih izvornih podataka, vrlo je verovatno da su samo u pojedinim privrednim područjima rimske države, a posebno u okolini većih gradova, i to na srednje velikim posedima u ovom vremenu prevladavala seno-kulture.<sup>6)</sup> U drugoj polovini perioda principata, sa širenjem kolonatskih odnosa, ovakva imanja svakako da sve više gube značaj, i na njima se gaje razne vrste kultura, neophodnih za egzistenciju njihovih posednika.

## 2. Posedovna struktura

Za prvi vek naše ere karakterističan je nastanak velikih zemljišnih poseda, čiji je obim daleko premašivao latifundje iz poslednjeg veka republike. Već Varon govori o imanjima koja su po dimenzijama daleko zamašnija i veća od Katonovih.<sup>7)</sup> Nešto docnije, Kolumela često spominje težnju krupnih zemljoposednika da neograničeno šire svoje posede. U Petronijevom "Satirikonu" mogu se naći podaci da jedan zemljoposednik — oslobođenik poseduje toliku količinu zemlje da je soko ne može obleteti.<sup>8)</sup> Da su posednici neprestano širili granice svojih imanja saopštavaju i Seneka i Plinije stariji.<sup>9)</sup>

Svi navedeni pisci, savremenici ovih zbivanja, pravilno su zapažali tendenciju u razvitku agrarnih odnosa. Naime, velika zemljišna imanja u ovom periodu nastajala su tzv. metodama koncentracije zemljišne svojine, kao što su nasilno oduzimanje, kupovina zemljišnih parcela sitnih posednika i zelenaštvo.

Metodi nasilnog prisvajanja zemljišnih poseda od siromašnih seljaka bili su veoma svirepi. Rimski izvori zabeležili su brojne slučajeve šikane, izbacivanja silom sa poseda, uništavanje useva, okruživanje sitnih imanja, i svakog drugog ekonomskog i van ekonomskog prisiljavanja malih sopstvenika da napuste imanja i predaju ih bogatijim zemljoposjednicima.<sup>10)</sup> I sitni zemljišni posednici pod ovakvom presijom latifundista koji su zemlju obrađivali pomoću robova, često su i sami nastojali da se oslobode nerentabilnih imanja, pa su svoje zemljišne parcele prodavali onim velikim posednicima koji su nastojali da ih uklope u sastav svojih latifundija. Česti su bili i slučajevi da su sitni posednici u nemogućnosti da vrate dug bogatijim zajmodavcima, pošto proizvodnjom na svojim imanjima nisu ostvarivali neophodna sredstva, umesto toga predavali jedino što su imali, svoju zemlju. Otuda je i Apijan zabeležio da su: "bogati Rimljani zahvatili okolna dobra siromašnih zemljoradnika, kupovinom, ili su ih nasilno oduzimali."<sup>11)</sup>

Na ovaj način formirale su se ogromne latifundije, ne samo na Apeninskom poluostrvu, nego i van njega, u Galiji, Severnoj Africi, Britaniji, Siriji. Posedi pojedinih rimskih bogataša obuhvatali su ogromne teritorije, čak i preko 40.000 jugera na kojima su radile stotine robova. Bila je izvršena koncentracija zemljišnih poseda u rukama manjeg broja latifundišta, koji su prema nekim autorima dostizali veličinu nekadašnjih grčkih država.<sup>12)</sup> Krupna imanja nisu bila koncentrisana samo u jednoj oblasti, već su se često sastojala od latifundija koje su se nalazile u različitim delovima imperije.

U literaturi ne postoji saglasnost o uzrocima koncentracije zemljišne svojine. Neki pisci glavni uzrok koncentracije nalaze i dalje u konkurenciji koje je jeftino žito iz provincija izazivalo na rimskom tržištu i preorijentaciji poljoprivredne proizvodnje.<sup>13)</sup> S druge strane ističu se činjenice kao što su opadanje stanovništva posle epohe građanskih ratova, povećanje pašnjaka i nomadskog stočarstva, propadanje Velike Grčke i primorske Etrurije. Iz toga se izvodi zaključak da je nastanak velikih latifundija bio u tesnoj vezi sa pretvaranjem žitorodnih zemljišta u pašnjake.<sup>14)</sup>

I bez ulaženja ovde u dublju analizu argumenata iznetih shvatanja, nesumnjivo je da su ona svaka za sebe posmatrana jednostrana i ne mogu se prihvatiti. Brojni izvorni podaci svedoče da u ovom periodu nije bilo masovnijeg napuštanja zemljoradničkih oranica i njihovo pretvaranje u pašnjake, već se to dešavalo samo u određenim oblastima rimske države. S druge strane konkurencija uvoznog žita, uticaj na preorijentaciju poljoprivredne proizvodnje kao posledica tržišnih okolnosti, i usled toga propast sitnih posednika bila je izrazita za period posle II punskog rata.

Osnovni uzrok koncentracije zemljišnih poseda u ovom periodu svakako treba tražiti u nejednakim ekonomskim prilikama u kojima su živeli pojedini slojevi rimskog društva. Ekonomska i klasna diferencijacija rimskog stanovništva imala je za posledicu propast sitnih posednika pa i izvesnog broja srednjih i na drugoj strani nastanak ogromnih latifundija.

No i pored toga, sitni i srednji posedi nisu potpuno izgubili ulogu u ekonomskom životu Italije i njenih provincija. U prvom redu u severnom delu Apeninskog poluostrva, u oblasti reke Po, srednjem delu Poluostrva, naročito u Kampaniji, u Veleji, kao i u kolonijama u kojima su vojnim veteranima bili deljeni posedi veličine od 10 do 50 jugera.

### 3. Karakter poljoprivredne proizvodnje

U I i II veku naše ere, nesumnjivo, je da su postojala oba tipa privređivanja — i ekstenzivno i intenzivno vođenje poljoprivredne proizvodnje. Nastanak velikih latifundija

i koncentracija zemljišnih imanja velikog obima vodilo je širenju ekstenzivnih oblika eksploatacije zemljišta. Tako se već i u Varonovoj "De re rustica", za razliku od Katonovog dela može uočiti da su postojala velika imanja nako kojima se preoizvode sve kulture neophodne za egzistenciju njihovog stanovništva. Zato su ovakvi posedi i bili slabo povezani sa tržištem, pa je proizvodnja na njima postepeno dobijala prirodni karakter.<sup>16)</sup>

Jedan vek docnije Kolumela je, nastavljajući tradiciju Katona i Varona, pristalica intenzivnog vođenje zemljoradnje, ali sudeći po pojedinim primedbama koje su sadržane u njegovom delu, može se zaključiti da je u I.veku naše ere preovlađivao ekstenzivni tip privređivanja. Vlasnici velikih latifundija težili su da zaseju što više raznovrsnijih kultura, što je na drugoj strani imalo za posledicu nedovoljnu obradu zemljišta.

Intenzivno su bili obrađivani sitni i srednje veliki posedi kojima su upravljali direktno njihovi vlasnici, a za rad su koristili robove. To se vidi i iz intenzivnog korišćenja radne snage, stoke za obradu zemlje, po upotrebi đubriva, i po stalnoj brizi da se svaki deo poseda obradi.

Nešto docnije, sa pojavom autarhičnosti i daljim uvećavanjem obima velikih imanja, produbljivanjem ekonomske krize, svakako da preovlađuje ekstenzivni karakter vođenja poljoprivredne proizvodnje, a broj ovakvih poseda bio je sve znatniji.<sup>17)</sup>

#### 4. Kriza poljoprivredne proizvodnje

Rimski pisci sa setom pišu o nastupajućoj krizi u poljoprivredi i žale se da je na ogromnim latifundijama opao interes njihovih vlasnika za primenu savršenijih oruđa i metoda obrade zemlje i za povećanje produktivnosti robovskog rada. Produktivnost proizvodnje nije se mogla povećati, kako zbog nezainteresovanosti robova za efikasnost svoga rada, tako i zbog različitih vidova njihovog otpora. O tome je ostalo nešto podataka kod Varona, a Kolumela na više mesta ukazuje na loš rad robova. Suprotstavljajući se drugačijim shvatanjima on ističe da:

*"Robovi poljima nanose ogromnu štetu. Oni drugima daju u najam volove... Slabo oru zemlju, a prilikom setve troše mnogo više semena od potrebnog... Kada ga dovoze na guvno, smanjuju njegovu količinu za vreme vršidbe, i to bilo utajom, bilo nebrizljivim radom... Mi smo obradu zemlje prepustili najgorim robovima, kao da smo je predali dželatlu da je kazni."*<sup>18)</sup>

Polazeći od navedenih svedočanstava i nekritički ih tumačeći, u istoriografiji se zastupaju mišljenja da je slabljenje rimske poljoprivrede tokom II veka naše ere prouzrokovala isključivo nezainteresovanost robova za svoj rad.<sup>19)</sup>

Potpunija analiza ekonomskih, političkih i društvenih okolnosti toga vremena, kao i indicije iz nekih drugih izvornih podataka pokazuju, međutim, da je ekonomsku krizu u rimskoj državi, a povezano sa njom i opadanje poljoprivredne proizvodnje izazvalo više uzroka.<sup>20)</sup>

U prvi plan ipak bi došao izmenjen spoljnopolitički položaj rimske države od II veka naše ere, prelazak na defanzivno vođenje spoljne politike i defanzivne ratove. To je dovelo do smanjenja priliva novih robova, do povećanja njihove cene na tržištu i direktno se održavalo na osnovnog činioca sistema latifundijske proizvodnje – radnu snagu.<sup>21)</sup> Međutim, potrebe za radnom snagom nisu se smanjivale. Pored smanjenja broja robova, treba istaći da oni nisu bili naviknuti na obradu vinograda i maslinjaka, s obzirom da su ratni zarobljenici uglavnom bili Kelti, Germani, Britanci.



Ekonomski uzroci i delovanje zakonitosti tržišta takođe su uticali na krizu u poljoprivrednoj proizvodnji. Veliku ulogu u tome imala je konkurencija proizvoda iz istočnih i nekih zapadnih provincija. Plodnost zemljišta i ostali geoklimatski uslovi omogućavali su gajenje vinove loze i maslina, i proizvodnju koja je po kvalitetu bila iznad italijanskih, a uz to i neuporedivo jeftinija. Potražnja za italijanskim vinima i maslinovim uljem se smanjivala, pa je gajenje visokokvalitetnih sorti postalo neunosno.<sup>22)</sup>

Zatim, nezainteresovanost robova za rad, kao što je već istaknuto, značajno je doprinio produbljivanju ekonomske krize. Osim pasivnih vidova robovskog otpora, nanošenja materijalne štete na latifundijama, u nekim delovima borba robova sa svojim vlasnicima dobijala je oblike pravih pobuna. To je izazvalo preorijentaciju na ekstenzivno vođenje poljoprivredne proizvodnje, i promenu odnosa prema tzv. domaćim robovima, koji su bili odgajeni na latifundijama.

Najzad, važni uzroci bili su i smanjivanje broja stanovnika, pogoršavanje uslova života srednjih i sitnih zemljoradnika i oduzimanje njihovih imanja usled procesa koncentracije zemljišnih poseda i bogatstva. Mala i srednja imanja više su pogađali i upađi varvara, sprovođenje poreske politike, kao i vidovi van-ekonomskih pritisaka latifundista.<sup>23)</sup>

Ekonomska kriza i opadanje poljoprivredne proizvodnje najviše je bila izražena u južnim i jugoistočnim delovima Apeninskog poluostrva. Pojedine oblasti kao što su Maremme, Pontinske močvare, Samnium i Apulija bile su gotovo potpuno opustele. Nesumnjivo da je sve to najviše uticalo na sitna imanja dovodilo do njihove propasti i utapanja u latifundije.

## 5. Razvitak kolonatskih odnosa

O začecima novog načina obrade zemljišta imamo pomena već kod Varona, ali ipak na kolonatski odnos, kao na način izlaska iz ekonomske krize, ukazuje tek vek kasnije Kolumela u svojoj raspravi o poljoprivredi.<sup>24)</sup>

Kolumela deli zemljoradnike u dve kategorije — jedno su *servi*, a drugo *koloni*, i preporučuje vlasniku da prema kolonu bude strožiji u svojim zahtevima. Na udaljenim imanjima ili onim koja se nalaze na lošijim zemljištima, predlaže da je korisno da se zemljište deli na sitne parcele i predaju kolonima na obradu. On se zalaže za dugoročno izdavanje zemlje u zakup kolonima, pošto je česta smena nekorisna za vlasnike. Zaduženost kolona već je tada poprimala šire razmere i bila je takođe korisna za vlasnike jer su ih na taj način vezivali za zemljište.<sup>25)</sup>

Tokom II veka naše ere mnogi veliki posedi Rimljana bili su rasparčani na manje celine koje su se nalazile po raznim pokrajinama, a one su se dalje predavale kolonima. To se vidi posebno iz "Pisama" Plinija mlađeg. On je više voleo da ima posede u raznim delovima država, kako bi sebe osigurao od iznenađenja, a njih su obrađivali koloni. Zaduženost kolona je bila u porastu, pa su vlasnici novčanu zakupninu zamenjivali zakupninom u naturalnom delu.<sup>26)</sup> Karakteristika ovakvih kolonatskih odnosa bila je u tome što je kolon slobodan zakupac, a *causa* odnosa između njega i vlasnika bio je ugovor u zakupu — *locatio conductio*.

Proširenje sistema kolonatskih odnosa, koji u sve većoj meri zamenjuju robovsku radnu snagu, odvijalo se i u provincijama. U Egiptu, drugim delovima Afrike i Azije mnoge latifundije bile su izdvojene u parcele i davane kolonima na obradu. Ovakva imanja nazivala su se *saltusima* i imala su svoje posebne specifičnosti. Delila su se na dva dela: *villa* u koje je stanovao *procurator* ili *conductor*, i na *castella* gde su stanovali koloni. Koloni su

kao naknadu za korišćenje zemljišta davali konduktorima ili tzv. *partes agrariae* naknadu koja se sastojala od trećine poljoprivrednih proizvoda, radili na imanju vlasnika nekoliko dana godišnje, ponekad i sa zapregom. To se pretežno dešavalo u vreme sezonskih poljoprivrednih radova, oranja, žetve i berbe. Odnosi između kolona i vlasnika latifundije bili su regulisani ne pojedinačnim ugovorima kao u Italiji, već specijalnim statutima o posedi- ma – tzv. *leges*. Posebne povlastice bile su davane onim kolonima koji su kultivisali ledi- ne ili napuštene parcele, sadili masline, voćke, gajili vinovu lozu ili na zemljištima prime- njivali savršenije agrotehničke mere.

Ovakvim metodama bila je ublažena kriza poljoprivredne proizvodnje. U drugoj polovini perioda principata obrada zemlje putem kolona preovlađujući je oblik poljopri- vredne proizvodnje ne samo u provincijama nego i na Apeninskom poluostrvu. Osnovni proizvođači – koloni bili su zainteresovani više nego robovi za svoj rad, pa i za povećanje produktivnosti, ali nema podataka o širenju intenzivnih načina privređivanja. S druge strane, kao posledica društvenih, političkih i pravnih mera ovakvi odnosi faktički su pret- varani u pravne, što je značilo i nastanak kvalitativno drugačijih proizvodnih odnosa.

### III. STOČARSTVO

Življi razvitak stočarstva do koga je došlo krajem republike, nastavio se i u perio- du principata. Pored *ager gentilicūsa*, *ager compascusa* i novoosvojeni pašnjaci koristili su se za uzgoj stoke.<sup>27)</sup>

I dalje su gajene domaće rase stoke, kao što su: svinje, koze, krave, volovi, ovce, konji, magarci, pernata živina, patke, guske i čurke. Kao posledica teritorijalnog prošire- nja, na Apeninsko poluostrvo bili su preneti grčka rasna živina, konji, magarci, ovce, svi- nje, paunovi, golubovi, fazani, španski i galski zečevi, britanski psi, azijska goveda i drugo. Postoje podaci da je tada došlo i do preorijentacije u stočarskoj proizvodnji i do gajenja oplemenjenih rasa.<sup>28)</sup>

Usled svega toga stočarstvo je postalo sve rentabilnije zanimanje, pa Varon navo- deći tabelu relativne rentabilnosti kultura koje daje Katon, zaključuje: "Ali svi se s tim ne slažu, neki daju prednost dobrim livadama"<sup>29)</sup> Za razliku od Katona, Varon dosta mesta u svome delu posvećuje stočarskom gazdinstvu.

U vezi sa koncentracijom zemljišnih poseda i nastanka ogromnih latifundija, a takođe i zbog nedostatka radne snage i unosnosti stočarstva, u pojedinim delovima rimske države tokom I i II veka naše ere deo plodnih oranica pretvara se u pašnjake. To ipak ne znači da je ova pojava uzimala maha na celoj teritoriji i da je stočarstvo u znatnijoj meri potisnulo zemljoradnju, kao što se to ističe od strane nekih pisaca.<sup>30)</sup>

Pored planinskih delova države, samo je u rimskoj Kampaniji, toskanskoj Mare- mi, oblastima Apulije, Kalabrije, u delovima Epira, Sirije i nekim delovima Severne Afrike stočarstvo postalo glavna privredna grana. I na ovim područjima bio je zastupljen eksten- zivan način uzgoja stoke, na velikim pašljacima, uz neznatnu specijalizaciju.<sup>31)</sup> Po svemu sudeći da je jedan deo proizvodnje bio namenjen tržištu, ali zbog potreba stanovništva, te- škog i neadekvatnog transporta, življa trgovina stokom nije mogla da se razvije.

1) Tacitus, *Annales*, XV, 44. Vidi i H. Siber, *Zur Entwicklung der romischen Principat- verfassung*, Leipzig, 1934, s. 42–46 i G. Grdić, *Privredna istorija Evrope*, Beograd, 1952, s. 8.

2) Tako, G. Laum, *Allgemeine Geschichte der Wirtschaft*, Berlin 1932, s. 58, F. M. Heichel- cheim, *Wirtschaftsgeschichte des Altertums*, Leiden, s. 692 i R. Koetzche, *Allgemeine Wirtschaftsges- chichte des Mittelalters*, Jena, s. 39.

- 3) Varro, *De re rustica*, I, 2, 6 i I, 8, 1.
- 4) Vidi, R. Koetzche, nav. delo, s. 48 i F.M. Heichelheim, nav. delo, s. 681.
- 5) Columella, *Rei rusticae*, I, 4 i II, 2, 3-8; II, 2, 18.
- 6) E. Meyer, *Wirtschaftliche Entwicklung der Altertums*, Berlin, 1915, s. 258.
- 7) Varro, *De re rustica* I, 16.
- 8) Petronius, *Satyricon*, 37.
- 9) Plinius, *Naturalis historiae*, XVIII, 35.
- 10) Horacije je na primer zabeležio da su "bračni drugovi, nagnani silom, ostavljali ognjišta noseći u srcu bogove predaka i na grudima zapuštenu decu (*Odae* II, 18). Salustije je istakao "kako-su očevi i deca bili terani sa svojih ognjišta, ako su za nesreću kao suseda imali bogatog i moćnog čoveka (*Bellum Jugurthinum*, XCI, 8-9).
  - 11) Appinus, *Bellum civile*, I, 7.
  - 12) F. M. Heichelheim, nav. delo, str. 754.
  - 13) Tako, J.K. Beloch, *Bevolkerung der griechischen romischen Welt*, Leipzig 1886, str. 325.
  - 14) R. Pohlmann, *Geschichte, der Sozialen Frage und des Sozialismus in der antiken Welt*, Munchen, 1901, str. 152.
  - 15) F.M. Heichelheim, nav. delo, str. 761.
  - 16) Varro, *De re rustica*, I, 17.
  - 17) J. K. Beloch, nav. delo, str. 411.
  - 18) Columella, *Rei rusticae*, I, 7 i praef, 1-4.
  - 19) Tako smatraju na primer F.M. Heichelheim, nav. delo, s. 775 i R. Pohlmann, nav. delo, s. 186-187.
- 20) Takve indicije mogu se naći u delu Tita Lucretiusa Cara, *De rerum natura*, II, 1150-1166, koji u stihovima opeva teške dane rimske zemljoradnje.
  - 21) Uporedi O. Neurath, *Istorija antičke privrede*, Beograd, 1957, str. 147-148.
  - 22) R. Koetzche, nav. delo, str. 62.
  - 23) M.V. Kolganov, *Sobstvennost - dokapitalističeskie formacii*, Moskva, 1962, str. 246.
  - 24) Varon predlaže da se imanja pojedinim robovima daju u pekulijum, kako bi oni mogli upravljati i efikasnije obrađivati zemlju. Varon razlikuje dve forme obrade zemljišta i to putem robova i slobodnih radnika. Slobodni zemljoradnici obrađuju zemlju u svojoj režiji, kao zakupci zemljišta ili kao mercenari, koji se na imanjima zapošljavaju kao najamni radnici, *De re rustica*, I, 16.
    - 25) Columella, *Rei, rusticae*, II, 2-8.
    - 26) Plinius, *Epistolae*, VII, i IX, 37.
    - 27) G. Laum, nav. delo, str. 121.
    - 28) F.M. Heichelheim, nav. delo, str. 592-593.
    - 29) Varro, *De re rustica*, I, 16, 2.
    - 30) Tako R. Pohlmann, nav. delo, str. 152.
    - 31) F.M. Heichelheim, nav. delo, str. 594.

## Résumé

### CHANGEMENTS DANS L' AGRICULTURE ROMAINE DU PÉRIODE DE LA PRINCIPAUTE

A la base des sources historiques disponibles et des vestiges de laculture matérielle, l'auteur a fait l'analyse des changements dans l'agriculture romaine au cours de la période de la principauté et juste dans ses deux activités élémentaire – l'agriculture et l'élevage. On a étudié en détail les conditions climatiques et géographiques ainsi que leur influence sur les cultures agricoles, sur la structure particulière et en dépendance de cela, on a déterminé le caractère de la production agricole et la technologie de la culture du sol.

Les conditions agricoles générales ont essentiellement influencé sur le développement de la production agricole qui d'ailleurs chez les Romains dépendait directement de la quantité de la terre arable et du degré du développement de la technique économique. Depuis le II<sup>e</sup> siècle de notre ère il apparait une crise flagrante du système d'esclavage de la production et une décroissance de l'agriculture. En rejetant les opinions unilatérales l'auteur conclue que plusieurs causes ont provoqué cette crise, telles sont: la position changée de la politique extérieure de l'Etat romain, le passage à la gestion défensive de la politique extérieure, l'action du facteur économique, les légalités du marché et la concurrence des produits provenant des provinces, le désintéressement des esclaves pour le travail et leur résistance contre les propriétaires, la baisse du nombre des habitants, l'aggravation des conditions de la vie des moyens et petits agriculteurs et l'accroissement de leurs biens à cause du processus de la concentration de propriété foncière et de la richesse. La voie pour la sortie de cette crise est trouvée dans le développement des rapports de colonat qui avaient amené au plu grand intéressement des producteurs pour leur travail et pour l'accroissement de la productivité du travail, mais de l'autre côté ils avaient comme conséquence le parcellement des propriétés en unités de production plus petites qui lié avec les mesures politiques et juridiques signifiaient la transformation des rapports de production en rapports quantitativement différentes.

## MARGINALIJE UZ ENCIKLOPEDIJU PRAVA MIH. KR. ĐORĐEVIĆA

### I

U sistemu pravničkog obrazovanja posebno mesto ima opšta nauka o pravu koja treba da pomogne budućim pravnicima da pravo shvate u njegovoj celini i da se tako lakše kreću po "zemljištu, koje valja docnije preći izučavajući jedan po jedan deo njegov"<sup>1)</sup>. Stoga nije ni malo čudno da je nastava na novoootvorenom Pravoslavnom odeljenju Liceja u Kragujevcu 1840. godine, početkom novembra, započela predavanjem jedne takve nauke o pravu.<sup>2)</sup> Tu opštu nauku o pravu, kojoj se poklanjala puna pažnja na Liceju, predavali su, najpre, pod nazivom *Prirodno pravo ili pravo razuma* profesori Jovan Sterija Popović., Sergije Nikolić i Rajko Lešjanin.

Novim uređenjem Liceja i reformom nastavnih planova, Ustrojenjem Knjaževsko-Srbskog Liceja od 15. septembra 1853. godine.<sup>3)</sup> na Pravoslavnom odeljenju, između ostalog, *Prirodno pravo* zamenjeno je drugom opštom naukom o pravu – *Enciklopedijom prava*, koju su predavali prof. Nikola Krstić i suplent Stojan Marković.<sup>4)</sup>

Prerastanjem Liceja u Veliku školu, sa Filozofskim, Pravnim i Tehničkim fakultetom, *Zakonom o ustrojstvu Velike škole (Akademije)* od 24. septembra 1863. godine, *Enciklopedija prava* zamenjuje se *Filozofijom prava*, koju predaje nekadašnji suplent Liceja a tada profesor Velike škole Stojan Marković.<sup>5)</sup>

Reformom nastavnog plana Pravnog fakulteta, *Zakonom o izmenama i dopunama u Zakonu o ustrojstvu Velike škole* od 20. decembra 1873. godine, posle desetogodišnje pauze, ponovo se uvodi *Enciklopedija prava*. Sve docnije promene nastavnog plana Pravnog fakulteta izvršene *Zakonom o izmenama i dopunama o ustrojstvu Velike škole* od 25. januara 1880., *Uredbom Pravnog fakulteta* od 3. januara 1897. i *Uredbom Pravničkog fakulteta* od 12. marta 1901. godine, samo potvrđuju *Enciklopediju prava*. Predavali su je prof. Stojan Marković (privremeno), prof. Nastas Petrović, prof. Gligorije—Giga Geršić i docent Čedomilj Mitrović (privremeno). S njom, u nastavnom planu Pravnog fakulteta, Velika škola prerasta u Univerzitet *Zakonom o Univerzitetu* od 19. februara (5. marta) 1905. godine.

Dakle, opšta nauka o pravu na Liceju i Velikoj školi najduže je predavana kao *Enciklopedija prava*.

Profesori Pravnog fakulteta prednjačili su u objavljivanju udžbeničke literature. Profesori Enciklopedije prava bili su istaknuti naučni radnici i pisci svoga vremena.<sup>6)</sup> Međutim, u njihovim objavljenim radovima ne nalazimo udžbenik iz Enciklopedije prava. I u prevodilačkom radu su zatajili bar što se tiče opšte nauke o pravu. Tako je Jeringovu *Borbu za pravo* preveo Kosta Hristić, političar, ministar pravde i diplomat, a *Cilj u pravu* Aleksandar Borisavljević, prof. nauke o finansijama. *Enciklopediju prava* Paskvala del Djudičea preveli su Dragiša Mijušković, prof. istorije slovenskih prava i Evžen Deroko, visoki činovnik državne železnice.

Razlog možda treba tražiti, između ostalog, i u tome što su Enciklopediju prava predavali uglavnom kao svoj drugi odn. treći predmet, sa prekidima, i po pravilu kraće vreme, sem Nikole Krstića koji je skoro punih devet godina neprekidno bio na katedri enciklopedije prava.

Istine radi, ostavili su neke tragove kao profesori Enciklopedije prava od kojih su mnogi, nažalost, izčezli u burnim vremenima našeg istorijskog razvoja. Od Krstića je ostala kraća i opširnija skica predavanja,<sup>7)</sup> *Program Enciklopedije prava* iz 1854. godine<sup>8)</sup> i *Pitanja iz Enciklopedije prava* za školsku 1854/55. godinu,<sup>9)</sup> sve pisano starim pravopisom. Sačuvana su tri programa Stojana Markovića, koji je u dva maha predavao Enciklopediju prava, i to *Program iz Enciklopedije prava* od 9. oktobra 1862. godine,<sup>10)</sup> *Pregled Enciklopedija prava*<sup>11)</sup> i *Program iz Enciklopedije prava*.<sup>12)</sup> Predavanja Gige Geršića su litografisana ali tek po osnivanju Univerziteta, što je kasnije učinjeno i sa predavanjima Čedomilja Mitrovića.<sup>13)</sup>

Tako da jedino objavljeno delo pod naslovom *Enciklopedija prava* u srpskoj pravnoj književnosti 19. veka ostaje rad Mih. Kr. Đorđevića iz 1883. godine. Time se Đorđević pridružio Jovanu Filipoviću koji je prvo izdanje svoje *Filosofije prava* objavio 1839. kao "kancelista Sovjeta Knjažestva srbskog" a drugo pod naslovom *Filosofija prava kao nauka o istraživanju izvora i načela naravnog ili umnog prava i ovoga naročitoj primeni na razna građanska odnošenja*, 1863. kao predsednik krivičnog odeljenja kasacionog suda, — Mihailu M. Radovanoviću, koji je kao "kancelista u Ministarstvu pravde i član Društva srbske slovesnosti" objavio *Justinijanove institucije* 1864. i drugim — poslanicima izvan Liceja i Velike škole koji su svojim radovima bogatili našu oskudnu pravnu književnost 19. veka.

Međutim, iako prvenac Đorđevićeva *Enciklopedija prava* bila je skoro u potpunosti ignorisana od njegovih savremenika, što je prati i do naših dana.<sup>14)</sup> Prvi i jedini osvrt na nju pojavio se tek 1886. godine<sup>15)</sup>, a kasnija pravna književnost prelazila je preko nje čutke ili sasvim sumarnim osvrtom bez ikakve kritičke polemike.<sup>16)</sup>

To je i razlog zašto se osvrćemo na nju posle više od jednog veka od kada se pojavila u našoj pravnoj književnosti.

## H

Svoju knjigu pod naslovom *Enciklopedija prava po Arndsu, Varnkenigu i Piteru*, Đorđević je objavio kao advokat u Beogradu. Najpre je štampana u nastavcima u časopisu *Srpski pravnik*. List za pravo i pravosuđe, u drugoj godini njegovog izlaženja, 1883. godine, čiji je vlasnik, izdavalac i urednik bio Jovan Acimović. Štampana je u sledećim brojevima *Srpskog pravnika*: br. 5, 20. februar 1883., str. 65–72<sup>17)</sup> br. 6, 28. februar, str. 90–94; br. 7, 10. mart, str. 105–111; br. 8, 20. mart, str. 119–123; br. 9, 31. mart, str. 132–136; br. 10, 10. april, str. 151–154; br. 11, 20. april, str. 168–171; br. 13, 10. maj, str. 199–203; br. 14, 20. maj, str. 216–220 i br. 16, 10. jun, str. 251–253.

Sledeće godine Đorđević je objavljuje u sopstvenom izdanju kao posebnu knjigu: *Enciklopedija prava po Arndsu, Varnkenigu i Piteru* izradio Mih. Kr. Đorđević advokat. Beograd, Parna štamp. zadruga štamp. radnika, 1884, str. 57. 8°

### III

*Enciklopedija prava* Mih. Kr. Đorđevića sastoji se iz uvoda i tri glave; iz 98 §-a izloženih na svega 57 strana. U oči odmah pada mali obim ove knjige. Na pitanje da li je uopšte moguće smestiti enciklopediju prava na tako mali broj strana odgovorićemo kasnije, kada se upoznamo sa njenom sadržinom.

U uvodu, koji se sastoji iz 4 §-a, Đorđević najpre određuje predmet pravne nauke. To je pravo odn. to su norme, tako da je pravna nauka u subjektivnom smislu "u red dovedeno poznavanje pravnih istina" a u objektivnom "pojam znanja o pravu, koja su u jednu tesnu celinu dovedena" (§ 1). Zatim, određuje pojam enciklopedije prava kao "naučno uređeni pregled celog opsega pravne nauke" povezan s "opštim prethodnim znanjima iste nauke". Enciklopedija prava ima za zadatak da pokaže "opseg i granice pravne nauke". No kako se pravi razlika između dve vrste enciklopedija, to je zadatak formalne enciklopedije prava da pokaže njen odnos s drugim naukama, da ukaže na njene unutrašnje delove i njihovih međusobne odnose, a materijalne, da sumarno predstavi sadržaj pojedinih delova prava tj. pravnih istina. (§ 2-3).

Enciklopedija prava može da posluži ili kao uvod u izučavanje prava ili da da opšti pregled prava koje smo već savladali (§ 4).

Odredivši tako enciklopediju prava, njena prva glava "O suštini prava i pravne nauke u opšte" trebala bi da bude njen centralni deo. Međutim, pitanja "Šta je pravo", "Kako postoje pravo" i "Kako se poznaje pravo", Đorđević toliko površno obrađuje, da je to njen nasjlabiji deo.

Pravo je u subjektivnom smislu "ovlašćenje za kakvo izvršenje volje" a u objektivnom "pravila po kojima se uzajamni odnosi između ljudi moraju da upravljaju". Dakle, pravo je "vlast ili moć volje" data jednom licu u odnosu na neki predmet, koju druga lica moraju da poštuju, ili su to sama pravila (§ 6-7). Đorđević pravo vezuje za slobodu — zadatak prava je da ostvari slobodu i da ograniči samovolju (§ 8).

Razmatrajući odnos između prava i morala, on ukazuje na uobičajene razlike. Pravo uzima čoveka kao ličnost koja ima slobodnu volju i samo ukoliko živi u zajednici s drugim ljudima, odnosi se na njegove spoljašnje radnje i ograničava volju odn. samovolju pojedinaca kada je to potrebno i silom. Međutim, u moralu čovek se pojavljuje kao "opredeljivanje volje za dobro", ne vezuje ga samo za zajednički život sa drugima, odnosi se na njegove unutrašnje radnje i sila nema nikakve vredosti (§ 9).

Pravo se u punoj snazi pojavljuje u državi.

Potom Đorđević veoma kratko, kao i prethodno pitanje, razmatra nastajanje prava. Smatra da pravo može nastati na dva načina. Na nevidljiv način, "postepeno" usled dejstva narodnog života (izvor prava je sam narod — duh naroda), ili radom autoriteta vlasti, koji određuje šta će važiti kao pravo. U razlici nastajanja prava je i razlika između običajnog prava i zakonskog prava (zakona), koja Đorđević smatra pravom (§ 12-13).

Običajno pravo se naziva pravom zato što se priznaje i primenjuje u praksi. Osnov važenja je u njemu samom — važi "jer kao opšte pravno uverenje zaista postoji, niti je izrečna niti prećutna sankciji zakonodavca". Naprotiv, osnov važenja zakona je u priz-

nanju autoriteta vlasti koji ga je "obnarodovao" – tako da je uslov njegove egzistencije obnarodovanje (§ 14–15).

Da stavlja u istu ravan običajno pravo i zakon u potpunosti se pokazuje u njegovoj tvrdnji da se postojeće pravo može derogirati kako običajnim pravom tako i zakonom ( 18). No sve je to teško povezati s njegovom ranijom tvrdnjom da se pravo u svojoj punoj snazi pojavljuje u državi.

Zatim, više u vidu kratkih teza bez razvijanj problema, ukazuje da zakoni nemaju povratnu snagu, na razliku između opšteg, partikularnog i posebnog prava.

Posle toga Đorđević raspravlja o pravnoj nauci odn. o poznavanju prava, kako kaže. Poznavanje prava je "potpuno i pravo razumevanje pravnih pravila". Putevi su različiti. Zavise od izvora iz kojih su pravna pravila nastala. Za poznavanje običajnog prava osnovni izvor je sama praksa. Đorđević kaže: "Ako hoćemo da dobijemo uverenje o eksistenciji kakvog običajnog prava, to moramo pre svega gledati da li se u narodu pojavljuju takovi slučajevi, da se iz njih može s pouzdanošću zaključiti na opšte pravno uverenje" (§ 25).

A kako je za poznavanje zakona izvor on sam, koji se može pravilno shvatiti tumačenjem, Đorđević posebno podvlači značaj tumačenja prava, kome posvećuje 4 § -a. ( 27–30). Tumačenje je "objašnjenje smisla zakonskog, počem su reči samo izreke". Ukazuje na značaj sistematskog tumačenja, ističući da se tumačenje ne treba da "ograniči samo na bukvalno objašnjenje nego treba da predstavi sadržaj u odnosu ka drugim pravnim pravilima, da pronade nevažeće, neodređene i nejasne izreke zakonske" (§ 30). Razlikuje pravno tumačenje (ustvari misli na autentično) kao objašnjenje od strane zakonodavca i naučno tumačenje "koje se osniva na slobodnoj radnji objasnioaca, i svoju važnost zadobija zbog unutarnje istine" (§ 29).

U samo jednom paragrafu dodiruje problem pravnih praznina. "Zakonodavac pri pisanju zakona nije mogao sve slučajeve pred očima imati. S toga se i dešava, da pred sudiju dođe i takav slučaj, o kome se u zakonu ništa ne spominje". Po njemu sudija može da koristi samo pravnu analogiju: "Nema tu drugog izlaza nego da slučaj ovaj sa njemu sličnima uporedi". (§ 31).

Posle toga govori o pravnoj nauci. Razlikuje tri grane pravne nauke: sistematičnu, istorijsku i filozofsku. "Sistematična grana pravne nauke" (misli na dogmatiku prava) je "pravac naučnoga rada za poznavanje unutarnjeg organa pozitivnog prava". Posebno podvlači značaj pravne istorije, što se kasnije manifestuje i u strukturi njegove enciklopedije. Zadatak filozofije prava je u otvrđivanju opštih osnova i principa prava "a u nekoliko i osobiti vidovi pozitivnog prava po merilu, prvobitnih ideja pravičnosti ispitaju". Filozofiju prava izjednačuje s prirodnim pravom: "O razviću filozofije ili prirodnog prava ..." (§ 36).

Na kraju Đorđević podvlači ali idealistički značaj pravne nauke kao i pravničkog poziva. On kaže: "Važnost njihova pokazuje se u moćnom uplivu, koji oni u životu vrše, u zaštiti, koju oni ujemčuju, istinitoj slobodi, koja u pravu počiva" (§ 37).

U drugoj glavi "O podeli prava", u preko 50 § -a, ali veoma kratko, više u vidu kratkih teza koje traže podrobniju razradu, Đorđević izlaže privatno, javno i crkveno pravo. Pravo se, kaže on, "deli na dva glavna dela: na privatno pravo i javno pravo. Dalje pak, u koliko se ljudi kao članovi crkvene zajednice smatraju, i na crkveno pravo" (§ 38).

Pošto je tako podelio pravo, on najpre govori o privatnom pravu, podelivši ga na "pravo imaojno" ("kad jedno lice stoji u odnosu k drugome s pogledom na spoljna dobra") i "pravo familijarno" (kada se pojavljuje "kao član familije"). Izlaganje počinje o svojini ("pritežanjū"), načinima sticanja svojine, pravu na tuđe stvari, i završava s obli-



cionim pravom. U nastavku razmatra familijarne odnose koji su, kako kaže, "više moralne nego pravne prirode", ali koji podležu i "pravnim formama i opredeljenjima". Govori o braku, odnosima roditelja i dece i na kraju u 4 § -a o naslednom pravu.

Posle toga prelazi na javno pravo (u širem smislu državno pravo) koje se deli na državno unutrašnje pravo i državno spoljašnje pravo.

Javno unutrašnje pravo određuje pre svega položaj vlasti prema članovima države u opšte, zatim, organe i krug javne vlasti u kome se oni kreću, tj. ustav države. Ovaj deo javnog prava naziva se državno pravo, kaže Đorđević. Državno pravo obrađuje u samo 3 § -a, od čega 2 posvećuje monarhiju, ali je izlaganje sasvim površno. U nastavku, govori o upravnom pravu, sudskoj vlasti i sudskom postupku, građanskom postupku, krivičnom pravu i krivičnom postupku, ali takođe uopšteno. Po jedan paragraf posvećuje policijskom pravu i kameralnom ili finansijskom pravu, a svega dva međunarodno javnom pravu.

Svoja izlaganja o podeli prava završava s crkvenim pravom, koje se, po njemu, pojavljuje "kao treći samostalni deo pored privatnog i javnog prava". Crkveno pravo nije deo javnog prava ili u širem smislu državnog. Crkva nije državni zavod, već treba da obuhvati nezavisno od državnih veza celo čovečanstvo. Crkveno pravo nije ni deo privatnog prava jer je crkva zajednica za jedan sasvim drugi, viši, cilj.

Treća glava "O istoriji prava uopšte" je najobimniji deo Đorđevićeve enciklopedije. Obuhvata više od dve trećine enciklopedije.

U prvom delu "Pravo i pravna nauka na istoku", Đorđević najpre obrađuje "Držvne i pravne uredbe u Hini" i to veoma kratko izvore kineskog prava, kratak pregled kineske istorije, kinesko državno unutrašnje pravo, porodično i nasledno pravo, pitanje svojine i, delimično, krivično pravo. Gotovo po istom redosledu izlaže "Pravo indžijanaca" (misli na Hindusko pravo), "Državno i pravno razviće kod Persijanaca i Jegipćana", "Jevreji i njihovo pravo" i "Tursko pravo" (misli na muhamedansko pravo).

Potom, u drugom delu, izlaže "Državno i pravno razviće kod klasičnih naroda" i to Grka i Rimljana, posvećujući im samo po jedan paragraf.

Treću glavu završava, a time i enciklopediju prava, pogledom na pravni razvitak slovenskih naroda u srednjem veku. Veoma kratko sa po par rečenica govori o Rusiji, Poljskoj, Češkoj i Mađarskoj i završava sa Srbijom i Dušanovim zakonom.

#### IV

Jedno naučno delo možemo posmatrati sa više strana. Možemo mu tražiti mesto u svetskoj nauci ako je originalno ili, pak, češće u nauci naroda u kome je nastalo. Možemo ga ocenjivati po merilima koja su važila u vreme njegovog nastanka, kao i merilima današnje nauke.

Opšta karakteristika prajne nauke u Srbiji 19. veka je njena nerazvijenost i siromaštvo. Prenosila je ideje i rezultate evropske pravne nauke i to, po pravilu, koristeći epigone tih ideja i sa zakašnjenjem. U tim okvirima se moramo kretati vrednujući dela naše pravne misli 19. veka.

Mih. Kr. Đorđević Enciklopedijom prava unosi u našu pravnu književnost ideje nemačkog organog pravca enciklopedijskopravne književnosti iz četrdesetih i pedesetih godina 19. veka. I to, trideset godina, posle Nikole Krstića, koji je iste ideje prenosio svojim slušaocima na Liceju. Ali dok je Krstić to činio u vreme kada je organski pravac kvalitativno i kvantitativno dominirao u nemačkoj enciklopedijskoj književnosti, Đorđević to

čini u vreme njegove najdublje krize. U to vreme enciklopedijska književnost tražila je nove puteve kao uslov svog daljeg opstanka. Oni će se i otkriti samo godinu dana posle Đorđevićeve enciklopedije prava, pojavom Merkel-ove enciklopedije prava<sup>18)</sup> u duhu pozitivne filozofije, kojom se prevladava apriorna ideja prava organskih enciklopedija.

Dakle, posmatrana sa gledišta prenošenja ideja evropske pravne misli, Enciklopedija prava Mih. Đorđevića nema neku vredost, jer prenosi rezultate koji su u to vreme bili napušteni u samoj nemačkoj enciklopedijsko pravnoj književnosti.<sup>19)</sup>

Drugo pitanje koje nam se nameće je kako odn. koliko je Đorđević uspeo da prenese duh organskog enciklopedijskog pravca.

U naslovu svoga dela Đorđević ističe tri predstavnika organske enciklopedijske književnosti koji su mu poslužili kao uzor. To su Arnds (Arndts Karls Ludwig), Varnkenig (L. A. Warnkonig) i Piter (Karl Theodor Putter) istaknuti predstavnici ovoga pravca pored Arensa (Ahrens), Fridlendera (Friedlander) i Valter (Walter). Kako su njihove enciklopedije prava nastale na osnovu učenja Šelinga i Hegela (Hegelov uticaj je posebno došao do izražaja kod Pitera) to se u opštem delu primećuje spajanje filozofije prava i enciklopedije prava. Međutim, kod Đorđevića se ta filozofska osnova (Šelingovo organsko shvatanje sveta i Hegelov duh) uopšte ne primećuje. Njegov opšti deo enciklopedije prava podseća na jednu nesređenu gomilu iskaza, bez pokušaja da se nađe kakva čvršća veza između njih i bez želje da oni sami budu nešto više od toga. Mnogi jednostavno "vise u vazduhu" a mnogima tu nije ni mesto. Ona opšta karakteristika organskog pravca da se pronađe "opšti unutrašnji pojam prava" (Piter), odn. otkrije organski sastav pravne nauke (Varnkenig), ostvari spoj prirodnog i pozitivnog prava – kod Đorđevića se jednostavno ne pojavljuje.

Poseban deo Đorđevićeve *Enciklopedije prava* je nedopustivo sumarno obrađen. Za pisanje ovog dela enciklopedije prava neophodno je potrebno dobro poznavanje specijalnih pravnih nauka, kako bi se filozofsko pravne ideje iz opšteg dela primenile na glavne pravne ustanove specijalnih pravnih nauka ili dao pregled glavnih principa svake pojedine pravne nauke. Međutim, ne uspevši u opštem delu Đorđević neuspesh nastavlja i u posebnom delu. Naš je utisak da on ne poznaje dovoljno dobro sve specijalne pravne nauke, što se i vidi u zanemarivanju niza specijalnih pravnih nauka koje uopšte ne pominje<sup>20)</sup> i u tome što one koje obrađuje to čini previše sumarno. Njegovo izlaganja često podseća na niz teza koje tek treba razraditi. Kao primer navodimo kako Đorđević "kratko" izlaže jednu specijalnu pravnu nauku:

#### § 81.

"Organi javne vlasti za postignuće državne celji potrebjuju i spoljnih sredstava: ova će pak crpeti moći od česti iz dodataka državnih dobara i korisnih prava države, od česti prinosima iz privatnih imanja svojih građana. Pravna pravila, koja su za upravu i upotrebu sredstava ovih napisana, mogu se nazvati *kameralno* ili *finansijsko* pravo.

Domeni, regali i danak".

Kao što smo već ranije primetili najobimniji deo Đorđevićeve nevelike enciklopedije prava posvećen je izlaganju opšte istorije prava.<sup>21)</sup> Opštu istoriju prava u enciklopediju prava unosi Karl Piter. Organske enciklopedije prava su morale da se bave istorijom prava. Pružajući na početku apriornu ideju prava i prateći njeno ostvarenje u pozitivnom pravu – posmatranje svetske istorije prava postaje nužnost organskih enciklopedija. One to čine na razne načine. Varnkenig i Piter u svojim enciklopedijama daju nacрте svetske istorije prava, Arens daje samo istorijski pregled prava najvažnijih naroda a Fridlender i Valter samo domaćeg prava.

Shodno svojim uzroma Đorđević daje nacrt svetske istorije prava. Međutim, kako gotovo istu pažnju posvećuje hinduskom pravu, pravu persijanaca i egipćana, kao i rimskom pravu, to je rimsko pravo najviše izgubilo od svog značaja za evropsku pravnu nauku. Pokušaj da u enciklopediju prava unese istorijski pregled razvoja domaćeg prava, što su činili Fridlender, Valter i Nikola Krstić, kod Đorđevića je ispao i previše štur.<sup>22)</sup>

Za određivanje mesta Đorđevićeve enciklopedije prava u našoj književnosti neophodno je potrebno da je uporedimo sa delima iste vrste. Međutim, njih nema u 19. veku. Ako je uporedimo sa sličnim delima opšte nauke o pravu, naš naznačeni sud o njoj samo se potvrđuje. Filipovićeve *Filozofija prava* i *Dikeologija* Mihaila Hr. Ristića su na znatno višem nivou. Ne u originalnosti, već u adaptaciji izvora na kojima su pisane i na sistematičnosti koja je posebno došla do izražaja u drugom izdanju *Filozofije prava* Jovana Filipovića.

Tako je potpuno u pravu Gligorije Geršić sa svojom tvrdnjom da je ona "samo jedan dobronamerni pokušaj" i da je to jedina njena vrednost. Ovaj sud Gligorija Geršića dopunjujemo tvrdnjom da je njena jedina vrednost to što je prvo delo pod naslovom enciklopedija prava u srpskoj pravnoj književnosti 19. veka.

Sam Đorđević se nekoliko godina posle štampanja enciklopedije prava okreće politici. Do smrti više puta je bio ministar pravde, inostranih i unutrašnjih poslova, prosvete i crkvenih poslova.

#### NAPOMENE

1) V. Paskval del Đudiće, *Enciklopedija prava* za školsku potrebu. Opšti deo i privatno pravo, Beograd, 1901, str. 2.

2) V. Ilija A. Pržić, Osnivanje Pravnog fakulteta u Srbiji. Povodom stogodišnjice, Arhiv za pravne i društvene nauke, knj. XLI (LVIII), br. 1–2, juli–avgust 1940, str. 1–17.

3) Sve zakone i uredbe o Liceju i Velikoj školi navodimo po knjizi: Zbornik zakona i uredba o Liceju, Velikoj školi i Univerzitetu u Beogradu. Priredio Dragoljub T. Baralić, Beograd, 1967.

4) V. Miroљub D. Simić, Enciklopedija prava na "Pravoslomnom oddjeleniju" Liceja u Beogradu, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, knj. XXVII, Niš, 1987, str. 143–156.

5) V. Miroљub D. Simić, *Filozofija prava* na Pravnom fakultetu Velike škole u Beogradu (Fragmentarna skica), Glasnik Pravnog fakulteta u Kragujevcu, školska godina 1986/1987, Kragujevac, 1987, str. 151–161.

6) Prof. Nikola Krstić objavio je više radova iz istorije srpskog prava u Glasniku Društva srpske slovesnosti i srpskog učenog društva, zatim izkrivičnog i privatnog prava i preveo je s nemačkog prevoda prvu knjigu poznatog poljskog pisca Vl. Maćejevskog *Istorija slovenskih prava*, dopunivši je sa 68 primedbi koje se tiču istrije srpskog prava. Prof. Stojan Marković napisao je udžbenik *Administracija Kraljevine Srbije sa narocitim pogledom na nauku o drzavnoj upravi*. Knjiga prva. Opšti deo, Beograd, 1893, str. VIII + 586. Prof. Nastas Petrović objavio je više manjih radova, kao što su: *Nezavisnost Crne Gore* (Beograd, 1874), *Rumunija i Rumuni* (u časopisu Otadžbina za 1875. godinu), *O ratu i ratnom pravu* (Beograd, 1876). Preveo je s francuskog prvu knjigu poznatog francuskog liberala Aleksisa de Tokvilja *Demokratija u Americi* u dve sveske (Beograd, 1872. i 1874.) i objavio *Francusko-srpski recnik* u tri knjige (Beograd, 1875., 1883. i 1888., na preko 2000 strana). Najistaknutiji među njima, prof. Giga Geršić objavio je veći broj radova, od kojih navodimo samo nekoliko: *Sistem Rimskoga privatnoga prava (institucije)*. Prva knjiga, Beograd, 1882; *Današnje ratno pravo*, Beograd, 1882; *Teorija o povratnoj sili zakona*, Beograd, 1883; *Privoda drzavine i osnova njene pravne zaštite s pogledom na naj Građanski zakonik*, Beograd, 1885; *Današnje Diplomatsko i konsularno pravo*. Knjiga prva. Uvod. – diplomatsko pravo, Beograd, 1898., itd. Čedomilj Mitrović je napisao više knjiga iz crkvenog i bračnog prava.

7) Dosta podataka o njima daje Stojan Novaković u radu *Dr Nikola Krstić; život mu i rad koji je objavljen* u knjizi *Dr Nikola Krstić. Spomenica izdana prilikom stupanja u život zadužbine pokojnikove*. 3-će izdanje zadužbine D-ра N. Krstića, SKA, Beograd, 1908. str. 18–20; koji je i slušao Krstićeva predavanja školske 1859/60.

8) Arhiv Srbije, Licej, 1854, br. 538.

9) Isto, 1854, br. 538 (27).

10) Isto, 1862, br. 1144.

11) Bez potpisa i datuma, zaveden u Fondu Liceja pod brojem 538. za 1854. godinu.

12) Arhiv Srbije, Velika škola, 1867, br. 49.

13) V. Gligorije Geršić, *Enciklopedija prava po predavanjima*. Beograd, Jov. Krikner, 1908-9, str. 420. 4; Đ-r Čed. Mitrović, *Enciklopedija prava* (bez podataka), str. 437.

14) Ali Đorđević nije usamljen. Gotovo celokupna naša pravna misao 19. veka još uvek nije kritički obrađena.

15) Najverovatnije urednika časopisa *Pravo* St. Maksimovića: §. V., *Enciklopedija prava* po Arnds-u, Varnkenigu i Piteru, izradio Mih. Kr. Đorđević advokat, *Pravo*. List za pravne nauke i pravosuđe, god. II, br. 3, Požarevac, 1. mart 1886, str. 110-111.

16) Đorđeviću Enciklopediju prava pominju Giga Geršić (*Enciklopedija prava*. Pisano i litografisano u "Biro-u za prepisivanje" Marka E. Abrahama "Adler", Beograd (b.g.), str. 110), Čedomilj Mitrović (*Enciklopedija prava*, str. 29), Teodor Taranovski (*Enciklopedija prava*, Beograd, 1923, str. 56) i Toma Živanović (*Sistem sintetičke pravne filozofije*, Beograd, 1959, str. 871). Za Geršića je ona "samo jedan dobronamerni pokušaj, da se potrebi takve discipline u prvi mah koliko toliko doskoči; sva se njena vrednost na to svodi". I dok je za Mitrovića ona originalni rad, dotle je za Živanovića "više prevodni" rad. A za Taranovskog ona je "u duhu organskog pravca" nemačke enciklopedijske književnosti iz četrdesetih i pedesetih godina 19. veka.

Đorđe Tasić je navodi samo u pregledu literature (*Uvod u pravne nauke*, Beograd, 1933, str. 320) što čini i Radomir Lukić (*Uvod u pravo*, Beograd, 1971, str. 14; *Teorija države i prava*, Beograd, 1976, str. 46). Milijan Popović (*Elementi teorije prava*, Beograd, 1980, str. 70) ga navodi kao pristalicu teorije vlasti kao varijante strukturalnog shvatanja subjektivnog prava.

17) U tom broju *Srpskog pravnika* na str. 80. čitamo u rubrici "Naše vesti" da je "g. Mih. K. Đorđević, b. sekretar srpskoga poslanstva u Carigradu", januara meseca te godine položio "pravozastupnički ispit" i da je postavljen "za javnog pravozastupnika za varoš Beograd".

18) V. A. Merkel, *Juristische Encyclopedie*, Berlin, 1885.

19) Đorđević je objavio Enciklopediju prava u vreme kada je ona kao nastavni predmet Pravnog fakulteta Velike škole takođe ulazila u svoju najtežu krizu. Formalno je bila u nastavnom planu Pravnog fakulteta ali se nije predavala sve do proleća 1894. godine. To je vreme kada su sami nastavnici Velike škole M. Mičovanović, A. Đorđević, Đ. Đorđević i D. Mijušković učinili predlog ministru prosvete i crkvenih dela da se enciklopedija prava ukloni iz pravnčkog obrazovanja kao nepotreban predmet. To je možda i razlog zašto nema reakcije naše pravne misli na nju. Mada su, istine radi, i druga dela domaćih autora prolazila isto tako. Jednostavno, nije bilo uobičajeno da se diskutuje o delima domaćih autora.

20) To je uočio pisac jedinog osvrta na ovo delo navodeći kao primer trgovačko, menično i pomorsko pravo.

21) Nije u pravu §. V. kada Đorđeviću prigovara unošenje "Istorije prava u opšte" u enciklopediju prava. Najverovatnije nije poznavao strukturu organskih enciklopedija.

22) Navodimo u celosti taj odeljak u kome govori o razvoju srpskog prava u srednjem veku:

"Za Srbiju je izdao 1349 u dogovoru sa saborom car *Stefan Dusan silni* jedan zakon, koji sadrži nacrt starog običajnog prava, stare uredbe i naredbe sabora zemaljskog i opstvene zakone careve. Mačejovski o njemu veli da je to u potpuno slovenskome duhu pisan zakonitk. Izdanje ovog zakona štampano je po više rukopisa na više mesta. *Miklosic* ga je štampao u Beču, pod imenom: *Lex Dusan*; *Safarik* u Pragu, ali ponajbolje ga je uredio *Stojan Novaković*.

Ceo zakonik zadahnut je duhom slovenskim, a pisan je naravno prema kulturnome stupnju naroda. Zakon je pisan prema narodu. U narodu su postojali razni staleži, kao što ih nalazimo kod drugih suvremenih naroda. Zakon ujamačava *porotu*, najstariju slovensku ustanovu, koju tada samo Sloveni imadjahu. Da je u zakonu bilo i varvaskih naređenja to stoji, ali opet je bio mnogo uglađeniji no kod tadanjih divljih Mađara i Germanaca.

Osobito je od velike važnosti ono naređenje, gde car sam o sebi veli, da sudija ne sme slušati nikoga pa ni cara pri sudjenju već po pravdi zakona; naređenje koje samo u srpskom zakoniku egzistiraše.

Sem toga postojahu razne povelje i hrisovalje, koje sadržavahu razna naređenja pravna od raznih kraljeva, naređenja koja se ponajviše odnošahu na crkvene i manastirske prilike". V. § 98.

Dr MIROLJUB D. SIMIĆ  
maitre de conférence de la Faculté de Droit de Niš

— Résumé —

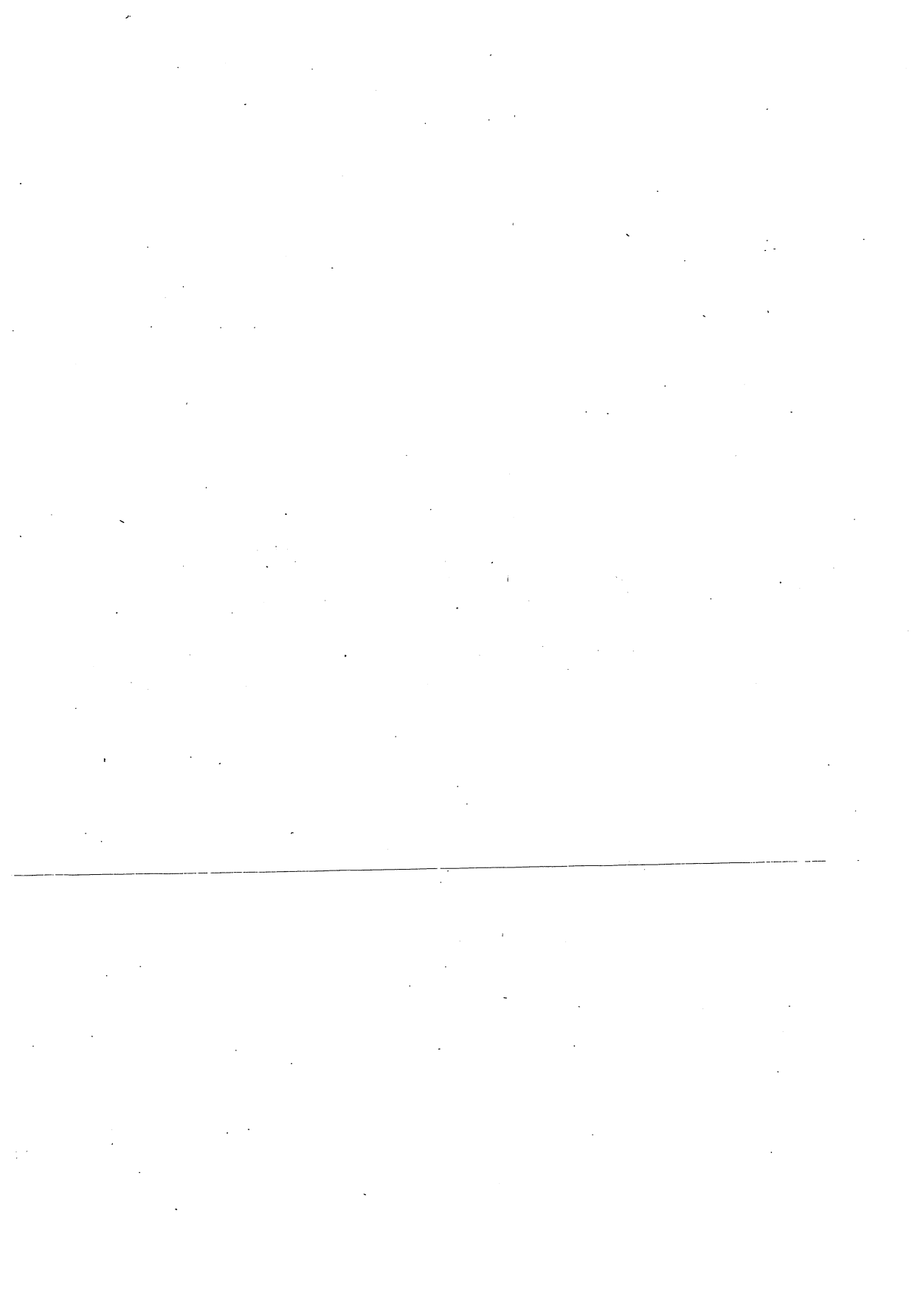
REMARQUES SUR L'ENCYCLOPEDIE DE DROIT DE  
MIH. KR. DJORDJEVIĆ

Des sciences universelles sur le droit, l'Encyclopédie de droit est enseignée le plus longtemps sur le Lycée et la Grande Ecole en Serbie au XIX<sup>e</sup> siècle. Les auteurs juridiques les plus renommés en leur temps l'ont enseignée: N. Krstić, S. Marković, N. Petrović, G. Geršić et Č. Mitrović.

Mais dans la littérature juridique de la Serbie du XIX<sup>e</sup> siècle une seule oeuvre est publiée sous le titre de l'Encyclopédie de droit, le livre de Mih. Kr. Djordjević de 1883, qui d'ailleurs n'était pas enseignant ni de Lycée ni de la Grande Ecole.

L'auteur recherche les raisons pour lesquelles l'Encyclopédie de droit de Djordjević était entièrement ignorée par les contemporains et même de nos jours.

L'auteur conclue que sa valeur unique est d'être la première Encyclopédie de droit imprimée en Serbie au XIX<sup>e</sup> siècle.



**PRILOG TEORIJI PRIVREDNOG RASTA\***  
– Normalna (prirodna) stopa privrednog rasta i investicija –

I

Privredni rast jedno je iz skupa pitanja u vezi privrednog razvoja. Ostala pitanja iz tog skupa tiču se: 1) ciljeva, 2) strukture, 3) metoda i oblika, 4) faktora, kao i 5) drugih aspekata privrednog razvoja. Sva ova pitanja moraju se u praksi razmatrati kompleksno.

Pažnja u ovom radu posvećena je samo privrednom rastu (*PR*). On se poistovećuje sa rastom društvenog proizvoda. Izražava se iznosom porasta društvenog bruto proizvoda ( $\Delta DBP$ ). Isto tako, izražava se i relativno: koeficijentom ili stopom njegovog porasta. Može se, dakle, prikazati i utvrditi na sledeći način:

$$PR = \Delta DBP = DBP_1 - DBP_0, \text{ odnosno}$$

$$PRk = DBPk = DBP_1 / DBP_0, \text{ ili}$$

$$PRs = DBPs = \frac{(DBP_1 - DBP_0) 100}{DBP_0}$$

Utvrđivanje privrednog rasta na ovaj način vrši se *ex post*. Međutim, problem je upravo u tome kako ga utvrditi anticipativno. Suštinu ovog problema čine mnoga pitanja. Rešavanjem tog problema treba uglavnom utvrditi:

– koji su to činioci normalne (prirodne) stope privrednog rasta i kako se ona izračunava,

– koje su pretpostavke ovakve stope privrednog rasta,

– koji je to minimalni privredni rast i da li je takav rast poželjan,

– kako se utvrđuje i u čemu je značaj tzv. ravnotežnog privrednog rasta,

– koje su pretpostavke i mogućnosti privrednog rasta po stopi većoj od normalne, te

– koji iznos investicija je neophodan za obezbeđenje ostvarivanja anticipativno utvrđenog privrednog rasta, i kako se taj iznos izračunava.

Sva ova pitanja biće ovde razmatrana i biće dati njihovi odgovori. Pored ovih pitanja javljaju se i neka druga — do danas otvorena pitanja ekonomske nauke. Ona su nezabilazna i neodvojiva od postavljenog problema, pa će u ovom radu biti reči i o njima.

## II

U ekonomskoj teoriji i praksi prevladavaju shvatanja da je minimalni privredni rast onaj koji omogućava ostvarivanje istog, nepromenjenog, iznosa društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka po stanovniku. Obezbeđuje ga njemu svojstveni iznos investicija. "U teoriji privrednog rasta takve se investicije obično nazivaju demografske investicije. To drugim riječima znači da pod demografskim investicijama podrazumijevamo one investicije koje je potrebno investirati da bi se u uvjetima porasta stanovništva *per capita* društveni proizvod i nacionalni dohodak zadržali na istom već dostignutom nivou."<sup>1)</sup>

Ova shvatanja zasnivaju se na izvesnim pretpostavkama u vezi uzroka privrednog rasta: na uvažavanju rasta stanovništva i na zanemarivanju razvoja proizvodnih snaga, tj. povećanja produktivnosti rada. Međutim, produktivnost rada se ne može zanemarivati. "Analiza karakteristika privrednog razvoja obično se temelji na dva faktora, i to: a) na porastu produktivnosti rada, i b) na povećanju količine živog rada. Iz odnosa ovih dvaju faktora u strukturi stope privrednog razvoja izvodi se jedan od osnovnih kriterija za vrednovanje većeg ili manjeg stupnja intenzivnosti odnosno ekstenzivnosti privrednog razvoja. Suptilnija analiza kvalitete privrednog razvoja uzima u obzir doprinos svakog od proizvodnih faktora određenoj stopi privrednog rasta."<sup>2)</sup> Koeficijent privrednog rasta ima svoj prirodni (normalni) oblik. On se može prikazati sledećom funkcijom:<sup>3)</sup>

$$PRk = Pk \times Rk.$$

U literaturi se ova funkcija češće navodi u sledećem obliku:<sup>4)</sup>

$$PRs = Ps + Rs + (Ps \times Rs)/100.$$

(Gde je:  $PRk$ ,  $PRs$  — koeficijent, odnosno stopa privrednog rasta;  $Pk$ ,  $Ps$  — koeficijent, odnosno stopa porasta produktivnosti rada;  $Rk$ ,  $Rs$  — koeficijent, odnosno stopa porasta broja stanovnika, tj. broja zaposlenih radnika).

Prema navedenoj funkciji, za koeficijent normalnog rasta privrede može se reći da je jednak:

- koeficijentu rasta produktivnosti rada, ako broj stanovnika stagnira, odnosno
- proizvodu (umnošku) koeficijenata rasta produktivnosti rada i stanovništva, u uslovima izvesnih promena ovih determinanti.

Porast produktivnosti rada je zakonita pojava. Jednim delom, on je rezultat spontanog razvoja proizvodnih snaga. Pretpostavljati da nema porasta produktivnosti rada, znači pretpostavljati da nema ni razvoja proizvodnih snaga. Zbog toga je minimalni privredni rast neodrživ.

U slučaju jednakosti stope privrednog rasta i stope rasta stanovništva, tj. u slučaju minimalnog privrednog rasta, dolazi do izvesnih negativnih pojava i poremećaja u društvenoj proizvodnji. Oni su prikazani kvantitativno u sledećem primeru ( $P-1$ ).

Prilikom zamene utrošenih sredstava za rad dolazi do nabavke produktivnijih<sup>5)</sup> elemenata ovih sredstava i povećanja tehničkog sastava elemenata proizvodnje (tj. do povećanja produktivnosti rada). Neka je godišnja stopa povećanja produktivnosti rada 2,5%. Ako je, na primer, vek trajanja sredstava za rad 10 godina ( $N = 10$ ), onda će se svake go-



dine u privredi zamenjivati 1/10 tih sredstava. Nova (zamenjena) sredstva, kojim se zamenjuju ona dotrajala (nabavljena još pre 10 godina), biće produktivnija za 10 x 2,5%. Ona će za toliko zahtevati manje radnika u procesu-proizvodnje — u segmentu privrede u kome je došlo do zamene. Odnosno, sa tom zamenom ukupna sredstva u privredi (zamenjena i nezamenjena) biće produktivnija za 2,5%, a to znači da će se za toliko smanjiti potreban broj radnika u celoj privredi. Zbog toga je u uslovima stagnacije stanovništva neophodan privredni rast jednak rastu produktivnosti rada. U protivnom, nabavku produktivnijih sredstava za rad pratila bi pojava viška zaposlenih ili otpuštanje radnika.

Smanjenje broja zaposlenih usled nabavke produktivnijih sredstava za rad neće dovesti do smanjenja društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka po stanovniku. Ono se neće odraziti na smanjenje potrošnje po stanovniku — ako povećanje zarada onih koji nisu izgubili posao bude jednako povećanju produktivnosti rada (ta potrošnja ostaće na istom nivou). Ali će u ovom slučaju doći do povećanja potrošnje po zaposlenom. Dakle, do akumulacije socijalnih nejednakosti. Zbog toga takvu politiku razvoja (tj. politiku minimalnog privrednog rasta) ne vode danas ni kapitalističke zemlje.

### III

Prikaz normalnog privrednog rasta na osnovu navedene funkcije zasniva se, dalje, na jednom konkretnom primeru (P-2). On je naveden u različitim mogućim uslovima, tačno utvrđeni uslovi određuju slučaj, tj. varijantu ovog primera. Osnovna pretpostavka u njemu jeste povećanje produktivnosti rada po godišnjoj stopi od 2,5%.

Dodajna sredstva za rad u privredi ove godine (neophodna radi zapošljavanja dodajne radne snage i obezbeđenja normalnog privrednog rasta) produktivnija su u odnosu na njena angažovana sredstva za rad u prošloj godini za 2,5%. Prema tome, i prema onom što je rečeno o produktivnosti zamenjenih i nezamenjenih sredstava, sledi da će ukupna sredstva za rad u privredi (nezamenjena, zamenjena i dodajna) u odnosu na ona iz prethodne godine biti produktivnija za 2,5%. Ovaj zaključak javlja se kao pretpostavka u navedenoj funkciji privrednog rasta, kao i u navedenom primeru.

Prvi slučaj karakteriše stagnacija stanovništva i porast produktivnosti rada. Koeficijent normalnog privrednog rasta jednak je ovde koeficijentu porasta produktivnosti rada.

U drugom i trećem slučaju, koeficijent normalnog privrednog rasta jednak je proizvodu koeficijenata porasta produktivnosti rada i stanovništva ( $PRk = DBPk = Pk \times Rk$ ). A u četvrtom i petom, proizvodu koeficijenata porasta produktivnosti rada, stanovništva i opšteg nivoa cena (inflacije):  $PRk = DBPk = Pk \times Rk \times Ik$ . Zajedničko u drugom i trećem slučaju jeste povećanje produktivnosti (za 2,5%) i broja stanovnika (za 1%); u četvrtom i petom, pored toga, i povećanje opšteg nivoa cena za 5% godišnje. U trećem i petom slučaju prikazano je i povećanje zarada ( $Z$ ), po stopi povećanja produktivnosti rada.

Navedeni primer pruža mogućnost utvrđivanja više zaključaka u vezi sa privrednim rastom. Ali i drugih zaključaka, koji se mogu uzeti kao mogući predlozi odgovora na neka fundamentalna, do danas otvorena pitanja ekonomske nauke. Evo tih zaključaka:

1. Koeficijent normalnog privrednog rasta ima sledeći opšti matematički izraz:  $PRk = DBPk = Pk \times Rk \times Ik$  (gde je, po pravilu,  $Pk > 1$ );

2. Ako su tzv. unutrašnje rezerve u društvenoj proizvodnji iscrpljene, onda povećanje  $DBP$  npr. za 10% zahteva u istoj meri: a) povećanje angažovanih i povećanje utrošenih sredstava za rad, te b) povećanje utrošenih predmeta rada, a najčešće i njihovog angažovanog iznosa. Iz toga sledi da je koeficijent porasta vrednosti utrošenih sredstava za proizvodnju ( $Ck$ ) jednak koeficijentu porasta  $DBP$ .

P-1: Primer sagledavanja minimalnog privrednog rasta

Godina i slučaj	C	V	M	DBP	Pretpostavljeni koeficijenti promene faktora		
					P <sub>k</sub>	R <sub>k</sub>	Z <sub>k</sub>
Početna godina	60	40	40	140			
1. slučaj	i	40	40	140	1,025	1	1
	k	1	1	1			
2. slučaj	i	39,02	40,98	140	1,025	0,975610	1
	k	1	0,975610	1,0245			
3. slučaj	i	40	40	140	1,025	0,975610	1,025
	k	1	1	1			

#### KARAKTERISTIKE PRIMERA:

- Privredni rast stagnira, a produktivnija sredstva za rad (za 2,5% usled zamene jednog njihovog dela) zahtevaju manje radne snage;
- U prvom slučaju nema otpuštanja radne snage pa je karakterističan njen višak. Zbog toga nema povećanja produktivnosti rada. Potrošnja po stanovniku ostaje na istom nivou;
- U drugom slučaju pretpostavlja se otpuštanje viška radne snage. Produktivnost je veća za 2,5%. Potrošnja po stanovniku se smanjuje, a po zaposlenom stagnira jer zarade ostaju na istom nivou;
- U trećem slučaju pretpostavlja se otpuštanje viška radne snage i povećanje zarada za 2,5%. Produktivnost rada je veća za 2,5%. Potrošnja po stanovniku se ne menja jer povećanje zarada kompenzira smanjenje zaposlenih;
- U drugom i trećem slučaju koeficijenti promene stanovništva i broja zaposlenih su nejednaki.

#### OBJAŠNJENJE SIMBOLA I POSTUPKA IZRAČUNAVANJA:

- C – vredn. utr. sred. za rad;
- V – vredn. utr. radne snage;
- M – višak vrednosti;
- i – iznos;
- k – koeficijent promene;

$$k = \frac{C_1, V_1, M_1, DBP_1}{C_0, V_0, M_0, DBP_0}$$

Pr – produktivnost rada;

$$Pr_0 = 3,5 = 140/40;$$

$$Pr_1 = 3,5 \times 1,025 = 3,5875;$$

$$140/3,5875 = 39,02439 = V.$$

P-2: Primer sagledavanja normalnog privrednog rasta

Godina i slučaj	C	V	M	DBP	Pretpostavljeni koeficijenti promene faktora			
					Pk	Rk	Zk	Ik
Početa godina	60	40	50	150				
1. Slučaj								
i	61,5	40	52,25	153,75	1,025	1	1	1
k	1,025	1	1,045	1,025				
2. Slučaj								
i	62,115	40,4	52,7725	155,2875	1,025	1,01	1	1
k	1,03525	1,01	1,05545	1,03525				
3. Slučaj								
i	62,115	41,41	51,7625	155,2875	1,025	1,01	1,025	1
k	1,03525	1,03525	1,03525	1,03525				
4. Slučaj								
i	65,22075	42,42	55,41112	163,05187	1,025	1,01	1	1,05
k	1,0870125	1,0605	1,1082224	1,0870125				
5. Slučaj								
i	65,22075	43,4805	54,350625	163,05187	1,025	1,01	1,025	1,05
k	1,0870125	1,0870125	1,0870125	1,0870125				

Naredna godina

Ovaj zaključak zasniva se na nepromenjenoj efikasnosti navedenih sredstava (tj. njihove parcijalne ekonomičnosti), kao i na nepromenjenom obrtu, tj. broju obrta, njihovog angažovanog iznosa. Za privredu u celini ovo je realna pretpostavka, ali ne i za individualnog robnog proizvođača. Jer, on ima mogućnost da ostvaruje (i obično ostvaruje) uslove i rezultate različite od prosečnih.

Do istog zaključka dolazi se, sa druge strane, i analizom kretanja iznosa ( $V$ ) i drugih elemenata vrednosti  $DBP$ . Iznos ( $V$ ) raste sa porastom broja stanovnika (tj. broja zaposlenih,  $R$ ) i zarada. Ako je povećanje zarada jednako povećanju produktivnosti rada, onda je koeficijent porasta iznosa ( $V$ ) jednak koeficijentu porasta  $DBP$ . Tada nema ni povećanja eksploatacije pa je  $Vk = Mk$ . Iz toga sledi i da je  $Ck = DBPk$ ;

3. Porast ( $V + M$ ) jednak je porastu  $DBP$ , što proizilazi iz prethodnog zaključka. Međutim, porast ( $V$ ) nije jednak porastu ( $M$ ). Kako praksa pokazuje, zarade se povećavaju nešto sporije, a neiskorišćena mogućnost njihovog povećanja (koju pruža povećanje produktivnosti rada) koristi se za skraćenje radnog dana;

4. Zarade treba povećavati i u zavisnosti od kretanja inflacije, i to u istoj meri. Ako se inflacija ne uključuje potupuno u zarade, dolazi do povećanja koeficijenta odnosa ( $M$ ) prema ( $V$ ). To jest, do njenog prevajljivanja na teret zaposlenih;

5. Porast zarada utiče na kretanje viška vrednosti i koeficijent odnosa ( $M$ ) prema ( $V$ ). Može se reći konkretnije:

a) da je  $Mk = Vk$ , te da se koeficijent odnosa ( $M$ ) prema ( $V$ ) ne menja — ako je porast zarada jednak porastu produktivnosti rada,

b) da je  $Mk > Vk$ , te da se koeficijent odnosa ( $M$ ) prema ( $V$ ) povećava — ako je porast zarada manji od porasta produktivnosti rada, kao i

c) da je  $Mk < Vk$ , te da se koeficijent odnosa ( $M$ ) prema ( $V$ ) smanjuje — ako je porast zarada veći od porasta produktivnosti rada.

Prema navedenom, koeficijent promene viška vrednosti ( $Mk$ ) pod uticajem promene zaposlenosti, produktivnosti rada i zarada — može se izračunati na ovaj način:

$$Mk = \frac{(V + M) Pk \times Rk - V \times Rk \times Zk}{M}$$

Ili, uz pretpostavku i izvesnog stepena inflacije, na osnovu sledećeg obrasca:

$$Mk = \frac{(V + M) Pk \times Rk \times Ik - V \times Rk \times Zk \times Ik}{M};$$

6. Koeficijent porasta viška vrednosti ( $Mk$ ) veći je od koeficijenta porasta broja zaposlenih radnika ( $Rk$ ). To znači da višak vrednosti po zaposlenom raste. Međutim, to je i normalno. Jer sa povećanjem produktivnosti rada u društvenoj proizvodnji i značaja neporizvodnog rada, dolazi i do povećanja potrebe za iznosom viška vrednosti;

7. Organski sastav elemenata proizvodnje izražen odnosom ( $C$ ) prema ( $V$ ) trebalo bi da raste (pošto je porast zarada nešto sporiji od porasta produktivnosti rada). Ali ovako izražen, organski sastav elemenata proizvodnje može biti u protivurečnosti sa njihovim tehničkim sastavom. (Proizilazi da on stagnira ili opada — ako je porast zarada jednak ili veći od porasta produktivnosti rada i inflacije. A to nije tačno. Zato ga treba sagledavati i preko odnosa realnog iznosa utrošenih sredstava za proizvodnju ( $C$ ) i broja zaposlenih ( $R$ );

8. Adekvatni izraz produktivnosti rada ne može biti odnos *DBP* prema (*V*), nego odnos realnog iznosa *DBP* i broja zaposlenih radnika (tačnije, i efektivno utrošenog radnog vremena);

9. Porast produktivnosti rada omogućava povećanje potrošnje po stanovniku u istoj meri. Koeficijent porasta *DBP* i *ND* po stanovniku (*DBPSk*) može se prikazati kao količnik koeficijenata porasta obima proizvodnje i porasta zaposlenih:

$$DBPSk = OPk/Rk = (Pk \times Rk)/Rk.$$

Sa njim je u neposrednoj vezi koeficijent povećanja potrošnje po stanovniku, i po zaposlenom (*POSk*)<sup>6</sup> Tu vezu pokazuje najčešće sledeća relacija:

$$POSk \leq DBPSk.$$

Međutim, nije nemoguća ni relacija:

$$POSk > DBPSk.$$

Povećanje potrošnje po stanovniku (i po zaposlenom) moguće je ako rast zarada premašuje eventualnu inflaciju. Međutim, on ne bi trebalo da je premašuje više nego što iznosi porast produktivnosti rada. Zašto? Zato što onda lična potrošnja prekriva druge neophodne oblike potrošnje (delimično ih supstituiše) i umanjuje ih, a to u krajnjem slučaju, kasnije, dovodi i do njenog smanjenja.

Koeficijent porasta *DBP* po stanovniku može se u širem smislu poistovetiti sa koeficijentom povećanja potrošnje po stanovniku. Ali se ovde ne radi samo o ličnoj potrošnji, nego o skupu svih oblika potrošnje po stanovniku;

10. Koeficijent odnosa (*C + V + M*) prema (*C + V*), i koeficijent odnosa (*V + M*) prema (*C + V*) – imaju tendenciju povećanja. Naravno, pod pretpostavkom da rast zarada zaostaje za rastom produktivnosti rada.

Isto se može reći i za koeficijent odnosa (*V + M*) prema angažovanom, predumljenom, iznosu (*C + V*);

11. Tendenciju porasta ima i koeficijent odnosa (*M*) prema utrošenom, odnosno angažovanom iznosu (*C + V*). (Pod navedenom pretpostavkom ;

12. Opšti koeficijent promene cena dobija se kao količnik koeficijenata porasta *DBP* i porasta obima proizvodnje. (Rast obima proizvodnje uslovljen je povećanjem zaposlenosti i produktivnosti rada:  $OPk = Pk \times Rk$  ;

13. Ako je povećanje zarada manje od povećanja produktivnosti rada – javljaju se dve mogućnosti: 1) dodatnog povećanja viška vrednosti, ili 2) skraćanja radnog vremena. Iskorišćavanje druge mogućnosti dovodi do određenih modifikacija upravo navedenog primera i zaključaka na osnovu tog primera.<sup>7</sup>)

Na sledećem, novom, primeru (P-3) zasniva se prikaz ovih modifikacija. Njihova sadržina je u sledećem:

a) Skraćivanje radnog vremena slabi mogućnost povećanja obima proizvodnje i vrednosti *DBP*. Izgubljeni radni časovi na ime skraćanja radnog vremena znače izgubljeni deo obima proizvodnje i vrednosti *DBP*. Koeficijent normalnog privrednog rasta manji je od napred utvrđenog ( $PRk = DBPk = Pk \times Rk \times Ik$ ). On se u ovom slučaju može izračunati pomoću sledećeg obrasca:

$$DBPk = \frac{(C + V + M) Pk \times Rk \times Ik - V \times Rk \times Ik (Pk - Zk)}{(C + V + M)}$$

Ili - ako se  $(C + V + M)$  u brojiocu, odnosno u imeniocu, zameni jedinicom – pomoću obrasca:

$$DBPk = Pk \times Rk \times Ik - \frac{V}{DBP_0} Rk \times Ik (Pk - Zk);$$

b) Skraćivanje radnog vremena dovodi i do promene odnosa  $(V + M)$  prema  $(C)$ , u korist  $(C)$ . To jest, koeficijent promene  $(C + V)$  manji je od koeficijenta promene  $(C)$ . Može se izračunati na osnovu sledećeg obrasca:

$$(V + M)k = \frac{(V + M) Pk \times Rk \times Ik - V \times Rk \times Ik (Pk - Zk)}{(V + M)}$$

Ili, ako je  $(V + M) = 1$ , pomoću obrasca:

$$(V + M)k = Pk \times Rk \times Ik - \frac{V}{(V + M)} Rk \times Ik (Pk - Zk);$$

c) Koeficijent promene radnog vremena  $(RVk)$  koji proističe iz neiskorišćene mogućnosti za povećanje zarada (koju pruža povećanje produktivnosti rada) može se izračunati pomoću obrasca:

$$RVk = DBPk / Pk \times Rk \times Ik;$$

ć) Adekvatni izraz produktivnosti rada je količnik realnog iznosa  $DBP$  (tj. obima proizvodnje) i efektivno utrošenog radnog vremena. Koeficijent povećanja produktivnosti rada može se dobiti deobom koeficijenata povećanja realnog iznosa  $DBP$  i efektivno utrošenog radnog vremena:

$$Pk = DBPk / Rk \times RVk.$$

č) Koeficijent odnosa  $(V + M)$  prema utrošenom, odnosno angažovanom iznosu  $(C + V)$  zavisi od onosa  $(M)$  i  $(C)$ : 1) on raste, ako je  $M > C$ , 2) opada, ako je  $M < C$ , ili 3) stagnira, ako je  $M = C$ ;

d) Ostale značajnije modifikacije (koje pokazuje navedeni primer) izražavaju se u sledećim odnosima:

$$- Ck > DBPk > (V + M)k,$$

$$- Mk = Pk \times Rk \times Ik,$$

pri čemu je  $Mk > Vk$ , te

$$- Pk > POSk,$$

$$\text{gde je } POSk = \frac{OPk}{Rk} = \frac{(Pk \times Rk) RVk}{Rk};$$

đ) Do skraćivanja radnog vremena ne dolazi svake godine (jer bi to skraćivanje bilo neznatno), nego posle izvesnog perioda. U toku ovog perioda, pošto je rast zarada niži od rasta produktivnosti rada, dolazi do ostvarivanja dodajnog viška vrednosti. Njega bi

trebalo namenski akumulirati. Na primer, u vidu materijalnih i novčanih rezervi, koje bi se koristile nakon skraćivanja radnog vremena. Na taj način bi se eliminisali poremećaji usled osetnog smanjenja radnog vremena. To jest, posledice osetnog smanjenja obima proizvodnje i strukture njene vrednosti;

14. Navedeni zaključci zahtevaju proveru u konkretnoj ekonomskoj stvarnosti. Ali, ovde se javljaju mnogi problemi: 1) nedostaju duže vremenske serije, zbog relativno kratkog perioda razvoja socijalizma (ako bi se provera vršila u uslovima socijalističke robne proizvodnje), 2) podaci u dužim vremenskim serijama nisu potpuno uporedivi (jer je metodologija obračuna i evidencije podataka često menjana), 3) zarade su često rasle i brže od porasta produktivnosti rada, 4) dolazi u izvesnim slučajevima do stagnacije i pada produktivnosti rada (posebno, kada se politika pretpostavlja ekonomiji i zanemaruju zakoni te ekonomije), 5) u društveno ekonomskom razvoju javljaju se (bar do sada) i periodi stagnacije, pa i vraćanja društva unazad, 6) privredni ciklusi remete, povremeno, ravnomernost dinamike i strukture privrednog razvoja, itd...

Njihovu zasnovanost na toj stvarnosti, i realnost, potvrđuju u značajnoj meri istraživanja mnogih ekonomista iz najrazvijenijih kapitalističkih zemalja. Ali i istraživanja ekonomista iz ostalih zemalja, pa i iz naše zemlje. Analizirajući privredni život najrazvijenijih kapitalističkih zemalja (posebno SAD) u ovom veku oni zapažaju:<sup>8)</sup> 1) da najamnine realno rastu, čak proporcionalno rastu produktivnosti rada, 2) da se učešće radne snage u ukupnom proizvodu bitno ne manja, 3) da se u njemu ne menja bitno ni učešća vlasnika kapitala, 4) da je odnos kapitala i proizvodnje približno konstantan, te 5) da stopa profita ne pokazuje tendenciju opadanja, već oscilira u okviru privrednih ciklusa. Ovome treba dodati i zapažanja ekonomista da kapitalni koeficijent ima tendenciju opadanja.<sup>9)</sup>

Drugi ovde navedeni zaključak uzet je — u većoj ili manjoj meri — kao polazna osnova ostalih. Njega u značajnoj meri potvrđuju i empirička istraživanja odnosa kapitala prema proizvodnji (i drugih odnosa) u SAD u periodu 1900—1970. godine, koja navodi *P.A. Samuelson*. Na osnovu tih istraživanja on zaključuje "da je odnos između kapitala i proizvodnje u toku ovoga veka ostao otprilike nepromenjen". Isto zaključuju i mnogi drugi ekonomisti, o čemu piše: "Mnogi savremeni ekonomisti — profesori *Robert Eisner*, sa univerziteta *Northwestern*, i *Alvin Hansen*, sa Harvardskog univerziteta, i dr *Gerhard Colm*, iz Udruženja za nacionalno planiranje, kao i drugi — zastupaju mišljenje da je odnos kapitala prema proizvodnji bezmalo tehnička konstanta i da bi svaki pokušaj akumuliranja kapitala preko stope koju traži godišnji rast proizvodnje uskoro postao bezuspešan. Profiti ili rente od opreme bi veoma opali posle velikih kapitalnih investicija kao što su bile one 1955—1957. i 1964—1967. godine. Iz toga će proizići višak kapaciteta a ono smanjenje profita koje će uslediti uništiće privatnu investicionu delatnost, kao što se to desilo godina privredne neaktivnosti posle 1957. Prema tome, tvrde oni, svaka dugoročna teorija mora da se oslanja na nepromenjeni odnos kapitala prema proizvodnji kao što je to pokazano u stvarnim podacima koji s iskorišćeni u Slici 37—3."<sup>10)</sup>

P-3: Primer sagledavanja normalnog privrednog rasta u uslovima skraćivanja radnog dana

Godina i slučaj	C	V	M	DBP	Pretpostavljeni koeficijenti promene faktora		
					Pk	Rk	Zk
Početna godina	60	40	50	150			
1. Slučaj	i	61,5	40,8	51,25	153,55	1,025	1,02
	k	1,025	1,02	1,025	1,0236667		
2. Slučaj	i	62,115	41,208	51,7625	155,0855	1,025	1,01
	k	1,03525	1,0302	1,03525	1,0339033		
3. Slučaj	i	65,22075	43,2684	54,350625	162,83977	1,025	1,01
	k	1,0870125	1,08171	1,0870125	1,0855984		

Naredna godina



## NAPOMENE I LITERATURA:

- 1) Dragomir Vojnić: Investicije i društvena reprodukcija, Informator, Zagreb, 1977., str. 45.
- 2) Konzorcijum ekonomskih instituta za makro projekt "Privredni sistem SFRJ": Privredni sistem SFR Jugoslavije – svodni prikazi istraživanja, Informator, Zagreb, 1978., str. 252.
- 3) Ova funkcija zasniva se na pretpostavci da nema nezaposlenih i potencijalno nezaposlenih radnika. Kap i na pretpostavci već uspostavljene optimalne strukture proizvodnje, te visokog nivoa razvijenosti.
- 4) Pri tome se njen drugi deo ( $P_s \times R_s$ ) obično zanemaruje. Vidi nrp.: Dragomir Vojnić, Citirano delo, str. 34. Ili, Nikola Čobeljić: Privreda Jugoslavije – rast, struktura i funkcionisanje, Savremena administracija i IEI, Beograd, 1972., str. 110.
- 5) Onih koji omogućavaju povećanje produktivnosti rada.
- 6) Koeficijent povećanja lične potrošnje po stanovniku ( $POS_k$ ) jeste količnik koeficijenata  $V_k$  i  $R_k$ . Sa druge strane, koeficijent povećanja lične potrošnje po zaposlenom ( $POZ_k$ ) jednak je koeficijentu porasta zarada.  $Z_k$ . Može se reći da je  $POS_k = POZ_k$ , jer je  $POS_k = V_k/R_k = (R_k \times Z_k)/R_k = Z_k$ .
- 7) Do njegove modifikacije dolazi i ako je porast zarada veći od porasta produktivnosti rada. Međutim, ova mogućnost se ovde zanemaruje.
- 8) Vidi, na primer, Paul A. Samuelson: Ekonomija, Savremena administracija, Beograd, 1969., str. 765–802.
- 9) "Svi teoretičari privrednog rasta slažu se da postoji dugoročni, sekularni trend opadanja vrednosti kapitalnih koeficijenata. To istovremeno znači da postoji sekularni trend poboljšavanja ekonomske efikasnosti i društvene rentabilnosti investicija." (Dragomir Vojnić: Citirano delo, str. 38.)
- 10) Paul A. Samuelson: Citirano delo, str. 790.

— Résumé —

CONTRIBUTION A LA THEORIE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE  
— Taux normal (naturel) de l'accroissement économique et investissements —

Dans cet article l'attention est consacrée à la croissance économique. A savoir au problème de l'établissement anticipatif de la croissance économique. De nombreuses questions font l'essence de ce problème. Par sa résolution l'auteur a essayé de constater :

- quels sont les facteurs du taux normal (naturel) de la croissance économique et comment celui-ci est calculé,
- quelles sont les suppositions d'un tel taux de la croissance économique,
- quelle est la croissance économique minimale et si cette croissance est souhaitable,
- comment on établit et en quoi consiste l'importance de la prétendue croissance économique d'équilibre,
- quelles sont les suppositions et les possibilités de l'accroissement économique selon le taux plus grand que normal, et
- quelle somme des investissements est indispensable pour l'assurance de la réalisation de la croissance économique anticipative et de quelle manière elle est calculée.

Lors de la résolution du problème établi, quelques questions, inévitables et ouvertes jusqu'à nos jours, sont apparues dans la science économique. L'auteur les rattache à ce problème. c'est à dire au sujet de sa considération.

Mr MIRA SIMOVIĆ,  
asistent Pravnog fakulteta u Nišu

## OBLICI ODLUČIVANJA RADNIKA U ORGANIZACIJAMA UDRUŽENOG RADA\*

Odlučivanje radnika u organizacijama udruženog rada dobija značajno mesto u okviru rasprava o dogradnji i razvoju našeg društveno-političkog sistema. Nesporno je opredeljenje za intenzivniji razvoj samoupravljanja i stvaranja uslova za veći uticaj radnika u procesu odlučivanja. Dugoročnim programom ekonomske stabilizacije utvrđena i potreba daljeg unapređivanja i razvoja socijalističkog samoupravljanja i predviđene su mere za efikasnije funkcionisanje samoupravnog mehanizma.

Činjenica je da su propisani oblici samoupravnog odlučivanja i njihova primena u praksi samoupravnih organizacija i zajednica doveli do nepotpunosti, neefikasnosti i neracionalnosti ostvarivanja samoupravljanja u celini. Znači u samoupravnoj praksi se došlo do situacije da se norma i život do te mere razdvoje da nastaje neminovna potreba stvaranja nove norme na zahtev realnog života.

Materijali koji su pratili Nacrt Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu ističu da je cilj predloženih rešenja u delu koji se odnosi na samoupravno odlučivanje radnika u udruženom radu: potpunije, efikasnije i racionalnije ostvarivanje samoupravljanja u celini, pa i samoupravnih prava, ali i obaveza i odgovornosti, tj. da je cilj novih rešenja da se racionalnije uredi samoupravno odlučivanje, tako, što će ojačati uloga radničkog saveta i uloga delegatskog odlučivanja i što će se jasnije urediti odlučivanje ličnim izjašnjavanjem.

Prečišćenim tekstom Zakona o udruženom radu je predviđeno napuštanje opredeljenja po kome radnici "u osnovnoj organizaciji ličnim izjašnjavanjem odlučuju o neotuđivim pravima radnika". Na osnovu nove formulacije čl. 437. prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu čl. 462. Zakona o udruženom radu ostaje isti samo se u stavu jedan brišu reči o "neotuđivim pravima". Tako su u pogledu oblika ličnog izjašnjavanja radnika zadržana ranija rešenja da se to čini referendumom, na zborovima radnika i potpisivanjem odnosno davanjem posebne izjave u pismenom obliku. No čini se da su za referendum i zbor radnika izvršene u osnovi dobre izmene Zakona o udruženom radu a da potpisivanje odnosno davanje posebne izjave u pismenom obliku kao oblik ličnog izjašnjavanja ostaje

\* U radu se daje pregled novih rešenja datih posle izmena i dopuna Zakona o udruženom radu – prečišćeni tekst "Službeni list SFRJ", br. 11/88.

izvan domašaja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu. Samoupravnoj praksi ostaje da ovaj oblik ličnog izjašnjavanja adekvatno samoupravno reguliše i razradi-tao da u narednom periodu doživi značajnu afirmaciju. Ovo tim pre što do sada ovaj oblik ličnog izjašnjavanja radnika nije bio uređen iako je za to uređivanje postojao zakonski osnov. Zakonom o udruženom radu (čl. 465) je regulisano da radnici samoupravnim sporazumom i statutom utvrđuju pitanja o kojima se odlučuje potpisivanjem odnosno davanjem posebene izjave u pismenom obliku. I Zakon o referendumu i drugim oblicima odlučivanja ličnim izjašnjavanjem<sup>1)</sup> (čl. 33, 34, 35 i 36), reguliše ovaj oblik ličnog izjašnjavanja radnika. No i pored toga što je postojao zakonski osnov za samoupravno regulisanje ovog oblika ličnog izjašnjavanja radnika u samoupravnoj praksi on do sada nije afirmisan kao oblik ličnog izjašnjavanja radnika.

## 1) Referendum

Na račun odredbi čl. 463. Zakona o udruženom radu (kojim se uređuje pitanje slučajeva o kojima se odlučuje referendumom) upućivane su brojne kritike. Tako se i u Kritičkoj analizi funkcionisanja političkog sistema kaže: "Razvoj socijalističkih samoupravnih proizvodnih odnosa zahteva da oblici i način samoupravnog odlučivanja radnika i drugih radnih ljudi u osnovnim samoupravnim organizacijama i zajednicama neprestano unapređuje i time povećava kvalitet i efikasnost samoupravnih odluka...

— razvijati odlučivanje ličnim izjašnjavanjem i odlučivanje putem delegata kao ravnopravnih i povezanih oblika neposrednog odlučivanja"<sup>2)</sup>

Ove kritike imale su za posledicu korenite izmene ovog člana Zakona o udruženom radu. Suština ovih izmena je smanjivanje broja pitanja odnosno slučajeva o kojima se odlučuje referendumom. Smanjivanje broja pitanja o kojima se odlučuje referendumom određeno je praktičnim razlozima. Široka primena referenduma u praksi posle donošenja Zakona o udruženom radu dovela je do niza negativnih posledica. Referendum kao ustanova u celini u samoupravnoj praksi vrlo često nije obezbeđivao dosledno ostvarivanje interesa radnika, već je usled neodgovarajućih prilika predstavljao oblik manipulisanja radnicima. Osim ovoga, sigurno ne treba zanemariti, glomaznost postupka odlučivanja referendumom i troškove njegovog sprovođenja.

Imajući u vidu glomaznost postupka odlučivanja referendumom i troškove njegovog sprovođenja, prema odredbama prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu referendumom bi se odlučivalo ubuduće samo o:

- a) samoupravnom sporazumu o udruživanju rada radnika u osnovnoj organizaciji;
- b) statutu osnovne organizacije;
- c) samoupravnom sporazumu o udruživanju u radnu i složenu organizaciju;
- d) promenama u organizovanju osnovne organizacije (spajanje, pripajanje, pode-la i izdvajanje); i
- e) osnovima i merilima za raspodelu sredstava za lične dohotke i za zajedničku potrošnju radnika.

Pored toga, ali u obliku izuzetka od pravila, predviđeno je da radnici referendumom mogu odlučivati i o drugim pitanjima ali samo o kojima se odlučuje ličnim izjašnjavanjem, u skladu sa statutom osnovne organizacije udruženog rada i samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju. Ovako predviđen izuzetak može dovoditi do različitog ponašanja u praksi pojedinih samoupravnih organizacija i zajednica. Naime, može se dogoditi da u jednoj samoupravnoj organizaciji i zajednici statutom i samoupravnim

sporazumom o udruživanju bude predviđeno da se odluka o određenom pitanju donosi referendumom a u drugoj da odluku o tom istom pitanju donosi radnički savet te samoupravne organizacije i zajednice. Imajući u vidu ovakav izuzetak predviđen Zakonom o udruženom radu može se sasvim opravdano postaviti jedno, za samoupravnu praksu veoma interesantno pitanje: mogu li radnici u statutu ili samoupravnom sporazumu o udruživanju za bilo koje pitanje o kome se odlučuje ličnim izjašnjavanjem utvrditi da se odluka donosi referendumom? Odgovor na ovo pitanje bi morao biti pozitivan ako bi se u obzir uzeo samo prečišćeni tekst Zakona o udruženom radu. No, kako je izvesno da je intencija zakonodavca bila da smanji broj pitanja, odnosno slučajeva o kojima se odlučuje referendumom, to smatramo da je ispravnije da ovu odredbu Zakona treba izuzetno u samoupravnoj praksi proširivati, upravo zbg toga što je ista najviše i kritikovana u praksi samoupravnih organizacija i zajednica.

Da bi se otklonile štetne posledice koje mogu nastati zbog dugog roka u kome se o istom pitanju ne može ponovo odlučivati referendumom, prečišćenim tekstom Zakona o udruženom radu, je predviđeno skraćenje roka koji je bio utvrđen Zakonom o udruženom radu. Naime, ako radnici referendumom ne prihvate predlog akta, predlog se može ponoviti u roku utvrđenom statutom osnovne organizacije, odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju, s tim da taj rok ne može biti kraći od 60 dana od dana održavanja referenduma. Smatramo da je ovakvo rešenje zakonodavca sasvim opravdano i to iz dva razloga.

*Prvo:* U predloženom roku mogu se izvršiti sve neophodne pripreme za ponovno održavanje referenduma, odnosno razrešiti nesporazume i probleme koji su doveli do ponavljanja referenduma, pa je samim tim i duži rok koji je ranije postojao Zakonom o udruženom radu sasvim suvišan. Osim toga skraćivanjem ovog roka postiže se veći stepen racionalnosti i efikasnosti samoupravnog odlučivanja a samim tim smanjuju se ekonomske posledice koje može prouzrokovati duži rok.

*Drugo:* Sa ovakvim rešenjem Zakona o udruženom radu mogu se prevazići različita rešenja u pogledu roka za ponavljanje referenduma koja sada postoje u republičkim odnosno pokrajinskim zakonima.

No čini nam se da se ovde moglo omogućiti ponavljanje referenduma i pre isteka zakonom utvrđenog roka ako se za predloženu odluku odnosno akt većina radnika nije izjasnila protiv, ili ako se većina radnika nije uopšte izjasnila, jer očito je da u takvom slučaju nema volje većine radnika ni "za" ni "protiv". Ako na primer osnovna organizacija ima 400 radnika na referendumu glasa 350 radnika i to tako što za predlog samoupravnog opšteg akta glasa 190 radnika, protiv 140 radnika, a nevažećih listića je bilo 20, samoupravni opšti akt nije usvojen, jer za njega se nije izjasnila većina radnika osnovne organizacije, što u ovom slučaju treba da glasa 201 radnik. Međutim, ni protiv samoupravnog opšteg akta nije glasila većina radnika (protiv treba da bude 201 radnik) pa se iz tih razloga referendum može ponoviti i pre isteka zakonskog roka. Ovo mišljenje možemo potkrepiti odlukom Ustavnog suda Srbije koji je dao za pravo samoupravnoj praksi koja je ovakav stav zauzela.<sup>3)</sup>

Na kraju, a vezano za referendum, može se sasvim osnovano postaviti i pitanje šta je sa slučajevima o kojima se ranije odlučivalo referendumom. To su recimo pitanja kao što su: odluke koje se odnose na odricanje prava na povraćaj udruženih sredstava, odnosno naknadu za privređivanje udruženim sredstvima, samoupravni sporazum o udruživanju u poslovnu zajednicu i dr. pitanja koja su bila u nadležnosti referenduma. Za većinu ovih pitanja je utvrđeno da ih donosi radnički savet osnovne organizacije.

Radnički savet osnovne organizacije utvrđuje predlog statuta i donosi druge samoupravne opšte akte kojima se uređuju odnosi u osnovnoj organizaciji, utvrđuje poslovnu politiku, donosi plan osnovne organizacije, utvrđuje mere za sprovođenje poslovne politike i plana osnovne organizacije, donosi odluke o davanju, odnosno uzimanju kredita u vezi s tekućim poslovanjem u skladu sa planom osnovne organizacije, donosi odluke koje se odnose na odricanje prava na povraćaj udruženih sredstava, odnosno naknadu za privređivanje udruženim sredstvima u skladu sa statutom osnovne organizacije, donosi odluku o zaključivanju samoupravnih sporazuma o udruživanju u poslovnu zajednicu i drugih samoupravnih sporazuma o kojima radnici ne odlučuju referendumom (čl. 468. prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu).

I nacrtom amandmana na Ustav SFRJ je predviđeno da o ovim pitanjima odlučuje radnički savet. Radnički savet u vršenju funkcije upravljanja radom i poslovanjem organizacije udruženog rada: donosi samoupravne opšte akte i zaključuje samoupravne sporazume koje radnici u osnovnim organizacijama ne usvajaju ličnim izjašnjavanjem, utvrđuje predlog samoupravnih opštih akata koji se donose referendumom, utvrđuje poslovnu politiku i donosi plan i program rada i razvoja organizacije i utvrđuje mere za sprovođenje poslovne politike i plana i programa, donosi odluke o primeni osnova i merila za raspoređivanje dohotka i raspodelu sredstava za lične dohotke, donosi odluke o odricanju prava na povraćaj udruženih sredstava i na naknadu za privređivanje udruženim sredstvima ako statutom, odnosno samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju nije predviđeno da radnici o tome donose odluku ličnim izjašnjavanjem (Amandman XIX uz Ustav SFRJ). Ovo je sasvim racionalno rešenje pošto se time ostvaruje veća efikasnost u odlučivanju i istovremeno izbegavaju troškovi održavanja referenduma.

Kada je reč o referendumu, nema spora da je ovaj oblik ličnog izjašnjavanja najdemokratskiji oblik, ali i to da je u praksi pokazao mnoge svoje slabosti i da je bilo potrebno i ovaj oblik ličnog izjašnjavanja podvrgnuti određenoj reviziji. Mnogi predlozi koji su do sada dati u naučnoj i stručnoj literaturi kao i predlozi koji su nikli u samoupravnoj praksi, a kojima se pojednostavljuje procedura, smanjuju materijalni troškovi, smanjuje utrošak vremena oko sprovođenja referenduma, smanjuje broj subjekata oko pripreme i sprovođenja referenduma i smanjuje učestalost referenduma po naređenju zakona, nisu našli svoje mesto u prečišćenom tekstu Zakona o udruženom radu. Poboľšanja učinjena u cilju njegove racionalizacije uglavnom se svode na to da su određena pitanja iz domena odlučivanja referendumom data u nadležnost radničkog saveta osnovne organizacije udruženog rada.

## 2) Zbor radnika

Jedan od veoma važnih oblika ličnog izjašnjavanja je svakako i zbor radnika. Ovom obliku ličnog izjašnjavanja radnika je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu posvećena posebna pažnja (čl. 439. Zakona o udruženom radu — prečišćeni tekst).

Čini se da se promenom termina "usaglašavaju" u termin "utvrđuju" kao metod zauzimanja stavova o ostvarivanju prava rada društvenim sredstvima i drugim samoupravnim pravima, zboru radnika pridaje veći značaj. Dogradnja delokruga odlučivanja na zboru radnika u smislu da se na njemu donose i odluke o ostvarivanju određenih samoupravnih prava, dužnosti i odgovornosti, kao i druge odluke koje se ne donose drugim oblicima ličnog izjašnjavanja, pod uslovom i na način utvrđen zakonom ili samoupravnim opštim aktom, takođe je veoma značajna.

Povodom proširivanja nadležnosti zbora radnika čini nam se ostaje sasvim otvoreno pitanje koja su to: "određena samoupravna prava dužnosti i odgovornosti" o kojima se odlučuje na zboru radnika. Dalje čini se sasvim opravdano i pitanje ko je taj subjekt koji će izvršiti njihovo određivanje na kojoj osnovi i po kom postupku? Imajući u vidu dosadašnju samoupravnu praksu, koja je najčešće očekivala rešenja u zakonu, opravdano je očekivati pojavu različitog određivanja nadležnosti zbora radnika u pojedinim samoupravnim organizacijama i zajednicama. No ako bi se ponašanje samoupravne prakse promenio i u ovom slučaju pokušalo da iz tumačenja drugih članova Zakona pronađe odgovarajuća rešenja, to bi svakako bio korak u pravcu poboljšanja položaja i uloge radnika kao subjekta samoupravnog odlučivanja. Naime, posredno iz tumačenja odredbi drugih članova može se zaključiti da su radnici u osnovnoj organizaciji ti koji bi samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom preko referenduma, trebali da odrede samoupravna prava, dužnosti i odgovornosti o kojima će odlučivati na zboru radnika. Ovo praktično znači da radnici u samoupravnim organizacijama i zajednicama treba da u samoupravnom sporazumu o udruživanju ili statutu utvrde ta prava, dužnosti i odgovornosti o kojima će se odlučivati na zboru radnika i time onemogućiti različito ponašanje u svojoj samoupravnoj organizaciji ili zajednici.

Novost u prečišćenom tekstu Zakona o udruženom radu takođe predstavlja i predloženo rešenje o kvorumu za odlučivanje odnosno zauzimanje stavova na zboru radnika. Odluke i stavovi o napred navedenim pitanjima smatraju se usvojenim ako se za njih na zboru radnika izjani više od polovine od ukupnog broja radnika u osnovnoj organizaciji. Pravna praznina koja je do sada postojala u odnosu na jedno od vrlo značajnih pitanja time je otklonjena. No može se ovde postaviti jedno sasvim praktično pitanje a naime koliko je potrebna većina na zboru na kome se vrši predhodna rasprava o samoupravnom opštem aktu koji se usvaja referendumom? Sasvim je jasno da zboru na kome se usvajaju odluke odnosno stavovi mora da prisustvuje većina radnika te organizacije udruženog rada, dotle za predhodno raspravljavanje na zboru, nije neophodna određena većina, tj. zbor može raditi sa onoliko radnika koliko je prisutno. U dosadašnjoj samoupravnoj praksi institut prethodnog raspravljavanja se potvrdio pa će i dalje predstavljati jednu od važnih funkcija zbora radnika. Na zboru će se i dalje znači vršiti prethodno raspravljavanje radnika o svim pitanjima o kojima se odluke donese ličnim izjašnjavanjem.

### 3) Potpisivanje i davanje posebne izjave u pismenom obliku

Potpisivanjem odnosno davanjem posebne izjave u pismenom obliku radnici se u samoupravnim organizacijama i zajednicama neposredno lično izjašnjavaju o usvajanju onih odluka ili akata za koje je takav način donošenja utvrđen samoupravnim sporazumom o udruživanju ili statutom date samoupravne organizacije ili zajednice. U takvom izjašnjavanju o predlogu tog akta ili odluke imaju pravo da učestvuju svi radnici koji su u radnom odnosu u toj osnovnoj organizaciji udruženog rada.

Odlučivanje o usvajanju predloga samoupravnog opšteg akta ili odluke potpisivanjem sastoji se u tome što se svaki radnik koji prihvata dati predlog potpisuje na za to određenom mesu u produžetku samog teksta tog akta ili odluke. Odlučivanje davanjem posebne izjave u pismenom obliku sastoji se u tome što svaki radnik koji prihvata predlog datog samoupravnog opšteg akta ili odluke pojedinačno potpisuje izjavu o tom prihvatanju.

Bilo da se izjašnjavanje o predlogu samoupravnog opšteg akta odnosno odluke vrši potpisivanjem bilo davanjem posebne izjave u pismenom obliku, predlog akta odnosno

odluke smatra se usvojenim u osnovnoj organizaciji, ako se na navedeni način, za predlog tog akta odnosno odluke izjasnila većina ukupnog broja radnika te osnovne organizacije, bez obzira na broj onih koji su se izjasnili protiv predloga datog samoupravnog opšteg akta i onih koji se o tome nisu izjasnili uopšte. Odbijanje potpisivanja odnosno nedavanje posebne izjave u pismenom obliku o prihvatanju predloga utiče na rezultat izjašnjavanja.

Interesantno je istaći da ovi, čini nam se veom pogodni oblici ličnog izjašnjavanja radnika, nisu dovoljno i u punoj meri zaživeli u samoupravnoj praksi. Najčešće se samoupravnim sporazumom o udruživanju i statutom u mnogim samoupravnim organizacijama i zajednicama ne utvrđuje o kojim će se pitanjima odlučivati ovim oblikom ličnog izjašnjavanja, a tamo gde je utvrđeno vrlo retko se primenjuje. Već smo pomenuli da je potpisivanje odnosno davanje posebne izjave u pismenom obliku ostalo izvan domašaja Zakona o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu. Ova praznina u zakonu (ako je to uopšte praznina) podrazumeva mogućnost da radnici u samoupravnim organizacijama i zajednicama shvate pogodnost ovih oblika ličnog izjašnjavanja, i da oni samim tim u praksi, kao vrlo pogodni oblici dožive punu afirmaciju.

#### 4) Radnički savet

Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu je afirmisan položaj i uloga radničkog saveta u svim organizacijama udruženog rada. Ustavni princip o ravnopravnosti svih oblika odlučivanja radnika zapostavljen je u velikoj meri Zakonom o udruženom radu u odnosu na odlučivanje putem delegata u radničkom savetu, jer su funkcije ovog organa znatno umanjene u pogledu donošenja pojedinih odluka ili akata koji bi, po prirodi stvari, trebalo da budu u njihovom delokrugu.

Iz napred iznetog razloga prečišćenim tekstom Zakona o udruženom radu potpunije je određen delokrug radničkog saveta osnovne organizacije udruženog rada, a posebno njegova prava i dužnosti u ostvarivanju funkcije upravljanja radom i poslovanjem osnovne organizacije, pri čemu je posebno naglašena njegova odgovornost za ostvarivanje prava i izvršavanje obaveza organizacije u ostvarivanju zajedništva u radnoj organizaciji kao celini. U vezi s tim predviđa se (čl. 468. stav 3, prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu) da u vršenju funkcije upravljanja radom i poslovanjem osnovne organizacije radnički savet osnovne organizacije zasniva svoje odluke i na samoupravnim sporazumima, planovima, samoupravnim opštim aktima radne organizacije i odlukama radničkog saveta radne organizacije i obezbeđuje izvršavanje obaveza i odgovornosti osnovne organizacije u procesu rada u radnoj organizaciji. Istovremeno bliže je uređena odgovornost radničkog saveta osnovne organizacije, kako prema radnicima u osnovnoj organizaciji, tako i prema radnicima drugih osnovnih organizacija u radnoj organizaciji.

Posebno treba naglasiti odredbu po kojoj radnički savet osnovne organizacije donosi samoupravni sporazum o udruživanju u poslovnu zajednicu i druge samoupravne sporazume o kojima radnici ne odlučuju referendumom (čl. 468. stav 1 prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu).

Kada je reč o radničkom savetu radne organizacije treba istaći da je Zakonom o izmenama i dopunama Zakona o udruženom radu dat poseban akcenat u njegovoj reafirmaciji. Treba reći da je u dosadašnjem zakonskom regulisanju zapostavljena uloga ovog organa, a što je čini se imalo za posledicu zapostavljenost položaja i uloge radničkog saveta uopšte. Radi otklanjanja ove zapostavljenosti prečišćenim tekstom Zakona o udruženom radu predviđeno je da radnički savet odlučuje o svim pitanjima koja su od značaja za upravljanje radom i poslovanjem radne organizacije, u skladu sa samoupravnim sporazu-



mom o udruživanju u radnu organizaciju i poslovanjem radne organizacije, u skladu sa samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju i statutom radne organizacije. Naglašava se takođe da su odluke koje radnički savet radne organizacije donosi u vršenju funkcije upravljanja radom i poslovanjem radne organizacije obavezne i da se neposredno primenjuju u osnovnim organizacijama.

U pogledu odlučivanja u radničkom savetu radne organizacije takođe su unete značajne novine. Naime čl. 501. prečišćenog teksta Zakona o udruženom radu je regulisano da radnički savet radne organizacije, po pravilu, sve odluke iz svog delokruga donosi većinom glasova ukupnog broja delegata, ako samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju i zakonom nije predviđena druga kvalifikovana većina. Novo rešenje predložena je i za izuzetnu situaciju kada radnički savet radne organizacije donosi odluke u saglasnost sa svakom osnovnom organizacijom. Dosadašnja samoupravna praksa donošenja ovih odluka često je prouzrokovala pojavu blokiranja odlučivanja u radničkom savetu radne organizacije od strane pojedinih osnovnih organizacija ili je dovodila radnički savet u poziciju da vrlo često samo proglašava odluke o kojima su osnovne organizacije prethodno postigle saglasnost. Na ovaj način očito je bila umanjena odgovornost delegata radničkog saveta radne organizacije ali i radničkog saveta kao celine za ostvarivanje ciljeva i zadataka udruživanja osnovnih organizacija u radnu organizaciju. Zato smatramo da sasvim opravdano prečišćeni tekst Zakona o udruženom radu ne utvrđuje ni jedno pitanje o kojem se na ovakav način donosi odluka u radničkom savetu radne organizacije, ali s obzirom na to da je to i ustavna kategorija ostavlja mogućnost da se ovakve odluke i dalje donose, na način utvrđen samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju. Na ovaj način omogućuje se radnicima da samoupravno određuju pitanje o kojima se odluke u radničkom savetu radne organizacije donose u saglasnost sa osnovnim organizacijama. Radi zaštite ciljeva udruživanja u radnu organizaciju, u slučaju kada radnici samoupravno utvrde ovakav način odlučivanja, zakon predviđa određene instrumente. Naime, ako radnički savet radne organizacije ne donese odluku odnosno akt koji se donosi u saglasnosti sa svakom osnovnom organizacijom a donošenje takve odluke odnosno akta bi moglo dovesti u pitanje izvršavanje plana, poslovne politike ili samoupravnih opštih akata radne organizacije, tj., ako bi zbog nedonošenja takve odluke ili drugog akta mogla nastati šteta za pojedinu osnovnu organizaciju ili radnu organizaciju u celini, radnički savet može doneti odluku većinom glasova svih delegata, koja se ima primenjivati privremeno dok se ne donese odluka u redovnom postupku. O kojim pitanjima radnički savet radne organizacije može doneti privremenu odluku i vreme kako se primenjuje ta odluka, uređuje se bliže samoupravnim sporazumom o udruživanju u radnu organizaciju.

Na kraju čini nam se opravdanim izneti i to da odlučivanje putem delegata zahteva obezbeđivanje stručne zasnovanosti predloga odluka i drugih akata koje donosi ili utvrđuje radnički savet. Na ovaj način se sasvim jasno razgraničava stručno predlaganje odluka i drugih akata od odlučivanja o ovim pitanjima. Povećana odgovornost poslovnog organa ali i stručnih službi za predlaganje odluka i drugih akata iz nadležnosti radničkog saveta samo je nužna posledica ovakvog razgraničenja.

S obzirom na proširavanje broja pitanja o kojima odlučuje radnički savet može se postaviti pitanje o mogućoj koncentraciji "vlasti odlučivanja" u rukama radničkog saveta. Čini se da do ovoga može doći u praksi samoupravnih organizacija i zajednica ako se izboru delegata u radnički savet prilazi formalno bez sagledavanja njegove suštine i zadataka koje treba da obavlja kao delegat. Ukoliko bi se promenila praksa samoupravnih organizacija i zajednica da jednom izabran delegat ostaje na funkciji dok mu ne istekne

mandat, bez obzira na rezultate svoga rada, sigurno je da do ove koncentracije ne bi dolazilo. Ukoliko su češći i blagovremeni kontakti delegata radničkog saveta i radnika koji su ga izabrali a samim tim i veći uticaj radnika na njegovo izjašnjavanje prilikom donošenja odluka radničkog saveta, utoliko će i odlučivanje putem delgata biti kvalitetnije i efikasnije i neće dolaziti do koncentracije "vlasti odlučivanja" pa samim tim i do teških posledica koje ono može imati za samoupravnu organizaciju ili zajednicu i radnike u njoj.

Na osnovu učinjenog osvrta na određena rešenja sadržana u prečišćenom tekstu Zakona o udruženom radu, treba reći da je nesporno da su u osnovi pronađena rešenja kada je reč o samoupravnom odlučivanju radnika u organizacijama udruženog rada i drugim samoupravnim organizacijama i zajednicama, na liniji racionalizacije, efikasnosti i ekonomičnosti, ali ne sva rešenja i ne na odgovarajući način. Zbog toga nije bilo na odmet razmotriti mnoge primedbe i predloge koje daje pre svega samoupravna praksa ali i pravna nauka. No sigurno je da ma koliko bila savršena rešenja u oblasti samoupravnog odlučivanja radnika ona neće biti pozitivna ako se u samoupravnoj praksi organizacija udruženog rada ne stvore pretpostavke za njihovu realizaciju i ne omogući radnicima da imaju o čemu da odlučuju.

1) "Službeni glasnik SR Srbije", br. 30/77.

2) Kritička analiza funkcionisanja političkog sistema socijalističkog samoupravljanja, str. 78.

3) Referendum o predlogu istog akta ne može se ponoviti pre isteka propisanog roka samo ako su se na prethodnom referendumu radnici izjasnili protiv tog predloga, što znači samo u slučaju da je propisana većina radnika (ona koja je po odredbama Zakona o referendumu i drugim oblicima ličnog izjašnjavanja potrebna za donošenje odluke o tom predlogu) izrazila volju o neprihvatanju predloga. Ustavni sud Srbije IU 336/81.

Mr MIRA SIMOVIĆ  
assistant de la Faculte de Droit de Niš

### Résumé

#### FORMES DE LA PRISE DES DECISIONS DES OUVRIERS DANS LES ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIE

L'application de la Loi sur le travail dans les organisations autogestionnaires de travail associe et dans les communautés a indique mettement les manques determines dans le systeme de la decision autogestionnaire. Ces manques se sont manifestes d'un cote dans la regularisation trop volumineuse de ce domain et c'est ainsi qu'on a laisse peu de possibilites aux ouvriers dans les organisations autogestionnaires et aux communautés de regulariser ces rapports; de l'autre cote le processus de la prise des decisions lui-meme est souvent inutilement long et irrationnel a cause de la normalisation des rapports non correspondantes lorsqu'il s'agit de la prise des decisions determinees.

Par le texte eclairci de la Loi sur le travail associe le legislateur faitdes efforts pour depasser les faiblesses determinees de ce systeme a la ligne de la rationalisation et de l'efficacite de la prise des decisions autogestionnaires. Mais il est evident que n'importe combien soient parfaites les solutions dans le domain de la prise des decisions des ouvriers, elles ne seront pas positives, si dans la pratique des organisations autogestionnaires et des communautés on ne forme pas des suppositions pour leur rationalisation et si l'on ne permet pas aux ouvreirs de prendre des decision autonomiquement.



### MIROVANJE POSTUPKA — nastavak iz prošlog broja —

#### *c) Rešenje o mirovanju postupka*

Kad utvrdi da su ispunjeni svi zakonom predviđeni uslovi za nastupanje mirovanja, sud rešenjem konstatuje da je mirovanje nastupilo. U odluci se određuje i datum od koga postupak miruje, kao i pravne posledice mirovanja postupka. Rešenje o mirovanju postupka uvek je deklarativne prirode<sup>52)</sup>. Njime se utvrđuje da je mirovanje nastupilo<sup>53)</sup>

Rešenje proizvodi svoje pravno dejstvo samo ako je strankama dostavljen otpis rešenja<sup>54)</sup>.

Protiv rešenja o mirovanju dozvoljena je žalba, ali ona ne zadržava izvršenje rešenja (čl. 218. st. 1. ZPP). Protiv rešenja drugostepenog suda, kojim se potvrđuje rešenje prvostepenog suda o mirovanju postupka, revizija nije dozvoljena.

U teoriji je sporno da li je dopušten predlog za povraćaj u pređašnje stanje<sup>55)</sup> protiv rešenja o mirovanju postupka. U nekim procesnim situacijama u kojima dolazi do mirovanja postupka, stranke su propustile ročište namenjeno preduzimanju parničnih radnji, tako da je jedan o uslova za dopuštenost povraćaja, predviđen u čl. 117. st. 1. ZPP, ispunjen. Postavlja se pitanje da li je stranka izgubila pravo da preduzme neku parničnu radnju u postupku (pa zbog toga trpi određene štetne posledice), kad zbog njenog propuštanja ročišta nastupi mirovanje postupka. Pozitivan ili negativan odgovor na ovo pitanje ujedno je i odgovor na pitanje da li je dopušten povraćaj u pređašnje stanje kad su sve druge zakonom predviđene pretpostavke ispunjene.

Neke se parnične radnje mogu preduzeti samo na pripremnom ili prvom raspravnom ročištu. Takav je slučaj sa predlogom za obezbeđenje parničnih troškova (čl. 169. st. 2. ZPP). Nastupanjem mirovanja postupka stranka više nema mogućnosti da stavi predlog za obezbeđenje parničnih troškova. U nastavku postupka koji je mirovao biće zakazano novo ročište, ali ono neće biti pripremno niti prvo ročište za glavnu raspravu, jer su ova održana. Zato se čini da je predlog za povraćaj u pređašnje stanje dopušten protiv rešenja suda o mirovanju postupka.

#### d) *Pravne posledice mirovanja postupka*

U čl. 217. st. 1. ZPP regulisane su pravne posledice mirovanja postupka tako što je predviđeno da u slučaju mirovanja postupka nastupaju iste pravne posledice kao i kod prekida postupka, osim što rokovi, određeni zakonom, ne prestaju da teku.

Posledice prekida postupka regulisane su u čl. 214. ZPP. U stavu 1. ovog člana ZPP propisano je da nastupanjem prekida prestaju da teku svi rokovi određeni za vršenje parničnih radnji.

Kod mirovanja postupka situacija je u pogledu rokova drukčija. Mirovanje nema nikakvog uticaja na zakonske rokove. Sudski rokovi, određeni za vršenje parničnih radnji, prestaju da teku.

U stavu 2. i 3. čl. 214. ZPP, propisano je da za vreme trajanja prekida postupka sud ne može da preduzima nikakve radnje u postupku, ali, ako je prekid nastupio posle zaključenja glavne rasprave, sud može, na osnovu rezultata te rasprave, da donese odluku i u vreme trajanja prekida postupka. Osim toga, parnične radnje, koje je jedna stranka preduzela dok traje prekid postupka, nemaju prema drugoj stranci nikakvo pravno dejstvo. Njihovo pravno dejstvo počinje tek pošto postupak bude nastavljen. Zakonodavac je propisao da iste te posledice nastupaju i kod mirovanja postupka. Ovaj propis treba shvatiti samo uslovno, kako se u teoriji to i ističe,<sup>56)</sup> jer, u suštini, posledice prekida i mirovanja nisu iste.

Sud nije ovlašćen da u vreme mirovanja postupka preduzima parnične radnje koje su vezane za sudske rokove. Ako je neku radnju sud preduzeo za vreme mirovanja postupka, on će biti dužan da je ponovi kad se postupak nastavi, a sve ranije preduzete radnje proglaši nevažećim.

ZPP je propisano da sud može da donese odluku na osnovu rezultata glavne rasprave koja je održana i zaključena pre nego što je prekid nastupio. Kako do mirovanja može da dođe samo do zaključenja glavne rasprave, to otpada mogućnost da sud u vreme mirovanja donese odluku.

Ima, međutim, nekih parničnih radnji koje sud u vreme trajanja mirovanja postupka mora da preduzme. Tako će sud morati da utvrdi dopuštenost strankinog predloga za nastavljjanje postupka koji miruje u vreme dok postupak miruje. Pored toga, sud će preduzimati parnične radnje u vreme mirovanja i povodom žalbe na rešenje o mirovanju<sup>57)</sup>.

Dok traje mirovanje postupka stranke mogu da preduzimaju parnične radnje, ali one proizvode svoje dejstvo tek kad postupak bude nastavljen.<sup>58)</sup>

Ima mišljenja<sup>59)</sup> da bi stranke mogle da preduzimaju parnične radnje za vreme mirovanja postupka. Te parnične radnje, međutim, po ovom mišljenju, proizvode pravno dejstvo prema sudu, ali prema parničnom protivniku nemaju nikakvo pravno dejstvo. Navodi se da stranke mogu da preduzimaju one radnje u postupku koje ne zahtevaju sudsku parničnu radnju, s obzirom da sud nije ovlašćen da preduzima parnične radnje dok postupak miruje.

U teoriji se postavilo pitanje da li tužilac može da povuče tužbu u vreme dok postupak miruje.

Jedan broj teoretičara<sup>60)</sup> smatra da tužilac može da povuče tužbu i za vreme mirovanja postupka i to sa odricanjem od tužbenog zahteva i bez odricanja od tužbenog zahteva. U literaturi se navodi da za vreme mirovanja postupka parnica teče, pa nije moguće pokretanje nove parnice. Međutim, ako tužilac želi da se o istaknutom zahtevu raspravlja i pre proteka roka od tri meseca od dana nastupanja mirovanja, on to može po-

stići tako što će tužbu da povuče u vreme dok postupak miruje i da tužbu iste sadržine ponovo podigne pre isteka vremena za koje postupak miruje.<sup>61)</sup>

Nasuprot ovom shvatanju, u literaturi ima mišljenja<sup>62)</sup> da se ovakav stav protivni ustanovi mirovanja postupka. Naime, tvrdi se da nema nikakvih zakonskih smetnji da se za vreme mirovanja postupka preduzimaju sve dispozitivne parnične radnje "kojima se okončava parnični postupak":<sup>63)</sup> sklapanje sudskog poravnanja, priznanje tužbenog zahteva, odricanje od tužbenog zahteva. Međutim, povlačenje tužbe bez odricanja od tužbenog zahteva, po ovom shvatanju, nije moguće. Navodi se da za vreme roka od šest meseci, koliko može da traje mirovanje postupka, postoji litispendencija. Ako bi tužilac mogao, pre isteka ovog roka, da povuče tužbu i ponovo je, u okviru toga roka, podigne, onda bi time "zaobišao zakon" i lišio tuženog mogućnosti da ističe prigovor litispendencije.

U literaturi se sreće i mišljenje<sup>64)</sup> da bi povlačenje tužbe u vreme trajanja mirovanja postupka bilo moguće samo do momenta dok se tuženi nije upustio u raspravljanje o glavnoj stvari, a posle tog momenta, povlačenje je moguće samo ako tuženi pristane na povlačenje sam, bez poziva suda. Sud nije ovlašćen da se u toku mirovanja obrati tuženom jer bi to značilo preduzimanje parnične radnje u postupku koji miruje, što je zakonom zabranjeno.

Kod odgovora na pitanje da li je moguće povlačenje tužbe u vreme mirovanja postupka treba razlučiti dve stvari. Naime, jedno je pitanje da li je uopšte moguće preduzimanje ove dispozitivne parnične radnje u vreme mirovanja postupka, a drugo, može li ova radnja da proizvede pravno dejstvo i u vreme mirovanja postupka.

Ogovor na prvo pitanje daje sam zakonodavac. U čl. 214. st. 3. u vezi sa čl. 217. st. 1. ZPP predviđeno je da parnične radnje koje je stranka preduzela za vreme mirovanja postupka, a koje su vezane za sudske rokove, proizvode pravno dejstvo tek pošto postupak bude nastavljen. Zakonodavac, dakle, ne zabranjuje strankama da preduzimaju parnične radnje u vreme mirovanja postupka, razumljivo, samo one koje se mogu preduzeti van ročišta, Stranačka parnična radnja se ne mora ponoviti<sup>65)</sup> da bi proizvela pravno dejstvo<sup>66)</sup>. Iz-ovoga proizlazi da tužilac može da povuče tužbu u vreme mirovanja postupka.

Preduzimanjem ove parnične radnje (kao uostalom i svake druge) stvara se nova procesna situacija. Parnična radnja je definitivno preduzeta i vezuje stranku koja je radnju preduzela. Preduzeta radnja izaziva delatnost suda. Zadatak je suda da konstatuje da li je radnja dopuštena<sup>67)</sup> i da, potom, utvrdi da je nastupio procesni efekat te radnje. I upravo se povodom ovog zadatka suda u teoriji pojavljuje spor. Treba, naime, utvrditi da li je sud ovlašćen da, povodom povlačenja tužbe preduzeme zakonom propisane radnje i u vreme mirovanja postupka, tj. da li je sud ovlašćen da, pošto utvrdi dopuštenost preduzete radnje, donese rešenje kojim definitivno obustavlja parnični postupak.

U ZPP (čl. 214. st. 2. u vezi sa čl. 217. st. 1.) je propisano da sud nije ovlašćen da u vreme mirovanja postupka preduzima parnične radnje koje su vezane za sudske rokove. To bi značilo da sud u vreme mirovanja postupka ne bi mogao da oceni dopuštenost povlačenja tužbe i donese rešenje o obustavljanju parničnog postupka.

Za zauzimanje stava povodom ovog pitanja treba imati u vidu i još neke okolnosti. Čini se, naime, da bi odgovor na postavljeno pitanje trebalo potražiti na terenu pravne politike. Treba početi od činjenice da povlačenje tužbe ima za cilj mirno okončanje spora. Pošto je prestala potreba za pravnom zaštitom tužilac povlači tužbu. Polazeći od ove okolnosti, treba oceniti da li ima više opravdanja insistirati na tome da povlačenje tužbe izaziva dejstvo tek po nastavljanju postupka, odnosno da sud tek tada može da oceni dopuštenost ove preduzete radnje, ili je, pak, značajnija okolnost da se ovom dispozitivnom

parničnom radnjom izaziva definitivno obustavljanje parničnog postupka i da je u interesu pravnog poretka da do toga dođe što je moguće pre. Pored toga, treba imati u vidu i to da zakonodavac predviđa fikciju o povlačenju tužbe za slučaj da u propisanom roku ne dođe do nastavljanja postupka. Čini se da ima više razloga koji govore u prilog mogućnosti da povlačenje tužbe može da proizvede pravne efekte i u vreme mirovanja postupka.

Pošto je za nastupanje pravnih posledica povlačenja tužbe posle upuštanja tuženog u parnicu potrebno da i on povuče svoj zahtev za presudu — zahtev da sud odbije kao neosnovano tužiočevo traženje, to bi sud bio ovlašćen da i u vreme mirovanja postupka utvrdi da li je ovaj uslov ispunjen.

Čini se da isti razlozi opravdavaju mogućnost da i odricanje od tužbenog zahteva proizvede dejstvo u vreme mirovanja postupka.

I sudsko poravnanje<sup>68)</sup>, kao dispozitivna parnična radnja ima za cilj mirno rešenje spora. Zbog toga bi navedeni razlozi upućivali na zaključak da i u vreme mirovanja postupka sud može da preduzme propisane radnje kojima omogućava dejstvo sudskog poravnanja i da definitivno obustavi parnični postupak.

U teoriji i sudskoj praksi nema jedinstvenog shvatanja o tome da li je parnični sud ovlašćen da u vreme mirovanja postupka donosi privremene mere.<sup>69)</sup>

Odgovor na ovo pitanje zavisi od toga kako se određuje pravna priroda ove sudske radnje<sup>70)</sup>. Privremene mere su institut izvršnog postupka — sredstvo radi obezbeđenja budućeg poveriočevog potraživanja. Kad je za izdavanje privremene mere nadležan parnični sud, on tada postupa kao izvršni sud, po pravilima izvršnog postupka. Izdavanje privremene mere od strane parničnog suda, u suštini, predstavlja adheziono vođenje izvršnog postupka u toku parničnog postupka<sup>71)</sup>. Pitanje je da li ova sudska radnja menja svoju pravnu prirodu u zavisnosti od toga koji sud privremenu meru određuje. Čini se da za određivanje pravne periode ove radnje to nije odlučujuća činjenica. Zbog toga izgleda da ima više osnova za shvatanje da je u vreme mirovanja postupka dopušteno donošenje privremene mere.

#### e) *Nastavljanje postupka koji miruje*

Postupak koji miruje nastavlja se uvek po predlogu stranaka<sup>72)</sup>. Stranke su ovlašćene da stave predlog za nastavljanje postupka koji miruje tek posle isteka roka od tri meseca od dana kad je nastupilo mirovanje postupka<sup>73)</sup>, a do isteka roka od šest meseci. Predlog za nastavljanje postupka koji je stavljen pre isteka tromesečnog roka, sud će odbaciti<sup>74)</sup>.

Da bi došlo do nastavljanja postupka koji miruje, potrebno je da sud o tome donese odluku. Rešenje o nastavljanju postupka koji miruje je onaj pravni akt kojim se postupak nastavlja. Međutim, ima mišljenja da stranke svojim predlogom "parnicu stavljaju u tok"<sup>75)</sup>. Predlog stranke za nastavljanje postupka je, međutim, samo inicijativa za donošenje rešenja o nastavljanju postupka koji miruje. Pored toga, treba primetiti da parnica za vreme mirovanja postupka i dalje teče, pa nema potrebe da se "stavlja u tok".

U teoriji se, ponekad, tvrdi<sup>76)</sup> da na nastavak postupka konstitutivno deluje predlog jedne od stranaka. Nastavka postupka koji miruje, međutim, nema bez sudske odluke o nastavljanju postupka. Druga je stvar što će sud moći da donese odluku o nastavljanju postupka samo na inicijativu jedne od stranaka i da tim rešenjem konstatuje da je od određenog momenta došlo do nastavljanja parnične delatnosti. Ta sudska odluka je deklarativne prirode.<sup>77)</sup>



U literaturi može da se pročita<sup>78)</sup> da su stranke ovlašćene da traže nastavlanje postupka "u bilo kojoj formi, pa čak i u obliku pisma". Predlog za nastavlanje postupka koji miruje je jedna stranačka parnična radnja. Stranačke parnične radnje se mogu preduzeti pismeno ili usmeno. Ako se izuzmu one parnične radnje za koje ZPP izričito propisu- je pismenu formu, pravilo je da se stranačke parnične radnje preduzimaju pismeno van ro- čišta a usmeno na ročištu (čl. 14. ZPP). U vreme trajanja mirovanja postupka sud ne mo- že da zakaže ročište pa stranke mogu da predlože nastavlanje postupka samo u pismenoj formi. Pismena forma stranačkih parničnih radnji je podnesak koji se sudu predaje nepos- redno ili se upućuje preko pošte i mora da sadrži sve što je potrebno da bi se po njemu moglo postupati, kako je to regulisano u čl. 106. ZPP.

Danom dostavljanja rešenja o nastavlanju postupka koji miruje, iznova počinju da teku rokovi koji su prestali da teku nastupanjem mirovanja i to za obe stranke istovre- meno.

Ako je postupak mirovao u parnici u kojoj postoje tužba i protivtužba, postupak se nastavlja u celini a ne samo postupak po tužbi ili protivtužbi stranke koja je stavila predlog za nastavlanje postupka<sup>79)</sup>.

U čl. 217. st. 3. ZPP propisano je da će se smatrati da je tužba povučena ako ni- jedna od stranaka u roku od šest meseci od dana kad je nastupilo mirovanje postupka ne stav predlog za nastavlanje postupka. U takvom slučaju, parnične radnje preduzete u vreme trajanja mirovanja, kao i one koje su preduzimate do nastupanja mirovanja, ostaju bez dejstva.

S obzirom na činjenicu da nastupanjem mirovanja postupka parnica nije okonča- na a da zakonodavac iz razumljivih razloga nije naložio strankama da traže nastavlanje postupka koji miruje, ova odredba na adekvatan način rešava ovu procesnu situaciju<sup>80)</sup>.

Pošto isključivo od stranaka zavisi da li će doći do nastavlanja postupka koji mi- ruje, to se, za slučaj da u zakonskom roku stanke ne stave predlog za nastavlanje postup- ka, može opravdano verovati da je prestao pravni interes stranaka za pružanje pravne zaš- tite. Ovu zakonsku pretpostavku ponekad u teoriji nazivaju fikcijom o povlačenju tužbe<sup>81)</sup>

U teoriji i sudskeoj praksi je sporno da li je potrebno da sud donosi rešenje kojim konstatuje da se tužba smatra povučenom i dostavlja ga strankama. Ima mišljenja da je sud dužan da strankama dostavi samo rešenje o mirovanju postupka, u kome ih upozora- va na pravne posledice mirovanja, a da rešenje kojim konstatuje da se tužba smatra povu- čenom od određenog dana nije dužan da donosi i dostavlja ga strankama.<sup>82)</sup>

U praksi bi ovakav stav izazvao određene poteškoće. Ako se uzme da sud nije du- žan da donosi rešenje kojim utvrđuje da se tužba smatra povučenom i dostavlja ga stran- kama, to bi u praksi dovelo do stavljanja mnogih, u suštini bespredmetnih, zahteva za naknadu parničnih troškova. S obzirom na činjenicu da je moguće da se tek završnog da- na roka za predlaganje nastavlanja postupka i predloži nastavlanje, tuženi bi, vođen svo- jim interesom, istekom šest meseci, uvek stavljao zahtev za naknadu parničnih troškova, koji bi, često, bio bespredmetan jer je postupak nastavljen. Zato se smatra<sup>83)</sup> da je sud dužan da donese rešenje kojim konstatuje da se tužba smatra povučenom i dostavi ga strankama. Za ovakav stav govori i izričita zakonska odredba. Naime, novim ZPP je pro- pisano da kod povlačenja tužbe stranka može staviti zahtev za naknadu parničnih troško- va u roku od 15 dana od dana prijema obaveštenja o povlačenju tužbe, kad povlačenje nije preduzeto na raspravi (čl. 164. st. 7.). Kad postoji fikcija o povlačenju tužbe zbog to- ga što nijedna od stranaka u zakonskom roku nije stavila predlog za nastavlanje postupka

koji miruje, do povlačenja tužbe nije došlo na raspravi. Zato bi, po ovoj odredbi, sud bio dužan da donese rešenje kojim konstatuje da se tužba smatra povučenom i dostavi ga strankama<sup>84</sup>).

Rok za stavljanje zahteva za naknadu parničnih troškova počinje da teče tek od dana dostavljanja rešenja kojim se konstatuje da se tužba smatra povučenom<sup>85</sup>).

Do mirovanja postupka u praksi često dolazi<sup>86</sup>). U relativno velikom broju parničnih predmeta dolazi do nastavljanja postupka koji miruje<sup>87</sup>).

### C) MIROVANJE *DE LEGE FERENDA*

Mirovanje postupka je tradicionalna ustanova našeg zakonodavstva. Uređivanjem ove ustanove, zakonodavac ima u vidu ostvarivanje određenih pravno-političkih i pravno-tehničkih ciljeva. Međutim, ovako kako je sada uređena i kako se primenjuje u praksi, ona ne ispunjava uvek ciljeve radi kojih je predviđena. Naime, tačno je da nastupanjem mirovanja stranke trpe određene štetne posledice. Pre svega, njihov spor ostaje nerešen još najmanje tri meseca. Osim toga, kad se u parnici ostvaruju imovinskopravni zahtevi, tuženi će, ukoliko se postupak nastavi, dugovati kamatu i za još najmanje tri meseca više, koliko postupak obavezno miruje. Međutim, tačno je i to da nije u interesu pravnog poretka da sporovi, kao protivpravna stanja dugo egzistiraju u faktičkim odnosima. Nastupanjem mirovanja postupka i, kasnije, njegovim nastavljanjem, parnica se odugovlači i odlaže rešavanje spora. Odugovlačenje jedne parnice dovodi do neažurnosti suda. To može da dovede do sporog i neblagovremenog pružanja pravne zaštite, što se kosi s jednim od osnovnih načela našeg postupka, s načelom efikasnosti i brzine u postupanju. Iako je tačno da nijedno načelo u parničnom postupku nema apsolutnu važnost, prilikom uređivanja jedne ustanove treba voditi računa o tome koliko se njome ostvaruju (ili se njome orežava ostvarivanje) onih zahteva koji u manjoj meri trpe ustupke.

Baveći se ovom ustanovom *de lege ferenda*, teoretičari procesnog prava<sup>88</sup>) ističu da se svrha mirovanja postupka može postići i ustanovom "odlaganja ročišta"<sup>89</sup>) na predlog obeju stranaka. Za sporazumno odlaganje ročišta<sup>90</sup>) vezivala bi se djestva prekida postupka. Strogi rokovi, međutim, ne bi prestajali da teku. Na taj način postupak ne bi bio uvek privremeno obustavljen najmanje tri meseca, već onoliko vremena koliko to iziskuju opravdane potrebe stranaka. Tako bi, po ovom shvatanju, bio bolje ostvaren zahtev za brzinom postupanja. Pored toga, sud bi bio ovlašćen da slobodno ceni razloge za "odlaganje ročišta", tako da bi do odlaganja dolazilo zaista samo u opravdanim slučajevima. Suština ovog predloga je u tome da, *de lege ferenda*, ustanova mirovanja postupka ne bi trebalo da predstavlja disciplinsku meru, već bi isključivo bila mogućnost za ostvarivanje opravdanih zahteva stranaka da se za izvesno vreme ne preduzima parnična delatnost.

I u vreme priprema za donošenje ZPP iz 1977. ukazivano je na nužnost izmena isuviše krutih odredaba ZPP o mirovanju postupka<sup>91</sup>). Propuštena je, međutim, šansa da se u daljoj izgradnji naše parnične procedure bolje uredi ovaj institut procesnog prava.

Posebno je pitanje primena instituta mirovanja postupka u posebnim parničnim postupcima. U nekim od posebnih parničnih postupaka zakonodavac je izričito isključio primenu odredaba ZPP o mirovanju postupka. Međutim, u nekima od njih važe odredbe ZPP o mirovanju postupka. Da li je u svim posebnim parničnim postupcima u kojima može da dođe do mirovanja postupka ova ustanova primerena prirodi sporova koji se po pravilima tih posebnih parničnih postupaka rešavaju, problem je koji zahteva posebno proučavanje. To, međutim, prevazilazi cilj koji je postavljen prilikom izrade ovog rada.

52) Za razliku od rešenja o prekidu postupka, koje može biti konstitutivno ili deklarativno, zavisno od toga o kojoj se vrsti prekida radi (Videti: Stanković, G. – Prekid postupka, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Nišu, Niš, 1975, str. 325).

53) Ponegde u literaturi može da se pročita da se rešenjem o mirovanju postupka "utvrđuje ili određuje" mirovanje, mada je očigledno da kod mirovanja postupka sud uvek donosi samo deklarativna rešenja (Videti: Kamhi, S. – Građanski sudski postupak, Sarajevo, 1967, str. 225).

54) ... "Rešenje o mirovanju postupka koje je doneseno na ročištu na kome su bile prisutne stranke i ovima usmeno saopšteno, proizvodi pravno dejstvo samo ako je strankama dostavljen pismeni otpravak rešenja, jer se protiv takvog rešenja može izjaviti posebna žalba..." (Vrhovni sud SRS, GŽ. 3256/73, od 28.09.1973.). Treba primetiti da termin "otpravak" označava pismeno u kome je sadržan overeni prepis izvornika odluke. Zbog toga je u ovoj presudi upotrebljeni pridev "pismeni" uz reč otpravak suvišan.

55) Prof. Poznić i prof. Triva smatraju da je povratak u predašnje stanje dopušten i kad je zbog propuštanja nastupilo mirovanje postupka jer bi u protivnom stranka propušteno radnju mogla da preduzme tek po proteku tri meseca. (Videti: Poznić, B. – Građansko procesno pravo, Beograd, 1982, str. 172; Triva, S. – Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 269.).

56) Georgievski, S. – Parnična postapka, Skopje, 1984, str. 262.

57) U stranoj literaturi se sreću različita mišljenja o tome koje se parnične radnje mogu preduzimati za vreme mirovanja postupka. Tako, u Komentaru građanskog parničnog postupka Najman iznosi mišljenje da stranke ne mogu da preduzimaju parnične radnje "koje unapređuju postupak" ni kad su one vezane za zakonske rokove jer je zakonom to izričito zabranjeno. To može, po njegovom mišljenju, da dovede do gubitka prava na ulaganje pravnih lekova (Videti: Najman, G. – Komentar građanskog parničnog postupka, prevod Save Gregovića, Beograd, 1935, str. 830). Polak smatra da je preduzimanje stranačkih parničnih radnji koje su vezane za stroge rokove moguće i u vreme mirovanja postupka. Navedeno prema: Čalija, B. – Mirovanje u građanskom postupku *de lege lata* i *de lege ferenda*, Godišnjak, Sarajevo, 1962, str. 151.

58) Ima shvatanja u teoriji da u prva tri meseca u kojima postupak miruje ni sud ni stranke ne mogu da preduzimaju nikakve radnje u postupku (Videti: Čizmović, M. – Građansko procesno pravo, Titograd, 1984, str. 178).

59) Bazala, B. – Nekoliko pitanja u vezi sa mirovanjem postupka, Glasnik, 3/59, str. 14.

60) Ovo mišljenje zastupaju prof. Marković (videti: Marković, M. – Građansko procesno pravo, knj. I, sv. 2, Niš, 1982, str. 125) i prof. Triva (Videti: Triva, S. – Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 328).

61) Prof. Triva zastupa ovo mišljenje (Videti: Triva, S. – Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 328).

62) Čalija, B. – Mirovanje u građanskom postupku *de lege lata* i *de lege ferenda*, Godišnjak, Sarajevo, 1962, str. 160.

63) Treba primetiti da se dispozitivnim parničnim radnjama ne okončava parnični postupak. Neke dispozitivne parnične radnje mogu biti povod za definitivno obustavljanje parničnog postupka. Parnični postupak se pokreće stranačkom parničnom radnjom ali se on uvek okončava sudskom parničnom radnjom (O tome detaljno: Marković, M. – Građansko procesno pravo, knj. I, sv. 2, Niš, 1982, str. 16).

64) Bazala, B. – Nekoliko pitanja u vezi sa mirovanjem postupka, Glasnik, 3/59, str. 16.

65) Za razliku od stranačke parnične radnje, radnju koju je sud preuzeo za vreme mirovanja postupka on će u nastavku postupka proglasiti nedopuštenom i, eventualno, ponovo preuzeti ako za to ima potrebe.

66) Poznić, B. – Građansko procesno pravo, Beograd, 1982, str. 322.

67) U teoriji se ističe da odredbe ZPP o kontroli parničnih radnji, posebno dispozitivnih parničnih radnji, nisu najsrećnije redigovane. Tako, u ZPP nema odredaba o mogućnosti kontrole kod odricanja od tužbenog zahteva. U teoriji se povodom ovog problema predlažu različita rešenja (O tome detaljno: Stanković, G. – Dispozitivne parnične radnje, predavanja održana na poslediplomskom kursu iz Građanskog procesnog prava na Pravnom fakultetu u Nišu 1986. god.).

68) O pravnoj prirodi sudskog poravnanja nema jedinstvenog shvatanja u teoriji procesnog prava. (O tome detaljno videti: Triva, S. – Pravna priroda sudske nagodbe, Zbornik radova Pravnog fakulteta u Zagrebu, 3-4/59).

69) O tome videti: Vorgić, N. – Privremene naredbe i mere, Zbornik radova, Novi Sad, 1974, str. 25.

70) Θ prirodi privremenih-mera u našoj teoriji nije bilo jedinstvenog shvatanja. Detaljno o tome kod: Stanković, G. – Privremene mere radi izdržavanja dece u parnici, Zbornik, Niš, 1972, str. 211.

71) Triva, S. – Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 96.

72) Za razliku od nastavljanja prekinutog postupka u kome sud rešenje o nastavljanju prekinutog postupka donosi po službenoj dužnosti ili na predlog stranaka, zavisno od toga koji su razlozi prekid izazvali (Videti: Stanković, G. – Prekid postupka, Zbornik, Niš, 1975, str. 330).

73) U periodu priprema za donošenje ZPP iz 1956. u teoriji je bilo izraženo mišljenje da bi, radi povećanja brzine u pružanju pravne zaštite, trebalo da se u ZPP ugradi rešenje po kome bi stranke bile ovlašćene da stavljaju predlog za nastavljanje postupka i pre isteka tromesečnog roka, tj. da budu ovlašćene da sporazumno skrate rok od šest meseci (Videti: Požnić, B. – Mirovanje postupka *de lege ferenda*, Arhiv, 2/54, str. 173).

74) U literaturi su izražena mišljenja (Videti: Ralčić, T. i Tanasković, V. – ZPP sa komentarom, sudskom praksom i objašnjenjima, Beograd, 1977, str. 438), da sud nije ovlašćen da odbaci tzv. preuranjen predlog za nastavljanje postupka, tj. predlog koji je stavljen pre isteka tri meseca od nastupanja mirovanja, ako je u vreme kad sud odlučuje po predlog već proteklo tri meseca. U sudskoj praksi koja je nama bila dostupna nismo naišli na takav stav sudova. Naprotiv, sudovi odbacuju kao nedopuštene takve predloge za nastavljanje postupka. Tako je u predmetu P-3991/84. Opštinski sud u Nišu doneo 2.11. 1984. rešenje kojim je odbacio kao nedozvoljen predlog tužioca za nastavljanje postupka a koji je podnesen pre isteka roka od tri meseca, iako je u vreme donošenja rešenja već istekao obavezni rok mirovanja.

75) Videti: Požnić, B. – Mirovanje *de lege ferenda*, Arhiv, 2/54, str. 173.

76) Triva, S. – Građansko parnično procesno pravo, Zagreb, 1983, str. 446; Georgievski, S. – Parnična postapka, Skopje, 1984, str. 261.

77) U vreme priprema za donošenje našeg prvog ZPP iz 1956. u teoriji se pojavilo shvatanje da bi ZPP trebalo da predvidi mogućnost da sud, po proteku tromesečnog roka, bez predloga stranaka, nastavi postupak koji miruje, tako da ne bude mogućnosti da stranke "prečutno produžavaju rok mirovanja" (Videti: Požnić, B. – Mirovanje *de lege ferenda*, Arhiv, 2/54, str. 173).

78) Čizmović, M. – Građansko procesno pravo, Titograd, 1984, str. 187.

79) Prof. Čizmović kaže da je za nastavljanje postupka u ovom slučaju dovoljan predlog samo jedne stranke. Ovakav način izražavanja nije dovoljno precizan, s obzirom da je za nastavljanje svakog postupka koji miruje uvek dovoljan predlog samo jedne stranke (Videti: Čizmović, M. – Građansko procesno pravo, Titograd, 1984, str. 330).

80) Po ZPP, mirovanje može da nastupi do zaključenja glavne rasprave u prvostepenom postupku neograničeni broj puta. U vreme priprema za donošenje ZPP, predlagano je rešenje da se nastupanje mirovanja postupka ograniči na najviše dva puta. Kad se u istoj parnici, naredni put, steknu uslovi za nastupanje mirovanja postupka, treba smatrati da je tužba povučena. Smatralo se da bi to bila jedna od mera za poboljšanje efikasnosti sudjenja. (Videti detaljno: Ralčić, T. i Tanasković, V. – ZPP sa komentarom, sudskom praksom i objašnjenjima, Beograd, 1977, str. 437).

81) Fikcije u pravu su određena sredstva pravne tehnike, kojima se u pravu ostvaruju određeni ciljevi. U ZPP ovo nije jedina fikcija (O tome detaljno: Stanković, G. – Fikcije o podizanju tužbe, Zbornik, Niš, 1985, str. 95).

82) Prof. Čizmović smatra da nije potrebno donošenje rešenja kojim se utvrđuje da se tužba smatra povučenom. Suprotna shvatanja od ovoga su, tvrdi prof. Čizmović, "manje u skladu sa pravilom o pretpostavljenoj istini; za takve istine do obrnutog dovoljna je samo pretpostavka" (Videti: Čizmović, M. – Građansko procesno pravo, Titograd, 1984, str. 178).

83) *Zuglia, S.* – i Triva, S. – Komentar ZPP, Zagreb, 1957, str. 503. i 504.

84) "... Kad sud donese rešenje, kojim se utvrđuje da se smatra da je tužba povučena zbog toga što stanka u roku od šest meseci od dana kad je nastupilo mirovanje postupka nije stavila predlog za nastavljanje postupka – onda se zahtev za naknadu troškova može staviti u roku od 15 dana po prijemu navedenog rešenja a ne od dana proteka 6 meseci od dana kad je započeto mirovanje postupka... (Presuda VSS, Gzz-330/76, od 15.11.1976, objavljena u Biltenu sudske prakse, 1/77).

85) Opštinski sud u Nišu uvek donosi i dostavlja strankama ovakva rešenja. Zbog velikog broja tih rešenja, a radi povećanja brzine u postupanju, u Sudu se koristi gotov obrazac takvih rešenja. Samo kad odbacuje nedopušten predlog za nastavljanje postupka, ovaj Sud izrađuje posebno rešenje.

86) Tako, od 5000 parnica, koje su pokrenute pred Opštinskim sudom u Nišu u 1984. g., u 371 predmetu (7,42%) je nastupilo mirovanje postupka. Od toga, u 26 parnica (7%), postupak je mirovao dva puta, dok je u tri predmeta postupak mirovao čak tri puta.

87) Za potrebe ovog rada istraživala sam praksu Opštinskog suda u Nišu u 1984. g. Rezultati istraživanja pokazuju da je u praksi ovog Suda veliki broj parnica u kojima dolazi do nastavljanja postupka koji miruje. Od 371 parnice u kojima je nastupilo mirovanje postupka, u 150 parnica (40%) nastavljan je postupak koji miruje. U 221 predmetu (50%) doneseno je rešenje kojim je konstatovano da se tužba smatra povučenom.

88) Poznić, B. — Mirovanje postupka *de lege ferenda*, Arhiv, 2/54, str. 171–175.

89) Treba primetiti da upotreba termina "odlaganje ročišta" nije sasvim korektna. Naime, ročište je zakazani sastanak parničnih subjekata i drugih učesnika u parnici, na određenom mestu i u određeno vreme, radi obavljanja izvesne parnične delatnosti (Marković, M. — Građansko procesno pravo, knj. 1, sv. 2, Niš, 1982, str. 111). Ročište zakazuje sud. Međutim, može se dogoditi da, usled različitih okolnosti, nije moguće da se obavi delatnost za koju je ročište bilo zakazano. I u takvom slučaju ročište je održano i ono se ne odlaže. Odlaze se rasprava i, eventualno, zakazuje novo ročište za raspravu.

90) Pošto bi, po ovom shvatanju, opravdan razlog za "sporazumno odlaganje ročišta" bio pokušaj stranaka da se poravnaju, to bi se ovde u suštini, radilo o zastajanju sa postupkom, kao vidu privremenog obustavljanja parnične delatnosti. Cilj zastajanja sastojao bi se u tome da se sačeka rezultat određene aktivnosti koja opredeljuje dalje postupanje u parnici.

91) Triva, S. — Belajec, V. — Dika, M. — Novo parnično procesno pravo, Zagreb, 1977, str.3.

PETRUŠIĆ NEVENA  
assistant de la Faculté de Droit de Niš

### SUSPENSION DE LA PROCEDURE

Dans cette partie du travail qui est destinée à la suspension de la procédure contentieuse, l'auteur expose des problèmes qui apparaissent dans la pratique et dans la théorie comme suite à la prise de la décision sur la suspension de la procédure. Outre cela, cette partie du travail est destinée à la considération des conséquences juridiques de la suspension de la procédure ainsi que de la suite du procès qui est en suspension. Enfin, l'auteur expose les différentes conceptions sur la suspension de la procédure de *lega ferenda*.

# IN MEMORIAM

GOVOR DEKANA PRAVNOG FAKULTETA  
DR LJUBIŠE JOVANOVIĆA NA KOMEMORATIVNOJ SEDNICI  
POVODOM SMRTI DR SLAVKE MILADINOVIĆ, 8. 12. 1987.

**Dr SLAVKA MILADINOVIĆ, docent  
(1943–1987.)**

Drugovi studenti, kolege nastavnici i saradnici, Slavkina rodbino i prijatelji, Dozvolite da svima vama u ime Pravnog fakulteta izrazim iskreno i duboko saučešće povodom iznenadne i prerane smrti našeg nastavnika dr Slavke Miladinović. Njena iznenadna smrt porazila nas je sve i nanela nam dubok bol.

Živela je vrlo kratko ali intenzivno i angažovano tako da je ostavila snažan trag za sobom. Umrla je u najlepšim godinama kao što umire vilin konjic. On nestaje iz života onda kad je najjači i najlepší, kad lebdi nad vodom i očarava svojom plavom i zelenom bojom. I Slavka je tako otišla iz života onda kada je mogla najviše da doprinese Fakultetu i društvu i kada je najpotrebnija svojoj porodici.

Samo pre deset dana u sali do nas održala je svoje poslednje časove nezavršivši problematiku koju je započela. Nije ni sanjala da to više neće nikad završiti. Posle tih zadnjih časova, po običaju, navratila je kod Cice, naše sekretarice, da se odmori i da joj čestita 29. Novembar. Tu sam se i ja zatekao. Nismo mogli ni posmisliti da Slavku više nećemo nikada videti. Sudbina je bila nemilosrdna.

Slavka Miladinović je rasla, razvijala se i sazrevala zajedno sa ovim Fakultetom. Bila je student njegove druge generacije, i to njegov najaktivniji i jedan od najboljih njegovih studenata. Tu je provela svoje najlepše devojačke dane, tu je stasavala kao omladinski i društveno-politički radnik – od sekretara Osnovne organizacije SKJ do člana CK SKJ od omladinskog delagata do republičkog poslanika.

Na ovom Fakultetu provela je 23 godine, više od polovine svoga života, i doživela mnoge pobeđe i uspehe, ali i po neko razočarenje. U toku ovog dugogodišnjeg rada ostavila je deo sebe ovde, prenela ga na sve nas a posebno na svoje studente i mlađe kolege. U tom periodu izrasla je od odličnog studenta u vrednog asistenta i vrsnog nastavnika. Mi koji smo bili njeni profesori ponosimo se što je bila naš student, naš saradnik i naš kolega nastavnik.

Spadala je u red naših najposobnijih nastavnika srednje generacije u pedagoškom i naučnom pogledu. Izuzetno logična, solidno obrazovana, racionalna i iznad svega objektivna, imala je smisao za analizu i sintezu i argumetnovano zaključivanje. Njoj je bilo strana frazerstvo, nepromišljenost i hvalisanje. Svaka njena diskusija bila je odlučna i jasna, jezički odmerena i kulturna. Imala je pristup i ponašanje koji su taktom i kulturom plenili. Kao nastavnik ulagala je velike napore da svoj predmet, koji se inače smatra teškim i suvo-parnim, učini pristupačnim za studente. Svojim govorničkim darom, svojom nenametljivom prirodom izvanredno je u tome uspeła. Studenti koji su je slušali nose je u uspomeni kao jednog od omiljenih predavača.

Slavka je plenila svojom odmerenošću i skromnošću. I onda kada je nešto ili nekoga hvalila ili kritikovala, nalazila je prave reči: govorila je bez maglovitog zanosa i bez mržnje. To njeno samosavlđivanje, ta kontrola misli, želja i ponašanja, ta težnja da se bude na visini funkcija koje je vršila na Fakultetu i u društvu su izazivali opšte poštovanje. To ju je stajalo mnogo napora, pa i zdravlja, ali je ostavila i neizbrisivu sliku o sebi.

Njena skromnost je bila prirodna, deo nje same. Vršila je brojne i značajne funkcije a da nikada to nije isticala niti se na to pozivala. Ta njena skromnost je nešto što se ne može i nesme zaboraviti. Evo dva primera: sama je predložila svoj reizbor u zvanje docenta iako je mogla da zahteva izbor u više zvanje u poređenju sa nekim ranijim slučajevima. Dvadesetak dana pre ovog tužnog čina pozvao sam je radi dogovora o raspisivanju konkursa za izbor u zvanje vanrednog profesora jer sam smatrao da su se svi uslovi stekli. Tom prilikom ona mi je rekla: "Molim Vas da sačekamo do marta jer do tada treba da završim jedan veći rad. Ne bih želela da na kredit idem u vanrednu profesuru. Ja znam da je to trebalo do sada da uradim, Vi ste to od mene očekivali. Ali ja prosto fizički nisam mogla da stignem da izvršim sve obaveze. Bila sam mnogo društveno-politički angažovana. Na svim tim poslovima radila sam krajnje savesno i odgovorno. To me je dosta iscrlo i udaljilo od porodice. Kada budem završila ovaj rad i opravdam svoj izbor za vanrednog profesora, nastojaću da se posvetim svojoj porodici: svojim ćerkama, mužu i roditeljima".

Nažalost ostvarenje ovih želja onemogućila je neumitna smrt. Za ovakav gubitak nema naknade i utehe, osim što svima nama a porodici posebno, ostaje da je nosimo u sećanju i da se ponosimo što je bila sa nama. Njenim ćerkama neka je čast što su imale takvu majku, roditeljima što su imali takvu ćerku, suprugu što je imao takvu drugaricu, a nama svima što smo imali takvu koleginicu.

Neka je dr Slavki Miladinović večna slava i hvala.



U SPOMEN DOCENTU Dr. SLAVKI MILADINVIĆ  
(na dan sahrane 08.12. 1987.)

**Tužni skupe,**

Preteška je i bolna dužnost u ime nastavnih i nenastavnih radnika i studenata Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu saopštiti da je posle kratke i teške bolesti umrla docent dr. Slavka Miladinović: brižna majka, uzorna supruga, plemenita ćerka, ozbiljni naučno-nastavni i istaknuti javni i društveno-politički radnik. To i mnogo više za samo 44 godine života kroz koji, reklo bi se, nije išla nego trčala!

Još koliko juče, tako-reći, ispitali smo i pozitivno ocenili njenog, na žalost, poslednjeg kandidata na usmenom magistrarskom ispitu. Sve je bilo u najboljem redu kao i decenijama pre toga koliko smo drugovali sa našom dragom Slavkom kao briljantnim studentom, asistentom, docentom. Ništa nije ukazivalo na podmuklu i surovu opasnost njenom životu. A danas?. Šta reći njenim kćerima Vesni i Mariji, suprugu Peri, roditeljima Milunki i Rafajlu? Nemoćne su tu i najjače reči! Možda je od njih snažniji muk. Tišina koja nam razdire srce i muti razum pred tako iznenadnom i surovom stvarnošću.

Živahna devojčica, odlična gimnazijalka, naša Slavka za samo tri godine sa 9,16 završava studije na našem Pravnom fakultetu za koje je prosečnima potrebno i više od sedam godina. Obdarenost je primećena i postavljena na pravo mesto. U 24-toj godini postaje asistent za Upravno pravo. Potom slede sve složeniji i odgovorniji zadaci: u nastavi i nauci, radu samoupravnih organa Fakulteta i Univerziteta, Savezu komunista i Socijalističkom savezu, organima vlasti. Slavka ne uzmiče: u porodici, na Fakultetu u društvu. Radna ozbiljnost i lična veselost svuda krče put, obezbeđuju simpatije, pribavljaju priznanja i odlikovanja.

Uspešno i disciplinovano izvršavala je kompletne nastavne aktivnosti (vežbe, stručna praksa, kolokvijumi, seminarski radovi, predavanja, ispiti za redovne i vanredne studente, na dodiplomskim i poslediplomskim studijama). Duboku brazdu stigla je zaorati naša draga Slavka i u upravno-pravnoj nauci. Napisala je dve celovite i obimne monografije: "Jednostepeno rešavanje upavnih sporova u nas" (magistarski rad) i "Upravni akti samoupravnih organizacija i zajednica koje vrše javna ovlašćenja" (doktorska disertacija). Osim toga izučavala je i pisala o:

- sudskoj zaštiti ustavom utvrđenih prava koja su povređena nezakonitom radnjom;
- organizaciji kadrovske službe u velikim radnim organizacijama;
- uticaju skupštine opštine na donošenje normativnih akata radnih organizacija;
- ulozi, položaju i metodu rada društveno-političkih veća u skupštinama društveno-političkih zajednica;

- sistemu izgradnje normativnih instrumenata u radnim organizacijama;
- ustavnom konceptu delovanja organa uprave u opštini;
- organizovanju uprave, pravosuđa i drugih državnih organa u gradskoj zajednici

itd. Sarađivala je sa prof. dr. S. Popovićem na pripremi poslednjeg izdanja univerzitetskog udžbenika Upravno pravo. Respektivan je to opus.

Još više je naša draga Slavka stigla uraditi u svom prekratkom životu kao javni i društveno-politički radnik. Za njom su brojna javna predavanja i tribine. Bila je član opštinskog, regionalnog i Centralnog komiteta Saveza komunista Jugoslavije, predsednik Socijalističkog saveza u Nišu, poslanik i predsednik odbora za organizaciju i funkcionisanje u Skupštini Srbije. Da pomenemo samo neke od složenih i odgovornih Slavkinih dužnosti i aktivnosti.

U svakodnevnom životu i radu na Fakultetu po temperamentu je bila ponekad mlađa i od studenata, a u isto vreme disciplinovan radnik, iskusan pedagog, zreo naučnik, pravi vaspitač i plemenit čovek. Sve to i mnogo više njenom smrću gube: porodica, katedra pravno-političkih nauka, Fakultet i društvo u celini.

Široko je bila priznata i poznata aktivnost docenta dr. Slavke (Rafajla) Miladinović. Kažu to i prizanja: Plaketa i Povelja Pravnog fakulteta, Plaketa Univerziteta i Povelja opštine Niš, Zlatna značka Republičke konferencije Socijalističkog saveza, Orden rada sa srebrnim vencem.

Mnogo rada i priznanja za jedan odviše kratak život, a potom neumitni kraj, Dragi Slavka, Tvoji studenti, asistenti i profesori pa saradnici, svi radnici Fakulteta, stotine — hiljade ljudi širom zemlje koji su Te znali, poštovali i voleli nosiće Te u srcu i čuvati u najlepšim uspomjenama. Nećemo propustiti dužnost da, u granicama mogućeg, olakšamo tugu i bol Tvojih mladih kćeri, požrtvovanog supruga, brižnih roditelja i mnogobrojne druge rodbine.

Draga Slavka, kako smo te najčešće zvali bez službenih konvencionalnosti, dobri i topli čoveče poživaj spokojno. Hvala i večna slava našoj dragoj Slavki!

U Nišu,  
07.12.1987.

Prof. dr Dušan R. Paravina

DR SLAVKA MILADINOVIĆ, docent  
(1943–1987)

Pravni fakultet u Nišu je, pred kraj 1987. godine (7. decembra) neočekivano izgubio savesnog i humanog poslenika na polju nauke, i vrsnog pedagoga dr Slavku Miladinović. Dr Slavka Miladinović je podlegla iznenadnoj bolesti, za koju su, svi njeni poznanici verovali, da će pobediti. Iza nje je ostala praznina u kolektivu u kome je bila jedan od njegovih odličnih studenata, vredan asistent, požrtvovan nastavnik Upravnog prava i veliki poštovalac posla kojim se bavila, studenata i kolega sa kojima je saradivala.

Njenom prkosu problemima i protivurečnostima kojima je opterećen život savremenog čoveka izmakla je samo smrt. A dotle, sve je bila borba i ljubav za sve što je okruživalo. Napor izvučen iz vere u ljude, iz nade u bolje, iz smisla za pomirenje. Docent Slavka Miladinović je, otud, inspiracija svojim studentima, kolegama i prijateljima, strogi kritičar i radnik na svakom poslu.

Dr Slavka Miladinović rođena je 15. maja 1943. godine. Srednju školu je završila sa odličnim uspehom u Nišu. Na Pravnom fakultetu u Nišu je diplomirala u rekordnom roku sa veoma visokom prosečnom ocenom. Posle diplomiranja najpre je radila na Radničkom univerzitetu u Nišu, u početku kao saradnik, a potom kao upravnik političke škole u Nišu. Od 1968. godine pa do njene prerane smrti dr Slavka Miladinović je bila na fakultetu – najpre kao asistent, a potom kao docent. Upravo onda kada je trebala da bude birana za vanrednog profesora – smrt ju je otrgla od života.

Dr Slavka Miladinović je i pored mnogobrojnih obaveza van fakulteta bila vrlo uspešan naučni radnik. Magistrirala je 1975. godine na Pravnom fakultetu u Beogradu, odbranivši sa zapaženim uspehom masitarsku tezu: "Jednostepeno rešavanje upravnih sporova u nas". Nema sumnje, da je takva tema bila vrlo aktuelna i interesantna. Ona joj je prišla krajnje savešno i temeljito. Tu zapravo ona sazreva i taj njen rad joj je dao vizu za buduća naučna dostignuća. Ona će i u kasnijim radovima ostati verna svojim najranijim naučnim opredeljenjima. Zapravo, uvek će se opredeljivati za aktuelne teme i svesrdno ih naučno rasvetljavati uz temeljitu i suptilnu analizu i objektivnu kritiku.

Doktorirala je na Pravnom fakultetu u Nišu 1980. godine – odbranivši sa velikim uspehom tezu pod naslovom: "Upravni akti samoupravnih organizacija i zajednica koje vrše javna ovlašćenja". I ovo je bila vrlo uspešna naučna rasprava – i zaista je šteta, što takva rasprava nije ipak publikovana. Zapravo, u ovoj raspravi ona se hvatala u koštac sa mnogim nejasnim i diskutabilnim problemima koji se vezuju za pojam, pravnu prirodu,

poveravanje javnih ovlašćenja i drugo. Svim ovim pitanjima ona je prilazila krajnje savեսно istvaralački. Ona u ovoj raspravi, kao i uvek do tada, sa uspehom dokazuje svoju životnu principijelnost — istraživati samo aktuelne i diskutabilne probleme, gde se čovek istraživača ne samo može dokazati — već i doprineti razvoju naučne misli. Kao da je bila predodređena — da sa sobom ostavlja životne i naučne tragove koji će je nadživeti.

Njeni radovi objavljeni u Zborniku radova Pravnog fakulteta u Nišu su itekako od značaja za našu upravnu nauku. Ona je inače među kolegama uživala glas savесnog i poštenog istraživača i pisca i veoma je velika šteta što iza sebe nije ostavila više naučnih rasprava.

Zajedno sa svojim učiteljem prof. dr S. Popovićem napisala je univerzitetski udžbenik Upravno pravo — opšti deo. Isto tako, zajedno sa prof. dr S. Popovićem napisala vrlo zapaženu knjigu "praktikum za upravno pravo". Tu — u toj knjizi je došlo do izražaja njeno nagomilano iskustvo u radu na vežbama sa svojim studentima. Ona je u tim praktikumu uložila deo sebe zbog čega je s pravom govorila, da je praktikum prilika da se suvoparna i heterogena materija upravnog prava približi studentima. I zaista praktikum za upravno pravo je jedan od najuspelijih u našoj stručnoj literaturi.

U istraživačkim projektima u kojima je učestvovala dr Slavka Miladinović je jedinstavno sagorevala u želji da njen poduhvat bude perfektan — i u svim tim projektima je imala zapažene uspehe. Neki od tih istraživačkih poduhvata su objavljeni u posebnim publikacijama. Upravna nauka je ostala bez nje upravo onda kada je ona — njoj mogla najviše da da; ali i ovo što je iza sebe ostavila učinilo je istraživačem koji je zaorao pristojnu brazdu po dosta "neprijatnoj zemlji" upravne nauke.

Dr Slavka Mildinović je član SK još od 1959. godine. Bila je na brojnim partijskim funkcijama — kako u srednjoj školi — tako i na fakultetu. Pored ostalog bila je član Opštinskog komiteta u Nišu, član Sreskog komiteta u Nišu, poslanik Organizaciono-političkog veća Skupštine SR Srbije, predsednik Odbora za organizaciju i funkcionisanje uprave — kao i član komisija Skupštine SR Srbije. Bila je delegat Skupštine republičke zajednice za naučni rad, predsednik komisije za ideološko-politička pitanja opštinskih konferencija SKS u Nišu, član Komisije za delegatski sistem Međuopštinske konferencije SSRN Niš, delegat na VIII Kongresu Saveza komunista Srbije, u jednom mandatnom periodu je bila i član Centralnog komiteta Jugoslavije. Sa uspehom je obavljala dužnost predsednika SSRN Niš, kao i mnoge druge politički odgovorne dužnosti na svim nivoima i uslovima jugoslovenskog federalizma.

Ljudi koji su sa njom radili u politici će je se dugo sećati — po njenoj elokvenciji, oštroomnosti i političkom osećaju, ali i po objektivnosti i izraženoj principijelnosti. Verovala je u politiku i volela je politiku, kao što je volela i verovala u ljude. Čak i onda kada su ljudi i politika bili ne mnogo korektni prema njoj — ona je to razumela i najčešće praštala. Ona je to činila jer je celim svojim bićem pripadala ovom društvu, verovala mu i darivala mu celu svoju ličnost.

Nama, njenim prijateljima i poznanicima — njenim studentima, njenoj rodbini, njenoj deci i njenom suprugu — ostaje da budu ponosni na njen svetao lik čoveka, istraživača, pedagoga, političara, i nadasve požrtvovane i nežne majke i supruge.

Ostaje nam da se nje i njenog lika i dela sa pažnjom i dostojanstvom prisećamo, noseći neizmernu tugu što više nije među nama.

Prof. dr Branislav Marković

## SADRŽAJ — SOMMAIRE

### A. REFERATI

Dr Dušan R. Paravina AVNOJ I USTAVNI POLOŽAJ SRBIJE . . . . . AVNOY (CONSEIL ANTIFACISTE DE LA LIBERATION NATIONALE) ET LA POSITION CONSTITUTIONNELLE DE LA SERBIE	5
Dr Ljubiša Jovanović JEDINSTVENE FUNKCIJE REPUBLIKE SRBIJE . . . . . FONCTIONS UNIQUES DE LA REPUBLIQUE DE LA SERBIE	11
Dr Đorđi Caca PROBLEM USTAVA I USTAVNOSTI I AUTONOMNE POKRAJINE . . . . . PROBLEME DE LA CONSTITUTION ET DE LA CONSTITUTIONNALITE ET LES PROVINCES AUTONOMES	23
Dr Dragan Stojanović IZBORNI SISTEM I REFERENDUM ZA DONOŠENJE USTAVA . . . . . LA SYSTEME ELECTORALE ET LE REFERENDUM POUR L'ADOPTION DE LA CONSTITUTION	29
Dr Slavko Marković PRAVOSUDNI SISTEM U SR SRBIJI I ZAŠTITA PRAVA GRAĐANA . . . . . LE SYSTEME DE LA JURIDICTION DELA REPUBLIQUE SOCIALISTE DELA SERBIE ET LA PROTECTION DES DROITS DES CITOYENS	37
Dr Milenko Kreča MEĐUNARODNA ŠARADNJA U SR SRBIJI . . . . . FORMES INSTRUMENTALES DE LA REALISATION DE LA COLLABORATION INTERNATIONALE DES REPUBLIQUES ET DES PROVINCES	43
Dr Milan Petrović USTAVNI POLOŽAJ PREDSEDNIŠTVA SR SRBIJE I KADROVSKA POLITIKA . . . . . PRESIDENCE DE LA REPUBLIQUE SOCIALISTE DE SERBIE ET LES CHANGEMENTS CONSTITUTIONNELS	51

### B. DISKUSIJA

Slobodanka Stojičić . . . . .	57
Dragan Stanimirović . . . . .	61

Gordana Stanković	
MODALITETI TUŽBENOG ZAHTEVA . . . . .	67
MODELITES D'UNE EXIGENCE DE PLAINTE	
Radmila Kovačević—Kuštrimović	
REALNI PRAVNI POSLOVI . . . . .	75
AFFAIRES JURIDIQUES REELLES	
Dara Milenović	
ORGANIZACIJE UDRUŽENOG RADA I PRAVCI PROMENA USTAVA I	
ZAKONA O UDRUŽENOM RADU . . . . .	85
ORGANISATION DE TRAVAIL ASSOCIE ET LES DIRECTIONS DES	
CHANGEMENTS DE LA CONSTITUTION ET DE LA LOI SUR LE TRAVAIL ASSOCIE	
Lazar Jocić	
PROMENE U RISMKOJ POLJOPRIVREDI PERIODA PRINCIPATA . . . . .	95
CHANGEMENTS DANS L'AGRICULTURE ROMAINE DU PERIODE DE LA	
PRINCIPAUTE	
Mirosljub D. Simić	
MARGINALIJE UZ ENCIKLOPEDIJU PRAVA MIH. KR. ĐORĐEVIČA . . . . .	103
REMARQUES SUR L'ENCYCLOPEDIE DE DROIT DE MIH. KR. ĐORĐEVIČ	
Vladimir Serjević	
PRILOG TEORIJ PRIVREDNOG RASTA	
— Normalna (prirodna) stopa privrednog rasta i investicije . . . . .	113
CONTRIBUTION A LA THEORIE DE LA CROISSANCE ECONOMIQUE	
Mira Simović	
OBLICI ODLUČIVANJA RADNIKA U ORGANIZACIJAMA UDRUŽENOG RADA . . . . .	125
FORMES DE LA PRISE DES DECISIONS DES OUVRIERS DANS LES	
ORGANISATIONS DE TRAVAIL ASSOCIE	
Nevena Petrović	
MIROVANJE POSTUPKA — nastavak iz prošlog broja — . . . . .	135
SUSPENSION DE LA PROCEDURE	
IN MEMORIAM	
GOVOR DEKANA PRAVNOG FAKULTETA DR LJUBIŠE JOVANOVIČA	
NA KOMEMORATIVNOJ SEDNICI POVODOM SMRTI	
DR SLAVKE MILADINOVIĆ, 8. 12. 1987. g. . . . .	145
U SPOMEN DOCENTU DR SLAVKI MILADINOVIĆ NA DAN SAHRANE 8. 12. 1987. . . . .	147
DR SLAVKA MILADINOVIĆ, DOCENT (1943—1987) . . . . .	149

