

b. 352

Универзитет у Нишу  
ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ

---

**ЗБОРНИК РАДОВА  
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

XXXVI - XXXVII

*Ш. Сп. З. 253*  
Ниш, 1996-1997

**ЗБОРНИК ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

© Правни факултет, Ниш 1998.

***Редакциони одбор:***

---

Проф. др Војислав Ђурђић  
Проф. др Милорад Божић  
Проф. др Зоран Радивојевић  
Доц. др Невена Петрушић  
Асс. Славиша Ковачевић

***Главни и одговорни уредник:***

Проф. др Војислав Ђурђић

***Секретар Редакционог одбора:***

Славиша Ковачевић, асс. приправник

***Превод:***

Златана Павловић, професор енглеског језика

***Компјутерска обрада текста:***

Весна Данковић

***Штампа:***

"Графика Омега" Ниш

***Тираж:*** 500

***Адреса редакције:***

---

Трг Војске Југославије 11  
18000 Ниш  
Тел: (018) 24-534, 23-967  
**http://prafak.prafak.ni.ac.yu**  
**e-mail: pravni@prafak.prafak.ni.ac.yu**

**САДРЖАЈ**  
*Table of contents*

---

**ЧЛАНЦИ**  
*Articles*

---

<i>Др Дара Миленовић</i> О НЕКИМ ПИТАЊИМА УПРАВЉАЊА АКЦИОНАРСКИМ ДРУШТВОМ.....	9
<i>Dara Milenović, LL.D.</i> ON SOME ASPECTS OF JOINT STOCK COMPANY MANAGEMENT	
<i>Др Слободанка Константиновић Вилић</i> ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ИЗБЕГЛИЦА.....	25
<i>Slobodanka Konstantinović Vilić, LL.D.</i> LEGAL REGULARIZATION OF THE STATUS OF REFUGEES	
<i>Др Војислав Ђурђић</i> УТВРЂИВАЊЕ АФЕКТА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ.....	45
<i>Vojislav Djurdjić, LL.D.</i> ESTABLISHMENT OF AFFECTS IN CRIMINAL PROCEDURE	
<i>Др Зоран Радивојевић</i> ПРОТОКОЛ БРОЈ 11 УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ О ЗАШТИТИ ПРАВА ЧОВЕКА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА.....	61
<i>Zoran Radivojević, LL.D.</i> PROTOCOL No. 11 TO THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS	
<i>Др Драган Стојановић</i> ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ.....	73
<i>Dragan Stojanović, LL.D.</i> PARLIAMENTARY GROUPS	
<i>Др Владимир Серјевић</i> НОРМАЛНА ЦЕНА И ЗАКОН ВРЕДНОСТИ.....	101
<i>Vladimir Serjević, LL.D.</i> NORMAL PRICE AND LAW OF VALUE - comprehension and essence development	

<i>Др Мирко Живковић</i> УСТАВ СР ЈУГОСЛАВИЈЕ (1992) И МЕЂУНАРОДНО ПРИВАТНО ПРАВО.....	112
<i>Mirko Živković, LL.D.</i> THE CONSTITUTION OF THE FEDERAL REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (1992) AND THE INTERNATIONAL PRIVATE LAW	
<i>Др Невена Петрушић</i> НОВА КОНЦЕПЦИЈА СТИЊАЊА СВОЈИНЕ НА ПРЕДМЕТИМА ДОМАЋИНСТВА.....	123
<i>Nevena Petrušić, LL.D.</i> A NEW CONCEPT OF PERSONAL PROPERTY RIGHT TO HOUSEHOLD OBJECTS	
<i>Др Љубица Николић</i> МЕСТО И ПЕРСПЕКТИВА БЕОГРАДСКЕ БЕРЗЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ФИНАНСИЈСКОМ СИСТЕМУ.....	140
<i>Ljubica Nikolić, LL.D.</i> BELGRADE STOCK EXCHANGE POSITION AND PERSPECTIVE IN THE YUGOSLAV FINANCIAL SYSTEM	
<i>Мр Ирена Пејић</i> ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ.....	154
<i>Irena Pejić, LL.M.</i> POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC	
<i>Мр Наташа Стојановић</i> ИСКЉУЧЕЊЕ ИЗ НАСЛЕЂА ПО НОВОМ ЗАКОНУ О НАСЛЕЂИВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ.....	173
<i>Nataša Stojanović, LL.M.</i> DISINHERITANCE IN ACCORDANCE WITH THE NEW LAW OF INHERITANCE OF THE REPUBLIC OF SERBIA	

**РАДОВИ САОПШТЕНИ НА НАУЧНИМ СКУПОВИМА**  
*Articles presented at the scientific meetings*

---

---

*Др Радмила Ковачевић Куштримовић*  
ИМОВИНСКОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ  
ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ..... 187  
*Radmila Kovačević Kuštrimović, LL.D.*  
LEGAL PROPERTY STATUS OF SELF-ADMINISTRATION

*Др Мирса Мијачић*  
УЧЕШЋЕ ЛЕКАРА РАЗЛИЧИТИХ СПЕЦИЈАЛНОСТИ У  
СПРОВОЂЕЊУ ДИЈАГНОСТИЧКИХ МЕРА И  
ЊИХОВА ОДГОВОРНОСТ..... 200  
PARTICIPATION OF PRACTITIONERS TRAINED IN  
VARIOUS FIELDS OF SPECIALIZATION IN PERFORMING  
DIAGNOSTIC MEASURES AND THEIR RESPONSIBILITY

**БЕЛЕШКЕ**  
*Notes*

---

---

*Др Мирса Мијачић*  
*Тамара Китановић*  
*др Александра Цветановић*  
ОСНОВАНО ЈУГОСЛОВЕНСКО УДРУЖЕЊЕ ЗА  
МЕДИЦИНСКО ПРАВО..... 205  
YUGOSLAV ASSOCIATION FOR MEDICAL  
JURISPRUDENCE ESTABLISHED

*Весна Стојановић*  
*Весна Данковић*  
БИБЛИОГРАФИЈА МОНОГРАФСКИХ И СЕРИЈСКИХ  
ПУБЛИКАЦИЈА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ..... 207  
*Publications of Faculty of Law in Niš*



*Др Дара Миленовић<sup>1</sup>*

## **О НЕКИМ ПИТАЊИМА УПРАВЉАЊА АКЦИОНАРСКИМ ДРУШТВОМ**

*Апстракт*

*Акционарско друштво је правно лице и као такво субјект у праву. Оно самостално располаже својом имовином, која је правно одвојена од имовине његових чланова (власника) и самостално одговара за преузете обавезе. Власници друштва (акционари) су увек изван друштва, а друштво оснивају да би његовим пословањем остварили корист - добит. Друштвом управљају његови власници (акционари). Управљачка права власници акционарског друштва остварују преко одређених органа - скупштине и управног одбора друштва. Пошто су животно заинтересовани да друштво успешно послује, то запослени учествују у управљању друштвом у складу са Законом и статутом. Законом је на општи начин уређено питање врсте, органа предузећа и одређена њихова правна природа, чијим радом треба да се допринесе остваривању циља оснивања друштва - добит.*

**Кључне речи:** *акционарско друштво, акционари, мањински акционари, запослени, органи друштва.*

*Увод*

Акционарско друштво је правно лице и као такво самостални субјект у праву. Оно самостално располаже својом имовином, која је правно одвојена од имовине његових чланова (власника), и самостално одговара за преузете обавезе. Власници друштва (акционари) су увек изван друштва, а друштво оснивају да би његовим пословањем остваривали корист - добит. За конституисање и функционисање акционарског друштва, као типичног представника друштва капитала, персоналне одлуке његових чланова нису битне, већ је битан само капитал друштва.

Као и код сваког предузећа, у акционарском друштву постоји тројство, и то: власници друштва (акционари), запослени у друштву (радни колектив) и стручни тим (управа друштва). Све ове три структуре заинтересоване су за успешно пословање друштва, а

<sup>1</sup> редовни професор Правног факултета у Нишу

његов заједнички циљ је да друштво својим пословањем оствари добит. Власници друштва желе да његовим пословањем обезбеде максималну дивиденду. Запосленима у друштву одговара да раде у успешном предузећу, у коме им не прети опасност да могу остати без посла због његовог лошег пословања, и у коме остварују одговарајуће плате. Управа друштва успешним пословањем друштва потврђује своју стручност, професионалност и квалитет у обављању управљачке функције у друштву, што су од ње и очекује с обзиром на њено место и значај у организационој структури акционарског друштва према Закону о предузећима (у даљем тексту ЗОП). Успешно пословање и остваривање добити друштва може бити услов да чланови управе обезбеде стимулативну накнаду, ако је то предвиђено статутом друштва (чл. 269. ст. 1. ЗОП).

Питању управљања акционарским друштвом посвећена је значајна пажња у нашем Закону о предузећима. Приликом уређивања управљања акционарским друштвом, наш законодавац је имао у виду правила којима је ово питање уређено у кодификацијама земаља са развијеним акционарством и акционарским правом. Питање управљања предузећем, па и акционарским друштвом, у нашем Закону о предузећима од 1996. године је уређено са много више одредаба и прецизније него што је то био случај у Закону о предузећима од 1988. године. Приликом уређивања управљања акционарским друштвом пошло се са два основна начела. Прво, предузећем управљају власници, односно представници власника сразмерно проценту власништва над предузећем - сразмерно броју акција које поседују (чл. 58. ЗОП). Друго, запослени учествују у управљању акционарским друштвом у складу са одредбама закона и статута друштва (чл. 82. ЗОП). Увођењем овог начела у наш правни систем, отклоњена је могућност постојања конфликтности рада и капитала, а која је била присутна у Закону о предузећима од 1988. године. Према Закону од 1998. године, власничким типом предузећа управљало се само на основу капитала. Од воље оснивача (власника) акционарског друштва зависила је позиција запослених у управљању друштвом, јер је питање учешћа радника у управљању друштвом уређивано у аутономној основи. Своју основну функцију - стицање добити, акционарско друштво може остваривати само неопходном сарадњом капитала и рада. Капитал се може оплодити делатношћу рада. Законом о предузећима је установљено начело о учешћу запослених у управљању власничким типом предузећа и одређени су минимални законски гарантовани стандарди партиципација, док је утврђивање осталих питања значајних за учешће радника у управљању друштвом препуштено аутономној регулативи.



С обзиром на значај питања управљања акционарским друштвом, предмет наше пажње ће бити одредбе којима су утврђени: 1) положај власника, запослених у друштву и управе у управљању друштвом; и 2) унутрашња организација акционарског друштва (органи акционарског друштва).

*1. Положај власника (акционара), запослених у друштву и управе друштва у управљању друштвом*

*1.1. Положај власника друштва (акционара)*

Акционарским друштвом управљају његови власници (акционари) - лица која су уложила средства у друштво приликом његовог оснивања, или лица која су након оснивања друштва стекла удео у друштву. Уплатом акције једно лице постаје акционар. Акција гласи на део основног капитала друштва и имаоцу (акционару) даје право чланства у друштву, односно права која из тог чланства произилазе. У праву акционарских друштава важи начело, да се под истим условима са свим акционарима мора једнако поступати (начело равноправности). Ово начело је прихваћено и у нашем праву. Законом о предузећима (чл. 223.) је изричито предвиђено да су акционари са акцијама исте врсте и класе, једнаке номиналне вредности, равноправни. Равноправност акционара исте врсте и класе мора бити поштована код повећања основног капитала друштва (чл. 248. ст. 1 ЗОП), код смањења основног капитала друштва (чл. 309. ст. 1. ЗОП), код номиновања резерви на акционаре и укључивања у основни капитал друштва, код распореда ликвидационе масе и сл. Куповином обичне акције, акционар, поред осталих права (право на учешће у добити друштва и право на део ликвидационе масе), стиче право на учешће у управљању друштвом. Право на учешће у управљању друштвом, као једно од основних права акционара, инволвира читав низ права (право гласа, право избора органа, право избора у органе, право надзора, право увида у пословне књиге, право побивања одлука органа друштва, право на деривативну тужбу, право информисања). Власници друштва - акционари учествују у управљању друштвом сразмерно броју акција које поседују (чл. 58. ЗОП). Свака акција даје право гласа у скупштини друштва сразмерно њеној номиналној вредности (чл. 221. ст. 1. ЗОП). У нашем праву, сходно начелу равноправности акционара, забрањено је издавање тзв. плуралних акција. Плуралне акције дају право на већи број гласова у односу на номиналну вредност акција.

Управљачка права власници акционарског друштва остварују преко одређених органа - скупштине и управног одбора друштва.

У правној теорији, као и у пракси, начину управљања акционарским друштвом приговара се да се заснива на начелу мајоризације. Власник односно власници који поседују пакет од 51% акција једног друштва имају у друштву доминантан положај. Они одлучују у скупштини друштва и доносе одлуке којима се максимално штите њихови интереси, а којима су угрожени интереси акционарске мањине по капиталу. Опасност од мајоризације не може се искључити, али се може ублажити. Постоји више начина да се то учини на аутономној основи. Прво, статутом може бити предвиђено максимирање броја гласова појединог акционара, без обзира на број акција које поседује. Нпр., статутом може бити предвиђено да ниједан акционар не може располагати са више од 10 гласова, без обзира на номиналну вредност купљених акција. Друго, статутом друштва може се условити учешће на скупштини поседовањем одређеног броја акција (нпр., на 50 акција један глас). У овом случају, статутом треба омогућити удруживање акционара ради достизања предвиђеног лимита и избор заједничког представника у скупштини друштва.

Имајући у виду природу акционарског друштва (погодан организациони облик удруживања капитала ради прикупљања већих износа потребних ради оставаривања пословних подухвата и, по правилу, већи број власника друштва - акционара), поставља се питање заштите тзв. мањинских акционара (мањински по капиталу и броју гласова у скупштини друштва). Без посебне заштите, лица која су у могућности да у друштво уложе скромна средства тешко да ће се определити за куповину акција друштва. У интересу је самог друштва, али и већинског акционара, да у друштво привуче и лица са мањим улозима. У том смислу, питање заштите мањинских акционара (мањинских по капиталу и броју гласова у скупштини друштва) је значајно и актуелно питање не само у упоредном праву, већ и у нашем праву. Велики број одредаба Закона о предузећима посвећен је уређивању овог питања. Имајући у виду ове одредбе, може се закључити да се заштита акционара у нашем праву остварује на више начина.

Прво, акционар или акционари који имају или представљају најмање десетину основног капитала друштва, или статутом одређени мањи део, могу покренути поступак пред надлежним судом ради накнаде штете против чланова управе друштва који су донели одлуку којом се наноси штета друштву, ако такав поступак није покренула скупштина друштва (чл. 73. ст. 2. ЗОП). Тужба за накнаду

штете (деривативна тужба) може бити подигнута само ако су предходно исцрпљена правна средства унутар друштва (обраћање скупштини), осим у законом предвиђеним случајевима (нпр., у случају хитности). Имовинска одговорност чланова за штету коју својим одлукама или пропуштањем нанесу друштву уређена је на императивној основи. Накнада штете досуђена на основу деривативне тужбе припада друштву, а тужилац (мањински акционар) има право на накнаду судских трошкова од друштва. Пре подизања деривативне тужбе, мањински акционар ће добро размишљати о испуњености услова за њено подизање, јер у случају да његов тужбени захтев не буде усвојен, он ће сносити судске трошкове.

Друго, у случају да је орган друштва донео незакониту одлуку, акционар, односно акционари који имају или представљају најмање десетину основног капитала друштва, или статутом одређени мањи део, могу покренути поступак пред надлежним судом за поништај одлуке коју сматрају незаконитом (чл. 79. Ст. 2 ЗОП). Право на поништај (побијање) незаконитих одлука органа друштва је уређено на императивној основи. По тужби против незаконите одлуке органа друштва, суд може: 1) поништити оспорену одлуку и тако онемогућити да она производи правна дејства; 2) обавезати доносиоца на измену одредаба статута, оедносно других општинх аката на основу којих је донета незаконита одлука.

Треће, акционари имају право да буду обавештени о раду и пословању друштва (чл. 86. ЗОП). Право на информисање је индивидуално право установљено законом, а остварује се на начин уређен статутом. У вршењу овог свог значајног права, акционари имају следећа овлашћења: 1) право увида у пословне књиге друштва; 2) право да постављају питања одређеним органима друштва; и 3) право да им се на постављена питања писмено одговори. У случају спречавања вршења права на информисање, оно се може реализовати уз помоћ суда, јер остваривање овог права представља битан чинилац демократизације акционарског друштва.

Четврто, према Закону о предузећима (чл. 150. стр. 2), скупштину сазивају: управни одбори (примарни сазивач), а у случајевима утврђеним Законом надзорни одбор и мањински акционари (секундарни сазивачи). То значи да скупштину акционарског друштва, по правилу, сазива управни одбор. Мањински акционари могу захтевати од других овлашћених сазивача да сазову скупштину, ако то не учини управни одбор. У том случају акционар, односно акционари који имају или представљају најмање десетину основног капитала друштва, или статутом одређени мањи део, могу захтевати од овлашћених сазивача да сазову скупштину, а ако они то не

учине у законом прописаном року могу и сами сазивати седницу скупштине. Ако се седница скупштине по захтеву мањинских акционара на одржи због опструкције већинских акционара, друштво је дужно да од акционара који су тражили сазивање скупштине откупи њихове акције, ако то они захтевају (чл. 251. ЗОП).

Мањински акционари имају право да, у року од осам дана од дана сазивања скупштине, писмено захтевају од управног одбора да одређено питање уврсти у дневни ред скупштине, уз навођење разлога (чл. 252. ст. 5. ЗОП).

Пето, статутом друштва може се предвидети да акционари друштва који имају мањински део у друштву могу имати члана управног одбора. Уношење овог права у статут друштва може бити подстицајно за власнике скромног капитала да исти уложе у акционарско друштво.

Шесто, у случају спајања или припајања акционарских друштва, Законом о предузећима (чл. 431.) је предвиђена посебна заштита акционара који се противе спровођењу статусне промене. У том смислу, акционари матичног, односно зависног друштва имају право да од матичног друштва траже: да им откупи акције, или да замени њихове акције за акције матичног друштва, или да им замени акције с правом гласа у приоритетне акције без права гласа. Они могу своје акције продати и на тржишту. У циљу потпуне заштите интереса ових акционара, Законом о предузећима им је дато право вођења судског спора у вези са одређивањем цене по којој ће се вршити замена акција зависних друштва за акције матичног друштва (индивидуална тужба).

Наведеним правилима Закона о предузећима створен је правни оквир који обезбеђује неопходну равнотежу права већинских и мањинских акционара. Већински акционари морају водити рачуна не само о својим интересима, већ и о интересима мањинских акционара који су уложили свој, додуше скромни, капитал у акционарско друштво.

## *1.2. Положај запослених*

Запослени у акционарском друштву су животни заинтересовани да друштво успешно послује. Само у друштву које успешно послује они не морају стрепети за посао, а њихове плате ће бити задовољавајуће. У том смислу, власници друштва - акционари и запослени у друштву сарађују и заједнички доприносе успеху друштва. Обе стране (власници и запослени) су мотивисани истим циљем - успешности друштва у пословању и остваривању његовог основног

циља - стицање добити. Акционари (власници) управљају друштвом по основу својине над друштвом. Запоследни учествују у управљању друштвом у складу са Законом и статутом друштва (чл. 82. ЗОП). Поставља се питање: шта је то партиципација запослених у управљању друштвом? У управном праву<sup>2</sup> термин "партиципација запослених" се користи у три основна значења, и то: 1) партиципација запослених у управљању (decision - making); 2) партиципација радника у расподели добити (profit sharing); и 3) партиципација радника у својини (stock ownership). Партиципација запослених у управљању друштвом може да се остварује на различите начине, и то: путем институционалних облика и путем неинституционалних облика. Под институционалним облицима подразумевају се трајни системски облици партиципације који су, преваходно, уређени законом, и то: савет запослених (радни савет, комитет предузећа); представљање запослених у надзорном и управном одбору, директор запослених (радник директор). Неинституционални облици партиципације јављају се у облику: заједничког консултовања, програма побољшања квалитета, састанака тимова, итд. Институционални облици се, по правилу, обавезно формирају, док се неинституционални облици добровољно формирају у појединим друштвима или у одређеним привредним гранама.

Правни режим партиципација запослених у управном праву уређује се законом (ређе уредбама) или актима аутономног права (колективним уговорима о раду, статутима, плановима и програмима партиципације у друштву).

Наш Закон о предузећима од 1996. године, у одељку 15. под називом "Учешће запослених у управљању предузећем", уређује питања партиципације (чл. 82 - 85.). Законом се предвиђају следећи институционални облици партиципације: управни одбор, надзорни одбор и савет запослених. Приликом уређивања институционалних облика партиципације, у Закону о предузећима су предвиђена различита решења у зависности од својинског облика у коме се друштво оснива. У акционарском друштву с већинским друштвеним, односно државним капиталом, представници запослених, изабрани на начин предвиђен статутом, чине трећину управног одбора и надзорног одбора (чл. 83. ст. 1. ЗОП). Већинско чланство у управном и надзорном одбору не може се ни у ком случају стећи кумулацијом учешћа запослених по основу рада и по основу друштвеног, односно државног капитала. У циљу заштите приватног капитала, зако-

---

<sup>2</sup> B.W. Lee: *productivity and Employee Ownership, the Case of Sweden, Stockholm, 1989.*

нодавац је изричито предвидео да у овом случају представници запослених у управном и надзорном одбору се бирају на рачун броја представника друштвеног, односно државног капитала (чл. 83. ст. 3. ЗОП). То значи да већинско учешће у управном и надзорном одбору може се стећи само по основу већинског капитала, а никако кумулацијом учешћа запослених по основу рада и по основу својине (друштвене, односно државне).

У акционарском друштву с приватним, односно већинским приватним капиталом, запослени бирају у управни и надзорни одбор најмање једног представника, на начин одређен статутом (чл. 83. ст. 4. ЗОП). Пошто статут друштва доноси скупштина (орган власника), то у пракси у овим друштвима не треба очекивати већи број запослених у управном и надзорном одбору од броја предвиђеног Законом (један представник). Сматрамо да неједнакост у решавању истих питања у Закону о предузећима је у директној супротности са уставним начелом о равноправности запослених у предузећима свих својинских облика.

### *1.3. Положај управе*

Власници акционарског друштва су основали друштво ради остваривања одређеног циља - стицања добити. Својим пословањем друштво треба да оствари тај циљ. За остваривање овог циља, поред осталог, битан је и начин на који се остварује управљачка функција у акционарском друштву. Власници акционарског друштва могу сами управљати друштвом, или могу управљачку функцију препустити стручњацима. Стручност у вршењу управљачке функције испољава се у раду управног одбора и директора и његовог стручног тима. Неопходан квалитет, стручност и професионалност у обављању управљачке функције постиже се саставом управног одбора. Законом о предузећима (чл. 261. ст.2.) је изричито предвиђено да чланови овог органа акционарског друштва могу да се бирају из реда акционара и запослених у друштву, као и из реда лица изван друштва. Сасвим је сигурно, да ће у управни одбор, као орган који има доминантан положај и највећи ауторитет у вршењу управљачке функције, бити бирана лица која располажу потребном стручношћу у погледу питања из надлежности овог органа (познати и признати стручњаци из области маркетинга, комерцијале, права итд.). Може се закључити да је, када је у питању остваривање функције управљања друштвом, својина основ укључивања у управљање друштвом, а остваривање циљне функције акционарског друштва критеријум за стварање органа друштва.

Чланови управе акционарског друштва који нису власници друштва (акционари) својим радом и залагањем у вршењу управљачке функције треба да допринесу успешном пословању друштва. Своју функцију они остварују у интересу друштва и у вођењу послова поступају са пажњом доброг привредника (доминација интереса друштва). Обавеза лојалности према друштву (чл. 268. ЗОП) забрањује члановима управе друштва који нису акционари да поверену функцију управљања друштвом врше помоћу преварених или противправних радњи, односно на непоштен начин у односу на своје друштво. Једном речју, чланови управе који нису акционари и чланови извршног одбора директора не смеју свој положај злоупотребити у случајевима када код њих нестане сукоб између њихових личних интереса и интереса друштва. Тим пре, јер према Закону о предузећима (чл. 61-269-271.) чланови управе за свој рад имају право на примања. Примања чланова управног одбора одређује скупштина. Законом о предузећима није предвиђено ко одређује примања директора, који заједно са управним одбором чини управу друштва. Наше радно законодавство (Савезни закон о основама радних односа, "Сл. лист СРЈ", бр. 29/96. и српски закон о радним односима, "Сл. гласник РС", бр.55/96) дозвољава могућност да зарада директора не буде предмет уређивања колективног уговора. Закон о предузећима (чл. 270.) установљава начело да примања чланова управе (зараде, накнада трошкова и друга плаћања) морају да буду у сразмери са задацима чланова управе и финансијским могућностима друштва. Сходно томе, ако се после одређивања примања чланова управе погоршају финансијске могућности друштва, скупштина друштва има право да смањи раније утврђена примања (чл. 271. ст. 1. ЗОП).

Успешно пословање друштва је, поред осталог, и заслуга управе друштва (управног одбора и директора) и директоровог стручног тима и доказ њиховог максималног залагања и стручности, професионалности и квалитета у обављању текуће управљачке функције. Такав однос чланова управе према вршењу управљачке функције треба посебно наградити. Статутом друштва може се предвидети за рад чланова управе и посебна стимулативна накнада (чл. 269. ЗОП). Она може бити у облику ограниченог учешћа чланова управе у добити друштва, у покривању одређених трошкова и сл. Висину стимулативне накнаде требало би одредити тако да она зависи од више фактора, и то: од задатака и извршених послова чланова друштва, од успешности пословања друштва и од финансијских могућности друштва. Питање стимулативне накнаде може се ближе уредити посебним уговором између члана управе и друштва, а у складу са Законом о предузећима и статутом друштва (чл. 273.).

Пошто бира чланове управног одбора, то скупштина акционарског друштва може опозвати члана управног одбора под условима одређеним статутом (чл. 263. ст. 1. ЗОП). Један од оправданих разлога за опозив члана управног одбора је пословање друштва са губитком. Члан управног одбора који је опозван без оправданог разлога има право на накнаду проузроковане штете, у складу са уговором (чл. 263. ст. 3. ЗОП).

Одредбама чланова 72-80. Закона о предузећима уређује се општа одговорност органа предузећа за штету. Законом (чл. 72. ст. 1) је предвиђено начело да чланови управе солидарно одговарају за накнаду штете коју својим одлукама проузрокују друштву, повериоцима и власницима, ако су те одлуке донете грубом непажњом или са намером да се штета проузрокује. Одредбама члана 272. ст. 1. Закона о предузећима, методом еnumerације, предвиђени су посебни случајеви одговорности чланова управе акционарског друштва. Тако, чланови управе акционарског друштва су дужни да друштву надокнаде штету, ако су супротно Закону: 1) вратили улоге акционара; 2) платили камате или дивиденде акционарима; 3) уписивали, стицали, узимали у залог или повлачили сопствене акције друштва или другог друштва; 4) издавали акције пре укупног плаћања номиналног или вишег емисионог износа; 5) поделили имовину друштва; 6) извршили плаћање кад настане платежна неспособност друштва или његова презадуженост; 7) издали акције код условног повећања капитала у супротности с одређеном намером или пре укупног плаћања њихове противвредности.

## *2. Унутрашња организација акционарског друштва (органи акционарског друштва)*

Законом о предузећима (чл. 60.) је на општи начин уређено питање врсте органа предузећа и одређена њихова правна природа. Одредбама члана 60. предвиђено је;

- 1) да је скупштина орган власника;
- 2) да је управни одбор орган управљања;
- 3) да је директор орган пословођења;
- 4) да је надзорни одбор орган надзора;
- 5) да је извршни одбор директора помоћни и извршни орган директора.

Управни одбор и директор чине управу предузећа.

Када је у питању акционарско друштво, Законом о предузећима (чл. 248.) су предвиђени различити облици организационе структуре овог друштва. За одређивање организационе структуре



акционарског друштва значајна су два критеријума, и то: први, начин оснивања друштва; други, број запослених. Обавезни органи акционарског друштва које се оснива без упућивања јавног позива за упис и уплату акција (на симултани начин), су: скупштина и директор. Ако се акционарско друштво упућивањем јавног позива за упис и уплату акција (на сукцесиван начин), или се касније трансформише из друштва са нејавним уписом акција у друштво са јавним уписом акција, обавезни органи су: скупштина, управни одбор и директор.

У једноперсоналном акционарском друштву послове скупштине и директора обавља власник, ако одлуком о оснивању није другачије одређено (чл. 248. ст. 3. ЗОП). Када се као оснивач једноперсоналног акционарског друштва појављује правно лице, одлуком о оснивању друштва, по правилу, се предвиђа да ће функцију скупштине и управног одбора вршити управни одбор оснивача.

У акционарском друштву које има више од сто запослених бирају се управни одбор и надзорни одбор (чл. 65. ст. 1. ЗОП). Законом о предузећима (чл. 65. ст. 2.) предвиђен је изузетак у случају повезаних предузећа, када се надзорни одбор може образовати само на нивоу матичног предузећа, а у складу са законом и статутом матичног и зависног предузећа. У акционарском друштву у коме се не образују управни и надзорни одбор о питањима из надлежности ових органа одлучује орган орган одређен статутом.

Пошто се и фактору рада придаје адекватан значај, то запослени у друштву редовно учествују у одлучивању о одређеним питањима, али не о оним која се односе на вођење пословне политике. Ради се о питањима која су од непосредног интереса за запослене и о могућности запослених да заштите своја колективна права. Институционализовани представник фактора рада је савет запослених. Према Закону о предузећима (чл. 84.), савет запослених бира се у друштву које има више од 50 запослених. У друштву које има до 50 запослених функцију савета запослених врши представник запослених.

Када је у питању ефикасност унутрашње организације акционарског друштва (која се најнепосредније одражава на остваривање циљне функције друштва), у првом плану је поштовање два начела, и то: начела хијерархије органа друштва и начеле стриктне поделе надлежности, овлашћења и одговорности органа друштва.

Код акционарског друштва, као типичног представника друштва капитала, власници друштва су увек изван друштва, али у друштву имају увек хијерархијски водећу улогу. У том смислу, хијерархијски највиши је орган у коме власници средстава уложених у дру-

штво остварују своја права. То је скупштина. Као хијерархијски највиши орган акционарског друштва, у надлежности скупштине су најважнији сегменти управљачке функције у друштву. Она креира структуру осталих органа - два одбора (управног и надзорног) који ће остваривати функцију управљања и функцију надзора, а посредно креира и функцију пословођења, као извршног органа. У прилог томе говоре и одредбе чланова б1. и 249. Закона о предузећима. Према одредбама наведених чланова скупштина: доноси статут; утврђује пословну политику; усваја годишњи обрачун и извештаје о пословању; одлучује о расподели годишње добити и покрићу губитака; одлучује о повећању и смањењу основног капитала; одлучује о статусним променама, промени облика и престанку предузећа; бира и опозива чланове управног одбора, председника и чланове надзорног одбора, ревизора и ликвидатора и одређује им примања, односно накнаду; доноси пословник о раду; одлучује о промени права везаних за поједине класе и врсте акција; одлучује о остваривању захтева друштва према члановима управе, надзорног одбора или акционарима у вези са накнадом штете настале при оснивању друштва или вођењу послова; одлучује о заступању друштва у судским поступцима против чланова управе.

Управни одбор је, према Закону о предузећима, најважнији орган управљања друштвом. Он је конципиран тако да се обављање текуће управљачке функције од стране овог органа остварује максимално стручно и професионално. За разлику од скупштине, која се састаје ретко - најчешће једном годишње, по завршетку пословне године, и чији чланови - власници друштва најчешће не располажу потребном стручношћу за обављање управљачке функције, управни одбор обавља послове текуће управљачке функције стручно и професионално. У његовој најлежности су: припремање предлога одлука за скупштину и извршавање њених одлука; доношење општих аката које не доноси скупштина; старање о припреми годишњег обрачуна и усвајање периодичног обрачуна; припремање годишњих рачуноводствених исказа, извештаја о пословању и спровођењу пословне политике; предлагање расподеле добити; избор председника управног одбора из својих редова; постављање и разрешење директора; давање смерница директору за остваривање пословне политике, одлучивање о трајној пословној сарадњи и повезивању са другим предузећима; доношење инвестиционих одлука, ако статутом није другачије одређено; одлучивање о оснивању других предузећа, итд (чл. 62. ЗОП).

Ради обављања извршних функција из домена пословодства и заступања, управни одбор бира директора. Приликом избора ди-

ректора, управни одбор мора да води рачуна да лице које поставља за директора има све потребне квалитете за стручно и професионално обављање послова из своје надлежности. Према Закону о предузећима (чл. 63. и 265.), директор: организује и води пословање предузећа; заступа предузеће; стара се о законитости рада предузећа; обавља и друге послове који савезним законом, статутом или другим општим актима друштва нису стављени у делокруг других органа друштва. Директор је за свој рад одговоран управном одбору, али и скупштини. Однос управни одбор - директор је редован и непосредан.

Статутом акционарског друштва може се предвидети постојање извршног одбора директора. Извршни одбор директора је помоћни и извршни орган директора. Његови чланови се постављају и разрешавају на начин утврђен статутом. Чланови извршног одбора директора могу бити изабрани за чланове управног одбора акционарског друштва, с тим што број тих чланова не може прећи трећину чланова управног одбора (чл. 267. ЗОП).

Ради бољег увида у пословање друштва, скупштина бира чланове надзорног одбора. Основни задатак надзорног одбора је надзор над радом друштва. У том случају, према Закону о предузећима (чл. 64. и 278.), надзорни одбор: врши надзор над законитошћу рада управе предузећа и извршног одбора директора; прегледа периодичне и годишње обрачуне и утврђује да ли су сачињени у складу са прописима; утврђује да ли се пословне књиге и друга документа предузећа воде уредно и складу са прописима, а може их дати на вештачење; даје мишљење о предлозима за расподелу добити; разматра извештаје ревизора; има право да прегледа пословне књиге и документацију друштва, на начин утврђен статутом. Чланови надзорног одбора могу присуствовати скупштини и учествовати у расправи на скупштини акционара без права гласа. Послове из своје надлежности надзорни одбор обавља на сопствену иницијативу или на захтев мањинских акционара по капиталу, као и на захтев поверилаца друштва чија потраживања износе најмање десетину основног капитала (чл. 277. ЗОП).

На основу напред изложеног могу се извући одређени закључци.

Прво, прама Закону о предузећима у акционарском друштву постоје две врсте органа, и то: обавезни органи (директор) и факултативни органи (извршни одбор директора).

Друго, организациона структура акционарског друштва је изведена на својинској и функционалној основи. Својина над друштвом је основ укључивања власника у управљање друштвом.

Остваривање циљне функције предузећа (стицање добити) је основ стварања органа у друштву и разграничења њихове надлежности, али и фактор ограничења својинских права власника друштва у смислу остваривања њихове управљачке функције друштвом. Власници друштва, вођени економским разлозима пословања друштва, остваривање управљачке функције у пракси, по правилу, препуштају стручњацима за тај посао. Они су свесни чињенице да унутрашња организација друштва мора бити ефикасна и прецизна. Да би се то постигло, остваривање управљања друштвом мора се вршити стручно, професионално и квалитетно. У настојању да се појача стручност и професионалност у обављању текуће управљачке функције и извршних функција у области пословодства и заступања, као и да се обезбеди стручан надзор над радом друштва, формирају се стручно-функционални органи друштва.

Скупштина је хијерархијски највиши орган управљања акционарским друштвом. Међутим, у нашем праву, као и у упоредном праву, акценат је стављен на управу предузећа. Сходно томе, нека овлашћења која су раније била у надлежности скупштине, стављена су у надлежност управног одбора. Управа друштва (управни одбор и директор) врше, по правилу, текућу управљачку функцију. Тако је остваривање управљачке функције у акционарском друштву, по правилу, одвојено од својине над друштвом.

Треће, Закон о предузећима разликује функцију пословодства од функције заступања. Функцију пословодства обављају два органа, и то: управни одбор и директор. Управни одбор доноси стратешке одлуке у вези са пословодством, али је овлашћен да директору даје неопходна упуства и смернице у погледу извршења стратешких одлука. Директор друштва неопходно и самостално, у оквиру донетих смерница управног одбора, организује и спроводи процесом рада у друштву. Директор је законски заступник друштва.

Четврто, надлежност органа акционарског друштва уређена је на императивној основи, па се као таква не може статутом мењати, одузети или допуњавати. Приликом уређивања надлежности органа акционарског друштва законодавац је водио рачуна о начелу стриктности поделе надлежности, овлашћења и одговорности органа друштва. У том смислу, сваки орган акционарског друштва има своја оригинална и неotuђива овлашћења. Захваљујући томе, онемогућено је интервенисање (мешање) једног органа у надлежност другог органа, чак и кад је у питању орган који је у статусном смислу "изнад" тог органа. Сваки орган акционарског друштва је суверен и хијерархијски највиши у оквиру своје надлежности одређене законом и статутом друштва. Само у Законом одређе-

ним случајевима могуће је делегирање надлежности. На пример, према одредбама члана 266. Закона о предузећима, статутом друштва може се предвидети да управни одбор може обављање одређених послова из своје надлежности поверити директору, односно председнику управног одбора. право на обављање поверених послова може бити опозвано у свако доба. Директор, односно председник управног одбора је дужан да у року утврђеном статутом подноси управном одбору извештај о обављању поверених послова.

Dara Milenović, LL.D.

## ON SOME ASPECTS OF JOINT STOCK COMPANY MANAGEMENT

A joint stock company is a legal personality and has a legal status hence. It independently disposes of its own property, which is legally separated from the property of its members (owners), and it is independently responsible for the obligations it has assumed, too. The company owners (stockholders) are always outside of it, and they establish the company in order to draw a profit through its transactions. The company is managed by its owners (stockholders). The owners of a joint stock company effectuate their right to management through certain organs - the company assembly and managing board. The employees take part in the company management in accordance with the Law and the Articles of Association, as a successful operation of the company is of their vital interest. The Law generally defines the company type and administrative bodies, and their legal character, whose operations should contribute to the achievement of the goals for which the company has been set up - gaining of profits.

Key words: joint stock company, stockholders, minority stockholders, employees, company organs.

*Др Слободанка Констијанџиновић Вилић<sup>1</sup>*

## **ПРАВНО РЕГУЛИСАЊЕ ПОЛОЖАЈА ИЗБЕГЛИЦА**

*Апстракт*

*У раду је указано на значај правног регулисања положаја избеглица на међународном плану и у оквиру националних законодавстава појединих земаља. Посебно је указано на правно регулисање положаја избеглица према законским прописима донетим у СР Југославији, као и на могућности и тешкоће у фактичком остваривању појединих права. Једна од последица распада СФРЈ и рата на њеним просторима је избеглиштво са низом специфичности. Становништво, које је после завршетка Другог светског рата живело у оквирима јединствене државе, морало је да услед грађанског рата, националних и етничких разлога напусти своје боравиште и потражи уточиште у СР Југославији. Сложеност економских, социјалних и политичких прилика у СР Југославији у великој мери је утицала на правно регулисање положаја избеглица. Правни прописи су решили најбитнија питања везана за статус, држављанство, имовину, рад, социјалну заштиту. Међутим, остало је још много недоумица у правној регулативи и практичној примени.*

**Кључне речи:** *избеглица, декларација, конвенција, држављанство, имовина, стиамбено право.*

1. Велики пораст броја избеглица у свету после Другог светског рата утицао је да се правно регулисање положаја избеглица изврши најпре на међународном плану, а затим и у оквиру националних законодавстава појединих земаља. Узроци повећања броја избеглица су различити: грађански ратови, оружани сукоби, прогони на расној, националној или верској основи, грубо кршење људских права, демографске и економске промене итд. У Африци су се одиграли масовни егзодуси из Бурундије, Чада, Етиопије, Еритреје, Либерије, Мауританије, Мозамбика, Сенегала, Сомалије, Судана, Уганде и Јужне Африке. У Азији је пет милиона Авганистанаца и преко милион Индокинеза побегло у суседне земље, док је триста хиљада Камбоџанаца живело дуж тајванско-камбо-

<sup>1</sup> ванредна професорка Правног факултета у Нишу

цанске границе. Много је људи побегло из Шри Ланке и Либана. Ирачко-ирански рат, који је трајао осам година, узрок је великог броја избеглица из ових земаља. У Европи су се масовни егзодуси дешавали из Бугарске (око 320.000 Бугара турског етничког порекла прешло је турску границу непосредно после уласка Курда у Турску из Ирака), Пољске, Румуније и СССР-а. Према постојећим подацима 1983. г. 70.000, 1986. 200.000 а 1988. 240.000 људи из Азије, са Блиског Истока, Африке и других земаља у развоју долази у Европу тражећи азил. Данас у свету има око 15 милиона избеглица. Половина од 15 милиона светских избеглица су деца, четвртина су жене, много је и старих особа.<sup>2</sup>

Рат на просторима СФРЈ и разбијање до тада јединствене државе представљају основне разлоге покретање великог таласа избеглиштва почев од 1990. Високи комесеријат УН за избеглице (УНХЦР) објавио је 1995. г. да се од 15 милиона избеглица у свету, око 2,5 милиона налази на просторима претходне Југославије. Међутим, упркос бројним пописима избеглица, евиденцијама, студијама и истраживањима, још увек није познат тачан број избеглих, прогнаних и раселјених лица која су се привремено или стално за протеклих седам година настанили на територији СР Југославије. Први талас избеглица дошао је у Србију и Црну Гору из других југословенских република пре њиховог званичног одвајања 1990. г. То су били студенти, војна лица са породицама и други који су имали могућности да себи обезбеде смештај. На основу држављанства СФРЈ, које је тада још увек постојало, ова лица су успела да добију личне карте и легализују статус грађана СР Југославије. Овај први избеглички талас обухвата и долазак источнославонских Срба од марта 1991., као и становника српске националности из већих градова Хрватске и Словеније после усвајања Декларације о независности Словеније и Хрватске јуна 1991.

Друга миграција избеглица починје у новембру 1991. г. када у Србију долази становништво из Западне Славоније протерано углавном из сеоских населја у општинама Пакрац, Дарувар, Грубишино Поље, Подравска Слатина, Вировитица, Ораховица, Славонска Пожега, Нова Градишка.

Масовнија избегличка кретања настају од априла 1992. када је почео рат у Босни и Херцеговини и настављају се после хрватске војне акције "Бљесак" на Западни део Славоније у мају 1995.

---

<sup>2</sup> *Избеглице и лица која траже азил, Југословенски Црвени Крст и Институт за социјалну политику, Лига друштвава Црвеног крста и Црвеног полумесеца Женева, Београд, 1993, с. 6.*



Услед прогона Срба из Крајине у августу 1995., после хрватске војне акције "Олуја", у Србију је за неколико дана стигло око 250.000 Срба из Далмације, Лике, Кордуна и Баније. Овај последњи талас избеглица разликује се од претходних не само по великом броју људи који је изненада и непредвиђено напустио своје пребивалиште, већ и по њиховом потпуном осиромашењу. Бежећи од ратне опасности Срби из Крајине су понели само најнужније ствари које су стале у аутомобили или трактор а многи нису ништа понели од имовине. Њихово путовање до Србије трајало је више дана, било је пуно траума, неизвесности и несигурности у погледу прихватања, смештаја, пружања најосновније хуманитарне и медицинске помоћи. Осим тога, Крајишници нису добили статус "избеглица" већ "прогнаника", што је, поред осталог, значило да нису имали право на личне документе и право на рад. Влада Републике Србије 8.11.1995. донела посебну Уредбу о начину збрињавања прогнаних лица да би се нагласила разлика у начину и околностима под којима су ова лица дошла у СР Југославију у односу на остале избеглице, али су статусно изједначене категорије "избеглица" и "прогнаника".

Попис избеглица у СР Југославији, који је трајао од 16.4. до 30.5.1996., заједно су спровели Високи Комесеријат УН за избеглице и Републички Комесеријат Србије и Црне Горе. Попис ратом угрожених лица обухватио је 617.700 лица, од којих 537.937 према међународном праву и одредбама Закона о избеглицама имају статус избеглице или прогнаног лица и 79.700 лица која су због рата избегла у Србију, а према међународном праву немају статус избеглице или прогнаног лица. Од 537.937 избеглица на подручју Републике Србије 232.944 их је дошло из Босне и Херцеговине, од тога из Републике Српске 47.909. Из Републике Хрватске дошло је укупно 290.667 лица. Статус прогнаника, лица која су са овог подручја дошла после 5.8.1995. има 189.000 лица. Највише избеглица и прогнаних лица остао је у Војводини 229.811 или 42,7%, у Београду 140.662 или 26,1%, у средишњој Србији без Београда 148.367 или 27,6% и на Косову и Метохији 19.097 или 3,6% од укупног броја избеглих и прогнаних лица.<sup>3</sup>

2. Основни извори међународног права о положају и статусу избеглица су међународни документи: Универзална Деклара-

---

<sup>3</sup> Travar, J.: *Актуелна питања остваривања и заштите права избеглица, Правна заштита избеглица, Swiss Disaster Relief Unit, Удружење правника Србије, Београд, 1977., с. 105, 106.*

ција о људским правима (1948), Конвенција о статусу избеглица (1951) и Протокол о статусу избеглица (1967).

Декларација о људским правима садржи корпус основних основних људских права (право на живот, слободу мисли, савести, вероисповести, личну сигурност), забрањује сваки облик тортуре, окрутан или понижавајући третман или кажњавање, унижавање личности пред законом. У Декларацији се наводе политичка, грађанска, економска, социјална и културна права, али и права везана за избеглице. Прописано је да свако има право на слободу кретања и боравишта унутар граница сваке државе, право да напусти територију било које земље укључујући и сопствену и да се врати у своју земљу, као и право да у другим земљама тражи и ужива азил од прогона (чл. 14). Један од узрока настанка избеглиштва свакако је непоштовање и кршење основних људских права која Декларација прописује. Због тога се рад на заштити избеглица у земљи пријема, као и остваривање услова за њихов повратак у земље које су били приморани да напусте, не може замислити без обезбеђења услова за примену и поштовање основних људских права. Високи Комесеријат УН за избеглице (УНХЦР), поред осталих задатака, треба да се стара о поштовању људских права избеглица како у земљама пријема тако и у земљама њиховог порекла после добровољне репатријације.

Конвенција о статусу избеглица донета је у Женеви 28.7.1951. Ова Конвенција је основни и најзначајнији међународно-правни документ који регулише статусна питања и права избеглица, ревидира раније међународне прописе и кодификује их у циљу проширивања међународно-правних одредби везаних за избегличка права. У Општим одредбама Конвенције дефинише се појам избеглице на тај начин што се предвиђа примена Конвенције на свако лице *"које се услед догађаја насталих пре 1.1.1951. г. и бојећи се да ће бити прогоњено због своје расе, своје вере, своје националности, своје припадности некој социјалној групи или својих политичких мишљења, нађе изван земље чије држављанство оно има и које не жели или, због тог страха, неће да тражи заштиту те земље, или које, ако нема држављанства а налази се изван земље у којој је имало своје место боравка услед таквих догађаја, не може или, због страха, не жели да се у њу врати"*. Конвенција даље регулише правни положај избеглица (лични статус, покретна и непокретна имовина, интелектуална и индустријска својина, права удруживања, право пријављивања пред судом), лукративна запослења (плаћене професије, неплаћене професије, слободне професије), благостање (рационарање, стан, опште образовање, јавна

помоћ, радно законодавство и социјално осигурање), административне мере (административна помоћ, слобода кретања, исправе о идентитету, путне исправе, фискалне обавезе, трансфер имовине, избеглице које бесправно бораве у земљи пријема, протеривање, забрана протеривања и одбијања, натурализација). У Конвенцији је утврђена обавеза држава потписница да пружи заштиту избеглицима које се налазе на њиховој територији. У Завршном акту Конференције опуномоћеника УН о статусу избеглих лица и лица без држављанства (апатрида) којим се ратификује Конвенција о статусу избеглица, препоручено је владама да предузму мере које су потребне да се заштити породица избеглица и нарочито: 1. да се осигура одржавање јединства породице избеглице, нарочито у случају кад глава породице испуњава услове који се захтевају за његов пријем у неку земљу, 2. да се обезбеди заштита малолетних избеглица, нарочито усамљене деце и девојака посебно у погледу старатељства и усвајања.

Конвенција о статусу избеглица, према дефиницији лица које се сматра избеглицом, ограничила је своју примену само на она лица која су постала избеглице услед догађаја пре првог јануара 1951. г. Међутим, како је и после тог датума долазило до избеглиштва неопходно је било изједначити положај ранијих и нових избеглица. Због тога је 31.1.1967. у Њујорку усвојен Протокол о статусу избеглица који нема временска ограничења.

Поред опште обавезе коју има сваки избеглица да се повињује законима и прописима земље пријема, као и мерама за одржавање јавног реда, према Конвенцији о статусу избеглица и Протоколу као основна права избеглица установљена су:

- право да не буде враћен у земљу порекла (Забрана протеривања и одбијања - чл. 33 Конвенције),
- право на путну исправу и друга права прописана међународним правом (чл. 5 и 28 Конвенције),
- право на тренутну помоћ или мере заштите уколико је то неопходно (чл. 20,21,22,23,24 Конвенције),
- право на слободу кретања и избор места боравка (чл. 26 Конвенције),
- помоћ у налажењу трајнијег решења (добровољна репатријација или локална интеграција, односно пресељење у трећу земљу).

Особе које су приморане да напусте своју земљу услед међународног или грађанског ратног сукоба заштићене су Женевском конвенцијом из 1949. г. и Протоколом из 1977. г. У ситуацији стране војне интервенције и окупације целе или једног дела др-

жаве признавање статуса избеглице везује се за могућност да лице које тражи статус избеглице може да образложи "оправдан страх да ће бити прогоњено" на окупираној територији из разлога које Конвенција наводи и да притом није у могућности да се стави под заштиту своје влада ако таква заштита може бити ефикасна.

3. У правној пракси СР Југославије обезбеђен је континуитет у примени међународних уговора које је прихватила СФРЈ. То значи да су у законске прописе, уредбе и друге подзаконске акте о правима, збрињавању и заштити избеглица уграђени принципи и стандарди о статусу избеглица садржани о Конвенцији о статусу избеглица из 1951. и Протоколу о статусу избеглица из 1957. г., које је СФРЈ ратификовала Посебном Уредбом о ратификацији Конвенције о статусу избеглица из 1951. и Завршним актом Конференције опуномоћеника Уједињених нација о статусу избеглица из 1959. г.

Одлазак у избеглиштво доводи до прекида континуитета у остваривању права и извршавању обавеза, напушта се радни однос, оставља се непокретна и покретна имовина, престаје коришћења права стечених радом у држави порекла и док трају узроци избеглиштва ретко долази до рестаурације изгубљених права. Процес обесправљивања избеглица започео одласком у избеглиштво даље се наставља током избеглиштва, да би на крају избеглиштва, које се завршава било њиховим повратком у земљу порекла (репатријација и реинтеграција) или интеграцијом у земљу прихвата, дошло само до делимичног обештећења и враћања изгубљених права. С обзиром ове на фактичке и правне последице одласка у избеглиштво, веома је значајно како је регулисан правни положај избеглица у земљи пријема. Када су почев од 1990. г. избеглице почеле да долазе на територију Србије и Црне Горе нису постојали законски и подзаконски прописи о њиховим правима и обавезама. Закон о избеглицама Републике Србије, донет априла 1992. (објављен у "Службеном гласнику РС бр. 18/92), регулисао је правни положај и заштиту избеглица у Србији предвиђајући да су избеглице "Срби и грађани других националности који су услед притиска хрватске власти или власти у другим републикама, претње геноцидом, као и прогона и дискриминација због њихове верске и националне припадности или политичких уверења, били принуђени да напусте своја пребивалишта у тим републикама и избегну на територију Републике Србије" (чл. 1 Закона). Овим лицима се, како Закон даље прописује, обезбеђује збрињавање ради задовољавања њихових основних животних потреба и омогућавања социјалне сигурности. Збрињавање обухвата организовани

прихват, привремени смештај, помоћ у исхрани, одговарајућу здравствену заштиту и материјалну и другу помоћ. Према чл. 4 Закона Република Србија обезбеђује колективну заштиту личних, имовинских и других права и слобода избеглица и обезбеђује им међународну правну заштиту на начин који је утврђен за њене грађане.

Одредбама Закона о избеглицама одређена је надлежност Комесеријата за избеглице (чл. 5 - 8), начин обезбеђивања средстава за збрињавање избеглица (чл. 9, 10), начин евидентирања података о идентификовању избеглице, чланова његове породице, имовине и њеног стања, података о пребивалишту, као и других података од значаја за остваривање права утврђених законом (чл. 11), издавање избегличких легитимација (чл. 14, 15), умањивање или престанак материјалне или друге помоћи у збрињавању (чл. 16), престанак права на збрињавање и других права утврђених законом (чл. 17, 18).

Социјални положај избеглица приближно је изједначен са положајем грађана Републике Србије признавањем права на запошљавање и школовање и утврђивањем војне и радне обавезе под истим условима који важе за грађане Републике Србије (чл. 2). Закон такође предвиђа да избеглици престаје право на збрињавање кад се запосли на неодређено време (чл. 17 ст. 1 тач. 2), а уколико се избеглици обезбеди привремено запослење може се умањити материјална или друга помоћ у збрињавању до истека рока у коме је био запослен, односно до истека времена за које му је било обезбеђено запослење (чл. 16 ст. 1 тач. 1).<sup>4</sup>

Непосредно после усвајања Закона о избеглицама, Влада Републике Србије усвојила је Уредбу о збрињавању избеглица Републике Србије (објављена у Службеном гласнику Републике

---

<sup>4</sup> *Треба скренути пажњу да је практична примена одредбе чл. 17 Закона о избеглицама (услови за престанак права на збрињавање) изазвала велику недоумицу оних лица према којима је донето решење о престанку права на привремени смештај. Најиме, почев од фебруара 1998. г. па надаље Комесеријат за избеглице Републике Србије донео је велики број решења о престанку права на збрињавање у колективном смештају. После доношења ових решења уследио је велики број жалби. Подносиоци жалби сматрају да у њиховом случају нису испуњени услови из чл. 17 поменутог Закона. Комесеријат за избеглице РС јасно је истакао да право боравка у колективним цевтрима неће изгубити само: лица на редовном школовању, лица до 18 година, лица изнад 60 година ако им је просек примања мањи од просека примања запослених у Србији, трајно хендикецирана лица и њихови пратиоци, лица на болничком третману, труднице и мајке са децом до три године старости.*

Србије бр. 20/92, 70/93, 105/93 и 8/94). Уредбом се уређује начин и обим пружања помоћи у збрињавању избеглица које обављају Комесеријат за избеглице, други државни органи и посебне организације, органи општина, града Београда и других аутономних покрајина, Црвени Крст, хуманитарне, верске и друге организације и грађани у складу са законом (чл. 1 Уредбе). Даље одредбе Уредбе односе се на одређивање начина пружања помоћи у збрињавању избеглица и навођење видова збрињавања избеглица. Као видови збрињавања избеглица наведени су: смештај и материјална помоћ, здравствена заштита и помоћ у образовању. За избеглице су обезбеђени поједини видови социјалне заштите на тај начин што Уредба предвиђа могућност смештаја старих избеглица у установе социјалне заштите на предлог центара за социјални рад, као и могућност повремениг пружања материјалне помоћи избеглицама у храни, одећи, обући и средствима за личну хигијену, а за неопходне потребе и у новцу или у новчаним боновима (чл. 7 и 8). Према чл. 6 Уредбе смештај са исхраном може се обезбедити избеглицама код родбине, пријатеља, других грађана у домаћинствима или објектима у својини грађана, а, уколико то није могуће, по налогу Комесеријата обезбеђује се смештај са исхраном у објектима колективног смештаја (одмаралиште, опоравилиште, камп, хотел и сл.).

Уколико су услови за збрињавање избеглица посебно неповољни (смештај у породице слабог материјалног стања, смештај ван породице и сл.) постоји могућност обезбеђивања додатне помоћи избеглицама такође је предвиђена Уредбом у чл. 9 ст. 3. Посебан вид помоћи одређен Уредбом представља додатна новчана помоћ избеглицама мајкама са децом до једне године старости. Висина новчане помоћи у месечном износу према чл. 10 Уредбе износила је 15% од *просечне* зараде по запосленом у Републици за претходни месец. Изменама Уредбе из септембра 1993. г. утврђено је да за време примене економских санкција новчана помоћ износи 15% од *минималне* зараде за месец за који се врши исплата, док измене Уредбе из децембра 1993. повећавају тај износ на 25%.

Здравствена заштита избеглица детаљно је регулисана чл. 12 Уредбе. Као начини остваривања здравствене заштите наведени су: а) примена превентивних мера и акција, укључујући мере хигијенско епидемиолошке заштите, б) пружање хитне медицинске помоћи у здравственој установи, стану или другом објекту смештаја, в) потпуна здравствена заштита жена за време трудноће и порођаја, г) лекарски прегледи и друге услуге у дому здравља укључујући и стоматолошку здравствену заштиту и рехабилитацију, д) специјалистички лекарски прегледи и друге специјалистичке

услуге по упућу лекара дома здравља, б) лекови, који су као неопходни утврђени листом лекова коју доноси републичка организација за здравствено осигурање, санитарски и потрошни материјал за примену лекова, е) превенција и лечење болести уста и зуба, ж) болничко лечење када је неопходно или ургентно, и) прегледи и друге услуге у заводима за заштиту здравља, з) специјалистичка рехабилитација у заводима за рехабилитацију и ортопедске и протетске справе и помагала деце и омладине до 18 године живота и студената до 26 година живота или других лица после прележаних тешких оболења, повреда или рањавања у складу са актом којим Влада утврђује обим, садржај и начин спровођења здравствене заштите.

Према одредбама чл. 16-19 Уредбе помоћ у образовању се пружа деци избеглицама, ученицима и студентима. Помоћ се састоји у обезбеђивању боравка у предшколској установи за децу избеглице са сметњама у развоју, уколико се у тим установама организује такав рад, пружању стручне помоћи ученицима и студентима у припремању квалификационих, допунских и других испита, пружање финансијске помоћи избеглицама ученицима и студентима на редовном школовању за исхрану и смештај у ученичком односно студентском дому, набавку уџбеника, школског прибора и других наставних средстава и за трошкове превоза до школе односно факултета.

Општег карактера је још један пропис Владе Републике Србије који се односи на већи део избегличке популације. То је Уредба о здравственој заштити жена, деце, школске деце и студената донета децембра 1995. Саставни део Уредбе је Програм који се такође односи на исту избегличку популацију.

Влада Црне Горе је јула 1992. донела Уредбу о збрињавању расељених лица која се односи на "расељена лица, којима се сматрају држављани бивших југословенских република и друга лица која су, због прогона на националној, верској или политичкој основи, морала да напусте своје пребивалиште и избегну у Републику Црну Гору". Уредбом се уређују питања привременог прихвата, збрињавања, заштите, евидентирања расељених лица и решавање њиховог статуса.

Наведеним прописима установљене су и обавезе избеглица:

- да дају тачне податке приликом подношења пријаве за стицање својства избеглице или приликом остваривања појединих права,
- да пријаве сваку промену која је од утицаја на својство избеглице, укључујући и промену боравишта,

- извршавање одређене радне обавезе, војне обавезе или друге прописане обавезе под условима предвиђеним за грађане Републике Србије и Црне Горе,

- прихватање повратка у место пребивалишта када се за то стекну објективни услови,

- прихватање понуђеног смештаја или размештаја и стално настањивање у месту у коме су им обезбеђени услови за живот.

Уколико избеглице прекрше неку од ових обавеза губе избеглички статус. У том случају престаје обавеза Републике Србије за њиховим збрињавањем. Ова обавеза престаје и у следећим случајевима: повратком избеглица на подручје које су напустиле, обезбеђивањем сталног смештаја у другом месту, запошљавањем на неодређено време, стицањем у својину непокретне имовине која може обезбедити трајни смештај, оснивањем предузећа или радње чиме избеглица обезбеђује трајну социјалну сигурност.

4. Поред националних прописа којима се регулише правни положај избеглица, значајно је поменути међународне и међудржавне политичко-правне документе донете ради примене у појединим регионима: Дејтонски споразум о избеглицама и расељеним лицима, Ердутски споразум, Резолуцију Савета безбедности УН 1037 и 1120, Споразум о нормализацији односа између Републике Хрватске и Савезне Републике Југославије, Председничко саопштење Савета безбедности УН, Закључке Лондонске конференције. Сем тога, постоје и прописи земаља из којих су избеглице дошле и који су од значаја за избеглице у СР Југославији. Ради се о прописима којима се регулишу права која треба да остваре у државама из којих су дошли, на пример, право на пензију и друга права по основу рада, право на повратак у свој стан, регулисање својине на имовини која је остала у тим државама, право на накнаду штете за уништену имовину или на праведну цену за непокретности.

Дејтонски споразум о избеглицама и расељеним лицима предвиђа да све избеглице и расељена лица имају право да се слободно врате својим домовима уз повраћај имовине које су лишени за време непријатељстава од 1991. и накнаду за ону имовину која им не може бити враћена. Параграф 6 члана II Устава Босне и Херцеговине, као дела Дејтонског споразума, утврђује да се права и слободе одредјени Европском конвенцијом за заштиту људских права и фундаменталних слобода и њеним протоколима директно примењују у БиХ и имају приоритет над другим законима.

Ердутски споразум, који су 12.11.1995. потписали представник Републике Хрватске, Српске преговарачке групе и сведоци у име УН, за подручје Источне Славоније, Барање и Западног Сре-



ма, садржи следеће ставове: сва лица имају право на слободан повратак у своја места пребивалишта и живот у условима безбедности, право на враћање имовине која им је несправно одузета или коју су морали да напусте, праведну накнаду за имовину која не може да им буде враћена, као и право на помоћ код обнове оштећене имовине која ће бити једнако доступна свим лицима без обзира на етничку припадност.

Резолуција Савета безбедности УН 1037 о операцији УНТАЕС у Источној Славонији одређује у тачки 10/(б) да ће УНТАЕС, у сарадњи са УНХЦР а у оквиру војне компоненте свог мандата, надзирати добровољан и сигуран повратак избеглица и расељених особа својим домовима.

Резолуција 1120 Савета безбедности УН о УНТАЕС подручју позива Владу Хрватске да покрене јавни програм националног помирења у складу са напорима међународне заједнице на поштовању људских права, посебно права мањина у Хрватској.

Августа 1996. закључен је споразум о нормализацији односа између Републике Хрватске и Савезна Републике Југославије. У чл. 7 Споразума предвиђено је следеће:

- уговорне стране осигураће услове за слободан и сигуран повратак избеглица и прогнаника у њихова пребивалишта или друга места која слободно изаберу. Уговорне стране осигураће тим лицима враћање у посед њихове имовине, односно правичну накнаду;
- уговорне стране осигураће потпуну сигурност избеглицама и прогнаницима који се врате. Уговорне стране помоћи ће овим лицима у обезбеђивању неопходних услова за нормалан и сигуран живот;

- уговорне стране прогласиће општу амнестију за сва дела почињена у вези са оружаним сукобима, осим за најтеже повреде хуманитарног права које имају карактер ратних злочина;

- уговорне стране подстицаће доследно и целовито спровођење Ердутског споразума о Хрватском Подунављу;

- свака уговорна страна јамчи једнаку правну заштиту имовине физичких и правних лица која имају држављанство друге уговорне стране као ону коју имају њени држављани односно њена правна лица;

Истим Споразумом утврђен је рок од шест месеци за склапање споразума уговорних страна о накнади за сву уништену, оштећену или несталу имовину.

Крајем септембра 1997. између Влада Републике Хрватске и СР Југославије закључени су: уговор о правној помоћи у грађанским и кривичним стварима, уговор о пограничном промету, уго-

вор о међународном друмском превозу, уговор о одређивању граничних прелаза, уговор о регулисању граничног железничког промета и уговор о социјалном осигурању.<sup>5</sup>

Савет безбедности УН објавио је фебруара 1997. Председничко саопштење у коме се поново наглашава важност испуњења права свих грађана у Регији и њихов исти третман, као и право свих избеглица и расељених лица да се врате у своја места или да слободно изаберу где желе да живе.

У Закључцима Лондонске Конференције за имплементацију мира у БИХ потврђено је да је један од главних захтева Мировног споразума стварање и одржавање погодних услова за скори, сигуран и организован повратак избеглица и расељених лица у њихове домове или у друга места која изаберу. Подржано је оснивање Коалиције за повратак и дата је подршка Комисији за имовинске захтева расељених лица и избеглица а власти у БИХ су позване да укину контрадикторне законе и донесу нове законе о имовини у складу са Мировним споразумом. С тим у вези 3.2.1998. одржана је Конференција о повратку у Сарајево и донета је Сарајевска декларација, која регулише поред општих питања, правна питања, статусна питања, питања образовања, питања запослења, јавни ред и питања безбедности, повратак у посебним случајевима и саму примену Декларације. Одговорна за спровођење декларације је Сарајевска комисија за повратак.<sup>6</sup>

5. Најзначајније области правног регулисања положаја избеглица су: стицање држављанства земље пријема (право на држављанство), признавање имовинских права, укључујући и стамбено право у државама порекла избеглица, право на рад и права по основу рада.

---

<sup>5</sup> Уговор о правној помоћи практично се примењује за тражење докумената, његовом применом омогућено је признање овере докумената извршене у Југославији и опуномоћење лица за пружање правне помоћи у Хрватској. За разлику од овог уговора Уговор о социјалном осигурању није још ступио на снагу. Скупштина СРЈ је уговор ратификовала, али није окончан поступак ратификације у Сабору РХ. Иако ће уговор званично ступити на снагу првог дана после истека месеца у коме су размењене ратификационе исправе, неке одредбе се неће моћи реализовати све док се не успостави платни промет између две државе.

<sup>6</sup> Овим документом регулисан је повратак избеглица у Босну. Међутим, када се ради о повратку избеглица у Хрватску, услови су сасвим другачији. Тражи се гаранција неког лица за долазак и гаранција се подноси УНХЦР-у који одлучује на основу стања имовине и гаранције да ли ће одобрити повратак.

а) Држављанство је неопходан услов за коришћење великог броја политичких, економских и социјалних права. Због тога се држављанство често дефинише као "право да се има право".<sup>7</sup> Држављанство је посебно значајно за стицање и престанак статуса избеглице јер су услови за стицање статуса избеглица дефинисани у Конвенцији о статусу избеглица у односу на земљу држављанства лица које је ту земљу морало да напусти због разлога наведених у Конвенцији. Заштиту избеглица преузима држава пријема у коју су избеглице дошле и органи међународне заједнице. Према Конвенцији о статусу избеглица (1951) држављанство је један од разлога за престанак статуса избеглице, односно за престанак примене Конвенције у следећим случајевима:

- ако је избегло лице добровољно поново тражило заштиту земље чије држављанство оно има,

- ако је, пошто је изгубило држављанство те земље, поново својом вољом стекне држављанство те државе,

- ако је стекло ново држављанство и ужива заштиту земље чије држављанство стекло,

- ако се добровољно вратило да би се настанило у земљи коју је напустило или изван које је живело из страха да ће бити прогоњено,

- ако, пошто су околности услед којих је оно било признато за избеглицу престале да постоје, оно не може и даље да одбија да тражи заштиту земље чије држављанство има.

Посебан разлог за престанак статуса избеглице предвиђен у Конвенцији постоји у случају када су избеглом лицу, од стране надлежног органа земље у коју је избегло, призната одређена права или дужности које проистичу из држављанства те земље (бирачко право, право поседовања некретнина уколико је то право резервисано искључиво за домаће држављане, извршавање војних дужности и др.).

Када су у Југославију почеле да стижу избеглице са простора Хрватске и Босне и Херцеговине, сматрало се да они имају држављанство СФРЈ, да нису избеглице у међународно-правном смислу и да су само привремено напустили пребивалиште. Питање држављанства се поставило када је дошло до међународног признања одвојених република. Од 1991. поједине републике су почеле са доношењем Закона о држављанству: Закон о држављанству Републике Словеније - објављен 25. јуна 1991, Закон о хрватском држа-

---

<sup>7</sup> Балетић, М.: *Право на држављанство и избеглице, Правна заштита избеглица*, с. 91.

вљанству - објављен 25.9.1991, Закон о држављанству републике Македоније - ступио на снагу 10.11.1992, Закон о држављанству српском - ступио на снагу 16.12.1992, допуњен у другој половини 1996., Закон о југословенском држављанству - објављен 19.7.1996. и Закон о држављанству Босне и Херцеговине - пречишћен текст утврђен 11.9.1996. г.

Закон о југословенском држављанству предвиђа да се југословенско држављанство стиче: пореклом, рођењем на територији Југославије, пријемом и по међународним уговорима (чл. 2). За регулисање држављанства избеглица на територији Југославије значајна је могућност двојног држављанства и прихватање у југословенско држављанство. Законом је предвиђена могућност стицања држављанства по међународним уговорима којима се може установити двојно држављанство под условом узајамности (чл. 18 ст. 2).

По основу прихватања у југословенско држављанство (чл. 47) југословенско држављанство може да стекне сваки држављанин СФРЈ који због своје националне, верске или политичке припадности или залагања за поштовање људских права и слобода избегне на територију Југославије и који савезном органу надлежном за унутрашње послове поднесе захтев за прихватање у југословенско држављанство, а нема друго држављанство или се другог држављанства одрекао. Уз захтев за прихватање у југословенско држављанство подносилац захтева прилаже изјаву да нема друго држављанство или да се одрекао другог држављанства, коју лично потписује. Постоји још један начин стицања југословенског држављанства који се примењује на држављане СФРЈ који су имали држављанство било које друге републике СФРЈ (не Србије или Црне Горе) и који су на дан проглашења Устава СР Југославије 27.4.1992. имали пребивалиште на територији Југославије, децу тих држављана рођену после тог датума, као и држављане друге републике који су прихватили без обзира на то када су се стално настанили на територији СР Југославије, превођење у професионалне официре и професионалне подофицире, односно цивилна лица на служби у Војсци Југославије, као и чланове њихове уже породице (брачни друг и деца), а немају друго држављанство (чл. 47).

Примена наведених одредби Закона о држављанству наилази на низ тешкоћа. Пре свега, законодавац тражи од подносиоца захтева да се одрекао другог држављанства, али му не гарантује да ће бити прихваћен у југословенско држављанство. О испуњености услова за прихватање у југословенско држављанство одлучује савезни и републички орган надлежан за унутрашње послове ценећи притом оправданост разлога у поднетом захтеву и водећи рачуна о

интересима сигурности, одбране и међународног положаја Југославије. То значи да орган управе има дискреционо право да одлучи и може прихватити или одбити захтев. Уколико одбије захтев а лице се већ одрекло свог ранијег држављанства, остаје лице без држављанства. Значи, за избеглице је велики ризик подношења оваквог захтева. Осим тога, уколико је избеглица хрватски држављанин, по хрватским прописима он не испуњава услове за одрицање од тог држављанства нити може уз захтев за одрицање приложити потврду о пребивалишту у СРЈ (такве се потврде не издају избеглицама) и доказ о страном (југословенском) држављанству. С друге стране, одрицањем од хрватског држављанства не могу се остварити одређена права: продаја или други облик располагања земљиштем, кућама или другом непокретном имовином која је у Хрватској; добијање хрватске пензије; добијање накнаде за имовину и добијање помоћи за обнову. Одрицањем хрватског држављанства те особе постају странци чиме се знатно отежава и њихов повратак.

б) Право на уживање имовине једно је од универзалних права заштићено уставом као највишим унутрашњим правним актом, али и међународним прописима. Одредбом чл. 17 Декларације о људским правима предвиђено је да свако има право да поседује имовину сам и у заједници са другим и нико не сме бити самовољно лишен своје имовине. Међутим, законске одредбе о признању имовинског права и станарког права избеглицама у државама њиховог порекла углавном су дискриминаторне и обесправљујуће.

У Хрватској је почев од маја 1991. законима и уредбама било ограничавано и одузимао право својине физичким и правним лицима која су избегла из Хрватске или су држављани СРЈ. Станови, чији су власници били српске националности, додељивани су другим корисницима. Законом о привременом преузимању и управљању одређеном имовином, који је ступио на снагу 27.9.1995. стављена је под привремену управу Републике Хрватске, између осталог, имовина која се налази на територији Републике Хрватске а у власништву је особа које су напустиле Републику Хрватску после 17.8.1990. и налазе се на територији СР Југославије, као и имовина чуији су власници држављани СР Југославије а ту имовину лично не користе. Уставни суд републике Хрватске својом Одлуком од 25.9.1997. укинуо је одредбу чл. 8 Закона о привременом преузимању и управљању одређеном имовином којом одредбом се власнику забрањивало располагање својом имовином, затим одредбу чл. 9 ст. 2, којом се право на посед и коришћење привремено заузете имовине због враћања власнику не може оду-

зети док се тој особи не осигура други одговарајући смештај, као и одредбу чл. 11 ст. 1 и 4, која предвиђа да ће се питање враћања у посед и коришћења имовине уредити споразумом о нормализацији односа између РХ и СРЈ. Оцењено је да су остале законске одредбе у складу са Уставом и оне су остале на снази. Међутим, наведена промена законског текста ништа практично не доноси. Иако постоји могућност да се наведена имовина прода, замени, да у закуп и сл., значи да се њом располаже, то могу да учине само држављани Републике Хрватске. Према томе, још увек не постоје законске гаранције о враћању својине и државине избеглицама које би се вратиле у земљу порекла. Слично је и са становима на којима је постојало стамбено право ранијих корисника. Према Закону о давању у најам станова, који је ступио на снагу 27.9.1995., одузето је станарско право на становима у друштвеном власништву избеглим и прогнаним Србима "на раније окупираном а сада ослобођеном територију Републике Хрватске". Станарско право је престало по сили закона ако је носилац станарског права стан напустио и не користи га дуже од 90 дана од дана ступања на снагу овог закона. Даље, Закон предвиђа да, ако су у стану остали чланови породичног домаћинства носиоца станарског права, Министарство развјатка и обнове ће одлучити да ли ће њима дати у закуп тај или неки други одговарајући стан. Те станове Министарство развјатка и обнове даје у закуп првенствено лицима хрватске националности, уз обавезу тих особа да најмање три године проведу на раду на тој територији.

Сасвим је јасно да су наведени правни прописи у супротности не само са одредбама Резолуције бр. 1120 Већа сигурности УН, којом се потврђује право свих избеглица и прогнаних лица која потичу из Републике Хрватске да се врате у своје домове, већ представљају такву регулативу која онемогућава власнике имовине српске националности и њихове законске наследнике да својом имовином располажу или да се врате у посед те имовине.

У Федерацији БИХ стамбени односи су уређени Законом о стамбеним односима, Законом о напуштеним становима, Законом о откупу станова на којима постоји станарско право и Законом о привремено напуштеним некретнинама у својини грађана<sup>8</sup>, док је анексима IV, VI, VII Дејтонског мировног споразума утврђен систем заштите права на својину. Најочигледније кршење права грађана у области становања настало је доношењем Закона о напу-

---

<sup>8</sup> Бубало, Р.: *Имовинско-правни проблеми избеглица и заштита њихових имовинских права, Правна заштита избеглица, с. 125.*

штеним становима. Овај Закон објављен је у "Службеном гласнику РБиХ" бр. 6/92, а његове измене и допуне у бр. 8/92, 16/92, 13/94, 9/95 и 33/95. Према одредбама овог закона стан се сматра напуштеним и носиоцу станарског права привремено престаје право коришћења на стану кога користи ако је стан са члановима породичног домаћинства који заједно трајно живе и станују, напустио и привремено престао да га користи после 30.4.1991. г. Напуштеним станом се сматра и стан у коме је пронађено оружје или муниција за које се не може у складу са законом добити одговарајуће одобрење, као и стан из којег је дејствовано на незаконит начин. Закон даље предвиђа да ће надлежни орган по службеној дужности или у року од седам дана од предлога донети решење о томе да ли се стан сматра напуштеним. Стан за који је утврђено да је напуштен може се доделити на привремено коришћење "активном учеснику у борби против агресора на републику и лицу које је због дејства непосредне ратне опасности остало без стана".

На основу Закона о напуштеним становима донета је Уредба са законском снагом о напуштеним становима којом је предвиђено да ће се сматрати да је носилац станарског права на стану у БиХ трајно напустио стан ако у року од седам дана (уколико се расељено лице налази на територији БиХ, односно 15 дана (уколико је избеглица и налази се ван територије БиХ) по престанку непосредне ратне опасности (а то је 22.12.1995.) не отпочне поново да користи стан. Значи, све избеглице и расељена лица која нису поново отпочела коришћење стана изгубила су станарско право на становима које нису откупили и ова чињеница се утврђује решењем општинског органа управе надлежном за стамбене послове.

Наведене одредбе Закона о напуштеним становима и Уредбе не само да су дискриминаторске, већ су и у супротности са Дејтонским мировним споразумом и Анексом 4 и 7 Устава БиХ којима је предвиђено да избеглице и расељена лица имају право на слободан повратак својим домовима и право на поврат имовине које су биле лишени током трајања непријатељстава од 1991. Због тога је Уред Омбудсмана за БиХ др Грет Халлер 23.12.1997. обавестио јавност да сва лица која су лишена станарског права на основу одредби чл. 10 Уредбе са законском снагом о напуштеним становима, могу уложити жалбу омбудсману за БиХ до 30.1.1997. Жалбе су уложене и у поступку су решавања. У међувремену донета је Сарајевска декларација која, поред осталог, констатује да законни Федерације који се односе на стамбена и имовинска питања и даље онемогућавају повратак избеглица. Због тога се одређују рокови за усвајање Закона о прекиду примене Закона о привремено

напуштеној непокретној имовини у власништву грађана, Закона о прекиду примене Закона о напуштеним становима и Закона о презимању Закона о стамбеним односима.

Анексом VII Дејтонског споразума основана је Комисија за имовинске захтеве расељених лица и избеглице. Ова Комисија је надлежна за заштиту искључиво непокретне имовине. Захтевом упућеним Комисији може се тражити враћање некретнине или правична накнада уместо враћања. Комисија прима и решава све захтеве који се односе на непокретности у БиХ и то у оним случајевима када та имовина није била добровољно продата или на други начин уступљена (пренесена) од 1.4.1992. и у случајевима када подносилац захтева није у поседу те имовине. Подношење захтева није везано за рок, а непокретна имовина се пријављује Комисијама које се налазе у Мостару, Лукавици и Сарајеву.

в) У области социјалне заштите избеглица и расељених лица треба значајан је Уговор Владе Републике Хрватске и Владе СР Југославије о социјалном осигурању. Овај Уговор који је закључен прошле године још није ступио на снагу, јер не постоји обострана ратификација и успостављање платног промета. Кад Уговор ступи на снагу, грађани који су свој радни век провели на територији Хрватске, односно садашње Југославије, а не живе више на територијама где су раније радили и живели, моћи ће да остваре своја стечена права из социјалног осигурања, пре свега право на пензију. Уговор регулише будуће односе у овој материји између две државе, као и већ остварена права из социјалног осигурања која нису могла бити реализована због рата и прекида односа између Хрватске и Југославије. Уговор садржи четири одељка: опште одредбе; одредбе о правним прописима који се примењују, посебне одредбе и разне одредбе. У одељку о општим одредбама садржана је дефиниција појмова, наведени су правни прописи на које се уговор односи, особе на које се уговор примењује, једнака примена и изједначеност подручја. Посебне одредбе се односе на болест и материнство; старост, инвалидност и смрт; несрећу на послу и професионалну болест, незапосленост и давање за случај смрти. У оквиру одељка "разне одредбе", поред осталог, одређени су органи за спровођење овог уговора, пружање бесплатне правне и административне помоћи, подношење захтева.

б. Анализа правног регулисања положаја избеглица показује да постоји низ прописа на националном и међународном плану којима се регулише правни статус избеглица. Међутим, обимна правна регулатива и међународноправни акти нису сами по себи довољна гаранција да ће избегла лица имати адекватну заштиту у



земљи пријема. Многи од правних прописа донети у појединим републикама некадашње СФРЈ последњих неколико година захтевају преиспитивање и усклађивање са међународним прописима, јер не обезбедјују остваривање основних људских права и слобода. Осим тога, још увек постоји велики раскорак између онога што правни прописи предвиђају и могућности за остварење предвиђених решења (непостојање ратификације, платног промета између држава и сл.). Стога је у даљем периоду неопходна повезана и координирана акција државних органа, правних институција, невладиних, хуманитарних организација и заинтересованих појединаца за остварење права и правне заштите избеглица.

## LEGAL REGULARIZATION OF THE STATUS OF REFUGEES

The importance of a legal regularization of the status of refugees on the international level and within separate national legislatures has been pointed out in this paper. Particular attention has been given to the legal regularization of the refugees' status according to the statutory prescriptions enacted in the Federal Republic of Yugoslavia, as well as to the possibilities and difficulties in factual realization of certain rights. One of the consequences of the split-up of SFRY and the war in its territories is the massive refuge followed by a series of specific problems. The population that was living in a united state after the World War II had to abandon their residences and seek exile in the Federal Republic of Yugoslavia due to the civil war and national and ethnic reasons. The complexity of economic, social and politic conditions in the Federal Republic of Yugoslavia influenced the legal regularization of the refugees' status to a great extent. Legal regulations have solved the most vital problems concerning the status, citizenship, property, work and social welfare. Nonetheless, a lot of perplexities have still remained both in the legal regulation and in its practical enforcement.

Key words: refugee, declaration, convention, citizenship, property, right to housing.

Др Војислав Ђурђић<sup>1</sup>

## УТВРЂИВАЊЕ АФЕКТА У КРИВИЧНОМ ПОСТУПКУ

### Апстракт

У раду је најпре изложен преглед различитих гледишта о афектима у савременој психијатријској науци, која су инкорпорисана у ставове кривичноправне теорије и праксе, а потом детаљно размотрен њихов кривичноправни и кривичнопроцесни значај.

Други део рада садржи тумачење кривичноправне регулативе и утицаја афеката на кривичну одговорност, кажњавање и квалификовање појединих привилегованих кривичних дела код којих се афект јавља као елемент бића кривичног дела. На основу критичке анализе кривичноправне регулативе кривичноправне одговорности и судске праксе, аутор закључује да је неопходно претходно утврдити да ли се учинилац довео у афектно стање употребом алкохола или под утицајем дроге, јер афект не сме бити скривљен, те да ли је учинилац душевно здрава или душевно болесна особа. У оквиру излагања о афекту као елементу бића привилегованих кривичних дела убиства на мах и тешке телесне повреде на мах, аутор даје препоруке за утврђивање афеката које могу помоћи судији приликом разграничења оних кривичноправних одредби које би могле доћи у колизију.

Кривичнопроцесни аспект утврђивања афеката у кривичном поступку садржина је последњег дела овога рада, у коме су посебно интерпретирана теоријска гледишта, тешкоће и недостаци судске праксе. Разматрани су законски и теоријски захтеви чије је испуњење неопходно за адекватну поделу рада између судије и вештака-психијатра и изнети су теоријски критеријуми за разликовање чињеничних од правних питања, око чијег се рашавања споре теоретичари а спотиче суска пракса. На крају аутор даје тумачење кривичноправних реперкусија утврђених физиолошких афеката који битно утичу на могућност расуђивања и одлучивања.

**Кључне речи:** афект, врсте и интезитет афеката, урачунљивост, одмеравање казне, убиство на мах, психијатријско вештачење, делокруг рада вештака, правна и чињенична питања.

<sup>1</sup> редовни професор Правног факултета у Нишу

## I.

У кривичном праву принципи субјективне одговорности и индивидуализације казне одређују домашај и опредељују кривично-правни значај афекта код учиниоца кривичног дела. Најопштије посматрано, значај афекта видљив је кроз утицај који он има на кривичну одговорност, кажњавање и квалификацију неких привилегованих кривичних дела.

Афект је, најпре, *околност која смањује или искључује кривичну одговорност*: могуће је да у стању афекта учинилац или не буде способан да схвати значај свога дела и да управља својим поступцима или да та способност буде знатно умањена, што се кривичноправно квалификује као неурачунљивост или битно смањена урачунљивост учиниоца. Слично је дејство афекта и на *кажњавање*: поједине врсте афеката, под условом да су снажног интезитета, код прекорачења граница нужне одбране могу довести до ослобађања од казне урачунљивог учиниоца, а ако то није случај, афекти су олакшавајућа (или особито олакшавајућа) околност, од утицаја на избор врсте и висине санкције. Поред тога, афект се јавља као *елеменат бића привилегованих кривичних дела* (убиства на мах и тешке телесне повреде на мах), те је одлучујућа чињеница за правну квалификацију ових дела, па консеквентно и за евентуалну привилеговану кривичну одговорност и блаже кажњавање. Афектно стање учиниоца је у појединим случајевима без икаквог кривичноправног значаја, али никада не поопштрава кривичну одговорност.

Са становишта кривичног поступка, афектно стање учиниоца јавља се у домену утврђивања чињеничног стања, као једна од одлучних чињеница. Будући да је реч о унутрашњој, субјективној чињеници и да за њено утврђивање није довољна професионална стручност и опште образовање судије, суду је неопходна помоћ, која се реализује (судско)психијатријским вештачењем. У правној теорији, судској пракси и судској психијатрији нема већих размимотица око питања да ли је ово вештачење обавезно и када се има одредити. Несагласје је, међутим, велико у погледу оцене исказа (налаза и мишљења) вештака психијатра, поделе компетенција између судије и вештака, а нарочито о томе шта су чињенична а шта правна питања код утврђивања постојања афекта и одговарајућих кривичноправних института чији је он иманентан елеменат.

## II.

За разумевање и правилно тумачење појмова и института кривичног права (па и неких кривичних дела) који се темеље на афектном стању учиниоца потребно је одредити појам афекта. Међутим, наука кривичног права не даје своју дефиницију афекта, већ тај појам преузима из других наука, пре свега из психијатрије и психологије. И многа друга објашњења ових наука инкорпорисана су, сасвим разумљиво, у тумачења и ставове кривичноправне теорије и праксе: о дејству афекта на друге психичке функције, о подели (врстама), поремећајима и исходу афеката итд. Отуда су основна знања из ових наука, а особито из судске психијатрије, неопходна судији за правилно утврђивање постојања афекта код учиниоца и правилну правну квалификацију односних кривичноправних института. Зато ћемо, за потребе овога рада, укратко изнети и користити преовлађујућа схватања.

У психијатрији се афекти (узбуђења) дефинишу као: "душевни потреси изазвани навалом осећања компликованих представама, који наступају и пролазе најчешће нагло, већином сужавају свесност и праћени су телесним појавама".<sup>2</sup> Сличан појам даје се и у психологији: по Роту, афекти су емоционална доживљавања која се нагло јављају, имају велики интензитет и буран ток и праћена су изразитим телесним променама.<sup>3</sup> Основу сваког афекта чини једно доминантно осећање које у свесност пропушта само истобојна осећања, повезује се само са утисцима и представама истог афективног квалитета. Размишљање човека о нечему другом изван предмета афекта или је отежано или је онемогућено. Управо то дејство афекта на психичке функције даје кривичноправи значај афекту, с обзиром на регламентацију садржаја урачуњливости. Као последица *дејства афекта на стање свести* могу настати квантитативни и квалитативни поремећаји свести. Снажни афекти најчешће доводе до *сужавања обима свести*, али могу проузроковати *помућење свести и губитак свести*. Јак афект *ремети логичко мишљење*, компромитујући интелектуалне операције мисаоног процеса и њихово повезивање. Уз сужење свести и пропуштање само одређене врсте садржаја, јак афект поспешује мисли, у складу са емотивном обојеношћу, које су често јаке асоцијалне компоненте.

---

<sup>2</sup> Др Душан Јефтић, *Судска психопатологија*, изд. "Медицинска књига", Београд – Загреб, 1960, стр. 37.

<sup>3</sup> Никола Рот, *Психологија личности*, Београд, 1976, стр.

Поремећеност реалног сагледавања узрока и последица дејства јаког афекта, у ствари, представља измењену способност човека, каткад знатно, да схвати значај свога дела и, самим тим, да управља својим поступцима. *Дејство афекта на вољу и одлучивање* може бити стимулативно и дестимулативно. Јаки афекти "стимулишу она опредељења и мотиве који су емотивно обојени и утичу на *брзо доношење одлуке*, без претходне и целисходне борбе мотива и логичког одмеравања реалитета за или против".<sup>4</sup>

Свим врстама афеката не придаје се исти кривичноправни значај. Афекти се, најчешће, деле на *физиолошке* (обичне) и *патолошке*, мада је и ова класификација подвргнута оштрој критици.<sup>5</sup> Физиолошки афекти су: страх, гнев, радост и жалост, а јављају се и код нормалних и код душевно болесних лица. Патолошким афектима сматрају се она изванредна узбуђења која су патолошка или начином настанка, или својим током и испољавањем ненормалних психичких збивања, или својим патолошким последицама. Одликују се патолошким феноменима у свим или у већини психичких функција. По Јефтићу, најчешћа су патолошка афектна стања: препаст, самртни страх, паника, јарост (разјареност), очајање и радост. У патолошко афектно стање могу запасти ментално здрава и ментално болесна лица и лица заостала у душевном развоју. С обзиром на људску активност, унутрашњу и спољашњу, афекти се деле на *стеничне*, који појачавају телесну и душевну активност и *астеничне*, који те активности коче и спутавају.

Исход створеног афекта и интезитет афекта могу имати утицаја на правну квалификацију дела и на урачунљивост. Зависно од интензитета, трајање и исход створеног афекта у његовом носиоцу манифестују се у облику: интелектуалне обраде афекта, кумулирања афекта (са обичним или аксплозивним пражњењем кумулираног афекта), одлагања афекта и потискивања афекта. Према интезитету, афекти се разврставају у три категорије: слабог, средњег и јаког интезитета. Имајући у виду дејство на психичке функције, превасходно су важни афекти јаког интезитета, али су значајни и афекти средњег интезитета.

За правилно разумевање настанка и дејства афекта, у свакој конкретної ситуацији и у односу на одређену личност, ваља имати

---

<sup>4</sup> Др Божидар Крстић, *Форензички аспекти емоција*, Зборник радова Правног факултета у Нишу, 1983, стр. 85.

<sup>5</sup> Види: др Борислав Капамација, *Убивство у афекту – судскопсихијатријски присуду*, Југословенска ревија за кривично право и кримнологију, 1980, бр. 1, стр. 48–50).

на уму да су афекти тесно *узајамно повезани са особинама личности* и да су *социјализовани*, тј. друштвено условљени. Због ових двеју карактеристика афекта, исти узрок код различитих људи не производи афектно стање или афектно стање није исто, а код истог афекта његово дејство и понашање људи такође је различито. Отуда су ове карактеристике афекта од важности за утврђивање и квалификовање одговарајућих кривичноправних института и привилегованих кривичних дела.

### III.

*1. Дејство афекта на кривичну одговорност.* Полазећи од принципа субјективне одговорности и регламентације урачунљивости, може се рећи да афектно стање код учиниоца у односу на одређено кривично дело може изазвати следеће кривичноправне последице: 1) урачунљивост може бити сасвим *искључена*, 2) урачунљивост може бити *битно смањена*, 3) урачунљивост може бити *смањена* али не битно и 4) урачунљивост може остати *интактна*. Свака од ових могућности реперкутује се, на одговарајући начин, на кривичну одговорност и кажњивост. Искључена урачунљивост учиниоца, тј. његова неурачунљивост чини га кривично неодговорним за извршено дело, па самим тим неподобним за кажњавање. Таквом учиниоцу евентуално се могу изрећи мере безбедности медицинског карактера. Битно смањена урачунљивост<sup>6</sup> не искључује

---

<sup>6</sup> Будући да неке врсте афеката одређеног интензитета представљају конститутивне елементе појединих кривичноправних института, односно кривичних дела, поставља се питање кумулације, односно колизије кривичноправних норми кад ти афекти проузрокују битно смањену урачунљивост. У случају прекорачења граница нужне одбране афектна стања јаке раздражености или препасти факултативни су основ за ослобађање од казне кад су испуњени законом предвиђени услови. Међутим, при извршењу кривичног дела у прекорачењу нужне одбране јака раздраженост или препаст може довести до потпуне неурачунљивости или до битно смањене урачунљивости. Потпуна неурачунљивост, јасно је, искључује кривичну одговорност, али кад је урачунљивост учиниоца битно смањена, постоји привид да егзистирају два факултативна основа: битно смањена урачунљивост као основ за блаже кажњавање и афекти јаке раздражености или препасти као основ за ослобађање од казне. Коју кривичноправну норму тада применити? Мислимо да је ограничено ублажавање казне по основу битно смањене урачунљивости садржано у могућности неограниченог ублажавања, тј. ослобађања од казне по основу афектног стања у прекорачењу нужне одбране. Законодавац ничим не ограничава могућност

кривичну одговорност учиниоца, али је основ за ублажавање казне. Кад услед дејства афекта урачунљивост буде смањена али не битно, или остане очувана, афект се може узети као олакшавајућа или особито олакшавајућа околност, зависно од околности конкретног случаја.

С обзиром на овакву законску регулативу кривичне одговорности, психијатар у свом закључку, пошто установи и опише афектно стање, треба да да свој стручни суд о утицају афекта на психичке функције учиниоца које су иманентне за (кривично)правну категорију урачунљивости. Суд је, међутим, тај који једино може, на бази изказа вештака и других изведених доказа, да утврди постојање неурачунљивости или степена урачунљивости.

Да би афектно стање имало дејство на кривичну одговорност и кажњивост, афект не сме бити скривљен од учиниоца кривичног дела. Постојаће пуна кривична одговорност (чл. 12. ст. 3. КЗ СРЈ) ако је афектно стање проузроковано кривицом учиниоца, тј. ако се у афектно стање учинилац довео употребом алкохола, дроге или на неки други начин, без обзира што у конкретној ситуацији дејство афекта има за последицу неурачунљивост, смањену или битно смањену урачунљивост. Афектно стање је само претпоставка за блажу кривичну одговорност, те "афект не може ублажити одговорност у случајевима када је изазван мотивима или личним својствима и навикама које негативно карактеришу учиниоца очигледним испољавањем у конфликтним ситуацијама (осветољубивост и склоност к насиљу, морална и емоционална распуштеност итд.)".<sup>7</sup> Отуда, приликом утврђивања постојања афектног стања као правно релевантне чињенице, да би афект имао икакво дејство на кри-

---

*ослобађања од казне по основу прекорачења нужне одбране насталог услед јаке раздражености или препасти. Учинилац, дакле, може бити ослобођен од казне и кад је урачунљивост очувана и кад је смањена или битно смањена (због насталог афектног стања). Битно смањена урачунљивост проузрокована афектом јаке раздражености или препасти само је разлог више да се учинилац ослободи од казне за извршено кривично дело у прекорачењу нужне одбране. Зато је напред поменуто постојање два факултативна основа, како рекосмо, само привид: примењује се одредба о ослобађању од казне по основу прекорачења нужне одбране (чл. 9. ст. 3. КЗЈ), а битно смањена урачунљивост настала под дејством афектног стања у таквој ситуацији само је околност која поспешује примену те одредбе (Види: др Ј. Бутуровић, Значај афекта за кривичну одговорност, Југословенска ревија за кривично право и криминологију, 1980, бр. 1, стр. 33.).*

<sup>7</sup> Б. Сидров, *Аффеки, ево уоловно правовое и криминологическое значение*, изд. Казанскогo универзитета, 1978, с. 38.



вичну одговорност, потребно је претходно утврдити да ли је учинилац био у акутном алкохолисаном стању или под утицајем дроге. И за доказивање постојања ових чињеница суду је потребна помоћ вештака, који увек треба да се изјасни да ли је учинилац за време извршења кривичног дела био под дејством алкохола или дроге и да ли је афектно стање настало под тим дејством. Тек кад суд на основу налаза и мишљења вештака искључи могућност да се учинилац довео у афектно стање под дејством алкохола или дроге, чиме се искључује кривица учиниоца за настало афектно стање, даље вештачење афектног стања има смисла. Уколико вештак пропусти да се изјасни о утицају алкохола или дроге, па такав налаз и мишљење суд прихвати, чињенично стање било би неправилно утврђено. Зато је неизбежно питање вештаку о овим околностима у судским одлукама о одређивању вештачења

У афектно стање доспевају душевно здрава и душевно болесна лица. Стога, урачунљивост може бити искључена или битно смањена већ због самог постојања душевне болести или заосталости душевног развоја учиниоца. Основ неурачунљивости или битно смањене урачунљивости тада је то обољење, односно заосталост душевног развоја, што има, апстрактно узев, исте кривичноправне последице на кажњавање као кад је неурачунљивост или битно смањена урачунљивост проузрокована само афектним стањем. У тим случајевима, уз све друге околности кривичног догађаја, афектно стање може служити индивидуализацији казне: као околност за избор *мере* (висине) казне у оквиру општих правила о ублажавању казне кад је утврђена битно смањена урачунљивост, а као околност за избор мера безбедности кад је урачунљивост искључена. Имајући у виду речено, за правилну примену кривичноправних норми, неопходно је да психијатар најпре да своје мишљење о душевном здрављу учиниоца у време извршења дела, а потом да се изјасни о дејству афекта на психичке функције. Утврђивање дејства афекта на психичке функције учиниоца има смисла и након закључка да је учинилац био неурачунљив, јер мишљење вештака може бити од помоћи суду приликом изрицања мера безбедности медицинског карактера. Отуда, у наредби о одређивању вештачења, целисходно је да суд постављањем одговарајућих питања психијатру увек захтева од вештака да најпре испита душевно здравље окривљеног, па тек да се изјасни о дејству афекта на психичке функције окривљеног, чиме би обим и правац вештачења били прецизно одређени.

2. *Дејство афекта на кажњавање.* Афектно стање јаке раздражености или препасти изазване нападом у случају прекорачења граница нужне одбране, представља *факултативни основ за осло-*

*бађање од казне* (чл. 9. ст. 3. КЗЈ). Напад не сме бити скривљен. Кривично дело мора бити извршено док напад траје и док траје афектно стање, да би постојало прекорачење нужне одбране. Напад и афектно стање, дакле, морају једновремено трајати. Престане ли напад а не и афектно стање, па тада тек учинилац изврши кривично дело, нема нужне одбране јер нема напада, а јака раздраженост или препаст не могу бити основ за ослобађање од казне. Тада евентуално ова афектна стања могу довести до ублажавања казне по основу битно смањене урачунљивости, ако је афектно стање имало такво дејство. Исто тако, друга афектна стања осим поменутих, као ни стање раздражености које није јаког интезитета, не могу бити основ за ослобађање од казне већ основ за ограничено ублажавање казне, такође факултативан, ако је кривично дело извршено у прекорачењу нужне одбране.

Афектна стања могу имати значај *олакшавајућих околности* код одмеравања казне, ако се по закону не могу узети као основ за ослобађање од казне у случају прекорачења нужне одбране, односно ако афектно стање није елеменат бића привилегованих кривичних дела. Такав значај имају, као што рекосмо, друга афектна стања осим јаке раздражености и препаста, те афектна стања која нису настала услед противправног напада код прекорачења нужне одбране, али и афектна стања јаке раздражености и препаста изазвана противправним нападом кад кривично дело није извршено према нападачу. Зависно од околности конкретног случаја, могу се сматрати и особито олакшавајућим околностима.<sup>8</sup> Исти кривичноправни значај има афектно стање јаке раздражености изазвано од стране трећег лица (без кривице учиниоца) а не од убијеног или повређеног, будући да се кривично дело тада не може квалификовати као убиство на мах, односно тешка телесна повреда на мах.

*3. Афект као елеменат бића кривичног дела.* Посебан кривичноправни значај придаје се афектном стању *јаке раздражености* код привилегованих кривичних дела убиства на мах (чл. 48. КЗС) и тешке телесне повреде на мах (чл. 53. ст. 5). Битан је елеменат бића ових кривичних дела и у знатној мери ублажава кривину одговорност учиниоца, што се види из запређених казни. Кривично дело тешке телесне повреде на мах има исте границе запређене казне као кад је ово дело извршено из нехата, а убиство на мах се по запређеној казни налази између обичног убиства и убиства из нехата.

---

<sup>8</sup> Види: *Ј. Бутуровић, Значај афекта за кривичну оговорност, Југословенска ревија за кривично право и криминологију, 1980, бр. 1, стр. 33.*

Да би се кривично дело квалификовало као убиство на мах, односно тешка телесна повреда на мах, потребно је да се стекну следећи услови: да је убиство извршено у афектном стању *јакe раздражености*, да је ово афектно стање изазвано *нападом или тешким вређањем* убијеног, односно повређеног, да до јакe раздражености *није дошло кривицом учиниоца* кривичног дела, да је дело извршено *непосредно после* напада или тешког вређања, и да је дело извршено *док траје стање* јакe раздражености (али не и после његовог престанка). Сви ови услови веома су значајни за вештачење душевног стања окривљеног. Осим на уобичајене чиниоце, посебну пажњу треба посветити врсти (квалитету) и интезитету (квантитету) афекта, узроцима афекта, искључењу кривице учиниоца (употреба алкохола, дроге и сл.), времену настанка афекта и његовог пражњења, времену трајања афекта итд.

У вези са привилегованим кривичним делима извршеним на мах у афектном стању поставља се питање да ли могу бити извршена прекорачењем граница нужне одбране. О томе у теорији, делом и у пракси, постоје четири гледишта. По једном, убиство извршено прекорачењем граница нужне одбране у афектном стању искључу-

---

<sup>9</sup> Слично питање може се поставити и у односу на одредбу о битно смањеној урачуњљивости. Јака раздраженост је елемент бића привилегованих кривичних дела убиства на мах и тешке телесне повреде на мах, а истовремено може проузроковати битно смањену урачуњљивост, која је факултативни основ за ублажавање казне (чл. 12. ст. 2. КЗЈ). Стога се, сасвим логично, намеће питање може ли афектно стање јакe раздражености једновремено бити битно обележје привилегованог кривичног дела и факултативни основ привилеговане кривичне одговорности. Одговор је, по нашем мишљењу, потврдан. Друкчије решење било би неправедно према учиниоцу. Ако би се примењивала само једна законска одредба, учинилац или не би могао бити кажњен испод законског минимума прописаног за привилеговано кривично дело (кад би се тумачило да се одредба о битно смањеној урачуњљивости не би могла једновремено примењивати) или би могао одговарати за обично, па чак и квалификовано кривично дело убиства (кад би се тумачило да је битно смањена урачуњљивост изазвана афектом јакe раздражености, само факултативни основ блажег кажњавања, а не и елемент бића привилегованог кривичног дела, па се одредба о блажем кажњавању не би морала увек ни применити). Осим тога, у прилог могућем кумулирању ових законских одредби ваља навести да одредба о факултативном ублажавању казне због битно смањене урачуњљивости важна у односу на сва кривична дела, па и на поменута привилегована кривична дела, јер их закон не искључује. Зато је могуће блаже кажњавање по чл. 12. ст. 3. КЗЈ и за привилегована кривична дела убиства на мах, односно тешке телесне повреде на мах.

је убиство на мах.<sup>10</sup> По другом гледишту, закључак је сасвим супротан: примена одредаба о убиству на мах искључује примену одредаба о прекорачењу нужне одбране. Према трећем гледишту, негира се уопште могућност да се истовремено стекну услови за примену обеју одредби. Протагонисти четвртог гледишта тумаче да се и код дела квалификованог као убиство на мах могу применити одредбе члана 9. ст. 3. КЗЈ о прекорачењу нужне одбране.

Приликом анализе и заузимања става о изнетим схватањима, ваља имати на уму да примена само одредбе чл. 48. лишавала могућности учиниоца да буде ослобођен од казне иако су испуњени сви услови из чл. 9. ст. 3. КЗЈ, а примена само одредби о прекорачењу нужне одбране, чл. 9. ст. 3. у вези чл. 47. ст. 1, омогућује да учинилац буде кажњен већом казном од прописаног максимума за убиство на мах. И једно и друго је неправедно. Зато у сваком конкретном случају треба пажљиво испитати да ли су се стекли услови и за прекорачење нужне одбране и за квалификацију дела као убиства на мах, на основу брижљиво одабраних кривичноправних критеријума. У томе је веома значајна помоћ коју судији може пружити вештак психијатар приликом утврђивања субјективних чињеница. Помоћ би се, по нашем мишљењу, првенствено састојала у одговору на следећа питања: Шта је узрок афектног стања? напад, тешко вређање или неки други узроци? Да ли је однос учиниоца и трећег лица према коме је уперен напад или тешко вређање (убијеног или повређеног) такав да код њега изазива афектно стање јаке раздражености? Да ли афектно стање временски коезистира са нападом или траје и по његовом престанку? Да ли је афектно стање скривљено, тј. да ли се у стање јаке раздражености учинилац довео употребом алкохола или дроге? Да ли је циљ учиниоца био одбрана законом заштићене вредности а убиство средство или је циљ само убиство под дејством афекта, односно у ком правцу су били усмерени психички процеси учиниоца у моменту извршења кривичног дела, дакако, ако је то могуће спознати? Одговори на ова питања помогли би судији да, уз утврђивање свих других правно релевантних чињеница, успешно разграничи да ли се ради о прекорачењу нужне одбране или о убиству на мах, јер потврдан одговор на нека од ових питања аутоматски искључује примену једне или друге законске одредбе.

---

<sup>10</sup> Овакав став заузео је Врховни суд Србије, на седници одељења од 30. маја 1968. године (Збирка судских одлука из области кривичног права, стр. 63).

#### IV.

1. Утврђивање афектног стања мора се вршити помоћу (судско) психијатријског вештачења јер опште искуство и професионално знање судије није довољно за самостално утврђивање те одлучне чињенице. Ако се према околностима конкретного дела посумња да је извршено у афектном стању, треба наредити вештачење, будући да нека афектна стања одређеног интензитета могу искључити урачунљивост или довести до битно смањене урачунљивости, што је довољан услов да се нареди вештачење по чл. 258. ЗКП. Отуда је ово обавезна врста вештачерња.

2. Приликом спровођења вештачења ради утврђивања афектног стања учиниоца кривичног дела, треба се придржавати општих препорука кривичнопроцесне теорије којима се обезбеђује компетентност и валидност резултата ове доказне радње.<sup>11</sup> За правилност судскопсихијатријског вештачења, о коме је овде реч, посебно је значајна адекватна подела рада између судије и вештака. На први поглед изгледа да у тој сфери не може бити неких нарочитих проблема: вештак треба да се придржава правила своје науке, струке или вештине, а судија да примењује право. Међутим, реално је проблем много компликованији јер су им активности испреплетане. Вештачење је процесна радња суда, мада у њој учествује и судија и вештак. Судија треба да омеђи предмет вештачења, а вештак да се креће у тим границама искључиво применом свог стручног знања, што је некад тешко разлучити. Вештак помаже судији у утврђивању чињеница, али му је каткад за то потребно и сазнање о неким чињеницама или околностима изван његове струке. Чињенице утврђене помоћу исказа вештака треба да омогуће судији да изврши њихову правну квалификацију. Међутим, разликовање чињеничних од правних питања није увек сасвим једноставно, па постоји опасност да вештак и судија замене улоге. Све то компликује и чини комплексним разграничење делокруга рада судије и вештака.

Прва претпоставка за правилно диференцирање делокруга рада судије и вештака је да судија у писменој наредби прецизно одреди предмет вештачења и правилно постави задатак вештаку. Међутим, пракса је често сасвим друкчија, нарочито код психијатријских вештачења. Судије, не ретко, приликом одређивања вештачења само парафразирају законску одредбе, не одређујући ближе предмет, обим и правац психијатријског (или неког другог) ве-

<sup>11</sup> *Види наш рад: Процесне гаранције за...*

штачења, дакле, без иједног конкретног питања на које траже одговор заснован на научним методима, а некад чак траже да се судски медицинар или психијатар изјасни о правном питању, нпр. о урачунљивости учиниоца.

Делокруг рада вештака омеђен је достигнућима и сазнањима науке или струке којом се бави. Изван тих граница вештак не сме изићи, ни у поље утврђивања чињеница на основу општег образовања и искуства, а једнако тако, ни у поље правних питања. У тим ситуацијама вештак мора затражити помоћ судије. Још мање би вештак смео да даје мишљење за које нема покриће у правилима своје струке, па да тако лаичко мишљење претвори у стручни закључак, што се догађа у оним областима науке или струке чији закључци нису довољно егзактни. У пракси се, међутим, дешава да вештаци понекад узимају као основ за свој налаз и мишљење чињенице до којих су сами дошли у поступку вештачења а чије утврђивање спада у компетенцију судије (нпр. неке околности кривичног дела, ранији живот учиниоца по његовом казивању, изјаву сведока о понашању учиниоца за време или после извршеног дела и сл.). То је карактеристично за ситуације кад су докази о тим чињеницама и околностима противречни, а свој удео одговорности за прекорачење делокруга вештака имају и судије: уместо да судија на основу изведених доказа алтернативно одреди правац вештачења, са прецизним питањима на које тражи одговоре, он пропушта да то учини, те фактички присиљава вештака, судског психијатра, да се бави утврђивањем чињеничног стања.

3. Разграничење компетенција вештака и судије скоро да није могуће без изналагања јасног критеријума за разликовање чињеничних од правних питања, поготову у области правне медицине. Ово разграничење изузетно је значајно јер од природе неког питања зависи ко ће га решавати. Неспорно је у теорији и пракси да у решавању чињеничних питања судији може да помаже вештак, а да правна питања решава искључиво сам судија. Међутим, због комплексности проблема, нема јединственог гледишта шта одређује природу неког питања које треба решити у судском поступку. Иако се најчешће поима да је задатак изузетно сложен, каткад и нерешив, па отуда и разнолика мишљења, ипак је могуће дефинисати јасне и поуздане критеријуме по којима се разликују чињенична од правних питања. Шта је чињенично а шта правно питање<sup>12</sup>, распо-

---

<sup>12</sup> *О чињеничним и правним питањима види код: Младен Грубиша, Чињенично стање у кривичном поступку, Загреб, 1963, стр. 178е–229.*

знаје се по циљу истраживања и по методу, тј. начину њиховог утврђивања.

Најопштије речено, чињенична питања решавају се помоћу доказа и доказивања, а коначно, на основу слободног судијског уверења. Применом овог метода решавају се чињенична питања, али је оно специфично и по циљу истраживања. Циљ је да се установи да ли у стварности постоји или је постојала нека чињеница, објективна или субјективна. Наиме, приликом решавања чињеничних питања, целокупна активност управљена је само на испитивање да ли постоји, односно да ли се и како догодила нека чињеница, у спољашњем свету или у психи човека, па ако се са сигурношћу судија у то не увери, већ остане у сумњи, примењује правило *in dubio pro reo*. Тиме су уједно одређене и границе вештакове делатности. Вештак своје истраживање и закључивање треба да усмери у правцу размисљања да ли се за неку чињеницу може утврдити и рећи да постоји или да се догодила, закључивањем само на основу правила своје науке или струке. Његов задатак је, наиме, да да само научни или стручни суд да ли нешто јесте и да ли је било, а закључивање да ли то одговара појму из закона, задатак је судије. Много је више изгледа да вештак остане у свом делокругу рада ако не користи појмове, изразе и синтагме из правних норми, јер су то правни појмови (чак и онда кад су истоветни са оним из стварног живота, науке или струке), па њихово утврђивање представља решавање правних питања. Примера ради, вештаци из области медицине треба да се клоне употребе изрази "тешка телесна повреда", "лака телесна повреда", "неурачунљивост", "битно смањена урачунљивост", "убиство на мах" и сл. Правне термине не треба присвајати за своју науку јер ту и не припадају. (Уосталом, песнички опис примерен је психијатру, а правнички језик забрањен!). Разуме се, основно знање из кривичноправне области неопходно је вештаку, али треба да му служи да своје истраживање и закључивање усмери на оне чињенице које су правно важне и тако себи олакша да рационално и квалитетно обави вештачење.

Правна питања су она која се решавају на основу правног знања судије, на основу познавања закона и применом правила тумачења права, према постулатима теорије права. Примењују се, дакле, правни методи. И циљ истраживања посве је друкчији. За разлику од чињеничних питања, мисаона активност код решавања правних питања усмерена је на тражење одговора да ли оно што постоји или је постојало одговара појму (опису) из правне норме. Судија најпре треба да се упозна да правна норма постоји и да важи, да изнађе њено право значење, па тек кад утврди постојање

неке чињенице или њиховог скупа, да испита и закључи да ли она одговара опису из правне норме, тј. да изврши правно квалификовање те чињенице. Иначе, треба узети да су сви појмови у закону правни појмови, па отуда, закључивање о њиховом постојању представља решавање правног питања. Правни институти могу бити означени истим изразима као у свакодневном животу и имати уобичајено значење, а могу бити преузети и из одређене струке, науке или научне дисциплине, али су увек правни појмови.

Иако су предложени критеријуми за разграничење правних од чињеничних питања једноставни и логични, велике су различитости код практичног решавања истих или истоветних питања. Некомпетентност је само једна од последица: вештак под видом утврђивања чињеница *lege artis* решава правна питања, а судија преушавањем чињеничних питања у правна, утврђује чињенице уместо вештака. Такав ток вештачења далеко је од правилног.

4. Проблеми у пракси настају у вези са подвођењем неких афектних стања под одговарајући кривичноправни појам који служи као основ неурачунљивости, односно битно смањене урачунљивости (душевна болест, привремена душевна поремећеност и заосталост душевног развоја), нарочито када се ради о тзв. физиолошким афективним стањима које психијатар не сматра привременом душевном поремећеношћу а битно утичу на могућност расуђивања и одлучивања. Како тај проблем решити? Могуће је неколико решења. Први правац је да се кривичноправни појмови прилагоде савременим достигнућима психијатрије, за шта је потребан мултидисциплинарни приступ. Друга могућност је да се психијатар изјасни да је реч о привременој душевној поремећености иако у то није убеђен, што би било противзаконито, јер вештачење није спроведено по правилима науке. Трећа могућност је да се вештак изјасни само о утицају афекта на психичке функције учиниоца, а да судија такво афектно стање правно квалификује као привремену душевну поремећеност, што нам се при садашњем стању ствари чини најприхватљивијим. Полазна нам је поставка да је привремена душевна поремећеност, као и сваки појам у закону – правни појам, па решавање његовог постојања, сасвим логично, представља решавање правног питања. Стога, вештак психијатар треба да се изјашњава о квалитету и квантитету афекта, његовим узроцима и настајању, кулминацији, пражњењу и гашењу, о утицају афекта на психичке функције учиниоца у односу на конкретно кривично дело итд. А да ли постоји неки основ неурачунљивости и да ли је учинилац неурачунљив, правно је питање које треба да решава судија.



5. Разлике у гледиштима о утврђивању и правној квалификацији афектног стања и других субјективних чињеница у кривичном поступку не постоје само између правне теорије и судске праксе. Још су веће разлике у правној и психијатријској науци у погледу афеката и других субјективних чињеница које се утврђују путем психијатријског вештачења. Смањењу тих разлика и постојећег антагонизма, особито приликом регламентације субјективне одговорности, допринело би веће уважавање природе и архитектонике савременог судског кривичног поступка, с једне стране, и достигнућа и тенденција<sup>13</sup> психијатријске науке, с друге стране.

---

<sup>13</sup> За присталице динамски орјентисане психопатологије "раздвајање биолошког од психолошког приступа урачуљивости насилан је акт над природом, јер је човек јединствена био-психо-социјална целина", а патолошки афект "очит је пример некаквог правно-психијатријског компромиса" (др Борислав Капамаџија, Убивство у афектну – судскопсихијатријски процесуи, Југословенска ревија за кривично право и криминологију, 1980, бр. 1, стр. 48. и 50).

## ESTABLISHMENT OF AFFECTS IN CRIMINAL PROCEDURE

A survey of various concepts of affects in contemporary psychiatric science, which are incorporated in the postulates of criminal-law theory and practice, are given in the first part of the article. Their penal-law and criminal-adjecutive significance have been subsequently discussed in details.

The second part contains an interpretation of the criminal-law regulations and the impact of affects on the criminal liability, penalization and qualification of particular privileged criminal offences in which the affect appears as an element of the corpus delicti. On the grounds of a critical analysis of criminal-law legislation on criminal liability and legal practice, the author draws the conclusion that it is necessary to determine previously whether the offender was brought into the state of affect either by consuming alcoholic drinks or under the influence of narcotics, being that the affect must not be effectuated. It is also needed to formerly find out whether the offender is mentally sane or insane. Discussing the affect as an element of a privileged corpus delicti in the cases of murder or aggravated assault and battery committed in a fit of passion, the author offers certain recommendations concerning the affect establishment, which may be of use to the judge in separating the criminal-law regulations that could get into mutual collision.

The criminal-adjecutive aspect of the affect establishment in the criminal procedure represents the contents of the final part of this article. Theoretical standpoints, difficulties and imperfections of legal practice are particularly interpreted in this section. Legal and theoretical requirements are discussed, the fulfillment of which is indispensable for the adequate distinction of duties between a judge and a court expert-psychiatrist. Also, the theoretical criteria are presented for differentiating factual from legal questions, over which theoreticians are disputing and the legal practice is stumbling as well. The author finally gives the interpretation of criminal-law repercussions for determined physiological affects that exert a substantial influence upon the capability of reasoning and decision making.

Key words: affect, types and intensities of affects, accountability, meting out a penalty, murder committed in a fit of passion, psychiatric expert investigation, psychiatrist's sphere of action, legal and factual questions.

*Др Зоран Радивојевић<sup>1</sup>*

**ПРОТОКОЛ БРОЈ 11 УЗ ЕВРОПСКУ КОНВЕНЦИЈУ О  
ЗАШТИТИ ПРАВА ЧОВЕКА И ОСНОВНИХ СЛОБОДА**

*Апстракт*

*После трогодишњих преговора вођених у оквиру Савета Европе 11. маја 1994. године у Стразбуру потписан је Протокол бр. 11 уз Европску конвенцију о правима човека. Овим Протоколом извршена је значајна реформа надзорног механизма установљеног Конвенцијом. Уместо постојеће Европске комисије и Европског суда предвиђено је оснивање једног сталног Европског суда за права човека у року од дванаест месеци након ступања на снагу Протокола. Нови Европски суд није, међутим, до сада конституисан, пошто Протокол нису прихвати-ле све државе уговорнице Конвенције. У очекивању образовања новог Суда, аутор чланка детаљно анализира легислативну историју, садржину и разлоге нератификације Протокола бр. 11 уз Европску конвенцију.*

*Кључне речи: права човека; Евројска конвенција; Евројска комисија; Евројски суд.*

**I УВОДНЕ НАПОМЕНЕ**

Потписивање Европске конвенције о заштити права човека и основних слобода у Риму 4. новембра 1950. године означила је почетак новог периода на пољу међународне заштите људских права. Она је први документ, истина регионалног карактера, којим се успоставља механизам међународног надзора над применом и поштовањем гарантованих права човека. У средишту тог механизма налази се Европска комисија и Европски суд за права човека који су надлежни да доносе одлуке са обавезном снагом за државе. Европска конвенција је истовремено први акт у области људских права који дозвољава непосредни дијалог између појединца - државних поданика и органа међународног

<sup>1</sup> ванредни професор Правног факултета у Нишу

надзора<sup>2</sup>. Наиме, њеним одредбама дато је право појединцу на подношење петиције због наводног кршења заштићених права од стране државе уговорнице, укључујући и сопствену државу.

Прихватањем међународног надзора државе уговорнице Европске конвенције нису ипак у време њеног потписивање биле спремне да се значајније лише своје суверености у области људских права. Чинио ратификације уговорне стране признале су само надлежност Европске комисије да разматра међудржавне представке, док је надлежност Европског суда условљена посебном изјавом државе<sup>3</sup>. С друге стране, појединци, невладине организације и групе лица немају по одредбама Конвенције активну легитимацију у поступку пред Судом. Они се могу директно обраћати само Комисији, али и у овом случају под условом да је држава уговорница на коју се петиција односи изјавила да признаје такву надлежност Комисије<sup>4</sup>.

Да су суверена права држава имала превагу над надзорним механизмом који је конвенцијом установљен речито сведочи и пракса ових органа током првих деценија рада. За то време Европској комисији поднето је мање од 20 међудржавних представки, док је од неколико хиљада петиција појединаца једва 2% прихваћено за разматрање<sup>5</sup>. У овом периоду Европски суд решавао је у просеку само један

---

<sup>2</sup> Вођене идејом широко схваћене суверености, државе традиционално нису биле склоне да дозволе непосредно обраћање својих физичких и правних лица међународним органима, а сваки захтев те врсте третирали су као мешање у унутрашње послове и кршење суверености. Из ових разлога *locus standi* појединаца прво је прихваћен и практично остварен међу идеолошки и политички блиским и у правним системима сличним државама чланицама Савета Европе. Више о томе: С. Миленковић, *Међународни надзор над применом пактова о правима човека*, Београд, 1984, стр. 213; М. Милојевић, *Надлежност држава и људска права*, *Анали Правног факултета у Београду*, 1990, бр. 3, стр. 296-307.

<sup>3</sup> Ову изјаву државе могу дати безусловно или под условом реципроцитета, на неодређено време или на одређени рок (чл. 46. Конвенције).

<sup>4</sup> Поменути изјаву државе такође дају на одређено или неодређено време (чл. 26, ставови 1 и 2 Конвенције). Већина држава уговорница учинила је то на одређено време (од 2 до 5 година), мада редовно обнављају те декларације.

<sup>5</sup> У распону од двадесет година (1955-1975) Европској комисији обратило се 7313 особа, од чега је 131 петиција проглашена прихватљивом (видети: *Yearbook of the European Convention on Human Rights*, 1975, *The Hague*, 1976, p. 128).

случај годишње<sup>6</sup>. Међутим, ситуација се из основа мења почетком 80-тих година када су све државе уговорнице Конвенције дале изјаве о прихватању права на појединачну петицију и обавезне надлежности Европског суда. У исто време дошло је до значајног повећања делатности ових органа међународног надзора. Од тада се у Европској комисији сваке године региструје око хиљаду петиција појединаца, невладиних организација и група лица,<sup>7</sup> док јуриспруденција Суда обухвата неколико стотина решених случајева<sup>8</sup>.

Упоредо са развојем праксе уговорнице су се ослобађале традиционалне суревњивости према могућности непосредног дијалога између својих држављана и међународних судских органа. Јачању положаја појединаца допринео је сам Европски суд усавршавањем свог Пословника о раду. Наиме, изманама овог акта од 1982. године омогућено је појединцу - подносиоцу петиција да непосредно учествује у расправи о случају који је изнела Комисија или држава уговорница<sup>9</sup>. Даљи корак у правцу признавања процесне легитимације појединаца учињен је 1990. године усвајањем Протокола бр. 9 уз Европску конвенцију. Према протоколу појединци, невладине организације и групе лица могу се директно обраћати Европском суду под условом да посебно Веће састављено од тројице судија предходно одлучи да Суд може узети у разматрање такав случај<sup>10</sup>.

---

<sup>6</sup> Више о томе: М. Пауновић, *Јуриспруденција Европског суда за људска права*, Београд, 1993, стр. 44-45.

<sup>7</sup> У периоду 1982-1987 број петиција регистрованих током једне године кретао се између 500 и 900. Године 1988. први пут је регистровано преко 1000 петиција, док од 1993. г. оне редовно премашују цифру од 2000. Видети: *European commission of Human Rights, Survey of Activities and Statistics, Strasbourg, 1995.*

<sup>8</sup> Као најбољи показатељ интензивног развоја јуриспруденције Суда могу да послуже следећи показатељи. Током првих петнаест година (1959-1973) усвојено је свега 17 пресуда, с тим што 1959, 1963, 1964, 1965, 1966 и 1973. године није донета ниједна пресуда. Наредних десет година (1974-1983) усвојено је 59 пресуда, а од 1984 до краја 1993. године чак 372 пресуде. Видети: *Survey of Activities, European Court of Human Rights, Strasbourg, 1994.*

<sup>9</sup> *Council of Europe, European Court of Human Rights, Rules of Cort A and B Strasbourg, 1994.*

<sup>10</sup> Више о томе: J. P. Flauss, *Le droit de recours individuel devant la Cour europe'enne des droits de l 'homme. Le Protocole No 9 a' la Convention europe'enne des droits de l 'homme, Annuaire francais de droit internacional, 1990. pp. 507-510. Протокол бр. 9*

Досадашња делатност органа надзора, која премашује очекивања твораца Европске конвенције, прекинула је последњих година расправа о усавршавању њиховог функционисања. Не само међу писцима и практичарима, већ и у званичним круговима покренут је поступак у циљу побољшања надзорног механизма установљеног Конвенцијом. У току консултација, које су започеле инструкцијом Комитета министра од 1991. године, разматрани су бројни предлози за измене, почевши од идеје задржавања постојећег механизма надзора уз увођење сталних судија и повећања њиховог броја, преко стварања система двостепеног суђења са сталним судом уместо садашње Комисије и Европским судом као другом, апелационом инстанцом, па све до евентуалне фузије Суда са Комисијом<sup>11</sup>. После трогодишњих преговора у оквиру Савета Европе постигнута је сагласност да се оснује стални Европски суд за права човека. Та одлука формално је потврђена потписивањем Протокола бр. 11 уз Европску конвенцију у Страсбуру 11. маја 1994. године<sup>12</sup>.

## II САДРЖИНА ПРОТОКОЛА

Поред преамбуле, у којој су наведени разлози, мотиви и циљеви реформе надзорног механизма Европске конвенције, Протокол садржи и детаљне одредбе о саставу, избору, организацији, надлежности и поступку пред новим сталним Европским судом за права човека. Тим одредбама замењен је садашњи текст другог, трећег и четвртог дела (чланови 19. до 56.) Конвенције, као и њеног протокола бр. 2<sup>13</sup>.

Нови Европски суд биће састављен од оноликог броја судија колико има страна уговорница Конвенције. Ово решење разликује се

---

*потписан је у Риму 6. новембра 1990, а ступио је на снагу 1. октобра 1994.*

<sup>11</sup> *Explanatory Report to Protocol No 11 to the European Convention on Human Rights, Human Rights Law Journal, 1994, no 3, pp. 92-94.*

<sup>12</sup> *Protocol No 11 to the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms, Restructuring the Control Machinery established theory, International Legal Materialis, 1994, Vol. 33, p. 943; незванични превод може се наћи у збирци: Савет Европе 1949-1996, Београд, 1996, стр. 52-64.*

<sup>13</sup> *Пророкол бр. 2 којим се Европском суду за права човека додељује надлежност да даје саветодавна мишљења, потписан у Стразбуру 6. маја 1963, а ступио на снагу 21. септембра 1970. године. За превод: Савет Европе..., стр. 38-40.*

од постојећег према коме је бројчани састав чланова суда једнак броју држава чланица Савета Европе. Друга разлика састоји се у скраћивању мандата судија са девет на шест година и увођење старосне границе од седамдесет година живота<sup>14</sup>.

Избор судија, као и до сада, врши Парламентарна скупштина са листе од три кандидата које предложи свака држава уговорница. За време трајања мандата судије се не могу бавити пословима који су неспојиви са њиховом независношћу, непристрасношћу или захтевима сталне службе, чиме судска функција губи досадашњи повремени карактер<sup>15</sup>. Новину представља и одредба да Суду у раду помажу стручни сарадници. Они се именују на предлог судија као њихови лични помоћници и морају имати потребне квалификације и практично искуство за вршење поверених задатака<sup>16</sup>.

Суд заседа у одборима од тројице судија, већима од седам судија и Великом већу од седамнаест судија. Предвиђена је могућност одржавања Опште седнице Суда на којој се одлучује о организационим и административним питањима (избор председника, потпредседника, секретара Суда и председника појединих већа, образовање већа и доношење Пословника о раду).

Одбори од тројице судија образују се наодређени временски период. Њима је поверен задатак да предходно провере прихватљивост петиција појединаца, што је до сада радила Европска комисија. У погледу услова прихватљивости задржане су без икаквих измена постојеће одредбе Европске конвенције<sup>17</sup>. Одбор може једногласно одлучити да поднету петицију прогласи неприхватљивом или да је једноставно скине са листе предмета ако оцени да није потребно даље испитивање. Таква одлука је коначна и против ње није допуштена жалба.

Већа састављена од седам судија такође се образују за одређени временски период. У њихов састав улази *ex officio* судија изабран са ли-

---

<sup>14</sup> Упореди чланове 38 и 40 Европско конвенције са новим члановима 20 и 23.

<sup>15</sup> Вршење судске функције није до сада подразумевало стално ангажовање у раду Европског суда, тако да судије и после избора настављају да раде у својој земљи. Међутим, ступањем на снагу Протокола бр. 11 новоизабране судије мораће да за време трајања мандата напусте своје основно занимање.

<sup>16</sup> A. Drzemczewski, J. M. Ladewig, *Principal Characteristics of New ECHR Control Mechanism as Established by Protocol No 11, signed on 11. May 1994, Human Rights Law Journal, 1994, Vol. 15, no 3, p. 81.*

<sup>17</sup> Видети чл. 26 и 27 Конвенције.

сте заинтересоване државе или, у случају да таквог нема или није у могућности да учествује у раду, друго лице по њеном избору које ће имати својство судије (тзв. национални или судија *ad hoc*). Веће је надлежно да одлучује како о појединачним петицијама, тако и о међудржавним представкама. Том приликом разматра се не само прихватљивост представке (петиције), већ и меритум ствари. Правило је да се одлука о прихватљивости донесе посебно, осим ако се у изузетним случајевима другачије не одлучи.

Веће је овлашћено да све до доношења пресуде уступи надлежност Великог већу ако је то неопходно због значаја случаја за тумачење Конвенције или ако решење може да доведе до резултата који није у сагласности са неком предходном пресудом Суда. Ова одредба одступа од сада важећег Пословника према коме је у случају могуће несавласности са раније донетом пресудом Суда уступање надлежности било обавезно<sup>18</sup>. Друга значајна новина је услов да се томе не противи једна од страна у спору, чиме он практично добијају право вета<sup>19</sup>.

Велико веће има седамнаест судија и у његов састав улазе председник и потпредседник Суда, национални судија и друге судије изабране у складу са Пословником. Поред случајева које му до доношења пресуде уступе већа, оно је надлежно да одлучује о захтевима да се предмет решен пресудом већа изнесе пред Велико веће. Ово решење представља заправо компромис државама које су у току консултација тражиле да се уместо једог образује другостепени, апелациони суд за права човека<sup>20</sup>. У случају када се такав захтев поднесе образује се колегијум од пет судија који испитује да ли се предмет тиче неког значајног питања везаног за тумачење Конвенције или озбиљног питања од опште важности. Ако се захтев прихвати у раду Великог већа не могу учествовати судије чланови већа које је донело пресуду, изузев председника већа и националног судије.<sup>21</sup>

Велико веће надлежно је и за давање саветодавних мишљења на захтев Комитета министара Савета Европе. Та мишљења дају се о правним питањима која се односе на тумачење Конвенције и Протоко-

---

<sup>18</sup> Чл. 51 Пословника.

<sup>19</sup> H. G. Schermers, *The Eleventh Protocol to the European Convention on Human Rights*, *European Law Review*, 1994, no 4, p. 375.

<sup>20</sup> R Bernhardt, *Reform of the Control Machinery under the European Convention on Human Rights Protocol No 11*, *American Journal of International Law*, 1995, no 1, p. 154.

<sup>21</sup> За критику овог решења: H. G. Schermers, *op. cit.*, p. 375.



ла, осим питања везаних за садржину и обим гарантованих права и слобода<sup>22</sup>. Саветодавна мишљења морају бити образложена, а ако нису усвојена једногласно сваки судија има право да изнесе издвојено мишљење.

Поступак пред Европским судом може да покрене свака страна уговорница подношењем представке о наводној повреди одредаба Конвенције за коју сматра да је починила друга држава уговорница. Суд је овлашћен да прима петиције и од сваке особе, невладине организације и групе лица који тврде да су жртве кршења права призна тих Конвенцијом од стране неке државе уговорнице. Треба нагласити да право Суда на разматрање представки и појединачних петиција није условљено посебном изјавом државе уговорнице. Према томе, самим актом ратификације Протокола бр. 11 будуће стране уговоорнице *ipso iure* прихватају такву надлежност, што до сада није био случај<sup>23</sup>.

У поступку пред већима или Великим већем страна уговорница чији је држављанин подносилац петиције може поднети писани поднесак и учествовати у расправи. Председник суда може, такође, позвати државу уговорницу која није страна поступку или свако заинтересовано лице да поднесе поднесак и да узме учешће у расправи ако је то у интересу исправног вођења поступка.

Када представка (петиција) буде прихваћена, Суд приступа испитивању меритума ствари заједно са представницима страна. У том циљу он може спровести истрагу, саслушати сведоке и вештаке или извршити увиђај. После испитивања суштине ствари Суд прво приступа поступку мирења, односно пријатељског поравнања. Поступак измирења је поверљиве природе и ако се постигне поравнање, Суд брише предмет са своје листе одлуком која садржи кратак опис чињеница и постигнутог решења. У овој фази поступка Суд уствари преузима функцију коју сада има Европска комисија<sup>24</sup>.

---

<sup>22</sup> То значи да је из саветодавне надлежности (*advisory jurisdiction*) Суда изузета могућност тумачења свих питања која спадају у његову основну надлежност (*contentions jurisdiction*) у споровима везаним за примену одредаба Конвенције. Више о томе: Т. Т. Buergenthal, *International Human Rights, St Paul Wes. Publishing Company, 1988, pp. 108-109.*

<sup>23</sup> R. Bernhardt, *op. cit.*, p. 150.

<sup>24</sup> Видети чл. 28 Конвенције и нове чланове 38 и 39. У поступку пријатељског поравнања, односно мирења тежи се нагодби између подносиоца петиције и тужене државе. Међутим, чак и ако се споразум постигне, поравнање мора почивати на поштовању људских права. Дакле, улога садашње Комисије, од-

У случају неуспеха поравнања Суд пресудом одлучује о меритуму ствари. Тада су расправе јавне, осим доношења пресуде које се одвија на затвореној седници. Суд је овлашћен да својом пресудом утврди да ли постоји кршење Конвенције или њених протокола. Уколико нађе да је нека држава уговорница повредила обавезе из Конвенције и ако њено унутрашње право омогућава само делимичну накнаду, Суд може оштећеној страни дати правично задовољење<sup>25</sup>.

Пресуде Великог већа су правноснажне. Пресуде већа, пак, постају правноснажне: а) када стране изјаве да неће захтевати изношење предмета пред Велико веће; б) ако се у року од три месеца од доношења пресуде не поднесе такав захтев; и в) када колегијум од пет судија одбије захтев за обраћање Великом већу. Пресуде се објављују и морају бити образложене. Уколико пресуда није једногласно донета сваки судија има право да изнесе издвојено мишљење.

Државе уговорнице обавезне су да поштују пресуде Суда у сваком спору у коме су стране. Пресуде се достављају Комитету министара Савета Европе који врши надзор над њиховим извршењем<sup>26</sup>.

---

*носно новог Европског суда у поступку мирења је да штити општи интерес поштовања права човека.*

<sup>25</sup> Видети чл. 50 Конвенције и нови чл. 41. Суд је први пут доделио правично задовољење у виду новчане накнаде у случају *Ringeisen* 1972. године, када је утврдио да је прекршен чл. 5 Конвенције у вези са дужином притвора. Правично задовољење се састојало у накнади у висини од 20 000 DEM. У многим случајевима Суд је закључио да је само утврђивање кршења Конвенције довољно као правично задовољење, а некада је у ту сврху додељивао само симболичну накнаду. Тако је у случају *Engel* досуђена новчана накнада од 100 гулдена. Више о томе: М. Пауновић, *op. cit.*, стр. 38.

<sup>26</sup> Чл. 54 Конвенције и нови чл. 46. У циљу разраде функције надзора над извршењем Комитете митет министара је усвојио Правилник оначину примене чл. 54 Европске конвенције. Према том документу, Комитет може путем резолуције да захтева од државе да преузме мере ради отклањања последица кршења Конвенције, одређујући чак и временски рок. У исту сврху Комитет може применити санкцију у виду суспензије или искључења државе уговорнице из Савета Европе. Види: *Collection of Resolutions adopted by the Committee of Ministers in Application of Articles 32 and 54 of the European Convention on Human Rights, Strasbourg 1989, p. 63.*

### III СТУПАЊЕ НА СНАГУ И ПРЕЛАЗНЕ ОДРЕДБЕ ПРОТОКОЛА

Нови Европски суд за права човека биће образован годину дана након ступања на снагу Протокола бр. 11 уз Европску конвенцију. Услов за ступање на снагу је да све државе чланице Савета Европе уговорнице конвенције дају пристанак да буду везане Протоколом. Сврха овог решења је да се избегне дуализам надзорних механизма над применом Конвенције. Наиме, пристанак свих држава уговорница неопходан је пошто Протокол бр. 11 по суштини представља амандман којим се замењује један број одредаба Конвенције и њених протокола. У противном, тј. да је Протокол факултативног карактера неизбежно би у будућности дошло до паралелног постојања садашњег Суда и Комисије и новог Европског суда за права човека<sup>27</sup>. Са истим циљем није предвиђена могућност стављања резерви, а свака нова чланица Савета Европе која буде ратификовала Конвенцију мораће да истовремено прихвати Протокол бр. 11.

Именовање судија новог Суда обавиће се у периоду између последње ратификације и ступања на снагу Протокола. Даном његовог ступања на снагу престаће мандат судијама садашњег Суда, члановима Комисије, секретару и заменику секретара. Међутим, чланови Комисије могу да наставе разматрање представки које су прихваћене закључно са даном када Протокол ступа на снагу, али најдуже годину дана од тог датума.

Нови Суд биће надлежан за све представке узете у разматрање од стране Комисије које нису проглашене прихваћеним до дана ступања на снагу Протокола. Представке чије разматрање Комисија није завршила у поменутом једногодишњем року од овог датума, такође, се упућују Суду, али с обзиром да су оне већ прихваћене, Суд ће одмах приступити разматрању меритума ствари<sup>28</sup>.

Протоколом је посебно предвиђена ситуација када Комисија у року од дванаест месеци од његовог ступања на снагу усвоји извештај о чињеницама са мишљењем о томе да ли оне указују на кршење Конвенције. У том случају Комисија, држава уговорница или евентуално

<sup>27</sup> *Explanatory Report to Protocol No 11, Human Rights Law Journal, 1994, Vol. 15, No 3, pp. 95-96.*

<sup>28</sup> *Ставови 2 и 3 чл. 5 Протокола.*

појединац подносилац петиције (на основу Протокола бр. 9) могу поднети предмет новом Суду. Међутим, како би се избегла могућност тро-степеног суђења<sup>29</sup>, усвојено је решење по коме колегијум од пет судија одређује да ли ће о предмету одлучивати једно од већа или Велико веће. Ако предмет буде поврен већу није дозвољен захтев за обраћање Великом већу, тј. његова пресуда је правноснажна.

Коначно, прелазним одредбама Протокола регулисано је поступање са предметима које разматра садашњи Суд, а поводом којих не буде била донета одлука до дана ступања на снагу Протокола. С обзиром да ће од тог датума Суд престати са радом, ови предмети биће упућени Великом већу новог Суда<sup>30</sup>.

#### IV ЗАКЉУЧАК

Иако су протекле скоро три године од свечаног чина потписивања Протокола бр. 11 услови за његово ступање на снагу још нису испуњени. Овакав исход могао се претпоставити имајући у виду да се током преговора вођених у оквиру Савета Европе знатан број држава снажно противио предлогу за оснивање новог суда. Компромисно решење о стварању једног суда, са могућношћу да се у изузетним случајевима захтева преиспитивање пресуда већа од стране Великог већа или да му веће до доношења пресуде уступи надлежност уз сагласност страна у спору, очито није задовољило државе чланице које су инсистирале на систему двостепеног судства. Када томе додамо критике изнете у званичним и научним круговима, посебно у погледу могућности да исти судија учествује приликом решавања спора у два степена, показује да су биле преурађене оцене да Протокол бр. 11 представља политички компромис који ће бити прихватљив за све државе чланице Савета Европе.

У овом тренутку незахвално је бавити се прогнозама када ће Протокол ступити на снагу. Пошто је почетак његове примене условљен пристанком свих држава уговорница Конвенције, свака од њих може нератификацијом практично блокирати тај процес. Мада због тога није извесно не само када, већ и да ли ће уопште Протокол ступити на снагу, чини се да ипак нема места оваквим песимистичким предвиђа-

<sup>29</sup> А. Drzemczewski, J. M. Ladewig, *op. cit.*, p. 86.

<sup>30</sup> Став 5 чл. 5 Протокола.

њима. Можда поједина решења из Протокола у погледу структуре, поступка или надлежности новог Европског суда нису уобичајен или се чак могу сматрати радикалним у односу на садашње институције надзорног механизма. Међутим, творци Протокола нису имали пре собом циљ да кроз "козметичке" промене изврше реформу система надзора која би одговарала садашњим потребама и приликама. Оснивајући стални Суд за права човека са обавезном надлежношћу и признајући појединцима *locus standi*, они су заправо били окренути изазовима будућности. Зато верујемо да ће све чланице Савета Европе ратификовати Протокол бр. 11 и да ће милиони њихових грађана почетак наредног миленијума дочекати са једним новим, како га неки већ сада називају, "врховним" или "уставним" судом за права човека.

Zoran Radivojević, LL.D.

## PROTOCOL No. 11 TO THE EUROPEAN CONVENTION FOR THE PROTECTION OF HUMAN RIGHTS AND FUNDAMENTAL FREEDOMS

Upon three-year lasting negotiations in the Council of Europe, the Protocol No. 11 to the European Convention for the Protection of Human Rights was signed on May 11th in Strasbourg. This Protocol exerted a far-reaching reformation in the supervisory mechanism set up by the Convention. Instead of the existing Commission and Court, the foundation is foreseen of a Permanent European Court of Human Rights having compulsory jurisdiction and right to individual petition.

After giving the introductory note on the supervisory mechanism significance, previous work of the Commission and Court and reasons for and aims of the reformation, the author analyzes the Protocol contents in the first part of the paper. In this, he has particularly treated the composition, selection, organization, jurisdiction and rules of procedure before the new European Court of Human Rights.

The second part of the paper deals with the conditions for the Protocol coming into force and with its transitory provisions. The solution by which the consent of all the member states of the Council of Europe is indispensable for the Protocol effectuation is regarded a consequence of its amendatory nature by the author. In the opposite, that is, on condition that the Protocol be of a facultative nature, a parallel existence of the Commission and Court and the new European Court would be inevitable in future.

In the final part, the reasons for the rejection of the Protocol by some governments - Convention contracting parties are explained. These reasons not only make uncertain the term of the new European Court foundation, but endanger its foundation in general. However, the author thinks that such pessimistic prognosis is inappropriate. According to his opinion, it is to be expected soon that all the members of the Council of Europe ratify the Protocol and that millions of their citizens shall enter the 21st century with a new, "supreme" or "constitutional" court of human rights.

Key words: human rights, European Convention, European Commission, European Court.

Др Драган Сшојановић<sup>1</sup>

## ПАРЛАМЕНТАРНЕ ГРУПЕ

### Апстракт

Посланици једне политичке партије образују самосталну политичку презентацију у парламенту која је легитимисана да представља своју политичку групу и у том циљу је снабдевена аутономним правима. Парламентарне институције о којима је реч егзистирају под различитим називима: парламентарне групе, парламентарне фракције, посланички клубови, посланичке групе и сл. Аутор је истраживао њихов правни положај и функционисање у уопредном парламентарном праву, на примерима Немачке, Француске и Аустрије, као и југословенском парламентарном праву. Посебно су обрађене следеће тематске јединице: структура парламентарних група - образовање, састав и унутрашња организација - функције парламентарних група, однос партије и парламентарне групе и утицај парламентарних група на акционе могућности посланика.

**Кључне речи:** парламенти, парламентарна партија, парламентарна група, посланик, посланички мандат.

Посланичка или парламентарна група је својеврсна демократски легитимисана репрезентација коју образују посланици исте политичке партије. Појавом парламентарних група или фракција и њиховом улогом у парламентарном процесу правни и политички положај посланика далекосежно је промењен. Неспорно је да парламентарне групе олакшавају и убрзавају ток парламентарног одлучивања, али, с друге стране, сразмерно њиховом значају слаби улога појединачног посланика. Губећи својства самосталног политичког субјекта, посланик постаје обичан гласноговорник фракције и политичке партије којој припада. Зависност посланика од парламентарне групе иде толико далеко да се с правом поставља питање да ли уопште више има смисла говорити о слободном посланичком мандату. У сваком случају парламентарне групе су незаобилазне институције парламентарног живота. Стога је за утврђивање правног положаја посланика неопходно одредити правни положај и функције парламентарних група у и према парламенту.

<sup>1</sup> ванредни професор Правног факултета у Нишу

## 1. Појам и правна природа парламентарних група

Парламентарне институције о којима је реч егзистирају под различитим називима. У Француској се означавају као парламентарне групе, у Аустрији као клубови, док немачко парламентарно право користи израз фракције. Југословенско парламентарно право ове институције назива посланичким групама. Независно од назива, свуда се ипак ради о институцијама истог типа.

У уставноправној теорији парламентарне групе се одређују на мање више сличан начин. Уосталом, њихово дефинисање и не представља неки нарочити проблем. Далеко је сложеније одређивање правне природе парламентарних група.

Под парламентарним групама француска правна теорија подразумева окупљања парламентарца који имају исто политичко мишљење, тако да она образују приближно политичко представљање странака на парламентарном плану. Ово политичко представљање странака у парламенту је приближно јер се и парламентарци различитог политичког правца могу удружити у јединствену групу<sup>2</sup>. Према мишљењу А. Орјуа политичке партије и групе налазе свој израз у парламентарним групама које окупљају - и у једном и у другом парламентарном дому - изабранике истог политичког уверења<sup>3</sup>. Могуће је да парламентарној групи припадају и тзв. "неуписани парламентарци", као и они који се осећају блиским једној партији, мада притом не одобравају сваки њен политички став. Прикључивање тих посланика подразумева политичку блискост парламентарној групи, али не и обавезу поштовања партијске дисциплине. У Сенату постоји још слабија веза са групом, тзв. административно повезивање, које подразумева, како наводи А. Орју, само "споразум о наклоности"<sup>4</sup>. Најзад, посланици који нису уписани ни у једну групу могу да се окупе у посебну административну формацију или удружење да би користили овлашћења која су призната парламентарним групама, нарочито при одређивању чланова парламентарних комисија<sup>5</sup>.

Проблематиком фракције и фракцијске принуде доста се бави догматика немачког језичког подручја. Притом се полази од

---

<sup>2</sup> G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *Droit constitutionnel*, 24<sup>e</sup> édition, Paris 1995, p. 581.

<sup>3</sup> A. Hauriou, *Droit constitutionnel et institutions politiques*, 3<sup>e</sup> édition, Paris 1968, p. 790.

<sup>4</sup> A. Hauriou, *нав. дело*, стр. 791.

<sup>5</sup> G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *нав. дело*, стр. 581.



става да је "у својој садашњој форми пропорционални систем нераскидиво повезан са државом партија"<sup>6</sup>, као и да само у њему "постоје организована политичка груписања о којима се, сагласно њиховој јачини показаној на изборима, мора водити рачуна у процесу парламентарног одлучивања"<sup>5</sup>. За разлику од већинског или система мајоритета, где политички погледи знатног дела становништва или нису уопште или су неадекватно представљени, пропорционални систем омогућава политичким партијама да буду репрезентоване у парламенту сразмерно њиховој јачини. Штавише, систем пропорције може да нађе примену и код органа егзекутиве, што се читава као "консеквентно разумевање репрезентације изражене у сразмерном изборном систему"<sup>7</sup>.

Неспорно је да пропорционални систем признаје и подржава образовање различитих политичких група. Док код принципа мајоритета у први план стоји образовање већине, дотле систем сразмерних избора омогућава репрезентацију што је могуће већег броја партија у парламенту, под условом да се достигне квота о минималном броју гласова. Неспорно је, међутим, да парламентарној већини мора бити омогућено доношење и спровођење одлука, с тим да се не угрози право самосталне репрезентације мањине и њено учешће у одлучивању.

При утврђивању различитих функција принципа мајоритета и начела пропорце треба поћи од самих избора који су несумњиво полазна тачка за демократску легитимацију. Избори, дакле, служе за добијање демократске легитимације и права репрезентације. Давањем гласа кандидатима или партијским листама, бирачи преносе своје овлашћење на одлучивање и тиме легитимишу лица изабрана за политичко деловање. Мада је парламент у својој укупности образован јединственим легитимационим поступком, изборима, давање гласа само одређеним партијама, тј. њиховим кандидатима, легитимациони основ је подељен. Док принцип мајоритета у крајњем резултату претендује идентификацији већине са читавим народом, не водећи рачуна о политичким мањинама, дотле народно представништво образовано на основу сразмерних избора не репрезентује народ у његовој целовитости. Када се бира између различитих политичких праваца, тј. политичких партија, онда и сам парламент постаје политички рашчлањено пред-

---

<sup>6</sup> H. Borchert, *Die Fraktion, Archiv des öffentlichen Rechts, 102. Band, Heft 2, 1977, s. 213.*

<sup>5</sup> Исто.

<sup>7</sup> H. Borchert, *нав. дело, стр. 215.*

ставничко тело народа<sup>6a</sup>. Право појединих политичких група да буду самостално репрезентоване у парламенту једна је од последица пропорционалног система. Заступљене политичке групе у парламенту аутономно могу да користе своја права, а да притом не буду спречене одлуком већине. На овај начин се долази до институционалног рашчлањивања парламента, што није несагласно демократским начелима и уставноправној заштити мањина. Репрезентативни орган, парламент, рашчлањен је на више различитих репрезентација политичких партија које су легитимисане изборима. Само док су се посланици бирали на основу личног избора, захваљујући једино својим личним квалитетима, парламент је могао да се сматра целовитом, нерашчлањеном репрезентацијом народа. То је, разуме се, био случај када политичке партије нису имале монопол у постављању и презентовању кандидата, па су изабрани носилац мандата за себе и сви посланици заједно могли да тврде да репрезентују народ.

Претходна аргументација је у основи тачна, мада се чини да превише инсистира на разлици између система пропорце и већинског система. Несумњиво је да пропорционални систем пружа адекватнију заштиту политичким мањинама, али је такође тачно да и принцип мајоритета води институционалном рашчлањивању парламента. Разлика је, дакле, само у квантитету, не и у квалитету, јер је доминација политичких партија очигледна у оба изборна модела, с тим што је у пропорционалном изборном систему формално правно израженија. Извесно је само да пропорционални систем начелно води постојању већег броја парламентарних група.

Парламентарна група је политичка репрезентација партије у парламенту. Изборним актом није легитимисано једино народно представништво на одлучивање, него и захтев партија на суделовање у одлучивању и владању. Стога се легитимациони ланац може означити на следећи начин: народ - партија - парламент - влада<sup>8</sup>. У савременој демократској држави партија из основа се мења функција избора као меродавног легитимационог поступка. Поред стварања заједничке репрезентације народа, тј. суделовања у конституисању народног представништва, партијама се признаје и право утицања на сам ток парламентарног процеса и образовања државне воље. Уосталом, ови захтеви партија све више добијају потврду и у формалном уставном праву<sup>9</sup>. Политичке партије, ме-

---

<sup>6a</sup> Исто, стр. 214.

<sup>8</sup> Kluxen, *Parlamentarismus*, 2. Aufl., 1969, Einführung S. 23; наведено према: Н. Borchert, нав. дело, стр. 221.

<sup>9</sup> Видети нпр. чл. 21 Устава Немачке, чл. 4 Устава Француске

ђутим, не могу као такве да остваре свој захтев за учествовање у образовању државне воље, него то чине преко посебних институција које их репрезентују у парламенту. Посланици једне партије образују у парламенту самосталну политичку репрезентацију која је легитимисана да представља своју политичку групу и у том циљу је заштићена аутономним правима. Према томе, парламентарна група или фракција је самостална демократска репрезентација у парламенту коју чине посланици исте политичке партије или сличног политичког правца. У политичком погледу парламент се показује као институција рашчлањена на групе посланика или фракције.

Под парламентарном фракцијом се разуме, дакле, добровољно удруживање чланова парламента који припадају истој партији у циљу претходног разматрања и заузимања ставова у погледу састава органа и планова рада парламента, учествовања у доношењу парламентарних одлука, као и посредном утицају на политику владе<sup>10</sup>.

У погледу правног дефинисања парламентарних фракција заступају се различита схватања у правној литератури. Овим проблемом посебно се бавио и Уставни суд Немачке који је фракције означио као "неопходне установе уставног живота", мада је овај апстрактно признати уставни положај још више редуцирао, додељујући фракцијама само задатке у олакшавању техничког тока образовања мишљења и одлучивања у парламенту. Често наводећи да постоји "извесна сумња о положају и задацима фракција", немачки Уставни суд у њима ипак само види техничко парламентарно средство које има помоћни карактер, што у извесном смислу противуречи генералном додељивању фракцијама карактера "установе уставног живота"<sup>11</sup>.

Поједини немачки аутори правно одређују парламентарне фракције као: орган парламента; органски део и само делимично орган парламента; институције парламентарног права; део парламента са ограниченом организационом аутономијом, односно део парламента снабдевен сопственим правима и сл. Други, пак, виде у фракцијама део партије, стављајући њене функције за партију у први план. Овај приступ, међутим, противуречи партијским статутима који, по правилу, фракцијама не додељују карактер партијског органа. У организационој шеми политичких партија фракције се уопште не помињу.

<sup>10</sup> В.: *Staat und Politik* (izd. E. Fraenkel, K.D. Bracher), Frankfurt am Main, Hamburg 1971, стр. 97. Цит. према: Д. Продановић, *Императивни и слободни мандат чланова представничких тела*, Сарајево 1979, стр. 85.

<sup>11</sup> Упор. Н. Borchert, нав. дело, стр. 228.

При утврђивању правне природе парламентарне фракције треба поћи од тога да је она удружење чланова парламента које као такво најчешће аутоматски произилази из самих избора. Најважнија консеквенца која следи из тога је да се чланство у фракцији нераскидиво везује за чланство у партији. Управо та репрезентативна функција парламентарне фракције за партију мора бити полазна тачка за одређивање њене правне природе. На посебан начин фракција је демократски легитимисана да при образовању државне воље делује у интересу партије. Тиме она има сопствени уставноправни положај између партије којој се условно може признати парцијални квалитет уставног органа и парламента као државног органа. У својој укупности партија је делатна само у претпарламентарном подручју. Свој захтев за суделовање у образовању државне воље у парламенту она остварује преко своје фракције. Стога W. Henke означава фракцију као "партију у парламенту", наводећи да фракција припада државној организацији и да је од свих државних органа најтешње и најнепосредније повезана са партијом. Њен органски квалитет извео је искључиво из тога што је фракција део парламента<sup>12</sup>. И други аутори сврставају фракцију у државно органско подручје, полазећи од тога да је она самостални институционални субјект који врши надлежности за партију. Резултати фракције у државном подручју увек се урачунавају партији. Поред тога, фракција је део парламента и из тога може да изводи права. Та права, међутим, треба одвојити од оних права која њој припадају по основу сопственог легитимитета и користе се у сопственом подручју надлежности. Мада се фракција може означити као правни субјект уставног права *sui generis*, она није ни државни орган, ни орган партије. Као установа уставног живота, фракција делује у подручју образовања државне воље не за парламент, већ, као самостална репрезентација за саму себе<sup>13</sup>.

## 2. Структура парламентарних група

Персонални састав парламентарне групе зависи од одлуке саме партије, а њена јачина од резултата парламентарних избора. Будуће чланове групе кандидује и презентује политичка партија, дајући им специјални политички налог да њен политички програм репрезентују у парламенту. Резултатом избора партијски кандидати добијају легитимацију да у парламенту следе и по могућству спроводе политичке циљеве који произилазе из партијског програма.

<sup>12</sup> Упор. W. Henke, *Das Recht der politischen Parteien, Göttingen 1964, s. 110.*

<sup>13</sup> Упор. H. Borchert, *нав. дело, стр. 231.*

## 1. 2. Састав и образовање парламентарних група

На основу заједничког политичког правца посланици су репрезентанти политичких партија, што значи да они у суштини представљају само део народа. Имајући ово у виду, немачки устав наводи да су "посланици представници народа", не, дакле, појединачни посланик који, по правилу, заступа једну политичку партију<sup>14</sup>. Према томе, узети само заједно, посланици представљају народ.

Обично се сматра да су парламентарне групе добровољна удруживања посланика. Ова тврдња, међутим, можда би се могла прихватити код стицања мандата путем већинских избора, јер је у принципу састав група произашлих из ових избора неизвеснији. Чини се, ипак, да је ближе истини да стварање парламентарне групе није резултат позитивне вољне одлуке посланика. У осталом парламентарним пословником се увек утврђује минимални број посланика који могу да образују парламентарну групу. Фракција је заправо образована већ са изборима, њен састав аутоматски произилази из избора, ако се занемари сарадња посланика крајње супротних политичких праваца која у резултату има образовање нетипичних парламентарних група. У овом случају, међутим, неопходна је сагласност парламента. Тако, на пример, према пословнику Националног већа Аустрије, посланици који не припадају истој партији која је конкурисала на изборима могу да образују посланички клуб само уз сагласност Националног већа<sup>15</sup>

Према пословнику Националне скупштине, у Француској је дозвољено груписање посланика према политиким афинитетима. Парламентарна група се оснива подношењем политичке декларације потписане од њених чланова. Уз декларацију је неопходно достављање листе чланова и име председника групе. Сви ови документи се публикују у службеном гласилу. Формално правно посланик може да припада само једној парламентарној групи<sup>16</sup>. Промене у саставу групе врше се са знањем односно обавештавањем председника Националне скупштине. Ако се ради о оставци неопходан је потпис заинтересованог посланика. Уколико се ради о искључењу из групе тражи се потпис председника групе. Двоструки потписи

<sup>14</sup> В. чл. 38 ст. 1 Устава Немачке.

<sup>15</sup> В. & 7 пословника Националног већа (*die Geschäftsordnung des Nationalrates vom 4. Juli 1975*, in: *Kodex des österreichischen Rechts, Verfassungsrecht, Stand 1.8.1989*, 6. Aufl., Wien 1989.

<sup>16</sup> В. чл. 19. пословника Националне скупштине (*Règlement L'Assemblée nationale*, 10<sup>e</sup> édition, MARS 1994). Скр. R.A.N.

посланика и председника групе неопходни су у случају приступања или придруживања посланика другој парламентарној групи<sup>17</sup>. Укључивање у парламентарну групу је за посланика само правна могућност, не и обавеза, тако да је допуштено да посланик не буде уписан ни у једну групу. У стварности, међутим, остајање изван парламентарних група представља "маргинална ситуацију"<sup>18</sup>.

Образовање парламентарних група у Француској није потпуно слободно јер би се у супротном дошло до политичког мрвљења парламента. У почетку група није могла да се састоји мање од 30 посланика, не рачунајући придружене чланове.<sup>19</sup> Резолуцијом од 1988. број чланова групе смањен је на 20 како би се омогућило комунистима, чији је број посланика пао на 27, да образују самосталну парламентарну групу. Ово смањење, међутим, није довело до претераног умножавања парламентарних група у Националној скупштини<sup>20</sup>.

У немачком парламентарном праву најмањи број чланова парламентарне фракције је 33 посланика<sup>21</sup>. На основу пословничких одредби, у Аустрији, посланици исте партије која је конкурисала на изборима имају право да се удруже у посланички клуб. За признање таквог удруживања неопходан је број од најмање 5 чланова. Одлука о конституисању клуба, као и промене у његовом саставу писмено се саопштавају председнику Националног већа. Образовање политички хетерогеног клуба могуће је само уз сагласност Националног већа<sup>22</sup>.

## 2. 2. Унутрашња организација парламентарних група

Сама унутрашња организација парламентарних група највећим делом је домен њихове стварне аутономије. Парламентарним пословником обично се захтева одређивање само председника или вође парламентарне групе који ће њу да представља. Према

---

<sup>17</sup> В. чл. 21 R.A.N.

<sup>18</sup> P. Avril/J. Gisque, *Droit parlementaire*, Paris 1988, стр. 70.

<sup>19</sup> Овај број био је утврђен пословником Националне скупштине од 1959.

<sup>20</sup> У Националној скупштини, изабраној марта 1993. постојале су следеће парламентарне групе: R.P.R. - 245 чланова и 12 придружених; U.D.F.C. - 213 чланова и 2 придружена; Социјалисти - 52 члана и 5 придружених; Комунисти - 22 члана и 1 придружен; Неуписани - 25 посланика. В.: G. Burdeau/F. Hamon/M. Troper, *нав. дело*, стр. 581.

<sup>21</sup> В.: A. Katz, *Staatsrecht - Grundkurs im öffentlichen Recht*, 13. Aufl., Heidelberg 1996, стр. 171.

<sup>22</sup> Упор. & 7 пословника Националног већа (GeoNR).

томе, парламентарне групе располажу неограниченим правом организовања, разуме се у границама уставног и парламентарног права, што произилази и из правног положаја политичких партија које оне представљају. Остале консеквенце везане за парламентарну групу проистичу из њеног односа са партијом чији програм она у принципу сматра обавезним.

Организација и начин рада парламентарних група одлучујуће утичу на функционисање самог парламента. Притом су они углавном исти или доста слични за све парламентарне групе. Стога ће ова питања бити изложена само на примеру немачког парламентарног права.

Централна институција немачких парламентарних фракција је скупштина, односно пленум фракције. Сви посланици фракције учествују у доошењу одлука о политици коју ће фракција заступати и начину њеног спровођења. Разуме се, на пленарној седници се доноси и пословник фракције<sup>23</sup>. Пленарна седница фракције одлучује ко ће изнети гледиште фракције о појединим тачкама дневног реда парламентарног заседања. Притом се очекује од посланика да пленуму или руководству фракције саопште своју намеру уколико у појединим питањима желе да одступе од става фракције.

Вођство фракције организовано је као колегијум. председавајући руководећег органа фракције обично је *primus inter pares*. Овај статус за њега важи како у случају председавања председништвом фракције, тако и при руковођењу пленумом фракције. *De facto*, међутим, он има положај лидера или шефа фракције. Он води фракцију, конципира политику коју ће она да следи, односно која ће бити прихваћена од руководства фракције. Као председавајућем, њему припада задатак да пленуму изложи ставове руководства и да настоји да се фракција придобије за ову или ону политику. Мада се сви чланови фракције осећају везаним партијским програмом, несумњиво је да у свакој фракцији постоје различити политички правци и супротстављена мишљења, не само у погледу тактике, него и при одређивању начелне политике. Стога и циљ фракцијског вође мора да буде дефинисање фракцијског мишљења увек када се јави сукоб различитих гледишта. Уколико се у фракцији дође до већинске одлуке, онда он мора да придобије мањину на прихватање те одлуке, како би се очувало јединство фракције у пленуму парламента. Та вештина да се фракција интегрише у једи-

---

<sup>23</sup> Упор. *H. Trossmann, Der Bundestag - Verfassungsrecht und Verfassungswirklichkeit, Jurbuch des öffentlichen Rechts, Band 28, Tübingen 1979, s. 141 ff.*

нство није ништа мање значајна од дефиписања политике фракције. Ништа није штетније за фракцију него да се она подели при гласању у парламенту. Та подела може да има тешке политичке последице, нарочито када је реч о фракцијама које учествују у влади. У сваком случају тада је првенствено одговоран шеф фракције.

У пленуму парламента председавајући је говорник фракције и само од њега зависи да ли ће иступање у име фракције препустити некоме од страначких колега. Ниједна фракција не доноси одлуку о томе ко ће њено схватање да заступа у пленуму парламента, ако је председавајући објавио намеру да сам говори. Он одређује и тактичке мере у парламенту, мада се може послужити и тзв. вођом парламентарних послова из своје фракције. Поред наведеног, председавајући репрезентује фракцију према влади, коалиционом партнеру или опозицији<sup>24</sup>.

Руководство фракције бира се на пленуму, по правилу, тајним гласањем. Председавајући, односно шеф фракције бира се по посебном поступку. Руководство фракције на чијем је челу председавајући је одлучујући орган који предлаже одлуке пленуму или скупштини фракције. Оно води послове фракције и планира њен рад у складу са директивама партије. У немачким фракцијама руководство има у саставу више десетина чланова, пре свега зато што постоји мали број фракција које могу да имају до 100 посланика<sup>25</sup>.

Између руководства и пленума фракције налазе се организационе јединице које се образују, слично формирању парламентарних одбора, према стручним подручјима. То су радне секције или радни кружоци. У већим партијама постоји по шест радних секција. Према пословнику фракција чланови секција су председавајући секције, заменик, чланови одговарајућих парламентарних одбора, као и остали чланови са саветодавним гласом. Радна тела разматрају посланичке предлоге и друге иницијативе и предлажу говорнике фракције. У фракцији могу да постоје и социолошке радне групе за обраду питања која су од интереса за одређене социјалне категорије становништва<sup>26</sup>.

У свим фракцијама постоји и неколико вођа парламентарних послова који обављају парламентарне, правне и организационе послове фракције. Њихови задаци се налазе у међуфракцијским односима и унутрашњем парламентарном подручју. Посебно значајну улогу они имају у пленуму парламента јер су представници

---

<sup>24</sup> *H. Grossmann, нав. дело, стр. 144.*

<sup>25</sup> *H. Grossmann, нав. дело, стр. 144 ид.*

<sup>26</sup> *Детаљно H. Grossman, нав. дело, стр. 146-151.*



фракције у заједничком телу свих фракција. Вођа парламентарних послова води рачуна о поштовању међуфракцијских договора о дневном реду и утврђеном времену за расправу, као и о поштовању пословника парламента. Ако члан фракције жели да учествује у пленарној парламентарној расправи, он мора да се о томе споразуме са председником парламентарног одбора и парламентарним вођом послова. Ова обавеза је чак и изричито прописана у пословницима појединих фракција<sup>27</sup>. У неким околностима споразуми парламентарних вођа за време пленарне расправе имају одлучујућу улогу, посебно ако је време расправе само процењено или се не може одржати. Тада вођа парламентарних послова може да захтева од председника парламента продужење укупног времена говора, што се најчешће прихвата.

У већини парламената постоји заједничко тело парламентарних група које може да се означи као *steering committee* парламента. Његови чланови су, поред председника парламентарних група, чланови парламентарног председништва, а негде и председници парламентарних одбора. Тако су, на пример, чланови немачког Већа или Савета старешина (*Ältestenrat*) представници парламентарних фракција и чланови председништва парламента (*Bundestagspräsidium*)<sup>28</sup>. У Аустрији и Француској заједничко тело парламентарних група се зове Конференција председника<sup>29</sup>. У сваком случају свуда се ради о саветодавном органу који се образује или сагласно јачини парламентарних група или њиховом равноправном представљеношћу. Без обзира што се одлуке у овом телу доносе консензусом, то ипак не умањује његов ванредан утицај на рад парламента.

Према пословнику немачког Будестага Савет старешина има у саставу председника, заменика и 23 члана које именују парламентарне фракције, сразмерно њиховој јачини. Савет има задатак да припрема парламентарни рад, али се притом не јавља као орган у коме се одлуке доносе већином гласова. При одлучивању важи принцип усаглашавања. Ако сагласност о неком питању не може да се постигне, сам Будестаг ће о њему одлучивати. Савет фракција помаже председнику при вођењу парламентарних послова. У њему фракције постижу споразум о запоседању места пред-

---

<sup>27</sup> Детаљно *H. Grossmann*, *нав. дело*, стр. 151-154.

<sup>28</sup> *B. & 6 пословника Bundestag - Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO BT), Textfassung nach dem Stanol vom 21 September 1995, Herhusgeben von der Verwaltung des Deutschen Bundestages, Juli 1996.*

<sup>29</sup> Упор. & 8 *GeoNR* и чл. 48 *R.A.N.*

седника и заменика парламентарних одбора, као и споразум о плану рада Бундестага. Поред тога, Савет утврђује за дуже време термине пленарних недеља за поједина стручна подручја. Ако се представници фракција договоре о дневном реду за једну недељу, онда је овај практично утврђен, мада приоритетна обрада актуелних и хитних посланичких питања остаје недодирнута<sup>28a</sup>

Сличан статус и задатке има аустријска Конференција председника. На основу пословника Националног већа председници и шефови парламентарних клубова образују Конференцију председника, при чему шефови клубова могу да буду заступани. И овде је у питању саветодавни орган који подноси предлоге о састављању и спровођењу плана рада, о упућивању предлога одборима и координирању времена њихових седница, као и у погледу остваривања интернационалних парламентарних односа. За доношење правила о кућном реду, утврђивање листе посланика, скраћени поступак, ограничење времена говора, одређивање времена за посланичка питања и одржавање актуелних часова, неопходно је претходно саветовање у Конференцији председника.<sup>30</sup>

Према пословнику француске Националне скупштине у састав Конференције председника улазе потпредседници Скупштине, председници сталних комисија, генерални извештач комисије за финансије, председник делегације за Европску унију и председници парламентарних група. Конференција заседа сваке недеље у дан и сат који утврђује Председник. За сваку седницу Влада може да делегира свог представника. На седницу могу бити позвани и председници специјалних комисија, на њихов захтев. Дневни ред седнице Националне скупштине који утврди Конференција председника само изузетно може да буде модификован<sup>31</sup>. Поред утврђивања дневног реда, Конференција председника организује и опште расправе о текстовима који су понуђени Националној скупштини. Она утврђује и глобално трајанје опште расправе у оквиру седнице. Расподелу времена на поједине парламентарне групе врши председник Националне скупштине тако што се свакој од њих гарантује, с обзиром на трајање дебате, идентично минимално време сразмерно њиховој бројчаној снази<sup>32</sup>.

---

<sup>28a</sup> Упор. & 6 GO BT.

<sup>30</sup> Упор. & 8 GeoNR.

<sup>31</sup> Упор. 48 R.A.N.

<sup>32</sup> Упор. čl. 49 R.A.N.

### 2. 3. Структура парламентарних група у Југославији

Посланичке групе у југословенском парламентарном праву представљају категорију уставног права. Додуше, Устав СР Југославије њих помиње само у случају председничких консултација при избору премијера Савезне владе.<sup>33</sup> Правни положај и образовање посланичких група регулише пословник Већа грађана Савезне скупштине, док је њихова унутрашња организација домен аутономних права сваке групе.

Најмање пет посланика у Већу грађана има право да образује посланичку групу. Посланик може бити члан само јене посланичке групе. Сви посланици изабрани са изборне листе једне политичке странке, друге политичке организације или групе грађана чине једну посланичку групу. То значи да је састав посланичке групе већ унапред одређен резултатом избора. Ако посланици изабрани са једне изборне листе не могу самостално да образују посланичку групу, могу да је формирају удруживањем или придруживањем већ образованој посланичкој групи. О образовању, саставу и промени састава посланичке групе, председник групе обавештава председника Већа грађана. Уз обавештење, он подноси председнику Већа и списак чланова посланичке групе који је потписао сваки члан те групе.<sup>34</sup> На основу наведених одредби пословника могло би се закључити да је дозвољена промена у саставу посланичке групе или прелаз посланика из једне у другу, односно издвајање из једне и формирање самосталне посланичке групе. Имајући у виду, међутим, одредбе изборног закона о престанку посланичког мандата, а пре свега престанком чланства у политичкој партији са чије изборне листе је посланик добио мандат, јасно је да промена посланичке групе, по правилу, није могућа. Иступање из политичке партије не значи само губљење чланства у њеној посланичкој групи, него и губљење мандата. Само посланик који је примио мандат са изборне листе групе грађана може да приступи било којој посланичкој групи и да током трајања мандата промени групу. Група грађана није институција уставног права и не може, као што је то случај са политичком партијом, да располаже посланичким мандатом. У пракси, међутим, неосновано се толерише образовање посланичких група од посланика који су напустили политичку партију на чијој изборној листи су били кандидати.

<sup>33</sup> В. чл. 96 т. 3 Устава СР Југославије.

<sup>34</sup> В. чл. 30 пословника већа грађана ("Службени лист СРЈ", бр. 43/94).

На сличан начин погрешно се тумаче и одредбе пословника Народне скупштине Србије и одговарајућег изборног закона. У првобитној редакцији пословника од 1991. најмање 10 посланика било је неопходно за конституисање посланичке групе<sup>35</sup>. Каснијом изменом пословника<sup>36</sup> овај број је смањен на 5 посланика. За разлику од пословника Већа грађана у пословнику српског парламента изричито се наводи могућност мењања припадности групи. Ако се ово доведе у везу са одредбама изборног закона по којима мандат посланика престаје иступањем из политичке партије на чијој је листи био кандидован, онда се и ситуација са променом групе испоставља нешто другачијом. Наиме, само ако је промена групе праћена добровољним иступањем из политичке партије, престаје посланички мандат. Другим речима, промена групе је допуштена под условом да је поланику против његове воље престало чланство у политичкој партији. У пракси, међутим, владајућа већина и српског парламента неосновано дозвољава и подржава формирање посланичких група од посланика који су самовољно напустили политичку партију. Очигледно се овде ради о намери да се парламентарна опозиција што више уситни и подели, без обзира на категоричне законске норме о престанку посланичког мандата. Поред тога, ако би се број од 5 посланика узео безусловно, онда би у Народној скупштини било могуће образовати чак 50 посланичких група. То би свакако представљало бесмислену политичку разурњеност парламента. Удруживање у посланичку групу заправо се показује принудним јер промена посланичке групе подразумева ризик губљења мандата. Јасно је да иза досадашње парламентарне праксе у Србији не стоји правилно тумачење пословника и систематско повезивање његових одредби са нормама изборног закона. У питању је политичка потреба владајуће странке да себи обезбеди стабилну већину уситњавањем опозиционих странака и стварањем сателитских посланичких група, што свакако представља злоупотребу и крајње арбитрерну интерпретацију пословника. Његове одредбе се не смеју тумачити према политичкој потреби, како то у датом тренутку одговара парламентарној већини, већ сагласно начелима парламентаризма.

Југословенско парламентарно право не познаје институцију типа заједничког тела свих посланичких група. Додуше, председ-

---

<sup>35</sup> В. чл. 29 пословника Народне скупштине Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 11/93).

<sup>36</sup> В. чл. 26 пословника Народне скупштине Републике Србије ("Службени гласник РС", бр. 69/94).

ник Већа грађана може, у договору са председником Већа република, сазвати заједнички састанак којем ће присуствовати потпредседници већа, потпредседници посланичких група и координатори посланика из република чланица. Неспорно је да се овде не ради ни о каквом интерфракцијском телу, већ о састанку који се произвољно сазива само ради разматрања питања од заједничког интереса за рад већа<sup>37</sup>. Конкретна надлежност, међутим, не постоји. Више се ради о повременом усаглашавању ставова међу већима, него трајном планирању рада парламента и успостављању сарадње између посланичких група. Сигурно је, међутим, да би институционализација заједничког тела парламентарних група унапредила и олакшала парламентарно одлучивање, ублажавајући политичке тензије и налазећи компромисе између супротстављених посланичких група.

### *3. Функције парламентарних група*

Ако се парламентарна група означи структуралним обележјима која важе за репрезентативни орган, онда се са тог становишта морају објашњавати и њене функције у парламенту. Главни задатак или функција парламентарне групе је да репрезентује политичку партију или партије у народном представништву. У овој функцији репрезентације њој се признаје да буде легитимациони посредник који је у одређеним случајевима независан од већинске одлуке представничког тела. Према томе, као самостални репрезентант, парламентарна група располаже сопственим овлашћењима.

У парламентарном праву и пракси модерних парламената постоји низ случајева код којих се води рачуна о пропорционалној јачини парламентарних група. Типичан пример је избор парламентарних комисија и одбора, као и самостално располагање временом говора које припада парламентарној групи. У овим случајевима не може се прихватити да целовито представљање добије неопходну легитимацију. Она може да припада само специјалном репрезенту, тј. парламентарној групи. Косило би се са суштином парламентарног система који мора да обезбеди заштиту мањине, ако би већина увек имала могућност да искључи репрезенте који су једини легитимисани за ова питања. Парламентарна група, дакле, има искључиву функцију да буде самостални носилац за сва она питања и одлуке које се могу резервисати специјалној репрезентацији.

---

<sup>37</sup> Упор. чл. 34 пословника Већа грађана.

Нема сумње да о овој функцији парламентарних група уставно право и парламентарна пракса воде рачуна на различите начине. У Немачкој је она најјасније изражена већ самим уставом којим се предвиђа образовање заједничког одбора парламентарних фракција<sup>38</sup>. Мисао о посебној репрезентацији политичких партија и заштити мањина конкретизована је код образовања парламентарних одбора. И овде парламентарне фракције имају одлучујући утицај. Парламент респектује њихове одлуке и само их формално потврђује. Тако према § 68 пословника немачког Будестага парламентарне фракције именују чланове парламентарних одбора и њихове заменике. Оне могу и да их опозову и замене другима. На основу § 69 пословника председника одбора и његовог заменика бира одбор према споразуму у Савету татешина о расподели ових места на фракције. Иначе, за расподелу места у парламентарним одборима примењен је D'Hondtov систем, ступањем на снагу пословника од 1952. Међутим, од 1970. користи се систем тзв. математичке пропорце, с чим су се сагласиле све парламентарне фракције. Подела одборничких места према систему математичке пропорце водила је томе да владајуће партије увек располажу већином у одборима, мада у неким случајевима само са једним гласом више<sup>39</sup>.

При конституисању парламентарних одбора у Аустрији се такође доследно поштује јачина парламентарних група, односно клубова. То важи не само за сталне одборе, него и за главни одбор<sup>40</sup>. Чланови и заменици чланова одбора се додељују клубу сразмерно броју посланика клуба. Клуб доставља имена својих чланова одбора и њихових заменика председнику Националног већа и ови важе тиме као изабрани. Код истражног одбора, међутим, свака партија која је заступљена у главном одбору мора да има најмање једног члана. Предмет истраживања и састав овог одбора утврђује Национално веће. Да и у Аустрији парламентарни клубови пресудно одлучују о саставу одбора потврђује и начин престанка мандата у одбору. Овај се губи ако посланик више не припада клубу или ако је клуб уместо њега именовано другог посланика. У сваком случају клубови "суверено" одлучују о томе ко ће их представљати у парламентарним одборима. Већинска одлука пленума парламента овде је апсолутно искључена.

Парламентарне групе у Француској "представљају суштинску машинерију у парламентарном животу"<sup>41</sup>. Као и свугде њихова

---

<sup>38</sup> Упор. чл. 53а Устава Немачке.

<sup>39</sup> Упор. Н. Grossmann, нав. дело, стр. 113.

<sup>40</sup> Видети: & 30 и 32 GeoNR.

<sup>41</sup> P. Avril/J. Gisque!, нав. дело, стр. 71.

улога је посебно изражена приликом именовања чланова сталних парламентарних комисија. Они се именују на почетку легислативе и сваке године на почетку редовне седнице у априлу, према принципу пропорционалне презентације група. У року који утврди председник Скупштине, председници група су дужни да му саопште имена кандидата које они предлажу. Групе располажу бројем седишта у комисији сразмерно њиховој нумеричкој снази, према стварном броју чланова у Скупштини.<sup>42</sup>

Улога парламентарних група у Француској даље је изражена код коришћења расположивог времена говора и режима посланичких питања упућених влади. Председници група учествују у раду Конференције председника и имају важне прерогативе у току саме седнице парламента, односно Националне скупштине, одлагања и прекида седнице, верификације кворума и јавног гласања. Пракса потврђује и још појачава ову улогу која очигледно слаби позицију индивидуалног посланика.

Конкретним овлашћењима посланичких група у оквиру њихове опште репрезентативне функције парламентарно право Југославије не посвећује довољну пажњу. Штавише, пословник Већа грађана не помиње "природно право" посланичких група да буду сразмерно заступљене у комисијама Савезне скупштине и одборима Већа грађана. Ову гаранцију садржи пословник Народне скупштине Србије нормирањем да посланичке групе предлажу чланове одбора сразмерно броју народних посланика које имају у Народној скупштини<sup>43</sup>. Како се о предложеној листи за избор чланова одбора одлучује у целини, јавним гласањем, практично то значи да Народна скупштина заправо не бира одборе, већ да њихов састав меродавно одређују посланичке групе. Избор је само формални акт потврђивања. С друге стране, ни пословник Народне скупштине не садржи посебна права посланичких група која би доприносила квалитетнијем и једноставнијем парламентарном одлучивању, нарочито када је реч о расподели времена говора сходно снази посланичких група, договорном утврђивању дневног реда и термина седница, као и посланичких иницијатива упућених влади, односно председнику Народне скупштине. Стиче се утисак да је постојала намера да се посланичке групе, а преко њих и политичке партије које оне репрезентују, потпуно потисну и маргинализују давањем апсолутног приоритета већинском одлучивању. У

---

<sup>42</sup> Упор. чл. 37. *R.A.N.*

<sup>43</sup> *В. чл. 32 ст. 2 пословника Народне скупштине од 1992. Важећи пословник, међутим, више не садржи ову одредбу.*

том погледу, дакле, парламентарни живот у Југославији не следи праксу европских парламената који очигледно дају предност консенсуалном одлучивању, нарочито у поступку припреме одлучивања. Истина је да функционисање парламентарних група у многоме слаби улогу посланика као појединца. Али, неспорно је такође да без прецизног домена самосталне репрезентације положај посланика бива још несигурнији, препуштен манипулацијама парламентарне већине, које се, како показује пракса у Југославији, тешко могу спречавати позивањем на принцип злоупотребе.

#### 4. Однос партије и парламентарне групе

У парламентарној групи упадљиво се срећу два обележја посланика. С једне стране, посланици су чланови једног државног органа, али су, по правилу, припадници одређене политичке партије. Управо, посланички мандат они су добили захваљујући томе што су презентовани од политичке партије. Добијање мандата независно од политичке партије свуда је занемарљив изузетак. С друге стране, политичке партије се ретко одлучују да подрже кандидатуру тзв. ванстраначких личности, односно оних који формално нису њихови чланови. Резерве о њиховој лојалности према партији која им је обезбедила мандат обично се у пракси показују потпуно основаним. У сваком случају, не само припадност партији, него и вишегодишњи ангажман у партијском раду јесте *conditio sine qua non* за добијање посланичког мандата. Према томе, управо са овог аспекта треба посматрати и однос парламентарне групе и политичке партије.

Парламентарна група или фракција је удружење посланика у њиховом својству партијских политичара. Могло би се тврдити и обрнуто: парламентарна група је удружење партијских политичара у њиховом својству парламентарних чланова. Према мишљењу W. Henke ова обрнута дефиниција парламентарне фракције не може у потпуности да задовољи. Порекло и практично деловање парламентарне групе показују да она није део партијске организације, већ је као посебо удружење парламентарних чланова део парламента. Фракција је за поменутог Henke партија у парламенту<sup>44</sup>, али се ова тврдња може само условно прихватити. Наиме, пошто је парламент уставом креиран државни орган, а политика партија припада сфери слободног друштвеног организовања, јасно је да као таква она не може непосредно да делује у парламенту. Зато

---

<sup>44</sup> W. Henke, *нав. дело*, стр. 110.



њу репрезентује фракција која је првенствено потчињена парламентарном, а не партијском праву. Отуда, сагласно разликама које постоје између партије и државног органа, али и партијског вођства и посланика, морају, према томе, да се разликују парламентарна група и партија.

Политичка партија, дакле, не припада подручју државне организације, али је ипак призната за институцију уставог система. Ово њено својство доводи је у најтежњу везу са државном организацијом. Парламентарна група, напротив, макар само условно, може се сматрати специфичним делом државне организације, тачније парламента. Барем у техничком смислу она је део државног органа. С друге стране, од свих делова државног организма највидљивије је везана за једну политичку партију. Штавише, од органа управе и правосуђа уставом се захтева потпуна политичка неутралност, па се често и носиоцима ових државних функција забрањује чланство у политичким партијама.

Однос између партије и њене парламентарне групе у основи је одређен персоналном унијом у којој се налазе посланици. Они су истовремено истакнути чланови партије и припадници парламентарне групе. У парламенту су репрезентанти одређене политичке партије и као такви подвргнути су партијској, односно фракцијској дисциплини. Парламентарна група је нераскидиво везана за партију и само је њен институционализовани део у парламенту. Она је, међутим, самостални демократски репрезентант, али само у односу на друге парламентарне групе или парламент *in toto*. Према "својој" партији она је у обавези потпуне лојалности, тако да јој се не може признати право на вођење властите политике. Посланици су потчињени парламентарној групи, а ова у целини политичкој партији. Додуше, формално правно посматрано, посланик није везан за програм, налоге и политику партије, односно њене парламентарне групе. Као што мандат не може правно да се веже за услове и инструкције које би бирачи наметали посланику, тако не би требало да постоји везаност посланика за партију која га је кандидовала или за парламентарну групу чији је он члан. Политички разлаз са партијом такође не би требало да угрози његов правни положај у парламенту, нити да према њему производи било какве правне консеквенце. Искључење из партије не би смело да буде правни основ губљења мандата.

У пракси ова начелна правна позиција посланика изгледа сасвим другачије. Посланик је у потпуности подређен партији, односно парламентарној групи. Однос партије и чланова парламента принципијелно је одређен дометом начела слободног мандата. Че-

сто се данас, под утиском јасно препознатљиве владавине партија, резигнирано наводи да су посланици, па и сам парламент, дефинитивно изгубили своју самосталну улогу и да су постали лако замењиви инструменти партија. Све више се показује очигледним да се политичке одлуке, скројене у партијским органима, доносе у парламентарним групама и парламентарним одборима, а да се у пленуму парламента само региструју. Стога је и G. Lajbholz с правом означио парламент за место где се срећу посланици везани партијским налозима<sup>45</sup>. Ову промењену, али чини се и неизбежну улогу парламента један писац је изразио на следећи начин: "После решења у фракцији и одбору наступа парламент, често само у улози нотара који у свечаној форми протоколише њихове одлуке и објављује оно што је већ пре тога било утврђено"<sup>46</sup>

Парламентарна група је инструмент партије у парламенту. То се тешко може спорити, па и ако се пође од алтернативе: слободан или императивни мандат. Партије нису државни органи, али су институције уставног живота. Стога је њихов утицај на посланике потпуно легалан. У праву је W. Henke када тврди да изоловати носиоца јавне службе од сваког утицаја нити је практично изводљиво, нити је легитимисано са демократског становишта<sup>47</sup>.

Неизбежан утицај партије на посланика резултат је, уосталом, промењеног карактера избора. Ако изборе више нико не види као бирање најбољих појединаца, него као утврђивање снаге политичких партија, онда се не може избећи да посланици "начелно буде потчињен страном вољи"<sup>48</sup>. Пошто се *de facto* мандат добија од партије, онда и посланик није више репрезентант народа који слободно, потчињен само својој савести, учествује у доношењу политичких одлука. Изабран на партијској листи у пропорционалном или подржан од партије у већинком изборном систему, посланик је дужан да у парламенту делује онако како је то партија обећала бирачима у свом начелном и изборном програму. Партијска лојалност посланика рефлектује се, уосталом, и као фер плеј према бирачима. Једноставно, што је више избор посланика зависан од партије, а не посебних политичких квалитета и личних особина, то више слабе и акционе могућности посланика у парламен-

---

<sup>45</sup> G. Leibholz, *Strukturprobleme der modernen Demokratie*, 3. Aufl., 1967, s. 94.

<sup>46</sup> Цит. према: F. Koja, *Das freie Mandat des Abgeordneten*, Salzburg 1971, стр. 33.

<sup>47</sup> W. Henke, *нав. дело*, стр. 98.

<sup>48</sup> F. Koja, *нав. дело*, стр. 35.

ту. Тачније, оне су дириговане од политичке партије и парламентарне групе којима посланик припада.

Према томе, промењени карактер избора довео је до структуралних промена у самом парламенту и коначно до његове функционалне зависности од парламентарних група, односно политичких партија. Легитимациони ланац сада се показује на следећи начин: бирачи - партија - посланици - посланичка група - парламент. У овом ланцу пресудан утицај има политичка партија, док су улоге осталих карика у њему битно редуковане. Ако се, међутим, може прихватити да је утицај партија неизбежан, намеће се питање до које мере је уставоправно дозвољен, нарочито када је реч о односу према парламентарној групи и појединачном посланику. Кључно питање је, дакле, садржај и границе партијске или фракцијске принуде. Ако везаност посланика за партију иде све до губитка мандата, онда уставом прокламовано начело слободног посланичког мандата губи сваки смисао.

### *5. Садржај и санкције партијске принуде*

Везаност посланика за парламентарну групу подразумева да се он потчињава фракцијској дисциплини. Под овом се разуме "добровољно подвргавање чланова парламентарне фракције ауторитету демократског вођства фракције", односно "захтеви партије упућени посланицима да чувају јединство фракцијске линије својим понашањем, нарочито приликом гласања"<sup>49</sup>. У случају повреде ове дисциплине према посланику долази у обзир примена различитих мера фракцијске и партијске принуде. Али, ове мере могу да имају само строго интерни карактер. Партија не може посланику да намеће правне обавезе, те би фракцијска принуда која повлачи правне санкције за собом, била противуставна.

Предмет фракцијске принуде може бити различит и односи се на готово све аспекте политичког деловања. Фракцијско вођство одређује да ли ће посланик и у којим временским оквирима учествовати говором у парламентарној дебати. Фракција даље именује њене представнике у парламентарним одборима и утврђује начин њиховог деловања. Коначно, посланик је везан ставом фракције приликом гласања о различитим одлукама. У југословенској парламентарној пракси ова обавеза посланика иде толико далеко да се приликом тајног гласања од посланика тражи да свој гласа-

---

<sup>49</sup> В.: *Staat und Politik, Frankfurt am Main, Hamburg 1971, s. 97, Цит. према: Д. Продановић, нав. дело, стр. 86.*

чки листић покаже шефу посланичке групе, што је несумњиво супротно принципу тајности гласања. Само у изузетним случајевима фракције ослобађају посланика везаности за фракцијски став, препуштајући му пуну слободу при гласању. Према томе, посланик је у обавези да послушно следи налоге партије или самосталне одлуке донете у фракцији. Додуше, у овом другом случају он има прилике да слободно учествује у доношењу фракцијске одлуке, али уколико се није приклонио већинском мишљењу у фракцији, дужан је да саопшти председнику парламентарне групе да ће приликом гласања у пленуму парламента одступити од става фракције.

У свим наведеним случајевима санкције које фракција предузима према непосушним посланицима јесу повлачење посланика из парламентарног одбора, искључење из парламентарне групе, искључење из партије, као и покушај да се од посланика изнуди изјава о одрицању од мандата.

### *1. Релативизација акционих могућности посланика*

Фракцијском принудом битно се релативизују акционе могућности посланика. Он је приморан да координира своје деловање у парламенту са осталим члановима парламентарне групе, тако да су његове могућности на самостално деловање битно сужене, чак у најважнијим стварима практично искључене. Посланик не може више да делује као самосвесни појединац који се искључиво руководи властитим мишљењем и савешћу, него мора да буде део екипе своје политичке партије. Уколико то не учини, он ризикује да сепрема њему примене средства фракцијске принуде.

Право посланика да слободно говори, односно да узме реч у парламентарној дебати које је иманентно начелу слободног мандата сада више није апсолутно. У парламентарној пракси настао је обичај да парламентарне групе одређују говорнике о појединим тачкама дневног реда. Притом се оне руководе компетентношћу за поједина стручна питања, приказаном говорничком вештином и другим разлозима тактичке природе. Уколико се одређивање говорника врши на основу договора постигнутог у парламентарној групи, овоме се начелно ништа не може приговорити, јер је у функцији рационализације парламентарног процеса. У парламентарној расправи није неопходно да учествују сви посланици, него да се у њој искажу сви релевантни политики правци. Али ако би се одлуком парламента генерално овлашћење посланика на говор противу уставно ограничило или искључило, онда би тиме био повређен правни положај сваког појединог посланика, без обзира да ли

је тада намеравао да се јави за реч или не<sup>50</sup>. С друге стране, ако се парламентарна дебата о конкретном питању ограничи на одређено време, најчешће договором између парламентарних група, онда се то ограничење не може сматрати противуставним, мада се и таквом одуком задира у право говора појединог посланика. И ограничење дужине говора појединачног посланика, под условом да је говорнику у име фракције додељено "разумно" време, може се прихватити, осим ако није последица очигледне злоупотребе парламентарне већине која сама временски ограничава дебату<sup>51</sup>.

Прави проблем, међутим, настаје када парламентарна група спречава посланика из својих редова да узме реч, односно судељује у расправи. Само по себи то не би било противуставно јер је у том случају посланик дужан да се договори са осталим члановима парламентарне групе о коришћењу времена које припада фракцији. Уставни судови Немачке и Аустрије налазе да је на овај начин обавеза посланика према фракцији већа, али да су фракције признате као неопходне установе и појаве парламентарног живота, које, између осталог, имају задатак да усмере и олакшају технички континуитет парламентарног рада. Природно је да вршење таквог задатка укључује извесну везаност појединачног посланика, тј. ограничење његове слободе говора. Уставом, међутим, свако осигурање тока парламентарног рада остаје допуштено све док остају одржани неопходна слобода одлучивања и самоодговорност посланика појединца<sup>52</sup>.

При расподели укупног времена на квоте парламентарна група одређује који ће њени посланици узети реч у расправи. Али, начело слободног мандата забрањује да право располагања временом говора припада искључиво вођству парламентарне групе. То значи да и при подељеном времену говора председник парламента одлучује о додели речи сваком посланику, који се јавио за реч, разуме се, сагласно пословнику и временском ограничењу укупне дебате. У овом контексту занимљиво је поменути да у Немачкој председник Бундестага није везан редоследом пријава за реч како не би једна парламентарна фракција несразмерно користила време расправе. Није, дакле, искључено да се поједини посланици јаве и добију реч и против воље своје парламентарне групе, како би изразили оно што им савест налаже.

---

<sup>50</sup> В.: G. Leibholz/H.J. Rinck, *Grundgesetz - Kommentar and Hand der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts*, Köln 1966, s. 351.

<sup>51</sup> Исто, стр. 351.

<sup>52</sup> F. Која, нав. дело, стр. 18.

До ових принципа у ограничењу права на говор посланика у југословенској парламентарној пракси није се дошло. Расправа се временски не ограничава на основу споразума шефова посланичких група, већ једноставно одлуком парламентарне већине. Штавише, ни код утврђивања дневног реда посланичке групе не учествују. Дневним редом скупштинске седнице код нас, како наводи врстан познавалац парламентарног права и народни посланик, Д. Поповић, "прилично грубо господари скупштинска већина, помогнута председником Народне скупштине"<sup>53</sup>. Уопште узев, никада се није постављало питање ограничења права на говор посланика у посланичкој групи, него ограничење говора опозиционих посланика у целини. Управо стога, у нашој парламентарној пракси није настао институт расподеле укупног времена за говор сразмерно јачини посланичких група, односно праведна подела времена за говор између владине већине и опозиције. Ово потврђује и околност да се ограничено време говора посланика, најчешће пет минута, често комбинује са закључењем претреса и пре него што је исцрпљена листа пријављених говорника. Тачно је да парламент може снагом своје аутономије да одлучи о закључењу расправе или да је временски ограничи. Уосталом, то и нису једини примери аутономије парламента. Довољно је још навести привремено искључивање посланика са седнице, одузимање речи, али и утврђивање дневног реда и одлагање седнице. Границе парламентарне аутономије, међутим, морају се наћи у самој суштини и начелном задатку парламента: да буде форум за говор и противговор посланика. Стога су и примери из парламентарне праксе у Југославији - ограничење времена за говор посланика појединца и закључење претреса пре окончања листе пријављених говорника - који на први поглед могу да делују као коришћење једног пословнички легитимног средства, ништа друго до груба злоупотреба ионако недоречених института парламентарног права.

У принципу, садржај говора и изјаве посланика у парламентарној расправи, према важећем уставном праву, не могу да се намећу. Свуда прихаћени слободни мандат искључује све налоге и инструкције са обавезним дејством. Правно посматрано, када парламентарна група донесе већинску одуку о неком питању, посланик је слободан да својим говором и гласањем изрази мишљење

---

<sup>53</sup> Д. Поповић, *Преглед на тренутно стање парламентаризма у Србији, у: Отворена питања у раду Савезне скупштине и скупштина Србије и Црне Горе*, изд. Југословенско удружење за уставно право, Београд 1995, стр. 39.

којим одступа од већинског. Притом би његов посланички статус требало да остане недодирнут. У пракси, међутим, политичка зависност посланика од парламентарне групе и њене партије одлучујуће утиче на његово "добровољно" потчињавање фракцијској дисциплини. У садржајном погледу говор посланика је унапред одређен, не само у главним цртама, него често и у детаљима.

У парламентарној пракси је уобичајено да релевантним политичким одлукама у пленуму парламента претходе одлучивања у парламентарним групама и парламентарним одборима. Практично, парламентарно одлучивање је готово увек прејудицирано одлукама донетим у парламентарним групама. Поставља се питање да ли овакав начин одлучивања противуречи политичкој идеји парламентаризма, ако парламент само региструје већ донете одлуке. Као политичка идеја, парламентаризам је живео од представе да ниједан посланик пре закључења дебате са сигурношћу не зна како ће гласати<sup>54</sup>. Пракса рационализованог парламентаризма која обесмишљава ову идеју може се критиковати са политичког становишта, али јој се са строго уставноправог не може ништа приговорити. Само у случају када фракцијски притисак на говор и глас посланика може да се квалификује као повреда важећег уставног и парламентарног права, могуће је донекле његово сузбијање. То је, на пример, случај са честим кршењем уставног принципа тајног гласања у југословенским парламентима када посланици, било самоиницијативно, било по наредби, гласају пред шефом посланичке групе.

## *2. Санкције за повреду фракцијске дисциплине*

Начело слободног мандата искључује могућност да се према посланику предузимају мере правног карактера у случају да се он не покаже лојалним према својој парламентарној групи. Као што не постоји правна, него само политичка веза између посланика и бирача, тако и не постоји никаква везаност посланика за партију која га је презентовала или за парламентарну групу којој припада. Према томе, све мере партијске и фракцијске принуде имају само интерни карактер и не би смеле да угрозе правни положај посланика. Но, без обзира што немају правни карактер, санкције за повреду фракцијске дисциплине итекако делују на понашање посланика. Некада су и сама претња или наговештај да посланик неће бити кандидат на партијској листи, односно да ће бити поно-

---

<sup>54</sup> W. Henke, *нав. дело*, стр. 113.

во номинован, довољни да изнуде послушност посланика. Посланичка функција је довољно престижна и уносна да код већине посланика мотивише жељу за њеним што дужим вршењем. Зато не делује екстремно што у низу држава парламентарци седе по више деценија у посланичким клупама. Друге мере које партија може предузети према посланику су, ипак, далеко радикалније.

Прва конкретна мера према посланику који крши фракцијску дисциплину је његово повлачење из парламентарог одбора. Право да се буде члан парламентарног одбора није обухваћео посланичким статусом. Како парламентарне групе именују чланове одбора, неспорно је да дужност лојалности према фракцији има апсолутни приоритет. У случају повлачења из одбора, посланик се према фракцији не може позивати на начело слободног мандата. Ако више није у стању да заступа ставове парламентарне групе у одбору и сходно њима гласа, он мора да напусти чланство у одбору, односно фракција може да га повуче и замени другим чланом. Према свом саставу парламентарни одбори одговарају односу снага у парламенту. Пошто се одбори бирају сразмерно јачини парламентарних група, свака од њих је заинтересована да се у одбору заступају њени ставови. Неограничено право опозива члана одбора које припада парламентарној групи не може се спорити, јер нема ослоњаца у парламентарном праву. Начело слободног мандата неограничено важи само када посланик не делује као повереник парламентарне групе, ако је њега изабрао парламент независно од његове припадности парламентарној групи. У правном погледу он добија функцију од парламента, мада је и тада презентован од једне или свих парламентарних група. Независно од овог случаја, парламентарна група може у свако доба да промени члана одбора.

Искључење посланика из фракције обично иде заједно са искључењем из политичке партије. Посланик коме је престало чланство у политичкој партији има моралну и политичку обавезу да врати мандат. Али, правна обавеза на враћање мандата не постоји, јер би противуречила уставом признатом начелу слободног мандата. Иако су изабрани са партијских листи, посланици су у вршењу своје функције репрезенти читавог народа, а не парцијалног дела. Посланички мандат искључује везивање за било какве налоге. Томе би противуречило ако би се опозив посланика предао партијским инстанцама, тим пре што оне могу да искључе посланика из парламентарног клуба и из разлога који не стоје ни у каквој вези са његовом посланичком функцијом. Поред тога, ексклузивно право политичких партија на опозив посланика обесмислило би парламентарне изборе и њихову демократску суштину.



Ако би партије биле суверене у избору и опозиву посланика, онда би избори били заправо непотребни. Довољно је да политичке партије докажу своју јачину и да сходно томе саме изаберу своје посланике. Природно, то би значило да их оне могу мењати по свом нахођењу. У том случају парламент више не би имао карактер државног органа, него би био сведен условно на међупартијски одбор. Управо се слободним мандатом предупређују крајње консеквенце које би произишле из радикално изведене демократије државе партија. Он би требало да елиминише крајности, злоупотребе партијске државе и потпуну потчињеност посланика парламентарној групи и политичкој партији. Према томе, између парламентарне групе и политичке партије, на једној страни, и посланика, на другој, може да постоји само политички, не и правни однос. Ако посланик не осећа моралну обавезу и одупре се политичком притиску да врати мандат, онда је то интерно партијско питање у које држава не би требало да се меша, јер заштита партијске или фракцијске дисциплине није у контексту њених задатака. Држава не сме да доноси мере којима би се подржавала страначка дисциплина, али ни мере које би посланика штитиле од партијских санкција. Могуће су и ситуације када посланик објективно није у могућности да врати мандат из простог разлога што се у међувремену партија угасила или поделила на већи број нових партија од којих свака претендује да буде правни следбеник изборне партије. Слични проблеми би се јављали распадом изборних коалиција, посебно ако су на својим изборним листама прихватиле ванстраначке личности.

Југословенско парламентарно право је један од ретких изузетака који за престанак чланства у политичкој партији везује губитак посланичког мандата. Ово решење, чија је уставност веома проблематична, дало је у пракси лоше резултате. Показало се да је парламентарна већина крајње арбитражно примењивала законску одредбу о престанку мандата због престанка чланства у политичкој партији. Непослушним члановима одузимала је мандат са неуобичајеном брзином, али је зато посланицима који су напустили неку од странака из парламентарне мањине дозвољавала, по правилу, даље задржавање мандата. Према томе, поред разлога начелне и уставноправне природе, досадашња парламентарна пракса је аргумент више да се на престанак чланства у политичкој партији не надовезује губитак посланичког мандата.

Dragan Stojanović, LL.D.

## PARLIAMENTARY GROUPS

The deputies of one political party form an independent political presentation in the parliament. It is authorized to represent its political group and therefore conferred autonomous rights. Hereto referred parliamentary institutions are existing under different names: parliamentary groups, parliamentary fractions, deputy clubs, deputy groups, and similar. The author has studied their legal statuses and functioning in the comparative parliamentary law, on the examples of Germany, France and Austria, as well as in the Yugoslav parliamentary regulations. The following subject items have been particularly dealt with: the structure of parliamentary groups - education, composition and internal organization - functions of parliamentary groups, the relationship between a party and a parliamentary group, and the influence of parliamentary groups upon the possibilities of a deputy's individual action.

Key words: parliament, political party, parliamentary group, deputy, deputy's term of office.

*Др Владимир Серјевић<sup>1</sup>*

**НОРМАЛНА ЦЕНА И ЗАКОН ВРЕДНОСТИ**  
*- развој схватања и суштине*

*Апстракт*

*Аутор овде разматра проблем суштине нормалне цене и закона вредности у различитим историјским облицима робне производње и у различитим тржишним структурама. При томе, даје конкретан допринос решавању овог проблема. Он истиче да у примарној расподели националног дохотка и друштвеног вишка вредности није присутан само један принцип (пре свега, принцип: на једнаке капитале - једнаки профити). Има и других принципа, које појединачно наводи. Сви они указују на основне елементе нормалне цене, као и на то како се ти елементи утврђују.*

**Кључне речи:** *нормална цена, закон вредности, принцип и примарне расподеле.*

I

Нормална цена је категорија објективне теорије вредности и цена. Она показује основу формирања тржишних цена. Присутна је на тржишту слободне конкуренције. Такође, и на тржишту ограничене конкуренције, где је њена суштина нешто другачија.

Општа дефиниција нормалне цене гласи: то је величина која се јавља као гравитациона тачка кретања тржишних, тј. стварних цена.

Веома јасно, нормалну цену на тржишту слободне конкуренције дефинисао је З. Пјанић. Он каже: "Равнотежна или нормална цена представља по дефиницији цену која просечном произвођачу у свакој врсти производње осигурава једнак економски положај са истим таквим произвођачем у било којој другој производњи, па ће под претпостављеним условима, тј. кад је дата покретљивост фактора производње и кад нема супротног дејства друштвених акција, одступања стварних цена од нормалних довести до померања рада и средстава друштвене репродукције из врста производње у којима су цене испод нормалних, тј. у којима је положај произвођача мање

---

<sup>1</sup> *ваљредни професор Правног факултета у Нишу*

повољан, према онима у којима су цене изнад нормалних, тј. у којима је економски положај произвођача повољнији".<sup>2</sup> У овој дефиницији истиче се да је нормална цена гравитациона тачка кретања стварних, тржишних, цена (да је то равнотежна цена) и да је то величина која просечне произвођаче у свакој врсти производње доводи у једнак економски положај.

За нормалну цену на тржишту ограничене конкуренције може се рећи да је то само гравитациона тачка кретања стварних, тј. тржишних цена.

На тржишту слободне конкуренције, код продаје роба по њиховим нормалним ценама, има произвођача који се налазе у бољем или лошијем економском положају у односу на положај просечног произвођача. Слично важи и на тржишту ограничене конкуренције. И овде има произвођача који се налазе у бољем или лошијем економском положају од оних који своје производе реализују по наведеним ценама. Та неједнакост њиховог економског положаја мора бити субјективно условљена - различитом способношћу да врше економију свог рада.

Тенденција изједначавања тржишних цена робе са њеном нормалном ценом позната је у економској теорији као закон вредности. То име приписује му се из следећих разлога. Прво, зато што је тржишна вредност првобитни облик нормалне цене (карактеристична је у простој, тј. мануфактурној робној производњи). И друго, зато што је вредност основни фактор цене, односно прометне вредности.

У ствари, цена је појавни облик вредности. Ако робни произвођачи сами обављају робни и новчани промет, имамо да је сума робних вредности једнака суми произвођачких робних цена. Но, пошто се промет одвија у посебним делатностима (у трговини и банкарству), то је сума робних вредности једнака збиру произвођачких робних цена, трговачке цене рада и банкарске цене рада. У овом случају, сума произвођачких робних цена мања је од суме робних вредности за износ трговачке и банкарске цене рада; овај износ надокнађује се из вишка вредности.<sup>3</sup>

Закон вредности је основни закон размене. Многи га сматрају и основним економским законом. Пре свега, због тога што је

---

<sup>2</sup> Др Зоран Пјанић (и др.): *Специфична цена производње и стварне цене у привреди Југославије 1964 - 1968*, ИДН, Београд, 1971, стр. 47.

<sup>3</sup> Сагласно томе, имамо и да је сума робних вредности једнака суми нормалних цена. Односно, да су робне вредности једнаке збиру произвођачких нормалних цена, трговачке цене рада и банкарске цене рада.

продаја робе најтежа фаза у процесу репродукције. У овој фази друштво врши признање (тј. верификацију) употребне вредности и вредности појединих роба.

У даљем тексту биће речи пре свега о схватањима и суштини нормалне сене - у различитим развојним условима.

## II

Нормална цена у облику тржишне вредности јавља се само у простој и манифактурној робној производњи. То истиче и Ф. Енгелс. "Једном речи: Марксов закон вредности има општу важност, уколико економски закони уопште важе, за читав период просте робне производње, дакле до оног времена када у овој настаје модификација наступом капиталистичке форме производње. До тога времена гравитирају цене у правцу вредности одређених Марксовим законом и осцилирају око тих вредности, тако да се, у границама које се могу занемарити, просечне цене дужих периода, непрекиданим насилним спољним поремећајима, утолико више поклапају са вредностима уколико проста робна производња долази до пунијег процвата. Марксов закон вредности има, дакле, економски опште важење за раздобље које траје од почетка размене која претвара производе у робе до петнаестог века нашег рачунања."<sup>4</sup> У капиталистичкој, социјалистичкој и савременој робној производњи она је присутна у другачијим облицима.

Тржишну вредност једне робе чини збир два елемента. Први је просечна цена коштања свих произвођача ове робе. А други, просечан вишак вредности; он се утврђује тако што се износ зарада (тј. вредност утрошене радне снаге) по јединици производа конкретног произвођача помножи са општом стопом вишка вредности и подели са 100.

Утврђивање другог елемента тржишне вредности указује на то како, према ком основу, се врши расподела створеног и реализованог вишка вредности у друштвеној производњи. Он се, овде, расподељује према принципу: на једнаке износе утрошене вредности радне снаге (тј. најамнина) - једнаки износи вишка вредности. Овај принцип расподеле у сагласности је са пореклом вишка вредности. Њега стварна радна снага у вишку радног времена; он је сразмеран вредности утрошене радне снаге па га према тој вредности треба и расподељивати.

Међутим, овде се мора имати у виду и следеће. Производ, а тиме и вишак вредности, не може се добити без употребе и постоја-

---

<sup>4</sup> Карл Маркс: *Капитал III*, Просвета, Београд, 1977, стр. 747.

ног капитала. Због тога је робни произвођач, власник предузећа, првенствено заинтересован да се створени и реализовани вишак вредности у друштвеној производњи расподељује према принципу: на једнаке капитале - једнаки износи вишка вредности. Овај принцип није у противуречности са претходно поменутиим. Али само у простој робној производњи. Односно у мануфактурној робној производњи, где је органски састав капитала приближно исти у свим производним делатностима. У оваквој производњи са расподелом вишка вредности према вредности утрошене радне снаге, остварује се и његова расподела према износу предујмљеног капитала.

Теоријски став да робни произвођачи у крајњем случају продају извесну робу по њеној тржишној вредности, заснива се на имплицитној претпоставци да они сами обављају робни и новчани промет.

### III

У капитализму превладава машинска производња, где је органски састав капитала објективно различит. Са расподелом друштвеног вишка вредности према вредности утрошене радне снаге, овде се не би истовремено остваривао и принцип: на једнаке капитале - једнаки износи вишка вредности (тј. профита). Тај принцип има приоритет у примарној расподели. К. Маркс истиче: "С друге стране, не подлеже никаквој сумњи да у стварности, не узимајући у обзир небитне и случајне разлике које се међусобно изравнавају, не постоји нити би могла постојати различитост просечних профитних стопа за различите индустријске гране, а да не укине читав систем капиталистичке производње".<sup>5</sup> Он се, дакле, мора остваривати. Његово остваривање обезбеђује нормална цена са другачијом садржином. К. Маркс је назива ценом производње.

Ову цену једне робе чине два елемента: просечна цена коштања свих произвођача ове робе и просечан профит. Други елемент (просечан профит) израчунава се тако што се износ предујмљеног капитала по јединици производа конкретног произвођача помножи са општом профитном стопом и подели са 100.

Ако се робе у капитализму продају по својим тржишним вредностима, све делатности и сви произвођачи не могу остваривати профит по истој профитној стопи. Индивидуалне профитне стопе су у овом случају различите. Долази до конкуренције између делатности и предузећа, тј. алокације капитала, која доводи до формирања опште профитне стопе и цена производње појединих роба.

---

<sup>5</sup> Исто, стр. 132.

У Марксовој анализи цене производње присутне су имплицитно следеће претпоставке. Прва је, да робни произвођачи сами обављају робни и новчани промет. На ову претпоставку указује његово схватање и истицање профита као преображеног, односно реализованог вишка вредности - при чему се трговачка и банкарска цена рада не помињу. Такође, и његов став да је на нивоу свих производних грана збир цена производње произведених роба једнак збиру њихових вредности. Друга, да у цени коштања нема елемената вишка вредности (као што су: таксе, царине, закупнина и др.). И трећа, да нема друштвене потрошње (сав профит, тј. вишак вредности, припада капиталисти). Или, ако је има, да се средства за њу обезбеђују само путем пореза на добитак (профит) према јединственој стопи.

#### IV

Два основна развојна облика социјализма приказују се под именима - административни и самоуправни. Робна производња у њима била је значајно различита.

У административном социјализму економска самосталност и економска одговорност робних произвођача биле су тек у развоју. О текућој и проширеној будућој репродукцији предузећа бринула је држава. Требало је, пре свега, да робни произвођачи повећавају обим производње и да смањују трошкове производње по јединици производа (тј. цене коштања). Тежило се развоју само конкуренције робних произвођача унутар гране.

Цене је одређивала држава. На бази одређених стандарда (норматива) она је најпре уврђивала цену коштања производа. А затим, додавала обрачунати износ вишка вредности. О томе - шта треба да служи као основа за расподелу друштвеног вишка вредности на поједине производе (а тиме и на поједина предузећа и делатности) - постојала су различита мишљења. У литератури се најчешће наводе: вредност утрошене радне снаге, цена коштања, као и износ фиксних и циркулирајућих фондова.<sup>6</sup> Овим основима треба додати државну политику развоја и потрошње. Цене нису доводиле произвођаче различитих роба у једнак економски положај; у ствари, то овде и није било нужно.

Самоуправљање радника најпре је уведено у социјалистичкој Југославији, где је достигло и највиши степен свог развоја. Због тога карактеристике робне производње у овој земљи заслужују по-

---

<sup>6</sup> Види, *Иван Максимовић: Политичка економија социјализма, Савремена администрација, Београд, 1989, стр. 190 - 200.*

себну пажњу. Такође, и схватања економиста о суштини нормалне цене.

Овде су робни произвођачи имали знатно већу економску самосталност и економску одговорност. Централизоване фондови углавном су били укинута. Брига о репродукцији пренета је на предузећа. Била је дозвољена не само конкуренција робних произвођача у оквиру гране, него и робних произвођача различитих делатности. Сразмерну расподелу друштвеног фонда рада требало је да врше робни произвођачи руководећи се максимирањем дохотка. За највећи број производа цене су формиране слободно, држава је вршила само евиденцију и контролу цена.

Југословенски економисти су разматрали нормалну цену као величину која се формира на тржишту слободне конкуренције. Просечни робни произвођачи и поједине делатности налазиће се у једнаком економском положају - само када се робе продају по својим нормалним ценама. То је био основни захтев приликом дефинисања ове величине.

Најпре је дефинисана доходна цена.<sup>7</sup> И то, као збир два елемента: просечних материјалних трошкова производње, тј. трошкова средстава за производњу просечног произвођача, као и просечног дохотка. А затим, и специфична цена производње, коју чине следећи елементи: просечни материјални трошкови производње, просечни бруто лични дохоци и просечна акумулација.<sup>7</sup> Наведени елементи (изузев првог) утврђивани су на следећи начин. Просечан доходак тако што су ангажована средства за производњу и ангажовани новододати рад изражен бројем запослених условних радника (у ствари, ангажовани елементи производње) множени са општом доходном стопом и дељени са 100. Затим, просечни бруто лични дохоци тако што су утрошени часови текућег рада (условног радника) по јединици производа конкретног произвођача множени са разломком где је у бројиоцу садржана сума нето личних доходака и издвајања за друштвену потрошњу, у друштвеној производњи, а у имениоцу број утрошених часова текућег рада (условног радника) у тој производњи. И најзад, просечна акумулација тако што је износ предујмљеног капитала по јединици производа конкретног произвођача множен са општом стопом акумулације и дељен са 100.

Ове нормалне цене (доходна и специфична цена производње) не омогућавају остваривање принципа расподеле друштвеног вишка вредности - на једнаке капитале, једнаки износи профита. Са

---

<sup>7</sup> Види, др С. Дабчевић (и др.): *Проблеми теорије и праксе робне производње у Југославији*, Информатор, Загреб, 1965.



њима, од овог принципа се одустало. У економској анализи сицијалистичке робне производње вишак вредности није био више централна друштвено-економска категорија, то је овде био доходак.

Како, према којим основама, треба да се врши примарна расподела националног дохотка у условима социјалистичке самоуправне робне производње? То је било основно питање на које су економисти тражили одговор. Аутори наведених цена сматрали су да оне полазе од основних интереса робних произвођача (који се пре свега изражавају у остваривању и максимирању дохотка) и да их у просеку доводе у једнак економски положај. Суптилнија анализа, накнадно, показала је да оне не могу бити основи формирања цене на тржишту. Првенствено, због тога што се део дохотка намењен друштвеној потрошњи није обрачунавао и расподељивао на одговарајући начин. У ствари, према одговарајућој основици, тј. оном делу дохотка који остаје робном произвођачу (за акумулацију и за личну потрошњу запослених). Доходна цена, још и због тога што није омогућавала остваривање принципа појединачне расподеле: за једнаки квантитет и квалитет рада - једнака зарада.

## V

Износ националног дохотка служи за задовољавање три врсте потрошње: личне, инвестиционе и друштвене. Средства за сваку од ових врста потрошње налазе се у међузависности са одређеним величинама у појединим предузећима и делатностима. Она су сразмерна са тим величинама. Тако, средства за личну потрошњу запослених сразмерна су квантитету и квалитету текућег рада. А средства за акумулацију, износу предујмљеног капитала (ово још важи за средства резервних фондова и средства која добијају власници капитала). Док су средства за друштвену потрошњу, сразмерна средствима која остају у предузећима и робним делатностима за личну потрошњу и за акумулацију. Део који присваја друштвена заједница и део који остаје робним произвођачима и робним делатностима чине целину дохотка. Њихов однос (тј. сучељавање) утиче на ефикасност привређивања и на друштвено-економски развој, па је нужно да биде стално изражен и у центру пажње.

Може се, према томе, закључити да се у расподели националног дохотка и вишка вредности на поједина предузећа и делатности морају уважити следећи принципи: 1) за исти квантитет и квалитет рада - иста зарада, 2) на једнаке износе капитала - једнаки износи средстава за акумулацију и 3) на исту суму средстава за личну потрошњу и акумулацију - исти износ издвајања за друштвену потрошњу. У овом случају, нормалну цену (јединице) једне робе

чини збир четири елемената: материјалних трошкова производње просечног произвођача, просечног износа нето зарада запослених, просечног износа акумулације и просечног износа издвајања за друштвену потрошњу. Они треба да се утврђују на следећи начин. Просечни износ нето зарада запослених - тако што ће се утрошени часови текућег рада (условног радника) по јединици производа конкретног произвођача помножити са разломком - где је у бројиоцу садржан износ остварених нето зарада запослених у друштвеној производњи, а у имениоцу утрошени часови текућег рада (условног радника) у тој производњи. Просечан износ акумулације - као у случају специфичне цене производње (тако што ће се износ предујмљеног капитала по јединици производа конкретног произвођача помножити са општом стопом акумулације и поделити са 100). И просечан износ издвајања за друштвену потрошњу - тако што ће се износ нето зарада и акумулације по јединици производа конкретног произвођача помножити са општом стопом издвајања за друштвену потрошњу и поделити са 100.

Управо приказана нормална цена својствена је робној производњи савременог плуралистичког друштва у условима тржишта неограничене конкуренције.

У случају ове цене, поједина предузећа и делатности могу утврђивати свој економски положај пре свега на основу: индивидуалног и општег коефицијента личних доходака (зарада) који изражавају њихове износе по једном часу ефективног радног времена (условног радника), индивидуалне и опште стопе акумулације, те индивидуалне и опште стопе издвајања за друштвену потрошњу. Наравно, и на основу индивидуалних и општих материјалних трошкова производње по јединици робе. Стопе издвајања средстава за друштвену потрошњу (индивидуална и општа стопа) на први поглед изгледају мање важне за утврђивање економског положаја робних произвођача, с обзиром да ова средства припадају држави и да она ради остваривања одређених циљева често води политику диференцираних пореских стопа. Но, оне су врло значајне, због тога што утичу на тражњу и развој појединих делатности.

## VI

Данас нема потпуног либерализма у економији. Перфектно тржиште узима се само као теоријски модел, а у стварности је присутно тржиште ограничене конкуренције. На том тржишту има више основа формирања цена. Као величине према којима цене гравитирају уочавају се: монополска цена, цена најбољег произвођача (лидера) и договорна цена која задовољава најлошијег произво-

ђача у одређеној групи. (Појава диференцијације производа и цена не доводи у питање ову констатацију.)

Формирање монополске цене може се посматрати у два случаја: у случају када се роба производи на нивоу потреба и у случају када је њена производња мања од потреба. У првом случају цена покрива трошкове производње и обезбеђује произвођачу натпросечни добитак. Обим производње повећава се у мери пораста броја потрошача. А у другом, обезбеђује му максимални добитак; то је она цена на клизној скали при којој долази до изједначавања граничних трошкова и граничног прихода.<sup>8</sup> Обим производње код ове једнакости сматра се оптималним. Монополисти имају бољи економски положај од немонополисаних предузећа.

Код олигопола, цену новог производа на тржишту формира водећи произвођач (лидер) - на нивоу при коме долази до изједначавања његових граничних трошкова и граничних прихода (дакле, као и монополиста). Остали произвођачи прихватају ту цену прећутно, тј. неформално. Они се налазе у неповољнијем економском положају. У ствари, њихов обим производње је мањи, а просечни трошкови виши. Због тога остварују мањи добитак (профит).

Цене стандардних роба (чија је производња освојена и развијена) формирају се у договору између произвођача. Предмет договора су и: стандарди за утврђивање појединих елемената цене, обим производње појединих артикала, као и услови продаје. Договорена цена задовољава најлошијег произвођача. Ова цена заслужује посебну пажњу, с обзиром да је највећи број производа стандардизован и да се они могу производити у количинама које задовољавају реалне потребе. Она представља збир следећих елемената: материјалних трошкова производње најлошијег произвођача, просечног нето износа зарада запослених, просечног износа акумулације и просечног износа издвајања за друштвену потрошњу - наравно, све по јединици производа. Задња три елемента утврђују се као у случају нормалне цене својствене робној производњи савременог плуралистичког друштва у условима неограничене конкуренције.

Нормална цена на тржишту ограничене конкуренције треба да обезбеђује следеће. Ако се код њеног утврђивања полази од најлошијег произвођача - програмирање обима производње, опстанак свих произвођача извесне робе и остваривање многих елемената реализоване вредности према истим стандардима. Или, ако је то

---

<sup>8</sup> Види, *Paul A. Samuelson: Економија, Савремена администрација, Београд, 1969, стр. 516.*

цена најбољег произвођача (лидера) - освајање и повећање производње извесне робе у више предузећа на бази нормалне конкуренције (уз уважавање економских принципа) и развоја одређених стандарда. У случају монопола, она треба да обезбеђује склад понуде и тражње и оптимално коришћење капацитета.

У каквом је економском положају конкретни произвођач или конкретна делатност (у односу на друге), то се може утврдити помоћу инструмената који су наведени приликом разматрања нормалне цене у робној производњи савременог друштва под претпоставком тржишта слободне конкуренције.

Неједнак економски положај робних произвођача мора бити субјективно условљен, различитом индивидуалном способношћу да врше економију свог рада. Томе, као и остваривању наведених функција нормалне цене мора доприносити држава. И то, тако што ће: утврђивати опште услове привређивања; чувати економску стабилност (пре свега, преко стабилности девизног курса, каматне стопе, те паритета цена и куповне моћи новца, преко уравнотеженог платног биланса, као и преко високе запослености), при којој се робни произвођачи у највећој мери окрећу економији рада; јачати конкуренцију на тржишту (поред осталог и укључивањем земље у међународну поделу рада); уједначавати понуду и тражњу; као и спречавати предузећа да остварују приход и добитак мимо рада.

Vladimir Serjević, LL.D.

## NORMAL PRICE AND LAW OF VALUE - comprehension and essence development

The author discusses in this paper the problem of the essence of normal price and law of value in the conditions of different historical forms of commodity production and in the circumstances of different market structures. The economic theory has distinguished numerous normal price forms: functional price, manufacturer's price, income-based price, specific production cost, and so on. Their definitions represented an evolution in the comprehension of the market pricing fundamentals. However, none of these prices is generally accepted. For this reason, they arouse interest of researchers as starting points for studying.

On the basis of a complex and profound analysis, the author gives a concrete contribution to the solution of the aforementioned problem. He brings to the attention the fact that only one principle is not present in the primary distribution of the national income and social surplus value (first of all, the principle: equal profits to equal capitals). There are also some other principles that should be taken into consideration. They are separately quoted in this paper. All of them point out the basic elements of the normal price and show how to define them.

Key words: normal price, law of value, primary distribution principles.

Др Мирко Живковић<sup>1</sup>

## УСТАВ СР ЈУГОСЛАВИЈЕ (1992) И МЕЂУНАРОДНО ПРИВАТНО ПРАВО

### Апстракт

У раду се утврђују одредбе Устава СРЈ (1992) које су од значаја за југословенско међународно приватно право. Посебна пажња посвећена је члану 70 Устава који уређује питање стварних права странаца и лица без држављанства. Притом се констатује неусклађеност између става 3 члана 70 Устава и одредаба члана 16 Конвенције о правном положају лица без држављанства, које, начелно посматрано, отвара и проблем односа савезног Устава и међународних уговора у нашем правном систему.

**Кључне речи:** *уставно право, међународно приватно право, оцена уставности међународног уговора.*

1. Испитивање односа између уставног и међународног приватног права сигурно не долази у ред повлашћених доктринарних преокупација, било да је реч о радовима домаћих или страних аутора. Уставне норме, најчешће на високом степену апстракције, далеко су од конкретне немерљивости живота да би биле непосредно применљиве и оперативне. Оне су од значаја за сваку грану права, представљају њен основни извор, али приликом самог регулисања односа ретко су када од непосредног утицаја. У случају приватних односа са елементом иностраности, ове начелне констатације задржавају своју важност.

2. Значај уставних норми за функционисање националног система међународног приватног права разматран је у судској пракси и доктрини поводом неколико питања.

2.1. Упоредно међународно приватно право пружа следеће примере:

2.1.1. Утицај специфичног уставног уређења Канаде и Аустралије на норме о решавању сукоба закона и надлежности права држава чланица одн. провинција;<sup>2</sup>

---

<sup>1</sup> вавредни професор Правног факултета у Нишу

<sup>2</sup> J. G. Castel, *Constitutional Aspects of Private International Law in Australia and in Canada, Recueil des Cours, t. 126, 1-10.*

2.1.2. Значај члана 41 одељак 3(2) и (3) Устава Републике Ирске у коме је садржана одредба о забрани развода брака и закључењу новог брака на домаћој територији од стране лица разведеног у иностранству;<sup>3</sup>

2.1.3. Сукоб између међународног уговора и ранијег закона и посебно, сукоб између међународног уговора и касније донетог закона, који је често дискутован у француској доктрини у светлу решења предвиђеног чланом 55 Устава Француске из 1958. године;<sup>4</sup>

2.1.4. Могућност судске контроле уставности закона који уређују материје међународног приватног права<sup>5</sup>.

У том погледу, постоје разлике између појединих држава. тако, на пример, у Швајцарској ниједна судска власт не може да контролише уставност савезног закона.<sup>6</sup> Насупрот томе, таква контрола је предвиђена у другим државама, Немачкој и Италији, на пример.<sup>7</sup> У Немачкој је први пут одлуком Савезног уставног суда од 4. маја 1971. године<sup>8</sup> оцењивана усклађеност норми Уводног закона за НГЗ (норме тада важећег немачког међународног приватног права) са члановима 1-20 Основног закона (*Grundgesetz*). Након тога, а непосредно пре реформе одредаба Уводног закона из 1986. године, немачки судови констатовали су да је више колизионих норми у супротности са појединим одредбама Основног закона. Тако је на пример члан 17 Уводног закона, који је за питање

---

<sup>3</sup> O. Kahn-Freund, *General Problems on Private International Law, Recueil des Cours*, t. 143-231.

<sup>4</sup> Y. Loussouarn, P. Bourel, *Droit international privé, Paris, 1996*, 27-31; B. Audit, *Droit international privé, Paris, 1997*, 42-43; P. Mayer, *Droit international privé, Paris, 1994*, 33-34.

<sup>5</sup> F. Knoepfler, Ph. Schweizer, *Droit international privé suisse, Berne, 1995*, 50; E. Jayme, *Considérations historique et actuelles sur la codification droit international privé, Recueil des Cours*, t. 177, 68.

<sup>6</sup> F. Knoepfler, Ph. Schweizer, *loc. cit.*

<sup>7</sup> Како се наводи, "...дуго времена, ипак, принцип контроле правила међународног приватног права није био прихваћен и расправа о утицају уставних норми на колизионе норме била је само академског карактера. Преовладао је став да се уставне норме не односе на колизионе норме, с обзиром да ове немају материјалну садржину. Колизиона норма се ограничава на указивање меродавног права, независно од његове садржине, и зато је она "неутрална". Савремена доктрина, а затим постепено и судска пракса, међутим, постепено су мењале првобитно становиште, дошавши на крају до става да не постоје суштинске разлике у том погледу између колизионих и супстанцијалних норми.", F. Knoepfler, Ph. Schweizer, *op. cit.*, 51.

<sup>8</sup> *Revue critique*, 1974, 57.

развода брака предвиђао примену националног права мужа у време закључења брака, био проглашен супротним члану 3 став 2 Основног закона, односно тамо предвиђеном принципу једнакости мушкарца и жене.<sup>9</sup> Исто је било и када разматран члан 15 Уводног закона који је за брачно-имовински режим предвиђао примену националног права мужа у време закључења брака.<sup>10</sup> У Италији је Уставни суд такође прогласио супротним Уставу више колизионих норми садржаних у Уводним одредбама (*Disposizioni preliminari*) за Грађански законик из 1942. године:<sup>11</sup> тако, на пример, члан 18 који је предвиђао да се меродавно право за развој одређује према националном праву мужа, проглашен је супротним члановима 3 и 29 став 3 Устава,<sup>12</sup> а исто тако, и члан 20 који је у материји порекла фаворизовао национално право оца у случају различитих држављанстава родитеља.<sup>13</sup>

2.2. У нашој доктрини, разматран је ужи круг питања:

2.2.1. Устав као извор норми југословенског међународног приватног права,<sup>14</sup>

2.2.2. Устав као референтни појам приликом конципирања јавног поретка у нашем међународном приватном праву - члан 4 и члан 91 ЗМПП,<sup>15</sup>

2.2.3. Питање примене међународног уговора<sup>16</sup> и оцене његовог места у правном систему СР Југославије које, будући промењено новим Уставом, пружа могућноаст да Савезни уставни суд оцењује сагласност закона, другог прописа и општег акта са потврђеним и објављеним међународним уговором.<sup>17</sup>

---

<sup>9</sup> *Clunet*, 1984, 645.

<sup>10</sup> *Clunet*, 1984, 648.

<sup>11</sup> *За текст Закона о реформи италијанског система међународног приватног права од 31. маја 1995. године, као и за текст немачког Закона о реформи међународног приватног права од 1986. године, којима су промењене цитиране одредбе, В. М. Живковић, Међународно приватно право, Националне кодификације, Београд, 1996, 105; 281.*

<sup>12</sup> *Revue critique*, 1987, 163.

<sup>13</sup> *Revue critique*, 1988, 710.

<sup>14</sup> *Т. Варади, Међународно приватно право, Нови Сад 1990, 42.*

<sup>15</sup> *М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, Коментар Закона о међународном приватном и процесном праву, Београд 1991., 14;30; М. Рочкомановић, Јавни поредак у међународном приватном праву, Ниш 1987.*

<sup>16</sup> *Н. Катичић, Огледи о међународном приватном праву, Загреб 1971, 90;90.*

<sup>17</sup> *Б. Ђурковић, Место међународног уговора у правном систему СР Југославије, Анали, 1994., 3-4, 405.*



3. Устав СР Југославије из априла 1992. године садржи неколико одредаба које су од значаја за наше међународно приватно право.

Тако, хронолошким редом, треба најпре споменути члан 7 који говори о могућности републике чланице да у оквирима своје надлежности одржава међународне односе. Притом, (с обзиром да је ставом 1 предвиђено да република чланица може у другим државама оснивати сопствена представништва) треба указати на владајуће схватање у погледу признања судског и извршног имунитета - да се ни један ни други неће признати када је у питању имовина федералне јединице (или покрајине, кантона, града и сл.) односно да једино СРЈ и њена имовина могу бити изузете у једном или другом случају.<sup>18</sup>

За материју права странаца од значаја су одредбе члана 10 ("СРЈ признаје и јамчи слободе и права човека и грађанина које признаје међународно право"), ст. 1 члана 66 ("Странац у СРЈ има слободе, права и дужности утврђене Уставом, савезним законом и међународним уговорима") и члана 70, који говори о правима странаца да стичу право својине и право привређивања (ст. 1), право својине на непокретном културном добру (ст. 1) и право својине на земљиште (ст. 3). У ширем смислу, овде се могу придружити и оне уставне норме које се односе на одређена права и које користе израз "свако" (нпр. чланови 29, 49), за разлику од норми које говоре о правима "грађанина" одн. које се односе на домаће држављане (нпр. ст. 1 члана 30). Од изузетног значаја за ову материју је и одредба члана 77 ст. 1 т. 6 Устава којом се питања положаја странаца и страних правних лица стављају у надлежност Федерације.

Поред ових, треба споменути и члан 17 ст. 4 којим је постављен уставни основ за пружање дипломатско конзуларне заштите југословенским држављанима у иностранству, као и члан 124 ст. 1 т. 2 чијим тумачењем долазимо до закључка да је међународни уговор по својој правној снази изнад закона.<sup>19</sup>

У вези са овим одредбама, учинили бисмо две напомене.

Најпре, мора се констатовати да је актуелни уставотворац, барем из угла међународног приватног права, био неуспешнији приликом прописивања надлежности Федерације у односу на уставотворца из 1974. године. Наиме, чланом 281 ст. 1 т. 10 и 15 Устава из 1974. године постављен је принцип по којем је уређивање сукоба закона као и положаја странаца у надлежности Федерације.

---

<sup>18</sup> P. Mayer, *op. cit.*, 409.

<sup>19</sup> Б. Ђурковић, *op. cit.* 409.

Исто тако, набрајајући питања која спадају у надлежност Федерације, члан 281 наводио је и друге целине које су део материје међународног приватног права, те је било јасно (упркос не увек узорној терминологији)<sup>20</sup> да се надлежност Федерације протеже на основне правне целине међународног приватног права.<sup>21</sup> Члан 77 Устава из 1992. године, међутим, оставља у том погледу одређене недоумице: изричито се наводи положај странаца и страних правних лица (т. б) али нема речи о сукобу закона, као ни о другим питањима из оквира међународног приватног права, нормираних Уставом из 1974. године. Уместо тога, спомиње се (на почетку исте т. б) област "међународних односа". Ова синтаagma, независно од околности да се нашла у вокабулару нашег уставотворца, већ је у доктрини оцењена крајње неодређеном, флуидном одн. амбивалентном.<sup>22</sup> Она може обухватати све транснационалне, "прекограничне" односе (односе са елементом иностраности), као што може да обухвати и односе који су предмет међународног права. Дакле, ако се из разлога правне технике тежило крајој формулацији (што никако не значи да би то била и концизнија или боља формулација) и са намером да се обухвате сви "међународни односи" (па и односи који су у домену међународног приватног права), онда на крају т. б није требало посебно спомињати "положај странаца и страних правних лица". Будући да је то учињено, може се само закључити да се израз "међународни односи" тиче међународног права, а да је остала празнина у погледу надлежности Федерације за уређење осталих правних целина међународног приватног права. Другим речима, било је упутно поступити на начин на који је то учинио Устав из 1974. године и набројати правне целине међународног приватног права у надлежности Федерације.

Међутим, да би све било необичније (и то би била друга напомена), управо тамо где је савезни уставотворац био најјаснији, републички законодавац је начинио превид. Упркос експлицитној уставној норми да је уређивање положаја странаца и страних правних лица у надлежности СР Југославије и упркос одредби члана 66 ст. 1 Устава према којој странац у СРЈ има слободе, права и ду-

---

<sup>20</sup> Сам (врло неуспели) назив Закона везује се за последњи део члана 281 ст. 1 т. 15 Устава из 1974. године ("*...уређује решавање сукоба закона са прописима других земаља*" коме је неинвентивни законодавац додао "*у одређеним односима*"). О називу Закона В. М. Дика, Г. Кнежевић, С. Стојановић, *op. cit.* 5.

<sup>21</sup> Т. Варади. *loc. cit.*

<sup>22</sup> Р. Mayer, *op. cit.*, 11.

ноти утврђене Уставом, *савезним* законом и међународним уговорима, Закон о наслеђивању Србије<sup>23</sup> који је ступио на снагу маја 1996. године у члану 7 предвиђа да "Страни држављанин у Републици Србији имају, под условом узајамности, исти наследни положај као и домаћи држављанин, ако међународним уговором није друкчије одређено". Дакле, републички закон који уређује питање (наследних) права странаца упркос уставном решењу које то питање намењује савезном законодавству? (У коментару закона не указује се на ову околност).<sup>24</sup> С друге стране, у савезном Закону о основама својинскоправних односа<sup>25</sup>, који је ступио на снагу 4. јула 1996. године у члану 82б садржана је одредба по којој "Страно физичко лице може на територији СРЈ, под условима узајамности, стицати право својине на непокретностима наслеђивањем као и држављанин СРЈ" а у члану 82 предвиђено је да "Страна физичка и правна лица могу стицати право својине на непокретним стварима као и домаћа лица". Тако се показује да одредба члана 7 Закона о наслеђивању Србије није ни истоветна са одредбама савезног закона које уређују исто питање (чиме би, упркос основном приговору, биле отклоњене разлике у мериторном одлучивању); она, према томе, не само да уређује питање које је у надлежности Федерације, већ га у одређеној мери уређује и на другачији начин.<sup>26</sup> На пример, не произилази ли из одредаба члана 7 да узајамност мора постојати и када страни држављанин треба да стекне право својине наслеђивањем на *покретним* стварима?

4. Коначно, када је реч о члану 70 Устава СР Југославије, он најпре у ставу 1 садржи начелну одредбу која је темељ чланова 82-85б Закона о основама својинскоправних односа, који говоре о правима странаца и представљају законску конкретизацију уставне норме. Према тој одредби, "Страно лице стиче право својине и привређивања под истим условима узајамности у складу са савезним законом".<sup>27</sup>

---

<sup>23</sup> Закон о наслеђивању објављен је у "Службеном гласнику Републике Србије" бр. 46-95 од 4. новембра 1995. године, а ступио је на снагу 5. маја 1996. године

<sup>24</sup> О. Б. Антић, З. М. Балиновац, Коментар Закона о наслеђивању, Београд, 1996. 117.

<sup>25</sup> Заакон о изменама и допунама овог закона и измени његовог назива објављен је у "Службеном листу СРЈ", бр. 29-96 од 26. јуна 1996. године.

<sup>26</sup> Ради се, *mutatis mutandis*, о истоветној одредби са оном из члана 5 савезног Закона о наслеђивању из 1995. године, којој је придодат део "...ако међународним уговором није друкчије одређено".

<sup>27</sup> Ова одредба ближе је разрешена чланом 82а и 82в Закона о основама својинскоправних односа.

У другом ставу члана 70 Устава садржана је занимљива одредба која не само да није ближе разрађена у Закону о основама својинскоправних односа, већ није ни дословце пренета у законски текст, тако да ће се на њу морати позивати директно, као на уставну норму. По тој одредби, "Страно лице и лице без држављанства не могу стећи право својине на непокретно културно добро".<sup>28</sup>

Слична је ситуација у том погледу и са ставом 3 истог члана у коме читамо "Лице без држављанства не може стећи право својине на земљиште, страно лице то право може стећи под условом узајамности, у складу са законом". Дакле, наши судови ће се непосредно позвати и на ову уставну норму с обзиром на то да ће саме нити њене конкретизације нема у Закону о основама својинскоправних односа.

Но, нашу пажњу у вези са овом одредбом привлачи једна друга околност - гори правни положај лица без држављанства у односу на страна држављанина конкретне државе када се ради о стицању својине на земљишту. Тај положај је очито гори будући да лице без држављанства, према експлицитној одредби нашег уставотворца не може стећи право својине на земљиште, док страни држављанин то може уколико у конкретном случају постоји узајамност између наше земље и његове националне државе, реч је о разлици на релацији апсолутно резервисано право - релативно резервисано право.<sup>29</sup> Ова уставна одредба побуђује пажњу из неколико разлога.

Најпре, она је супротна досадашњим схватањима израженим у нашој доктрини по којима правни положај лица без држављанства, из хуманитарних разлога, често био бољи од положаја страних држављана. Класичан пример је свакако право лица без држављанства да наслеђују на територији наше земље, које се још од савезног Закона о држављанству из 1955. године третира као опште право,<sup>30</sup> док је то исто право за стране држављане било (и остало) релативно резервисано право, условљено узајамношћу.

---

<sup>28</sup> Појам "непокретног културног добра" одређен је у члану 2 ст. 2 Закона о културним добрима ("Службени гласник Србије", бр. 71-94 од 22. децембра 1994. године, ступио на снагу 30. децембра оисте године) где се наводе: споменици културе, просторне културно-историјске целине, археолошка налазишта и знаменита места. У члану 3 ст. истог Закона наводи се да "Заштићена околина непокретног културног добра ужива заштиту као и културно добро".

<sup>29</sup> В. Т. Варади, *op. cit.* 298.

<sup>30</sup> В. Креч-Павић, Коментар Закона о наслеђивању (са судском праксом), Загреб, 1964., 24

Савремена доктрина такође је једнодушна да је у том случају реч о општем праву лица без држављанства.<sup>31</sup> Све то, наравно, говори да неведenu уставну одредбу става 3 члана 70 треба рестриктивно тумачити и узети да се она односи само на право лица без држављанства да стиче право својине на земљиште, дакле, без претензија ка генерализацији одн. њеног проширивања на друга права ове категорије лица.

Међутим, у вези са тим питањем јавља се још један проблем. Наиме, наша држава је једна од потписница Конвенције ОУН о правном положају лица без држављанства из октобра 1954. године<sup>32</sup> у чијем је члану 13 предвиђено да "У погледу стицања покретне и непокретне имовине и других уз то везаних права ... државе уговорнице третираће свако лице без држављанства на што је могуће повољнији начин, а у сваком случају на начин који неће бити неповољнији од онога који је под истим околностима предвиђен за странце уопште". Осим тога, и друге конвенцијске одредбе говоре томе у прилог: тако нпр. став 1 члана 7 намеће државама уговорницама обавезу да лицима без држављанства обезбеде третман који пружају странцима уопште, док став 2 истог члана предвиђа да након боравка од три године на домаћој територији ова лица стичу право на "ослобођење од законског реципроцитета", одн. да у погледу свих права чије уживање територијална држава условљава постојањем узајамности, након истека споменутог рока, лица без држављанства узивају без услова узајамности тј. као општа права.<sup>33</sup> Упоредујући одредбу ст. 3 члана 70 Устава СРЈ са конвенцијским решењима, долазимо до закључка да ова последња нису у сагласности са споменутом уставном нормом. Ради се, дакле, о случају неусклађености одредаба међународног уговора са Уставом. Како поступити у овој ситуацији? У нашој доктрини наводи се следеће размишљање:

- тумачењем члана 124 став 1 тачка 2 Устава СРЈ (који говори о надлежности Савезног уставног суда) долази се до закључка да је међународни уговор по својој правној снази изнад савезног закона;

- међутим, то још увек не значи да је међународни уговор раван Уставу;

---

<sup>31</sup> Т. Варади, *op. cit.* 304., М. Пак, *Међународно приватно право*, Београд 1995.

<sup>32</sup> "Службени лист ФНРЈ, Додатак, бр. 9-59, од јануара 1959. године

<sup>33</sup> V. F. Rigaux, M. Fallon, *Droit international privé, Tome II, Droit positif belge, Bruxelles 1993*, 136.

- будући да није раван Уставу, већ да је нижи, то има места оцењивању сагласности међународног уговора са Уставом.<sup>34</sup>

Овакво тумачење и његова крајња консеквенца да "држава не сме, позивајући се на међународно право, кршити свој устав"<sup>35</sup> очито је на позицијама примата унутрашњег права над међународним. Погледајмо, међутим, како изгледа њена примена у конкретној ситуацији.

- Наша земља, како је споменуто, потписала је Конвенцију о правном положају лица без држављанства 1954. године, а ратификовала ју је 1959. године.

- Устав СР Југославије донет је априла 1992. године.

- Уколико би се прихватила теза да има места оцени уставности међународног уговора у овом случају, то би, с једне стране, значило да уставотворац приликом доношења Устава није везан раније закљученим међународним уговорима (будући да прописује одредбе супротне или које нису у складу са одредбама међународних уговора), а с друге стране, Устав би представљао средство за дерогирање појединих решења из међународних уговора које је сама држава слободно прихватила. У конкретном случају неусклађености члана 13 Конвенције о правном положају лица без држављанства и члана 70 ст. 3 Устава СР Југославије није морао водити рачуна о конвенцијском решењу, а затим, да је то прихватљив начин за дерогирање одредаба међународних уговора. Обе ове последице не могу се прихватити. Уставотворац је везан претходно преузетим међународним обавезама ( *Pacta sunt servanda* ),<sup>36</sup> а за промену појединих одредаба закључених и ратификованих међународних уговора постоје друга средства која предвиђа међународно право и којима држава може прибећи (измене и допуне *inter se* или између свих уговорница, отказивање, закључивање новог уговора).

- Утисак је, коначно, да се приликом разматрања проблема оцене уставности међународних уговора морају разликовати две ситуације.

Прва се тиче односа Устава и претходно закључених и ратификованих међународних уговора. У том случају, нема места оцени уставности међународних уговора јер се полази од става да уставотворац мора поштовати претходне преузете обавезе своје

---

<sup>34</sup> Ђ. Ђурковић, *op. cit.* 410-412.

<sup>35</sup> Ђ. Ђурковић, *op. cit.* 412.

<sup>36</sup> У члану 16 ст. 1 Устава СРЈ читамо: "СР Југославија у доброј вери испуњава обавезе које произилазе из међународних уговора у којима је она страна уговорница".

државе; уколико се поједине одредбе уговора не желе више примењивати, постоје други путеви (изван уставног) да се то оствари.

Друга се тиче односа Устава и међународних уговора који се закључују након његовог доношења. У тој ситуацији, контрола уставности међународног уговора може се вршити на два начина: са садржинске, материјалне стране у поступку закључења уговора до ратификације (тзв. превентивна, претходна контрола), и затим, са формалне стране, кроз оцену уставности ратификације међународног уговора (оцењивање само формалне уставности). Након тога, више нема места оцени уставности међународног уговора, Такво становиште чини се, у највећој мери одговара и односу између унутрашњег и међународног права; јер, као што је тачна тврдња да се устав земље не може мењати међународним уговором,<sup>37</sup> исто је тако тачна и тврдња да се ни преузете међународне обавезе државе не могу мењати њеним уставом.

---

<sup>37</sup> Ђ. Ђурковић, *op. cit.* 412.

Mirko Živković, LL.D.

**THE CONSTITUTION OF THE FEDERAL  
REPUBLIC OF YUGOSLAVIA (1992)  
AND THE INTERNATIONAL PRIVATE LAW**

The provisions of the Constitution of FRY (1992) that are of significance for the Yugoslav international private law are determined in this paper. Particular attention is devoted to the Article 70 of the Constitution, which regulates the problem of actual rights of foreigners and stateless persons. Alongside with this, the incompatibility is stated between the Paragraph 3 of the Article 70 of the Constitution and the provisions of the Article 16 of the Convention related to the status of stateless persons. In general, this also opens the problem of the relationship of the Federal Constitution with international treaties present in our legal system.

Key words: constitutional law, international private law, estimation of the international treaty constitutionality.



Др Невена Пејрушић<sup>1</sup>

## НОВА КОНЦЕПЦИЈА СТИЦАЊА СВОЈИНЕ НА ПРЕДМЕТИМА ДОМАЋИНСТВА

Апстракт

*Предмет разматрања у раду је установа стицања својине на предметима домаћинства. Аутор је анализирао законски режим стицања својине на предметима домаћинства, установљен новим Законом о наслеђивању. Размотрен је основ стицања својине на предметима домаћинства и критички анализирана правила којима је одређен круг потенцијалних стицаоца својине на предметима домаћинства. Осим тога, пажња је посвећена и својинском односу заснованом заједничким стицањем својине на предметима домаћинства, као и појединим проблемима развргнућа ове специфичне имовинско-правне заједнице.*

**Кључне речи:** *оставилац, предметни домаћинство, породична заједница.*

### I.

1. Законом о наслеђивању Републике Србије<sup>2</sup>, предвиђен је низ значајних новина у наследноправној области. Поред нових решења у домену законског и тестаменталног наслеђивања, ЗОН на нов начин регулише и стицање оставиоачевог права својине на предметима домаћинства.

Компаративна анализа одредби ЗОН-а о стицању својине на предметима домаћинства, одредби Закона о наслеђивању од 1955. године<sup>3</sup> и одредби раније важећег републичког Закона о наслеђивању Србије од 1974. године<sup>4</sup>, показује да законодавац није променио свој став у погледу циља ове установе - законски режим стицања својине на предметима домаћинства, установљен ЗОН-ом, има за циљ да се члановима породице оставиоца омогући коришћење ових предмета и тиме допринесе очувању породичне за-

<sup>1</sup> Доцент Правног факултета У Нишу

<sup>2</sup> Сл. гласник РС, 46/95. (У даљем тексту ЗОН).

<sup>3</sup> Сл. лист ФНРЈ, 20/55. (У даљем тексту ЗН).

<sup>4</sup> Сл. гласник СРС, бр. 52/74. (У даљем тексту ЗНСРС).

једнице<sup>5</sup>. Но, иако су смисао и циљ установе стицања својине на предметима домаћинства остали исти, законска концепција овог института потпуно је различита: новим законским регулисањем стицања својине на предметима домаћинства промењен је не само основ стицања својине на овим предметима већ и сама природа својине коју стиче множина лица.

Промене настале у сфери стицања својине на предметима домаћинства изазивају потребу за целовитом и свеобухватном научном обрадом ове специфичне правне установе. У овом раду, чији је предмет из разумљивих разлога морао бити сужен, размотрени су основ стицања својине на предметима домаћинства, круг потенцијалних стицаоца, као и својински однос заснован заједничким стицањем својине на овим предметима.

## II.

2. Према ЗН и ранијем ЗНСРС, својина на предметима домаћинства улазила је у састав заоставштине, и из ње се накнадно издвајала у корист законом одређених субјеката<sup>6</sup>. Предмет стицања била је својина на предметима "мање вредности", који служе за задовољавање "свакодневних потреба" чланова породичне заједнице, а титулари права на стицање својине на овим предметима били су брачни друг и потомци оставиоца. Својина оставиоца на предметима домаћинства наслеђивана је по специјалном (посебном) наследно-правном режиму, различитом од режима наслеђивања осталих права из заоставштине.

Раније важећа правила о стицању предмета домаћинства, због међусобних противречности, неусаглашености и непрецизности, отворила су низ теоријских и практичних питања. Пре свега, у доктрини наследног права није било сагласности у погледу природе самог права на стицање својине на предметима домаћинства. Према једном схватању, стицање својине на овим предметима представљало је легат, односно прелегат (ако својину стиче наследник које наслеђује и по општем наследноправном режиму). Ова

---

<sup>5</sup> У Образложењу ЗН регулисање посебног режима стицања својине на предметима домаћинства објашњено је потребом "да сујруг и деца смрћу брачног друга, односно оца или мајке, ирешире ишио мање иоиреса и да се очува иородична заједница". (Образложење ЗН, стр. 110).

<sup>6</sup> У ЗН и ЗНСРС правила о стицању предмета домаћинства била су садржана у одељку посвећеном нужним наследницима, у пододељку "Имовина која се издваја из заоставштине", под маргиналним називом "Издавање иредмета домаћинсйва" (чл. 38. ЗН и чл. 33. ЗНСРС).

врста легата није, међутим, како се тврдило, имала карактер да-мнационог легата, легата које оставилац одређује својом вољом, већ је то био законски легат, легат са стварноправним дејством, регламентирани по угледу на виндикациони легат. Сагласно томе, сматрало се да стицаоци својине на предметима домаћинства нису универзални већ сингуларни сукцесори оставиоца. Поједини правни писци су заступали став да се код стицања својине на предметима домаћинства не ради о легату, већ о посебном универзалном наслеђивању својине на одређеним предметима на основу самог закона. Било је, међутим, и оних који су сматрали да се својина на предметима домаћинства стиче "мимо наслеђивања", да је то установа која нема прави наследноправни карактер<sup>7</sup>. Исто тако, било је спорно да ли право на стицање својине на предметима домаћинства припада и лицима недостојним или неспособним за наслеђивање, лицима искљученим од наследства или лишеним права на нужни део, односно лицима која су се наследства одрекла. Биле су, такође, спорне и границе официјелних овлашћења суда у погледу издвајања и стицања својине на предметима домаћинства, као и многа друга питања везана за судску заштиту и остваривање права на стицање оставиоачеве својине на овим предметима.

3. Анализа одредби ЗОН-а о стицању својине на предметима домаћинства, показује да су чланови стручне комисије којима је била поверена израда ЗОН-а, одступили од наследног карактера ове установе. Такав закључак недвосмислено произлази из одредби чл. 1. ЗОН-а. Наиме, у 1. ставу овог члана наведено је да се наслеђује заоставштина, у 3. ставу она је описно дефинисана, и то тако што је предвиђено да је чине "сва наслеђивању њодобна њрава која су осџавиоцу њриџадала у њренуџку смрџи", док је у ставу 3. одређено да "заосџавиџину не чине њредмеџи домаћинсџива мање вредносџи (џокуџсџво, намеџџај, џосџељина и слично) који служе свакодневним џоџребама осџавиоачевих џоџомака, његовоџ брачноџ друџа и родиџеља, ако су са осџавиоцем живели у исџома домаћинсџиву, већ они џосџају заједничка својина џџих лица"<sup>8</sup>.

<sup>7</sup> О различитим теоријама о правној природи права на стицање предмета домаћинства, видети: Финџгар, А. - Наслеђивање, Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, III том, Београд, 1978, стр. 353-354.

<sup>8</sup> Редакџија одредбе којом је заоставџина дефинисана као скуп "наслеђивању њодобних њрава" очигледно показује да су творци ЗОН-а усвојили примедбу својевремено упућену одредби чл. 2. ЗН, којом је било предвиђено да се наслеђују "сџвари и њрава која џриџадају џојединцима". Наиме, из одредбе чл. 1. ст. 2. ЗОН-а произлази да су предмет наслеђивања права, а не објекти права. Супротан се, међутим, закључак изводи ако се

Околност да оставиочево право својине на предметима домаћинства, према ЗОН-у, не улази у заоставштину јер припада категорији *наслеђивању нејодобних њрава*, (те се самим тим и не наслеђује) у потпуности је изменила карактер установе стицања својине на предметима домаћинства. То више није наследноправна, већ установа паранаследног карактера; реч је о посебном законском режиму стицања оставиочевог права својине на одређеним предметима по сили самог закона<sup>9</sup>. Веза између стицања својине оставиоца на предметима домаћинства и стицања права из заоставштине путем наслеђивања огледа се у томе што се ради о стицању права умрлог лица и што су и један и други вид стицања предвиђени и регулисани истим законом<sup>10</sup>.

Режим стицања својине на предметима домаћинства, установљен ЗОН-ом, има низ несумњивих предности. Пре свега, он је, теоријски посматрано, једноставан, концепцијски доследан и кохерентан; важећи прописи о стицању својине на предметима домаћинства отклањају повод за различита мишљења у погледу правне природе овог специфичног правног промета јер су конзистентни, међусобно усклађени и укомпоновани у логички заокружен систем.

---

*језички и логички протумачи 3. става чл. 1. ЗОН-а, којим је предвиђено да "заоставштину не чине њредмети домаћинства мање вредности...": ако заоставштину не чине предмети домаћинства, онда се може закључити да јеу чине неки други предмети. Осим тога, одредба чл. 1. ст. 3 је правнотехнички некоректна и зато што се код стицања својине на предметима домаћинства не ради о стицању самих предмета; предмет овог специфичног правног промета нису саме ствари, већ право својине које је умрлом лицу припадало на тим стварима.*

<sup>9</sup> У појединим актуелним удебеницима наследног права објављеним после доношења ЗОН-а, наводи се да је и код стицања својине на предметима домаћинства реч о универзалној сукцесији, о сукцесији која се одвија паралелно са универзалном сукцесијом у погледу заоставштине, с тим што се права из заоставштине наслеђују по општим правилима о наслеђивању, а својина на предметима домаћинства по специјалним (посебним) правилима. (Видети: Борђевић, В. - Сворџан, С. - Наследно право, Београд, 1997, стр. 73; Борђевић, В. - Наследно право, Ниш, 1997, стр. 72-73). Овакав став нема подлогу у одредбама ЗОН-а, из којих недвосмислено произлази да право својине на предметима домаћинства не улази у заоставштину, што значи да се не наслеђује.

<sup>10</sup> У литератури се истиче да установа стицања предмета домаћинства има само две сличности са наслеђивањем: својина на предметима домаћинства стиче се у тренутку делације и за њено стицање није потребан *modus acquirendi*, као посебан правни акт. (Видети: Антић, О. - Балиновац, З. - Коментар Закона о наслеђивању, Београд, 1996, стр. 90).

4. Иако је постојећи режим стицања оставиоачевог права својине на предметима домаћинства заснован на сасвим друкчијој концепцији, законодавац није унео новине у погледу објеката својине која се по овом режиму стиче. Уз занемаривање разлика у језичкој формулацији, које су дошле до изражаја приликом редиговања одредбе чл. 1. ст. 3. ЗОН, може се констатовати да је суштина остала иста - ради се о предметима домаћинства мање вредности који служе свакодневним потребама одређених лица, титулара права на њихово стицање.

Приликом креирања правила о стицању својине на предметима домаћинства, редактори ЗОН-а определили су се, по угледу на одговарајуће одредбе ранијих закона о наслеђивању, да ове објекте одреде за употребу уобичајених правних стандарда: *"иредмеши мање вредности"*, *"свакодневне њошребе"* итд. Притом су, по свему судећи, пошли од чињенице да ће егземплярно набрајање појединих предмета (покућство, намештај, постељина и слично) и критеријуми за конкретизацију употребљених правних стандарда, изграђени у досадашњој судској пракси, бити довољни да обезбеде неопходни минимум правне једнакости грађана<sup>11</sup>.

Употребом правних стандарда творци ЗОН-а желели су, несумњиво, да правило о стицању својине на предметима домаћинства учине "еластичним" и прилагодљивим околностима сваког конкретног случаја. У поступку конкретизације употребљених правних стандарда неминовно је ослањање на правила искуства јер појмовима *"мања вредности"*, *"свакодневне њошребе"* недостаје законска дефиниција. Зато ставови искуства, као специфични хипотетички судови, чине саставни део законских правила о стицању својине на предметима домаћинства. Управо они пружају могућност да се из имовинске масе конкретног оставиоца издвоје они предмети домаћинства у погледу којих је законодавац предвидео посебан режим стицања у корист одређених лица.

5. Док ЗОН не предвиђа новине у погледу објеката за које важи посебан режим стицања, сасвим је друкчија ситуација кад је реч о субјектима, титуларима права на стицање оставиоачево својине на предметима домаћинства.

---

<sup>11</sup> *Садржина објављених судских одлука показује, међутим, да судска пракса није устаљена и уједначена Иако, наравно, није могућно утврдити потпуну листу мерила за утврђивање садржине употребљених "каучук" појмова, постоји могућност да се поводом неких начелних питања у погледу којих су судови до сада заузимали различите ставове, предузму мере које се уобичајено користе за уједначавање судске праксе, чиме би се стварали бољи услови за остваривање начела једнакости и правне сигурности грађана.*

Пре свега, установа стицања својине на предметима домаћинства, установљена ЗОН-ом, заснована је на "вредносном неутрализаму"<sup>12</sup>, што подразумева да се својина на овим предметима стиче независно од услова под којима наследници стичу права из заоставштине: стицаоци својине на предметима домаћинства могу бити лица која су неспособна за наслеђивање, лица која су дала негативну наследничку изјаву лица, као и лица која су недостојна за наслеђивање, искључена или лишена из права на нужни део.

Осим тога, одредбама ЗОН-а проширен је круг субјеката, потенцијалних стицаоца права својине на предметима домаћинства. Наиме, поред потомака оставиоца и његовог брачног друга, право да стекну својину на предметима домаћинства, по ЗОН-у, имају и родитељи оставиоца. Да би родитељи оставиоца стекли својину на предметима домаћинства, потребно је испуњење истог оног услова који је предвиђен и за остале потенцијалне стицаоце својине на овим предметима - постојање животне заједнице са умрлим лицем у часу његове смрти.

Проширење круга овлашћеника којима је признато право на стицање предмета домаћинства, вероватно<sup>13</sup> је уследило као реакција законодавца на промене које су наступиле у породичном животу. Опште осиромашење друштва, социјална беда у коју је запао велики број наших грађана, нерешен егзистенцијални проблем становања и многе друге негативне социјалне појаве, оживеле су породичну солидарност и економску функцију породице, што је, поред осталог, довело до смањења броја нуклеарних породица; уместо двогенерациских породица, све чешће су породице у којима заједнички живе и привређују лица три генерације<sup>14</sup>. Управо имајући у виду постојеће стање породичног живота у нашем друштву, као и *ratio legis* посебног режима стицања права својине

<sup>12</sup> Антић, О. - Балиновац, З. - *op. cit.*, стр. 91.

<sup>13</sup> *Зашто су се творци ЗОН-а определили да родитељима умрлог лица признају право на стицање предмета домаћинства, може се, на жалост, само нагађати јер разлози за овакво решење нису изнети у Образложењу ЗОН-а, нити су научној и сручној јавности доступне стенографске белешке о раду стручне комисије. Велики је недостатак наше укупне законодавне праксе што законски текстови нису праћени детаљним образложењима. Такав пропуст отежава стицање сазнања о томе којим су разлозима и мотивима били инспирисани чланови комисије за припрему текста закона приликом усвајања законских решења, што понекад доводи до тога да изналажење тачног циља и смисла појединих правних норми постаје, без икакве потребе, веома тежак и компликован посао.*

<sup>14</sup> Видети: Поњавић, З - *Заједничка имовина породичне заједнице, Правни живот*, 7-8/90, стр. 1040.

на предметима домаћинства, право на стицање оставиочеве својине на овим предметима признато је и родитељима оставиоца. Тиме се омогућава да и они, као чланови породичне заједнице, користе предмете домаћинства након смрти њиховог власника, чиме се, истовремено, доприноси очувању породичне заједнице.

6. Ново законско решење у погледу субјеката овлашћених на стицање предмета домаћинства представља, без сумње, позитиван потез законодавца јер је тиме, поред осталог, манифестовао истанчан осећај и слух за промене настале у фактичким животним односима. Може му се, међутим, упутити критика да ипак није у потпуности сагледао реалност, будући да у потенцијалне титуларе права својине на предметима домаћинства није уврстио и ванбрачног партнера.

Имајући у виду степен развоја нашег друштва, неосновано је било очекивати да ће новим ЗОМ-ом бити потпуно изједначене брачна и ванбрачна заједница на терену наследног права јер је, с апекта друштвених вредности, брачна заједница (и даље) преферирани облик породичне заједнице. Међутим, кад је у питању стицање предмета домаћинства, постојали су и правнотеоријски и етички и практични разлози да се ванбрачни и брачни друг ставе у исту равну и потпуно изједначе као потенцијални стицаоци права својине на предметима домаћинства.

У прилог томе могу се навести најмање два разлога.

Пре свега, према новој концепцији, стицање својине на предметима домаћинства није наследноправна установа, те законодавац није имао никаквог разлога да "робује" принципу неједнаког третирања брака и ванбрачне везе, (још увек) важећем у нашем наследном праву у домену законског наслеђивања. Напротив, ако је одступио од наследног карактера стицања предмета домаћинства, онда је било нужно да ову установу изгради уз пуно поштовање начела једнакости брачних и ванбрачних партнера у домену имовинско-правних односа, које у нашем праву важи још од раних седамдесетих година<sup>15</sup>. Свако друго решење је, у извесном смислу, нарушавање нове концепције стицања предмета домаћинства, на коју законодавац, иначе, с разлогом може бити поносан.

Да је законом требало предвидети могућност да и ванбрачни партнер постане сутитулар права својине на предметима дома-

---

<sup>15</sup> *О имовинским односима ванбрачних партнера у послератном југословенском праву детаљно: Петрушић, Н. - Поступак за деобу заједничких ствари или имовине, докторска дисертација, Правни факултет Универзитета у Нишу, Ниш, 1995, стр. 18-20).*

ћинства, говори и сам *ratio* ове установе, која је установљена ради стварања материјалних услова за очување породичне заједнице, ради одржавања *status quo*-а у већ постојећој заједници<sup>16</sup>. Због тога, изостављање ванбрачног друга из круга потенцијалних стицаоца својине на предметима домаћинства онемогућава остваривање циља ове установе у свим оним ситуацијама у којима је породична заједница заснована на ванбрачном односу. А ванбрачне заједнице су наша реалност и све већи број људи опредељује се управо за живот у ванбрачној заједници, на шта указује и број ванбрачне деце рођене у нашој земљи<sup>17</sup>.

С друге стране, и етички разлози налажу да се право на стицање предмета домаћинства призна и ванбрачном другу. Искључење ванбрачног партнера из круга потенцијалних титулара права својине на предметима домаћинства може да изазове настанак изузетно неправедних ситуација. Којим се аргументима може, примера ради, оправдати ситуација у којој право својине на предметима домаћинства стичу и родитељи умрлог и његова брачна и ванбрачна деца, а да то право не припада једино његовој ванбрачној жени, која је деценијама била члан породичног домаћинства. Уместо да жена, као и сви други чланови породичне заједнице, постане један од власника предмета домаћинства, и по том основу их користи, ванбрачна жена долази у позицију да своје свакодневне потребе остварује коришћењем туђих ствари, ствари које јој не припадају, рачунајући на разумевање и добру вољу њихових власника, који јој у сваком тренутку, без икаквих повода и објашњења, могу ускратити фактичко коришћење предмета домаћинства.

Имајући у виду изнесене аргументе, сматрам да је приликом одређивања лица којима је признато право на стицање предмета домаћинства било нужно у овај круг привилегованих уврстити и ванбрачног партнера. Такво би решење, наравно, подразумевало могућност установљења посебних услова везаних за "квалитет" саме ванбрачне заједнице. Поред живота са умрлим лицем у истом породичном домаћинству, као општег услова прописаног за све потенцијалне стицаоце, законодавац је могао да предвиди и поједине посебне услове. Инспирацију за такво решење могао је да пронађе на терену породичног имовинског права, нпр. у законским условима за стицање заједничке имовине у току

<sup>16</sup> Антић, О. - Балиновац, З., *op. cit.*, стр. 90.

<sup>17</sup> Истраживања показују да је свако десето дете рођено у нашој земљи ванбрачно. Видети: Јањић, К. - Поњавић, З. - Кораћ, Р. - *Породично право*, Београд, 1996, стр. 126.



трајања ванбрачне заједнице. Према Закону о браку и породичним односима Србије<sup>18</sup>, законски режим заједничке имовине предвиђен само за тзв. слободне ванбрачне заједнице, заједнице при чијем заснивању нису постојале брачне сметње, тј. за лица која су могла ступити у брак<sup>19</sup>. Постојање управо овакве заједнице између умрлог лица и његовог ванбрачног партнера могло је бити предвиђено као услов под којим ванбрачни партнер умрлог лица може стећи његово право својине на предметима домаћинства. Осим тога, постојала је и могућност да законодавац предвиди и поједине строже услове, као што је, нпр. дуже временско трајање ванбрачне заједнице, или неке друге посебне законске услове.

7. Одредбама ЗОН-а изричито је предвиђено да својина на предметима домаћинства, коју је стекла множина субјеката, представља њихову заједничку својину (чл. 1. ст. 3. ЗОН - *in fine*). Таквим законским решењем напуштен је режим сусвојине, који је до ступања на снагу ЗОН-а важио у погледу права и обавеза титулара права својине на предметима домаћинства, и установљен нови облик дељиве заједничке својине, различит у односу на све друге облике заједничке својине који су у нашем праву постојали до ступања на снагу ЗОН-а<sup>20</sup>.

Опредељујући се за режим заједничке својине на предметима домаћинства, творци закона су, по свему судећи, имали у виду природу личних односа који постоје међу члановима домаћинства, сматрајући да је, због карактеристика заједничке својине, а пре свега због неодређености удела, овај облик својине примеренији у односу на сусвојину. Осим тога, установљење режима заједничке својине на предметима домаћинства мотивисано је жељом да се спречи улазак трећих лица у имовинскоправну заједницу засновану међу члановима породице поводом заједнички стечених предмета домаћинства; с обзиром да код заједничке својине удели нису одређени ни реално ни идеално, то све до развргнућа ове заједнице путем деобе ниједан од заједничара не може располагати правом својине на предмету домаћинства правним пословима *inter vivos*, чиме је породична заједница заштићена од свентуалних покушаја трећих да у њу уђу.

<sup>18</sup> Закон о браку и породичним односима Србије, Сл. гласник, 22/80. (У даљем тексту ЗБПОС).

<sup>19</sup> Чл. 338. у вези са чл. 16. ст. 1. ЗБПОС.

<sup>20</sup> Поред заједничке својине санаследника, заједничке својине брачних другова, заједничке својине ванбрачних партнера и заједничке својине чланова породичне заједнице, ЗОН је увео и пети облик дељиве заједничке својине - заједничку својину на предметима домаћинства.

8. Одредбама ЗОН-а изричито је одређен облик својине коју множина лица стиче на предметима домаћинства. Међутим, у тексту ЗОН-а не постоје правила о коришћењу, управљању и располагању заједнички стеченим добрима, нити је предвиђен критеријум за деобу заједничке својине. С обзиром да је законодавцу било познато стање домаћег стварноправног законодавства, пропуст да детаљно регулише међусобне односе сутитулара права својине на предметима домаћинства не може се оправдати ваљаним разлозима.

Пре свега, треба имати у виду да је стицање својине на предметима домаћинства била ствар нормативног уобличавања републике. У складу са уставним одредбама о разграничењу законодавних компетенција федерације и чланица федерације<sup>21</sup>, републички законодавац је приступио нормативном регулисању односа из домена своје легислативне компетенције и управо он је био надлежан да регулише односе који настају заједничким стицањем предмета домаћинства. Да би у потпуности одговорио постављеном легислативном задатку, било је неопходно не само да се изјасни о облику својине већ да, у складу са одредбама о заједничкој својини садржаним у чл. 18. Закону о основама својинскоправних односа<sup>22</sup>, у целости регулише новостворени облик заједничке својине.

---

<sup>21</sup> Према Уставу СРЈ (Сл. лист СРЈ, 1/92), као и према Уставу СФРЈ, својинско-правни односи спадају у област тзв. паралелног законодавства. Према одредби чл. 77. Устава СРЈ, федерација је овлашћена да савезним законом регулише само "основе својинско-йравних односа", док је у надлежности република да детаљно регулишу стварно-правне односе. У Републици Србији право заједничке својине није регулисано на општи начин, већ су посебно законски уређени поједини облици заједничке својине.

<sup>22</sup> Закон о основама својинско-правних односа, Сл. лист СФРЈ, 6/80, 31/90. и 29/96. (У даљем тексту ЗОСПО). Последњом новелацијом ЗОСПО од 26. јуна 1996. године текст Закона претрпео је низ измена и допуна. Поред осталог, промењен је назив самог закона, и то тако што је уместо израза "основни својинско-правни односи", у називу употребљен израз "основи својинско-йравних односа". Помена назива извршена је ради усаглашавања са одредбом чл. 77. Устава СРЈ, којом су разграничене законодавне компетенције федерације и република у области својинских односа. Но, и поред низа новела, "Закон о основама својинско-йравних односа", по ширини обухваћене материје, не разликује се од свог "претходника". То показује да је синтагма "основи својинско-йравних односа" интерпретирана онако како је својевремено протумачен и израз "основни својинско-йравни односи", употребљен у Уставу СФРЈ од 1974. године.

Разлог за такав нормативни приступ лежи, пре свега, у чињеници да заједничка својина није јединствен правни институт са увек истом садржином, већ да постоје различити облици заједничке својине, од којих сваки има специфичну правну структуру<sup>23</sup>. Последица тога је да у нашем праву не постоји општи режим заједничке својине на који је законодавац могао да рачуна: заједничка својина је ЗОСПО-ом само описно дефинисана<sup>24</sup>, а ни предрачна правна правила, ако се у њихову "помоћ" евентуално уздао, нису од користи, будући да Српски грађански законик од 1844. године, не садржи општа правила о заједничкој својини, нити у овом Закону постоји установа налик оној која је ЗОН-ом установљена. С друге стране, Република Србија још увек није донела Закон о праву својине и другим стварним правима<sup>25</sup>, у коме ће се, судећи према тексту последње верзије његовог Нацрта<sup>26</sup>, наћи и одредбе о

<sup>23</sup> *Постојање разлика између појединих облика заједничке својине јесте један од разлога због којих се у теорији сматра да је заједничка својина правни појам, али не и самостални правни институт. (Детаљно: Босиљчић, М. - Заједничка својина, Београд, 1965, стр. 176).*

<sup>24</sup> *У тексту ЗОСПО заједничкој својини посвећен је један једини члан. Њиме је предвиђено да право заједничке својине може постојати у случајевима и под условима предвиђеним законом, и да је заједничка својина својина више лица на неподељеној ствари када су њихови удели одређиви али нису унапред одређени (чл. 18. ЗОСПО). Средином седамдесетих година, у време припрема за доношење ЗОСПО, било је мишљења да федерација није надлежна да регулише поједине својинске облике јер они, тврдило се, не спадају у основне својинскоправне односе. Ипак, преовладао је став да савезним законом треба да буду регулисани не само основни облик права својине, већ и други његови облици. Одредбама ЗОСПО детаљно је регулисана сусвојина, док је заједничка својина регулисана тако што је предвиђена само могућност њеног настанка и одређен њен појам. Према подацима из литературе, детаљно регулисање заједничке својине изостало је зато што су облици заједничке својине већ били регулисани одговарајућим републичким законима, као и због тога што се оценило да овај облик својине није установа модерног права, већ остатак феудалних и племенских облика својине. (Опширније: Стојановић, Д. - Поп-Георгиев, Д. - Коментар Закона о основним својинско-правним односима, Београд, 1983, стр. 11).*

<sup>25</sup> *О раду на Закону о праву својине и другим стварним правима, видети: Станковић, О. - О досадашњем раду на кодификацији стварног права и карактеристикама нацрта Закона о праву својине и другим стварним правима на непокретностима, Анали Правног факултета у Београду, 3-4/78, стр. 225-229.*

<sup>26</sup> *У тексту последње верзије Нацрта Закона о праву својине и другим стварним правима од новембра 1989. год., одредбе о заједничкој својини садржане су у чл. 115-120, у Глави V, под маргиналним насловом "Право*

заједничкој својини, што је, несумњиво, било познато приликом доношења ЗОН-а. Но, чак и да се рачунало на скоро доношење републичког Закона о праву својине и другим стварним правима, ипак је било нужно да се ЗОН-ом детаљно регулишу специфични односи сутитулара права својине на предметима домаћинства у погледу коришћења, управљања, располагања, оптерећења и деобе, с обзиром да ће Закон о праву својине и другим стварним правима, имајући у виду одредбе његовог Нацрта, вероватно садржати само она правила о заједничкој својини која су заједничка за све њене облике.

Потпуно и целовито регулисање правног односа који је међу сутитуларима заснован заједничким стицањем предмета домаћинства законодавац је могао да оствари на два начина: да креира специфична правила о овом облику заједничке својине или да упућујућом нормом предвиди примену правила којима је регулисан неки други облик заједничке својине. Како у тексту ЗОН-а нису садржана посебна правила о остваривању својинских овлашћења на предметима домаћинства, нити постоји упућујућа норма, то не преостаје ништа друго до да се констатује постојање правне празнине настале услед непотпуне законске регулативе.

Несумњиво је да непостојање правила о заједничкој својини на предметима домаћинства изазива штетне последице. Пре свега, сами сутитулари права својине на предметима домаћинства нису унапред упознати са садржином својих права и обавеза, што изазива правну несигурност. С друге стране, у поступку решавања спорова из односа насталог заједничким стицањем предмета домаћинства судови се сусрећу са посебним тешкоћама јер, поред убицајених задатака, треба да обаве и један додатни - да попуне правну празнину.

У поступку попуњавања правне празнине користи се, пре свега, метод аналогije и управо овај метод суд треба да примени кад решава спор из односа заснованог заједничким стицањем предмета домаћинства. У потрази за одговарајућом општом правном нормом која аналогно може бити примењена, мора се најпре утврдити који од постојећих законом регулисаних облика заједничке својине има највише сличности са заједничком својином на предметима домаћинства.

---

*заједничке својине". У Образложењу Нацрта наведено је да се одредбама о заједничкој својини "... на јединствен начин уређују бићне и заједничке комјоненције овог правног инстинктуа у погледу коришћења заједничке ствари, управљања, располагања и оптерећења ствари у заједничкој својини...". (Видети стр. 18. и 19. Образложења Нацрта).*

Компарација заједничке својине на предметима домаћинства са другим облицима дељиве заједничке својине, показује да је заједничка својина на предметима домаћинства, по структури и карактеристикама, најсличнија заједничкој својини чланова породичне заједнице, која је као посебан облик заједничке својине предвиђена одредбама чл. 338. ЗБПОС. На такав закључак упућује, пре свега, чињеница да заједничка својина на предметима домаћинства није установа наследног права, већ је то, суштински посматрано, установа породичног имовинског права, што елиминише могућност да се у погледу својинских односа сутитулара права својине на предметима домаћинства аналогно примењују правила о заједничкој својини санаследника. С друге стране, од свих облика заједничке својине регулисаних породичним имовинским правом, најсличнија заједничкој својини на предметима домаћинства јесте заједничка својина коју стичу чланови породичне заједнице, и то превасходно због тога што су субјекти овог облика заједничке својине такође чланови породичног домаћинства. Због тога би спорове о управљању и располагању предметима домаћинства требало решавати аналогном применом правила о начину управљања и располагања заједничким добрима чланова породичне заједнице.

9. Посебне проблеме изазива деоба заједничке својине на предметима домаћинства, која ЗОН-ом уопште није регулисана.

Пре свега, у тексту ЗОН-а није изричито предвиђена ни сама могућност деобе заједничке својине на предметима домаћинства. Непостојање посебног правила о допуштености деобе не значи, међутим, да је деоба недопуштена. Чланови породичне заједнице имају право на деобу<sup>27</sup> заједнички стечене својине на предметима домаћинства јер ово право извире из самог појма заједничке својине - искључење права на деобу задирало би у сам појам заједничке својине и негирало њену суштину.

Пракса показује да до деобе заједничке својине на предметима домаћинства често долази. Иако је режим заједничке имовине на овим предметима установљен како би се одржала породична заједница, несумњиво је да управо смрт оставиоца доводи до тога да неки чланови његове породице, после краћег или дужег времена, напуштају породичну заједницу. Тада, по правилу, настаје потреба да се изврши деоба заједничке својине на предметима домаћинства.

---

<sup>27</sup> *О правној природи права на деобу, условима и начину вршења овог права, детаљно: Петрушић, Н-ор. cit., стр. 41-42.*

Деоба заједничке својине подразумева квантитативну деобу права својине тако да сваки заједничар добије одређен аликвотни део права својине на сваком предмету домаћинства, чиме постаје сувласник сваког од ових предмета. Тек после утврђивања удела у заједничкој својини може се извршити деоба самих предмета домаћинства, и то тако што ће члан домаћинства на име свог сувласничког удела добити искључиву својину на реалном делу ствари или на ствари у целини односно новчану противвредност.

Међу одредбама ЗОН-а о заједничкој својини на предметима домаћинства не налазе се, међутим, правила о томе по којим се критеријумима врши деоба заједничке својине на предметима домаћинства. У ранијим законима о наслеђивању такође није био предвиђен критеријум за утврђивање удела сутитулара права својине на предметима домаћинства. Непостојање изричите одредбе о величини својинских удела није, међутим, изазивало проблеме јер је важио режим сусвојине, што је омогућавало примену одредбе ЗОСПО према којој се претпоставља да су сувласнички делови једнаки за случај да нису одређени<sup>28</sup>. Кад је у питању заједничка својина, не постоји претпоставка о једнакости удела, већ су критеријуми за утврђивање величине удела прописани за сваки конкретни облик заједничке својине, изузев заједничке својине на предметима домаћинства, чија је деоба остала потпуно нерегулисана.

Проблем који се поставља приликом деобе заједничке својине на предметима домаћинства своди се, у ствари, на питање по ком критеријуму треба одредити величину удела чланова породичног домаћинства у заједничкој својини.

Метод аналогije који би се евентуално применио ради попуњавања правне празнине у погледу деобе овог облика својине, не доводи до задовољавајућег резултата. Критеријум "*доприноса у стицању заједничке имовине*", који се кристи за утврђивање удела у заједничкој својини чланова породичне заједнице, као и за утврђивање удела у заједничкој својини брачних и ванбрачних партнера<sup>29</sup>, не може бити примењен, будући да својину на предметима домаћинства чланови породичне заједнице не стичу на основу уложеног рада да би се могао утврдити допринос у њеном стицању. Исто тако, неподобан је за примену и критеријум за деобу заједничке својине санаследника јер се деоба овог облика заједничке својине врши према величини наследничких удела, а код својине на предметима домаћинства уопште не постоје наследнички удели, с обзиром да она није ни стечена наслеђивањем.

---

<sup>28</sup> Чл. 13. ст. 2. ЗОСПО.

<sup>29</sup> Чл. 329, чл. 338. и чл. 345. ЗБПОС.

У немогућности да се деоба заједничке својине на предметима домаћинства изврши аналогном применом неког од постојећа два критеријума за деобу, нужно је пронаћи нови критеријум који ће одговарати управо овом облику заједничке својине. У потрази за таквим критеријумом мора се водити рачуна о основу стицања, о природи својине на предметима домаћинства, као и о међусобним односима сутитулара права својине. Имајући управо ове околности у виду, намеће се закључак да је принцип једнакости удела адекватан критеријум за деобу заједнички стечене својине на предметима домаћинства.

Једнака величина удела у заједничкој својини на предметима домаћинства у складу је са природом и суштином овог облика заједничке својине и верно одражава личне односе чланова породичне заједнице. Ако су чланови породичног домаћинства били једнаки у коришћењу предмета домаћинства и пре смрти власника ових предмета, и ако је основ њиховог стицања својине на тим предметима идентичан, не постоји ниједан разлог да и њихови удели у заједничкој својини на предметима домаћинства не буду једнаки<sup>30</sup>.

Посебни проблеми појављују се приликом реалне деобе предмета домаћинства кад међу сутитуларима права својине не постоји споразум о начину деобе. Важећи материјалноправни пропи-

---

<sup>30</sup> Деоба заједничке својине на предметима домаћинства обично се врши тако што се утврђују својински удели сваког сутитулара права својине на предметима домаћинства, и то у односу на све предмете. Принцип једнакости удела не значи да ће приликом спровођења овакве "свеобухватне" деобе сваки члан домаћинства добити исту величину својинског удела на сваком предмету домаћинства. Могућно је, наиме, да су својину на одређеном предмету домаћинства стекли само неки чланови породичне заједнице, они који су тај предмет фактички користили, а да су својину на осталим предметима домаћинства стекли сви чланови породичне заједнице. У таквом случају ће величина удела у праву својине на појединим предметима домаћинства бити различита, у зависности од тога колико је чланова породичног домаћинства стекло својину на конкретном предмету домаћинства. Исто тако, деобом заједничке својине на предмету домаћинства поједини чланови породичне заједнице могу стећи знатно већи удео у односу на остале чланове. До тога долази кад је члан домаћинства био један од власника предмета домаћинства са неутврђеним својинским уделом и пре по што је наступила смрт оставиоца. Тако, нпр. деобом заједничке својине на предмету домаћинства стеченом у току трајања брачне заједнице, преживели супружник стиче одређени својински удео на име свог доприноса у његовом стицању, а поред овог удела стиче и удео који му припада као члану породичног домаћинства.

си не пружају могућност да се поуздано утврди који начини деобе могу бити примењени, и да ли суд, поред физичке и тзв. цивилне деобе, може без сагласности странака применити деобу исплатом и деобу по еквиваленту, с обзиром да је таква могућност прописана само за предмете стечене у брачној, ванбрачној и породичној заједници<sup>31</sup>.

### III.

10. Примена правила о заједничкој својини на предметима домаћинства отвара низ питања "процесне природе" која још увек нису добила задовољавајуће одговоре. Спорно је, пре свега, који је грађански судски поступак редовни пут правне заштите у појединим правним стварима везаним за заједничку својину на предметима домаћинства: који се метод правне заштите примењује приликом остваривања самог права на стицање својине на овим предметима<sup>32</sup> и у којим се судским поступцима остварују поједина својинска овлашћења на предметима домаћинства у односу на трећа лица и у односу на остале чланове породичне заједнице. Актуелни проблеми поступака у којима се остварује различити видови правне заштите нису, међутим, били предмет разматрања у раду јер је његов основни циљ био да укаже на поједине пропусте законодавца у сфери материјалног права. Проблеми супарничарстава и објективне кумулације у парници у којој чланови породичне заједнице штите својинска овлашћења, проблеми који се тичу услова за допуштеност и основаност мешања трећих лица, природе захтева за деобу заједничке својине на предметима домаћинства и саме одлуке о деоби, као и многа спорна питања поступка за реалну деобу предмета домаћинства, остали су, на жалост, тренутно на маргинама интересовања, мада се ради о изузетно сложеним теоријским и практичним проблемима којима процесна наука није посветила одговарајућу пажњу.

<sup>31</sup> Чл. 332, 338. и чл. 345. ЗБПОС.

<sup>32</sup> *Анализа научних дела објављених после ступања на снагу ЗНО-а показује да је у теорији наследног права спорно да ли се својина на предметима домаћинства утврђује решењем о наслеђивању или се потреба за ауторитативним утврђењем овог права остварује у декларативној парници. (Видети, нпр., Борђевић, В. - ор. cit., стр. 73 ; Антић, О- Балиновац, З. - ор., cit., стр. 95).*



Nevena Petrušić, LL.D.

## A NEW CONCEPT OF PERSONAL PROPERTY RIGHT TO HOUSEHOLD OBJECTS

The subject dealt with in this paper is the institution of personal property right to household objects. The author analyzed the legal system of personal property right to household objects, established by the new Law of Inheritance. The legal basis of property right to household objects has been discussed and the regulations determining the order of potential acquirers of the property right to household objects. Alongside with that, the attention is also given to the property relations based on commonly acquired property right to household objects, as well as to certain problems of the annulment of this specific community of property.

Key words: the defunct, household objects, family unit.

Др Љубица Николић<sup>1</sup>

## МЕСТО И ПЕРСПЕКТИВА БЕОГРАДСКЕ БЕРЗЕ У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ ФИНАНСИЈСКОМ СИСТЕМУ

### Апстракт

Област финансијског тржишта, берзи и берзанског пословања је релативно нова у југословенској теорији и пракси. После паузе од готово пет деценија, Београдска берза је поново нашла своје место у југословенском финансијском систему. Започетом реформом нашег привредног и финансијског система 1988. године и доношењем Закона о тржишту новца и тржишту капитала 1989. године, створене су основе за развој берзанског пословања. Овај рад у основним цртама обрађује тренутно стање и развој Београдске берзе, са посебним освртом на њено економско и политичко окружење као ограничавајућих фактора, у намери проналажења могућих решења за даљи развој берзанског пословања. Развој тржишта капитала се сматра неопходним условом опоравка нестабилне југословенске привреде. Иако је Београдска берза основана са циљем организовања трговине дугорочним хартијама од вредности, због изузетно отежаних услова привређивања, пословало се углавном краткорочним финансијским инструментима. Због изражених недостатака у досадашњем развоју Берзе, указујемо на неке од могућих промена у вези стварања економске стабилности и нових институција које могу допринети афирмацији берзанског пословања.

**Кључне речи:** берза, берзанско пословање, финансијско тржиште, тржиште капитала, хартије од вредности.

### ТРЕНУТНО СТАЊЕ БЕРЗАНСКОГ ПОСЛОВАЊА

Тек у склопу укупне реформе нашег привредног, финансијског и банкарског система, започете крајем 1988. године, створени су основни предуслови за оснивање и пословање институција финансијског тржишта у Југославији. На основу Закона о тржишту новца и тржишту капитала ("Службени лист СФРЈ", бр. 64/89), после скоро 50 година, враћено је берзанско пословање у

<sup>1</sup> асистент Правног факултета у Нишу

наш финансијски систем оснивањем Београдске берзе. У међувремену је донет нови Закон о берзама, берзанском пословању и берзанским посредницима ("Службени лист СРЈ", бр. 90/94).

И поред доношења поменутих закона, можемо рећи да још увек нису створени сви неопходни економски услови за развој пословања на берзи, нити је у потпуности изграђена нужна законска регулатива и институционални оквир за развој берзанског пословања. Закон о берзама није донет у системски употпуњеном и заокруженом амбијенту, што је отежавало његову примену. Тек после годину и по дана по доношењу Закона о берзама и годину дана по доношењу Закона о хартијама од вредности ("Сл. лист СРЈ", бр. 26/95), донети су Закон о предузећима ("Сл. лист СРЈ бр. 26/96, 29/97), Закон о својинској трансформацији ("Сл. гласник РС", бр. 32/97), Закон о ревизији рачуноводствених исказа ("Сл. лист СРЈ", бр. 30/96), чиме је створена солидна законска основа за пословање хартија од вредности.

Развој берзанског пословања треба посматрати у светлу актуелних привредних и политичких догађања. Зато анализу пословања Београдске берзе вршимо на основу њеног тренутног окружења.

Постојеће стање дугогодишње привредне кризе код нас отежавају и најновија политичка догађања и међународни положај Југославије. Формирање будуће модерне привреде нужно захтева настављање започетог процеса развоја тржишне економије, у свим њеним сегментима.

Будући економски развој условљен је афирмацијом тржишног начина привређивања, што је нормативно већ урађено а практично је још на почетку. Трансформацију југословенске привреде треба схватити као свеобухватан и дугорочан процес, прилагођен унутрашњим потребама и потенцијалима, али и условима и захтевима међународног окружења.

У последње време све се више намеће дилема: може ли постојати берза и у несавршеним привредним условима, или супротно, само њено постојање може допринети нормализацији привредних токова? Одговори на ово питање су подељени.<sup>3</sup>

Једна група економиста сматра да је берзанско пословање немогуће уколико се претходно не испуне одређени услови. То се

---

<sup>3</sup> Ово је било основно питање о коме се дискутовало на другом заседању Округлог стола "Берза у нашим условима", који је организовало Тржиште новца и Факултет за менаџмент "Браћа Караџић". Видети, Берза, бр. 3, Београд, март 1993. год., стр. 38.

односи, пре свега, на омогућавање стварања и рада дилерских и брокерских кућа, измена постојеће законске регулативе, успостављање власничке структуре која одговара тржишној економији, школовање кадрова и коначно стабилизација привреде. По мишљењу ових економиста, код нас постоји низ неповољних услова који коче трговање и инвестирање преко берзе. На тржишту нема слободних конкурентских односа, национална валута је нестабилна, финансијска дисциплина не постоји, а као круна свега, стопа исплативости улагања преко берзе мања је од каматне стопе. По мишљењу ових аутора, берзанско пословање у тренутним привредним условима не може да функционише.

Друга група економиста, полазећи од изнетих аргумената, сматра да се ови негативни разлози могу посматрати и из супротног угла. Они могу бити подстицај организовању трговине и тражењу излаза из кризе управо преко берзе, јер она представља савремени вид организације пословања. Овај свој став аргументују чињеницом да ни Београдска берза у Краљевини Југославији није радила на стабилном тржишту, а опет је изузетно успешно пословала. Кључни проблем је у томе што тржиште не функционише у институционалним оквирима. Платни промет се одвија ван банака, девизни курс се формира на улици, а цене многих роба и услуга се процењују у иностраној валути. Услови за рад берзе и трговање на њој постоје, оно што не постоји јесте уређење односа на тржишту и одвијање промета преко институција привредног система. По мишљењу ових економиста, чекање да се прво стекну неки други услови било би погрешно. Уосталом пракса то већ увелико показује, сам интерес оних који се озбиљно баве трговином и заштита њиховог капитала, довољна су потврда о потреби ширег организовања берзанског пословања.

Можемо рећи да се развој тржишта капитала и берзанског пословања све више намеће као неопходан услов опоравка нестабилне југословенске привреде. У прилог томе говори само стање у привреди, које карактерише лагани нестанак једне превазиђене привредне структуре док нова још није формирана до краја. У међу простору који ту настаје никло је пуно малих и средњих приватних предузећа, али и оних са огромним капиталом и доминантним утицајем на тржишту. Истовремено, мали број друштвених предузећа сведен је по обиму пословања на средњи ниво, док је највећи део некадашњих гиганата сведен на формално постојање.

Садашње стање наше економије карактерише одсуство сваког система у коме се тешко сналазе они који немају другог избора него да послују. И управо то ствара потребу за развој послова-

ња на берзи, јер она представља организовано пословање и трговину, под условом да послује без државног уплитања, да буде флексибилна и прилагођена специфичностима наше привреде. Уз даље унапређење берзанског пословања треба да тече паралелни процес тржишне трансформације у свим сегментима економског живота.

### *ПЛАСМАН ХАРТИЈА ОД ВРЕДНОСТИ НА БЕОГРАДСКОЈ БЕРЗИ*

Београдска берза је основана за обављање трговине: 1) жиранним новцем, меницом, чеком, девизама, краткорочним хартијама од вредности, златом и другим племенитим металима, 2) хартијама од вредности које гласе на страну валуту, 3) капиталом, акцијама и дугорочним хартијама од вредности као и 4) финансијским дериватима. Иако је њен основни циљ оснивања био организовање трговине акцијама и дугорочним кредитним хартијама од вредности, због изузетно отежаних услова привређивања, пословање се одвијало јединим финансијским инструментима који су постојали а то су краткорочне хартије од вредности. Прве трансакције обављене су током 1991. године, а финансијске трансакције на Берзи обављало је преко 300 предузећа и око 80 банака и других финансијских организација.

На нашем финансијском тржишту, мада не у великом обиму, обавља се промет краткорочних финансијских инструмената док је промет дугорочних инструмената маргиналан. Ограничени пласман дугорочних хартија од вредности карактеристичан је за почетне фазе развоја берзанског пословања.

Искуства развијених тржишних привреда показују да је развој финансијског тржишта постепен процес. Његов даљи убрзани развој условљен је економским развојем земље и јачањем правне сигурности инвеститора. Испуњењем ових услова временом долази до ширења круга инвеститора, повећања броја финансијских инструмената којима се тргује, повећања понуде и тражње, подизања ефикасности берзанског пословања, као и до већег укључивања у међународне финансијске токове.

Почетак развоја финансијског тржишта, по правилу, карактерише промет краткорочних финансијских инструмената. Иза тога обично следи постепено увођење у промет обвезница, и то прво краткорочних па дугорочних, најпре државних па корпорацијских. Тек након тога долази до повећања промета акција, да би

се у фази развијеног финансијског тржишта повећала и трговина финансијским дериватима (опцијама, фјучерсима).

Општи услови привређивања са високим степеном ризика дестимулативно утичу на инвестирање у дугорочне хартије од вредности. Потенцијални инвеститори могу бити заинтересовани за улагање у дугорочне финансијске инструменте само уколико они доноси реалан принос у виду дивиденде, камате или у виду капиталне добити. У условима високе привредне нестабилности и инфлације овакве могућности су минималне. У постојећем амбијенту мало је вероватно да власници акција могу да присвоје дивиденду бар једнаку приносу на алтернативне облике финансијских улагања. Само уколико одређени привредни субјект низ година исказује високу стопу добити и у могућности је да исплаћује дивиденде, потенцијални инвеститори ће имати поверење и биће спремни да купе његове акције.

Улагање финансијске штедње у куповину акција претпоставља да су дивиденде веће од камата на сигуран пласман код банака, односно да у случају неисплаћених дивиденди капитал улагача расте брже од инфлације и реалне камате.

Тренутно на Београдској берзи преовлађују дужничке хартије од вредности, односно кредитни инструменти, као што су: обвезнице НБЈ, благајнички записи банака, комерцијални записи, сертификат о депозиту, комерцијални записи Дирекције за робне резерве. Њихово учешће у промету на Берзи у периоду од јануара до октобра 1997. године процентуално је износило: обвезнице НБЈ 37%, комерцијални записи 34%, обвезнице СРЈ 15%, обвезнице Дирекције за робне резерве РС 6%, акције 4%, благајнички и комерцијални записи са робним покрићем са по 2%.

Са аспекта учесника на финансијском тржишту, примећена је мала заинтересованост банака за учешће у берзанским трансакцијама, а приметна је и релативна незаинтересованост брокерских и дилерских кућа за куповину и продају берзанских хартија. Претходни показатељи указују да су акције као власничке хартије од вредности минимално заступљене на Берзи. Охрабрује, међутим, чињеница да је дошло до наглог бума акција котираних на Берзи у фебруару месецу 1997. године, што се може објаснити као последица стриктне рестриктивне политике НБЈ, због чега су корпорације покушале да дођу до додатног капитала уз помоћ акција. Наиме, у фебруару 1997. године акције су биле заступљене са 22% од укупног обима трансакција.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Подаци преузети из Билтена Београдске берзе, март 1997. године, Београдска берза а.д.

Скромно пословање секундарног тржишта дугорочних хартија од вредности било је праћено активнијим емисионим тржиштем.<sup>5</sup>

## ОСНОВНИ ПРАВЦИ ПРОМЕНА

Тржиште дугорочних хартија од вредности, које чини основу берзанског пословања, код нас још увек није довољно развијено. Основне услове за ефикаснији и бржи развој берзанског пословања можемо поделити у три групе. Прва је везана за стварање политичке и економске стабилности, друга за стварање потребних институција и повољне финансијске климе и трећа се односи на прилагођавање нашег финансијског система стандардима Европске заједнице.

**Политичка и економска стабилност.** Без спољне и унутрашње стабилности, односно отклањања дубоких привредних поремећаја и нормализације политичких прилика у земљи, немогуће је предузимати озбиљне дугорочне активности, могућа је само њихова припрема. За развој берзанског пословања нужно је постојање стабилних економских и политичких услова за инвестирање. Стабилизација привреде подразумева, пре свега, обарање високе инфлације. У условима сталног повећања цена, које ремети читаво пословање у привреди, ни хартије од вредности ни њихово тржиште не могу успешно функционисати. Исто тако, треба доследно спроводити реално позитивне каматне стопе, као и убрзано елиминисање друштвене својине.<sup>6</sup> Посебан напор Југославија треба да учини у правцу заузимања изгубљених позиција на светском финансијском тржишту.

**Стварање нових институција и финансијска клима.** Развој берзанског пословања намеће потребу развијања различитих институција неопходних за емитовање и промет хартија од вредности, које би пружале квалитетне услуге.

Треба обезбедити довољан број финансијских инструмената са којима се може трговати. Потребно је емитовати квалитетне преносиве хартије од вредности, са различитим роковима и усло-

<sup>5</sup> *Детаљније о овоме видети, Стојан Дабић, Систем регулисања односа на тржишту хартија од вредности, Берза, посебно издање, Београд, септембар 1993. године, стр. 78.*

<sup>6</sup> *О утицају инфлације и каматне стопе на инвестиције у хартије од вредности видети, David Blake, Financial Market Analysis, Mc Graw-Hill Book Company, London, 1990. год., стр. 44-53.*

вима, које су у стању да задовоље различите потребе за средствима и различите интересе у вези сигурности, степена ликвидности и приноса.

Ативна улога државе и централне банке на тржишту капитала треба да буде остварена путем пласмана њихових хартија од вредности. Један од начина финансирања буџета треба да се остварује преко емисије и продаје финансијских инструмената на берзи. Централна банка са једне стране регулише активност новчаног тржишта, а са друге стране у контакту са банкама и специјализованим посредницима може да утиче на сигурност тржишта и ликвидност финансијских инструмената са којима се тргује. Централна банка својом активном улогом на берзи може да регулише новчану масу и тиме спречи могући монетарни удар.

Развој берзанског пословања условљен је и активношћу Комисије за хартије од вредности, која регулише пословање са дугорочним ефектима, врши њихову регистрацију, даје сагласност за рад брокерских фирми и слично. Њен рад треба да омогући заштиту потенцијалних инвеститора у хартије од вредности чиме се ствара и сигурност берзанске трговине.

Влада својом пореском политиком треба да створи позитивну климу која ће мотивисати потенцијалне улагаче да инвестирају у хартије од вредности. Пореска политика треба да стимулише и штедњу свих сектора привреде.

Треба развијати професионалне и независне институције које дају оцену о економском бонитету учесника на берзи, пре свега, о тржишној позицији и кредитној способности издавалаца берзанских хартија, у циљу заштите инвеститора. Томе треба додати и неопходност објављивања ажурних и поузданих информација на основу којих се доносе одлуке о инвестирању у поједине хартије од вредности.

Неопходно је обезбедити и одређени степен финансијске дисциплине и строгу селекцију учесника на берзи, што представља значајно обележје сваке тржишне привреде и правне државе. Правни режим треба ефикасно да регулише емитовање и промет хартија од вредности у циљу заштите инвеститора.

У условима недостатка домаћег капитала, треба створити стимулативне услове за неометан прилив иностраног капитала. С тим у вези, треба обезбедити и стабилност националне валуте.

Неопходна је економско-финансијска санација банака и предузећа, по цену ликвидације, припајања и продаје имовине, као и консолидација обавеза државе, банака и Народне банке у односу на девизну штедњу.



Прилагођавање стандардима Европске заједнице. Ефикасност нашег берзанског пословања условљена је и прилагођавањем нашег финансијског система финансијским променама на европском и ширем међународном простору. Неопходно је преузимање активности на подручју прилагођавања организације, механизма и метода банкарског пословања стандардима које је увела Европска заједница стварајући јединствено европско тржиште. Најмање што је потребно да се уради јесте израда програма усклађивања прописима, техничким нормама и стандардима европског финансијског простора. Европа је прихватила начело реципрочног националног третмана, и то је основни разлог због чега наша институционална решења, наше стандарде у погледу оцене и контроле солвентности, као и друга слична питања, ваља прилагодити европским захтевима, без чега су нам врата Европе дефинитивно затворена.

### *РЕШАВАЊЕ АКТУЕЛНИХ ЕКОНОМСКИХ ПРОБЛЕМА ПОСРЕДСТВОМ БЕРЗЕ*

Поред указивања на основне правце промена који треба да допринесу развоју берзанског пословања, наши економски стручњаци из ове области нуде и конкретна решења појединих проблема од којих зависи даља афирмација берзанског пословања.

Професор Милутин Ћировић износи неколико могућности за снажан и брз развој тржишта капитала у нашој земљи. Он сматра да у конкретним југословенским условима постоје могућности да се, на бази значајних институционалних реформи, активира стратегија брзог развоја берзе. Ова стратегија убрзаног развоја не значи одбацивање базичних предуслова за развој берзанског пословања, као што су: довољан степен валутне стабилности, процес економског развоја, постојање правне државе, реално позитивна каматна стопа и слично. Сви ови генерални услови, међутим, не морају да буду заступљени у максималној мери.

Говорећи о могућностима брзог развоја тржишта капитала и берзанског пословања у нашим условима, Милутин Ћировић предлаже следеће две институционалне реформе. Прва реформа се односи на стару девизну штедњу, која је код домаћих банака блокирана више година. Друга реформа се односи на систем пензионог осигурања у смислу његовог превођења на савремене принципе финансирања. По мишљењу аутора, ове две реформе би допринеле покретању процеса реструктурирања банака и привре-

де, при чему би дошло до значајног ослоња на механизме тржишта капитала.

*Реформа старе девизне штедње* грађана код банака разрађена је у економском програму Економског савета Савезне владе из јула 1993. године. У том документу предвиђени су разни поступци за активирање и трансформацију до сада практично блокиране девизне штедње грађана. Један од најзначајнијих поступака је да се девизна штедња конвертује у девизне обвезнице државе и одговарајућих банака. При томе би се ове обвезнице пре почетка њиховог сервисирања, као и у току његовог трајања, могле продавати и куповати на берзи по слободно формираним ценама. Исто тако, предвиђена је и могућност да грађани могу расположиве девизне обвезнице да ковертују у акције банака, предузећа или новоформираних инвестиционих фондова. На овај начин створили би се нови инструменти финансирања који се слободно могу преносити између заинтересованих трансактора. Претварање девизне штедње у акционарски капитал компанија и банака могао би да има значајне ефекте на развој берзанског пословања. Нажалост ова идејна решења још увек нису практично примењена.

Следећи фактор развоја тржишта капитала Ђировић види у креирању *новог типа пензионих фондова*. Он указује на потребу превазилажења буџетског модела централизованог пензионог фонда, који се финансира из текућих уплата на бази зарада активног становништва уз настојање да се текући расходи фонда држе у равнотежи са приходима. Савремени пензионих фондови треба да имају покриће у хартијама од вредности компанија и државе, како би и приноси од тих хартија били компонента у формирању финансијских потенцијала за исплату пензија. Овим променама би се створили услови да висина пензија буде не само ревалоризована у складу са висином инфлације него и у складу са повећањем реалних зарада запослених у привреди.<sup>7</sup>

Развоје Београдске берзе условљен је, дакле, и решавањем питања *институционалних инвеститора*. Развој институционалних инвеститора значајан је и за потенцијалне улагаче у хартије од вредности и за њихове емитенте. Њиховим формирањем омогућило би се појединцима да избор инвестиционих одлука препусте стручњацима који раде у оваквим институцијама. Функције институционалних инвеститора у развијеним економијама врше осигуравајућа друштва, пензионих и инвестиционих фондови.

---

<sup>7</sup> Видети детаљније о овоме, Милутин Ђировић, *Пројектовање развоја тржишта капитала, Берза, посебно издање, септембар 1993. год., стр. 9.*

Осигуравајући заводи постоје у нашем финансијском систему а у наредном периоду би требало да промене структуру пласмана својих резерви. Знатан део тих средстава треба да буде пласиран у хартије од вредности које би се пласирале на берзи.

У неким земљама пензиони фондови представљају највеће институционалне инвеститоре. О потреби промене пословне политике пензионих фондова већ је било речи. Додајмо само, да би пензиони фондови убуће требало да се баве менаџментом портфеља, односно да управљају инвестицијама у хартије од вредности. Приходи по овом основу били би коришћени за исплату пензија осигураницима. Сваки осигураник би имао свој рачун на коме се кумулирају његова уплаћена средства али и приход од хартија у које су средства инвестирана.

Трећи тип институционалних инвеститора јавља се у форми инвестиционих фондова које емитују сопствене хартије од вредности, а исто тако имају пласмане у изабране берзанске хартије других компанија или државе. Инвестициони фондови су посебно интересантни за мале инвеститоре који желе да изврше дисперзију ризика на тај начин што инвестирају у велики број различитих хартија. Они сами не поседују довољно средстава ни знања да сами формирају такав портфељ хартија од вредности. Професионални инвеститори који раде у инвестиционим фондовима, средства која су им поверили улагачи, инвестирају у различите хартије са намером постизања оптималног циља инвестирања.<sup>8</sup>

Успех берзанског пословања зависи и од постојања *рејтинг организација* чије се пословање заснива на изради квалитативних и квантитативних анализа компанија које емитују хартије од вредности. Највећи корисници њихових услуга су брокерске и дилерске куће и инвестиционе организације, које на основу тих информација пружају саветодавне услуге својим клијентима. Рад ових организација од посебног је значаја у нашим условима, имајући у виду недовољну снабдевеност тржишта овим информацијама. Овакви подаци служили би инвеститорима као помоћ приликом доношења инвестиционих одлука.<sup>9</sup>

Стручњаци на Београдској берзи сматрају да посебне напоре треба учинити ка увећању *тржишног материјала* који би се на Берзи пласирао. На овом тржишту треба да буду заступљење све

<sup>8</sup> *Шпире о значају институционалних инвеститора видет, Bernard J. Foley, Тржишта капитала, Мате, Загреб, 1993. год., стр. 177-200.*

<sup>9</sup> *Видети, Б. Ђосић, Б. Јоргић, Улога берзе на финансијском тржишту, Пословна политика, април 1993. год., стр. 31.*

врсте хартија од вредности, њихови деривати, новац, девизе и злато. Оваква концентрација наведених пласмана јавља се и на другом берзана у свету. Захваљујући ликвидном секундарном тржишту хартија од вредности, власници хартија могу да дугорочно уложени капитал претворе у новчана средства продајом својих хартија, чиме се повећава понуда на тржишту новца. Да ли ће капитал претварати у новац или ликвидни новац у капитал, зависи од прихода који се остварују на основу дугорочно инвестираног капитала у односу на висину каматне стопе на тржишту новца. Исти принцип међузависности важи и на девизном тржишту као и на тржишту злата.

Неки економисти стимулисање улагања у акције виде у следећем решењу. Собзиром да је нелогично очекивати да се на почетку развоја берзанског пословања, чак и у стабилним условима привређивања, велики број фирми определи за емитовање акција које ће се котирати на берзи, неопходно је развијање тзв. *ОТЦ тржишта* (*over-the-counter market*). Реч је о трећем тржишту за акције које се не котирају на берзи. Тиме би се обезбедило тржиште за мала и средња предузећа и фирме које су се упустиле у високо ризичне послове а немају приступ берзи. Повећање учесника на берзи је могуће очекивати уколико се велики број предузећа претходно појави на ОТЦ тржишту. Субјекти који се појављују на овом тржишту морају задовољити одређене критеријуме који су далеко блажи од критеријума за појаву на берзи.<sup>10</sup> Код нас ово тржиште још увек није развијено.

Употреба хартија од вредности као инструмената финансирања је уско повезана са токовима креирања и повлачења новца. Постоји дуга традиција широког ангажовања централних банака у свету у пословима куповине и продаје хартија од вредности, не само краткорочних већ и дугорочних. Понате као *операције на отвореном тржишту*, трансакције централних банака представљају значајан инструмент регулисања количине новца у оптицају, као и каматних стопа, а у неким развијеним привредама и основни инструмент монетарне политике.

У складу са овим искуством, паралелно са новим мерама које треба да допринесу ширем коришћењу хартија од вредности, Народна банка Југославије треба да припреми програм свог укључивања у процес шире употребе хартија од вредности. У том циљу већ су учињени одређени напори али још увек многе предности употребе финансијских инструмената нису искоришћене.

---

<sup>10</sup> Видети, Борђе Букић, *Компаративна анализа функционисања тржишта акција, Берза, бр. 5, април 1992. год., стр. 25.*

Предности употребе берзанских хартија су посебно значајне за финансирање дефицита буџета федерације. Држава треба да користи могућност прибављања недостајућих средстава за финансирање буџетских расхода задуживањем на берзи капитала путем емисије обвезница.

### *ПРЕДНОСТИ БЕРЗАНСКОГ ПОСЛОВАЊА*

Омогућавање даљег развоја берзанског пословања код нас, уз доследно поштовање тржишних правила пословања, може пружити одређене користи сваком учеснику у пословању са хартијама од вредности.

**Привреди** се кроз емисију и пласман хартија од вредности отварају нове могућности за прикупљање средстава потребних за инвестициону активност. Привредни субјекти, као емитенти хартија од вредности, путем обичних акција прибављају потребна средства, чија цена није унапред утврђена већ се формира у зависности од степена успешности пословања предузећа које је емитовало акције. Када је реч о обвезницама и повлашћеним акцијама, прикупљање средстава је по правилу могуће вршити по нижој цени од оне за прикупљена средства по основу банкарских кредита. Берза акција је својеврсно тржиште за контролу пословања предузећа, преко кога се оцењује њихова ефикасност. Функционисање овог тржишта утиче на повећање опште привредне ефикасности и води ка елиминисању неефикасних привредних субјеката из тржишне утакмице.

**Банке** приликом финансирања инвестиционих пројеката преузимају ризик пласмана, а остварују зараду на основу разлике између активне и пасивне каматне стопе. Развијено берзанско пословање омогућава банкама да преко својих служби помогну предузећима приликом емитовања хартија од вредности и тако им омогуће да прикупе инвестициони капитал од мноштва малих улагача. Оваквом активношћу банке не преузимају никакав значајан ризик, а остварују приход кроз наплату провизије за организовање и спровођење нове емисије хартија од вредности. Такође, кроз инвестирање у портфељ хартија од вредности могу да диверзификују ризик пласирања свог капитала.

**Грађани** који поседују вишак средстава појављују се као потенцијални инвеститори у хартије од вредности. Берза им омогућава да усмеравају своја средства у поједина предузећа и програме, очекујући већу зараду од оне коју би остварили кроз камату на

средства уложена код банака, али истовремено преузимају и ризик за своје инвестиционе одлуке. Инвеститори могу врло лако да промене своју инвестициону одлуку, која је везана за куповину одређене берзанске хартије, једноставном продајом конкретне хартије од вредности и куповином нове. На тај начин, посредвом берзе, инвеститори остварују сељење свог капитала ка оним инвестиционим пројектима који су тренутно профитабилнији.

Друштво свој интерес у развоју берзанског пословања види у томе што се кроз пласман хартија од вредности врши дисперзија ризика на велики број релативно малих инвеститора. На тај начин олакшава се покретљивост капитала и његово усмеравање ка профитабилним програмима, са тенденцијом увећавања и поновног инвестирања. Овакво пословање омогућава отварање нових радних места и повећање животног стандарда.<sup>11</sup>

У југословенској привреди предности берзанског пословања још увек нису искоришћене. Коришћење таквих могућности условљено је спремношћу да се уведу сви неходни елементи тржишне привреде. Оно што охрабрује је чињеница да се све више излаз из тренутних економских проблема тражи ослонцем на тржиште капитала.

---

<sup>11</sup> *О значају берзанског пословања видети, Howard Griffiths, Financial Investments, Mc Graw-Hill Book Company, London, 1990. год., стр. 1-14.*

## BELGRADE STOCK EXCHANGE POSITION AND PERSPECTIVE IN THE YUGOSLAV FINANCIAL SYSTEM

The spheres of financial market, capital market and stock-exchange transactions has been more and more occupying the Yugoslav professional public. The foundations for the development of stock-exchange transactions in our country were laid by the economic and fiscal reform that started at the end of 1988 and by the enactment of the Law on Money Market and Capital Market in 1989. Unfortunately, all the necessary preconditions have not yet been provided for the efficient operation of the Belgrade stock exchange.

The current position and development of the Belgrade stock exchange are globally discussed in this paper, with a particular attention given to the changes that might stimulate stock-exchange business. The modest results existing in the stock-exchange operations may be explained by the state of a deep economic crisis aggravated even more by the latest political events, as well as by the international status of Yugoslavia.

The capital market development is imposed as an indispensable condition for the recovery of unstable Yugoslav economy. The future economic development is conditioned by the readiness to introduce other elements of market economy activities. The long stocks-and-bonds market, which makes the basis of stock-exchange transactions, is not yet sufficiently developed in our country. Mainly short-dated financial instruments are in demand at our stock exchange.

Due to the deficiencies expressed during the stock exchange operations so far, we suggest some basic directions of changes aimed at their overcoming, which are related to the creation of economic stability and introduction of new institutions for the emission and circulation of stocks and bonds. Although the Belgrade stock-exchange transactions are really modest, the encouraging fact is that a way out of numerous economic problems has lately been sought by relying on the capital market.

Key words: stock exchange, stock-exchange transactions, financial market, stocks and bonds.

Мр Ирена Пејух<sup>1</sup>

## ПОЛИТИЧКА ОДГОВОРНОСТ ПРЕДСЕДНИКА РЕПУБЛИКЕ

### Апстракт

Конципирање и дефинисање извршне власти, регулисање њене организације и односа према другим носiocима врховне власти у центру је пажње уставноправне теорије, али и практично у изради највишег правног и политичког акта државе. Још увек су та питања последица потенцијалног страха од јаке извршне власти, као и од опасности деформација система услед персонализације и прерастања у неограњичену, личну и арбитрерну владавину. Положај председника републике, као носioca извршне власти у бифедално или моноцефално организованој егзекутиви, може се посматрати са више аспеката. Један од нарочито важних, у уставноправном и политичком смислу, је аспект политичке одговорности као облика правне одговорности. С обзиром да се она непосредно одражава на дужину трајања, односно привремени прекид председничког мандата, то ће на овом месту бити речи о правно-политичкој одговорности председника у различитим облицима организације власти. Међутим, проблем политичке одговорности шефа републике не може се посматрати ни изоловано од других ванправних форми политичког утицаја на функцију шефа државе. Они су присутни у свим модерним политичким системима и неизбежно се одражавају на уставноправну шему организације власти. С обзиром на кратко парламентарно искуство Републике Србије и специфична уставна решења, намеће се потреба како упоредног компарирања нормативних решења тако и разматрања темељних идеја грађанске теорије о подели власти, односно о положају шефа државе у парламентарном систему власти са аспекта његове политичке одговорности.

**Кључне речи:** председник републике (шеф државе), одговорности (политичка).

---

<sup>1</sup> асистент Правног факултета у Нишу



"Ни једном се грађанину не сме допустити да своју моћ развије преко потребне мере."<sup>2</sup> Одговорност председника републике, као носиоца једне од највиших државних функција заузима посебно место у функционисању правног и политичког система. Претпоставке за утврђивање и изрицање санкције правне одговорности шефа државе зато су регулисане уставним нормама.<sup>3</sup>

Два су основна елемента неопходна за одређивање појма правне одговорности: прво, форма нормативног регулисања и друго, предвиђена правна санкција.<sup>4</sup> Политичка и кривична одговорност шефа државе су облици правне одговорности, који се директно одражавају на дужину вршења њему поверених овлашћења, док се остали облици правне одговорности, грађанска и дисциплинска, не изазивају последице непосредно у погледу дужине трајања председничког мандата.

Правна одговорност може бити заснована на повреди правних прописа или на повреди моралних обавеза. Кривична одговорност произилази из противправних радњи и аката, док политичка одговорност има за основ повреду моралних обавеза, које се заснивају на односу поверења и смеђу два државна органа.<sup>5</sup>

...

Политичка одговорност шефа државе је облик правне одговорности уколико је она нормативно, по правилу уставним актом, регулисана и за њу предвиђена правна санкција. У случају да изостану ова два неопходна услова, политичка одговорност може постојати, али у форми ванправне одговорности.

Основ политичке одговорности председника републике чини оцена целисходности његових радњи и аката, односно политичка процена њихове сагласности са ставом, мишљењем или схватањем оног органа који је по уставу надлежан да врши такву контролу. Дакле, ради се о дискреционој оцени надлежног органа и у томе нема никакве разлике између правне и ванправне политичке одговорности. Разлика између њих испољава се на плану формалноправних услова у погледу надлежности, поступка и санкције.

---

<sup>2</sup> Аристотел, *Политика*, Београд, 1983. стр.

<sup>3</sup> Макијавели је сматрао да стабилна држава почива на уређењу у коме постоји могућност за "лаку оптужбу оних за које се држи да су се ма уколико огрешили о јавни интерес". (Владалац, Београд, 1978)

<sup>4</sup> М.Јовичић, *Одговорност носилаца јавних функција (упоредноправна студија)*, Београд, 1968. стр.5-6.

<sup>5</sup> *Ibidem*

Орган надлежан за утврђивање правнополитичке одговорности је исти онај орган који шефа државе и бира.

Поступак за изрицање неповерења шефу државе не регулише се до детаља. Предмет правног нормирања су само начелне одредбе о појединим фазама: иницијатива, покретање поступка и форма одлучивања. Најсложенија и најдужа фаза, одлучивање о целисходности рада, није предмет детаљног правног нормирања, јер је у овој фази дискрециона оцена надлежног органа одлучујућа.

Правна санкција политичке одговорности је опозив. Негативна оцена надлежног органа о целисходности рада шефа државе значи раскидање односа поверења између два органа, који их је раније повезивао.<sup>6</sup>

Политичка одговорност је врло широка и флексибилна у односу на друге облике правне одговорности. Она се не може чврсто везати за одређену правну регулативу, као што је то случај са кривичном одговорношћу. Смисао њеног постојања произилази из уставних овлашћења шефа државе, којима он самостално располаже, уз претпоставке стручности и квалитета носиоца овако високе државне функције.

Политичка одговорност председника републике у форми правне одговорности ретко је примењена у системима са организационом шемом поделе власти. Мотиви за установљавање политички неодговорног шефа државе у парламентарној и председничкој републици се донекле разликују, али је циљ исти: створити стабилну егзекутиву у целокупној државној организацији, а нарочито у односу према легислативи. У моноцефалној егзекутиви то се постиже у већој мери него у бицефалној, јер политички неодговоран шеф извршне власти у парламентарној републици треба да успостави равнотежу и стабилност у извршној власти насупротив лавовој и нестабилној влади.<sup>7</sup>

Међутим, шеф државе није апсолутно и у сваком погледу лишен одговорности за политичке последице предузетих мера и донетих аката. Осуда јавног мњења може бити врло снажна и утицајна мера у циљу остваривања политичке контроле над радом председника републике. Још јаче одражава се, у том смислу, при-

---

<sup>6</sup> *Ibidem*

<sup>7</sup> "Најбољи управљачи су увек они, којима је велика власт поверена на начин да осете да ће поуздано бити почаствовани и награђени за правичну и патриотску употребу те власти, и да знају да их ништа неће заклонити од пуне казне за сваку злоупотребу власти коју би учинили." (В. Вилсон, *Влада Сједињених Америчких Држава*, Београд, 1930. стр. 250)

тисак политичких странака, а нарочито оне која је председника подржала у изборима или га подржава у току трајања мандата. Ипак, непосредна веза између ових облика ванправне политичке одговорности и последица правнополитичке одговорности не мора да буде успостављена. Упркос незадовољству јавности или политичких партија шеф државе остаје и даље на свом положају. Притисак може довести до оставке или, што је вероватније, до знатне измене у политичком курсу, односно начину вршења председничких овлашћења.

С обзиром на примењени принцип изборности у републикама, чак и кад уставом политичка одговорност председника није установљена, могло би се говорити о непотпуној политичкој одговорности шефа државе, сматра Сл. Јовановић. Потпуној политичкој одговорности подлежу они носиоци државних функција, који због својих грешака могу бити одмах уклоњени са положаја. Политички неодговоран председник, међутим, не може се правно приморати да напусти своју функцију пре истека службеног мандата. Једина индиректна санкција његове непотпуне политичке одговорности може бити изостанак поверења приликом поновног избора, било од стране парламента било од стране бирача.<sup>8</sup>

Проблем политичке одговорности има своје специфичности зависно од примењене шеме организационог принципа поделе власти.

#### *а) Председнички систем*

Принцип политичке неодговорности шефа државе својствен је подели власти, која је најдоследније спроведена у варијанти председничке владе. Равноправност и независност носилаца законодавне и извршне власти били би битно нарушени уколико би егзекутива политички одговарала пред легислативом.<sup>9</sup> Компактност егзекутиве у председничкој, за разлику од парламентарне владе, дозвољава да се организациони односи одрже у равни међусобног немешања.

Осим разлога импедентних принципу поделе власти, један од основа политичке неодговорности шефа председничке репуб-

---

<sup>8</sup> *Одбијање бирача да поново изабере актуелног председника представља израз својеврсне ванправне политичке одговорности шефа државе. (Упор. Сл. Јовановић, О држави, Београд, 1922. стр. 357; М. Јовичић, op. cit. стр. 11-13)*

<sup>9</sup> *Ibidem*

лике представља и сам начин његовог избора. На непосредним изборима он добија својство народног репрезента, па политички може одговарати само грађанима, а не неком другом државном органу макар он био исто тако изабран непосредним путем.

Одговорност америчког председника пред народом састоји се у општем одобравању или неодобравању његових поступака. "Наклоност народа", каже Џ. Брајс, или јавно мњење, како бисмо то ми данас назвали, је оно што шеф државе жели да придобије не само за своју странку већ и за себе лично.<sup>10</sup>

На темељу Устава, дакле, амерички председник као изабраник народа је потпуно политички неодговоран. На први поглед, то би могла бити велика опасност за демократски поредак. Али аутори Устава су на основу старе Монтескјеове формуле "да једна власт зауставља другу" изградили богату технику за одвајање власти на принципу "кочнице и равнотеже" ("checks and balances") и тако онемогућили политичку арбитражност шефа државе.<sup>11</sup>

Такође, нека ограничења везана за партијску ситуацију указују на његову индиректну, односно ванправну политичку одговорност. Шеф државе ступа на дужност и на њој остаје потпомогнут финансијски, економски и политички од своје партије. Зато су поступци председника, радње и мере које предузима, везани ставовима његове партије, која задржава право да даје оцену целисходности његовог рада. Партија у опозицији према партији на власти стоји у стању сталне приправности и спремности на узбуну или јавну цензуру акција, које предузимају законодавни или извршни органи. Међутим, амерички бипартизам је врло специфичан и у његовим условима тешко је јединствено одредити појам опозиционе партије. Опозиција шефу државе може имати парламентарну већину или парламентарну мањину у Конгресу. Тако су могуће две хипотезе.<sup>12</sup>

---

<sup>10</sup> Џ. Брајс, *Савремене демократије (III)*, Београд, 1933. стр.268.

<sup>11</sup> *Тврдња Председника Вилсона како је "Председник слободан по праву и по савести, да буде велик колико то сам може", ипак је ограниченог домета. Неки од председника су на то упозоравали. Труман је једном рекао: "Целе дане седим овде настојећи да наговорим људе да учине оно за шта би требали бити доиста паметни да учине и без да их ја у то уверавам - на то се своди власт председника."* (С. Сокол - Б. Смердел, *Организација власти*, Загреб, 1988. стр. 91)

<sup>12</sup> *То није ситуација у двопартијском систему Велике Британије. Напме, појам опозиционе партије у Британији је јединствен, јер је она увек у мањини у Дому комуна, посматрано у односу према егзекутивни.* (P. M. Gaudemet, *Le pouvoir executif dans les pays occidentaux*, Paris, 1966. p. 80)

Прва је да председникова опозиција буде и мањинска странка у Конгресу и тада је она практично јединствена. Њен основни циљ је да освоји следеће изборе, парламентарне и председничке. Председник Државе, упркос томе што уз себе има парламентарну већину, није и не може постати апсолутни господар легислативе и егzekутиве. Опште обележје америчких партија је нехомогеност и недисциплина. Зато и у наведеним политичким околностима, шеф државе је често у прилици да више води рачуна о фракцији или "опозицији" у својој партији, него о противничкој партији.<sup>13</sup> Ван-правна политичка одговорност овде је очигледно врло јака и утицајна, с обзиром на однос председника према сопственој партији у вођењу политике и вршењу укупне функције извршне власти. С друге стране, председник на овај начин инвестира и у свој реизбор.

Ограничења су дакако већа када председникова опозиција има и парламентарну већину. Овакав однос снага у Америци често се среће, мада искуство показује да ту не леже узроци већих или битнијих померања у систему. Гипкост политичких партија и недисциплина њених чланова допуштају председнику да и у већинској парламентарној странци, њему опозицији, нађе посланике или сенаторе спремне на сарадњу.<sup>14</sup>

Коначно, принцип политичке неодговорности шефа председничке републике намеће потребу поређења са политичком неодговорношћу шефа уставне монархије. Две су основне разлике у темељу политичке неодговорности председника и монарха. Прва разлика је у трајању и дужини службеног мандата. Монарх на свој престо долази путем наслеђа и на њему остаје, по правилу, доживотно. Председник републике има ограничени мандат и ограничену могућност реизбора. Зато у председничкој републици народ може исказати своје незадовољство. Потребно је само да стрпљиво сачека протек редовног мандата и председнику ускрати поверење у новим изборима. Таква могућност у монархији не постоји.<sup>15</sup>

Друга карактеристика политичке неодговорности шефа председничке републике приближава положај председника поло-

---

<sup>13</sup> Тако је Председник Eisenhower сматрао да сенатор Mac Carthy, републиканац као и он, води политику супротну његовој, чак и опаснију од политике противничке Демократске странке. (Ibidem)

<sup>14</sup> Председникова ситуација у овом случају слична је ситуацији првог министра у земљама са системом парламентарне владе, које имају велики број политичких партија. Шеф владе мора да балансира да би одржао кохезију коалиције. Georges Vedel пореди, не без повода, ситуацију америчког председника и председника владе у Француској. (Ibidem)

<sup>15</sup> М. Ловичић, *op. cit.* стр. 20-21.

жају државног поглавара и његовог управног апарата у апсолутној монархији. Наиме, у уставној монархији увек постоји неко други ко ће уместо монарха одговарати за предузете политичке акције, а то су први и остали одговорни министри путем премапотписа монархових аката. У систему председничке владе није само председник политички неодговоран већ и целокупан апарат извршне власти, односно секретари који за свој рад одговарају искључиво шефу извршне власти.

### *б) Мешовити парламентарно-председнички систем*

Мешовити парламентарно-председнички систем одсупа од класичног парламентаризма и приближава се америчком президентијализму. Шеф државе је политички неодговоран, али зато бицефално организована егзекутива дозвољава да њен други елемент, влада, буде политички одговорна пред парламентом за разлику од председничке владе.

Политичка неодговорност председника републике је традиционални институт француског уставноправног система. У V Републици њен основ налази се у чл.68. Устава: "Председник не сноси одговорност за своје акте, предузете у испуњењу своје дужности, осим у случају велеиздаје." Председник се стара о поштовању Устава и својом арбитражном улогом треба да осигура нормално функционисање власти и континуитета државе, што значи да је он одговоран за Француску Републику. Овако значајна и висока политичка и уставноправна позиција шефа државе неспојива је са његовом потпуном политичком неодговорношћу.<sup>16</sup> Устав је зато предвидео обавезу премапотписа првог или осталих одговорних министара на акте председника Републике. Међутим, у шест уставом побројаних случајева председник одлуку доноси потпуно самостално, без премапотписа, тако да изостаје политичка одговорност егзекутиве у целини (чл. 19.).

У новој Републици јавила се теорија о фактичкој или индиректној одговорности председника пред Националном скупшти-

---

<sup>16</sup> *Председник је изабран општим гласањем и носилац је народног суверенитета на истим основама као и народни посланици. Зато он поседује јак легитимитет. У томе лежи његово најјаче средство отпора могућим притисцима парламентарне већине у правцу подношења оставке. Осим тога, он располаже и другим моћним средствима отпора, нарочито за слабљење "министарског притиска".*

ном.<sup>17</sup> Сматра се да Скупштина гласајући о поверењу Министарском савету изражава свој однос и према политичкој акцији самог шефа извршне власти.<sup>18</sup> Да би овде могло да буде речи о одговорности председника пред Парламентом, потребно је да неповерење изражено влади произведе непосредан утицај на политичку позицију шефа државе. Таквих примера у V Републици није било.<sup>19</sup>

Са друге стране, одговорност председника пред народом, иако Уставом није регулисана, фактички је постојала само у једном, почетном раздобљу нове Републике.

Идејни творац Устава и први Председник de Gaulle није инсистирао на нормативном уређењу политичке одговорности шефа државе. Међутим, у својим честим обраћањима народу, генерал је јасно истицао да себе сматра одговорним пред народом. Свој политички став доказао је употребом референдума из чл. 11. Устава у плебисцитарне сврхе.<sup>20</sup>

---

<sup>17</sup> Опширније М. Duverger, *Le système politique Français, Paris, 1985. pp 252-256*; М. А. Крутоголов, *Президент Французской Республики, Москва, 1980. с 129-134.*

<sup>18</sup> Представници ове теорије се позивају на искуства III Француске Републике. Примери изнуђивања оставке шефа државе од стране парламента, ипак, нису довољни да оправдају ову теорију, нарочито у новој Републици. Уосталом, председник III Републике је био изабраник парламента, па је зато и трпео већи притисак од њега. У исто време, он је био лишен средстава одбране, која су Уставом стављена на располагање председнику V Републике. (*ibidem*)

<sup>19</sup> Можда најбољи пример парламентарног гласања о неповерењу формално упућеног влади, а фактички усмереног Према Председнику Републике, даје гласање Резолуције о изражавању неповерења Влади G. Pompidoua 1962. године. Уосталом, сам текст Резолуције углавном је посвећен пропустима Председника de Gaullea: "...Устав, чији је аутор de Gaulle и који је он дао на одобрење народу, формално предвиђа у посебној глави, да предлог о његовој ревизији мора бити: 1) проглашен у оба дома Парламент; 2) одобрен референдумом у условима када парламентарна дебата објасни француском народу смисао референдума; да је одстрањивањем гласања у оба дома Председник нарушио Устав чији је он чувар; да је Председник на тај начин открио рупу, коју може некад искористити какав авантуриста са циљем да сруши Републику и упишти слободу, те да Председник не може деловати другачије него по предлогу владе ..." На крају је, ипак, Национална скупштина могла само, сходно чл.49. ст.2. Устава, изгласати неповерење влади G. Pompidoua. Закључак је недвосмислен: Парламент је срушио владу зато што је Председник прекршио Устав. (М. А. Крутоголов, *op. cit.* с 129-134)

<sup>20</sup> Ово овлашћење Председник de Gaulle је користио пет пута за време своје владавине. То су следећи референдуми: уставотворни референдум

У политичком говору Француске референдум је гласање једног предлога, који бирачи одобравају или одбацују, док је плебисцит гласање поверења једном лицу, које се ослобађа власти уколико од грађана не добије подршку. За време првог Председника референдум је сједињавао генерално оба обележја. Сваки раписани референдум садржавао је осим одлучивања о предложеном акту и непосредно изјашњавање грађана о поверењу Председнику и његовој политици.<sup>21</sup> Смисао плебисцита добија тако пежоративни карактер, који он нема у основи. Додуше, притисак којим се шеф државе служио применом овог мешовитог института није ништа већи ни гори од оног који предузима влада постављајући питање сопственог поверења пред парламентом.<sup>22</sup>

Први Председник је, доследан својој политици плебисцита, пошто су грађани пројекат одбили поднео оставку. Међутим, овај случај није постао прецедент. Наследници генерала нису везивали свој службени мандат за исход референдума или парламентарних избора. Наиме, довољно је да се председник лично не умеша у кампању за парламентарне изборе или референдум, па да онда напросто не везује исход гласања за своју политичку судбину.<sup>23</sup> Стога се можемо сложити са ставом А. Hauriouа и М. Duvergerа да правнополитичка одговорност председника Републике данас у Француској не постоји.<sup>24</sup>

---

*28.9.1958. г.; референдум о принципу самоодређења у Алжиру 8.1.1961. г.; референдум о прихватању Евианских споразума којима се признаје независност Алжира 8.4.1962. г.; референдум о увођењу непосредног избора за Председника Републике 28.10.1962. г.; референдум о реформи Сената и оснивању регија 27.4.1969. г. (С. Сокол, op. cit. стр. 411-412)*

<sup>21</sup> Октобра 1962. године de Gaulle је први пут исказао свој став о карактеру референдума: "Ако је одговор гласања "не" или је већина "за" слаба, осредња и неизвесна, мој задатак се завршава одмах и без оставке." (М. Duverger, op.cit. p 238)

<sup>22</sup> *Ibidem*

<sup>23</sup> Председник V.G.d'Estaigne сам је објавио да се неће повући уколико на парламентарним изборима 1978. године победу буде однела левица. Он је сматрао да и његови наследници морају имати исти став у сличној ситуацији. (*Ibidem*)

<sup>24</sup> Упор. А. Hauriou, op. cit. p 733; М. Duverger, op. cit. p 255.



### в) Систем парламентарне владе

Извршна власт у парламентарној републици се састоји од два државна органа, шефа државе и владе. Начин расподеле основних прерогатива и односи међу њима, као и према осталим носиоцима политичке власти различито су уставима регулисани.

#### *Политички неодговоран шеф државе*

Једно од основних обележја "чистог" парламентарног система јесте политичка неодговорност председника републике. Његов уставни положај приближава се положају монарха у парламентарној монархији, који располаже још само репрезентативним овлашћењима. Зато се и за шефа парламентарне републике каже да "председава, а не влада".<sup>25</sup> Влада води политику и одговара пред парламентом. Председник републике, лишен моћи политичког утицаја, своје акте доноси уз обавезан премапотпис чланова владе. На тај начин влада преузима политичку одговорност за егзекутиву у целини.

Два су основна разлога, наводи М. Јовичић, за изостанак политичке одговорности шефа парламентарне републике. Прво, непостојање самосталних, личних овлашћења председника, која би од њега начинила значајан фактор политичког одлучивања и политички одговорног функционера. Друго, потреба да један од два извршна органа буде стабилан, јер је влада под сталном контролом од стране парламента.<sup>26</sup> Политичка неодговорност председника омогућава да он на својој функцији остане чак и онда када влада одлази због неког политичког става са којим се и сам председник сложио. Континуираност његове функције осигурава стабилност егзекутиве, нарочито у вишепартијским системима где су промене влада честе.

Постоји, међутим, схватање да и у класичном ("чистом") парламентаризму постоји политичка одговорност шефа државе иако она уставом није изричито регулисана. Парламентарни механизам раздвајања и равнотеже, сматрао је М. Илић, намеће потребу политичког решавања сукоба између носилаца државне власти. Средство мирног и коначног решавања сукоба између законодавне и извршне власти је распуштање парламента. Уколико овлашћење на распуштање има председник републике у сукобу ће арби-

---

<sup>25</sup> М. Јовичић, *op. cit.* стр. 21-25.

<sup>26</sup> *Ibidem*

трирати народ. У случају да је народна воља супротна председниковој (да распусти парламент) њему преостаје да се повуче са функције. Тако је и он индиректно подвргнут политичкој одговорности пред грађанима.

Овај закључак се може проширити и на случај када се спроводе редовни парламентарни избори, у којима поново одлучује политичка воља грађана. Када наклоност председнику изостане требало би да "представник негдашње воље народне, председник, ишчезне испред представника садашње народне воље, парламента".<sup>27</sup> Али, и други елементи механизма парламентарне владе могу њега натерати на повлачење. На пример, уколико парламент одбија да образује владу коју је предложио председник и без које он не може да делује, шеф егzekутиве би требало да се повуче.

У сваком случају, мера његове политичке одговорности зависиће од обима и квалитета његове акције. Ако се задржи на пасивној улози шефа државе биће заштићен принципом неодговорности у потпуности, али ако жели моћ политичке акције његова одговорност је неизбежна иако она није изричито уставом прописана.<sup>28</sup>

Оваква размишљања, иако заснована на основним правним принципима функционисања система парламентарне владе, не воде до појма политичке одговорности председника републике као облика правне одговорности, већ базирају на неким формама ванправне политичке одговорности.

Немачки Устав пружа пример класичне парламентарне владе. Савезни председник подлеже одговорности због "најгрубљих повреда Основног закона или осталих уставних закона" (чл. 61). Реч је о кривичној, као облику правне одговорности, јер питање целисходности његових радњи и аката се уопште не може поставити, пошто Устав предвиђа да "наредбе и одлуке председника, ради њихове пуноважности, треба да буду премапотписане од Савезног канцелара или одговорног министра" (чл. 58). Својим пре-

---

<sup>27</sup> М. Илић, "Опозив председника републике. Поводом Милрановог случаја", Архив за правне и друштвене науке 5-6/1924 стр. 429.

<sup>28</sup> Тако је 1924. године у Француској Републици Председник А. Millerand одступио са ове високе државне функције под притиском левичарских снага у парламенту. Иако по Уставу политички неодговоран поднео је оставку, јер је парламентарна већина сматрала његове тежње за јачањем улоге председника Републике као опасне за онај престижни положај који је парламент успео да обезбеди у систему. (Упор. М. Duverger, *op. cit.* pp. 565-566.; М. Илић, *op. cit.* стр. 429. и д.)

мапотписом први и остали министри преузимају пуну политичку одговорност пред парламентом, тако да питање политичке одговорности шефа државе представничко тело не може расправљати.

Савезни председник тако и у немачком парламентарном систему представља стабилан елемент егzekутиве. Међутим, овај систем примењен у варијанти канцеларске владе, за разлику од осталих европских парламентарних система, има нешто мање нестабилан други елемент егzekутиве - владу. Начин изгласавања неповерења влади од стране парламента, познатији као "конструктивно неповерење", не може олако и брзоплето довести до пада и смене владе. Оно захтева јединство чина изгласавања неповерења и чина избора новог канцелара. Тиме је избегнуто "деструктивно" неповерење парламентарне већине, која тражи само обарање дотадашњег канцелара без да понуди предлог за његовог наследника.<sup>29</sup>

Будући да је преузела и управу и политичко вођство, влада је у потпуности одговорна пред парламентом, али због начина реализације парламентарног неповерења влади ради се о релативно стабилном парламентарном систему.

Осим Бонског устава, класичне примере политичке неодговорности шефа државе у систему парламентарне владе пружају примери III и IV Француске Републике, као и Италије по Уставу из 1948. године.

### *Политички одговоран шеф државе*

Постоје системи парламентарне владе који одступају од класичног или "чистог" његовог облика.<sup>30</sup> Могу се разликовати две групе режима. На једној страни су они који у основи имају класичан модел организације парламентарне егzekутиве, коригован уношењем политичке одговорности шефа државе. А на другој страни су системи који јачају улогу председника у парламентарној егzekутиви на рачун владе, али не уносе институт политичке одговорности шефа државе. О другом случају било је речи у претходном одељку на примеру политичке одговорности председника V Француске Републике.

У историји парламентарне републике постојали су примери увођења политичке одговорности шефа државе. Тако се овај

---

<sup>29</sup> T. Maunz, *Deutsches Staatsrecht, München-Berlin, 1959. S 285.*

<sup>30</sup> М. Јовчић их назива парламентарни системи *sui generis*. (op. cit. стр. 21. ид.)

институт среће у Уставу Португалије (1911), Вајмарском уставу (1919), Уставу Шпаније (1931), Уставу Аустрије (1929) и новом Уставу Републике Србије (1990).

Политичка одговорност председника указује на одређену његову зависност од парламента. Старији устави (Португала, Естоније, Летоније) су њега у политичком смислу потпуно везивали за представничко тело, док новији и данас важећи устави (Аустрије, Србије) практично политичку одговорност усмеравају према грађанима, јер се председник и бира непосредним путем.

Вајмарски устав је први модерни устав који успоставља специфичан модел парламентарне владе са шефом државе који је непосредни народни репрезент и у исто време политички одговоран грађанима. Његова политичка зависност од парламента само је делимична, с обзиром да овај може једино да предложи да се покрене поступак опозива председника Републике.<sup>31</sup> Процедура изгласавања неповерења шефу државе подвргнута је низу додатних услова, који отежавају или чак онемогућавају, као у случају одговорности владе, олако приступање овом поступку.

Устав Аустрије регулише опозив председника у чл. 60. ст. 6. Пре истека службеног мандата председник може бити опозван путем референдума. Иницијативу за покретање поступка даје Национално веће и то одлуком која је усвојена двотрећинском већином гласова на седници којој присуствује више од половине чланова Већа. На основу ове одлуке Савезни канцелар сазива Савезни парламент. У исто време, одлука служи и као основ за "замрзавање" председничке функције, односно актуелни председник се суспендује са функције до утврђивања резултата референдума. Скупштина је обавезна да по приспелој иницијативи распише референдум, на коме се грађани изјашњавају о смењивању председника. Уколико је већина од укупног броја палих гласова "за" опозив, председнику мандат престаје даном објављивања резултата референдума. У случају обрнутог резултата, наступају Уставом предвиђене правне последице: 1) Парламент се распушта и приступа се новим парламентарним изборима (чл. 29. ст. 1); 2) негативан исход у погледу опозива важи формалноправно као нови избор, односно реизбор Савезног председника, с тим да његов мандат не може трајати укупно више од 12 година.

Очигледно је да овако сложена процедура има за циљ да онемогући олако приступање опозиву шефа државе. Тако он и да-

---

<sup>31</sup> *Ј. Стефановић, Уставно право ФНРЈ и компаративно, Загреб, 1950. стр. 456-457.*

ље задржава статус стабилног елемента егзекутиве у парламентарној влади. Међутим, неспорно је и да сама могућност ствара одређену зависност председника од парламента или чак и владе, која може преко "своје" парламентарне већине утицати на покретање политичке одговорности председника и на тај начин парализовати сваку његову политичку акцију. У "чистом" парламентарном систему, као што смо видели, то није могуће. С обзиром да је овде реч о сукобу два државна органа, изабрана непосредно од стране грађана, крајњи арбитар може бити само народ.

Политичка одговорност шефа државе, ипак, у овом парламентарном систему није била довољан разлог да дође до значајнијег померања основа система парламентарне владе, као што је то случај са Француском V Републиком. Упркос томе што не уноси установу опозива, француски систем другим уставним нормама о избору и положају шефа државе помера читав механизам парламентарне владе у правцу председничке.

#### г) Скупштински систем

Организациона основа скупштинског типа извршне власти јесте јединство власти. Органи егзекутиве нису самостални, они су подређени скупштини, која њима преноси "вршење извесних функција и послова из круга своје надлежности".<sup>32</sup> Скупштина зато задржава право да их именује и смењује.

Устав Швајцарске, међутим, не познаје институт опозива, а у пракси швајцарског скупштинског система нису се јављали случајеви смењивања чланова Савета, као колегијалног извршног органа или председника Конфедерације, као инокосног органа извршне власти. председник Конфедерације и Савезни савет налазе се у подређеном положају, јер "у име и за Скупштину" врше одређене послове.<sup>33</sup> Извршни органи скупштине се увек покорављају њеној политичкој вољи, тако да се ни формално ни фактички не поставља питање њихове политичке одговорности. Додуше, Скупштини стоји на располагању једна могућност индиректне политичке санкције. По истеку редовног четворогодишњег мандата чланови Савета могу, из ових разлога, да не буду поново бирани. То се, начелно, може одразити и на положај председника Конфедерације, мада

---

<sup>32</sup> П. Николић, *Скупштински систем*, Београд, 1973. стр. 158.

<sup>33</sup> А. Favre, *Droit constitutionnel Suisse*, Editions Universitaires Fribourg Suisse, 1966. p

је његова улога у организационом смислу већ довољно ослабљена кратким једногодишњим мандатом и забраном узастопног избора.

### *Одговорност председника у Уставу Републике Србије*

Устав Републике Србије је систем организације власти уредио тако да су основне карактеристике традиционалне парламентарне владе задржане, али зато институција председника Републике одступа од обрасца шефа државе у парламентаризму. Уместо да "влада, а не управља", њему је дата могућност и да управља.

Политичка неодговорност шефа државе је принцип стар колико и парламентаризам и сасвим је примерен симболичној и промотивној улози шефа државе у овом систему. Полупредседнички систем у француској варијанти, на коју су се угледали писци новог српског Устава, такође изоставља политичку одговорност шефа државе. Његова одговорност за најтеже кривично дело - велеиздају садржи у себи и елементе политичког, али се она ипак реализује у прописаном кривичном поступку пред посебним судским органом, нарочито установљеним за ту прилику.

Председник Републике Србије подлеже правној одговорности коју бисмо могли назвати "мешовитом", јер се по елементима основа за позивање на одговорност ради о кривичној, а по процедури и начину утврђивања о политичкој одговорности.

Претходно би требало истаћи да је у Уставу потпуно неоправдано изостао институт министарског премапотписа, као елемента политичке одговорности у систему парламентарне владе. Ради се о традиционалном институту, који је битно утицао на развој и уобличавање парламентаризма у свету.<sup>34</sup> Министарски премапотпис је услов за пуноважно остваривање појединих овлашћења шефа државе. Правило је да сви председникови акти буду подвргнути овом потпису, а да изузеци буду изричито уставом побројани. Међутим, у Уставу Србије ни један акти председника није везан министарским премапотписом било председника Владе, било неког од одговорних чланова Владе.<sup>35</sup> Пошто тема овог рада није

---

<sup>34</sup> *Захтеви у том правцу истицани су и пре доношења српског Устава, односно у фази нацрта, као и после ступања Устава на снагу, када је норма о овом институту већ евидентно изостало. (Упор. М. Јовичић, "Устав кога се Србија неће стидети", Правни живот 7-8/90, стр. 1051; М. Јовичић, "Парламентарни систем насупротив редседничком и скупштинском систему", Архив за правне и друштвене науке 2/94 стр. 38.)*

<sup>35</sup> *Било је покушаја од стране неких аутора Устава да се наведена уставна ситуација оправда, али и тада само делимично. Наиме, В.Кутлешић гово-*

функционална анализа појединих председникових овлашћења, на основу упоредног прегледа можемо само констатовати да нема оправдања за изостајање овог института, који омогућава да се егзекутива са "моћним" шефом учини политички одговорном у већој мери.

У тежњи да се постигне равнотежа унутар саме функције председника Републике, Уставом је прописана одговорност шефа државе за "кршење Устава". Један од аутора Устава, В. Кутлешкић, сматра да је то основ политичке одговорности, јер се ту ради о "политичком деликту неодређене садржине".<sup>36</sup>

Предлог за покретање поступка опозива може поднети Народној скупштини најмање 30 посланика. По пријему предлог се доставља свим посланицима, а расправа о стављању предлога на дневни ред отвара се тек седам дана након тога. Уколико је питање уврштено у дневни ред приступиће се образовању посебног одбора, који би требало да размотри разлоге за покретање поступка наведене у образложењу предлога. Овај одбор подноси извештај Скупштини, која након спроведеног претреса доноси одлуку о покретању поступка опозива, двотрећинском већином укупног броја народних посланика. Коначно, о опозиву одлучују грађани, непосредним и тајним изјашњавањем. Председник је опозван ако се за то изјасни већина од укупног броја бирача у Републици (чл. 88. Устава).

Основ позивања на одговорност председника је "кршење Устава". Реч је о противправним радњама и актима, којима се директно нарушава уставом утемељени поредак. Искуство парламентарних земаља учи нас да је у том случају реч о кривичној одговорности шефа државе.<sup>37</sup> Међутим, "председник је одговоран грађанима Републике Србије" (чл. 88. Устава). Бирачко тело није компетентно да цени правну заснованост, односно правну ваљано-

---

*ри о резону или смислу изостајања овог института у неколико случајева председникових овлашћења ("најчешће критикованих"): суспензивни veto, у случају рата, ратне опасности, у ванредним приликама, као и у вези распуштања парламента. (В. Кутлешкић, "Уставни положај председника Републике Србије", Архив за правне и друштвене науке 2-3/91 стр. 303. и д.)*

<sup>36</sup> *Ibidem*

<sup>37</sup> Тако у чл. 90. Устава Италије председник може бити стављен под оптужбу у случају обарања Устава. Члан 61. Бонског устава каже да Савезни председник може бити крив за најгрубљу повреду Основног закона или неког другог савезног закона. Члан 142. Устава Аустрије, против Савезног председника покреће се кривични поступак због повреде савезног Устава.

ст председникових радњи и аката. Оно би могло једино да оцењује целисходност његовог рада. О кривичној одговорности шефа државе требало би да одлучује Уставни или неки други суд у прописаном кривичном поступку. Српски Устав је препустио представничком телу и грађанима да одлучују о разлозима правне одговорности, што упућује непобитно на основе политичке одговорности.

Грађани се у поступку опозива јављају у још једној улози - улози арбитра у политичком сукобу између два народна репрезента, јер су и парламент и шеф државе непосредни изабраници народа. Коначна одлука грађана повлачи санкцију било за једног или за другог учесника сукоба. Уколико резултат референдума покаже да су грађани против опозива, то би за председника Републике значило поновно изражавање поверења, односно поновни избор. У исто време, таква одлука је противна ставу парламента, који је својим претходним актом о покретању поступка опозива одлучио да разлози "за" опозив постоје, па зато има за последицу распуштање парламента. Супротно, ако би се грађани сложили са "парламентарном иницијативом" председнику би мандат престао. Решење политичког сукоба, дакле, налази се у изражавању поверења, односно неповерења једном од два државна органа непосредно изабрана од стране грађана.

Упркос уставном основу позивања председника на одговорност, остаје дилема: да ли се стварно желела политичка одговорност председника или је референдум о опозиву само "покриће" за широка уставна овлашћења председника Републике?<sup>38</sup> Нарочита већина бирачког тела потребна за одлуку о опозиву, као и правне и политичке последице које произилазе из исхода гласања, наводе на сумњу у намере уставотворца.

За опозив председника потребна је већина од укупног броја уписаних бирача у Републици, док је код избора била довољна само половина палих гласова. Техника спровођења избора и референдума показује да је апсолутну већину свих бирача, уписаних у бирачки списак, врло тешко остварити, јер је уосталом тешко обезбедити и законски минимум, односно кворум за одржавање избора или референдума. Овај проблем тако добија и политички значај.

С друге стране, ово питање се може фокусирати и са још једне тачке гледишта: правне природе председничког мандата. Ин-

---

<sup>38</sup> Видети П. Николић, "Парламентарни систем у Југославији и његова извитопереност" Архив за правне и друштвене науке 2/94, стр. 327-328.



ститут опозива би требало да омогући одређену сагласност ставова и аката између бирача и њихових представника. Из тог разлога председников мандат није "слободан". У српском Уставу, међутим, опозив председника не пружа довољне гаранције председниковим бирачима да могу њему изрећи санкцију престанка мандата у случају неслагања са његовом политичком акцијом. Уколико је он изабраник само једне четвртине бирача, они неће моћи да остваре ово своје право. То је препуштено остатку бирачког тела (3/4), које уопште није гласало или је било против изабраног шефа државе.

У сваком случају, претходна фаза у поступку, одлука парламента о расписивању референдума, је од посебног значаја за примену овог института, због различитих могућности политичког односа снага у самом представничком телу.

Коначно, могло би се закључити да је Уставом утемељена политичка одговорност председника Републике са примереном санкцијом, престанак службеног мандата. И док се о политичкој одговорности шефа државе може дискутовати у зависности од примењеног модела поделе власти, дотле у погледу кривичне одговорности места за дилему нема. Шеф државе у републици обавезно сноси личну правну одговорност за најтежа кривична дела о чему одлучује суд. Претходни закључак у нашем случају значио би негацију кривичне одговорности председника, јер је немогуће оба облика правне одговорности правнополитички сјединити у исти поступак.

## POLITICAL RESPONSIBILITY OF THE PRESIDENT OF THE REPUBLIC

The concept and definition of executive power, the regulation of its organization and relations toward other repositories of supreme power are in the focus of the theory of constitutional law. Moreover, they are present in the practice of elaboration of the highest legal and political document of a state. These problems are still present as a consequence of potential fear from an absolute executive power, as well as of the danger of system deformations caused by its personalization and turning into an unlimited, personal and arbitrary government. The status of a republic president as a repository of executive power in a bicephalic or monocephalic executive may be regarded from various aspects. One of particularly significant aspects, both constitution-wise and politically, is the political responsibility as a form of legal responsibility. Being that it is directly reflected on the duration, or on the early discontinuation of the presidential term of office, the legal and political responsibility of a president in different organizational forms of power is discussed in the paper. However, the problem of the political responsibility of a republic head may not be regarded as isolated from other non-legal forms of political influence on the function of a head of state. They are present in every modern political system and they inevitably impact the constitutional and legal scheme of the organization of authority. Taking into consideration relatively short parliamentary experience of the Republic of Serbia and certain specific constitutional solutions, a necessity has emerged for a comparative study of enactment, as well as for a discussion of fundamental ideas of the middle-class theory concerning the distribution of power, or the position of a head of state in a parliamentary system of power from the aspect of his political responsibility.

Key words: president of the republic (head of state), responsibility (political).

Мр Најаша Стојановић<sup>1</sup>

## ИСКЉУЧЕЊЕ ИЗ НАСЛЕЂА ПО НОВОМ ЗАКОНУ О НАСЛЕЂИВАЊУ РЕПУБЛИКЕ СРБИЈЕ

### Апстракт

Искључење из наслеђа (*exhereditatio nota causa*) је установа наследног права којом се потпуно или делимично одузима право на нужни део нужном наследнику, вољом завештаоца израженом на несумњив начин у тестаменту, из узрока одређених законом.

Анализа ове установе посматране кроз призму новог ЗНС показује да је законодавац Републике Србије у начелу остао доследан решењима садржаним у ЗНС из 1974. године, са извесним одступањима.

Прво одступање везује се за формулацију узрока искључења из наслеђа. Решење садржано у новом ЗНС одговара интересима нужних наследника, јер се сужава круг повреда законских дужности или моралних обавеза због којих они могу бити искључени из наслеђа. Такође, оно олакшава посао судији, јер је ограничен број повреда законских дужности или моралних обавеза које могу бити узрок искључења. Међутим, овакво решење не одговара интересима завештаоца, јер га онемогућава да искључи нужног наследника због повреде неких других законских дужности или моралних обавеза.

Друго одступање везује се за време у коме узрок искључења мора постојати. Сматрамо да решење садржано у новом ЗНС о постојању узрока искључења у време *delatio hereditatis* заслужује критику, јер дозвољава искључење "у празно", кажњавање које се темељи на узроку који ће можда настати, а можда и неће у време смрти оставиоца. Мишљења смо да такву произвољност и неодређеност у праву не треба дозвољавати и да је било непотребно мењати одредбу ЗНС из 1974. године о постојању узрока искључења из наслеђа у време састављања тестаментa.

**Кључне речи:** искључење из наслеђа, Нови ЗНС РС.

<sup>1</sup> асистент приправник Правног факултета у Нишу

## 1. Уводне напомене

Искључење из наслеђа (*exhereditio nota causa*) је потпуно или делимично одузимање права на нужни део нужном наследнику, вољом завештаоца израженом на несумњив начин у тестаменту, из узрока таксативно наведених у закону<sup>2</sup>.

Установа искључења из наслеђа је једна врста грађанске казне<sup>3</sup> која у нашем праву постоји паралелно са установама неспособност за наслеђивање (*incapacitas*) и недостојност за наслеђивање (*indignitas*) које, такође, имају казни карактер. Но, за разлику од неспособности за наслеђивање и недостојности за наслеђивање које наступају по сили закона чим се појави неки од разлога који води наследничкој неспособности односно наследничкој недостојности, до искључења из наслеђа долази само ако завешталац своју намеру о искључењу одређеног наследника изрази на несумњив начин у тестаменту. *incapacitas* и *indignitas* могу погодити све универзалне сукцесоре (законске, тестаменталне и нужне наследнике), а *exhereditio nota causa* се везује само за нужне наследнике. Наследнику неспособном да наслеђује или недостојном да наслеђује одузима се могућност стицања по наследно-правном основу, тако да он не може ништа као универзални правни следбеник одређеног оставиоца добити из заоставштине. Код искључења из наслеђа могуће је, зависно од изражене воље завештаоца, да искључени нужни

---

<sup>2</sup> Установа искључења из наслеђа има дугу правну историју. Писани трагови сведоче да су вавилонско право, античко грчко право и римско право познавали могућност искључења из наслеђа. Но, за разлику од искључења из наслеђа у вавилонском праву и античком грчком праву које је било, практично, последица примене неких других правних института (у вавилонском праву искључење из наслеђа је било последица искључења детета од стране оца из дечијег односа, у античком грчком праву искључење из наслеђа је било последица примене института *apokeryxis* и института одбацивања детета од стране оца одмах по његовом рођењу), у римском праву искључење из наслеђа се могло вршити само у форми тестаментна као правног посла *mortis causa*. О томе детаљније види: Хамурабијев законик (пар. 168. и пар. 169.). Према објављеном преводу С. Јасић, *Закони старог и средњег вијека*, Београд, 1968., стр. 41-42; И. Пухан, *Римско право*, Београд, 1969., стр. 384-385; А. Ромац, *Римско право*, Загреб, 1981., стр. 381-382; С. Аврамовић, *Еволуција слободе тестирања у античком грчком праву* (докторска дисертација), Београд, 1981., стр. 93., стр. 125. и стр. 185; Д. Стојчевић, *Римско приватно право*, Београд, 1983., стр. 320.

<sup>3</sup> Српским грађанским закоником из 1844. године је регулисана установа искључења из наслеђа (пар. 480.).

наследник не добије ништа из заоставштине или да добије само оно што тестватор одреди, а што је мање од вредности нужног дела.

Наше савремено наследноправно уређење познаје, поред искључења из наслеђа, још један облик разбаштињења нужних наследника, лишење права на нужни део (*exheredatio bona mente*). У основи ових наследно-правних института лежи воља завештаоца која мора бити изражена на несумњив начин у тестаменту. Дакле, искључиво од завештаоца зависи да ли ће и поред постојања узрока искључења односно лишења ставити у дејство механизам ових наследно-правних института. За разлику од искључења из наслеђа које је само грађанска казна за искљученог нужног наследника, лишење права на нужни део поред казног карактера, а кажњава се нужни наследник (и то само потомак завештаоца) због посебног начина живота којим угрожава своју егзистенцију и егзистенцију своје породице, има и заштитни карактер, јер се њиме штите интереси малолетних или пунолетних, а за привређивање неспособних потомака (тзв. привилегованих потомака) лишеног нужног наследника.

## *2. Услови за пуноважност искључења из наслеђа*

Нужни наследник може бити искључен из наслеђа само из узрока наведених републичким законима о наслеђивању<sup>4</sup>. Међутим, да би уопште дошло до искључења из наслеђа и да би искључење било пуноважно, потребно је да завешталац то изрази у одређеном облику (чл. 43. ст. 1. ЗНЦГ и чл. 62. ст. 2. ЗНС). Наше право одређује да се то може учинити једино у облику прописаном за давање последње изјаве воље. Дакле, изјава о искључењу нужног наследника из наслеђа може наћи своје место једино у завештању и то у било којој форми, па чак и у форми усменог тестаента, ако постоје услови за састављање оваквог тестаента. Подразумева се да изјаву о искључењу нужног наследника из права на нужни део може дати само лице које има тестаменталну способност (узраст од 15 година, као објективни критеријум и способност за расуђивање, као субјективни критеријум).

Да би искључење нужног наследника из права на нужни део било пуноважно потребно је да оно буде у тестаменту изражено

---

<sup>4</sup> *За Републику Србију то је Закон о наслеђивању из 1995. године, (Сл. гласник Р Србије бр. 46/95.). У даљем тексту ЗНС. За Републику Црну Гору то је Закон о наслеђивању из 1975. године, (Сл. лист СР Црне Горе, бр. 4/76, 10/76, 22/78, 34/86.). У даљем тексту ЗНЦГ.*

на несумњив начин (чл. 43. ст. 1. ЗНЦГ и чл. 62. ст. 2. новог ЗНС). Употреба правно-техничког термина "несумњив начин", у теорији се двоструко схвата. Неки теоретичари сматрају да се под тим термином једино може подвести изричито искључење<sup>5</sup>, а други сматрају да овај термин подразумева и прећутно искључење<sup>6</sup>.

Републички наследно-правни прописи не одређују, као услов за пуноважност искључења нужног наследника из права на нужни део, навођење узрока због којих се врши искључење. Законодавци само препоручују навођење узрока, али не обавезују. Овакав став законодаваца може се правдати тиме да се оставља завештаоцу да он сам одлучи да ли ће ширем кругу људи обелоданити неке чињенице које би штетиле његовом угледу и угледу његове породице. Међутим, навођење узрока искључења из наслеђа је од велике важности за остварење намере завештаоца да се одређени нужни наследник искључи, с обзиром на то да узрок искључења не мора и, по правилу, није познат заинтересованим лицима који се позивају на искључење и који морају доказати да је искључење основано. Због тога је и оправдано схватање изнето у теорији да навођење узрока искључења у тестаменту, са једне стране, смањује могућност оспоравања одредбе о искључењу, а са друге стране, олакшава доказивање постојање узрока искључења у случају спора<sup>7</sup>.

Наследно-правни прописи Републике Србије и Републике Црне Горе не обавезују завештаоца да наведе узрок или узроке због којих искључује одређеног нужног наследника. Међутим, поставља се врло интересантно питање, да ли надлежни суд, ако је већ завешталац изнео у тестаменту неки од узрока искључења, у оцењивању оправданости искључења нужног наследника може да делује шире, тј. да утврђује постојање узрока које завешталац није навео. У судској пракси је на ово питање дат негативан одговор<sup>8</sup>.

---

<sup>5</sup> Б. Базала, *Нужно наслеђство, Наша законитост*, бр. 3-4/57., стр. 138; *Креч - Павић, Коментар Закона о наслеђивању, Загреб, 1964.*, стр. 141.

<sup>6</sup> М. Педерин, *Закон о наслеђивању, Одвјетник*, бр. 9-10/55., стр. 14; С. Марковић, *Наследно право, Београд, 1981.*, стр. 204; О. Антић, *Искључење из права на нужни део, Правни живот*, бр. 5/84., стр. 580; В. Ђорђевић - С. Сворцан, *Наследно право, Београд, 1992.*, стр. 166; В. Ђорђевић, *Наследно право законских наследника, Ниш, 1995.*, стр. 156.

<sup>7</sup> С. Марковић, *op. cit.*, стр. 204; О. Антић, *Наследно право, Београд, 1994.*, стр. 143; В. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 155.

<sup>8</sup> Тако је нпр. решењем Савезног Врховног суда, Гж. 54/55. од 24.4.1955. године одређено да "при оцени питања да ли је оставилац тестаментом основано искључно из наслеђа свог нужног наследника, суд се може упустити у утврђивање само оних чињеница и у оцени само оних услова који

У теорији је изнето мишљење да је суд дужан утврдити да ли је завешталац желео да искључи одређеног нужног наследника и да ли је то искључење изражено на несумњив начин, а с обзиром на то да законодавци Републике Србије и Републике Црне Горе препоручују, а не обавезују завештаоца да наведе узрок искључења, потребно је увек да суд, поред наведеног узрока искључења и чињеница које се односе на тај узрок, утврђује постојање и других узрока искључења, иако их завешталац није изричито навео, само ако се може претпоставити и утврдити да је завешталац имао у виду одређени узрок искључења<sup>9</sup>.

За разлику од ЗНЦГ (такво решење има и ЗНС из 1974. године) који својим чл. 43. ст. 2. одређује да узрок искључења нужног наследника из права на нужни део мора постојати у време састављања тестаментa у коме је садржана изјава о искључењу, нови ЗНС садржи другачије решење. Наиме, чл. 62. ст. 3. новог ЗНС одређује да "узрок искључења мора постојати у време оставиоачеве смрти". Полазећи од садржине чл. 62. ст. 1. ЗНС ("искључење мора бити учињено у облику потребном за завештање"), и узимајући у обзир садржину ст. 3. истог члана, наилазимо на недоследност законодавца. Нужни наследник може бити искључен из наслеђа једино тестаментом. Ако се узме у обзир да се завештање врло ретко или скоро никада не саставља пред смрт оставиоца, а узрок искључења мора постојати у време смрти оставиоца, и ако се пође од тога да нужни наследник може бити искључен из права на нужни део само из неког узрока предвиђеног чл. 61. ст. 1. ЗНС, поставља се питање како може завешталац искључити нужног наследника из права на нужни део, ако узрок искључења не постоји у време састављања тестаментa. Ако би се прихватило такво искључење, то би било искључење у празно, кажњавање које се темељи на узроку који ће можда настати, а можда и неће у време *delatio hereditatis* оставиоца. Мислимо да такву произвољност и неодређеност у праву не треба дозвољавати.

Иако се може бранити овакво законско решење ако се узрок искључења простире у дужем временском периоду и траје све до смрти оставиоца (нпр. кад је реч о нераду и непоштеном животу), а шта ћемо са узроцима искључења који настају много пре смрти оставиоца и временски су ограничени (нпр. извршење неког кривичног дела према детету оставиоца).

---

*су у тестаменту наведени као разлог искључења из наследства". Одлука наведена код: О. Антић, оп. cit., стр. 139.*

<sup>9</sup> *Креч - Павић, оп. cit., стр. 580; О. Антић, оп. cit., стр. 139.*

Сматрамо да узрок искључења мора да постоји у време састављања тестаментa у коме је садржана изјава о искључењу. Нужни наследник може бити искључен вољом завештаоца само због разлога за искључење који је тестатору познат, јер се нико не може казнити за нешто што није учинио, дакле, кажњавање за будућност наше право не познаје. У прилог овом схватању иде и следећи аргумент. Завешталац је тај који једино може, не рушећи конструкцију установе *exheredatio nota causa* да искључи нужног наследника. Заинтересована лица то не могу, а то право не припада ни суду.

На основу напред изнетог, сматрамо да решење садржано у новом ЗНС о постојању узрока искључења у моменту смрти оставиоца заслужује критику и да је било непотребно мењати одредбу ЗНС из 1974. године о постојању узрока искључења у време смрти оставиоца.

### *3. Узроци искључења из наслеђа*

Републички наследно-правни прописи као узрок искључења из права на нужни део помињу теже огрешење о завештаоца повредом неке законске или моралне обавезе. Међутим, када говори о овом узроку искључења нови ЗНС га истовремено и ближе одређује наводећи које то повреде законских дужности или моралних обавеза, којима се нужни наследник теже огрешује о завештаоца могу бити конкретни узрок искључења, онемогућавајући на тај начин да се применом аналогije подводе под узрок искључења из чл. 61. ЗНС неке друге повреде законских дужности или моралних обавеза, осим: увредљивог или грубог одношења према завештаоцу; учињеног кривичног дела према одређеним субјектима; и одавања нераду и непоштену животу. За разлику од решења које даје нови ЗНС, наведени узрок искључења у ЗНЦГ (такво решење има и ЗНС из 1974. године) може се широко тумачити, те се повреда било које дужности прописане законом (нпр. законско издржавање, верност, узајамно поштовање и помагање између брачних другова, чување малолетне деце и старање о њиховом животу и здрављу, као и о њиховом школовању и стручном образовању итд.), или моралне обавезе (нпр. помагање у невољи, уважавање и поштовање, посећивање у току болести, пружање повремене материјалне помоћи итд.), која је за последицу имала теже огрешење о завештаоца може узети као узрок искључења.

Сматрамо да решење које даје нови ЗНС одговара интересима нужних наследника, јер се сужава круг повреда законских дужности или моралних обавеза због којих они могу бити искључе-



ни из наслеђа. Такође, овим решењем се олакшава посао судији, јер је ограничен број повреда законских дужности или моралних обавеза које могу бити узрок искључења. Међутим, за завештаоца овакво решење је неправично, јер га онемогућава да искључи нужног наследника због повреде неких других законских дужности или моралних обавеза.

За разлику од ЗНС из 1995. године који навођењем конкретних узрока искључења из наслеђа, практично, одређује у којим случајевима повреда законске дужности или моралне обавезе има за последицу теже огрешење о завештаоца, чиме се олакшава посао судији који треба само да утврди да ли постоји такав узрок искључења, ЗНЦГ (такво решење има и ЗНС из 1974. године) препушта судији да утврди да ли постоји повреда неке законске дужности или моралне обавезе и да ли се таквом повредом искључени нужни наследник теже огрешио о завештаоца. Тежину огрешења о завештаоца повредом неке законске дужности или моралне обавезе суд процењује на основу субјективног и објективног критеријума. Дакле, како по ставу искљученог нужног наследника према повреди односне дужности (обавезе), тако и по схватању које у друштву постоји о томе да ли је реч о тежој или лакшој повреди<sup>10</sup>.

Као што смо напоменули, нови ЗНС узрок искључења теже огрешење о завештаоца повредом неке законске дужности или моралне обавезе ближе одређује наводећи, да се теже огрешује о завештаоца нужни наследник који се према завештаоцу увредљиво или грубо односио (чл. 61. ст. 1.). По слову закона, за постојање овог узрока искључења довољан је само један облик наведеног понашања.

Увредљиво се понаша према завештаоцу нужни наследник који својим изјавама или делима, омаловажава, потцењује или понижава личност тестатора, чиме утиче на његов углед који има у средини у којој живи, а и широј социјалној средини, његову част и достојанство. Тако, називање завештаоца, који има одређене физичке недостатке, пред другим људима, наказом, глуваром, муцавцем итд. и употреба ових израза на дуже време, по нашем мишљењу, може представљати разлог за искључење. Такође, шамарање, плување или малтретирање завештаоца на други начин на јавном месту и то у дужем временском периоду, може бити разлог за искључење.

Грубо понашање нужног наследника према завештаоцу може се манифестовати на различите начине: излагањем физичким

---

<sup>10</sup> N. Gavella, *Насљедно право, Загреб, 1986., стр. 144.*

или душевним патњама, мучењем глађу, принуђивањем на просјачење, на вршење проституције, на вршење кривичних дела и све то у дужем временском периоду.

Нови ЗНС одређује да узрок искључења из права на нужни део може бити са умишљајем извршено кривично дело. Дакле, полазећи од законске формулације, свако кривично дело учињено са умишљајем може бити узрок искључења, за разлику од решења које даје ЗНЦГ (такво решење има и ЗНС из 1974. године) да се само тежа кривична дела извршена са умишљајем могу узети као узрок искључења.

Кривично дело мора бити учињено са умишљајем, директним или евентуалним. Нехотично учињено кривично дело не може бити узрок искључења, а такође, и кривично дело учињено у крајњој нужди или нужној одбрани. За постојање овог узрока искључења није од утицаја да ли је искључени нужни наследник био извршилац, саизвршилац или саучесник (као подстрекач или помагач).

Нужни наследник мора бити правноснажном пресудом оглашен кривим за учињено кривично дело које је узрок искључења. Од овог правила, према ставу изнетом у теорији, постоје изузеци и то кад је у питању немогућност покретања или даљег настављања кривичног поступка због застарелости кривичног гоњења, амнестије, помиловања, или због тога што је нужни наследник после покретања кривичног поступка оболео од неког трајног душевног оболења итд<sup>11</sup>. Сматрамо да нужни наследник за учињено кривично дело мора бити осуђен у кривичном поступку. До правноснажности кривичне пресуде њега штити процесни принцип невиности. Не донесе ли се пресуда којом се нужни наследник оглашава кривим, такав нужни наследник има право да наслеђује.

Кривично дело, да би било узрок искључења из наслеђа, мора бити учињено са умишљајем према тачно одређеним субјектима, а то су: завешталац, његово дете, усвојеник, брачни друг и родитељи.

Употреба израза "дете" подразумева како брачног, тако и ванбрачног првостепеног потомка (не и даље потомке) завештаоца.

Под усвојеником, узимајући за полазну основу маргинални наслов и садржину чл. 34. и чл. 35. новог ЗНС, треба разумети како усвојеника из потпуног усвојења, тако и усвојеника из непотпуног усвојења и то само ако адоптату из непотпуног усвојења

---

<sup>11</sup> *Креч - Павић, op. cit., стр. 138; С. Марковић, op. cit., стр. 201; О. Антић, op. cit., стр. 140.*

право наслеђа уговором о усвојењу није искључено. Ако је према усвојенику из непотпуног усвојења, чије је право наслеђа ограничено, учињено кривично дело, по нашем мишљењу, то може представљати узрок искључења и наслеђа. Нужни наследник који је са умишљајем учинио кривично дело према усвојенику коме је наследничко својство одузето не би могао бити искључен из наслеђа јер, сматрамо да смисао навођења детета, усвојеника, брачног друга и родитеља у чл. 61. ст. 1. новог ЗНС лежи у заштити интереса могућих наследника, а усвојеник коме је право наслеђа одузето уговором о усвојењу то евидентно не може да буде, осим ако тестаментом није одређен за универзалног сукцесора.

Под изразом "родитељи" треба подразумевати брачне и ванбрачне родитеље, али и усвојиоце из потпуног усвојења, с обзиром на то да су у погледу наслеђивања усвојеника и његових потомака изједначени са биолошким родитељима (чл. 37. новог ЗНС). По нашем мишљењу, са умишљајем учињено кривично дело према усвојиоцу из непотпуног усвојења који испуњава законом постављене услове за стицање наследничког својства, такође, представља узрок искључења из наслеђа.

У теорији је изнето схватање да је брачни друг завештаоца лице са којим је завешталац био у браку у време извршења кривичног дела<sup>12</sup>, а не лице које је било са њим у браку у време искључења из наслеђа<sup>13</sup>, јер се може десити да завешталац у време искључења из наслеђа буде у браку са другим лицем, а да нужни наследник из наслеђа буде искључен због кривичног дела учињеног према бившем супружнику. Да ли је брачни друг завештаоца родитељ или сродник нужног наследника искљученог из наслеђа, није од утицаја за постојање овог узрока искључења.

Завешталац може искључити нужног наследника из наслеђа ако се он одао нераду и непоштеном животу (чл. 61. ст. 1. новог ЗНС).

Термин "одавање нераду" законодавац ближе не одређује. У теорији је изнето схватање да под нерадом треба подразумевати трајно, својевољно и неоправдано избегавање или напуштање рада<sup>14</sup>. Зато не може бити искључен универзални сукцесор који је незапослен дуже време без своје кривице. Потребно је, дакле, да кумулативно постоји незапосленост трајније природе, и свесно и вољно неулагање потребних напора за обезбеђивање материјалне

<sup>12</sup> О. Антић, *op. cit.*, стр. 141; В. Ђорђевић, *op. cit.*, стр. 153.

<sup>13</sup> Креч - Павић, *op. cit.*, стр. 138.

<sup>14</sup> Креч - Павић, *op. cit.*, стр. 139; С. Марковић, *op. cit.*, стр. 203.

егзистенције, већ живот на рачун других: завештаоца, сродника, друштвене заједнице.

ЗНС не одређује садржину појма "непоштен живот". У теорији, осим неких изузетака<sup>15</sup>, такође, се не даје ближе одређење овог термина. Сматрамо да под непоштеним животом треба подразумевати свако својевољно понашање које се противи правним или моралним схватањима о поштенем животу средине у којој живи завешталац. Међутим, схватање завештаоачеве социјалне средине о поштенем животу не може бити једино мерило за оцену да ли је понашање искљученог аморално или не. Ако то схватање битно одудара од оног које је усвојено у широј социјалној средини, у том случају питање да ли је искључени водио непоштен живот или не треба просуђивати према схватањима средине завештаоца, али у мери у којој оно није противно схватањима шире социјалне средине о непоштенем животу<sup>16</sup>. По правилу, такво понашање се кажњава позитивно-правним прописима (коцкање, проституција, вршење крађа), али за постојање непоштеног живота довољно је да је оно у супротности са моралним схватањима средине у којој живи завешталац (нпр. пијанство, употреба дроге, скитња, лењствовање, просјачење, дружење са људима који су се одали неком од ових порока итд.). Да ли се искључени одао непоштенем животу, односно да ли се извесно понашање искљученог може подвести под овај термин, о томе одлучује суд полазећи редовно од моралних правила средине у којој је живео завешталац, уз обавезно консултовање позитивно-правних прописа. У теорији је изнето схватање да се повремено одавање неком облику непоштеног живота не може сматрати узроком искључења, већ је потребно да такво понашање буде трајније природе<sup>17</sup>. Такође, нема оправдања за искључењем из наслеђа ако нужни наследник ради, а повремено се одаје неком облику непоштеног живота<sup>18</sup>.

По слову закона, искључење из овог узрока је могуће ако кумулативно постоје оба услова: нерад и непоштен живот. Да ли је могуће искључење из наслеђа ако се нужни наследник само одао нераду или само одао непоштенем животу. Судаћи по законској формулацији то је немогуће. У теорији је, међутим, изнето схватање да нужни наследник може бити искључен из наслеђа и ако се

---

<sup>15</sup> *Креч - Павић, op. cit., стр. 140.*

<sup>16</sup> *N. Gavella, op. cit., стр. 144.*

<sup>17</sup> *С. Марковић, op. cit., стр. 204; О. Антић, op. cit., стр. 142; В. Ђорђевић, op. cit., стр. 154.*

<sup>18</sup> *О. Антић, op. cit., стр. 142; В. Ђорђевић, op. cit., стр. 154.*

само одао непоштеном животу. Јер, по правилу, свако понашање које се може подвести под непоштен живот има за последицу нерад или рад који садржи елементе противправности или неморала. На другој страни, одавање нераду не мора имати за последицу непоштен живот. Могуће је да неко не ради, јер је добио велику суму новца на лутрији, или је годинама радио у иностранству, или је наследио заоставштину велике вредности итд<sup>19</sup>. Циљ уношења у законске текстове овог узрока искључења из наслеђа, по нашем мишљењу, лежи управо у онемогућавању наслеђивања универзалног сукцесора вољом завештаоца због поступака које животна средина тестатора редовно осуђује, а нема сумње да понашање које се може подвести под непоштен живот увек доживљава осуду завештаочевој животне средине.

Нови ЗНС не помиње као узрок искључења из наслеђа учињено кривично дело против друштвеног уређења Југославије, безбедности земље и њене одбрамбене снаге. За овакав став законодавца налазимо оправдање у чињеници да се овај узрок искључења није појављивао (барем на основу података којим располажемо) у пракси, тако да оно што право предвиђа као могућност, а стварност демантује, не треба ни да нађе своје место у закону.

#### 4. Последице искључења из наслеђа

Искључени губи наслеђе у мери у којој је искључен (чл. 63. ст. 1. ЗНС).

Нужни наследник може бити искључен из права на нужни део потпуно и тада он не добија ништа из заоставштине као универзални сукцесор. Да ли овако искључени наследник може добити легат или корист по основу налога? Наследноправни прописи о томе не говоре, а у теорији је изнето схватање да искључени може добити неку корист из заоставштине коју му је завешталац оставио и поред искључења<sup>20</sup>. Овакво схватање је прихватљиво, с обзиром на то да је реч, са једне стране, о сингуларном стицању, а искључење се односи на нужне наследнике као универзалне сукцесоре, а са друге стране, вољу завештаоца изражену на несумњив начин о остављању легата или неке друге користи из заоставштине искљученом треба поштовати до краја.

Међутим, ако се не може са сигурношћу утврдити да ли такво располагање у корист искљученог остаје или не, у теорији су

<sup>19</sup> *Детаљније о томе: О. Антић, оп. cit., стр. 142.*

<sup>20</sup> *Б. Благојевић, Енциклопедија имовинског права и права удруженог рада, том II, Београд, 1978., стр. 482; О. Антић, оп. cit., стр. 144.*

изнете одређене претпоставке које за полазну основу имају обим искључења из наслеђа и време остављања легата. Тако, ако је легат остављен пре искључења, за наследника потпуно искљученог из наслеђа треба претпоставити да је воља завештаоца била да тај легат не припадне искљученом, а за наследника делимично искљученог из наслеђа, да такав легат остаје искљученом. Ако је легат остављен накнадно, дакле, после искључења, и упркос изјави о искључењу, треба узети да наследнику искљученом из наслеђа (потпуно или делимично) остаје корист одређена тестаментом. Такође, ако имамо случај остављања посредног или индиректног легата, полазећи од напред наведених параметара, наследнику потпуно искљученом из наслеђа, легатом оптерећени наследник није дужан да испуни легат, ако је до остављања оваквог легата дошло пре искључења, а наследнику делимично искљученом из наслеђа, универзални сукцесор оптерећен легатом дужан је да га испуни. Ако је посредни или индиректни легат остављен после давања изјаве о искључењу, треба узети да је наследник оптерећен легатом дужан да испуни такав легат<sup>21</sup>.

Делимично искључење постоји кад завешталац нужном наследнику оставља део који је по вредности много мањи од оног који би му припао по закону, као нужни део, да нема искључења. Али напомињемо, завешталац мора на несумњив начин изразити вољу у погледу преосталог дела који би припао нужном наследнику да нема искључења, јер ако то не би учинио нужни наследник би могао тражити надопуну свог нужног дела.

Нужни наследник потпуно искључен из наслеђа сматра се као да није постојао у време *delatio hereditatis* одређеног оставиоца, те да му никада и није припадало право на нужни део. Нужни наследник делимично искључен из наслеђа остаје и даље у положају универзалног сукцесора са смањеном вредношћу нужног дела.

Искључење из наслеђа, било оно потпуно или делимично, погађа само искљученог нужног наследника, дакле, има лично дејство. Уместо њега на наслеђе се позивају остали нужни наследници применом *ius representationis*, *ius accrescendi* или *ius ordinum*. Међутим, кад је реч о примени права прираштаја треба имати у виду да нужни део слободан за наслеђивање не прираста увек и само нужним наследницима. Из разлога што се његова вредност поново узима у обзир приликом утврђивања величине колективног нужног дела, расположивог дела заоставштине и појединачног нужног дела, што у крајњој линији, може имати за резултат да нужни део

---

<sup>21</sup> *Креч - Павић, op. cit., стр. 144-145.*

слободан за наслеђивање (зависно од конкретног случаја), прирасте и законским наследницима позваним да наслеђују, па чак и да целокупна његова вредност оде на повећање расположивог дела заоставштине без икаквог утицаја на нужни део осталих нужних наследника.

Кад је реч о поклонима учињеним искљученом нужном наследнику, нови ЗНС одређује да се они урачунавају у наслеђе оном нужном наследнику који долази на наслеђе уместо искљученог (чл. 71.). ЗНЦГ има супротно решење и одређује да се поклони који су учињени искљученом нужном наследнику не урачунавају у наследни део универзалног правног следбеника који се позива на наслеђе уместо искљученог (чл. 56. ст. 1.).

Nataša Stojanović, LL.M.

**DISINHERITANCE IN ACCORDANCE WITH  
THE NEW LAW OF INHERITANCE OF  
THE REPUBLIC OF SERBIA**

The disinheritance represents a total or partial withdrawal of the right to compulsory portion from a heir entitled to portion of inheritance, made against the testator's will undoubtedly declared in the testament, due to the reasons stated by the law.

This institution was primarily discussed in the paper through the prism of the Law of Inheritance of the Republic of Serbia enacted in 1995. The solutions offered by the Law were analyzed concerning the regulation of the institution of disinheritance. Advantages and disadvantages of these stipulations were pointed out, as well as their similarities and differences with regard to the regulations of this institution defined in the Law of Inheritance of the Republic of Montenegro.

Key words: disinheritance, new Law of Inheritance.



*Др Радмила Ковачевић Кушић-римовић<sup>1</sup>*

## **ИМОВИНСКОПРАВНИ ПОЛОЖАЈ ЛОКАЛНЕ САМОУПРАВЕ**

*Апстракт*

*Савезним законом, као и уставима република, зајемчено је право локалне самоуправе. Створен је правни основ за установљавање локалних заједница (општина, градова, Престонице) у којима ће грађани, непосредно или преко органа које сами бирају, остваривати заједничке потребе. Међутим, реализација овог права зависи од имовинскоправног положаја локалне самоуправе. Ако се локалној самоуправи не гарантује одређена имовина или само наменска имовина, право локалне самоуправе може остати илузорно.*

*Закони којима се уређује локална самоуправа, као и други финансијски закони, утврђују начине финансирања локалне самоуправе. Начелно узев, две су врсте имовинских права локалне самоуправе: самостална (сопствена) и она која обезбеђује држава ради остваривања задатака које поверава локалној самоуправи.*

*Међутим, већи је број разлога који утичу на неповољан положај локалне самоуправе. Једни проистичу из опште економске кризе, стагнације привредног развоја, из спорости промена у финансирању локалне самоуправе. Други су непосредно последица централизације државне власти која је локалну самоуправу маргинализовала, упркос веома важних функција која она остварује. Локална самоуправа нема приступ националном тржишту капитала, што онемогућава увећање њене имовине и ефикасно и потпуно задовољавање локалних потреба. Локална власт нема ни консултативни улогу у одлучивању о изворима прихода који су основ имовине локалне самоуправе. Непостојање "слободне имовине" (прихода, материјалних средстава) онемогућава прилагођавање стварним трошковима локалне заједнице, а финансијско-нормативну аутономију локалне самоуправе претерано ограничава.*

**Кључне речи:** *локална самоуправа, имовина, финансијска аутономија.*

---

<sup>1</sup> редовни професор Правног факултета у Нишу

1. Имовинскоправни положај локалне самоуправе није био предмет посебног изучавања у нашој послератној правној науци. То је последица уставне концепције општине која је била "самоуправна и основна друштвено-политичка заједница, заснована на власти и самоуправљању радничке класе и свих радних људи". Општине су биле, упркос наведеној формулацији, децентрализоване облици државне власти. Питање материјалног обезбеђења општине било је саставни део финансирања државе и њених органа, уопште. Појам имовине користио се само за домен приватне својине; за јавноправна правна лица, као што су држава и остале друштвенополитичке заједнице, он је био сувишан.

Друштвена својина, као колективни облик својине, умногме је утицала на појам имовине поводом ствари у њеном сектору. Уместо имовине коришћени су појмови, "материјално обезбеђење друштвено-политичких заједница" или "средства којима располажу општине, покрајине и републике".

2. Уставом СРЈ прокламовано је право на локалну самоуправу. То је право грађана да непосредно или преко органа које сами бирају, управљају пословима локалних друштвених заједница.

Локална самоуправа означава самосталну организацију власти у локалним друштвеним заједницама. Она је настала као израз потребе да пословима локалне друштвене заједнице управљају грађани те заједнице. Локална самоуправа се развија у борби против државног централизма - централне власти. Међутим, локална самоуправа није облик децентрализације већ самостални политичко-правни институт. Битна претпоставка појма локалне самоуправе је самостално управљање пословима локалне заједнице, односно остваривање уставног права грађана на самоуправљање у локалним заједницама.

Истина, ни Савезни, ни републички уставни не садрже већи број одредаба којима би се непосредније уређивало ово право. Чак ни уставни република чланица не садрже, осим основних, више одредаба о локалној самоуправи.

3. Међутим, највећи недостатак у њеној регулативи је непостојање норми којима би се гарантовала имовинска самосталност, као основна претпоставка за функционисање локалне самоуправе. Право на локалну самоуправу може се остварити само ако постоји имовина (право својине на непокретним и покретним стварима и друга имовинска права) којом, у задовољавања потреба локалне заједнице и обављања других послова, располажу локални органи власти.

Постојање имовине је конститутивни елемент сваког правног лица као субјекта у праву. Правним лицима се признаје својство правног субјекта ради остваривања одређених циљева било комерцијалних, било алтруистичких. Међутим, и у једном, и у другом случају, они се могу остварити само ако постоје организације људи, као персонални супстрат правног лица и одређена имовина, различита од имовине чланова правног лица, као материјални супстрат правног лица. Непостојање било којег елемента доводи у питање постојање правног лица, уопште. Ако се имају у виду врсте и обим послова које обављају органи локалне самоуправе, јасно је да је постојање имовине *conditio sine qua non* за њихово испуњавање (извршавање). Зато је нужна уставна регулатива овог питања. Без ње су постојање и функционисање локалне самоуправе илузорни.<sup>2</sup> Општине и градови (као облици локалне самоуправе) морају имати свој буџет који је израз њиховог финансијског суверенитета, у оквиру уставом зајемченог положаја.

Европска повеља о локалној самоуправи (1985) посебну пажњу посвећује изворима финансирања локалних власти (чл. 9). Локалној самоуправи се гарантују сопствени извори финансирања ради слободног располагања имовином у оквиру својих овлашћења.

4. У нашем праву, финансирање локалне самоуправе уређује се низом закона. Закон о територијалној организацији Републике Србије и локалној самоуправи,<sup>3</sup> начелно, утврђује да "општини припадају приходи одређени законом" за вршење послова утврђених Уставом, законом и статутом (чл. 23 ст. 1). Уређено је, такође, да се "општинама за вршење поверених послова обезбеђују средства из јавних прихода према критеријуму утврђеним законом" (чл. 24). У Републици Црној Гори, финансијска заштита локалне самоуправе гарантовала је Уставом ове Републике, као и одредбама Закона о локалној самоуправи.<sup>4</sup>

Непосредно финансирање локалне самоуправе уређено је низом закона као што су: Закон о јавним приходима и расходима,<sup>5</sup> Закон о обезбеђењу средстава општина и градова,<sup>6</sup> Закон о учешћу општина и градова у порезу на промет производа и услуга<sup>7</sup> и др. Из назива појединих закона, као и анализе њихових одредаба

<sup>2</sup> Види чл. 106 Устава Савезне Републике Немачке.

<sup>3</sup> Службени гласник РС, бр. 47/1991.

<sup>4</sup> Службени лист РС Црне Горе, бр. 45/91.

<sup>5</sup> Службени гласник РС, бр. 76/91, 18/93, 37/93, 67/93 И 45/94.

<sup>6</sup> Службени гласник РС, бр. 28/24.

<sup>7</sup> Службени гласник РС, бр. 53/95.

може се приметити да законодавац и даље користи појмове као што су: "средства", "приходи", "материјално обезбеђење" уместо појма имовине. Интересантно је, међутим, да предратни закони којима се уређују неки облици локалне самоуправе помињу израз "имовина". Нпр. Закон о општинама истиче тзв. основну имовину, под којом подразумева "непокретна добра и основни капитал". Такође, Закон о банској управи<sup>8</sup> помиње појам имовине (у § 73 говори о преносу непокретне имовине са дотадашњих области или срезова на бановине, тако и Уредба од 23.10.1929. године о утврђењу имовине, начину управе и буџетирању бановина и о ликвидацији имовинских односа досадашњих средских и обласних самоуправа.<sup>9</sup> Српски грађански законик у § 196 разликује приватна добра од општинских која на употребу општине служе, као и општинску касу која на подмирење општинских потреба служи.

5. Наведеним законима локалној самоуправи се гарантују две врсте извора финансирања: самостални, од локалних (комуналних) такси, од коришћења јавних услуга, од административних такса, накнаде за изградњу, одржавање и коришћење локалних путева, улица и др. и други - изведени извори који представљају удео у приходима република по утврђеној стопи (порез на доходак, на имовину, на промет производа и услуга, боравишне таксе и др.). Извори финансирања локалне самоуправе одражавају циљеве и задатке које остварују органи локалне самоуправе.

6. Глобално посматрано, задаци локалне самоуправе се деле у две групе. Прву групу чине задаци које остварују локалне власти као самосталну надлежност. То су они послови који се могу најбоље обављати ако се врше на територији уже друштвене заједнице и у највећој мери у складу са непосредним потребама њених чланова. Зато о начину, врсти и обиму извршења ових задатака морају одлучивати самостално грађани, односно органи локалне самоуправе које они бирају. Обавезе и овлашћења сматрају се оригинарним и смисао локалне самоуправе лежи у њима. Овај делокруг локалне самоуправе ову чини посебним институтом независним од државне власти. Борба за локалну самоуправу вођена је за овај домаћај локалне самоуправе.

7. Другу групу задатака локалне самоуправе чине они које држава преноси на органе локалне самоуправе. У том домену, органи локалне самоуправе су несамостални и обављају их као

---

<sup>8</sup> Закон о општинама од 14.3.1933; Закон о банској управи од 7.11.1929. г.

<sup>9</sup> Више о овоме, Л. М. Костић, Административно право Краљевине Југославије, II књ., Делатност управе, Београд, 1936, стр. 323, 324.

државни органи. Поверене или пренете задатке, органи локалне самоуправе обављају по упутствима и под контролом виших државних инстанци.<sup>10</sup>

8. За остваривање задатака прве групе потребно је истаћи следеће. Најпре, у нашем праву они се свде, начелно, на вршење најужих комуналних услуга, што, по себи, представља изузетно ограничење локалне самоуправе. Штавише, ако се смањују самостални или аутономни послови локалне самоуправе она престаје да буде то и постаје децентрализован облик власти. У том случају, атрофира и њена имовинска компонента тако да локална самоуправа губи својство правне личности. Њени органи постају државни органи који врше поверене послове и располажу средствима које им држава за њихово обављање преноси.

У упоредном праву, нарочито у појединим земљама (нпр. у Немачкој) обим комуналних задатака је велики. Он обухвата образовање, културу, здравство, спорт, изградњу станова, снабдевање енергентима, уклањање отпада, изградња рекреативних центара и др. Ако се при томе има у виду да се многи од ових задатака врше у оквиру јавних предузећа и јавних установа, као и могућност да јавна предузећа могу бити поверена приватницима, јасно је да су веома значајни и разноврсни извори финансирања локалне самоуправе за њихово обављање, али и имовинска самосталност локалне самоуправе.

9. У нашем праву, у послове изворног (аутономног) делокруга локалне самоуправе спадају: уређивање и обезбеђење обављања комуналних делатности, изградња, одржавање и коришћење локалних путева и улица и других јавних објеката, уређивање и коришћење градског грађевинског земљишта и пословног просто-

---

<sup>10</sup> Разграничење између самосталног и повереног делокруга задатака (и овлашћенја) установљава се уставима и законом. Поред немогућности јасног разграничења изазваног самом природом задатака, на недовољну омеђеност утичу и елементи фактичке природе, политичке (у случају политичке подељености између државне власти и локалне самоуправе, као што је случај са тзв. опозиционим општинама и градовима). Однос између ових делокруга се може реметити и услед јаке централизације државне власти, путем контроле, што је, такође, случај у нашој земљи. Тако Закон о територијалној организацији Републике Србије и о локалној самоуправи предвиђа право Владе, односно тела које она образује, да преузме вршење послова локалне самоуправе ако општински органи не врше своје послове дуже од три месеца или их врше на начин којим се угрожавају уставна и законска права грађана, односно теже отежавају општи интереси.

ра, као и задовољавање потреба грађана у области културе, здравства, образовања и др.<sup>11</sup>

Међутим, многи од наведених задатака се не остварују на локалном нивоу или уопште или у узуетно малој мери. То је случај са школством и здравством, као и са снабдевањем грађана електричном енергијом, како би неке од њих биле најбоље подмирене ако би се подмиривале у локалној заједници, непосредно. Сужавање аутономног делокруга локалне самоуправе последица је својинске концепције до Устава Републике Србије, по којој су све ствари (средства) за производњу и задовољавање општих и заједничких потреба, национализацијом и аграрном реформом, припадале свима, држави и њеним територијалним организацијама, тако да је питање поделе задатака између републике и општина било без нарочитог значаја, или, у најмању руку, питање децентрализације. Увођење локалне самоуправе и нов својински систем намећу проблем ширења аутономног делокруга послова општине (града), као и гарантовање одређене имовине ових субјеката за њихово извршавање.

Однос између послова изворног (самоуправног) и послова пренетог делокруга одређује положај локалне самоуправе; или се ради о локалној самоуправи или о облику децентрализације?

10. О имовинскоправном положају локалне самоуправе још се увек расправља под видом "финансирања" локалне самоуправе или поседовањем "материјалних средстава за остваривање функција самоуправе" или као "материјално обезбеђење" локалне самоуправе. Појам имовине локалне самоуправе је још увек веома ретко у употреби.

Један део прихода из којих настаје имовина потиче од самосталних извора финансирања у које, као што је већ речено, спадају: самодопринос, комуналне таксе, накнада за коришћење градског грађевинског земљишта, накнада за коришћење комуналних добара од општег интереса (која је, по фискалној снази, најјача) као и реалне врсте прихода од новчаних казни, закупнине за објекте Републике и установе јавних служби које се финансирају из буџета.

Други део прихода представља удео у приходима Републике по утврђеној стопи: порез на промет производа и услуга, порез на доходак, на имовину, боравишне таксе и др. Однос између ових

---

<sup>11</sup> Види чл. 113 ст. 1 Устава РС И чл. 22 Закона о територијалној организацији РС и локалној самоуправи, као и чл. 20-26 Закона о локалној самоуправи РСГ.

делова се може исказати као пола-пола. Интересантно је овде напоменути да је удео сопствених прихода у буџету општине док су се оне третирали као друштвенополитичке заједнице износио чак 95%, што указује на положај општина као јаких центара децентрализоване власти; општине су биле мале државе и оне су тај положај манифестовале на начин које је довео до слабљења државе, а развијање општина.<sup>12</sup>

11. Имовина локалне самоуправе европских земаља настаје, на, начелно, сличан начин, од прихода из заједничких пореза (са покрајином, округом или републиком), као и од сопствених средстава, при чему је однос између њих различит од земље до земље.<sup>13</sup> Чињеница је, међутим, да све значајнији извор имовине локалне самоуправе постају допунски приходи које држава даје локалним органима власти у облику дотација и субвенција (они су нпр. значајни у Француској; у Холандији они се крећу до 93% укупних прихода општине).<sup>14</sup>

Међутим, иако је структура извора прихода из којих настаје имовина локалне самоуправе у свету слична оној из које се састоји имовина локалне самоуправе у нашој земљи, између ових система постоје значајне, штавише, драстичне разлике.

12. На неповољан имовинскоправни положај локалне самоуправе у нашој земљи утиче тешка укупна економска ситуација. Од свих чиниоца економског стања најгоре се одражава пад производње који повлачи смањење дела буџета који се попуњава из пореза од привредних организација. Посредно, смањење производње утиче и на смањење личних доходака, а самим тим и пореза из личног дохотка, односно имовине грађана. Већ смо констатовали да је овај извор прихода у имовини локалне самоуправе значајан (његово учешће у буџету локалне самоуправе је у највећем броју европских земаља велико, осим у Данској и Шведској). Тешка економска ситуација у нашој земљи одражава се негативно и на прикупљање пореза на промет робе и услуга. Код овог извора прихода све је уочљивија деструктивна улога сиве економије која је узела маха.

---

<sup>12</sup> Постојала је тенденција да свака општина развија производњу у свим облицима, независно од немогућности искоришћавања капацитета у високом степену; то је имало за последицу низ промашених инвестиција.

<sup>13</sup> Приходи из заједничких пореза, у одређеном проценту, су извесни због сигурнијих начина обезбеђивања буџета.

<sup>14</sup> Треба приметити да је овај приход локалне самоуправе значајан, али је његова намена одређена и подложен је лакој државној контроли.

Удео прихода у заједничким порезима умањен је и изричитом финансијском недисциплином.

Сви наведени разлози утичу на смањење имовине локалне самоуправе тако да је она несразмерно мала у односу на имовину осталих нивоа власти. То онемогућава испуњавање функција локалне самоуправе. Европска повеља о локалној самоуправи, међутим, захтева, да извори финансирања локалне власти буду примерени њиховим дужностима које прописују устав и закони (чл. 9. ст. 2).

13. На имовинскоправни положај локалне самоуправе утицала је и национализација извршена после рата када су све значајне привредне гране прешле, најпре, у државну, а затим у друштвену својину. Систем друштвене својине омогућавао је подељена овлашћења на стварима и осталим добрима (новац, хартије од вредности и имовинска права) између савезне државе, република, покрајина и општина и привредних и других организација, односно њихових чланова. Статус добара (средстава - тадашња терминологија) није био сметња имовинскоправном положају општине, као децентрализованог облика државне власти.

Међутим, Устав СРЈ (1992) установио је државну својину на природним богатствима, у начелу, на добрима у општој употреби као и добрима од општег интереса (на њима може, под одређеним условима, постојати и приватна својина, као и на непокретностима и другим средствима (сиц!) која користе савезни органи и организације република чланица и јединица локалне самоуправе и организације које обављају јавну службу (чл. 73). Својина правних лица која врше јавну службу подведена је под режим државне својине.

Међутим, Закон о јавним службама<sup>15</sup> изричито предвиђа да средства којима послују предузећа и установе и други облици организовања који обављају јавну службу могу бити у свим облицима својине (чл. 2), а као оснивачи се могу јавити Република, аутономна покрајина, град, општина и друга правна и физичка лица (чл. 4. *in fine*).<sup>16</sup>

Очигледно је, да је Устав СРЈ омогућио, под видом плурализма својинских облика, нову национализацију значајних добара. Нека од њих, као што је случај са градским грађевинским земљиштем, никада нису ни мењала режим државне својине.

---

<sup>15</sup> *Службени гласник РС, бр. 42/91.*

<sup>16</sup> *О неусклађености Савезног са Уставом Републике Србије види код З. Р. Томић, О државној имовини и државној својини у праву СРЈ - нека запажања, Анали, 2-3/95.*



На другој страни, процес преласка из државне и друштвене у приватну својину, више је заговаран него оствариван. Тако је локална самоуправа лишена значајних прихода од обављања извесних делатности - снабдевања електричном енергијом, гасом и др. (у форми комуналних предузећа). Остваривање ових делатности на комуналном нивоу не би било сметња остваривању јавног циља или општег интереса. То, *mutatis-mutandis* важи и за делатности које се обављају у оквиру установа - део школства, социјално, здравство, спортске делатности и др.

14. Имовинскоправни положај локалне самоуправе коначно је доведен у питање доношењем Закона о средствима у својини Републике Србије<sup>17</sup> који се, такође, може сматрати основом нове национализације. Наиме, он је предвидео режим државне својине за природна богатства, добра у општој употреби (јавни путеви, тргови, паркови, улице и др.), као и за добра од општег интереса за која је законом утврђено да су у државној својини, средства која су стечена или стекну државни органи и организације (органи и организације јединица територијалне аутономије и локалне самоуправе (подвукао аутор), јавне службе (јавна предузећа, установе) и друге организације чији је оснивач Република, односно територијалне јединице (чл. 1. ст. 1. т. 2). По овом Закону, на списку за нову "национализацију" у Београду, нашли су се: Ада Циганлија и Ада Међица, Хиподром, Београдски водовод и канализација, Дирекција за градско зеленило, Дом омладине, "Сава центар", палата "Београђанка", Старо сајмиште, Клинички центар, многи факултети, као и неколико задужбина и легата (Легат Милорада Павића, Музеј савремених уметника и др.). Очигледно се циљ доношења овог Закона састојао у уништавању својине локалне самоуправе и то оног дела који се, с обзиром на објекте својине, може сматрати "основном" имовином. Закон о средствима у својини Републике Србије најбољи је доказ о значају локалне самоуправе у нашем праву, као и о томе колико непостојање уставних гаранција за заштиту права могу ово право учинити илузорним правни акти нижи од устава, по правилу, да се право даје једном, а узима другом руком.

15. На другој страни, овим прописом су добра на којима је установљена државна својина остављена ранијим власницима (титуларима права коришћења и располагања из друштвене својине) на коришћење и располагање у складу са овим и посебним законом (чл. 74. ст. 1). Тако је држава законом које је сама донела себе

---

<sup>17</sup> *Службени гласник РС, бр. 53/95.*

прогласила власником, а онда одмах себе развластила јер је два најзначајнија овлашћења коришћења и располагања пренела на друге субјекте. Држава је остала носилац голог права својине (*nuda proprietas*) које у овој ситуацији остаје илузорно. У режиму општег грађанског права постоји институт плодуживања који на сличан начин рашчлавава право својине: плодуживалац има право коришћења и убирања плодова али не и право располагања, а власник ствари само голо право својине. Међутим, власник голог права својине (господар ствари) трпи ово ограничење само одређено време, а најдуже до смрти плодуживаоца. Када је у питању правно лице као плодуживалац, онда се право плодуживаоца временски ограничава (у француском праву на 30 година). Закон о средствима у државној својини Републике Србије не садржи ниједан рок у коме би се ствари из државне својина могле користити. Тако домашњег овог закона намеће питање циља доношења закона уопште, па се чак може говорити о злоупотреби законодавне надлежности.

16. Да је реч о некој врсти национализације види се и по томе што је државна својина успостављена и на објектима (најчешће непокретностима) који су изграђени новцем из самодоприноса - школе, болнице, спортски центри, водовод, библиотеке и др. Зар то није пример "чисте" локалне својине која мора, без сваке сумње, да чини имовину локалне самоуправе? Штавише, локалне власти морају имати пуну финансијску аутономију над овом имовином. Уводећи државну својину и на овим објектима, очигледно да намера државе да имовину локалне самоуправе сведе на имовину празног новчаника, како су говорили Aubry и Rau. Све је срачунато на то да имовину локалне самоуправе чине само права на новцу који лако измиче не остављајући ништа иза себе.

17. На имовинскоправни положај локалне самоуправе неповољно утиче и процес етатизације. Наиме, држава је од доношења Устава Србије, затим Закона о имовини СРЈ, Закона о средствима у својини Републике Србије, Закона о јавним службама, бројна овлашћења која су припадала општини (која је требало да буде "праизвор" локалне самоуправе), ограничила или укинула и пренела на себе. О институцији јавне службе је већ било речи. Изгледа да је за обављање јавне службе задужена једино држава, иако се бројне делатности из тог оквира могу ефикасније и рационалније извршавати у оквиру локалне самоуправе.<sup>18</sup> Имајући у ви-

---

<sup>18</sup> У Француској тридесетих година овога века, на државу је пренето у надлежност 40000 км путева који су до тада припадали департаментима и општинама, полиција у градовима са више од 10000 становника, као и вели-

ду да су бројне привредне делатности (ПГТ и енергетика, делатност јавног информисања) као и делатност установа - школство, здравство, социјално старање - највећим делом у надлежности република, јасно је да се локална самоуправа свела на обављање најбаналнијих комуналних услуга. Ограничавање надлежности локалне самоуправе утицало је, повратно, и на њен имовинскоправни положај. Имовина локалне самоуправе је строго наменска, што, даље, доводи у питање финансијску аутономију локалне самоуправе. Локална самоуправа се не може остварити без "слободне имовине". Локалне власти морају слободно располагати имовином како се не би угрозило њено дискреционо право да одлучује о начину и обиму задовољења локалних потреба - да остварује политику локалне самоуправе. У Повељи о локалној самоуправи се инсистира да средства која се преносе локалним властима, колико год је то могуће, немају карактер наменских средстава (чл. 7).

18. Положај локалне самоуправе мора бити такав да јој омогућава бар исту правну и пословну способност са привредним предузећем. Она мора имати приступ националном капиталу ради добијања кредита за капиталне инвестиције.<sup>19</sup> То би омогућило знатно увећање имовине локалне самоуправе и знатно улагање у објекте и делатности од значаја за локалну друштвену заједницу.

Правна и пословна способност локалне заједнице мора се ширити све до границе којом се не угрожавају циљеви локалне самоуправе. Познато је да се и правним лицима која се оснивају ради остваривања општекорисних друштвених циљева (у добротворне сврхе), као што је случај са задужбинама, признаје бављење привредном - комерцијалном делатношћу у циљу увећања имовине, под условом да се не угрожавају наведени циљеви. Правна способност локалне самоуправе мора бити изворна (што произилази из појма локалне самоуправе) и широка, као код државе, само што се односи на одређену територију.<sup>20</sup> Ако је окторисана, онда се ради о децентрализацији, а не о локалној самоуправи. Тако постављена правна способност локалне самоуправе омогућила би увећање имовине, богату општину и брзо и потпуно остваривање задатака

---

*ки број школа. Касније је (1972. год.) извршен инверзни процес, велики број путева поново је прешао у надлежност департмана. У Немачкој, општине имају право својине на добрима у општој употреби, на управним и стамбеним објектима, постројењима за снабдевање енергијом и др. - локална својина.*

<sup>19</sup> Види чл. 9. т. 8 Повеље о локалној самоуправи.

<sup>20</sup> G. Braibant, *Le droit administratif français*, Dalloz, 1992, str. 75.

локалне самоуправе. Сужавање правног субјективитета локалне самоуправе утиче на имовинскоправни положај локалне самоуправе и своди је на државни орган који располаже одређеним приходима, делује у оквиру своје надлежности, али није правна личност.

19. У нашем праву, имовина локалне самоуправе је строго наменска, што битно сужава њену финансијску аутономију. На тај начин, крнји се субјективитет локалне самоуправе. Локалне власти су аутономне у датим оквирима али то је недовољно ако се има у виду да је имовина мала, наменска и без правних и економских услова за њено увећање. Зато је неопходно да се међу одредбама о локалној самоуправи у уставима нађу и оне којима се гарантује њен имовински положај. Будући да таквих гаранција нема јасно је да је имовинскоправни положај локалне самоуправе неизван. То, истовремено, упуђује и на положај локалне самоуправе у целини.

Тачније, локална самоуправа у нашем праву налази се на самом почетку, а њено установљење се одвија уз процес децентрализације на једној, и веома изражен процес етатизације, на другој страни. До њеног конституисања, као аутономне организације власти на одређеној територији, ради непосредног и најефикаснијег остваривања потреба грађана у локалној заједници, проћи ће још много времена у коме мора да се остваре бројни елементи, међу којима је имовински положај, најважнији.

## LEGAL PROPERTY STATUS OF SELF-ADMINISTRATION

The right of self-administration is guaranteed by the Federal Law, as well as by the Constitutions of the Republics. A legal basis has been made for the foundation of local communities (boroughs, towns, the Capital) in which the citizens would satisfy their mutual needs either directly or through certain bodies they would elect themselves. However, the realization of this right depends on the legal status of self-administration property. Should the local self-administration be guaranteed no property, or only a restricted property, the right of local self-administration may remain only illusory.

The laws that regulate local self-administration, as well as other financial laws, stipulate the conditions for self-administration financing. In principle, there are two types of the self-administration property rights: vested (proprietary), and state-provided rights intended for the realization of certain tasks assigned to the local self-administration by the state.

The unfavorable position of the self-administration is, yet, induced by a great number of reasons. Some of them have originated from the general economic crisis, stagnant economic development, and retarded changes in the local self-administration financing. Other reasons are direct consequences of the state authority centralization, which marginalized the local self-administration in spite of the extremely great importance of the functions it is entitled to accomplish. The local self-administration has no access to the national capital market, which hinders the increase of its property and disables efficient and thorough satisfaction of local needs. Local authorities do not even have a consultative role in the decision-making about the sources of income that represent the basis for the local self-administration property. A lack of "freely acquired property" (income, material resources) not only obstructs adjustment to real local community expenditures, but it excessively limits the financial and normative autonomy of a local self-administration.

Key words: local self-administration, property, financial autonomy.

*Др Мирса Мијачић<sup>1</sup>*

**УЧЕШЋЕ ЛЕКАРА РАЗЛИЧИТИХ  
СПЕЦИЈАЛНОСТИ У СПРОВОЂЕЊУ  
ДИЈАГНОСТИЧКИХ МЕРА И  
ЊИХОВА ОДГОВОРНОСТ<sup>2</sup>**

1. Лекари различитих струка раде све више заједно, као један тим који опслужује истог пацијента. Неспорно је да је тимски рад и добар и ризиан. Добар, јер више глава може боље да расуђује и да закључује. И више очију може јасније да види. Осим тога, кад је тим експерата на окупу, онда је болеснику мало лакше. Но, има тим и своје сиве зоне. Ако постоје пропусти у организацији рада, у координацији у предузимању мера, или у информацији о предузетим мерама, или у квалификованости оних који те мере извршавају, јасно је да се то може негативно одразити и на дијагнозу и на даљи медицински третман болесника. У правној теорији се пропусти, односно грешке које отуда настају систематизују као: 1) недостаци у комуникацији, 2) недостаци у координацији, 3) недостаци у квалификацији и 4) недостаци у разграничењу надлежности.

2. Са повећањем броја лица која се у конкретном случају укључена у старање о пацијенту, разједињеност међу њима бива већа, па се зато повећава и ризик од грешака. Постоји, дакле, нешто већи ризик за тимски рад и кад је дијагноза у питању. Ко треба да сноси тај повећани ризик евентуалних медицинских грешака? Да ли пацијент, или медицинска установа, односно медицински радник? И даље, да ли поред одговорности због властитих грешака које су се поткрале долази у обзир и одговорност због грешака и осталих учесника у тиму, тј. суодговорност?

3. Утврђивање разумних граница грађанскоправне одговорности медицинских посленика олакшавају начело стриктне поделе рада у медицини и начело поверења.

---

<sup>1</sup> редовни професор Правног факултета у Нишу

<sup>2</sup> рад представља скраћену верзију реферата саопштеног на научном скупу: "Лекарска дијагноза као медицински и правни проблем", одржаном 19. и 20. новембра 1997. године у Београду, у организацији Југословесног удружења за медицинско право и Института за судску медицину Медицинског факултета у Београду.

Кад је реч о начелу поделе рада, разликују се хоризонтална и вертикална подела рада. Хоризонтална подразумева разграничење медицинских задатака између сарадника једнаког ранга, на пример, хирурга - оператора и анестезиолога, као лекара специјалиста који суделују у једном тиму. Вертикална подела рада постоји међу сарадницима који стоје у односу надређености и подређености, на пример, између лекара и помоћног медицинског особља, између оператора и анестезиолога, на једној страни, и инструменталисте, на другој.

У складу са начелом стриктне поделе рада у медицини, свако ради свој део посла и идговара за евентуалне грешке. То правило важи и кад је рад тимски. У систему хоризонталне поделе рада лекар сваке струке надлежан је за задатке који њему припадају, и нико из друге стручне гране нема право да њему издаје упутства за рад и да га надзирава. У погледу одговорности важи принцип појединачне и властите одговорности, тако да сваки специјалиста сноси сам одговорност за све задатке који су му поверени да их самостално обавља на основу образовања или функције.

Као наличје одговорности за властите поступке у систему стриктне поделе рада, следује и начело поверења. По том начелу, свако ко суделује у медицинском третману над пацијентом може се поуздати у то да сви остали учесници своје задатке извршавају зналачки и са дужном пажњом. Оператор верује налазима интернисте, односно лекарима других специјалности.

4. Кад је реч о тимском раду лекара, јако је значајно да се ради координирано и са узајамним поверењем једних у друге. Да би се могло узајамно веровати, потребно је да је знање и искуство отприлике једнако. У погледу дијагнозе, за коју се каже да представља пола излечења ако је правилно постављена, доктори медицине данас имају задатак да дијагнозу и поставе и провере. Кад тимски раде, свако има своје место и своју одговорност. И за свој део посла, и за оно што је други урадио. Мислим да је одговорност за властите пропусте неспорна и кад смо нешто лоше урадили и кад нисмо довољно опрезни у вези са поступцима других. Разуме се, да ми не можемо да проверимо рад других стручних људи са којима нисмо довољно једнаки. И кад је колега млађи по званичној номинацији, он је за свој део дијагнозе властити господар. Лекар опште медицине и лекар специјалиста имају своје засебне домене одлучивања о дијагностици. Лекари различитих специјалности имају исти третман и кад ординира лекар интерниста. Једино је функција та која може да наметне одговарајући увид у рад тима, и одговарајућу одговорност за његове пропусте.

Дијагноза се, као што је речено, мора проверавати. Кад је то могуће и значајно треба да се контролише налаз који је иоле сумњив. Мисли се на контролу од стране истоветних стручњака. И оргдинирајући лекар је самосталан у провери нађених резултата. Јасно је да је он као главни лекар конкретног болесника и дужан да то иницира. И одговара ако је занемарио ту повећану обавезу за конкретног пацијента. Тада је његова одговорност иста као и одговорност лекара који је дао сумњив налаз као вредносно исправан.

5. Кад је реч о интердисциплинарној сарадњи, један од најчешћих облика јесте сарадња између ординирајућег лекара и лекара специјалисте коме је он упутио пацијента. Лекар специјалиста ради самостално и, по правилу, сам одговара за своје грешке. Ординирајући лекар, начелно, не одговара због пропуста у раду специјалисте, осим у случају кад је настанку грешке допринео својим мањкавим обавештењем или мањкавом сарадњом.

Тако, лекар који је пацијента упутио радиологу може се ослонити на своје веровање да је радиолог све мере прописно предузео, и да је вредност прибелешки исправно користио. Радиолог одговара због грешке у тумачењу снимка која се могла избећи, уколико је његов налаз био одлучујући за операцију која према исправној оцени снимка не би ни била нужна. Само у случају кад ординирајући, оператор на пример, рентгенске и друге техничке снимке може боље него радиолог да протумачи и да њихову вредност искористи, он треба дијагнозу и налаз специјалисте још једном да преиспита. Контрола од стране оператора сматра се потребном ако је могућа и ако је оперативни захтав тежак и опасан. С друге стране, радиолог де, по правилу, може ослонити на своје веровање да је лекар специјалиста, који му је пацијента упутио, индикацију дијагностичких мера проверио и потврдио према правилима лекарске струке. Шта више, он је дужан да се ослони на индикацију коју је поставио лекар који му је пацијента упутио, јер он сам није у могућности да има прегледа свих специјалних питања из различитих области медицине и да њима влада.

Међутим, ниједан лекар који учествује у интердисциплинарној сарадњи не сме "отворених очију" да прихвати опасност по свог пацијента, уколико је неки други лекар, по његовом мишљењу, нешто погрешно учинио, или, пак, озбиљно сумња да би се могло радити о грешци. Тада се прелази граница начела повећења и могућа је солидарна одговорност.

Ево једног примера из иностране медицинске, односно судске праксе (*Zeitschrift für ärztliche Fortbildung*, бр. 6/1995, стр. 635.).



Интерниста је код пацијента дијагностификовао Hidrargirozu (тровање живом) и утврдио да су узрок томе амалгамска пуњења и тринаест зуба пацијентових. Стога је упутио пацијента стоматологу, који је извадио свих тринаест зуба. Доцнијим вештачењем је установљено да је требало извадити само два зуба, а да је једанаест зуба извађено непотребно. Испитивање је, наиме, показало да у коренима повећаних зуба није било повећане токсиколошке супстанце која је вредна помена. Пошто се пацијент није могао сагласити са вађењем здравих зуба, намеће се питање ко је у овом случају одговоран што је до тога дошло: стоматолог који је зубе извадио, или интерниста који је поргешно поставио индикацију за њихово вађење. Ако је процена интернисте према стању медицинске науке и искуства била очигледно погрешна, његова је одговорност несумњива. Али, уколико је и стоматологу морало бити јасно да мера коју је предложио интерниста није медицински индикована, долази у обзир и његова одговорност.

6. Кад је реч о грађанскоправној одговорности, у нашем праву према пацијенту одговара здравствена установа за своје раднике. Радник одговара солидарно са здравственом установом само ако је штету проузроковао намерно. Лекар, односно лекарски тим одговара у регресном поступку према здравственој установи. При томе, нема њихове одговорности за најмању грешку (*culpa levis*). Регресно се одговара једино за умишљај (*dolus*) и за грубу грешку (*culpa lata*). Постоји још једна олакшица за појединце из тима. Иако их је више, њихова је регресна одговорност раздвојена, тако да ризик инсолвентности појединаца пада на здравствену установу. Једино у случају проузроковања штете умишљајним кривичним делом. они у регресном поступку одговарају солидарно. Закон о радним односима Републике Србије, регулишући материјалну одговорност, у члану 106. став 8. прописује: "Запослени који је у раду или у вези са радом намерно или крајњом непажњом проузроковао штету трећем лицу, а коју је надокнадио послодавац, дужан је да послодавцу надокнади износ плаћене штете." У погледу регресне одговорности више лица, овим Законом су у члану 106, став 2, 3 и 4. прописана специјална правила:

"Ако штету проузрокује више запослених, сваки запослени је одговоран за део штете коју је проузроковао.

Ако се за сваког запосленог из става 2. овог члана не може утврдити део штете коју је проузроковао, сматра се да су сви запослени из тог става подједнако одговорни и штеу накнађују у једнаким деловима.

Ако је више запослених проузроковало штету кривичним делом са умишљајем, за штету одговарају солидарно".

Да ли је то добро решење? Кад је намерно штета изазвана, постоји солидарна одговорност појединаца и здравствене установе према непосредно оштећеном болеснику, а раздјељена према здравственој установи. То није логично. Зато се залажемо и за солидарну регресну одговорност у случају намерног проузроковања штете.

## ОСНОВАНО ЈУГОСЛОВЕНСКО УДРУЖЕЊЕ ЗА МЕДИЦИНСКО ПРАВО<sup>1</sup>

1. Иницијатива за оснивање Југословенског удружења за медицинско право покренута је крајем 1996. године. Формиран је Иницијативни одбор за оснивање овог Удружења ради припрема за одржавање оснивачке скупштине. Прва седница Иницијативног одбора одржана је 21. новембра 1996. године, у Институту друштвених наука у Београду.

Оснивачка скупштина Југословенског удружења за медицинско право одржана је 22. фебруара 1997. године, такође у Институту друштвених наука у Београду. Скупштину је сачињавало 55 чланова. На Скупштини је донета Одлука о оснивању Удружења, усвојен Статут Удружења, донете Опште смернице за рад Удружења, извршен избор председника, потпредседника, чланова Председништва и Надзорног одбора Удружења.

За првог председника Удружења изабран је др Јаков Радишић, професор Правног факултета у Крагујевцу, а за потпредседника др Слободан Ковачевић, професор Медицинског факултета у Београду. Председништво Удружења има 25 чланова: 12 из реда правника и 13 припадника медицинске струке. Надзорни одбор се састоји од три члана.

2. На Оснивачкој скупштини Југословенског удружења за медицинско право проф. др Јаков Радишић поднео је реферат: *"Медицинско право - заједничка брига правника и медицинара"*, чији мото гласи: "Људски живот и здравље су пролазни, али су медицина и право, који њима служе, вечни". У реферату је указано на инострана искуства у вези са формирањем посебне правне дисциплине под називом Медицинско право, односно у вези са оснивањем и радом удружења за медицинско право. Говорећи о правним нормама које уређују медицинску делатност у нашој земљи, аутор наводи да медицинско право не представља заокружен систем норми и да није сакупљено у једном јединственом законодавном акту. Низ општих правила налази се у прописима криви-

---

<sup>1</sup> др Мирса Мијачић, редовни професор Правног факултета у Нишу  
Тамара Китановић, асистент приправник Правног факултета у Нишу  
др Александра Цветановић, доктор медицине

чног, грађанског, породичног, процесног, уставног и радног права, односно права о социјалном осигурању, док се неки прописи налазе у посебним законима: Закону о здравственој заштити, Закону о производњи и промету лекова, Закону о условима за узимање и пресађивање делова људског тела, и др.

О разлозима за оснивање Југословенског удружења за медицинско право у реферату се говори на истакнутом месту. Отварају се врата за сарадњу између медика и правника, који су у својој професионалној делатности упућени једни на друге. О томе аутор каже скедеће: "Проблематика која спада у домен медицинског права има свој медицински, правни и морални аспект. Та проблематика изискује знања која премашују она до којих се долази уобичајеним правничким образовањем. Да би неки медицински поступак подвео под апстрактну правну норму, правник мора имати ближу представу о томе поступку и свест да медицина није свемоћна, те да од ње не треба превише ни очекивати. Извесно познавање медицине морало би бити саставни део правничке професије. ...И кад саставља одређене правне норме које се тичу медицинске делатности и њених посленика, правник мора такође имати извесна медицинска знања. ...Правник мора медицину донекле и изучавати, ако хоће да је правно уређује или да јој суди. ...С друге стране, они који се баве медицинским занимањем излажу се ризику да својим поступцима повредe нека од добара човекових која уживају нарочито правну заштиту: тело, живот, здравље, достојанство и право самоодређења. Слобода бављења медицином не значи непотчињавање важећем праву. Зато медикари морају знати докле досеже слобода њиховог професионалног рада, а одакле почињу правне забране и заповести којима се ваља повиновати. Јер ни медицина не сме све што може".

Из изложеног се јасно види да су медикари и правници упућени једни на друге и да медицинско право треба да буде њихова заједничка брига, с тим што ту бригу треба да брину удружним снагама, радећи заједно у тиму. Управо је Југословенско удружење за медицинско право прави облик за такву сарадњу. Уколико Удружење кадровски и материјално довољно ојача, вредело би размишљати и о оснивању Института за медицинско право, попут оних који постоје у Западној Европи.

**БИБЛИОГРАФИЈА МОНОГРАФСКИХ И СЕРИЈСКИХ  
ПУБЛИКАЦИЈА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ**

---

**МОНОГРАФСКЕ ПУБЛИКАЦИЈЕ**

---

**МОНОГРАФИЈЕ**

1. Крсџић, Божидар, ШИЗОФРЕНИЈА И УБИСТВА, Ниш, 1978, 117 сџр.
2. 20 ГОДИНА РАДА: ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ У НИШУ 1960-1980, Ниш, 1980, 171 сџр.  
уредник: Љубиша Јовановић
3. ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ: 25 ГОДИНА РАДА И РАЗВОЈА, Ниш, 1985, 66 сџр.  
уредник: Љубиша Соколовић
4. Рочкомановић, Милорад, ЈАВНИ ПОРЕДАК У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ, Ниш, 1988, 125 сџр.
5. Сџојановић, Драѓан, ОСНОВНА ПРАВА ЧОВЕКА - ЉУДСКА ПРАВА И СЛОБОДЕ У УСТАВИМА ЕВОРПСКИХ ДРЖАВА, Ниш, 1990, 222, сџр.
6. Симић, Миролуб, БИБЛИОГРАФИЈА ЂОРЂА ТАСИЂА, Ниш, 1990, 120 сџр.
7. Живковић, Мирко, ПОВЕРАВАЊЕ ДЕЦЕ НА ЧУВАЊЕ И ВАСПИТАЊЕ У МЕЂУНАРОДНОМ ПРИВАТНОМ ПРАВУ, Ниш, 1991, 282 сџр.
8. 35 ГОДИНА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У НИШУ, Ниш, 1995, 155 сџр.  
уредник: Гордана Сџанковић
9. Ђирић, Александар, ЗАЈЕДНИЦА НЕЗАВИСНИХ ДРЖАВА (ЗНД): НАСТАНАК И ОРГАНИЗАЦИЈА, ПРИВРЕДНО - ПРАВНИ ОДНОСИ, РЕШАВАЊЕ СПОРОВА, Ниш, 1998, 318 сџр.

## УЦБЕНИЦИ

10. Живковић, Мирко, **ФРАНЦУСКИ ЈЕЗИК ЗА СТУДЕНТЕ ПРАВА**, Ниш, 1993, 249 сџр.
11. Ковачевић-Кушићримовић, Радмила, **УВОД У ГРАЂАНСКО ПРАВО - ОПШТИ ДЕО**, 3. изд., Ниш, 1997, 306 сџр.
12. Николић, Драган, **ФРАГМЕНТИ ПРАВНЕ ИСТОРИЈЕ**, 2. измењено и доиуњено изд., Ниш, 1997. - 321, LXV сџр.
13. Борђевић, Владислав, **НАСЛЕДНО ПРАВО**, Ниш, 1997, 420 сџр.
14. Сџанковић, Гордана, **ГРАЂАНСКО ПРОЦЕСНО ПРАВО**, 4. изд., Ниш, 1998, 680 сџр.

## ЗБОРНИЦИ

15. **ЗАШТИТА ЧОВЕКОВЕ СРЕДИНЕ**, Зборник радова са симпозијума одржаног новембра 1976. у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета, Ниш, 1976, 197 сџр.  
уредник: Славољуб Појовић
16. **УДРУЖЕНИ РАД И ДРУШТВЕНА СВОЈИНА**, Зборник радова са савештовања одржаног маја 1976. у организацији Института за правна и друштвена истраживања Правног факултета, Ниш, 1976, 211 сџр.  
уредник: Славољуб Појовић
17. **ФЕДЕРАЦИЈА И ФЕДЕРАЛИЗАМ**, Зборник радова са међународног научног симпозијума одржаног јуна 1986. у Нишу у организацији Института за правне и друштвене науке Правног факултета и Савез удружења за политичке науке Југославије, Ниш, 1986, 431 сџр.  
уредник: Јован Борђевић
18. **ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР АНДРЕ ЂОРЂЕВИЋА: 1854-1914**, Зборник објављен у оквиру Ошћег семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА, Ниш, 1994, 44 сџр.  
уредник: Гордана Сџанковић

19. **РАД И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИХАИЛА МИТИЋА**, Зборник објављен у оквиру Ошћег семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА, Ниш, 1994, 89 сџр.  
уредник: Гордана Сџанковић

**20. СТО ПЕДЕСЕТ ГОДИНА ОД ДОНОШЕЊА СРПСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА: 1844-1994**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног октобра 1994. године у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1994, 182 стр.  
уредник: Радмила Ковачевић Кушићримовић

**21. СТО ПЕДЕСЕТ ГОДИНА СРПСКОГ ГРАЂАНСКОГ ЗАКОНИКА**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног октобра 1994. године у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1994, 41 стр.  
уредник: Радмила Ковачевић Кушићримовић

**22. ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИЛИВОЈА МАРКОВИЋА (1908-1986)**, Зборник објављен у оквиру Овогодишњег семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА - НИШКИ ЦИВИЛИСТИ, Ниш, 1995, 305 стр.  
уредник: Гордана Сићанковић

**23. ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног новембра 1995. на Правном факултету у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1995, 65 стр.  
уредник: Радмила Ковачевић Кушићримовић

**24. НИШКИ ЦИВИЛИСТИ: ПРОФ. ДР МИРСА МИЈАЧИЋ, ПРОФ. ДР ГОРДАНА СТАНКОВИЋ, ПРОФ. ДР ВЛАДИСЛАВ БОРЂЕВИЋ**, Објављено у оквиру Овогодишњег семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА-НИШКИ ЦИВИЛИСТИ, Ниш, 1995, 76 стр.  
уредник: Гордана Сићанковић

**25. ПРАВНИ ОДНОСИ У СТАМБЕНОЈ ОБЛАСТИ**, Зборник радова са научног скупа одржаног марта 1995. у организацији Института за правна и друштвена истраживања и Катедре за грађанскоправне науке, Ниш, 1995, 390 стр.  
уредник: Гордана Сићанковић

**26. ПРАВНИ ОДНОСИ У СТАМБЕНОЈ ОБЛАСТИ**, Зборник радова са научног скупа одржаног марта 1995. у организацији Института за правна и друштвена истраживања и Катедре за грађанскоправне науке, /репринт изд./, Ниш, 1995, 390 стр.  
уредник: Гордана Сићанковић

**27. ЗЛОУПОТРЕБА ПРАВА**, Зборник радова са међународног научног скупа одржаног новембра 1995. на Правном факултету у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1996, 434 стр.  
уредник: Радмила Ковачевић Кушићримовић

**28. ЛОКАЛНА САМОУПРАВА У ТЕОРИЈИ И ПРАКСИ**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног фебруара 1996. на Правном факултету у Нишу у организацији Института за правна и друштвена истраживања, Ниш, 1996, 44 стр.  
уредник: Мирољуб Симић

**29. БОРИСЛАВ Т. БЛАГОЈЕВИЋ (1911-1986)**, Објављено у оквиру Ошине семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА, Ниш, 1997, 198 стр.  
уредник: Радмила Ковачевић Кушћимовић

**30. ЛОКАЛНА ВЛАСТ: УПРАВА И САМОУПРАВА**, Зборник резимеа са међународног научног скупа одржаног новембра 1997. на Правном факултету у Нишу у организацији Правног факултета у Нишу, Факултета политичких наука у Београду и Југословенског удружења за политичке науке, Ниш, 1997, /54/ стр.  
уредник: Милан Пејровић

**31. УГОВОР О ДОЖИВОТНОМ ИЗДРЖАВАЊУ**, Зборник радова са стручног скупа одржаног новембра 1997. године у организацији југословенског Удружења за грађанско процесно и арбитражно право и Правног факултета у Нишу, Ниш, 135 стр.  
уредник: Гордана Спанковић

**32. ЖИВОТ И ДЕЛО ПРОФ. ДР МИЛИВОЈА МАРКОВИЋА (1908-1986)**, Објављено у оквиру Ошине семинара грађанског права СРПСКА ЦИВИЛИСТИКА - НИШКИ ЦИВИЛИСТИ, трећи изд., Ниш, 1998, 213 стр.  
уредник: Гордана Спанковић

## **СЕРИЈСКЕ ПУБЛИКАЦИЈЕ**

---

**33. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 1/1962.**  
уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић

**34. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 2/1963.**  
уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић

**35. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА 3/1964.**  
уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић



**36. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА**  
4/1965.

уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић

**37. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА**  
5/1966.

уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић

**38. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА**  
6/1967.

уредници: Славолуб Појовић и Пејтар И. Козић

**39. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА**  
7/1968.

уредник: Миодраг Маџејић

**40. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНО-ЕКОНОМСКОГ ФАКУЛТЕТА**  
8/1969.

уредник: Миодраг Маџејић

**41. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
9/1970.

уредници: Пејтар И. Козић и Врлеџа Круљ

**42. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
10/1971.

уредници: Пејтар И. Козић и Врлеџа Круљ

**43. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
11/1972.

уредник: Врлеџа Круљ

**44. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
12/1973.

уредник: Славко Марковић

**45. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
13/1974.

уредник: Славко Марковић

**46. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**  
ванредан број посвећен новим усјавима  
14/1974.

уредник: Славко Марковић

**47. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, њемањски број:  
ТРИДЕСЕТ ГОДИНА ПРАВОСУЂА У СОЦИЈАЛИСТИЧКОЈ  
ЈУГОСЛАВИЈИ**

15/1975.

уредник: Душан Р. Паравина

**48. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

16/1976.

уредници: Славолуб Појовић и Момчило Димићријевић

**49. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

17/1977.

уредник: Љубиша Јовановић

**50. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

18/1978.

уредник: Слободан Миленковић

**51. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

19/1979.

уредник: Михаило Мишић

**52. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

20/1980.

уредник: Михаило Мишић

**53. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

21/1981.

садржи библиографију радова њоводом двадесетогодишњице рада

уредник: Чедомир Сићевановић

**54. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

22/1982.

уредник: Чедомир Сићевановић

**55. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

23/1983.

уредник: Димићрије Кулић

**56. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

24/1984.

уредник: Мирослав Миљковић

**57. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

25/1985.

уредник: Мирослав Миљковић

**58. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

26/1986.

уредник: *Мирослав Миљковић*

**59. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

27/1987.

уредник: *Славко Марковић*

**60. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА, редовни и  
штематски број: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ У СР СРБИЈИ**

28/1988.

уредник: *Славко Марковић*

**61. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

29/1989.

уредник: *Слободанка Стојичић*

**62. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

30/1990.

уредник: *Слободанка Стојичић*

**63. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

31/1991.

уредник: *Гордана Спанковић*

**64. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

32-33/1992/93.

уредници: *Гордана Спанковић, Радмила Ковачевић Кушићримовић*

**65. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

34-35/1994/95.

уредник: *Драган Спанмировић*

**66. ЗБОРНИК РАДОВА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

36-37/1996/97.

уредник: *Војислав Ђурђић*