М. Бартош

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ТРОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ



ЈУЛ — ДЕЦЕМБАР
3–4/1968.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник), Др Смиља Аврамов, Др Велимир Васић, Др Драгаш Денковић, Др Драгољуб Димитријевић, Др Владимир Јовановић, Др Љубица Кандић, Др Драгољуб Кавран (секретар Уређивачког одбора)

Лектор Душица Гутеша

Технички уредник и коректор Вукосава Манојловић

Штампа: „Савремена администрација", Графички погон „Бранко Боновић" — Београд

АНАЛИ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XVI Јул—Децембар 1968. Број 3—4

ПРАВНИ ФАКУЛТЕТ БИБЛИОТЕКА БЕОГРАД

О АКТУЕЛНОСТИ ПРОУЧАВАЊА ОДЛУКА ДРУГОГ ЗАСЕДАЊА АВНОЈ-а

У савременој уставној и политичкој историји Југославије питања везана за услове настанка АВНОЈ-а и његовог Другог заседања, а посебно одлуке донете на том заседању, представљају веома значајна подручја проучавања. Њихов значај се, можда, још више афирмише данас када смо, захваљујући нужном временском размаку, у могућности да шире, са више сазнања, потпуније уочимо и теоријски осветлимо све оно што је било од пресудне важности за организовање и усмеравање револуционарних промена у Југославији у току другог светског рата и образовање основа новог политичког система још пре завршетка тог рата.

Револуција, спровођена у условима заједничког устанка и народноослободилачке борбе свих народа Југославије против окупатора, представља у историји тих народа несумњиво најзначајнији ослободилачки акт. Она је дала ширу социјално-политичку садржину борби за ослобођење и допринела да ова постепено прерасте у акт ослобођења од националне, социјалне, политичке и друге отуђености. Као свестан акт ослобођења, револуција је представљала процес који се по својој логици нужно морао развијати у правцу стварне и активне демократије, демократије која ће са собом носити јасну тежњу за укидањем сваког монопола над друштвом и човеком.

У том смислу, порекло савременог политичког система ваља тражити у револуцији, а самим тим и порекло његових институција и начела.

I

Југословенска револуција, с обзиром на стварне историјске околности њеног настанка и развитка, с обзиром на њене носиоце и односе у Југославији, историјске традиције и т. сл. одликовала се многим посебностима. Њен настанак и историјски оквир везан је за народноослободилачку борбу југословенских народа, који су се у току другог светског рата, окупирани и поробљени од иностраних окупатора, дигли на устанак. Устанак против окупатора могао је да прерасте у општенародни ослободилачки рат само зато што је таква борба садржала ослободилачке циљеве који су били шири од непосредне тежње за ослобођењем од окупатора. Ослободилачки циљеви су се постепено и све више ширили и стицали

обележја тежње за дубљим социјалним и политичким преображајима, новим односима у друштву, новим односима не само међу народима већ међу људима.

Историјска епоха у којој се развијала, као и односи у самом југословенском друштву условили су да такав покрет буде ношен, прихваћен и даље усмераван од стране историјски напредних слојева с радничком класом у првом реду, коју је организовала њена водећа политичка организација КП Југославије. А конкретне историјске околности су допринеле да ова буде не само најснажнија већ и једина општејугословенска политичка организација. КП Југославије је тај општенародни ослободилачки покрет усмеравала у правцу дубљих социјалних промена, у правцу револуције која је, историјски узето, могла бити у крајњој линији једино социјалистичка револуција.

Познато је да је тежња да борба за национално ослобођење буде у својим ослободилачким циљевима обезбеђена социјално-политичким ослобођењем и да омогући у крајњој линији ослобођење човека и његове нације, довела до постепеног и све већег укључивања свих основних социјалних слојева — радника и сељака и интелигенције, а нарочито омладине, и то слојева свих народа Југославије у активне токове ослободилачког рата и револуције. Истовремено, такви ослободилачки циљеви и одговарајуће социјално груписање у корист тих циљева довели су до раздвајања, у суштини на класној основи, оних који су се супротставили, непосредно уз окупатора односно на разне друге начине, тако целовито сазрелом ослободилачком покрету и његовим циљевима.

Нужност да се ослободилачки рат против окупатора испољи као борба за национално ослобођење и равноправност сваког народа посебно, неминовност да такво ослободилачко кретање буде прожето и повезано с обзиром на нове друштвене и политичке односе, довеле су до тога да се у склопу датих околности, упоредо с оружаном борбом, „постави питање власти". С друге стране, историјске околности у свету и у нас налагале су да усмеравање социјалног преображаја не буде одмах и непосредно оличено у дубљем мењању друштвено-економских односа. Из тих разлога се у нашој теорији обично истиче „политички" карактер револуције у Југославији. Међутим, дубља истраживања су увек показивала да не може бити чисте политичке револуције, из простог разлога што је револуција сложен процес који прожима, додуше неравномерно, разне стране друштвеног живота једног народа. У складу с тим, историја је показивала, а то се и код нас испољило, да политички акти револуције имају увек, макар и у крајњој линији, економски и шири друштвени карактер (1).

Посебне карактеристике револуције у Југославији огледају се у њеном „полицентристичком карактеру". Мада у основи организована и усмеравана од централног руководства партије радничке класе, она је даље развијана сагласно сложеној националној структури, као и постојању елемената регионалне разноликости и историјско-покрајинских различитости, из више основних центара који су имали одговарајуће национално обележје.

(1) Вид. Ј. Борђевић, *Социјализам и демократија*, Београд 1962, стр. 344.

Такав специфичан полицентризам, уз основно јединствено усмеравање, показивао је, додуше у рудиментарном облику, будућу сложену политичко-државну структуру. Међутим, сложеност револуционарног процеса огледала се и у томе што се устанак организовао и избијао, а сагласно томе и први револуционарни облици стварали и мере предузимале, у основним ћелијама друштва — селима, варошима, градским четвртима и градовима, преко сеоских, варошких, рејонских и градских организација народноослободилачког покрета. Ове организације су и преузимале власт на ослобођеним подручјима, представљале основу образовања народноослободилачких одбора.

Сагласно томе, организовање народноослободилачких одбора се развијало одоздо, повезивањем сеоских, месних и градских НОО-а у њиховим ширим среским и окружним размерама, па преко покрајинских и главних народноослободилачких одбора и будућих антифашистичких већа и скупштина до АВНОЈ-а.

Успех револуције је несумњиво зависио од могућности њених основних носилаца да изразе своје битне интересе и према томе истакну начела, створе и тако организују институције које ће представљати одговарајући израз тих интереса. Народноослободилачки одбори су, да не расправљамо посебно о Народноослободилачкој војсци као специфичном облику остваривања и заштите интереса те зато и битном делу структуре новог система, представљали, природно, основни облик и могућност демократског испољавања тог интереса, те зато и били основа самог политичког система. Народноослободилачки одбори су зато истовремено представљали тада основни облик испољавања суверености народа — заправо оних слојева и група који су водили борбу за ослобођење и успостављање нових односа у друштву.

Проблем суверености као класичне категорије уставног права, којом се на један посебан начин осветљава природа политичког носиоца нове власти веома је занимљиво разматрати у таквим историјским прелазним периодима. Карактер тог носиоца — народа, у нашим условима је показивао да се ради о једном социјално посматрано непосреднијем и стварнијем носиоцу, који по свом месту у збивањима нужно мора да се испољи и тиме допринесе активизацији класичног начела суверености, коју је француска револуција као идеју поново учврстила, али је, захваљујући сопственим условима друштвеног развитка и ограничености и довела до пасивности и отуђености у политичком погледу.

У нашим условима револуција је градила низ облика непосредног испољавања интереса носилаца нових друштвених токова. Народноослободилачки одбори су представљали можда у највећој мери те интересе. Како су се развијали у условима ширег социјално-ослободилачког процеса, они су представљали онај облик који ће омогућити даље процесе у том правцу али и дати демократско обележје социјалистичким преображајима.

То је могло да се види прво по томе што је тако усмерена али и тако прихваћена организација народноослободилачких одбора тражила истовремено изградњу неких непосредних и полунепосредних демократских облика. Друго, тежећи да народноослободилачки одбори учврсте нека основна обележја локалне самоуправе, потврђено је начело да самоуправа

у облику ових нових органа власти треба да постане основ целе организације власти и политичког система. Треће, народноослободилачки одбори, које су људи прихватили као органе „народног самоуправљања", дали су на одговарајући начин обележја самом федеративном облику (2). На тај начин се федеративно уређење развијало повезано с начелом самоуправе у облику народноослободилачких одбора одоздо до горе.

II

У овом напису није основно да се наведу опширно сви узроци револуционарних преображаја у Југославији. То су питања која треба дубље истраживати. Овде је значајно истаћи да је револуција победила захваљујући коренитом мењању односа снага у Југославији и да је тај нови однос био изражен афирмисањем народноослободилачких одбора као основе политичког система.

Када бисмо желели да макар и непотпуно покажемо основне чиниоце и акте такве победе, морали бисмо да истакнемо следеће.

1. То су пре свега резултати борбе Народноослободилачке војске, која се све више афирмисала као одлучујућа војна снага на територији Југославије. Овоме су нарочито допринели: победе над окупаторима и ослобођење низа нових територија, нарочито после неуспеле V непријатељске офанзиве, успон захваљујући како све већем приливу нових бораца, тако и организовања већег броја крупних јединица, дивизија и корпуса; везивање великог броја непријатељских дивизија сталним борбама и тиме пружања активне помоћи савезничким армијама. Нов моменат у развитку и народноослободилачке борбе и њене војске наступио је после капитулације Италије. Улога нове армије се и шире испољавала: она је допринела својом организацијом и деловањем обезбеђивању равноправности и јединства свих народа Југославије, она је била, да не улазимо у проблеме њеног места у политичком систему, ослонац тог система и обезбеђивала његов развитак (3).

2. Народноослободилачки одбори су се као организационо-политичка основа новог система власти консолидовали и изградили у један систем; били су од народа прихваћени и као концепција о облику и карактеру нове власти. Даље, изградња народноослободилачких одбора се кретала у смислу заокруживања једног система одбора, подразумевајући и шире, регионалне организације власти и њихове органе, све до земаљских антифашистичких већа и скупштина и АВНОЈ-а (4). Они су, у мери у којој се

(2) Вид. у том погледу Одлуку о изградњи Југославије на федеративном принципу. Овом Одлуком се народноослободилачки одбори заједно с већ постојећим главним народноослободилачким одборима и земаљским антифашистичким већима потврђују као основ федеративног уређења. (Текст Одлуке вид. у „Службени лист ДФЈ", 1945, бр. 1).

(3) Вид. Ј. Броз Тито, „Десетогодишњица наше народне армије" у *Војно-политички гласник*, 1957, бр. 9.

(4) У току 1943. године долази до оснивања земаљских антифашистичких већа народног ослобођења Хрватске, 13. и 14. јуна (Друго заседање, одржано 14. октобра исте године), Црне Горе, 15. и 16. новембра, Босне и Херцеговине, 26. и 27. новембра. У Словенији је од 1. до 3. октобра одржан Збор у Кочевју, на коме је Словеначки народноослободилачки одбор,

све битније изражавала промена у односима снага у Југославији, све више деловали као органи новог државног уређења.

На тај начин, током 1943. године, до Другог заседања АВНОЈ-а, а упоредо с чињеницом да је Народноослободилачка војска постајала у све већој мери одлучујућа војна сила, афирмисао се и један разгранати систем народноослободилачких одбора. То је значило да је победа револуције омогућена и новим политичким системом.

3. КП Југославије, као политичка снага, која је организовала народноослободилачки рат и усмеравала га у правцу револуције још се више учврстила, и то не само бројно, проширивањем редова, већ и самим консолидовањем новог политичког система и оружаних снага револуције. Она се организационо усаглашавала тенденцији развитка политичког система на федеративним основама, коју је сама подстицала и усмеравала, а сем тога још непосредније учврстила свој утицај на остале друштвене организације. На тај начин КП Југославије се учврстила као основни свесни чинилац и ослободилачке борбе и револуционарних промена, а самим тим и као фактор стварања новог политичког система и државног уређења.

4. Посебан проблем изградње новог политичког система представљали су облици друштвеног политичког организовања. Поред КП Југославије, чија је руководећа улога била обезбеђена, али која је представљала релативно ужу кадровску партију, организацију која у датим условима ослободилачког рата и револуције није увек непосредно наступала — требало је обезбедити шире облике организовања оних социјалних слојева који су носили пуну тежину народноослободилачког рата. Народноослободилачки покрет који се изграђивао од почетка устанка, представљао је наставак предратног окупљања напредних група и слојева на основи политике народног фронта. Актуелност његовог даљег развитка дошла је до израза како у припремама оружане борбе, тако и избијањем устанка.

На основи организација народноослободилачког покрета стварани су и први народноослободилачки одбори. Организације покрета су у почетку под различитим називима преузимале власт на ослобођеним територијама и тако се претварале у народноослободилачке одборе или су се сами одбори организовали и као органи власти и органи покрета. На тај начин се, упоредо и организационо сједињен, развијао систем власти и организација НО покрета у целој Југославији.

У складу с тим је и Прво заседање АВНОЈ-а у ствари било заседање НО покрета Југославије на коме је требало да дође до образовања највишег органа власти. Познати су разлози због чега није до тога дошло на овом заседању (5).

Упоредо с јачањем НО покрета, долази крајем 1942. године до образовања, на његовој платформи, и до посебних друштвених организација:

основан још 1941. године, конституисан у највиши привремени орган власти у Словенији. У Србији је постојао и функционисао Главни народноослободилачки одбор Србије, основан новембра 1941. године, док је у Македонији основан Иницијативни одбор за сазивање Антифашистичког собрања. (Вид. о томе Л. Гершковић, *Документи о развоју народне власти*, Београд 1948, стр. 192, 149—150, 239—242, 205—209, 229—234, 234—235).

(5) Вид. Л. Гершковић, *Историја народне власти*, Београд 1957, стр. 165, 166.

Прве конференције Антифашистичког фронта жена и Првог конгреса Антифашистичке омладине, на коме се образовао Уједињени савез антифашистичке омладине Југославије.

Промена односа снага у корист ослободилачких снага и победа револуције у основним политичким односима, као и консолидовање нове народне власти довели су до потребе организационог одвајања органа народноослободилачког фронта од органа власти. До оваквог одвајања долази нарочито после Другог заседања АВНОЈ-а. У федералним јединицама образују се земаљске организације ЈНОФ-а, које обухватају локалне и регионалне организације, а августа 1945. године одржан је и Први конгрес народног фронта Југославије.

5. Развитак и продубљивање народноослободилачког рата условили су изградњу антиокупаторског, антиквислиншког, антифашистичког и ослободилачког јавног мњења не само на ослобођеним територијама — селима и градовима, већ и у неослобођеним, а посебно највећим градским центрима. На образовање таквог јавног мњења утицало је више момената: свест да борба за ослобођење означава и борбу за слободу и равноправност сваког народа, при чему је њен саставни елеменат било и сазнање да је ослобођење, опште узето, уско повезано с акцијом за слободу човека. Зато се упоредо долазило до сазнања да једино револуција може да обезбеди пуније и шире ослобођење, да омогући не само самоодређење народа већ и самоодређење човека, да покаже јасније перспективе једног новог друштва заснованог на новим основама.

То мњење је на одређен начин изражавано организационо преко организација Народноослободилачког фронта (НОФ). Оно је, услед датих околности које су допринеле сазнању да једино револуција може да обезбеди шире ослободилачке циљеве, било под пресудним утицајем КП Југославије. Такође, оно се развијало и ширило и под утицајем осталих чинилаца карактеристичних за степен постигнутих револуционарних преображаја. Најзад, одређени облици активности Народноослободилачког фронта и других друштвених организација и њихово деловање како у ослобођеним, тако и још неослобођеним селима и градовима, а нарочито у највећим центрима представљају посебно значајан облик изражавања и учвршћивања ослободилачког јавног мњења. Одговарајућу улогу у том погледу имали су разни видови штампе, коју су издавале организације ЈНОФ-а, жена и омладине и т. сл.

6. Образовање и изградња новог политичког система, као основни и процес и облик остваривања Револуције, представљали су и у даљим токовима довели до „материјализовања" у институционалном или неинституционалном виду извесних основних начела. Тако, на пример, овде би ваљало истаћи специфичне путеве, облике и установе остваривања самоодређења народа, равноправности и потврде националног индивидуалитета.

Сагласно томе, изграђивао се принцип федерализма, чија се специфичност огледа у томе што је он у бити био повезан са концепцијом да су НОО-и основни органи власти, да они истовремено представљају и облик самоуправе. Природно да у ратно-револуционарним условима нису могле

да се испуне све стране ове локалне самоуправе, која је тежила од почетка да превазиђе само локалне размере, јер су НОО-и представљали основу новог система и организације власти. Као такви они су представљали и основу изградње новог југословенског федерализма.

Такав пут уграђивања, макар и у рудиментарним облицима, самоуправе у основе политичког система определио је и специфичну југословенску концепцију о суверености као политичкој основи власти: социолошко шире постављен, с обзиром на постојање основних слојева друштва који чине његову већину и политички активан и што непосреднији у изражавању; веома значајна компонента испољавања тог суверенитета је суверенитет народа (нација) и, сагласно томе, и суверенитет Југославије као федеративне заједнице. Њени органи су и највиши органи представљања тог сложеног суверенитета.

У изградњи новог концепта суверенитета народа играла су значајну улогу још два момента. Први се огледао у томе што је начело суверенитета било потврђено и свешћу народа да стварно узима власт, јер је освајао власт од окупатора и домаће реакције. Други, повезан с првим, представља проширење свесног чиниоца на тај начин што је освајање власти било повезано с борбом за ослобођење и независност. А то је значило да је народ, спреман да буде стварни носилац суверенитета, био истовремено спреман, посебно, да свој суверенитет учврсти и у међународним односима.

7. Јачање новог политичког система кретало се упоредо са слабљењем квислиншких организација у самој Југославији, будући да је окупатор разјединио Југославију и образовао такве организације. Тај процес се огледао у слабљењу положаја окупатора и његових сарадника свих могућих групација. Оно се огледало у слабљењу тог положаја према новом политичком систему у целини, а такође манифестовало се на самој територији на којој се у већем или мањем обиму уз подршку окупаторске војске вршила власт окупатора и домаћих сарадника. Слабљење квинслишких организација везано је за коренито мењање односа класа и политичких снага у земљи. Оно је било повезано и за мењање односа у општесветским размерама, а у корист ослободилачких снага Антихитлеровске коалиције. Истовремено, тај процес био је повезан и са слабљењем позиција владе у избеглиштву.

8. Међу значајне чиниоце основне победе револуције морамо уврстити утицај међународне политичке ситуације, узимајући, природно, у обзир и војну ситуацију. У овом периоду долази до коначног преокрета у корист Антихитлеровске коалиције, нарочито после значајних победа Црвене армије и англо-америчких армија, укључујући и слом Италије. Утицај међународног или светског ослободилачког јавног мњења преносио се и на ослободилачке снаге у земљи. Конференција у Техерану је била такође подстицај тим новим кретањима. Поред неких својих обележја која су могла да наметну извесне резерве, сама Конференција је значила велики корак у припремама коначног сламања хитлеровске Немачке и њених сателита.

Све су то моменти, мада не сви нити исцрпно осветљени, који су допринели непосредо односно утицали у крајњој линији на промену одно-

са снага у Југославији и победу револуције из које је настао нови политички систем. Важно је истаћи да су ове промене у великој мери биле извршене пре Другог заседања АВНОЈ-а, тако да је Веће у извесном смислу све то уставно санкционисало.

III

Антифашистичко веће народног ослобођења Југославије, је први облик централног представничког тела из кога је у крајњој линији настала и савремена Савезна скупштина. С друге стране, порекло скупштинских установа, њихов развитак, место које заузимају у датом политичком систему и државном уређењу, даље, проблеми њихове организације, надлежности и функционисања, као и њихових односа с другим институцијама — представљају несумњиво веома значајне проблеме у проучавању уставног система и уставног права једне државе, поготово ако је у питању демократски политички систем и таква организација власти у којој, услед доминирања начела стварног суверенитета народа, доминира и само начело скупштинског система.

АВНОЈ је, као што је познато, образован 26. и 27. новембра 1942. године у Бихаћу, као највише политичко и општепартијско тело, али не и као највиши орган власти, мада је већ тада имао нека од битних обележја највишег органа у систему народноослободилачких одбора. У то време на ослобођеним подручјима постојала је разграната мрежа не само сеоских и градских НОО-а већ у приличној мери среских и окружних, а у неким крајевима и обласних. Сем тога, у Србији је постојао Главни НОО основан још 1941. године, а у Словенији Словенски НОО, такође основан 1941. године.

Унутрашња организација АВНОЈ-а обухватала је Изрвшни одбор на челу с Председништвом. Сам Извршни одбор био је организован тако да је имао одсеке за поједине области и гране управе. У том периоду, Одбор и његови одсеци развили су веома плодну активност у усмеравању развитка НОО-а, њихове унутрашње организације, организовања низа привредних, социјалних, просветних и културних акција, а посебно акција у циљу снабдевања Народноослободилачке војске (6). Посебан задатак Извршног одбора огледао се у припремама за оснивање земаљских антифашистичких већа и скупштина током 1943. године. Оснивањем ових органа употпуњује се систем власти и учвршћује начело федерализма.

На Другом заседању АВНОЈ-а, 29. новембра 1943. године у Јајцу, АВНОЈ је, као што је познато, конституисан у Врховно законодавно и извршно представничко тело Југославије. Овом приликом он је стекао нова обележја, а сагласно томе изменио и проширио своју унутрашњу организацију. Био је састављен од представника свих народа, односно њихових земаљских већа и одбора. Сагласно томе, представљао је једну специфичну скупштину федерације.

---

(6) Веома обимну документацију о делатности и актима Извршног одбора АВНОЈ-а и његових одсека видети у *Прво и Друго заседање Антифашистичког већа народног ослобођења Југославије*, Београд, 1953, стр. 67—131.

Тада је образовано Председништво, које је вршило овлашћења АВНОЈ-а између његова два заседања, с тим што је акте овог тела, а посебно законодавне, одобравао сам АВНОЈ на следећем заседању. Председништво је вршило, привремено, и извесна овлашћења шефа државе и највише извршне власти. Та овлашћења су касније била допуњавана, како законодавним и другим актима тако и самом праксом овог тела. Постојао је и трећи орган, Национални комитет ослобођења Југославије, чије је чланове именовало само Председништво. НКОЈ је био највиши извршни и наредбодавни (управни) орган, имао је сва обележја привремене владе и био организован у облику повереништава за поједине гране управе.

Овакве карактеристике АВНОЈ-а означавају његово место и улогу у нашем новом скупштинском систему који се стварао. У периоду до Трећег заседања, августа 1945, значајна је изградња Председништва као једног ужег већа. Она се огледала у образовању одбора и комисија, утврђивању правила процедуре рада, а посебно процедуре доношења аката (7). Извесне измене у делокругу Председништва биле су учињене образовањем Владе ДФ Југославије 7. марта 1945. године, која је после укидања НКОЈ-а, преузела функције извршног и управног органа (8).

На Трећем заседању проширен је састав АВНОЈ-а, који је и даље остао једнодома скупштина, делегација народа и земаљских антифашистичких већа и скупштина, односно самих федералних јединица. АВНОЈ је тада образовао своје скупштинске одборе и комисије и пошто је одобрио рад и акте Председништва, донео сам неке акте, предузео извесне мере, претворио се у Привремену народну скупштину. Ова је у истом саставу наставила рад доношењем извесног броја закона, после чега се распустила (9).

Према томе, у периоду од 1942. до 1945. године, АВНОЈ је прошао један процес сталне изградње и тиме означио и прву фазу развитка нашег скупштинског система. По низу обележја, АВНОЈ је представљао класичну демократску скупштинску институцију. Међутим, још два момента су допринела неким обележјима овог тела. Прво, изграђивао се на основи система народноослободилачких одбора и био у бити највиши одбор. То је, мада не непосредно, ипак доприносило афирмисању скупштнског система одоздо до врха. Друго, по начину образовања, па према томе и по саставу, АВНОЈ је био једнодома скупштина федерације, у којој су непосредно били заступљени народи и федералне јединице. Он је у себи уједињавао, како бисмо данас рекли, општеполитичко представништво и представништво федералних јединица. И једним и другим обележјем откривају се неке специфичности демократског федеративног система.

(7) Вид. *Законодавни рад Претседништва АВНОЈ-а и Претседништва Привремене народне скупштине*, Београд 1951, стр. 80.

(8) Намесништво које је било образовано у смислу одредаба II споразума између Председника НКОЈ-а и Председника Владе у избеглиштву добило је извесна овлашћења и дужности шефа државе, првенствено у односима међународног представљања Југославије.

(9) Нешто касније, на изборима у новембру 1945. године, изабрана је Уставотворна скупштина, која је 31. јануара 1946. године донела први Устав и претворила се у Народну скупштину ФНРЈ првог сазива.

IV

О значају Другог заседања АВНОЈ-а и његовим одлукама доста је расправљано и у том смислу вероватно нема много шта да се дода. Међутим, у мањој мери је проучаван њихов значај у једном ширем смислу, не само за нашу новију уставну историју већ и за путеве даље изградње, а посебно као подстицај развитка неких најзначајнијих савремених начела нашег политичког и уставног система.

АВНОЈ је на другом заседању донео више одлука. Извесне међу њима имају уставни значај. То су пре свега: Одлука о врховном законодавном и извршном представничком телу Југославије и Националном комитету ослобођења Југославије као привременим органима врховне народне власти у Југославији за време народноослободилачког рата; Одлука о одузимању права законите владе тзв. Југословенској влади у иностранству и о забрани повратка у земљу краља Петра II Карађорђевића; Одлука о изградњи Југославије на федеративном принципу; Одлука о одобравању одлука, наредаба и изјава Извршног одбора АВНОЈ-а и Врховног штаба НОВ И ПО Југославије (10).

1. АВНОЈ се конституисао у врховно законодавно и извршно представничко тело и представника суверенитета народа и државе, а истовремено је утврђена шира организација овог тела (Председништво и НКОЈ). Доношењем овакве одлуке конституисана је у уставноправном смислу једна нова државна организација у целини, заснована на народноослободилачким одборима, од основних органа до централног у облику АВНОЈ-а, То је имало посебан значај у погледу организационог афирмисања новог политичког система.

Истовремено, ова одлука је, као што смо видели, дошла као израз стварно засноване и изграђене организације нове власти, власти која је деловала уређујући односе и доносећи одговарајућа правила. На тај начин, нова држава (државна организација) је градила ново право. Ова одлука је санкционисала једно стање, а ово је, са своје стране, било довољна гаранција да се донесе такав акт и да се потврди његов стварни карактер.

Ова одлука прећутно негира државно уређење и уставни систем старе Југославије, при чему се она мора проучавати у присној вези с осталим одлукама.

2. У вези с конституисањем АВНОЈ-а у највиши орган државне власти, одређује се његов положај, његово право представљања Југославије у односу на органе старе Југославије (њеног државног уређења). У том смислу је влади у избеглиштву одузето право које има влада, а монарху је забрањен повратак у земљу све до изјашњавања народа о облику владавине.

Познато је да овом одлуком монархија није била формално укинута, мада је с обзиром на конституисање АВНОЈ-а и одузимање права владе избегличкој влади и сама стављена у једну ситуацију суспензије. Монарх је био лишен могућности да врши власт, и то не само изричитом забраном; лишавањем владе њених законитих прерогатива и сам монарх је био лишен могућности да уставно делује као шеф државе. Међутим, пошто мо-

(10) Текст свих одлука објављен је у „Службеном листу ДФЈ", 1945, бр. 1.

нархија није формално укинута, отворена је могућност каснијег делимичног паралелизма у представљању Југославије, које је тек касније, тј. почетком 1945. године укинуто (11).

Остала питања, садржана у овој одлуци — ставови према међународним уговорима које је, или би убудуће, склопила избегличка влада — нису била од посебног значаја, пошто је АВНОЈ полазио од међународноправног континуитета Југославије као субјекта међународног права, подразумевајући при томе све елементе релевантне за деловање таквог субјекта.

3. Одлуком о изградњи Југославије на федеративном принципу овај принцип је уставноправно потврђен као основно начело новог државног уређења, које као такво опредељује облик тог уређења. А то је повезано с низом других питања: равноправни односи међу народима, који су, упркос акту разједињавања Југославије од стране окупатора који, уосталом, нису ни признали — изразили вољу да остану уједињени; изградња НОО-а сагласно начелу федерализма; признавање права националним мањинама и т. сл. У том смислу, овај акт представља веома значајан степен у институционисању начела самоодређења које се остваривало у току револуције.

Начело федерализма није потврђено само овом одлуком. Оно је посебно било уткано у организацију највиших органа нове федерације, који су представљали и суверености народа у његовом непосредно-социолошком смислу одређених слојева друштва и суверености нација.

4. У складу с променама у односу класа и политичких снага изграђивала се, као што знамо, нова државна организација, као и основи новог правног поретка. Такође, сагласно степену и интензитету ових промена, степену афирмације нове организације власти и сама правила којима су уређивани односи од стране те власти, добијала су све више елементе ауторитета права.

Истовремено, у складу с наведеним развитком и променама текао је и процес негирања и укидања старе организације власти и права, које је окупатор, уколико их није изричито изменио и ставио ван снаге, уклопио у свој систем.

АВНОЈ је, као што је познато, морао да заузме став у односу на такво стање ствари и он је то и учинио доношењем поменутих одлука, као и једном посебном која ближе решава овај проблем. Наиме, том одлуком су потврђени сви акти које је до Другог заседања АВНОЈ-а био донео његов Извршни одбор, као и Врховни штаб НОВ И ПО Југославије, који је у својству и војног а и политичког руководства до оснивања АВНО-а непосредније организовао изградњу НОО-а.

Врховни штаб је у том правцу доносио акте о организацији власти, као и извесне друге акте почев још од 1941. године. Одобравањем таквих аката, заједно с потврдом новог система организације власти на основи НОО-а, потврђен је истовремено континуитет револуционарног процеса од 1941. године па надаље. Самим тим, као што уосталом произилази и из осталих одлука, негиран је предратни систем и потврђено успостављање новог.

---

(11) Вид. В. Симовић, *АВНОЈ — правно-политичка студија*, Београд 1958, стр. 93, 109—115.

V

Одлуке Другог заседања АВНОЈ-а представљају у суштини уставни облик институционисања револуције, те зато изражавају у основи циљеве, тежње и интересе основних социјалних снага и субјективних чињеница револуције. Свакако да одлуке АВНОЈ-а не бисмо могли третирати одвојено од осталих значајних аката, а посебно одвојено од одлука које су донела земаљска антифашистичка већа после Другог заседања АВНОЈ-а.

1. Земаљска антифашистичка већа односно скупштине уредила су и решила, поред осталог, четири битна проблема. На посредан начин су извршила одобравање одлука АВНОЈ-а. Донела су одлуке о свом конституисању у највише органе власти федералних јединица и самим тим уставноправно конституисала федералне јединице, чиме су у основи довршила изградњу неких битних елемената и облика федеративне државе. Потврдила су, такође, посебним одлукама, народноослободилачке одборе као органе државне власти, а самим тим и повезаност система НОО-а с начелом федерализма. На крају, донела су акте о слободама и правима човека, грађанина и народа (12).

Сагласно томе, одлукама АВНОЈ-а, као и овим одлукама највиших представничких тела федералних јединица, конституисана је једна специфична „вишедржавност" у оквиру савезне државе, чије јединство поред низа фактора у социолошко-политичком смислу, обезбеђује јединствени систем власти народноослободилачких одбора, обезбеђујући и основно јединство организације и организационих облика свих федералних јединица.

С друге стране, мада АВНОЈ није донео посебну одлуку односно декларацију о слободама и правима (13), такве одлуке су донела земаљска антифашистичка већа и тиме допринела једном посебном обележју институционисања револуције. Ради се, у ствари, о обележјима која јасно показују њен ослободилачки карактер, која претпостављају, свакако не непосредно већ само у крајњој линији — процес и самоодређења човека, наиме, такве односе који ће омогућити, стицајем и низа других услова, установљавање и освајање све ширих слобода.

2. Сви ови наведени моменти показују и неке друге карактеристике одлука Другог заседања АВНОЈ-а, значајних за теорију уставног права (14).

---

(12) Вид. Л. Гершковић, *Документи о развоју народне власти*, стр. 316—317, 325—327, 340. Вид. такође, М. Шнудерл, *Dokumenti o razvoju ljudske oblasti v Sloveniji*, стр. 136.

(13) Додуше, био је сачињен један пројект Декларације АВНОЈ-а о основним правима нација и грађана (Вид. В. Симовић, АВНОЈ. стр. 148).

(14) О карактеру одлука Другог заседања АВНОЈ-а, вид. Ј. Борђевић, *Социјализам и демократија*, стр. 336—340, Ј. Борђевић, „Прилог даљем проучавању идејно-политичког значаја Антифашистичког већа народног ослобођења АВНОЈ-а" у *Значење Другог заседања АВНОЈ-а за Социјалистичку револуцију у Југославији*, Загреб 1963, стр. 23—26; Л. Гершковић, *Историја народне власти*, стр. 208—212; В. Симовић, *АВНОЈ . . .*, стр. 32—34, В. Симовић, „О карактеру одлука Другог заседања АВНОЈ-а" у *Значење Другог заседања АВНОЈ-а . . .*, стр. 69—74; Ф. Чулиновић, „Постанак Југославенске републике", *Зборник Правног факултета*, Загреб, 1948; Ф. Чулиновић, „Државно-правни значај Другог заседања АВНОЈ-а", *Архив за правне и друштвене науке*, 1953, бр. 4; Ф. Чулиновић, „Неки проблеми у вези с развојем АВНОЈ-а", *Значење Другог заседања АВНОЈ-а . . .*, стр. 55—65; М. Шнудерл,

У том правцу, потребно би било учинити покушај непосреднијег теоријског осветљавања ових аката. Пре свега, одлукама се уређују односи и питања који представљају предмет регулисања уставним актима или, пак, тзв. органским законима. Још шире узето, оне третирају односе који спадају у домен уставног права једне земље и који га као такво опредељују. То би били, да поменемо само нека од питања и односа: облик политичког система и државног уређења, заснован на народноослободилачким одборима и федерализму; одређивање облика, положаја, структуре и надлежности највишег представничког тела, његових извршних и управних органа; односи између тих органа и начела организације тих односа; одређивање, посебно, органа међународног представљања тиме што се права законите владе одузимају избегличкој влади; потврда континуитета новог правног поретка итд.

У једном ширем смислу за „привремени устав" и уставно право нове Југославије карактеристични су такође и односи и питања која су уредила земаљска антифашистичка већа: положај и организација највиших органа федералне јединице и њихових односа, положај, организација и начин избора локалних народноослободилачких одбора и скупштина; подручје основних слобода и права грађана и народа.

Ово несумњиво показује уставни карактер одлука Другог заседања АВНОЈ-а. Оне су, сагласно класичним теоријама о уставу, уставни акти у материјално-правном смислу. С друге стране, пошто се у садржини и карактеру одлука могу уочити елементи институционисања револуције, пошто одлуке изражавају, према томе, нове и битно промењене односе социјалних и политичких снага у земљи, успостављене нове односе, оне имају карактер устава у једном општијем социолошком смислу.

Међутим, тај „устав" није формално устав, није кодификован текст, донет по посебним, раније утврђеним правилима процедуре. Истовремено, његов привремени карактер произилази из чињенице што још није било могуће организовати слободне изборе за представничко тело, у нашем случају уставотворну скупштину, које би било надлежно за доношење устава.

Одлуке Другог заседања АВНОЈ-а представљају уставне акте донете у процесу револуције. У низу односа успостављених овим одлукама, видимо извесне аналогије са уставним актима доношеним у периодима ранијих револуција. То се види по начину на који се институционишу непосредно измењени односи, утврђују нови циљеви и друштвене вредности, и самим тим установљавају начела организације власти, нове слободе и права која произилазе из тих односа. Додуше постоје и разлике, које се поред тзв. временске дистанце и низа других друштвено-политичких обележја испољавају и кроз разлике у погледу оквира и начина спровођења револуције. У том погледу је значајна чињеница да је наша револуција спровођена у условима рата и да је, у основи, победила пре завршетка самог рата. Та чињеница даје посебност нашој револуцији у односу на друге.

„Поводом неких државноправних расправа", *Архив за правне и друштвене науке*, 1949, стр. 677 и даље; Р. Лукић, „О датуму настанка нове Југославије", *Архив за правне и друштвене науке*, 1953, бр. 4, стр. 308 и даље; И. Крбек, „У ком смислу је нова Југославија нова држава", *Значење Другог заседања АВНОЈ-а . . .*, стр. 29—32 и др.

Ове одлуке су, захваљујући наведеним обележјима, добиле и један шири смисао. Наиме, оне су постале значајан историјски извор, свакако у једном ширем смислу, нове југословенске уставности и у томе правцу оне су вршиле одређен утицај на даљи развитак уставности у Југославији.

VI

Борба за устав и уставност представља, у целини узето, веома значајан моменат демократских традиција југословенских народа. Познате су у историји њихове тежње, а нарочито српског народа, у борби за буржоаску демократску уставност, која је неки пут превазилазила релативно уски буржоаски демократски програм борбе за уставност, нарочито под утицајем оних друштвених токова на које је битније почела да утиче радничка класа.

Уосталом, историјски посматрано, свака земља која је стварном револуцијом мењала друштво и тежила да га политички консолидује, доносила је устав. У таквим друштвеним процесима ваља тражити и порекло савремених устава од Кромвеловог Инструмента о влади па надаље: устава у борби за независност северно-америчких насеобина и Устава САД, Декларације о правима човека и грађанина 1789. и устава донетих за време француске револуције, посебно Устава од 1791. и Монтањарског устава 1793. године, итд.

Слично је и са оним земљама које су у каснијем историјском периоду почеле с изградњом социјалистичког друштва. Оне су доносиле уставе још у првим данима револуције или непосредно после извршене револуције. Тако је, на пример, непосредно после октобарске револуције, под утицајем самог Лењина, био донет, јуна 1918. године, први Устав РСФСР. Овај уставни документ је, као што је познато, институционисао неке од основних односа успостављених у октобарској револуцији. Међутим, познато је исто тако да је у нешто каснијем периоду дошло у социјалистичким земљама до извесних тежњи за потцењивањем улоге и значаја устава и уставности (15).

У Југославији је борба за нову власт, за успостављање новог политичког система, била у основи повезана с борбом за нову уставност. То је дошло до израза у одлукама Другог заседања, којима је постављена уставноправна основа нове Југославије као демократске федерације. Ти темељи су дограђивани и формално-уставно заокружени у систем доношењем Устава 1946. године.

Међутим, повезаност борбе за нову власт и ново право јесте карактеристика која се може пратити од првих дана изградње новог система народноослободилачких одбора. Стални процес у коме су се, сагласно мери у којој се развијала револуција и консолидовали НОО-и, учвршћивала и стицала ауторитет права разна правила која су доносили нови органи власти. Тежња да нова организација буде што пуније и правно уређена

(15) Вид. Ј. Борђевић, „Уставност и социјализам", *Глас САН CCXXXIX*, Одељење друштвених наука, књ. 8, Београд 1960.

и објективизована показује позитиван и активан став југословенске револуције у односу на право и правни систем. Такав став је морао у даљем развитку да се испољи као тежња да полагање основа новог државног уређења буде санкционисано актима уставног значаја.

Тиме је поменутим одлукама истакнута даља повезаност борбе за нови систем власти и борбе за нову демократску уставност. Социјално-политичка садржина револуције могла је да допринесе назирању једног новог момента, наиме, перспективе да начело уставности буде изграђивано не само у својим класично-демократским елементима, какви су иначе развијани у свим истинским револуцијама, већ и у низу нових, који ће произићи из нове садржине самих револуционарних преображаја.

Једним делом такви елементи су били гарантовани низом стварно ослободилачких аката револуције, а формално потврђени скалом основних слобода и права човека. Даљи развитак таквих елемената био је могућ и зато што је револуција утиснула у свест, како основних друштвених слојева тако и свесних руководећих снага, идеју о националној, политичкој, социјалној и личној слободи.

У нашој теорији, а посебно историографији, па делом и социолошким проучавањима АВНОЈ-а и револуције није довољно осветљена ова њихова страна, која се карактерише повезаношћу и испреплетеношћу борбе за нову власт с борбом за ново право и нову уставност.

VII

Проучавање одлука Другог заседања АВНОЈ-а има и друге теоријске аспекте који су делом већ расправљани и проучавани. Мада се о њима овде овом приликом не може посебно нити опширније расправљати, ипак и они још и данас спадају у круг актуелних проблема проучавања одлука Другог заседања АВНОЈ-а који су од значаја за уставно право и политички систем, као и међународно право и међународне односе.

Ти проблеми, да их само макар и непотпуно региструјемо, тичу се карактера нове Југославије као државе и временског периода њеног стварања, проблема континуитета између старе и нове Југославије; даље, питања која се тичу обележја и природе АВНОЈ-а као привременог највишег органа државне власти: а посебно његове анализе под углом теорије о „влади de facto"; на крају, услови и околности везани за међународно признање нове Југославије и т. сл.

Сви изложени проблеми, укључујући и ове, показују у којој мери подручје револуције, АВНОЈ-а и његових одлука пружа могућности дубљих анализа, показујући истовремено научну актуелност свих проблема којима се осветљавају извори и порекло нашег новог политичког система и правног поретка. А то са своје стране показује у којој мери наша савремена наука уставног права и политичког система мора у свом даљем развитку да пође од резултата таквих проучавања.

Др Војислав Симовић

Р Е З Ю М Е

Об актуальности изучения решений Второй сессии АВНОЮ

Изучение решений Второй сессии АВНОЮ (Антифашистского Веча Народного Освобождения Югославии) представляет большое значение для конституционной и политической истории современной Югославии. Актуальность изучения вытекает из того обстоятельства, что теперь после сравнительно продолжительного промежутка времени и благодаря многочисленным трудам мы можем более подробно теоретически осветить и оценить все то, что представляло решающее значение для создания и выбора путей для революционных преобразований в Югославии в ходе Второй мировой войны и для создания основ новой политической системы еще до окончания указанной войны.

В данной статье исходило из тезиса, что Революция, осуществленная в условиях всеобщего восстания и Народно-освободительной борьбы всех народов Югославии, является в их истории одним из самых знаменательных освободительных движений. Она являлась сложным движением, цели которого были значительно шире чем непосредственная борьба за изгнание завоевателя. Она в то же время представляла собой борьбу за национальное освобождение, равноправие и самоопределение. В силу этого она носила, кроме всего остального, и полицентристический характер, несмотря на то, что через центральные органы Народно-освободительного движения, под непосредственным руководством и влиянием КПЮ, стремилась ориентировать в едином направлении и организовать единый объединяющий процесс. Народно-освободительная борьба, затем, содержала и стремление к новым отношениям, устройству, которые по своему социальному и политическому содержанию, обеспечивали бы как освобождение и самоопределение народов Югославии, так и осуществление основных социальных и политических освободительных стремлений общественных слоев, составляющих подавляющее большинство участников Народно-освободительной войны — рабочих, большинства крестьян, интеллигенции, а в особенности молодежи из всех слоев. Весь процесс в конце концов представлял собой социалистическую революцию, а массовое и непосредственное участие основных социальных слоев в Освободительном движении сообщало подлинный демократический характер всем образованиям и формам революционной борьбы, а в особенности народно-освободительным комитетам.

Народно-освободительные комитеты, кроме остальных отличительных черт Революции и борьбы, явились зародышами новой политической системы. На их основе была построена вся система власти, начиная с местных и до высших комитетов, и вплоть до веча национальных территорий и, наконец, АВНОЮ, на второй сессии переросшего в высший орган власти и представителя суверенитета. Народно-освободительные комитеты представляли собой зародыш самоуправления, а также и организационную основу начал федерализма.

АВНОЮ является первой формой центрального представительного тела новой политической системы и из него в конечном счете возникла и современная Народная скупщина. Вторая сессия АВНОЮ состоялась во время, когда основное распределение соотношений социальных и политических сил, благодаря ряду факторов вооруженной борьбы и политических шагов, в частности, международной военной и политической обстановки, в корне изменилось в пользу Народно-освободительной борьбы. Это означало основную победу Революции. Решения сессии представляют потому одну из форм политического становления самой революции.

SUMMARY

Actual Interest of the Study of the Decisions of the Second AVNOJ SESSION*

The study of the decisions of the Second AVNOJ Session is very significant for the constitutional and political history of modern Yugoslavia. The actuality of the this study results from the fact that to-day, thanks to the distance of time and preceding studies, we can shed more light on, from the theoretical aspect, and appraise what was of decisive importance for organization and guidance of revolutionary changes in Yugoslavia in the course of World War II and establishment of the fundaments of the new political system before the war was over.

In this study it was started from the proposition that Revolution, conducted in the conditions of general uprising and People's Liberation Fight, of all of the Yugoslav people's, represents in their history one of the most significant liberation acts. It was a composite action having wider aims than the direct fight for liberation from the occupator. It was, at the same time, the fight for national liberation, equality, and self-determination. Consequently, it had, inter alia, a poly-centristic character, regardless that it contained through the central bodies of the People's Liberation Movement, and under direct guidance and influence of the Komunist Party of Yugoslavia, uniform trends and a uniting process. The People's Liberation Fight, moreover, aspired after new relationships, after a structure with such a social and political content that would secure liberation and self-determination of peoples of Yugoslavia, but also the basic social and political liberating aspirations of those social strata that took part in great masses in the People's Liberation Fight — of workers, majority of peasants, and intelligentzia, and of youth in particular. The entire process ultimately meant social revolution, and mass and direct participation of the basic social strata in implementing on such liberating action, it gave a truly democratic character to all the institutions and forms of revolutionary fight, to the People's Liberation Committees in particular.

The People's Liberation Committees were, in addition to other forms of Revolution and fight, the seed of the new political system. They are the foundation of the entire system of authority, from the local to the highest committees and territorial councils and even AVNOJ, which was constituted in the Second Session into the supreme organ of power, and representatives of sovereignty. The People's Liberation Committees represented the nucleus of self-government, and the organizational basis of the principles of federalism.

AVNOJ is the first form of the central representative body of the new political system and the present Federal Assembly takes origin from it. The Second AVNOJ Session was held in the period when the basic scheme of the relationships of social and political forces, as a result of a series of armed fights and political action, and of international military and political situation in particular, essentially changed in favour of the People's Liberation Fight. That meant the basic victory of the Revolution. The decisions of the said Session represent, therefore, a form of political institutioning of the Revolution itself.

RÉSUMÉ

De l'actualité de l'étude des décisions de la deuxième session de l'Assemblée antifasciste de la libération nationale de Yougoslavie

L'étude des décisions de la deuxième session de l'Assemblée antifacsiste de la libération nationale de Yougoslavie est d'une grande importance pour l'histoire constitutionnelle et politique de la Yougoslavie contemporaine. L'ac-

* AVNOJ — Antifascist Council of People's Liberation of Yugoslavia.

tualité de cette étude découle du fait qu'aujourd'hui, grâce au recul du temps et aux études qui ont été publicées jusqu'à présent, nous pouvons éclaircir et estimer au point de vue théorique plus complétement ce qui était d'une importance décisive pour l'organisation et l'orientation des transformations révolutionnaires en Yougoslavie au cours de la Deuxième guerre mondiale et pour l'établissement des fondements du nouveau système politique bien avant la fin de cette guerre.

Dans cette étude on a pris comme point de départ la thèse que la Révolution accomplie dans les conditions de l'insurrection commune et la lutte de libération nationale de tous les peuples de Yougoslavie représentent un des actes le plus important dans leur histoire. C'était une action complexe qui contenait des buts plus larges que la libération du pays des forces occupantes. Elle représentait en même temps la lutte pour la libération nationale, l'egalité en droits et l'autodétermination. C'est pourquoi elle avait, entre autres, un caractère polycentriste, sans égards au fait que par l'intermédiaire des organes centraux du mouvement de la libération nationale, sous l'orientation et l'influence directes du Parti communiste de Yougoslavie, elle renfermait l'orientation unique et le processus unificateur. La lutte de libération nationale comprenait, ensuite, des tendances vers de nouveaux rapports, l'organisation qui de par son contenu social et politique, assurerait tant la libération et l'autodétermination des peuples de Yougoslavie, que les tendances libératrices sociales et politiques fondamentales des couches sociales qui ont pris part en masse à la guerre de libération nationale — les ouvriers, la majorité des paysans, les intellectuels et en particulier la jeunesse de ces couches. Le processus tout entier signifiait en définitive la révolution socialiste et la participation directe en masse des couches socialistes fondamentales dans la mise en oeuvre d'une telle action libératrice imprimant un caractère réellement démocratique à toutes les institutions et formes de la lutte révolutionnaire et en particulier aux comités de libération nationale.

Les comités de liberation nationale, tout en contenant les autres qualités de la Révolution et de la lutte, étaient le germe du nouveau système politique.

Sur leur base a été édifié tout le système du pouvoir, à partir des comités locaux jusqu'aux comités les plus élevés des territoires faisant partie de l'Etat fédéré et l'Assemblée antifasciste de la libération nationale, qui s'était constituée lors de la deuxième session en tant qu'organe suprême du pouvoir et de représentants de la souveraineté. Les comités de libération nationale représentaient le germe de l'autonomie et, de même, la base d'organisation du principe de fédéralisme.

L'Assemblée antifasciste de la libération nationale est la première forme du corps représentatif central du nouveau système politique et c'est d'elle qu'en définitive l'Assemblée fédérale contemporaine a pris naissance. La deuxième session de l'Assemblée antifasciste de la libération nationale avait eu lieu dans la période quand la répartition fondamentale des rapports des forces sociales et politiques, grâce à une série de facteurs de la lutte armée et de l'action politique, et en particulier de la situation militaire et politique, a été essentiellement transformée à l'avantage de la lutte de libération nationale. Cela signifiait la victoire fondamentale de la Révolution. C'est pourquoi les décisions de cette session représentent une forme d'institutionnalisation de la Révolution.

МЕЂУНАРОДНИ МОНЕТАРНО-КРЕДИТНИ ОДНОСИ СА МЕЂУНАРОДНИМ МОНЕТАРНО-КРЕДИТНИМ ПРАВОМ

Значајан део међународних финансија са међународним финансијским правом чине међународни монетарно-кредитни односи са међународним монетарно-кредитним правом, којима посвећујемо посебну студију. У њој ћемо обрадити поглавља:

I Државни дугови и потраживања; II Међународне финансијске институције; III Међународно монетарно право; IV Платни промет са иностранством и девизни прописи, V Кредитирање међународне трговине и осигурање и VI Инострана имовина у Југославији те југословенска имовина у иностранству.

I *Државни дугови и потраживања.* — Класична наука о финансијама проучавала је, са ретким изузецима, само питања међудржавних дугова, нарочито пак разлоге закључивања државних зајмова и кредита заједно са политичким и економским мотивима и могућношћу стварања политичке и економске зависности дужника од веровника (и обрнуто!), услове зајмова, дакле, нарочито модалитете закључивања зајмова, готово искључиво у виду емисије парцијалних обвезница на међународном тржишту капитала са различитим каматним стопама зависним нарочито од бонитета дужника те благонаклоности банака и саме државе где су се обвезнице емитовале, јер је она тек дозволом за котирање обвезница на својим берзама омогућивала пласман и касније трговање, зависно и од стања на тржишту капитала, питање емисионог курса и курса преузимања зависног и од више или ниже провизије банака сарађујућих у емисији; надаље су се проучавали модалитети враћања зајма, као и економске последице закључивања зајма (повољне ако се радило о продуктивним и рентабилним зајмовима), те враћања (често неповољне због платно-билансних потешкоћа), давање у залог државне имовине или извора прихода иза првог светског рата и питање гаранција других држава (нпр. зајмови дати Немачкој и Аустрији, овој на основу акције Лиге народа). Коначно су се разматрале и потешкоће у вези са отплаћивањем зајмова, дакле ограничавање сервиса по њима, у виду одлагања ануитета, снижавања каматне стопе (привременог или дефинитивног), плаћања ануитета или барем камата у домаћој валути, употребљивој само за нека унутрашња плаћања, или у новим *(funding)* обвезницама, често на основу нарочитих споразума са заинтересованим владама или барем удруженима портера. Осетљиво је постало питање златних и девизних клаузула.

У вези са гаранцијама или залагањем државних прихода (нарочито царина и монопола) појављује се и питање надзора веровника над финансијским пословањем барем царинарница и управа монопола те чак учешћа иностраних веровника у управним органима (нпр. Српској, касније Југословенској Управи државних монопола) или надзора над финансијама неких држава које су након првог светског рата добиле зајмове са посредовањем Лиге народа. Коначно се проучавало и питање државног банкрота и репудијације државних дугова (Совјетски Савез после октобарске револуције), после првог светског рата нарочито расподеле предратних аустријских и угарских државних дугова у вези са питањем територијалне сукцесије, те питање међусавезничких дугова, повезано донекле са немачким репарацијама све до Хуверовог мораторија (1932), којим су државе-дужници сматрале ликвидираним своје међусавезничке дугове, дате највише од САД и Велике Британије.

Узимајући у обзир, поред већ споменутих те данас, барем донекле, мање актуелних проблема, *нови систем међународног јавног кредита* који је истакао бројна нова питања, не смемо се чудити, што редактори *Handbuch der Finanzwissenschaft* нити до издања 4. свеске (1965) нису пронашли сарадника за укупну проблематику међународног јавног кредита, него су се задовољили чланцима о међународној помоћи те међународним финансијским институцијама, док у предговору жале што нису могли пронаћи писца нпр. о међусавезничким дуговима, мада спомињу амерички начин ратног финансирања „*lend-lease*."

Класичан облик задуживања у виду издавања државних обвезница на финансијском тржишту једне или више држава изгубио је на значењу, јер се уместо приватног финансирања појављује у растућој мери јавно финансирање односно кредитирање у виду зајмова датих од самих држава, њихових фондова (нпр. северноамеричког, сада укинутог *Development Loan Fund*), њених банака (нпр. америчке *Export-Import* Банке = Ексимбанке). Поред издавања глобалне обвезнице за читав износ зајма неки зајмодавци придржавају права да захтевају издавање парцијалних обвезница дужничке државе које се могу пласирати на међународном тржишту капитала, слично као и парцијалне обвезнице какве банке. Нарочито Светска банка успела је да пласира најпре на северноамеричком финансијском тржишту своје бонове и обвезнице (са доспећем до 30 година) најпре у доларима, касније и у разним другим претежно европским државама и у другим конвертибилним валутама, што изискује сагласност односне државе.

Овде наводимо стари проблем везивања дуга за злато или девизу (нпр. долар садржавајући 0,888671 грама чистог злата) и питање залога, које се још појављује.

Споразуме (међудржавне финансијске аранжмане) склапају често саме државе (владе) или држава са банком-веровником са одобрењем друге владе, али кредит другој држави не даје увек сама држава, она се само обавезује да ће ставити другој влади на располагање кредите преко одговарајуће банке (нпр. Југословенске банке за спољну трговину) која је овлашћена да одреди подробније услове кредита, или се чак склапање

уговора о зајму препушта обема банкама. Каткада држава само обећа да ће својим предузећима препоручити давање зајма. Овакви међудржавни аранжмани односе се обично на инвестиционе кредите за опрему, испоруку читавих индустријских објеката, или на извођење инвестиционих радова у иностранству за односну државу коју, дакле, кредитира наша банка, барем посредно, док за отплату одговара сама инострана држава као дужник или барем као гарант-често поред централне банке. И држава могла би узети, или барем гарантирати комерцијални кредит. Споменули смо већ некадашње северноамеричке кредите на основу продаје пољопривредних вишкова отплативе у динарима, мада обрачунате у доларима: при томе се поставља питање обрачунавања курса у време додељивања и отплате кредита, те се за неке сврхе употребе динарских контрапарт средстава примењује повољнији курс, за прерачунавање долара у динаре. Такви северноамерички кредити заслужили би због великог броја и износа посебну обраду, нарочито у погледу обично ограниченог права веровника да тражи за део доспелих ануитета отплату у девизама (нпр. 2—4%), али водећи при споразумевању о таквим исплатама рачуна о стању нашег платног биланса.

С друге стране, уговори о разним иностраним кредитима, укључујући кредите Светске банке, предвиђају за случај одуговлачења исплате дужних ануитета неодложно доспевање читавог дуга. Ипак је било у нашој послератној финансијској историји више случајева споразумног одлагања плаћања доспелих ануитета (1) нпр. у вези са нашом девизном реформом из 1961. и 1965. г., нарочито због истовременог доспећа већих износа кратко- и средњорочних дугова, мада наше целокупно задужење према иностранству (2) у поређењу са дуговима других држава није високо (према стању 31. децембра 1965. 1,2 милијарде $), мада ту треба урачунати и знатне обавезе (условне) из наслова разних гаранција.

Потребно је, такође, водити рачуна о *нашим кредитима* одобреним првенствено земљама у развоју (али и индустријским нпр. за наше испоруке бродова), које на овом месту супротстављамо износу нашег укупног задужења, мада то већином нису кредити саме државе, већ углавном наших банака, убудуће Фонда федерације, те самих радних организација. Према новијим проценама крећу се одобрени кредити око 800 милиона $, али су стварно искоришћени износи знатно нижи, јер се кредити често не искоришћују у уговореном року те се продужавају рокови за коришћење, али каткада и рокови исплате већ доспелих ануитета искоришћених кредита, и поред гаранција које за овакве наше кредите преузимају иностране централне или развојне банке и владе. Удео међудржавних кредита износи око 77, комерцијалних 23%.

Питање *гаранција* за зајмове закључене у иностранству поставља се и за наше иностране дугове. Народна банка је често давала гаранције за отплату дугова других (специјализованих) банака и предузећа, мада ретко

(1) Под називом рефинансирања, консолидације, конверзије, новог кредита и сл.

(2) Саопштено Светској банци према стању 1951. г. (Сл. весник Председништва Народне скупштине бр. 24) те у 1964. г., као и свих нових иностраних дугова закључених (Додатак Служб. листа СФРЈ: Међународни уговори и други споразум, скраћено МЂУг — 4/67.).

у виду свог банкарског акцепта. Док за њезине обавезе федерација још јамчи она не јамчи више за нове обавезе „специјализованих" банака. Због тога ће можда неки инострани кредитори наших пословних банака тражити иначе допуштену супергаранцију Народне банке односно Светска банка и надаље јамство федерације за разне зајмове одобрене Југословенској инвестиционој банци (нпр. за железнице). Гаранције за кредите додељене иностранству и осигурање кредита обрађујемо на другом месту.

Пажњу заслужује и питање *накнаде за национализовану иностран имовину* те такву имовину погођену сличним нашим мерама. Накнада уговорена са страним државама која се, додуше, односи не само на предузећа те учешћа у њима већ и на некретнине страних власника, износи досада укупно нешто изнад 100 милиона $, док се предратно учешће иностраног капитала ценило на нешто изнад 5 милијарди предратних динара или тадашњих око 100 милиона $. Накнада је претежним делом већ исплаћена, нарочито преко разних клиринга додатним испорукама југословенске робе, те су заинтересоване државе морале расподелити укупни примљени износ накнаде корисницима према својим подацима. Од Грчке смо примили 20.000 $ као противвредност вишка двовласничких имања наших држављана у Грчкој изнад збира грчких двовласничких имања у нашој земљи. И питање оптантске имовине на територији наслеђеној после 1947. г. од Италије решено је делимично снижењем укупног износа талијанских репарација те коначно исплатом вредности преосталог броја (осим у бившој зони Б) оптантских имања (МдУг 11/1966), чиме су регулисани сви узајамни стари финансијски захтеви.

На крају треба споменути и *предратне државне дугове*, посредне, тј. наслеђене од бивше Аустро-Угарске и њених земаља, те непосредне дугове Србије и Црне Горе, и предратне Југославије. Док се у случају дугова Србије и Црне Горе постављало пре свега питање валуте плаћања (3), питање преузимања одговарајућег дела предратних дугова бивше Аустрије и Угарске (заједно са тзв. заједничким дуговима) те дугова њихових земаља решено је на основу мировних уговора (Сенжерменског и Тријанонског) расподелом појединих категорија дугова, већ према томе да ли је било речи о гажираним или негажираним дуговима те према валути плаћања, одређивањем кључева за расподелу на основу економске снаге преузетих територија, те оснивањем паришке Заједничке благајне *(Caisse commune)* која је обављала из уплата држава-наследница службу по тим обвезницама уколико су биле у рукама иностраних партнера. Питање тих дугова решено је након стављања мораторија над југословенским предратним дуговима (од априла 1941) ван снаге посебним споразумом. Други споразуми су закључени са француским, британским, шведским, швајцарским и неким другим портерима, коначно и дефинитивни споразум са америчким портерима који предвиђа наше отплате у растућем опсегу све до 1998. г. (МдУг. 5/67). Решено је и питање нашег учешћа у отоманским државним дуговима као и обавеза за преузету „Јужну железницу" (1964).

---

(3) Златна клаузула призната веровницима хашком пресудом Сталног суда међународне правде — 1929, али са неким олакшицама.

Ови споразуми намећу нам још за извесно време одређена плаћања у девизама, која се односе и на заосталу камату. Због одобреног делимично знатног снижења првобитне каматне стопе те саме главнице сви ови дугови били су крајем 1966. г. процењени са свега 107 милиона НД те не оптерећују више нити савезни буџет нити наш платни биланс тако осетно као у предратно време. Камате на *све* иностране зајмове и кредите у 1965. г. износиле су 685 милиона Д., од чега треба одбити растућу ставку прилива камата (92 милиона). Отплате зајмова и кредита у истој години достигле су 729 милиона, прилив зајмова и кредита 3.332, дакле вишак примљених средстава 2.604 милиона, чиме је покривен отприлике негативни салдо спољнотрговинског биланса (2.527 милиона Д.).

На основу мировног уговора са Италијом ми смо морали преузети део талијанских предратних обвезница затечених на присаједињеној територији, док смо немачке обвезнице затечене на територији под немачком „анексијом" конвертовали у наше 3% конвертоване обвезнице издате и за нострификоване предратне иностране обвезнице разних категорија. На неностриФиковане обвезнице у доларима односи се већ споменути најновији споразум са америчким портерима.

С друге стране треба споменути и лондонски споразум о немачким иностраним дуговима (1953) на основу којег смо примили од Савезне Републике Немачке 300 милиона марака и касније мањи износ у корист наших интерниранца на којима су вршени по њихово здравље штетни опити, док још није решено питање наших потраживања из наслова хрватског и српског клиринга, накнада за принудни рад заробљеника и интерниранца и неких других потраживања која потичу из рада.

Финансијски надзор иностраних веровника преко њихових заступника у Управи државних монопола отпао је дефинитивно укидањем те Управе (1946), дакле, државног органа у коме је страним члановима припадало пуно право гласања те, дакле, и одлучивања.

II *Међународне финансијске институције.* — Значајан развој међународне трговине, која је достигла годишњу вредност од 210 милијарди $ (у једном правцу), захтева не само уређен систем међународних плаћања него и све већи опсег кредитирања те трговине, нарочито пак извоза инвестиционе опреме, као услов за економски и остали напредак држава у развоју које још увек представљају претежни део свих држава света и светског становништва. Њихово подизање није само у њиховом интересу већ и у интересу развијених индустријских држава, како би ове нашле купце за своје производе високог степена обраде, као и ради подизања стандарда осталог становништва света и његовог националнг дохотка које је у складу и са начелом активне мирољубиве коегзистенције. Стога на развијене државе пада обавеза да, нарочито у деценији развоја (1961—1970), пружају државама у развоју одговарајућу помоћ у разним облицима под сношљивим условима, и то према преузетим обавезама у висини од најмање 1% свог годишњег националног дохотка, што би морало допринети просечној стопи раста националног дохотка у земљама у развоју од 5%. Најновије захтеве у том погледу поставља Алжирска повеља 86 држава у развоју.

Идеја оснивања светских финансијских институција (4) за стабилније обављање платног промета те додељивање кредита за обнову као и државама у развоју ради подизања њиховог стандарда довела је још за време рата 1944. г. до оснивања Међународног монетарног фонда и Међународне банке за обнову и развој (Светске банке) који међу своје основне задатке убрајају економски раст чланова на бази међународне сарадње. Њима су се касније придружиле и друге међународне финансијске институције од светског или само регионалног значења те њихов број још стално расте.

У међународном финансирању и кредитирању нарочито је осетљиво питање билатералности или мултилатералности, јер ова боље штити економску и политичку независност примајуће државе, поготову ако може одобрене кредите користити по свом избору у земљи која јој нуди најповољније услове набавке (цена, квалитет, рокови отплате), док су билатерални кредити често везани (нпр. бившег америчког *Development Loan Fund)* за набавку робе или опреме у веровничкој земљи *(tied credits)*, која може користити давање кредита за каткада осетно поскупљење у односу на могућност набавке у трећој земљи. Зајмодавац тиме, додуше у свом интересу, обезбеђује запосленост својој привреди (индустрији, пољопривреди), те можда и неке друге политичке или привредне услове и концесије које можда за дужника значе осетан терет. Због тога се Југославија (и Савезна скупштина) заузима за мултилатералност међународног кредитирања и помоћи, која би морала важити као принцип и за остале социјалистичке земље које своје кредите дају готово искључиво на билатералној основи, мада уз повољније укамаћивање и без неких политичких или економских услова, али су знале отказати Југославији знатан део одобрених и још неискоришћених кредита не само иза 1948. г. већ и касније.

У вези са инвестицијама треба споменути Конвенцију о решавању инвестиционих спорова између држава и грађана других држава, израђену по предлогу Светске банке. Конвенција је ступила на снагу у октору 1966. г. те јој је потписао већи број земаља (и Југославија — МЂУг. 7/67). У ту сврху је основан Међународни центар за регулисање инвестиционих спорова који има и задатак да стимулише прилив приватних капитала из индустријализованих земаља у земље у развоју те побољша климу за приватне инвестиције (5). САД су већ раније тражиле од својих дужника гаранције за своје инвестиције које су неке земље регулисале посебним законима о иностраним инвестицијама.

Међународне фипансијске институције можемо поделити првенствено на 1) институције за регулисање међународног платног промета и валута; 2) институције за давање (првенствено) дугорочних зајмова и 3) институције за техничку и економску помоћ.

1) *Институције за регулисање међународног платног промета и валута.* У овој групи је најстарија *Банка за међународне обрачуне* у Базелу

(4) А. Тасић: Међународне финансијске организације, Скопје 1962. и др.

(5) Banque Mondiale et IDA-Rapport annuel 1966—1967, стр. 6.

(Banque des règlements internationaux) основана још 1930. првенствено ради кооперације централних банака и трансфера немачких репарација са учешћем наше Народне банке од 10 милиона швајцарских франака у уписаном капиталу од 500 милиона. Банка је након мораторија за немачке репарације потпомагањем и сарадњом са централним банкама у разним валутним кризама доприносила стабилнијим односима на европском новчаном тржишту и у међународним плаћањима, те је можемо донекле сматрати претходницом Међународног монетарног фонда (ММФ). Мада се после његовог оснивања Банка сматрала сувишном, она и данас обавља неке његове послове, мада само за Европу, бавећи се и продајом и куповином злата и девиза. Кредите је нудила и нашој Народној банци. Обављала је и послове 1958. г. укинуте Европске платне уније која је обавила уз делимично кредитирање око 48 милијарди $ плаћања између чланова (чланова ОЕЦЕ). Надаље обавља банкарске послове Монтанске уније и Светског поштанског савеза. Билансна сума премашује 10 милијарди франака.

2) *Међународни монетарни фонд* у Вашингтону намењен је првенствено покривању краткорочних дефицита у платним билансима држава-чланица, али и унапређивању међународне валутне кооперације и запослености, склапању девизно-платних споразума између чланица, спречавању конкурентских девалвација и валутних дискриминација, успостављању мултилатералног платног система и укидању девизних ограничења. Државама-чланицама даје златна и девизна средства за редовно пребројавање дефицита у платним билансима који потичу из текућих трансакција те за смањивање неуравнотежености у тим билансима. Фонд заправо не даје кредите већ продаје чланицама за њихову валуту злато или девизе (не само у доларима) у одређеним процентима њиховог улога (квоте) уз услов да их дужник у одређеном року (највише 3—5 година) врати са толико вишом провизијом што је дужи рок враћања (заправо поновног откупа сопствене валуте девизама или златом). Питањем одређивања и начина уплате квоте овде се нећемо бавити. Напоминьемо само још да Фонд одобрава и *stand-by* аранжмане („кредите приправности") који значе често за дужника морално јамство, јер га његови веровници неће узнемиравати својим захтевима знајући да је дужнику обезбеђен такав резервни кредит.

Пошто Фонд због сразмерно незнатног, иако накнадно повећаног износа стварно у девизама и злату уплаћених квота чланица, док је већина квота уплаћена у њиховим домаћим валутама (6), није испунио сва очекивања у погледу повећања међународне ликвидности које би одговарало повећаном опсегу светске трговине, обезбедило му је 10 индустријских држава (Клуб десеторице) у 1962. г. допунска средства у износу од укупно 6 милијарди $ у конвертибилним валутама као фонд за давање кредита за покривање ванредних потреба које би се могле појавити после увођења конвертибилности у главним индустријским земљама, дакле нарочито у случају угрожења стабилности неке валуте.

Земље у развоју пребацивале су Фонду претешке услове за добивање средстава и њихово враћање, тражећи и дугорочнија средства те сред-

(6) Укупан износ номинално уплаћених средстава износи 21 милијарду $.

ства за компензаторно финансирање (7) за покривање платно-билансних дефицита као последице неповољних услова трговања *(terms of trade)*, нарочито примарним производима. Касније им је ипак олакшано добивање допунских средстава барем у висини 25% њихове квоте. У најновије време (29. IX 1967) на конференцији у Рио де Жанеиру је након жучне расправе о француском предлогу за увођење и других валута као светских закључено да се уместо допунског фонда оснује паралелни фонд за обезбеђење веће ликвидности Фонда те омогући право специјалног вучења *(special drawing rights)* које ће повећати ликвидност светског платног промета.

Важни задаци Фонда су и одређивање сталних паритета валута чланица који се могу у одређеним условима смањивати само уз сагласност Фонда, његово настојање за увођењем барем спољне конвертибилности валута све већег броја чланица за текућа плаћања, борба против девизних ограничења те за надомештање клиринга мултилатералним платним системима. Фонд настоји и помоћу обавезних консултација са чланицама да укине све дискриминаторске мере које угрожавају нормално обављање спољне трговине и платног промета, нарочито дискриминаторске валутне аранжмане, праксу вишеструких (диференцијалних) курсева за различите трансакције на које се примењују, поред ретко употребљаваног званичног курса, различити курсеви за увоз артикала или њихових групација према њиховој мањој или већој есенцијалности те за извоз према пожељности и тешкоћи извоза (при томе се појављују и разлике у односу на разне државе), док се за нека плаћања, нарочито за увоз луксузне робе или услуга или трансфер капитала примењују обично највиши званични или слободни курсеви (нарочито у земљама Латинске Америке). Такви курсеви могу значити и ограничавање увоза (уместо или поред царина) те фаворизовање извоза у виду неке прикривене извозне премије. ММФ иступа и против неправилно укрштених курсева (какви су се у нас појављивали на редовним састанцима ДОМ-а) где узајамни курсеви разних валута не одговарају њиховом паритету.

И Југославија се досад у знатном опсегу користила пословима Фонда који је потпомогао и девизне реформе (1961, 1965). Њена квота износи 150 милиона, *stand-by* аранжмани (неискоришћених) 45 милиона $.

3) Након укидања Европске платне уније треба споменути *Европски монетарни споразум* закључен између чланица ОЕЦД који за своје финансијске операције користи нови Европски платни фонд; он даје, уместо раније делимично аутоматски одобраваних кредита за покривање негативног салда у месечним платним обрачунима, кредите (краткорочне) на захтев дужника.

Мултилатерални платни промет у оквиру афричких држава по угледу на бившу ЕПУ морала би обезбедити замишљена Афричка платна унија, надаље Латинскоамерички центар за обрачунавање, док Средњоамеричка платна унија предвиђа кроз неколико година јединствени средњоамерички

(7) Студија Supplementary Financial Mesures израђена у Светској банци у децембру 1965.

пезо. Платни промет олакшавају и енглеска фунта у оквиру стерлиншког блока, зоне француског франка те холандске форинте и португалског ескуда.

4) *Економска комисија УН за Европу* основала је 1957. г. мултилатералну компензацију међусобних потраживања и обавеза у оквиру свог Секретаријата који би обављао компензације, нарочито између земаља које нису укључене у друге мултилатералне европске платне споразуме, дакле нарочито између источних и западних земаља, али и уз учешће земаља у развоју. Резултати су испод очекивања. Међусобна плаћања између Аргентине, Бразила те неких западних земаља обављају и односни „клубови" (8).

5) *Социјалистичке земље* су већ после 1950. г. обављале међусобна плаћања у рубљама, после 1957. г. преко клиришког обрачунског центра код Совјетске Државне банке, све док нису 1962. г. основале Банку за привредну сарадњу (са главницом од 300 милиона рубаља), која обавља платни промет међу њима на мултилатералној основи (за сада са извесним ограничењима) на бази обрачунске рубље одобравајући чланицама краткорочне кредите за покривање краткорочне неуравнотежености у међусобним плаћањима. Осим тога прикупља девизна средства банака-чланица те их финансира конвертибилним валутама. Платни промет обавља и за државе-нечланице. Југославија је пре свега заинтересована за мултилатералност својих активних клиришких салда према бројним социјалистичким земљама, слично као што је могла барем делимично (до 20%) користити своја потраживања према чланицама ОЕЦЕ за плаћања у корист других земаља-чланица те организације.

А. *Институције за давање (првенствено дугорочних) зајмова, Поједине банке за кредитирање привреде.* 1) Најважнија *Међународна банка за обнову и развој* даје дугорочне кредите само чланицама ММФ; то би морало обезбедити, поред сада већ неактуелне обнове разрушене европске привреде, нарочито прилив приватних капитала у земље у развоју који су испали због рата, девизних ограничења, валутне нестабилности, национализације и сличних мера, мада се још увек појављују знатна приватна улагања у виду портфељских или непосредних улагања које би морала олакшати и Конвенција о решавању инвестиционих спорова. О начину уплате главнице (претежно у домаћим валутама) нећемо расправљати. Банка даје зајмове владама, владиним институцијама и приватним предузећима, али уз владину гаранцију за све зајмове (осим оних датих самој влади), и то у разним валутама без услова набавке у односној земљи. Кредити су, укратко, намењени привредном јачању држава-чланица, дугорочни су, те се почињу отплаћивати тек иза извесног (почетног) рока. Пошто се дају по банкарско-комерцијалним принципима, Банка темељито проучава продуктивност и рентабилност појединог објекта, као и његово укључивање у националну привреду, док земље у развоју траже опште кредите без таквог везивања на конкретан пројекат. За економска истраживања у корист чланова жртвује сваке године знатна средства сарађујући са разним специјализованим агенцијама УН. Кредите исплаћује по-

(8) Финансије, 1957, бр. 5.

степено у складу са напредовањем инвестиционих радова. Ова контрола, као и висока каматна стопа кредита проузрочена растућом каматном стопом на западним тржиштима (8а) изазивају критику чланица и захтев за олакшање услова кредита.

Банка додуше има уписану главницу од 22.849 милиона $ (од тога Југославија 106,7 милиона), али је стварно уплаћено само 2.284,9 милиона, те је Банка могла до сада одобрити кредите у укупном износу од 10.670 милиона $ (Југославија 9 зајмова за 270,7 милиона), захваљујући и својим знатним резервама, емисијама бонова и обвезница у разним конвертибилним валутама и на разним финансијским тржиштима (данашње стање 3.075 милиона $) те уступању својих кредита (обично само неколико наредних ануитета) другим финансијским институцијама (претежно без банчине гаранције), које каткада већ приликом одобравања појединог зајма (и Југославији) партиципирају у делу кредита.

2) Ради олакшања кредитних услова државама у развоју основана је под окриљем Банке *Међународна асоцијација за развој (IDA=International Development Association)* која даје и 50-годишње бескаматне кредите (уз незнатну провизију) који се сада почињу отплаћивати тек после 10 година и у валути дужника. Од укупне главнице 999,9 милиона $ уплатиле су државе прве групе (првенствено индустријализоване) у злату или конвертибилним валутама 751,3, државе друге групе (у развоју) 248,6 милиона, од тога 90% у сопственој валути. Најкасније до 8. XI т. г. чланови прве групе морају уплатити допунска средства од 767,8 милиона. Шведска даје годишње одређена допунска средства; води се акција за даље повећање допунских средстава којима треба додати до сада 210 милиона из добити Светске банке постигнуте у последње 4 године. Захваљујући томе *IDA* је могла одобрити кредите на снази у укупном износу од 1.664,1 милиона $. Југославија као чланица друге групе до сада их није користила, али је обећала уплату свог целокупног удела од 4,040.000 $ у девизама.

Овде напомињемо да државе-чланице морају своје уделе у споменутим (3) финансијским институцијама уплаћене у домаћој валути у случају депресијације сразмерно повисити, што је погодило и Југославију (1965. г.).

3) Друга афилијација Светске банке *Међународна финансијска корпорација (International Financial Corporation = IFC)* стимулише економску експанзију, првенствено у мање развијеним пределима, одобравајући кредите само приватним предузећима те учествујући и у њиховом капиталу, нарочито у инвестиционим институцијама за кредитирање развоја. Корпорација учествује и у разним емисијама облигација и акција, гарантујући каткада емисију. Уписана главница износи 99,9 милиона $: њој треба додати још резерве те зајам Светске банке који би се могао попети постепено на 400 милиона. Зајмови износе 66, учешћа 41, укупно, дакле, свега 107,9 милиона $. Тај износ ће се повећати из нових извора финансирања. И ликвидације досадашњих ангажмана, који се најчешће закључују у

(8а) Тако је рентабилност банчиних обвезница пласираних у Канади достигла чак 6,41%!

сарадњи са приватним капиталом, омогућују нове пласмане. У последње време се и Југославија одлучила да приступи овој корпорацији.

4) Остале *банке* су *регионалног значаја;* то су међународне институције само за географски или политички одређена подручја или банке појединих држава за пружање међународних кредита.

Већ споменута *Банка за привредну сарадњу* („Банка социјалистичких земаља") даје, поред краткорочних кредита банкама-чланицама у конвертибилним валутама, кредите и земљама у развоју те финансира изградњу већих заједничких објеката у СЕВ-у. Кредите земљама у развоју, као и другим социјалистичким земљама додељивао је у већем опсегу Совјетски Савез (у виду робних и инвестиционих кредита за набавке на совјетском тржишту као и девизних кредита [9]), тако и Југославији. Сада дају кредите прве и друге врсте, нарочито земљама у развоју и другим социјалистичким земљама, и банке других социјалистичких земаља, углавном по ниској каматној стопи (око 2,5%), али са отплатним роковима од свега 8—12 година (Флере, 194) те се кредити често могу отплаћивати испорукама робе (нпр. Југославија Пољској производима обојене металургије, Бугарској транспортним услугама). И Југославија прима за отплату неких кредита одобрених земљама у развоју њихову робу, нарочито произведену у кредитираним предузећима.

Значајне су још Европска инвестициона банка, основана под окриљем ЕЕЗ (1958) са капиталом од 1 милијарде $, која кредитира сопственим средствима те средствима од емисије обвезница, поред самих чланица још Грчку, Турску и 18 афричких земаља придружених ЕЕЗ-у, Европска хипотекарна банка у Паризу (са 60% учешће Француске) за кредитирање грађевинске делатности, Међуамеричка банка за развој са уписаном главницом 1 милијарде $, чије део састављa и Фонд за специјалне операције (150 милиона $), те која извршава и северноамерички програм помоћи у оквиру *Alliance for Progress* те управља Фондом за унапређење социјалног напретка латинскоамеричких држава, Афричка банка за развој (1963) са главницом од 250 милиона $, Арапско-афричка банка у Каиру, у којој учествују (поред УАР те других арапских земаља) и Кувајт који је ових дана обећао знатан допринос Фонду за помоћ државама жртвама израелске агресије. Надаље наводимо Средњоамеричку банку за економску интеграцију те Азијску банку за развој (Манила).

Б. *Установе за сарадњу банака из разних држава.* Поред сарадње више банака из разних држава у кредитирању спољнотрговинских послова у виду конзорцијалних послова, раније уобичајених за пласирање зајмова иностраних држава у једној или више држава или данас у ширем виду „клубова" или „конзорција" за помоћ појединој држави (нпр. Индији, Пакистану), спомињу се и супранационалне формације приватних банака [10], а недавно је основано у Бечу заједничко аустријско-западнонемачко-југословенско трговинско и финансијско друштво уз учешће Југословенске банке за спољну трговину са капиталом од 4,5 милиона шилинга.

---

(9) Ј. Флере: Међународна финансна политика, Љубљана 1965, стр. 64.

(10) М. Вучковић: Банкарство, стр. 113.

Међу *институцијама појединих држава* за давање иностраних кредита, нарочито земљама у развоју, наводимо Ексим-Банку за кредитирање спољне трговине других држава и њихових централних банака, која даје уз сразмерно повољне услове кредите, каткада и у сарадњи са приватним банкама којима не сме конкурисати, и Југославији, даје и гаранције за извозне кредите те сарађује у осигурању таквих кредита, надаље *Development Loan Fund* који је прешао у састав Управе за међународни развој *(AID=Agency for International Development)*. Организациони облици за одобравање кредита и помоћи се, дакле, често мењају.

Извоз приватних капитала обезбеђује и *Commonwealth Development Finance Company* (Лондон) са знатним учешћем *Bank of England*. У Немачкој ради нарочито *Kreditanstalt für Wiederaufbau*, у Француској разне банке и фондови који дају кредите или помоћ нарочито бившим француским колонијама.

Институције у осталим земљама наводи *Handbuch der Finanzwissenschaft*, 4. св., у XIV глави: Опште основе, развој и техника иностране економске помоћи у најширем значењу, где су и посебне расправе о америчкој, совјетској и западнонемачкој помоћи, дакле и кредитима.

В. *Институције за техничку и економску помоћ.* Због неједнственог схватања појма економске помоћи (11) отежано је и одређивање специјалних установа за помоћ, јер каткада иста институција даје кредите не само под нормалним, већ и под повољнијим условима, чак бескаматне, или помоћ у виду поклона. Док се израз „помоћ" (Флере, 154) „на западу употребљава за све врсте јавног и приватног извоза капитала у земље у развоју те се изузимају само краткорочни комерцијални кредити", Флере признаје као финансијску и економску помоћ за развој „само извоз капитала у развојне циљеве, и то у виду дугорочних јавних кредита под условима који су повољнији од обичних комерцијалних, или у виду кредита које не треба вратити." Првенствено препоручује финансирање националних инвестиционих планова.

На првом месту наводимо као даваоца помоћи (бесплатне) разне акције *ОУН*, удружене сада као програм УН за развој као светску акцију, те разне програме њених специјализованих агенција, док већ споменути *SUNFED* још није ступио у дејство, нарочито због отпора развијених држава које преферишу билатерално давање помоћи. Билатералну техничку, економску и научну помоћ даје све већи број држава на основу билатералних споразума са другим државама, међу њима у растућем опсегу и Југославија. Бесплатна је обично техничка, здравствена, културна, социјална и научна помоћ, често и војна. Помоћ у виду бескаматних дугорочних зајмова даје и *IDA*.

Међу *мултилатералним регионалним институцијама* за бесплатну помоћ наводимо Фонд за развој прекоморских земаља *(FEDOM)* у оквиру ЕЕЗ, већ споменути *Social Progress Trust Fund* за латинскоамеричке државе, арапски Фонд за помоћ жртвама израелске агресије.

---

(11) М. Савиншек: Међународна економска помоћ за развој неразвијених земаља, Београд 1964.

Билатералну помоћ одобравају и разне *државе*, нпр. САД у разним видовима и за разне сврхе (међу њима и војну помоћ). Своје фондове или благајне за пружање кредита под више-мање повољним условима или бесплатне помоћи својим некадашњим колонијама имају и Велика Британија и Француска (12). Посебна расправа (Гекерова) посвећена је (у истом приручнику) економској помоћи коју дају социјалистичке земље у растућем опсегу претежно у виду повољних кредита, ређе у виду поклона (Кина). Док Гекер наводи само податке о помоћи до 1960. г. у укупном износу од 4.809 милиона $, према Флерејеу износили су кредити тих земаља земљама у развоју 4.112 милиона. За ове кредите јесте карактеристично да се делимично црпе са закашњењем.

Помоћ у најширем смислу изазива и разне *финансијске* (и монетарне), *економско-политичке и социјалне проблеме:* тако треба проучавати ефекте помоћи у земљи даваоца и примаоца (питање извора средстава, монетарне учинке, учинке на платни биланс, запосленост и доходак, у земљи примаоца питање рационалног коришћења и враћања кредита, као и у трећим земљама. Надаље треба проучити разлоге за пружање помоћи, избор институција за њихово пружање, избор земаља-корисница, критерије за расподелу унутар те земље, типове помоћи, границе, нарочито уколико су у питању кредити.

Најновији годишњи извештај Светске банке, на жалост, не садржи податке о помоћи социјалистичких земаља, исказаној (за 1966. г.) на другом месту са 1147 милиона $; иначе исказује само за сваку годину између 1960. и 1966. чиста финансијска средства (*ressources financières nettes*, дакле по одбитку амортизације — отплате самих зајмова) које су дале државе прве групе *IDA-e* (развијене, заједно са Кувајтом) земљама у развоју и мултилатералним институцијама. Поред тога, Банка цени помоћ социјалистичких земаља (без Југославије) у 1965. г. на 300—500 милиона $, док је десет држава у развоју (међу њима и Југославија) дало у 1966. г. у виду билатералне и мултилатералне помоћи већ више од 100 милиона $.

Јавна средства су износила у 1961. г. 6.048, приватна 3.083 или укупно 9.131 милиона, у 1965. г. 6.245 и 3.961 или укупно 10.266 милиона, док привремени подаци за 1966. г. наводе 6.483 и 3.422 или укупно само још 9.905 милиона $. Док је прилив јавних средстава барем донекле стабилан, прилив приватних средстава је врло нестабилан, што онемогућује земљама у развоју неко стабилније планирање економског развоја, условљено и разним видовима научно-просветне, техничке и здравствене помоћи. Разумљиве су, дакле, жалбе држава у развоју против каткада претешких услова добивања разних видова помоћи, нарочито кредита, чија отплата захтева све већи део девиза стечених извозом, уколико се камате, добит и амортизације главнице не користе за поновно инвестирање у истој земљи. Развијене земље ће, дакле, морати на неки одређенији начин, о којем ће расправљати и друга конференција *UNCTAD*-а у Њу Делхију, доприносити већи постотак свог националног дохотка за економско и друго подизање земаља у развоју.

(12) Прилог Ruth Logue у Handbuch der Finanzwissenschaft, 4. св.

Знатни износи економске помоћи, као и њени важни циљеви и рационално програмирање те усклађивање, изискују на страни поједине државе-даваоца посебан орган (нпр. западнонемачко Савезно министарство за економску сарадњу), у оквиру мултилатералних акција заједничке органе (нпр. у оквиру ОУН, ОЕЦД, СЕВ, Светске банке), али и посебне органе за планирање и усклађивање помоћи појединој држави (нпр. разни клубови за помоћ Индији, конзорциј за Пакистан, групе у оквиру Светске банке). Програмирање је потребно и појединој држави-кориснци помоћи, нарочито у виду дугорочних инвестиционих планова.

III. *Међународно монетарно право.* — Међународно монетарно право као посебна новија грана међународног финансијског права обухваћа [13] „прописе који се односе на новац и његову вриједност те новчана плаћања у односу на друге државе или у односу на међународним правом признате субјекте међународног права". Тиме испадају новчани односи односно новчана плаћања код којих је субјект појединац, „мада има и супротних мишљења, јер се могу у новцу изражене обавезе мијењати нпр. у случају валутних и територијалних промјена како по садржају тако и по начину плаћања".

Углавном по Мановој систематизацији предмет међународног монетарног права садржи (по Ханжековићевом чланку) три групе проблема: А. ограничење монетарне суверености; Б. одређивање новца у међудржавним односима и В. заштиту страног новчаног система.

А. *Ограничење монетарне суверености* државе може се односити на а) ковање односно издавање новца, б) одређивање односно одржавање сталног течаја новца у односу на злато или друге валуте и в) конвертибилност новца.

а) Уместо ранијег појма *новчаних унија* склапаних ради одржавања трајнијег новчаног паритета "[14] и уједначења новца држава уговорница (Ханжековић) који се морао ковати у одређеној финоћи и тежини, те који је због престанка ковања металног новца као неограниченог средства плаћања изгубио на значењу, појављује се појам монетарних унија у које можемо убрајати нпр. стерлиншки блок (основан 1932) и зону француског франка. Посебно питање представљају новчани системи бивших колонија, протектората, територија под старатељством где постоје знатне разлике, али углавном тенденција осамостаљивања и новчаног система. Мање државе се каткада служе барем ситним новцем суседне веће (Сан Марино, Ватикан чији су ситни новци платежно средство у читавој Италији, Црна Гора која је имала у оптицају своје круне које су примале и неке аустријске државне благајне); и домаћи папирни новац може бити у оптицају поред страног, нпр. у окупираној Србији (у првом светском рату) поред жигосаних српских динара аустријске круне, окупациони војни новац у овом рату (нпр. савезнички у Италији и Француској, немачки *Reichskreditkassenscheine).* У држава са нестабилним финансијама чак се у домаћем трговинском и платном промету *de facto* употребљавају страна платежна

(13) М. Ханжековић: Међународно монетарно право, *Финансије*, 1958, стр. 446/447; исти: Неки проблеми монетарног права, Скопје 1962; С. Стојковић: Елементи међународног монетарног права, 1966.

(14) Правни лексикон, појам Монета.

средства, нпр. долар. Код нас се валуте примају од странаца у трговини за плаћање индустријске робе са 10% попустом на цене, док се продаја домаћим лицима за девизе све више ограничава.

Стално се појављују разни нови предлози за оснивање монетарних унија које могу довести и до тешње економске и политичке интеграције, али донекле значе одрицање од самосталног вођења не само монетарне већ и кредитне те преостале економске политике. За пример наводимо средњоамеричку монетарну унију са предвиђеним заједничким средњоамеричким пезосом и друге сличне нацрте, те франак *CFA* (франак Француске заједнице за Африку — *Communauté Française d'Afrique*: 1 француски франак = 50 *fr CFA);* франак *CFD* (франак Француске заједнице за Пацифик — *Communauté Française du Pacifique)* и источноафрички шилинг који се користе у већем или мањем броју бивших зависних земаља. Европски монетарни споразум (под окриљем ОЕЦД) садржи углавном одредбе о Европском монетарном фонду и мултилатералном обрачунском систему са извесном могућношћу краткорочних кредитирања негативних салда које се појављује и код Међународне банке за економску сарадњу (1962) која води рачуне у рубљама трансферабилним унутар СЕВ-а.

б) *Одређивање односно одржавање сталног течаја новца* у односу на злато или другу валуту, значајно је, нарочито после укидања ковања металног новца (изузетак Либерија) као неограниченог средства плаћања те због незаменљивости банкнота за злато или барем девизе. Овде се не упуштамо у разне системе металног новца као преживеле нити у „правила игре" на снази за време златног важења. Поред споменутог случаја Црне Горе наводимо предратну Летонију и Естонију које су вредност своје валуте (лата односно круне) изједначиле са 1/10 долара односно једном шведском круном.

Данас је најважнији Споразум о Међународном монетарном фонду који је захтевао од држава-чланица да му јаве паритет своје валуте према злату као сталну основу поуздане међународне трговине (промета добара и услуга) те кретања капитала и с њима повезаних међународних плаћања. Фонд је тада одобрио почетне паритете водећи рачуна и о ратним разарањима. Посебна начела важе за паритете држава-некадашњих колонија које су се осамосталиле те већином, барем неко време, задржавају паритет наслеђене валуте колонизатора до увођења своје валуте. Фонд настоји да ограничи разне случајеве девалвација, нарочито конкурентских, саглашавајући се са променама паритета у случају основне (фундаменталне) неуравнотежености платног биланса под разним условима и у разним роковима, зависно од постотка измене првобитног паритета. Међутим, допуштају се осцилације девизних курсева (флексибилност курсева) до висине од највише 1% изнад или испод паритета, док би у случају повећања разлике изнад те горње или доње интервенционе тачке морала односна централна банка интервенисати својим девизним резервама на девизном тржишту (продајама односно куповинама). Чланице Европског монетарног споразума снизиле су ову маржу осцилација на 0,75%.

Питање клиринга обрађујемо под Б, мада и они значе неко ограничавање монетарне суверености.

в) Захтев ММФ-а за увођење *конвертибилности* прихватила је до сада лаганијим темпом него што се очекивало 31 држава. До 1970. г. се очекује да ће је са резервама од 500 милиона $ увести и Југославија.

Према Ханжековићу разликујемо општу и ограничену конвертибилност (само за неке валуте и врсте потраживања), конвертибилност у односу на злато и друге валуте, субјективну (према корисницима, нпр. само према странцима-нерезидентима) и објективну (према трансакцијама). ММФ се задовољава конвертибилношћу за текућа плаћања, али неке западноевропске земље је признају и за трансфер капитала, за који се понегде захтева одобрење.

В. Веома опсежно подручје *испуњавања међудржавних новчаних обавеза* је, према Ханжековићу, са становишта монетарног права премало испитано, нарочито због недостајања властитог новца међународног поретка те испреплитања домаћег и међународног права. Постоји проблем валуте плаћања у новцу у оптицају с куповном снагом у време доспећа зависно и од тога ради ли се о тражљивом или доношљивом дугу те питању да ли се сматра златна клаузула као уговорена већ аутоматски. Одштета се досуђује према судској пракси већином у новцу оштећене стране. Углавном се сматра испуњење у номиналној вредности новца као довољно за гашење обавезе ([15]). Поставља се и проблем ревалоризације међународних дугова као последица катастрофалног обезвређења неке валуте.

Треба споменути и питање алтернативних дугова, тј. обвезница које гласе на више валута или места плаћања према избору (опцији) веровника (нпр. неки аустријски предратни дугови), одлагања плаћања и мораторијума.

Ханжековић разликује још новчане *обавезе међу државама* настале за време *мира* и то у виду а) међудржавних зајмова, б) међународне помоћи без обавезе враћања те в) међудржавне обавезе *ex delicto*, док као последица рата наступају најчешће а) помоћ за вођење рата укључујући и амерички систем *lend-leasse* у корист савезника у другом светском рату те б) плаћање *ратне одштете*. Посебно проучава и проблеме монетарног права приликом а) промена државних граница те б) распадања старе и стварања нове државе где се ради о питању узајамних течајева при проширењу једне валуте на друго монетарно подручје или стварање нове валутне јединице за подручје проширено на више тих подручја. С тим је у вези и питање расподеле монетарних резерви те правовременог означивања новчаница у оптицају.

Права и дужности окупатора у погледу новца на окупираном подручју су према Ханжековићу јаснија и одређенија те му преостају три могућности регулисања новчаног оптицаја: а) задржавање новца у оптицају, б) увођење новог или в) свог новца. Занимљиво је још питање ревалоризације дугова плаћених обезвређеним окупаторским новцем за које наводи више примера, али се може решити и посебним порезом на терет дужника који је отплатио дуг у таквој валути.

([15]) Подробније С. Обрадовић: Теоријска проблематика промена званичне вредности валуте, Љубљана 1961.

О питању *златне* (златне монетарне и златне вредносне) *клаузуле* постоји најбогатија литература, као и судска пракса, као доказ спорности те неједнаких гледишта разних правних система. Питање се поставља нарочито за државне обвезнице (дугорочне), клириншке споразуме и друге споразуме о плаћању, за кредите, нарочито дугорочне инвестиционе зајмове заједно са питањем осигурања курсних ризика које неке државе осигуравају слично као и ризик трансфера (16).

Овамо спада и *коришћење неке туђе валуте за* одређивање цена и међусобна плаћања, које сусрећемо како у клириншким споразумима као обрачунску јединицу (обрачунски долар, фунта) у којима се често предвиђа плаћање (текућег) негативног салда изнад уговореног манипулативног кредита или салда утврђеног приликом ликвидације клиринга у некој конвертибилној девизи или злату, уколико нису допуштене још неко време (3—9 месеци) додатне испоруке за покривање салда, тако и у међудржавним споразумима о плаћањима у некој одређеној, обично конвертибилној (слободној) валути или у конвертибилним валутама уопште, често уз сагласност заинтересованих банака. У случају дворачунских клиринга сауговарачи одређују споразумно течај својих валута те га ниједан сауговарач не може једнострано мењати. Уколико једна држава промени паритет своје валуте, мора исправити своје дуговање према другој држави, а обично се у клириншке споразуме са неком трећом обрачунском валутом уноси слична одредба за случај смањења (или повећања) њеног паритета.

У монетарно право улази још *промет са златом* и другим племенитим металима (осим сребра) са иностранством, док је проблем плаћања царина у злату углавном отпао, слично и питање ажије за плаћања прописана у злату. Због осамостаљивања валута готово свих држава отпада и питање употребе трговачког новца (нпр. талира Марије Терезије у Етиопији и неким земљама Блиског истока), док се долар користи и као средство кредита у Европи као еуродолар, али се користе и еурофранци и еуростерлинзи.

У област девизних прописа улази већ питање *депозита иностранаца* и исељеника у домаћим банкама на девизним рачунима или рачунима у домаћој валути те разна њихова ограничења. Док се слободни рачуни у домаћој валути могу користити за сва плаћања у земљи (нпр. за извезену робу) и у иностранству, други рачуни су везани (употребљиви само за одређена домаћа плаћања, нпр. за туризам, градњу, (ре-)инвестиције, набавку хартија од вредности) или блокирани (макар само привремено везани). Стога је вредност таквих потраживања често испод званичног курса, слично вредност потраживања у предратним неизједначеним клиринзима на чију се исплату морало дуже чекати.

В. *Заштита иностраног новчаног система.* Према Ханжековићу још се не може говорити о постојању међународног правила које сили државе да штите и туђи новчани систем на свом подручју. Већ 1929. г. склопљена је барем Конвенција за сузбијање кривотворења новца у циљу ефикасније кривичноправне заштите. Надаље наводи на разне начине тумачени

(16) Олакшању европске трговине је намењена Европска конвенција о облигацијама у страној монети израђена у оквиру ОЕЦД (Ici l'Europe, IV, бр. 3, Страсбург 1967, стр. 27).

чл. VIII 2 (б) Статута ММФ који П. Трифуновић (17) тумачи као обавезу држава чланица које прихвате спољну конвертибилност да неће тражити извршење оних девизно-валутних уговора који се односе на валуте ма које чланице, а у опреци су са девизно-валутним прописима које је та чланица донела у сагласности са Статутом Фонда. Чланицама се даје могућност да узајамним договором могу сарађивати у погледу мера чији је циљ да девизно-валутне прописе једне или друге чланице учине ефикаснијим, под условом да су такве мере у сагласности са Статутом. Ради се, нпр., о питању како ће држава са конвертибилном валутом уредити плаћања са земљом која у принципу мења клириншки систем плаћања (задржати такав систем), или поштовати прописе друге државе о потпуној или барем делимичној забрани изношења и уношења домаћег новца ограничавајући куповину и продају те валуте само на износе допуштене девизним прописима земље-емитента те валуте. У трговинским и платним споразумима честа одредба о поштовању „општих одредаба на снази" обухвата узајамно поштовање девизних, спољнотрговинских и царинских прописа земаља сауговарача.

У новијим уговорима се појављују и одредбе за спречавање бекства капитала, нпр. у југословенско-мађарском споразуму о сарадњи и узајамној помоћи у царинским питањима (18) који предвиђа и обавезну помоћ у откривању и сузбијању царинских и девизних прекршаја и кривичних дела.

IV *Платни промет са иностранством и девизни прописи.* — Платни промет са иностранством обухвата, поред плаћања у спољној трговини и с њом повезаних услуга, најразноврснија јавна, привредна и непривредна плаћања, дакле и плаћања на основу кредита (кратко- и дугорочних), плаћања без противвредности (поклони, пензије, уштеде исељеника), као и из других правних наслова која се одражавају у платном и девизном билансу. У проблеме платног биланса се, и поред његове важности (структура, активност и пасивност у целини и у односу на поједине државе или монетарна подручја, могућности њеног регулисања, утицај на вредност валуте итд.) овде не можемо упуштати. Главни проблеми су дакле: а) инструменти платног промета; б) институције за обављање међународног платног промета; в) платни споразуми (билатерални, мултилатерални) и д) девизни прописи, њихови циљеви, облици ограничавања, тежње за њиховим укидањем.

а) *Инструменти платног промета* улазе, првенствено, у привредно право и банкарску технику, али они имају и своје економско и финансијско значење. Често су послови платног промета у најтешњој вези са кредитним пословима те их је тешко разграничити, поготову ако се њима бави иста банка. Према М. Вучковићу (19) разликујемо 1) злато ковано или у полугама за изравнавање трајнијих дефицита у платном промету између држава са конвертибилном валутом по паритету од 35 америчких $ за

(17) Нека питања у вези са девизним ограничењима и став Међународног монетарног фонда, *Финансије*, бр. 9/10, 1965.

(18) МдУг. 1966/2.

(19) Банкарство, 3. изд. Београд 1967, стр. 251/252.

1 унцу = 31,1035 гр. (1 долар = 0,888671 гр. чистог залта), али се и неким клиринпшким споразумима предвиђа његова употреба за изравнавање негативног салда; 2) стране новчанице (ефективне стране валуте, курентне и егзотичне) као средство плаћања у односној земљи се употребљавају углавном у туристичком (нпр. продаја индустријске робе странцима за валуте) и малом пограничном промету, али у нормалним приликама скоро никад за већа робна и финансијска плаћања, поготову када држава забрањује или барем осетно ограничава увоз и извоз свог новца, што често проузрокује смањивање спољне вредности валута (нпр. на берзама у Лондону и Цириху где се њима највише тргује) и валутну арбитражу. За туристичке валуте неке земље плаћају и премију, док их ређе земље (раније СФРЈ) купују по курсу испод паритета, 3) банкарске дознаке, тј. писмени или телеграфски (и телефонски) налози за исплату на терет текућег, жиро или збирног клиринпшког рачуна у иностранству. Њима прибрајамо и међународне поштанске упутнице (до висине од 2.000 франака); 4) чекове разних врста који су се раније више користили и у спољној трговини. Вучковић наводи обичне (благајничке), бариране, путничке (ми бисмо додали међународне поштанске бонове), банкарске, небанкарске, обрачунске, циркуларне, упутничке итд., нпр. авизиране; 5) банкарска кредитна писма: циркуларна (општа) или обична (посебна); 6) личне акредитиве који могу бити везани за испуњење неког услова од стране корисника (чинидбе); 7) робне или документарне акредитиве као данас готово најважнији платни инструмент у спољној трговини (мада их у платним односима између дугогодишњих партнера потискују и неки мање строги платни инструменти) који штите како интересе продавца тако и купца те су регулисани и Једнообразним правилима Међународне трговинске коморе ([20]); 8) рамбурсни кредити који „се састоје у плаћању путем банкарског акцепта и залоге робних докумената, а који се употребљава у прекоморској трговини" (нарочито преко Лондона и New Yorka); 9) путем банкарског или обичног акцепта на меници „која се у иностранству или даље жирира у циљу плаћања или се есконтује" (у корист ремитента-испоручиоца робе) те коју акцептант о доспећу мора откупити исплатом на један од побројаних начина плаћања; 10) путем меничне трате вучене на нашег иностраног дужника у сврху наплате потраживања пре рока путем жирирања или есконтовања; 11) путем инкасо посла регулисаног и Једнообразним правилима за инкасо трговачких папира (МТК 1958), нарочито пак разних робних и других докумената, фактура, меница, чекова, упутница, бонова, благајничких записа, потврда, признаница, рецеписа, ефеката, каматних и дивидендних купона, штедних књижица, али и поштанских откупних пошиљака итд.; инкасо послови делимично опет потискују документарне акредитиве; 12) путем меничне римесе страног купца (откупљене пре рока) достављене нашем повериоцу. Још бисмо могли додати компензационе послове те троугаоне трансакције (*switch* послови).

Системи међународних плаћања су (Вучковић): 1. слободно-девизна (конвертибилна) плаћања; 2) плаћања путем клиринга и 3) плаћања пу-

([20]) Подробно је обрађен са разним својим облицима и условима у описежној литератури, нпр. Л. Претнер, З. Мркушић, З. Вајнер, Д. Везјак, М. Вучковић.

тем компензација те *switch*-послови који имају у себи елементе једне робно-девизне арбитраже;

б) *Институције за обављање платног промета* су националне, регионалне (групне) и светске.

Националне су на првом месту централне (емисионе) банке, већином у форми акционарских друштава барем са учешћем државе у капиталу, којима је поверена и дужност одржавања паритета валуте те извођења контроле монетарно-кредитне политике, укључујући продају и куповину девиза, валута и злата, као и функција клириншког обрачунског центра (уколико за то није основана посебна установа), те разне пословне банке: међу њима се у неким социјалистичким и капиталистичким банкама истичу посебне банке за спољну трговину (јавне или полујавне), нарочито за кредитирање извоза, док остале банке учествују у платном промету са иностранством уколико испуњавају неке посебне услове у погледу висине својих средстава у домаћој и страној валути која им омогућавају одржавање одговарајућих кореспондентских односа са иностраним банкама. Те повлашћене или девизне банке могу бити веће, којима је допуштено обављање свих врста послова у девизама са иностранством, заједно са кредитним пословима, док су друге, мање, ограничене на послове који захтевају мања средства и мање стручног особља те се морају за остале послове послужити посредовањем већих банака. Девизне банке одржавају у иностранству девизне рачуне код девизних и централних банака те си одобравају узајамне мање пост-кредите за обављање текућих послова за које треба одмах набавити покриће. Веће банке одржавају и своје подружнице, афилијације, или барем представништва ради обављања платног и кредитног промета са иностранством, међу њима и банке социјалистичких земаља (нпр. Совјетска државна банка, чехословачка Живностенскá банка, Југословенска банка за спољну трговину, Југословенска извозна и кредитна банка). И поште односно њихове штедионице или чековни заводи учествују у мањим платним трансакцијама (поштанске упутнице, путнички бонови, инкасо) и примају уштеде од економских емиграната.

Међународне финансијске институције за обављање платног промета обрађујемо посебно, исто тако посебне установе за кредитирање извоза, као и за осигурање извозних кредита или гарантовање извесних кредита и послова.

в) *Платни споразуми* (билатерални или мултилатерални) регулишу међународна плаћања између две или више земаља било у слободним девизама било у клирингу. У слободним девизама се обавља платни промет не само између држава са конвертибилном валутом (данас их 31 примењује чл. VIII Статута ММФ) већ често и између такве земље и земље са неконвертибилним валутама или између двеју таквих земаља, нпр. у доларима или којој другој конвертибилној валути, зависно најчешће од споразума учествујућих централних банака. И Југославија је потписала већи број једних и других таквих споразума који одређују и врсте трансакција на које се споразум односи. За међународна плаћања су надасве важни разни валутни блокови или зоне у оквиру којих су већ пре увођења конвертибилности потраживања у односној валути била трансферабилна бар

за текућа плаћања ([21]), касније разне платне уније, међу којима су нам чланице Европске платне уније одобравале коришћење једног дела наших клиринших потраживања за плаћања другим чланицама.

Клириншко плаћање је уведено после избијања велике привредне кризе (1931) као привидно пролазни механизам плаћања између земаља са ограниченим монетарним резервама. Поред одређених добрих, показао је и разне лоше стране, надасве због неусаглашености (квантитативне, често само временске-сезонске) обима међусобне трговине или доспевања узајамних дугова и потраживања између две земље: услед тога је наступало закашњење исплата у случају већег салда те смањивање узајамног волумена спољне трговине на ниво извоза државе са мањим извозом. Клиринг надаље отежава избор робе под најповољнијим условима, принуђава активну државу на куповање у пасивној земљи под неповољним условима (поред разних дискриминација) те ствара, по правилу, бескаматна потраживања, дакле, непожељан вид принудног међународног кредитирања чак на терет привредно слабијег партнера (предратна Југославија—Немачка). То евентуално тера извознике активне земље на уступање својих клиринших потраживања испод званичног курса (путем клиринших упутница) или барем на узимање укамаћиваних кредита све до одуговлачене исплате потраживања.

Послератни клиринши споразуми повезани су, по правилу, са робним листама одређеним, по могућству, по начелу узајамне уравнотежености по вредности или по количинама. Листе могу бити само индикативне. Ради ликвидације клиринског салда могу се листе извоза из пасивне земље увећати додатним испорукама.

Главна мана ранијих клиринга — дуго чекање на редослед исплате — данас је углавном отпала увођењем ретко неограниченог, најчешће пак ограниченог узајамног бескаматног манипулативног *(swing)* кредита у висини од 10—15 или 20% узајамног промета у једну страну. Негативни салдо, који се може појавити у висини изнад манипулативног кредита још за време трајања клиринског споразума, решава се каткада само уговарањем додатних испорука, каткада и отплатом у девизама (конвертибилним), или чак злату, док су услови за ликвидацију салда приликом ликвидације клиринга обично тежи, уколико држава са активним салдом не одобри посебан кредит за ликвидацију салда, какве је добила и Југославија приликом ликвидације разних пасивних клиринших салда са конвертибилним земљама. Према најновијим подацима, наша клиринска потраживања износе око 130 милиона $ (К. Глигоров): представљајући око 39% наших монетарних резерви, намећу нам већи увоз из односних земаља, што може проузрочити и пораст цена овом увозу, мада је у појединим споразумима о робној размени за 5 или за текућу годину унета клаузула о примењивању светских цена на слободном тржишту (или главним тржиштима) за исте или барем сличне производе.

([21]) Доларско подручје, стерлиншки блок, зона француског и белгијског франка, португалског пезоса, низоземске фиринте.

Према врстама делимо клиринге [22] на једностране (унилатералне), принудне или аутономне те споразумне (конвенционалне), на двостране (билатералне) те мултилатералне у оквиру регионалних девизно-монетарних споразума који омогућују пребијање активног салда чланице према другој држави њеним негативним салдом (каткада само делимично) према трећој земљи, те аутоматско или уговорно краткорочно кредитирање преосталог салда преко обрачунске установе која у ту сврху располаже потребним средствима [23]. ММФ већ одавно води борбу за прелаз од билатералних клиринга на мултилатерална плаћања, док у СЕВ-у овај проблем који интересује и Југославију, још није у потпуности решен, чак ни у оквиру редовних чланица СЕВ-а.

Као најважније проблеме клиринших споразума, Д. Везјак наводи одређивање платне основице (тј. врсте допуштених, уједно обично и обавезних уплата), одржавање равнотеже, клиринши курс и валуту, организацију обрачунског места, ликвидацију салда, плаћања ван клиринга (нпр. за дефицитарне производе), измену валуте, обављање компензационих послова, рок трајања споразума, оснивање мешовите комисије и сл. О врло спорном питању ослобађајућег учинка клиринше обавезе З. Вајнер истиче [24] да ће по владајућем мишљењу тек исплата произвести ослобађајући учинак, тако да дужник сноси разне ризике.

У конвертибилне девизе као прву групу девиза улазе у нас и тршћанске и горичке лире (специјални рачун за мали погранични промет), у другу девизе 10 источноевропских земаља (као клиринша валута се користи долар, једино с Кином фунта), у трећу групу 5 одређених клиринших девиза (Бразил, Грчка, Израел, Шпанија, Турска), у четврту 10 прекоморских земаља са доларом (изузетно ганским цедијем и индијском рупијом) као обрачунском валутом. Клиринша плаћања одржавамо, дакле, свега још са 25 земаља те Швајцарском где је делимично допуштено и плаћање слободним франциима.

г) *Девизни прописи, њихови циљеви, облици ограничавања, тежње за њиховим укидањем.* — Девизни прописи који су се појавили већ за време првог светског рата, те су играли велику улогу у платном промету са иностранством после велике привредне кризе (после 1931) те другог светског рата, имају за главни циљ да обухватањем свих девиза остварених по робном и неробном основу и њиховом рационалном расподелом обезбеде оправдане потребе привреде и других интересената те равнотежу у платном билансу као услов одржавања стабилног курса домаће валуте. Овде се нећемо упуштати у различите дефиниције девиза које по нашем ширем легалном гледишту обухватају и динарска потраживања у иностранству, без обзира на начин располагања, као и све врсте ефективног страног новца (осим кованог златног новца).

Према М. Вучковићу главни општи принципи девизних прописа који у нас регулишу плаћања увезене робе и иностраних услуга, наплаћивање

(22) Д. Везјак: Међународни плаћилни промет, Марибор 1964, стр. 47—58.

(23) Нпр. Европска платна унија која је пренела после ликвидације своја средства на нови Европски платни фонд у који су и чланице морале уплатити одговарајућа средства.

(24) Међународна плаћања, осигурање плаћања и финанцирања у ванској трговини, Београд 1965, стр. 200.

извезене робе и услуга те друга плаћања и наплаћивања са иностранством, су следећи: 1) концентрација целокупног платног промета са иностранством у једној централној установи која купује и продаје девизе и валуте, обавља трансфер и контролу над применом девизних прописа; 2) сваку ма по ком основу стечену девизу треба у одређеном року понудити на откуп; 3) девизе и валуте се продају по одређеним курсевима (25); 4) за свако задужење у иностранству или отварање кредита иностранцу потребно је претходно одобрење девизне власти; 5) за извоз и увоз домаћих хартија од вредности захтева се претходно одобрење (али и за иностране хартије!); 6) изношење ефективног новца (и уношење!) подвргнуто је ограничењу и контроли; 7) контроли је подвргнуто кретање злата; 8) плаћање према свакој земљи и по свим основама допуштено је само на начин уговорен с том земљом посебним платним споразумом.

Закон о девизном пословању (29/66)делимично ублажава горња начела, допуштајући разне изузетке од њих; надаље регулише држање девиза на домаћим девизним рачунима, ограничавајући њихово држање у иностранству, не дозвољава у принципу купопродају девиза између домаћих и страних лица у земљи, забрањује уговарање златне и девизне клаузуле између домаћих лица, дозвољава коришћење дела остварених извозничких девиза (ретенциона квота) и неких других износа (проценат амортизације) за увоз опреме за сопствене потребе и плаћање девизних кредита, као и за сва друга плаћања. Нарочито важне су одредбе о неограниченој продаји девиза за плаћање робе и услуга које се увозе слободно или је њихов увоз условно слободан, док је продаја девиза за осталу робу и услуге регулисан глобалним девизним квотама, девизним или робним контингентима или увозним дозволама, али по начелу да треба тежити за сталним смањивањем тих ограничења.

Разне основе за стицање девиза садржане су, осим у бројним пратећим прописима, и у прописима о спољнотрговинском пословању који чине једну опсежну целину са девизним прописима (26). Важан јесте и донекле променљиви опсежни Списак робе за коју се утврђују услови извоза и увоза (37/66), који уврштава појединачну робу у односну категорију за стицање девиза, док су извозна ограничења врло ретка. Посебни прописи важе за неке привредне групације које могу набављати девизе у одређеном односу према оствареном извозу, за претежне извознике, дугорочну производну кооперацију, увоз опреме из средстава амортизације и плаћање опреме за посебне намене.

Регулисано је и располагање девизама за вршење инвестиционих радова у иностранству, оснивање предузећа у иностранству или стицање учешћа у њима, трансфер потраживања страних лица, промет племенитих метала, располагање девизама од стране домаћих лица ван привреде, девизно пословање овлашћених банака, девизне резерве, девизна контрола у доста широком опсегу, а предвиђене су и новчане казне за девизне преступе

(25) У нас данас по јединственом девизном курсу на основу новог званичног паритета динара, али уз могућност посебног обрачунавања са појединим земљама по чл. 98 Девизног закона (диспаритетни курс).

(26) Бауерова Збирка тих равно 100 прописа износи око 800 страна.

и прекршаје, уколико се не примене строже одредбе Кривичног законика. Истичемо још питање наплате знатних позитивних клиринших салда ограничавањем извоза (сагласношћу за извоз уз разне услове) те унапређивањем увоза (нпр. условно слободним увозом).

Девизне прописе разних земаља морају пословна лица добро познавати и пратити због њихове шароликости и динамичности, које знатно отежавају међународну трговину. Трговински и платни споразуми их обично истичу као обавезне, као део општих одредаба на снази у земљи споговарача.

И неке државе са конвертибилном валутом још познају извесне девизне прописе, нпр. о обавезној наплати извозничких и друкчије стечених девиза, о девизним рачунима, трансферима капитала, мада су мање опсежни. Нова девизна ограничења могу те државе уводити, у начелу, само уз пристанак ММФ.

Наши нови девизни прописи су свакако знатно проширили основе за набавку девиза за потребне сврхе, мада су постали компликованији, захтевајући бројне исказе и споразумевања између интересената. Са увођењем конвертибилности може се и у нас очекивати знатно упрошћеније девизно пословање ради већег укључивања наше привреде у међународну поделу рада.

V. *Кредитирање међународне трговине и осигурање.* — За разлику од ранијег кредитирања спољне трговине претежно у виду комерцијалних „лиферантских" кредита, обезбеђених често меницом, те рамбурсних кредита коришћених у прекоморској трговини, садашњи систем кредитирања ([27]) садржи бројне нове начине и изворе кредитирања. У комерцијалним кредитима услед недостатка испоручиочевих средстава за кредитирање већих послова све више учествују банке. Кредитирање извоза опреме је постало значајан инструмент за унапређивање спољне трговине и запошљавање разних прерађивачких индустрија те је делимично прешло у руке посебних јавних или полујавних кредитних установа (рефинансирање) уз државну гаранцију и осигурање или барем реосигурање извозничких кредита. Инвестициони зајмови постају све више предмет међудржавних аранжмана те их, поред саме државе и неких њених установа, извршавају најчешће неке повлашћене банке из својих или јавних (буџетских) средстава. Стога треба обрадити: а) комерцијалне и инвестиционе кредите заједно са међудржавним кредитним споразумима; б) државне гаранције за извозничке испоруке и осигурање извозничких кредита; в) осигурање у међународној трговини, саобраћају и реосигурање.

а) *Комерцијални и инвестициони кредити* заједно са међудржавним кредитним аранжманима. Раније краткорочне комерцијалне лиферантске кредите замењују све више документарни акредитиви повезани, с једне стране, са банкарским кредитирањем извозника за производњу и припрему извоза, с друге стране, кредитирањем увозника, надаље раније познати рамбурсни кредити, док се обична робна меница с обично најдужим доспећем од 90 дана користи мање за кредитирање. Уместо банака, заједно

([27]) В. Бугарски: Кредитирање извоза и увоза, Љубљана 1962.

са неким међународним финансијским институцијама, кредите одобрава барем делимично сама држава, али ретко за извоз комерцијалне робе са кратким роковима исплате, него претежно за кредитирање извоза опреме и комплетних творничких и других инсталација те извођења инвестиционих радова у иностранству, нарочито ако је закључила посебне међудржавне кредите (инвестиционе) аранжмане у којима се обавезује да ће или сама дати другој држави кредит или барем обезбедити или препоручити његову исплату преко својих (јавних или барем полујавних) банака или фондова ([28]) С друге стране, и Југославија је закључила бројне кратко-, средњо- и дугорочне кредитне аранжмане који се могу наћи у Додатку Службеном листу СФРЈ: Међународни уговори и други споразуми. Обрада њихових заједничких начела била би свакако захвална.

Кредите дају и конзорцијуми иностраних банака, као и међународне финансијске институције, обрађене посебно. Отплата узетих кредита обезбеђена је често гаранцијама саме државе, код нас често саме Народне банке, која може давати супергаранције за кредите дате нашим пословним банкама.

Рокови извозничких кредита се све више продужују, и због конкуренције, а нарочито између индустријских држава-испоручилаца опреме државама у развоју и другима. Нелојалну конкуренцију настоји смањити Бернска унија *(Union d'assureurs pour le contrôle des crédits internationaux)* лимитирањем најдужих рокова за испоруку лаке опреме на 3, тешке на 5 година, али је због непоштовања одредаба морала дозволити „изузетно" продужавање рокова испоруке на основу међудржавних аранжмана чак на 7 и 15 година ([29]). Овакви кредити често имају и политички значај, нпр. у односима неких западних земаља са Совјетским Савезом.

На другом месту је било говора о везаним кредитима чији утрошак у земљи веровника може поскупити робу. Кредит је често условљен превозом робе његовим бродом те осигурањем.

Политика задуживања у иностранству те кредитирања иностранства представља важан део целокупне економске, нарочито пак монетарно-кредитне политике. Целокупно задуживање мора се и у нас кретати у одређеним границама те код појединих дужника у границама његове кредитне способности, као и способности за враћање кредита у девизама ([30]).

([28]) Међудржавни уговор може овластити и одговарајуће банке обеју земаља на склапање уговора (нпр. Југославија—Камерун).

([29]) J. Флерс: Меднародна финанчна политика, Љубљана 1965, с, 63.

([30]) Осим тога може банка која радној организацији даје гаранцију за инострани кредит за увоз опреме захтевати од ње депозит у динарима, а Савезно извршно веће ће размотрити могућност обавезног полагања динарске противвредности при узимању нових иностраних зајмова. И ова средства би се користила за давање кредита за извоз опреме. Осим тога увоз опреме треба да остане у границама расположивих средстава. С друге стране, прописано је минимално учешће привредних организација у кредитним пословима по извозу, али и нижа каматна стопа за извозне кредите у виду савезне накнаде пословним банкама за губитак због снижења каматне стопе (зак. — 28/66, Одредба — 50/67). Олакшању кредитирања извоза служи и одредба (50/66, 11/67, 29/67), према којој банка може добити од Народне банке ресконтни односно документарни кредит, ако је дала својим комитентима одговарајуће кредите на основу 1) докумената о извозу с роком плаћања до 3 месеца, 2) робних меница са истим роком, 3) уговора о кредиту за извоз опреме те извођење инвестиционих радова у иностранству на кредит до висине отплате плативе у току 3 месеца, те 4) уговора о кредитима за

Тако могу наше овлашћене банке (31) рачунати са учешћем федерације у том кредитирању у г. 1966—1970. у висини 5.706,8 милиона Д., али уз постепено опадање тог учешћа од 80 на 70 односно коначно 60%. Банке могу користити кредите у иностранству и издавати гаранције по кредитним пословима највише до висине кредитног фонда у девизама помноженог са 2,5 односно 4, а радне организације које дају гаранције за такве иностране кредите дате другим радним организацијама — кооперантима, морају држати неангажован део девиза које могу користити за извршавање обавеза по кредитним пословима са иностранством у висини од 20% дате гаранције. Одређене олакшице важе за кредите за изградњу објеката намењених промету странаца (32). Закон о кредитним пословима са иностранством подразумева под кредитним пословима закључивање и извршавање уговора са страним правним и физичким лицима: 1) о узимању и давању кредита за плаћање робе која се увози односно извози и за плаћање услуга и инвестиционих радова; 2) о увозу и извозу робе, вршењу услуга и извођењу инвестиционих радова, на кредит; 3) о узимању и давању финансијских кредита; 4) о узимању и давању краткорочних банкарских кредита за ликвидност у плаћањима са иностранством. Такве кредитне послове могу вршити радне организације, овлашћене банке и Народна банка, а уговоре о узимању и давању кредита и федерација на основу одлуке Савезне скупштине. Закон важи и за послове у вези са кредитним пословима са иностранством, и то: давање гаранција и рефинансирање по тим пословима које могу давати радне организације (само за кооперанте и пословну сарадњу), овлашћене банке и Народна банка, те за осигурање од ризика по кредитима датим иностраним корисницима за које је надлежна, поред завода за осигурање, и радна организација која за те послове буде овлашћена посебним савезним прописом. Ове одредбе доказују да је тешко раздвајање ових послова, јер су узајамно повезани.

б) По угледу на друге земље (33), федерација је основала самосталан *Фонд за кредитирање и осигурање* одређених извозних послова (Зак. — 31/67) као правно лице у које је унела и своја средства по учешћу у кредитирању извоза опреме и бродова те извођења инвестиционих радова у иностранству. Из ових средстава Фонд даје кредите односним привредним организацијама преко овлашћених банака (рефинансирање) које понуде по-

производњу и припрему робе за извоз, али само ако ће бити продаја плаћена у девизама од значаја за очување ликвидности у међународним плаћањима, које и по девизним прописима уживају неке предности.

(31) Друштвени план за развој Југославије од 1966. до 1970. г., Резолуција о основима економске политике у 1967. г. (1/67), Закон о кредитним пословима са иностранством (29/66), Закон о учешћу Федерације у кредитирању извоза опреме и бродова и извршења инвестиционих радова у иностранству на кредит (28/66).

(32) Одлука (13/67) максимира ове кредите на 190 милиона Д. годишње.

(33) О разним облицима извозних кредита, њиховим носиоцима, државним гаранцијама за извозне кредите те чак неке инвестиције (САД), као и о осигурању извозних кредита од разних ризика у неким већим земљама в. Ј. Флере, 1 с. стр. 59—63; М. Максимовић: Осигурање извозних кредита, Љубљана 1962. Осигурање може обухваћати, поред комерцијалног ризика, и политички те природни (елементарни) ризик, те обично покрива само један већи део кредита који ретко када премаша 90%, док остали део ризика сноси веровник (самопридржај). Осигурање понегде обухвата и цене и трансферни ризик.

вољније услове у односу на висину учешћа и опште услове рефинансирања, али само ако је кредитни посао осигуран од извозних ризика. При рефинансирању Фонд води рачуна о смерницама друштвеног плана, прописима важећих закона и међудржавним уговорима. У поједином кредитном послу може учествовати и више банака односно привредних организација. Прелазне одредбе регулишу и рефинансирање извозних кредита преко Југословенске банке за спољну трговину.

Значајна за земље у развоју јесте резолуција Конференције УН (1964) за трговину и развој *(UNCTAD)* о основним принципима за будућу међународну финансијску сарадњу, која се залаже (34) за олакшавање услова кредита, нарочито за делимичну отплату дугова у националним валутама дужника, продужење отплатних рокова на најмање 20 година, комбинацију поклона и зајма уз највишу каматну стопу од 3%, невезивање зајмова за развој за поједине конкретне пројекте нити за набавку опреме у земљи веровника, надаље за координацију помоћи преко Светске банке односно конзорцијума или регионалних и других институција. Велики значај извозних кредита и њиховог осигурања доказују и разни предлози за оснивање међународне гарантне и реесконтне установе (центра за рефинансирање) или мултилатералног система за осигурање инвестиција од свих ризика осим од нормалних комерцијалних ризика.

в) *Осигурање у међународној трговини, саобраћају и реосигурање.* — Све већи развој међународне трговине те делимично с њом повезаног међународног саобраћаја са разним врстама (поморски, речни, касније железнички, у најновије доба ваздушни те путнички, аутомобилски и камионски саобраћај) проширио је знатно потребу осигурања превозних средстава (каско), терета (карго), путника и других оштећених лица, где се често примењује и осигурање од одговорности. У тим случајевима важност уговора о осигурању протеже се и на иностранство, те се поставља питање наплате премија осигурања у страној валути, слично питање валуте за исплату накнаде штете (осигураног износа), као и регресног захтева осигуравајућег друштва од кривца.

Већи ризик, нпр. у поморском и ваздушном саобраћају те код осигурања већих, нарочито индустријских објеката, реће код личног осигурања, изискује и поделу или преношење дела ризика на јака инострана осигуравајућа друштва у виду саосигурања (заједничког осигурања) истог објекта или реосигурања. Поставља се питање валуте у којој је закључен уговор о осигурању, у којој се плаћају премије као и накнада из осигурања. Осим тога, домаћи осигуравајући заводи сарађују са иностраним и при закључивању те извршавању разних уговора о осигурању (процена штете, настале у другој земљи итд.). Послови међународног осигурања потпадају и под девизну контролу.

Правне прописе о иностраном осигурању садрже још од раније (у Сл. листу необјављена) правила за поједине врсте осигурања и тарифе о премијама донете од Југословенске заједнице осигурања уз сагласност СИВ-а; а од њих су за нас најважнија транспортна осигурања те осигура-

(34) Цит. код М. Вучковића, l. c. стр. 311/312.

ња потраживања од иностраних дужника у којима је предвиђен и самопридржај једног дела ризика.

Основна начела међународног осигурања садржи Основни закон о осигурању и осигуравајућим организацијама (7/67) који, и поред начела да се имовина и лица у Југославији осигуравају код домаћих осигуравајућих организација, препушта СИВ-у издавање прописа о томе коју имовину, која лица и у којим случајевима је допуштено осигурање у иностранству, те за која се имовинска и лична осигурања код којих се премија плаћа у динарима, може исплатити накнада штете односно исплата уговореног износа и трошкова у девизама.

Део обавеза по основу осигурања и реосигурања који се не може осигурати путем реосигурања или саосигурања у Југославији, може се осигурати реосигурањем у иностранству. Заузврат, наши заводи за реосигурање могу вршити реосигурање страних осигуравајућих организација. Осигуравајућем заводу и заводу за реосигурање који се намерава бавити иностраним осигурањем, дозвољава се оснивање само ако располаже минималном почетном резервом сигурности (35) за поједине врсте осигурања у девизама (транспортно осигурање, осигурање средстава и радова домаћих предузећа у иностранству и осигурање робе иностраних сопственика робе у Југославији [у консигнационим складиштима и др.]) код којих се одштета плаћа у девизама; завод за обављање послова реосигурања у истим пословима мора располагати чак девизама у противвредности од 15 милиона Д., чиме се жели постићи концентрација оваквих знатних разлика у сигурним заводима.

Осигуравајући заводи наплаћују премије осигурања и реосигурања, као и накнаде за извршене услуге од домаћих лица у начелу у динарима, од страних лица у девизама, ако законом или одлуком (36) није друкчије одређено, а по истом начелу се исплаћују одштете, осигурани износи и трошкови по пословима осигурања и реосигурања.

Потраживања по извозним кредитима новооснивани Фонд осигурава од ризика, одређених његовим још недонетим правилима, осигурања на основу уговора са привредном организацијом-кредитором, док послове у вези са извршавањем тог уговора обавља осигуравајућа организација којој Фонд повери те послове. Средства за накнаду штете Фонд стиче премијама, али федерација одговара као јамац средствима одређеним за рефинансирање за обавезе настале из послова осигурања које Фонд из премија не може подмирити. Прелазне одредбе регулишу преузимање осигурања потраживања на основу кредита за извоз робе и инвестиционе радове у иностранству које је до сада обављала Југословенска банка за спољну трговину односно Југословенска заједница осигурања.

VI. *Иностране некретнине у Југославији, југословенска имовина у иностранству, југословенска учешћа у иностраним те иностранa у југословенским предузећима.* — Национализација *некретнина страних држављана,*

(35) Закон о условима за оснивање и пословање осигуравајућих завода и завода за реосигурање (18/67).

(36) Одлука о плаћању у девизама накнаде штете, осигураних износа и трошкова из послова осигурања (52/66, ИД. — 33/67).

страних установа или страних приватних или јавноправних лица (37) није погодила некретнине представништва страних држава употребљаване за званичне сврхе. Финансијски третман зграда амбасада и конзулата регулишу, поред евентуалних повољнијих одредаба домаћих прописа о дажбинама, бечке конвенције о дипломатским односима (од 6. XI 1962) и о конзуларним односима (од 22. IV 1963). Оне предвиђају разна ослобођења од дажбина које се односе на зграде и осталу имовину амбасада, осим пореза и такса који се убирају као накнада за посебне учињене услуге. Ослобођења важе и за регионалне и комуналне дажбине што изискује одговарајуће југословенске односно иностране регионалне и комуналне прописе. Овамо спада још Конвенција о привилегијама УН, Конвенција о имунитету и привилегијама специјализованих установа УН те Статут Међународног удружења за развој, који предвиђа широка ослобођења од пореза на имовину, приходе и трансакције.

Земљиште за Југословенску слободну зону у Солуну уступила нам је Грчка на 50 година за нашу употребу, и то државно и општинско земљиште бесплатно, док је Југославија морала исплатити вредност експроприсаних земљишта. Обнова разрушене зоне после прошлог рата наметнула нам је знатне трошкове.

Ново друштвено-политичко уређење довело је до знатних измена у власништву наше приватне имовине те иностране код нас. Поред већ споменуте национализације туђе имовине заједно са некретнинама (са неким изузецима у корист држављана САД те у Југославији настањених странаца), требало је постићи *деблокирање и реституцију* југословенске одвучене имовине у иностранству, не само у бившим непријатељским већ и савезничким државама укључујући монетарне резерве пренете уочи рата или на његовом почетку у савезничке државе. Већ одлуком АВНОЈ-а од 21. XI 1944. заплењена је *имовина непријатеља* — немачког Рајха и његових држављана, лица немачке народности и ратних злочинаца. Заплена је обухватила и имовину таквих југословенских држављана у иностранству. Нови Закон о преносу непријатељске имовине у државну својину и секвестрацији имовине одсутних (63/46, измене и допуне = ИД) одредио је и секвестрацију имовине одсутних иностраних лица, којима је касније, на захтев поднет у прописаном року, имовина враћена уколико није потпадала под мере национализације, аграрне реформе, одузимања ратне добити и сл. Сличне мере социјалистичких земаља могле су погодити и југословенску имовину, што је регулисано и посебном конвенцијом са Чехословачком.

И тешка девизна ситуација после ослобођења захтевала је концентрацију непокретне и покретне *југословенске имовине у иностранству*. Поред девизног закона (86/46), који је за циљ имао и продају текућег девизног прилива Народној банци, Закон о заштити југословенске имовине у иностранству (12/46) обавезао је наше држављане и предузећа на пријаву имовине и дугова у иностранству те обавезну понуду девиза. Уред за заштиту југословенске имовине у иностранству могао је према потреби

(37) По чл. 3 Зак. о ИД Закона о национализацији приватних предузећа (35/48), Упутство (35/48).

и ликвидирати њихову имовину. Тако је могао стећи и учешћа у иностраним предузећима, док је иностране обвезнице већином продао. И данас Уред обавља различите послове у вези са ликвидацијом те имовине и дугова.

Углавном, наша ранија имовина у иностранству је ликвидирана, слично као и страна имовина у Југославији.

Међутим, убрзо су се, поред предратног *учешћа Народне банке* у главници Банке за међународне обрачуне, појавила нова учешћа у Светској банци, Међународном монетарном фонду, ИДА-и те вероватно убрзо и у међународној финансијској корпорацији од којих до сада нисмо примили никакве дивиденде односно добити. Већ смо споменули ново аустријско-немачко-југословенско трговинско и финансијско друштво у Бечу.

Учешћа у иностраним предузећима важна су и за наш платни биланс, с једне стране као извор прихода подложан евентуално и иностраном опорезивању које захвата приход, те евентуално и саму имовину, док стицање учешћа представља негативну ставку у билансу.

Треба споменути и *мешовита предузећа* са учешћем више држава у главници, одмах после ослобођења два совјетско-југословенска те 6 југословенско-албанских, која су после 1948. г. била ликвидирана. Код оваквих предузећа се појављује, нарочито, питање процене основних средстава (apporta), расподеле добити, њеног опорезивања, трансфера добити те праведне ликвидације. Таква предузећа могу исказивати, поред улога саме државе, и учешће приватног капитала. Као сувласник (акционер) може се појавити и (јавна) банка (раније нарочито Југословенска банка за спољну трговину), док нови прописи о спољнотрговинском (чл. 88) и девизном пословању (чл. 38) допуштају у широком опсегу домаћим привредним организацијама и банкама оснивање својих предузећа (ев. заједно са другим ПО и банкама) и заједно са иностраним предузећима или учешће у иностраним предузећима. Поред изричито наведених облика предузећа и послова које домаћа организација може поверити иностраној фирми (нпр. послова заступања, продаје са консигнационог складишта), допушта се и „остваривање и других облика привредног пословања на иностраном тржишту". Као пример наводимо подружницу Tomos-Nederland или творницу покућства Мебло са подружницом у Горици (Италија) те разна грађевинска предузећа у западно- и источноевропским као и азијско-афричким земљама.

Ради оснивања предузећа или стицања учешћа привредне организације могу користити 1) девизе којима самостално располажу у смислу чл. 16. и 17. Девизног закона (ретенциона квота), 2) девизе прибављене путем кредита у Југославији и иностранству и 3) добит остварену у иностранству у предузећима која су основале или у којима учествују. Остварену добит у иностраном предузећу домаћа ПО може унети у Југославију, али и искористити за повећање досадашњег учешћа (реинвестиција), за кредитирање истог или другог предузећа у иностранству и за оснивање нових предузећа у иностранству. И код таквих предузећа се појављују важнији финансијски проблеми споменути код мешовитих друштава.

Посебна одлука (29/66) регулише и располагање девизама у току извођења инвестиционих радова у иностранству, обрачунавање трошкова

пословања и утврђивање добити: при томе, предузеће може користити девизе примљене од иностраног сауговарача из наслова аванса и наплате радова, из кредита домаћих и иностраних банака и других извора те девизе којима слободно располаже, као и 50% добити исказане по привременим годишњим обрачунима погона у иностранству. По завршетку радова погона треба добит остварену у иностранству унети у земљу, и то пошто је погон измирио све обавезе према прописима односне земље, значи и дажбине којима је био вероватно као самосталан погон задужен. Инострани наручиоци ће често тражити од нашег извођача радова гаранције (југословенске или своје) банке већ приликом лицитације те касније за правилно извођење радова.

Сличне захтеве поставља и иностраним извођачима и наша Наредба о условима за уступање изградње инвестиционих објеката иностраном извођачу (22/63), тражећи гаранцију за извођење радова, плаћање доприноса, пореза, царине и других дажбина једнако као домаћа грађевинска предузећа (38). И разни југословенски споразуми са земљама у развоју о трговини те економско-техничкој сарадњи предвиђају барем привремено ослобођење од царине на инструменте потребне за извођење инвестиционих радова.

Све актуалније постаје опет питање *учешћа иностраног капитала* у нашим предузећима, који се почео појављивати најпре у казинама за играње у туризму, док су му сада отворена врата шире. Стамбене зграде само с једним станом могу страним држављанима давати у дугорочни закуп (најмање за 5, највише за 30 година) само радне организације и друштвено-политичке заједнице, и то ради повременог или трајног одмора и опоравка и задовољавања других личних потреба (39).

Сарадњу са иностраним капиталом омогућивали су већ прописи о дугорочној производној кооперацији (Одлука 41/66), надаље прописи о кредитним пословима са иностранством (најновији Закон — 29/66) који се позивају на одредбе важећих прописа о удруживању средстава радних организација за заједничка улагања ради извршавања задатака који се појављују на основу уговора о дугорочној пословној сарадњи и другим видовима удруживања средстава. Ови се прописи примењују и на вршење кредитних послова са иностранством, те на улагања и коришћења девиза којима те радне организације слободно располажу. Ради заједничког вршења кредитних послова са иностранством којима се кредитира корисник у иностранству или по којима се са страним сауговарачем заједнички наступа на тржиште, радна организација може удруживати средства новчаног дела свог пословног фонда са средствима страног сауговарача, али после претходне пријаве банци.

(38) Уместо тога сада налажу допуне Осн. зак. о доприносима и порезима грађана (15/67) плаћање пореза на добит од извођења инвестиционих радова у Југославији иностраним грађанима, страним приватно-правним лицима и страним организацијама по стопи од 35%, као и посебних доприноса које плаћају наше привредне организације.

(39) Подробније глава VI Зак. о промету земљишта и зграда (15/67) те одговарајући републички прописи.

Коначно је проширена делатност *слободних царинских зона* по угледу на стране државе Уредбом (40) која наводи као пословну сарадњу нарочито: вршење трговачких манипулација робом, учествовање у изградњи складишта (са ограничењима из чл. 4!) и других објеката и о њиховом финансирању, као и коришћење средстава за рад иностране фирме у зони за складиштење и оплемењивање робе и вршење других уобичајених трговачких манипулација робом. Инострана фирма може, у сврху привременог коришћења, уносити без царине у зону своја средства за рад, ради употребе према уговору о пословној сарадњи. У зони може основати своје представништво те вршити трансфер својих потраживања која јој припадају према уговору, у складу са девизним прописима.

После дуготрајних дискусија о предвиђеном начину улагања иностраних средстава у домаћа предузећа Законом о ИД Закона о средствима привредних организација (31/67) додат је нов, 7. одељак о удруживању средстава за заједничко пословање и то под а) удруживање средстава ПО, под б) улагање средстава страних лица у домаћу ПО. Нису основана нека акционарска друштва, већ одредбе споменутог закона о удруживању средстава ПО за заједничко пословање важе и за уговоре о трајном улагању средстава страних правних и физичких лица у домаћу привредну или другу радну организацију ради постизања заједничких пословних циљева уз заједнички ризик, уколико савезним законом није одређено другчије. Ограничења се односе на висину страних улагања која не смеју (41) достизати укупна средства домаћих организација у односном предузећу, на немогућност улагања у неке привредне области и друштвене службе (42). Ради заштите домаће привреде, интереса државе или одбране и равноправности у 6 случајева (набројених таксативно у чл. 64. закона) закључење уговора не сме се уписати у посебан регистар. Страни сауговарач мора претходно понудити пренос својх права и обавеза односној домаћој организацији ако их жели пренети, има право на трансфер средстава стечених заједничким пословањем у сагласности са уговором и девизним прописима, те може овим средствима повећати своје учешће у средствима заједничког пословања или их уложити ради заједничког пословања у другу домаћу ПО, или њима другчије располагати у Југославији у складу са прописима, осим са 20% средстава (умањених за порез) која мора реинвестирати у исту или другу домаћу радну организацију или банку те му Народна банка мора платити уобичајену камату. И пословна удружења могу (43), ако имају у своме саставу јединицу за производњу производа, обављање услуга или за промет робом својих чланова или за њихове потребе, закључити и са иностраним правним и физичким лицима уговор о удруживању средстава ради заједничког пословања.

(40) О пословној сарадњи с иностраним фирмама у слоб. цар. зонама (20/67).

(41) Осим на основу посебног интереса за развој неког привредног подручја утврђеног од стране Савезне скупштине.

(42) Уз изузетке које може одредити СИВ.

(43) По новели Осн. зак. о јединственим привредним коморама и о пословној сарадњи у привреди (31/67).

Уједно је прописан *порез на добит* страних правних и физичких лица која улажу средства у домаћу ПО ради заједничког пословања (Закон — 31/67) у висини опет 35% од исказане добити и неких неисказаних видова прихода. Овом порезу нису подложне камате од обавезног депозита једног дела добити у банкама. Не плаћају се камате на пословни фонд од улагања страних лица ради заједничког пословања. Разрезани порез на добит снижава се, у случају реинвестиције од најмање 25% добити у истом или другом домаћем предузећу или депоновања у банци, зависно од постотка реинвестиране добити за 15 па све до 50% (уз извесна ограничења).

Од ових прописа који су, с једне стране, водили рачуна о оправданим привредним интересима страних улагача, с друге стране о основним начелима радничког самоуправљања, очекује се прилив знатнијих иностраних средстава за унапређење наше привреде. Проблем заједничког улагања у већим размерама нужно се појављује нарочито код електричних централа, мреже за пренос и дистрибуцију електричне струје (СУДЕЛ), нафтовода, плиновода, атомске енергије.

Све актуелније постаје и опорезивање подружница (погона) те афилијација матичних предузећа у иностранству, нарочито опорезивање „међудруштвених" дивиденди (intercorporate dividend) где се траже решења за спречавање двоструког опорезивања те добити, која морају занимати и Југославију.

Др Владимир Мурко

РЕЗЮМЕ

Международные валютно-кредитные отношения с международным валютно-кредитным правом

Так как в публичных (общественных) финансах валютные операции (валютно-кредитные отношения с валютно-кредитным правом) выделяются как отдельный предмет, что вызывается и обширностью материи, мы посветили отдельную статью вопросам международных валютно-кредитных отношений с международным валютно-кредитным правом, исходя из их значимости и специфичности. В ней, в основном, мы не касаемся теории денег и кредитов, предоставляя их изучение политической экономии.

Данный обзор также не охватывает полностью систему международных валютно-кредитных операций, а является лишь первой попыткой изложить, наряду с уже существующими определениями международных финансов, главное содержание предмета, имеющего, учитывая растущее значение и размеры международных финансов, все условия к тому, чтобы стать отдельной научной дисциплиной.

В статье рассматриваются:

I. Государственные долги и иски, другими словами, государство не только как должник и гарант, но и как кредитор.

II. Международные финансовые институты, становящиеся все более значимым фактором международного денежного обращения и международного кредитования и, наконец, институты технической и экономической помощи, хотя помощь оказывается и в форме бюджетных расходов.

III. Международное валютное право, изучающее особо: А. Ограничение валютного суверенитета в отношении выпуска в обращение денег и установление и поддержание постоянного курса денег к золоту или валютам других стран. Б. Выполнение международных денежных обязательств, и В. Защиту иностранной денежной системы.

IV. Денежное обращение с заграницей и валютное законодательство совместно с видами денежного обращения, институтами для их выполнения, денежными соглашениями, а также валютное законодательство, его цели, формы и тенденции к его отмени или, хотя бы, к его ограничению.

V. Кредитование международной торговли и страхование, охватывающее различные виды кредитов, разные формы государственных гарантий и страхование кредитования экпорта и, наконец, страхование в международных отношениях.

VI. Иностранное имущество в Югославии и югославское имущество заграницей. В связи с возрастающим участием иностранного капитала в Югославии, а также нашего капитала в иностранных предприятиях, возникают многочисленные финансовые проблемы, входящие, правда, частично и в проблематику международного обложения налогом.

SUMMARY

International Monetary-Gredit Relationships with the International Monetary-Credit Law

Considering that in public (social) finances the monetary finances (monetary-credit relationships with monetary-credit law) are taken as a separate subject, as exacted by the comprehensiveness of the matter, a special study is devoted to these relationships on account of their importance and specificity. The theory of money and credit is mainly left out leaving to the political economy to elaborate them.

The study does not encompass the entire system of international monetary-credit finances, but is a first attempt to expose, alongside with the definitions of international finances, the main contents of the matter, that is quite likely to become a special discipline on account of the growing significance of international finances.

In the study are consequently determined:

I State debts and credits, i.e. the state not as debtor and guarantor but as a creditor.

II International financial institutions as a factor, whose importance is increasing, of the international financial operations and international crediting, and finally institutions for technical and economic aid, although the aid is extended in the form of budgetary expenditure.

III International monetary law dealing with: A. Restrictions of monetary sovereignty as to the issue of money; determination and/or maintenance of constant circulation of money with respect to gold or other currencies; B. Fulfilment of international monetary commitments; and C. Protection of international monetary system.

IV Financial operations with foreign countries, and foreign currency regulations with instruments of financial operations, institutions dealing with it, payment agrements and currency regulations — their purposes, forms and tendencies for their abolishment or at least restriction.

V. Crediting of international commerce and insurance eomprising different forms of credits, different forms of state guaranties and insurance export credits, and finally insurance in international relations.

VI. Foreign property in Yugoslavia, and Yugoslav property in foreign countries. Problems arising from the increasing participation of foreign capital in Yugoslavia, and Yugoslav participation in foreign enterprises, that partly enter in the frame of the problems of international taxation.

RÉSUMÉ

Les rapports monétaires-créditeurs internationaux avec le droit monétaire-créditeur international

Etant donné que dans les finances publiques (sociales) les finances monétaires (les rapports monétaires-créditeurs avec le droit monétaire-créditeur) se séparent en tant que branche spéciale, ce que réclame aussi l'ampleur de la matière, nous avons consacré une étude spéciale aux rapports monétaires-créditeurs internationaux avec le droit monétaire-créditeur international, en rasion de leur spécificité et de leur importance. Dans cette étude, en général, nous avons passé sous silence la théorie de la monnaie et du crédit en laissant le soin à l'Economie politique de traiter cette question.

Ce compte rendu ne signifie pas un système global des finances monétaires-créditeurs internationales, mais une première tentative de présenter, outre la définition donnée des finances internationales, la teneur principale de la matière qui a toutes les conditions nécessaires, eu égard au volume et à l'amportance de plus en plus grande des finances internationales, de s'émanciper en tant que discipline scientifique spéciale.

Dans cette étude nous traitons, par conséquent, les questions suivantes:

I. La dette publique et les avoirs, donc l'Etat non seulement en tant que débiteur et garant, mais aussi en tant que créancier.

II. Les institutions internationales en tant que facteur de plus en plus important du trafic de payement international et de créditement international, en définitive les institutions de l'assistance technique et économique, quoique l'assistance est fournie aussi sous l'aspect des dépenses budgétaires.

III. Le droit monétaire international qui étudie surtout: A. La limitation de la souveraineté monétaire au sujet de l'émission de la monnaie, la détermination, c'est à dire le maintien du cours constant de la monnaie par rapport

à l'or et aux autres monnaies; B. L'accomplissement des obligations monétaires internationales et C. La protection du système monétaire étranger.

IV. Le trafic monétaire avec l'étranger et les prescriptions relatives aux devises avec les instruments du trafic de payement, les institutions pour sa réalisation, les accords de payement, donc les prescriptions relatives aux devises avec les instruments du trafic de payement, les institutions pour sa moins leur limitation.

V. Le créditement du commerce international et l'assurance qui englobe les différentes formes de crédit, les différentes formes de garanties d'Etat et l'assurance des crédits d'exportation donc l'assurance finale dans les relations internationales.

Le patrimoine étranger en Yougoslavie ainsi que le patrimoine yougoslave à l'étranger. En raison des participations croissantes du capital étranger en Yougoslavie ainsi que des participations yougoslaves dans les entreprises étrangères, différents problèmes financiers se posent qui, du reste, s'implantent en partie dans la problématique de l'imposition internationale.

АКТУЕЛНОСТ ИДЕЈА СВЕТОЗАРА МАРКОВИЋА О ЛОКАЛНОЈ САМОУПРАВИ

Од ослобођења до данас није престало интересовање писаца и научника за дело и друштвено-политичку активност Светозара Марковића. Докторске дисертације млађих научних радника проучавају његове идеје са разних аспеката (1). А сви они који су се бавили, или се баве, развојем политичких покрета у Србији XIX века давали су посебно место Светозару Марковићу и утицајима које је „његова мисао" извршила на више генерација (2). Многострани значај Марковићев обележен је и објављивањем његових „сабраних списа" (3).

У *предговору прве књиге* наведено је, поред осталога, да „пред нашим научним радницима остаје задатак још дубљег и свестранијег изучавања дела Светозара Марковића, у коме је, у југословенским размерама, *антиципиран револуционаран пут решења националних и класних противуречности*" (подвукла Р. Г. — и у даљем тексту). Те зато, „издавањем његових целокупних дела *„Култура"* задовољава једну велику потребу наше јавности и извршава *наш дуг* према Светозару Марковићу — *оцу социјализма у Србији*" (4).

У *предговору редакције* наведено је, уз друге напомене, да *„наш савремени социјалистички развитак даје многим* његовим схватањима, *посебно излагањима* о самоуправи, и актуелан значај" (5).

*

У време кад Светозар Марковић излази пред јавност и са својим предлозима о политичком уређењу Србије — углавном после смрти кнеза Михајла Обреновића (1868) — Србија је била *уставна монархија*, иако под државним суверенитетом Порте. Повлачењем Турака 1862, затим и турских

---

(1) Др Илија Станојчић: Национално питање наших народа у делима и делатности Светозара Марковића, (док. дисер. необјављена); Др Димитрије Продановић: »Схватање Светозара Марковића о држави«, Београд 1961.

(2) Наводимо примера ради: Др Васа Чубриловић — »Историја Политичке мисли у Србији XIX века«, стр. 265—313, Београд 1958. Издање »Просвета«.
Др Драгослав Јанковић: »О политичким странкама у Србији XIX века«, стр. 159—180, Београд, 1951, издање »Просвета«.

(3) У издању »Културе«, I, II, III, IV, Београд, 1960, 1965.

(4) Петар Сгамболић: Предговор првој књизи, стр. XII, Београд 1960.

(5) Предговор редакције, стр. XIII, Београд, 1960.

гарнизона из градова 1867, аутономија јој се толико проширила да се могла сматрати готово независном. Недостајало је међународно признање њеног сопственог суверенитета, које би је ослободило плаћања данка и обавеза наметнутих уговорима Турске са иностранством. Тек је Берлински конгрес (1878) прекинуо и последње државно-правне везе између Србије и Турске.

Међутим, проширивање самосталности Србије у односу на Турску није повукло за собом и демократизацију унутрашње управе. Централизам, успостављен у првом устанку (1804—1813) — преко кнез Милошеве диктатуре (1815—1839) и „саветске олигархије" (1842—1858) — добио је највише размере и најпотпуније облике за време друге владе кнеза Михајла Обреновића (1860—1868).

Са више закона „уставног карактера" (пошто Србија није имала право на самостално доношење устава), кнез Михајло је подредио својој власти све државне органе — централне и локалне. Према речима Слободана Јовановића, „заснивање личног режима Михајло је правдао тиме што наш народ није довољно просвећен ни довољно имућан да би му се могле дати политичке слободе". Зато је „скоро осам година он био неограничени господар земље" (6).

Одсуство политичких слобода — карактеристично и за „намеснички режим", који је дошао после смрти кнеза Михајла — Светозар Марковић је сматрао главним узроком свих тешкоћа у којима се Србија тада налазила: привредна заосталост (главне привредне гране — сточарство и примитивна земљорадња), одсуство потребних мера и недостатак средстава за унапређење пољопривреде, презадуженост сељака и продаја имања (за дугове и порез), која су прелазила у руке зеленаша и, с тим повезано, све већа пауперизација на селу. Кнез Михајло је био принуђен да доноси многа „решења", уредбе и указе о додељивању земље, из општег (државног и општинског) земљишног фонда, и онима „који су осиромашили" или који су „остали без земље" (7). С друге стране, централизам је тражио добро плаћено чиновништво и, *нарочито, разгранат полицијски апарат*. Држећи непрекидно народ „у запту", обезбеђивао је, насилничким мерама, извлачење потребних материјалних средстава за одржавање таквог режима.

И, као што је Светозар Марковић *узроке* свим тешкоћама налазио у централизованој управи, бирократизму и личним режимима, тако је и *излазе* из опште заосталости народа видео *у демократском уређењу земље*. Био је за најпунију локалну самоуправу, са парламентом на челу државе, у који би улазили *слободно* изабрани и *прави* представници народа. У то време није инсистирао на промени облика владавине. Сматрао је да монархија одговара тадањем степену друштвеног развитка и друштвене свести у Србији, као и међународним околностима (у његово време Србија још није била независна, а осим тога и под великим утицајем Русије и Аустрије).

---

(6) Друга влада Милоша и Михајла, стр. 277, Сабрана дела, књ. 6, Београд 1933.

(7) Зборник закона и уредаба, бр. 14, стр. 59—79, Београд 1862. (»Шумска уредба«, од 4. септембра 1861. једна од многих, коју наводимо као пример).

Самоуправљање би, с једне стране, ослободило од аутократске владавине стегнуте друштвене снаге и подстакло би, на широком плану, личну иницијативу, а с друге стране — смањило би број полицијских службеника, растерећујући народ великих пореза и државну касу сувишних издатака укидањем среских и окружних начелстава.

Као повод за објављивање програма о самоуправама Светозару је послужио *Закон о општинама од 24. марта 1866.* (8), којим је кнез Михајло комплетирао своје концепције („просвећеног апсолутисте") о државном уређењу аутономне Србије. Уз критику тога закона указао је и на друштвено стање у Србији и политичку ситуацију, на економске односе и држање власти према народу.

*

Први закон о општинама донет је у Србији 13. јула 1839. године (9). Међутим, и поред наглашене оријентације уставобранитељске владе да се правно регулишу што шире области државног, политичког и друштвено-економског живота аутономне Србије после доношења турског Устава 1838. — први закон о општинама карактеришу знатни недостаци и празнине. Недостаци су уочљиви: у самом општинском уређењу, у одређивању надлежности општинских органа, и, посебно, у одвајању материјалних сердстава за подмиривање најосновнијих општинских издатака.

Закон о општинама од 1866, састављен по угледу на аустријски истоимени закон, поред тога што је укључио и општину у кнез Михајлову централизовану управу, попунио је празнине и недостатке претходног закона.

Органи општина остали су исти као и по Закону од 1839: *општински збор, општински одбор* и *општински суд*. Али с том разликом што им се у самом Закону одређују надлежности, начин избора и трајање мандата неких од њих.

Општински збор су сачињавали сви пунолетни чланови општине, који су плаћали данак од 6 талира годишње (у већим варошима, а у селима „макар и непотпун"). Главна дужност општинског збора је била да бира *општински одбор* на *четири године*, с тим што би се *половина чланова обнављала сваке друге године.*

Општински одборник могао је бити само онај који је имао право гласа по општем изборном систему — и непокретно имање.

У надлежност *општинског одбора* спадали су ови задаци:

Контрола извршења општинског буџета од стране општинског суда, одобравање буџета прихода и расхода општина, претресање предлога које му доставља општински суд, давање овлашћења општинском суду које ће послове обављати без његовог одобрења и у име општине; затим, доношење решења по свим оним предметима за које није изричито речено да спадају у надлежност других органа. За низ послова потребна је његова сагласност, као: за издатке који су у буџету, за повећање броја општин-

(8) Закон о устројству општина и општинских власти (Зборник закона и уредаба, бр. 19—26, стр. 1—48, Београд 1866)

(9) Устројение општина (Зборник закона и уредаба, бр. 1—2, стр. 80—85, Београд, 1880).

ских службеника, за продају, куповину и закуп непокретних имања (пошто добије сагласност законодавне власти), за подизање грађевина ако трошак износи више од педесет дуката — у варошима, а више од пет — у селима. Одбор, исто тако, даје сагласност за општински прирез, као и за извођење јавних радова. Затим, сарађује са општинским судом у одређивању висине пореза, итд.

Општински суд се састојао од једног кмета, као председника, и од два члана. Њих у варошима бирају општински одборници, а у селима посебни повереници. *Избор главних кметова* (председника суда), *у селима и мањим варошима, потврђивао је окружни начелник, а у окружним варошима — министар унутрашњих дела. Избор чланова суда потврђивао је срески начелник.* Сви су бирани на *неодређено време.* По тужби општинског одбора могле су их сменити оне власти које су их потврђивале. *Суд* је представљао и државни и „општински орган". У првом случају вршио је државне — судске и управне послове, а у другом — извршавао је одлуке општинског одбора, чији је делокруг рада сведен искључиво на општинске задатке.

Надзор државне власти над општинским органима био је тачно одређен. Државна власт (полицијска) имала је право *да присуствује* скуповима општинског збора и *седницама општинског одбора.* Затим, *избор општинског суда вршио се у присуству среског начелника.* Иста власт је могла и дисциплински да казни и да одузме звање општинским органима. Могла је да нареди шта треба да раде и које су им дужности и мимо онога што је законом предвиђено. Општински буџет, ако би био већи од 1000 гроша, подносио се на одобрење Државном савету. За свако задужење — или отуђење општинске непокретне имовине — тражило се претходно решење законодавног тела. *Спајање и раздвајање општина* вршило се не само на захтев општинара, што се није морало усвојити, већ и по одлуци народне скупштине.

Основне карактеристике овога закона јесу:

— општина је добила потпунију организацију;

— стајала је под строгим надзором централне власти;

— изборност је постојала, али општински збор није могао сменити општинске органе, а није имао ни право надзора над њиховим радом;

— општина је схваћена као непосредна месна полицијска власт, као подручни орган среских и окружних начелника, преко којих се одржавао ред и безбедност у земљи;

— закон је изражавао неверовање у способност општина да обављају послове без туторства полиције;

— тражећи да чланови општинских форума имају непокретно имање, државна власт је показала да се у општинама може ослонити искључиво на сопственике;

— могућност за централне органе власти да сами стварају велике општине (или мале), ако то нађу за потребно, без консултовања општинара.

Од стране ондашње „либералне јавности" закон је критикован највише због две његове ставке: што се тражила потврда виших власти за

избор општинских органа — и тиме повређено традиционално право народа на самосталан избор чланова општинске управе, и што је дозвољено и насилно стварање општина — чиме је дата могућност да се то чини из политичких разлога, а не из економских и других потреба. Тада се још увек веровало да су општине „од давнина" и „за увек" добиле *природне границе*. Померање устаљених оријентација према другим центрима представљало је промену навика, што је изазвало велики отпор.

Министру унутрашњих дела, Николи Христићу, замерено је да је овим Законом до краја уништио општинску самоуправу и потпуно бирократисао општину — начинио од ње једно *државно надлештво* за вршење полицијске службе. Затим, да је њене органе претворио у чиновнике који се не држе на својим местима уз поверење бирача, већ подршком виших државних органа.

*

Светозар Марковић у први план истиче, као основну примедбу на Закон, *подређеност општина полицији*. Зато тражи: „да се кмет бира на годину дана и да потврђивање и збацивање кметова не зависи од полиције". Он каже: при „избору кметова поглавито развило се *партајство* по селима и варошима, да су се помоћу полиције осилили *заватинари*, који су захватили општинску земљу, да су уопште отуда наступале свађе и парнице, које су многе људе упропастиле". Иначе, сматра да је смисао Закона од 1866. „да полицији више лежи на срцу интерес грађана но самим грађанима и да она разуме те интересе боље" од становника општина, што никако не може бити тачно. Према томе, „очевидно је бесмислица" „да неко који мање зна интересе грађана, који је уопште глупљи" (а Светозар Марковић закључује да, ако се издвоје изузеци, „чланови наше полицијске струке спадају у најнеобразованије људе наше отаџбине") стоји над њом као надзорна власт. Полиција штити, како даље истиче, „интересе власника", а у општини је „добила начин да ствара присталице насилничкој влади, и да гони противнике повлађујући појединима на штету општине, а гушећи друге". И, затим, да је полиција та која је изазвала и „немарност" грађана према општинским пословима.

У односу на историјски развој општина Светозар Марковић закључује да је „општинска самосталност, која је остала још од времена Турака, падала све више што се више заводила бирократска централизација". Њен „крајњи пад" налази се у Закону од 1866. Зато поставља питање: каква треба да буде општина у Србији? И, онда, развија своје концепције.

У првом реду осећа се тежња код Марковића да нађе најбоље решење за политичко уређење Србије, али и да не одступи од оног програма који је имао у перспективном плану. Он покушава да иде неком средњом линијом за коју мисли да је *остварљива у датом моменту*. При томе не пропушта да каже да је *„економско устројство" крајњи циљ друштва*, а у исто време основ сваког развитка, и да друштво управо целим својим радом томе тежи". А оно се своди на „устројство за заједнички рад у производњи, подели и размени". Такво устројство, међутим, *„остаје као последњи ступањ општинске организације, коју општина треба да постигне"*.

И, подвлачећи да то сматра *„крајњом метом друштвеног уређења" „сада га оставља на страну"* и конструише — *остварљиву општинску самоуправу.*

У *организацији општине,* углавном, не предлаже неке битније промене. Усваја „органе" предвиђене Законом од 1866: *општински збор, општински одбор и општински суд.* Измене уноси утолико што *полази од поставке да се чланови суда бирају на општинском збору, као и одборници.* Суд треба да се бира на одређено време (на годину дана), а општински одбор — „да постоји као непрекидно представништво општине". Одборници, чији број одређује општински збор, могу бити сви, без обзира на имовно стање, под условом да нису изгубили политичка права (и „грађани имају у њих поверење"). У надлежност одборника долазили би исти послови који су одређени и законом. Једино, по Марковићу, *буџет општине треба да потврди општински збор, а примедбе збора обавезне су и при разрезивању пореза.* Збору се даје право „да уништи порески списак, ако нађе да није урађен као што треба". Осим тога, *општински одбор, уместо полиције,* треба да врши контролу и над радом општинског суда (подвукла Р. Г. — и у даљем тексту).

Општинском збору се дају и друга важна овлашћења: може да збаци чланове суда, „који су криви", и да „изабере друге", и може да смени општински одбор из истих разлога.

Известан број грађана (који ће се законом утврдити) има право да сазове општински збор кад год примети да које „општинско тело" не ради у интересу општине. Према томе, *Светозар Марковић полази од поставке да у општини сва власт треба да припадне „члановима општине" — и „никаква контрола ни од стране полиције ни од стране министра није потребна".*

Код регулисања односа између државе и општине полази од тога да је „држава заједница целог народа", а „општине су се здружиле у државу стога што је то њихов општи интерес". Држава као целина преузела је извесне задатке на себе у интересу заједнице, као: она заступа цео народ прма другим државама, организује војску („заштиту од спољашњег непријатеља"), стара се о саобраћају, о јавном реду и сигурности, стара се о трговачком промету, о образовању свих грађана, управља приходима и расходима, итд. Али, у *циљу што успешнијег обављања државних задатака* она у побројаним областима треба да издаје само опште законе (да, на пример, изради „општи наставни план" за школе). Међутим, „само извршење тих општих закона она треба да остави општинама, које ће да га обављају без контроле полиције уколико то долази у домен надлежности општине, односно среза".

Даљи закључци о задацима општине прожети су крајњим хуманизмом. У *први план се ставља човек и брига о човеку.* У *човека* он има велико поверење и истиче да „уопште ваља сматрати људе као — људе". Јер су „већина људи толико разборити и увиђавни да ће умети увек да оцене рад, поштење и способност својих суграђана, с којима су сваки час у додиру". Зато треба веровати да ће и општина изабрати увек најбоље и најпоштеније људе „којима ће поверити вршење својих општих послова".

Због тога и „изводи потребу општинске самоуправе", и никако не сматра „да општина има неке тако одвојене интересе да се ти интереси целе земље не тичу...". Напротив, „држи да се целе земље (државе) тиче сваки појединн грађанин, а камо ли појединa општина" (и здравље и његово образовање, и његов „насушни хлеб", као и безбедност у земљи). Само што *„баш то хоће да докаже да се све лакше, брже и потпуније достиже кад држава не утиче полицијским заповедничким мерама...* већ да то остави увиђавности њиховој; а сама да утиче мерама законодавним, убеђивањем и уопште средствима цивилизаторским". У *даљој перспективи* предвиђа да ће, што се народ буде више развијао „све више нестати границе између појединих општина, *те може да дође време кад ће цела држава бити једна велика општина или једна велика задруга*".

Као што се види, Светозар Марковић, у практичном делу свога програма о општинској самоуправи, не супротставља општину држави, већ поставља између њих, *у првој фази*, неку врсту поделе надлежности, одређујући границе државној интервенцији и домет њеног продирања у живот грађана. А да би своје идеје учинио што јаснијим и прихватљивијим, наводи, као пример да „при бирању лекара, инжењера, учитеља, свештеника, држава треба да пропише законе каква својства мора имати сваки од њих": „Општина може сваког, који има прописана својства, примити у службу и односно плате и других услова прави с њим погодбу по својој увиђавности", итд. итд. („Држава може урадити све оно што данашње наше општине нису у стању да ураде. Али ту треба да се свршава мешање државе"). Исто тако, „избор споменутих званичника, контрола над њиховим радом, и њихово отпуштање, треба да је у рукама општине". У *општинској самоуправи Светозар Марковић „види једини пут да народ постане марљив за опште ствари и да се навикне да управља својим пословима"*.

Преносећи, међутим, на општину важне задатке, Светозар Марковић је морао да увиди да ниједна постојећа општина у Србији не би могла, према својим условима производње и просторности, да их и оствари. Зато налази решење у *„великој општини"*, уз сопствену констатацију да многе општине у многим крајевима Србије „још *за дуго време* неће постати самосталне јединице за самосталан развитак". „Сиромаштина, необразованост, па и сама бројна слабост, *још за дуго време сметаће те наше општине неће моћи ништа да врше осим обичних полицијских, судских и управних послова*". И онда додаје да *„оно што смо говорили за бирање лекара и инжењера у општини, важи само за варошке општине"*. Светозар Марковић сматра, уз то, да насупрот сеоским, *у већим општинама чиновници треба да буду плаћени* (10).

„Велика општина" за Светозара Марковића се своди на *срез*. Срез је она локална јединица која треба да постане ослонац развоју и подизању сиромашних општина.

Срез (или „велика општина") је најважнији чинилац за народни развитак. (Обична општина је „сувише мала, а округ или још даље централна

(10) Светозар Марковић: Сви цитати узети из чланка »Општина«, стр. 294—313, »Сабрани списи«, књ. III, Београд 1965.

државна власт, сувише су далеко, да би могли утицати на развитак појединих општина и народа што у општинама живи"). При томе мисли на такву организацију среза у којој би, исто тако, народ управљао, пошто и код среза не напушта идеју да је за „народно благостање потребна самоуправа". Само „срез може, прикупљајући средства свију општина, постати... средиште за образовање радника сваке врсте; осим тога може бити посредник и помоћник појединих општина и задруга за набавку савршенијих алата", па и *„потребног капитала и кредита"*.

У организацији среза („велике општине") предвиђа следеће органе: *„среску скупштину, срески одбор и среску управу*, којима би главни задатак био да раде на *свестраном развитку* народа. Ови органи би се бирали на скупштинама „великих општина" — укупно 15 лица „из свих крајева". А та „лица" треба да „изаберу између себе председника велике општине и додаду му у помоћ још четворицу, од којих нека буде један помоћник председников, а тројица чланови. *То је суд једне велике општине.* Ови, опет, врше послове непрестано, а свих петнаест месечно по једанпут већају о општим потребама, ма у ком кругу њихове власти. *Избор њихов саопштава се административној власти ради знања.* Избор вреди за три године". Светозар Марковић даје врло широке надлежности „великој општини" (посебно суду — грађанске, кривичне, извршне) у здравству, привреди и просвети. Затим — „полицајне и политичке — по одређеним прописима" (11).

Међутим, саопштавајући своје концепције о *уређењу општина*, Светозар Марковић подвлачи да се оно *не може реализовати без реформи „у целој нашој државној управи". И у први ред ставља реформу суда*, пошто *суд*, по његовом мишљењу, треба да буде „инструменат народне самоуправе". („Реформа судске струке нераздвојно је скопчана са реформом општине, среза и округа. Управо без *основног преображаја судске струке* ми не можемо добити ни општинску самоуправу; ни самосталну, јевтину и ваљану *велику општину*, ни укидање или преображај наших окружних власти. Све то зависи од преображаја судске струке, зато ми њу стављамо одма после општине"). При томе нема у виду само „канцеларијске реформе", како то мисли влада, већ промене „целог судског система". (Своје мишљење о реформи судства изнео је поводом позива владе да се јавност изјасни о тој реформи, пошто су парничења на судовима, натрпаност судова предметима и њихова неефикасност већ од уставобранитељске владе почели да бивају повод за нападе, са више страна, не само на судство, већ и на читаву државну организацију.)

По мишљењу Светозара Марковића основно је да постојећи судови доносе „параграфску правду", а не „праву правду". Суд, уместо да „утврђује осећање правде и поштовање међу људима" — „изазива и ствара спорове", учи људе да се парниче, да лажно сведоче, итд.

Питајући се како да се упрости суђење, како да се укину „кајишарлуци" и „изигравање правде", и како да се уреди праведан и јевтин суд, Светозар Марковић даје кратак историјат развоја судства уопште,

(11) Исто: Цитати узети из чланка: »Срез и среска управа«, стр. 15—27, књ. IV, Београд, 1965.

полазећи од последње фазе првобитне заједнице и система композиције („кад није било надлештава — кад сами парничари бирају себи судије") — па до савременог судства. У првом случају истиче да такав суд (изборни) није постојао само код народа док су се налазили у родовско-племенском уређењу. Наводи, за пример Арбанасе, Црногорце и Србе под Турцима, који су и тада имали такве судове, те сматра „да је пресуда изборног суда увек израз оне правде коју народ разуме". Зато мисли да код народа који се баве „мирним радом" може да постоји јасан појам о суду и правди и без сталног суда и судија од заната, који су, по његовом мишљењу, установљени због тога што се, са развитком капиталистичке привреде и друштва „увеличало непоштење међу људима".

Излажући развој и функције судова кроз разне друштвене формације, за грађански суд истиче да га интересује једино „формална", а не „стварна правда". И, како је за „праведно суђење" најважније познавање „саме ствари", он цео проблем своди на успостављање неке врсте еснафских судова: земљорадници да суде земљорадницима, трговци трговцима, грађевинари грађевинарима, итд. Штавише, и за вођење истраге сматра да није потребно посебно правничко знање „већ познавање људи и околности у којима се нешто десило". Правници су, по њему, изучавали само писане законе, а не „разноврсне послове и одношаје у друштву". „Обичан човек", а нарочито „образован човек", за то је много способнији (а „сви људи ће постати образованији с напредовањем целог друштва"). Закон узима у обзир тек узгредно и једино као „помоћно средство".

У крајњем закључку, имајући увек у виду, и пре свега, општинску самоуправу — Светозар Марковић, у својим предлозима за реформу судства не иде даље од општинског суда (сељаке и сељачко суђење сматра „праведнијим"). У погледу боље организације судства наводи да за „стварну правду" никакве више инстанце нису потребне — апелацију може да замени просто општински односно срески одбор.

Из наведеног произилази да Светозар Марковић судску организацију уклапа у „перспективну" општинску самоуправу да би дао и њену целину, одвајајући је од свог конкретног самоуправног програма (тј. за оно време кад „Сви људи постану образованији").

То се потврђује наводима Светозара Марковића да је „једини практичан разлог против овог најбољег суда" (тј. изборног — Р. Г.), недостатак „већег савременог образовања код изборних судија", и, затим, што се нагомилало и сувише парница „па не би радни људи ни могли ни хтели да остављају своје послове, па да дангубе расправљајући туђе спорове" (12). Ово се, најзад, потврђује, још више, његовим ставовима према организацији „среза и среске управе". По Марковићу, наиме, мада је „највећи напредак такво *савезно* устројство државе где би сваки срез био за себе једна целина, сасвим самостална у свом раду, па као такво самостално тело био члан савезне државе (као што је на пр. Швајцарска, савез кантона)" — *„такво је стање далеко..."* „Ми овде говоримо о реформи наше управне системе у данашњем стању. С тога гледишта разматрамо одношај нашег среза према нашој *садашњој држави*, ми дакле *једнако* имамо у

(12) Св. Марковић: Одабрани списи, »Суд и правда«, стр. 39—40, књ. IV, Београд, 1965.

виду *наше данашње прилике*". Због тога сматра да „срез мора бити у многоме потчињен држави; у опште да сва његова самосталност мора бити *ограничена тачно државним законима*" (13). Зато и закључује да те „данашње прилике" и „говоре једино за стални суд" (тј. постојећи грађански суд — Р. Г.).

*

Програм Светозара Марковића о локалној самоуправи није разматран сам за себе, изоловано од његових општих идеја о најразноврснијим питањима. За то би се нашли разлози у карактеру Марковићеве свеукупне активности. Он је много писао — у току петогодишњег интелектуалног рада написао је више од било кога у његово време, и доцније. Извесна несређеност у неким чланцима, враћање на раније теме поводом расправљања о другим питањима и заузимање нешто друкчијих ставова — повукли су и неадекватне оцене и самоуправног програма о локалним заједницама, који је, у конкретним околностима, предлагао.

Тако и *утопизам*, изражен у третирању развојне линије друштвено-економских односа у Србији, није схваћен, у довољној мери, и као напор Светозара Марковића да не остане изван „свога времена" и актуелних „идеја епохе", а „његово време" је и доба „Париске комуне" и политичког ангажовања Чернишевског у Русији (1828—1889) — у којој се исто тако школовао — *већ је везиван и за дневни политички програм о државном преуређењу Србије* (14). Односно, из укупних идејних и интелектуалних преокупација Светозара Марковића није увек издвајано оно што је представљало његову *визију будућности* — од онога што је претпостављао да треба урадити у датој ситуацији да би се измениле околности у којима је народ живео, притиснут полицијским режимом, и у коме су се владе крајње небрижљиво односиле према основним његовим потребама (15).

Савременици и сарадници — доцније радикали — умели су, међутим, да уоче ове разлике у идејним оријентацијама Светозара Марковића. На „практичном" делу, који су унели и у свој политички програм, успели су да увуку и народ у борбу против бирократије, централизма и владаочевог апсолутизма. Године 1881. основали су и прву праву масовну политичку странку. Додајући своме програму, временом, више буржоаско-демократских елемената, пошто су се и сами мењали, а мање социјалистичких (Марковићевих) — под притиском реалних односа политичких снага

(13) Св. Марковић: »Одабрани списи, »Срез и среска управа«, стр. 22—23, књ. IV. Београд, 1965.

(14) Најоштрију критику идеја Светозара Марковића дао је Слободан Јовановић у делу: »Светозар Марковић«, Сабрана дела, књ. 2, Београд, 1932.

(15) Није искључено да је одраз таквог стања и масовна хајдучија шездесетих и седамдесетих година 19. века. За време владе кнеза Михајла Обреновића донет је, наиме, Закон о преком суду (24. априла 1863) за више округа и срезова, због хајдучије, разбојништва, јавних насиља и крађа (Зборник закона и уредаба, бр. 16, стр. 16). Исто тако, донето је »решење« (23. октобра 1871) да министар унутрашњих дела ушори сва села у Чачанском и Ужичком округу како би се лакше »истребили« хајдуци, као и да прогони њихове породице у друге крајеве (Зборник закона, бр. 24, стр. 117).

у земљи — радикали су изборили и парламентарну владавину (Уставом од 1888) и половичну локалну самоуправу (тј. постојећим полицијским органима у окрузима и срезовима додали су и самоуправне).

*

На основу изнетих података може се закључити да се актуелност идеја Светозара Марковића о локалној самоуправи — у односу на политички систем који се код нас изграђује и примењује — огледа у више видова:

— и данас је *слобода изборности* свих локалних (и централних) органа основна претпоставка самоуправног уређења;

— изборност се обезбеђује кроз установе непосредне демократије — зборове бирача месних и радних јединица;

— степен реализовања самоуправности друштва у зависности је од брзине привредног развоја и богатства земље, као и од образованости народа и висине друштвене свести, затим,

— од преображаја — на самоуправној основи — целокупног државног уређења; као и

— од материјалних услова и економске самосталности локалних и радних заједница (16); и

— од масовног учешћа народа у изградњи самоуправног система (17).

У недостатку поменутих услова, и при успостављању самоуправног уређења мора се рачунати са поступношћу и девијацијама у односу на замишљен програм. И Светозар Марковић је и с тим полазио у борбу, на што указује и ова његова мисао: „Према нашем материјалном стању и перма количини образованих стручних лица, *за сада није могуће* ни све срезове устројити тако да сваки може вршити онај културни задатак који му ми намењујемо. Али, *ми стављамо то као циљ који ваља достићи*. Ако се не може свуда све ово увести најдаред може се уводити поступно, само треба имати увек у памети главну мету, па радити непрекидно свом снагом да се та мета достигне" (18).

Иначе, захтеве за демократизовањем унутрашње управе у Србији, није први поставио Светозар Марковић, већ либерали-интелектуалци школовани у иностранству још за време уставобранитељске владе (1842—1858). У његово време ти захтеви су се изузетно заоштрили, тако да је и једна конзервативна влада обећавала промене у општинском уређењу. Отуд и Светозар Марковић напомиње да су „о општини код нас већ скоро сви сагласни да се она уреди на темељу самоуправе, и нова садања влада, обећала је да ће још ове године (1874. — Р. Г.) поднети скупштини законски предлог о устројству општина" (19).

(16) Светозар Марковић каже: »... а онда народ (у »великој општини« Р. Г.) сам располаже средствима... а не мора да трчкара за своје паре полицији или министру и да моли за оно што је његово«. (Исто, »Срез и среска управа«, стр. 18).

(17) Или: «Ми хоћемо не само добру управу у земљи, већ ми хоћемо *добру самоуправу* народну у земљи. Ми хоћемо да што више глава у народу мисле о општем благостању и да што више руку раде на томе.« (Исто, стр. 17).

(18) Исто, стр. 15.

(19) Исто, стр. 14.

Али Светозар Макровић у настојања либерала уноси већу одлучност и бескомпромисност, а самоуправном програму даје и шири опсег и пунију садржину. Од повратка у земљу са школовања у иностранству (1870) до своје смрти (1875) — у току пет година надљудске политичке, књижевне и публицистичко-полемичарске активности — носи сопствену заставу. Под ту заставу се сврставају сви они који прихватају његове идеје и представљају најнапреднији део српског друштва. Умро је у непуној 29. години од последица тамновања у пожаревачком затвору и претераног исцрпљивања радом — оне године (1875) кад је најзад донет Закон о изменама и допунама толико критикованог Закона о општинама од 1866. — које су и дале већу самосталност општинама и општинским органима.

*

Као што нам је познато, Светозар Марковић се школовао у Русији и у Швајцарској.

У *Русији* је прихватио идеје Чернишевског, које су биле исто тако прожете великим хуманизмом. Окренуте према човеку и народном просвећивању, у први план су истицале потребу борбе за укидање друштвене неједнакости и за прихватање установа старог бескласног друштва, чији су се остаци, све до његовог времена, задржали у Русији у сеоској општини, уз заједничку општинску земљу („руски мир"). У просвећивању народа и подизању народне свести главну улогу је доделио напредним интелектуалцима, истичући потребу њиховог *личног ангажовања* на том послу.

У *Швајцарској* се Светозар Марковић упознао са тадањим буржоаско-демократским државним уређењем, у коме се, што се тиче аутономије локалитета, отишло најдаље. Истовремено се упознао и са идеологијом марксиста, али и анархиста. Сукобљен и са бедом коју капитализам доноси, уз богатства малом броју људи, а свестан тешких околности у којима живи српски народ притиснут апсолутистичком владавином, и тражећи излаз из таквог стања налази га у „народном самоуправљању". При томе је из свих покрета и идеологија (и државног уређења Швајцарске) узимао оно што му се чинило да би за његову земљу било најкорисније.

Имао је, исто тако, у виду искуство париских комунара из седамдесетих година XIX века (1871). Његове идеје су, једним делом, и одраз свих тих утицаја пројектованих на Србију.

Ружица Гузина

РЕЗЮМЕ

Актуальность идей Светозара Марковича о местном самоуправлении

Во время политической активности Светозара Марковича — 1868-1875 гг. — Сербия являлась конституционной монархией, хотя и находилась под государственным суверенитетом Турции. Все же широкая автономность Сербии по отношению к Турции не отразилась и на ее внутреннем устройстве. Крутой централизм, господство бюрократии и произвол сербских властей на местах являются главными характерными чертами госу-

дарственного строя. Народ оказывал сопротивление многими восстаниями и уходом в гайдуки, а представители интеллигенции, первые либералы, воспитанные заграницей, требовали демократизации внутренней жизни страны путем введения парламентарного строя. Борьба народа и либералов получает поддержку в лице Светозара Марковича, выступавшего за более радикальные и широкие преобразования. Его программа политического устройства Сербии содержала два варианта: один — осуществимый придонной внутренней и внешней политической обстановки, и второй — рассчитанный на будущее. В первом варианте он предвидел полный парламентаризм, при котором в парламенте должны были быть представлены *свободно* избранные и *подлинные* представители народа, а также введено полное самоуправление в районах и общинах при самой широкой компетенции свободно избранных органов власти, управляющих на местах без всякого надзора со стороны полицейских властей, с предоставлением им необходимых денежных средств для осуществления местных задач. В программе будущего он предусматривал демократизацию внутреннего строя с преобразованием экономической системы: коллективизацию села и обобществление средств производства как предпосылки для социалистического строя и народного самоуправления.

Идеи Светозара Марковича являются в наши дни постольку актуальными, поскольку и коммунальное устройство Югославии осуществляется, частично, на элементах, изложенных в его предложениях: выборность всех местных органов, контроль работы указанных органов со стороны народа и предоставление необходимых денежных средств для осуществления задач на местах.

SUMMARY

Actuality of Svetozar Markovic's Ideas of Social Self-government

At the time of Svetozar Marković's political and publicistic activities — between 1868 and 1875 — Serbia was a Constitutional Monarchy although under the Turkish state sovereignty. However, the extensive autonomy of Serbia, in relation to Turkey, did not reflect itself on its internal structure. The strict centralization, rule of bureaucracy and self-will of the local national authorities, are the main characteristics of this structure. The people resisted by mutiny and by joining Haiduks, while the intelectuals, as true liberals educated abroad, aspired after democratization of the internal government by introduction of parliamentary rule. Marković's activites are a continuation of people's and liberals's strife. He proposed more radical and complete solutions. His programme of the political system of Serbia consists of two variants; one, feasible, in the given situation of the internal and foreign policy, and the second — for the distant future. He also proposed in the first solution institution of full parliamentarism, consisting of *freely elected* and *real* representatives of the people, and of introduction of a complete self-government in the districts and communes, with the widest jurisdictions, of freely elected local authorities that would govern without any police supervision, provided with necessary funds for implementation of local tasks. Further programme envisaged democratization of the internal system with the changes of the economic system through collectivization in the village and through making social the means of production, as a prerequisite for the social self-government and self-government by people.

Marković's ideas are actual to-day to the extent that the communal system in Yugoslavia is materialized, partly, through the elements expressed in his proposals: election of local authorities, control of the work of these authorities by the people, and retaining of the necessary material resources for the implementation of local tasks.

RÉSUMÉ

L'actualité des idées de Svetozar Marković sur l'autonomie locale

A l'époque de l'activité politique de Svetozar Marković, qui se distingua par ses qualités de publiciste, — entre 1868 et 1875 — la Serbie était une monarchie constitutionnelle quoique sous la souveraineté de la Turquie. Cependant, l'autonomie large de la Serbie par rapport à la Turquie ne s'est pas reflétée aussi sur son organisation intérieure. Le centralisme rigoureux, le gouvernement de la bureaucratie et l'arbitraire du pouvoir national intérieur sont les caractéristiques principales de cette organisation. Le peuple a opposé la résistance en fromentant des troubles et par des rebellions, tandis que les intellectuels, en tant que premiers libéraux qui ont fait leurs études à étranger, réclamaient la démocratisation de l'administration interne par l'introduction du gouvernement parlamentaire. A cette lutte du peuple et des libéraux se rallie Svetozar Marković et dans son activité il préconise des mesures plus complètes et plus radicales. Son programme relatif à l'organisation politique de la Serbie contient deux variantes: la première, réalisable dans la situation intérieure et de politique extérieure donnée et, la deuxième qui avait en vue l'avenir. Dans sa première variante il propose, de même, l'établissement du parlamentarisme tout entier dans lequel seraient représentés de *véritables* représentants du peuple *librement* élus, et ensuite l'introduction de l'autonomie complète dans les arrondissements et les communes, dont les organes locaux librement élus seraient investis des compétences les plus larges, qui seraient chargés de la gestion de affaires sans nul contrôle des organes policiers et avec les moyens nécessaires pour la réalisation des devoirs locaux. Dans son programme ultérieur il prévoit la démocratisation de l'organisation intérieure avec la transformation du système économique: la collectivisation du village et la socialisation des moyens de production en tant que condition préalable de l'organisation socialiste et de l'autogestion populaire.

Les idées de Svetozar Marković sont aujourd'hui pour autant actuelles que l'organisation communale de la Yougoslavie se réalise, en partie, de même sur les éléments exposés dans ces propositions: l'électivité de tous les organes locaux, le contrôle du travail de ces organes de la part du peuple et la garantie des moyens matériels nécessaires pour la réalisation des devoirs locaux.

ОБЕШТЕЋЕЊЕ ЗА УДЕСЕ НА РАДУ ПО ОСНОВУ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА И НАКНАДА ШТЕТЕ ПРЕМА ПРАВИЛИМА ГРАЂАНСКЕ ОДГОВОРНОСТИ

I

1. Ера машинизма и велике индустрије донела је са собом велики проблем обештећења жртава удеса на раду — проблем који је имао свој правни, економски и друштвено-политички вид. Тај проблем није могао бити решен на основу и у оквиру правила грађанске одговорности, јер су та правила била сувише уска (у погледу настанка обавезе на накнаду штете за удес на раду), а с друге стране, сувише широка (у погледу обима накнаде која се има платити). Поред тога, режим „општег права" није обезбеђивао хитно обештећење, које је било нужно с обзиром на слабо имовинско стање жртава и није пружао сигурност да ће призната права на накнаду штете бити реализована, због евентуалне инсолвентности грађански одговорног лица.

То су разлози због којих је — када су једном сазрели друштвено-политички услови за једно адекватно и ефикасно решавање проблема обештећења жртава удеса на раду — било нужно установити посебне режиме обештећења за те удесе ван система грађанске одговорности. Ти нови режими морали су се заснивати на следећим принципима: *прво*, обавеза обештећења жртве удеса на раду настаје независно од кривице предузећа (послодавца), и чак при постојању кривице жртве уколико није у питању намера (самооштећење); *друго* накнада се одређује паушално и у износима који представљају само део накнаде стварно претрпљене штете (делимична накнада) и *треће*, жртва удеса мора имати сигурност и гарантију да ће јој обештећење бити исплаћено, и то по кратком поступку.

Иако се системи обештећења који се односе на удесе међусобно разликују како у погледу категорије радника које обухватају, дефинисања (ужег или ширег) удеса на раду, гарантије плаћања које се дају жртви и поступка обештећења, тако, нарочито, и у погледу организације и финансирања саме институције, може се рећи да су горе изложени принципи у већем или мањем обиму присутни у свим системима којима је питање обештећења за удесе на раду решавано на посебан начин, тј. ван оквира општег (грађанског) права.

2. Одвајање обештећења за удесе на раду од правила грађанског права која важе за накнаду штете ишло је поступно. Првобитно, удеси

на раду су се, свуда, појављивали као један могући израз грађанске одговорности послодавца. Било да је та одговорност почивала на кривици, било да је у већем или мањем степену била објективна, она је била индивидуална и била је ефективна у зависности од имовинске ситуације њеног носиоца. Жртве удеса на раду (припадници радничке класе) су, с једне стране, захтевале проширење одговорности послодавца (на случајне удесе, удесе који су проузроковани кривицом жртве (осим намерно изазваних удеса итд.), и, с друге стране, гарантију да ће им обештећење бити плаћено.

а) *Први системи* којима се обештећење удеса на раду посебно регулише, удовољавали су овим захтевима само делимично. Одговорност послодавца је била објективизована, али је појам удеса на раду био узак, гарантија обештећења није била ни потпуна ни довољна, системом су били обухваћени само индустријски радници. Карактеристика ових система је била што су они и даље формално почивали на *индивидуалној одговорности послодавца*, али је овоме била дата могућност да олакша терет плаћања накнаде путем осигурања од одговорности (принцип факултативног осигурања од одговорности). У овом систему се тек посредно, ако се послодавац датим му правом буде користио, дају гарантије жртви да ће јој досуђено обештећење бити исплаћено. Овај систем је још и данас у важности: од европских земаља у Белгији (1), а од ваневропских земаља у великом броју северноамеричких држава (2).

б) Даља етапа у развоју су системи који се заснивају на обавезном (принудном) осигурању за удесе на раду. Они су данас готово опште прихваћени у европским земљама. Но међу овим системима постоје велике разлике. У једнима су трагови индивидуалне одговорности послодавца још видљиви и они се, у суштини, заснивају на *обавезном осигурању* од одговорности послодавца (нпр. швајцарски Закон од 1911. и холандски Закон од 1921); у другима се индивидуална одговорност послодаваца изгубила и формално је уступила место *колективној гарантији*. Овај систем је најпре прихваћен у Немачкој (Ufallversicherungsgesetz од 6. јула 1884), а затим са извесним мањим или већим изменама и у многим другим земљама (Аустрија, скандинавске земље, Италија, Луксембург). У суштини су истом концепцијом прожети и нови системи који обештећење за удесе на раду укључују у општи систем социјалног осигурања (Француски систем установљен Законом од 10. октобра 1946. и енглески систем уведен законом од 1946, који је ступио на снагу 5. јула 1948 — National Insurance [Industrial Iujuries] Act.). Карактеристике су система који почивају на колективној гарантији: обавезно подвргавање систему чим су испуњени законски услови, плаћање „котизација" законом одређеним организацијама које врше службу осигурања, право на обештећење у случају удеса настаје за заштићено лице независно од тога да ли је „котизација" уплаћена или

(1) Paul Horion: Les rapports de l'employeur avec la sécurité sociale à l'occasion des accidents du travail et des maladies profesionnelles" — национални белгијски реферат поднет на V међ. конгресу за право рада и социјалну сигурност, одржаном у Лиону од 18—22. септембра 1963 — објављен у *Rivista di diritto internazionale e comparato del lavoro*, 1963, No, 1—3. стр. 281 и сл.

(2) Stephan A. Riesenfeld: Contemporary Trends in Compensation for Industrial Accidents Here and Abroad, *California Law Review*, 1956, No 4, стр. 534.

није; плаћање обештећења жртвама удеса се врши независно од ма какве тужбе против послодавца.

в) Овој последњој категорији припадају и системи социјалног осигурања у социјалистичким земљама. Истина, они се разликују од односних система у капиталистичким земљама по организацији и начину финансирања, али су им заједничке црте да теже да обухвате или обухватају све категорије радних људи и да покривају или теже да покрију све ризике и неминовности којима су радни људи током свог живота изложени (здравље, телесни интегритет, године живота); њих такође карактерише обавезна примена чим су испуњени законски услови, независно од тога да ли су уплаћени у фондове социјалног осигурања доприноси које предвиђа закон; осигурана лица стичу право на обештећење фактом наступања удеса на раду; она то право стичу према организацији која управља фондовима социјалног осигурања независно од ма какве одговорности привредне (радне) организације којој осигурана лица као радници припадају.

II

Као што из изложеног следи, развој се кретао у правцу потискивања и искључивања из области обештећења за удесе на раду правила грађанског права о одговорности за проузроковану штету. То потискивање и искључивање је извршено како у погледу настанка права на обештећење, мерила за утврђивање обима тог права и његове реализације (настанак без обзира на кривицу било на страни предузећа [послодавца] било на страни жртве, паушални износ обештећења, реализација у посебном, хитном поступку), тако и у погледу носиоца обавезе на плаћање обештећења (социјална гарантија и у следству тога колективна репарација — уместо индивидуалне одговорности, и у следству тога плаћање накнаде штете из имовине одговорника [физичког или правног лица]). Поставља се сада питање да ли се, када и у којој мери, упоредо са посебним правилима која предвиђају системи обавезног осигурања за удесе на раду, примењују правила грађанског права о одговорности за проузроковану штету другим лицима. У конкретној форми изражено ово питање гласи: да ли је искључивање правила грађанске одговорности према савременим системима о обаштећењу удеса на раду апсолутно и потпуно, или ти системи у одређеним хипотезама допуштају могућност кумулативне примене посебних правила о обештећењу за удесе на раду са правилима грађанског права о накнади за проузроковану штету?

Ово питање у правним системима није решено на једнообразан начин, па га је потребно изближе размотрити како би се за наше право, у којем у овом погледу постоје неизвесности и лутања, могла предложити одговарајућа и целисходна решења.

1. Правни системи капиталистичких земаља западне Европе (немачки, француски, швајцарски, белгијски и италијански) предвиђају да је, у условима примене посебног законодавства о обештећењу жртава удеса на раду, послодавац (физичко или правно лице), ослобођен одговорности за штету произишлу из удеса на раду, сем у случајевима постојања на

његовој страни најтежих облика кривице (намера, груба непажња и сл.). Ако је, пак, штету проузроковало треће лице, његова одговорност ће се центи према правилима грађанског права о одговорности за штету проузроковану другим лицима. У овим хипотезама ће жртва удеса на раду, поред користи које јој припадају према посебном законодавству, моћи остварити допунску накнаду у висини разлике између накнаде штете која би јој припала према правилима грађанског права о одговорности за штету и добивеног износа обештећења из основа социјалног осигурања. Са своје стране, орган социјалног осигурања ће, у овој хипотези, стећи право да од штетника (послодавца или трећег лица) оствари рамбурс издатака које је исплатио или ће имати да исплати жртви удеса на раду на основу специјалног законодавства.

На изложеним основима је ово питање врло прецизно и подробно регулисано у немачком и француском праву. Према немачком праву (§ 636 и сл. Закона од 30. априла 1963. којим је измењен и допуњен Закон о осигурању од несрећних случајева од 1884 — Unfallversicherungs-Neuregelungsgesetz) питање „одговорности предузимача" (наслов трећег одељка првог дела UVNG-a) регулисано је најпре према радницима (осигураницима) (§§ 636 поменутог Закона), а затим према органима социјалног осигурања (§§ 640 и сл. поменутог Закона). Полазећи од принципа „искључења одговорности предузимача" према осигураницима (који уместо тога стичу право на обештећење према органу социјалног осигурања), немачки Закон (§ 636 пом. Закона) је предвидео изузетке од тог принципа у два случаја: када је предузимач „удес на раду намерно изазвао" и „када је удес на раду наступио при учешћу у општем саобраћају". У ова два случаја, предузимач против кога је осигураник подигао одштетни захтев неће моћи да истакне приговор „осигурања" и поред тога што је осигураник добио од органа социјалног осигурања оно што му по закону у случају удеса на раду припада. Но, немачки Закон не дозвољава „кумулацију престација" и изричито прописује (§ 636 друга реченица) да се од износа накнаде штете коју дугује предузимач имају одбити износи које је осигураник по основу удеса на раду примио од социјалног осигурања. Предузимач ће поред тога одговарати и према органу социјалног осигурања, но ова одговорност се не поклапа потпуно и увек са одговорношћу предузимача према раднику — осигуранику. Тако ће предузимач одговарати према органу социјалног осигурања не само онда када је удес на раду изазвао намерно него и када га је проузроковао „грубом непажњом". У оба ова случаја послодавац ће бити дужан да накнади органу социјалног осигурања све издатке које је он у следству удеса на раду морао учинити (§ 640 став 1 UVNG). Но, орган социјалног осигурања може од захтева за накнаду штете „по правичности" одустати, водећи посебно рачуна о економској ситуацији штетника (§ 640 став 2 UVNG). С обзиром на овакво одвојено регулисање одговорности послодавца према осигураном раднику и према органу социјалног осигурања, немачки Закон је прихватио концепцију према којој органи социјалног осигурања не изводе у хипотезама одговорности послодавца према правилима грађанског права своје право према предузимачу из права која су радници-жртве удеса стекли према послодавцу, тј. захтев органа социјалног осигурања за накнаду од послодавца не почи-

ва на законској цесији, већ њихово право на накнаду према послодавцу настаје независно од настанка права жртве удеса према послодавцу (3). Овако се ствари постављају у немачком праву у погледу одговорности послодавца у систему социјалног осигурања према раднику-жртви удеса на раду и према органу социјалног осигурања. Што се тиче одговорности трећег лица према унесређеном раднику и органу социјалног осигурања, прописима закона о осигурању од удеса на раду та одговорност није регулисана. За ове односе важе опште норме грађанског права о одговорности за штету проузроковану недозвољеним радњама (§§ 823 и сл. BGB) и други прописи којима је одговорност послодавца у посебним случајевима регулисана. Према томе, одговорност „трећих лица" није искључена одн. ограничена као што је случај са одговорношћу послодавца, те ће та лица бити одговорна како према унесређеном раднику, тако и према органу социјалног осигурања према правилима грађанског права о накнади штете (4).

И француски Законик о социјалној сигурности (Code de la Sécurité sociale) полази од принципа да је одговорност по општем праву за удесе на раду (и за професионално обољење) искључена и да жртве или њихови правни следбеници не могу, сем у случајевима које предвиђа Закон, подизати тужбу за накнаду штете према правилима грађанског права (чл. 466 Законика о социјалној сигурности). Тај Закон, предвиђа да жртва удеса на раду или њени правни следбеници задржавају право да траже од послодавца накнаду штете по тим правилима само у једној хипотези — и то онда „... ако је удес произишао из намере послодавца или неког од његових радника" (чл. 463) став 1 пом. Законика). Но, жртва ово право може према послодавцу остваривати само у обиму у којем јој штета није била накнађена применом прописа социјалне сигурности који се односе на удесе на раду тј. она има право само на допунско обештећење. Са своје стране, орган (каса) социјалне сигурности су — у овој истој хипотези, „по самом Закону овлашћени да против штетника подигну тужбу за рамбурс износа који су исплатили (чл. 469 ст. 2 пом. Законика). Но, за разлику од немачког права, у француском праву се стоји на становишту да овде није у питању тужба за репарацију штете коју је „каса" претрпела, него се ради о суброгацији ex lege тј. каса у случају удеса на раду улази ex lege у права жртве према одговорном лицу (5).

Треба напоменути да је према француском праву случај намерно изазваног удеса од стране послодавца (или његових радника) једини случај у области права удеса на раду када се примењује опште право грађанске одговорности у расправљању односа између послодавца, жртве и органа социјалног осигурања. У свим другим хипотезама (ако је удес на раду изазван нижим облицима кривице или случајно) примена општих правила

(3) Kurt Jantz: Der Einfluss des Sozialversicherungsrechts auf die Rechtsstellung des Arbeitgebers im Falle von Arbeitsunfallen, национални реферат Савезне Републике Немачке на 5. Међународном конгресу за право рада и Социјалну сигурност (Лион, 18—22. септембра 1963) објављен у Rivista di diritto inter. e comp. del lavoro, 1963, No 1—2—3, стр. 325 и сл. (стр. 337).

(4) в. Gotzen — Doetsch: Kommentar zur Unfallversicherung, 1963, код § 636 (стр. 165—166) и код с 640 (стр. 175—176); Dersch—Knoll—Brockhoff—Schieckel—Schroeter—Völcker: RVO Gesamtkommentar, код § 636 (Bem. 5) и код § 640 (Bem. 3).

(5) в. L'influence de la sécurité sociale sur la responsabilité, Droit social, бр. 9, стр. 580; Jean—Jacques—Dupeyroux: Sécurité sociale, Париз, 1965, стр. 322 и 567.

о одговорности за проузроковану штету је искључена (у смислу чл. 466 Зак. о социјалној сигурности). Међутим, француско право је створило један нови појам кривице у области удеса на раду, који ће се на одређени начин, приликом утврђивања обештећења узети у обзир. То је појам кривице „која се не може оправдати" — појам „неизвињавне кривице" (faute inexcusable) — која се у хијерархији кривица налази између „грубе непажње" и намере. Но њено постајање на страни послодавца не повлачи за собом примену правила грађанског права на накнаду штете ни у односу на жртву, нити у односу на орган социјалне сигурности. У овој хипотези, жртва стиче право да тражи од органа социјалне сигурности паушално повећање обештећења које јој се на основу закона дугује за удесе на раду, а „касе социјалне сигурности" су овлашћене и послодавац дужан да јој плати „додатну котизацију", која не може прећи законом одређене границе (чл. 468 ст. 1 и 2. Законика о социјалној сигурности). Као што се види, „неизвињавна кривица" не повлачи за собом, као у случају намере, примену режима грађанског права, него представља чинилац помоћу кога се у систему обештећења за удесе на раду уносе елементи индивидуалне одговорности, са циљем, с једне стране, да се жртви која је страдала у следству овакве кривице дâ допунско обештећење, а с друге стране, да се, повећавањем обавезе послодавца, постигне превентивно дејство — да се на жртве утиче да предузимају потребне мере за спречавање удеса на раду (6).

Тако у француском праву ствари стоје када је у питању удес на раду који су проузроковали „послодавац или његови радници". Шта, ако је удес на раду проузрокован од трећег лица тј. од лица које, као што се у француском Закону каже, није „ни послодавац ни његови радници"? Француски Закон је у овој хипотези изричан: за расправљање односа између жртве и штетника (трећег лица), као и за односе између штетника и касе социјалне сигурности важи режим општег (грађанског) права (чл. 470, став 1, 2 и 3. Зак. о социјалној сигурности). Практично то значи да ће жртва имати право да захтева од штетника накнаду за претрпљену штету у обиму у коме та штета није била репарирана применом прописа о социјалном осигурању, док ће органи социјалне сигурности, са своје стране, по основу суброгације имати право да траже од штетника — трећег лица, у границама његове одговорности, рамбурс учињених издатака у корист оштећеника-жртве удеса на раду.

Као што се види, и према немачком и према француском систему, у хипотези удеса које проузрокују трећа лица важи режим општег (грађанског) права, чија примена треба да обезбеди жртви поред обештећења које добива по основу социјалног осигурања допунску накнаду, а органима социјалног осигурања накнаду учињених издатака. Међутим, ако је удес на раду — што најчешће бива — проузроковао послодавац или његови радници, оба система полазе од тога да се жртве удеса на раду морају задовољити обештећењима која предвиђају прописи о социјалном осигурању за удесе на раду, а сама изузетно, у случају постојања најтежих облика кривице, отварају врата повећањима. И један и други систем игноришу потпуно случајеве обичне кривице (непажње) на страни послодавца.

(6) Granger, нав. дело, стр. 579.

На тај начин се, поред колективне репарације, сасвим изузетно и са ограниченим дејствима, примењује упоредо принцип индивидуалне одговорности. Овакво безусловно игнорисање обичних кривица има за последицу да се, у највећем броју случајева удеса на раду, губе из вида не само оправдани захтеви жртава за већим обештећењем него и превентивна функција одговорности засноване на кривици, која у овом примеру треба да одигра, управо због тога што је реч о телесним повредама, важну улогу (7).

2. У законодавствима о којима је било речи, питање односа између обештећења по основу социјалног осигурања и накнаде штете према правилима о грађанској одговорности је, као што смо видели, решено на бази принципа некумулације: оштећени радник је, у хипотезама у којима је могао да тражи накнаду штете према правилима о грађанској одговорности, стицао право на тзв. *допунску накнаду* у висини разлике између примљеног обештећења по основу социјалног осигурања и пуне накнаде штете према правилима грађанског права. *Одговорно лице* (послодавац при постојању тешких облика кривице, треће лице у свим хипотезама одговорности према правилима грађанског права), пак, било је дужно не само да плати ову допунску накнаду оштећеном лицу него и да накнади „посредну штету" коју је услед тога претрпео орган социјалног осигурања.

Питање односа између одговорности по „општем праву" и система обештећења по основу социјалног осигурања решено је на посебан начин, који се у значајној мери разликује од изложених решења у законодавству европских капиталистичких земаља и у енглеском праву. Биће због тога корисно да ставове енглеског права у овој ствари макар укратко — колико нам то простор дозвољава — изложимо.

Ово питање је у Енглеској регулисано законском новелом из 1948 — *Law Reform (Personal Injuries) Act* којим је допуњен Закон о осигурању против несрећних случајева из 1946. (The National Insurance [Industrial Injuries] Act). Основна карактеристика енглеског система је у томе што систем обештећења по основу социјалног осигурања за удесе на раду — за разлику од изложених система — ни у једној хипотези не искључује правила о накнади штете по основу Common Law, него само ограничава њихово дејство. Према овом систему, правила социјалног осигурања о обештећењу за удесе на раду могу се, у принципу, у свим хипотезама кумулативно применити са правилима о накнади штете садржаним у Common Law-u, али се износ накнаде штете умањује према мерилима које утврђује закон, и ово ће ограничење увек деловати без обзира на степен кривице штетника. Друго је обележје енглеског система да се овом кумулативном применом могу користити само жртве удеса на раду, а не „Фонд повреда на раду"

(7) У законодавствима многих других европских земаља су усвојена у погледу односа између обештећења по основу социјалног осигурања и накнаде штете према правилима грађанског права слична решења. За швајцарско право (чл. 100 Законика о раду од 1911) в. A. Bernstein: Les rapports de l'employeur avec la sécurité sociale u Rivista di diritto int. e comparato del lavoro, 1963, No 1—2—3, стр. 318—319; за белгијско право в. Paul Horion: Les rapports de l'employeur avec la sécurité sociale y Rivista di diritto int. e comparato del lavoro, 1963, No. 1—2—3, стр. 287; за италијанско право (чл. 4. Уредбе од 17. августа 1935) в. Simi: I rapporti dell' imprenditore con la sicurezza Sociale y Rivista di diritto int. e comp. del lavoro, 1963, No. 1—2—3, стр. 362—363.

(Industrial Injuries Fund), из кога се исплаћују обештећења повређеним радницима и њиховим породицама. Треће је његово обележје да се у њему не прави разлика између одговорности послодавца и одговорности „трећег лица" за проузроковане удесе. У оба случаја ће услови настанка и обим њихове одговорности бити исти. Овакав став је последица усвојеног принципа да штетник одговара према Common Law-u у свим хипотезама штета насталих у удесима на раду.

Решење усвојено у енглеском праву је резултат компромиса између присталица кумулације обештећења по основу социјалног осигурања и накнаде штете по основу Common Law-a (Trade Unions) и противника такве кумулације (Conservatives). Компромис се састојао у томе што је остало недирнуто право жртве удеса на раду да поднесе тужбу за накнаду штете по Common Law-u, тако да жртва, поред обештећења по основу социјалног осигурања, има право на накнаду по Common Law-u, али је законом ограничен обим те накнаде (8). С обзиром на ову чињеницу усвојени принцип кумулације обештећења практично се своди на давање допунске накнаде оштећенику, у свим хипотезама, када су се стекли услови за давање накнаде штете према правилима Common Law-a. Но за разлику од европских система, по којима укупан износ накнаде коју социјални осигураник добија не може прећи обим накнаде штете који му се дугује према правилима грађанске одговорности, накнада коју жртва удеса добија по енглеском систему може, бар теоријски, бити већа од висине накнаде штете коју би жртва добила према правилима Common Law-a.

С обзиром да енглески систем даје жртви удеса на раду право да тражи накнаду штете (макар у ограниченом обиму) према правилима грађанске одговорности када су, према Common Law-u испуњени услови за настанак те одговорности, он, у овом погледу, стоји испред оних система који ограничавају право жртве удеса на допунску накнаду само на хипотезе тешких облика кривице послодавца (француски и немачки систем). Формално узевши, он иде и испред оних система који ограничавају давање допунске накнаде за случајеве да је удес проузрокован кривицом организације (послодавца), а искључују је у хипотезама случајних штета без обзира на чињеницу што се, према праву у тим земљама и за такве штете, ако су проузроковане опасним стварима, одговара (нпр. совјетски систем, о чему ће касније бити речи). Но, практични значај ове предности је умањен чињеницом да према (Common Law-u послодавац није одговоран према раднику за штете које су му проузроковане дејством опасних ствари, јер се његова одговорност креће у границама теорије *negligence* (кривице) (9). На тај начин се енглески систем у *погледу услова настанка одговорности* послодавца у систему социјалног осигурања практично изједначује са системима који захтевају кривицу на страни организације (послодавца) као услов настанка одговорности. — Недостатак је енглеског система што је одговорност штетника за удес ограничена у свим хипотезама мерилима за израчунавање накнаде усвојене у Закону (§ 2 Reform [Personal Injuries] Act) и окренута је само према жртви. Ово ће ограничење увек деловати,

(8) О овоме питању в. документовану студију W. G. Friedmann: Social Insurance and the Principles of Tort Liability, Harvard Law Review, 1949, 2, 241.

(9) в. Clerk & Lindsell on Torts, Лондон, 1961, (12 ед.), стр. 693 и сл.

без обзира на степен кривице штетника и без обзира да ли је у питању штетник-послодавац или штетник-треће лице. Овакав став проистиче из схватања да се штетник, бар делимично, „искупио" доприносима социјалног осигурања које плаћа. То значи да по овом систему штетник, без обзира на тежину своје грешке, не одговара за штету произишлу из удеса у пуном, већ само у ограниченом обиму. То се не може сматрати оправданим ни са становишта репараторне, ни са становишта превентивне функције одговорности.

III

Пошто смо изложили како је питање односа између обештећења по основу социјалног осигурања и накнаде штете према правилима грађанског права регулисано у правним системима западних земаља, треба сада испитати на којим основима га треба решавати у правима социјалистичких земаља.

Ово питање има свој суштински и свој правнотехнички вид. Нема сумње да у његовом решавању треба поћи од суштине, а то значи од обима права која се радном човеку признају одн, треба да признају у социјалистичком друштву. Полазећи од тога, можемо одмах рећи да у једном социјалистичком друштву тенденција треба да иде у смеру све већег признања права жртвама удеса на раду и та тенденција треба да долази до све пуније изражаја и да буде све наглашенија у мери у којој се учвршћује материјална база тог друштва и подиже на виши степен његов економски потенцијал. Треба, због тога, најпре видети како се ово питање поставља и решава у праву и пракси СССР, а затим ћемо, у завршном делу, изложити садашње стање на овом подручју у нас и како би требало ово питање регулисати у нашем правном систему.

1. Питање које разматрамо било је најпре регулисано у члановима 413. и 414. Грађанског кодекса РСФСР од 1922. (који је важио до 1961. године). У овим правилима је било предвиђено да радник који је претрпео штету у удесу на раду има право да тражи допунску накнаду од предузећа или појединца „који за оштећеног уплаћују износе по основу социјалног осигурања" „ако је штета проузрокована кривичном радњом или пропуштањем предузимача", у овом истом случају орган социјалног осигурања „има право потраживања према предузимачу у висини помоћи коју је дао оштећеном" (чл. 413). Ако је, пак, штетник био „треће лице", оштећени је имао право да тражи од њега допунску накнаду у висини разлике између пуне накнаде и примљеног обештећења на основу социјалног осигурања, у свим случајевима када је штетник према правилима грађанског права био одговоран за проузроковану штету. Под истим условима је и орган социјалног осигурања имао право регреса према „трећем лицу", и то у висини дате помоћи оштећеном раднику (чл. 414).

Формулација о „кривичним радњама као претпоставци одговорности „послодавца", како према жртви тако и према органу социјалног осигурања — вероватно унета у Грађански кодекс од 1922. године под утицајем немачке Reichversicherungsordnung од 1911. која је садржавала у § 898. слич-

ну одредбу — морала се показати као „туђе тело" у систему социјалног осигурања које је имало за циљ да пружи стварну и адекватну заштиту радним људима. Због тога је одредба чл. 413. добила у пракси такво тумачење које јој је дало сасвим други смисао и значење. Најпре је Врховни суд СССР-а својом одлуком од 10. јуна 1943. дао тумачење да се под „кривичним радњама и пропуштањима" подразумевају радње или пропуштања којима се крше правила о заштити рада и мерама обезбеђења радника при раду (10), а потом се искристалисало гледиште да је за одговорност послодавца довољна његова кривица, чак и онда када она нема кривични карактер" (11). Судска је пракса, међутим, у извесним случајевима, отишла преко принципа кривице досуђујући допунску накнаду раднику и онда када је повреда на раду настала „случајно" дејством опасне ствари, применивши, дакле, и овде правило о објективној одговорности предвиђено у чл. 404. Грађанског кодекса (од 1922) (12). У оправдање оваквог става се у совјетској теорији износило да је неоправдано и неправедно да „треће лице" са којим предузеће није у радном односу, повређено у следству делатности са повећаном опасношћу, тј. без кривице предузећа, добија пуну накнаду за претрпљену штету (у смислу чл. 414. Грађанског кодекса), а да радник тог предузећа који је повређен под истим околностима, нема право на допунску накнаду и мора се задовољити мањим обештећењем које се повређеним радницима даје по основу социјалног осигурања (13).

Ново совјетско грађанско законодавство није прихватило наведене разлоге и захтеве у прилог признања права жртава удеса на раду на допунску накнаду и у случајевима да је удес на раду проузрокован деловањем „извора повећане опасности". Одбацивши формулацију из старог кодекса о „кривичним радњама и пропуштањима", ново грађанско законодавство је у погледу одговорности предузећа за удесе на раду које су претрпели његови радници остало у границама теорије кривице. Но, за разлику од немачког и француског права, по којима послодавац одговара према раднику и органима социјалног осигурања само за најтеже облике кривице, совјетско законодавство је предвидело да та одговорност настаје у свим случајевима када је „телесна повреда или друго оштећење здравља проузроковано кривицом организације или грађанина" (чл. 91. Основа грађанског законодавства СССР — чл. 460. Грађанског кодекса РСФСР). У овој хипотези, „организација или грађанин" су дужни да оштећеном раднику дају допунску накнаду, а органу социјалног осигурања да накнаде износе помоћи и пензија које исплате жртви удеса на раду (чл. 91. Основа грађанског законодавства СССР — чл. 463. Грађанског кодекса РСФСР). Што се тиче односа између штетника, жртве удеса и органа социјалног осигурања у случају да су повреду проузроковали „организација или грађанин — који нису дужни да за оштећеног уплаћују доприносе за државно со-

(10) Постановление Пленума Врховног суда СССР, No. 11/М/6/У које је in extenso објављено у службеном издању Гражданског кодекса РСФСР од 1922.

(11) О. С. Иоффе = Ответственность по советскому гражданскому праву, Лењинград, 1955, стр. 282.

(12) Исто, стр. 283.

(13) в. Ж. К. Ананьева — Э. Я. Лаасик: Об обязательствах возникающих вследствие причинения вреда, *Советское государство и право*, 1961, No. 3, стр. 101 и сл.

цијално осигурање", тј. као „трећа лица", они ће бити одговорни према штетнику и органу социјалног осигурања према правилима грађанске одговорности, тј. не само онда када су удес проузроковали својом кривицом (чл. 444, и 445. Грађанског кодекса), него и онда када је удес проузрокован „изворима повећане опасности" који се налазе у поседу одговорног лица (чл. 454. Грађанског кодекса) (чл. 92. и 94. Основа грађанског законодавства СССР — чл. 461. и 463. Грађанског кодекса РСФСР).

Решења усвојена у совјетском праву у погледу примене грађанске одговорности у систем социјалног осигурања — у поређењу са системима који установљавају одговорност послодавца само у хипотезама најтежих облика кривице — представљају несумњив напредак. Она, пре свега, обезбеђују жртви допунску накнаду у свим хипотезама кривице организације, укључујући и „обичну пажњу". Тиме је удовољено у већој мери репараторној функцији грађанске одговорности. Предвиђајући одговорност организације и у случају њене обичне непажње, совјетско законодавство је водило рачуна о превентивној функцији грађанске одговорности, која захтева да последице штетних радњи сноси онај који их је својом кривицом проузроковао. Међутим, као што смо видели, совјетско законодавство се, у погледу одговорности организације за удесе на раду које претрпе њени радници, зауставило пред вратима објективне одговорности, отклањајући њену одговорност за штету проузроковану „извором повећане опасности", иако се за тако проузроковану штету по совјетском грађанском праву одговара. На тај начин је у совјетском праву остала разлика коју је тешко оправдати, између положаја оштећеног радника који је према организацији „треће лице" — такав радник ће стећи право на допунску накнаду и у хипотези штете проузроковане извором повећане опасности и оштећеног радника који је члан радног колектива организације — такав радник ће имати право да тражи допунску накнаду само у случају да је штета проузрокована кривицом организације, а неће такво право стећи у случају да је штета проузрокована „извором повећане опасности" који је у поседу организације(14).

2. Југословенско право садржи, такође, правило о томе у којим случајевима ће привредна организација (односно приватни послодавац) у којој је запослен радник који је претрпео удес, одговарати за причињену штету. Правила о томе — што се тиче одговорности организација — садржана су у Основном закону о организацији и финансирању социјалног осигурања (чл. 165. и сл.). Међутим, за разлику од других правних система

(14) У чланку Н. С. Малеин: К вопросу о вине и случае в деликтных обязательствах, објављеном у *Советское государство и право*, 1963, No. 4, стр. 138, изнети су разлози због којих није било могуће усвојити тезу о допунској накнади и у случају удеса проузрокованог изворима повећане опасности. Ту се усвојена солуција покушава између осталог правдати тиме што се радници који раде у једном предузећу не могу сматрати „околином" у односу на то предузеће — а то је један од услова за примену чл. 454 Грађанског кодекса — гледиште које се тешко може бранити, јер су тим опасностима највећма изложени радници који су са тим изворима у непосредном додиру. — Убедљивији је, свакако, аргумент против проширивања права на повећану накнаду који се заснива на „. . . . економским могућностима грађана, организација и државе у целини" (Исто, стр. 140), јер такви разлози у истину могу постојати, али их не треба прикривати навођењем вештачких аргумената, који могу, ако се укорене, отежати прихватање у будућности праведних решења када материјални разлози за њихово прихватање буду отпали.

који су ово питање регулисали и у којима је, као што смо видели, утврђено, с једне стране, када и под којим околностима ће послодавац (односно организација) одговарати према раднику који је претрпео удес и, с друге стране, какве и колике су, у тим или другим посебним случајевима, његове обавезе према органу социјалног осигурања, у југословенским прописима је само реч о ситуацијама у којима настају обавезе организације односно приватног послодавца према органима социјалног осигурања „на накнаду причињене штете", док се о правима жртве према организацији односно приватном послодавцу ништа не говори. Поред тога, у југословенском Закону није било у овом погледу јасне оријентације ни начелног става, тако да је долазило до честих мењања и допуњавања правила, посебно онда када су фондови заједнице социјалног осигурања западали у финансијске тешкоће. Овакво стање је доводило у недоумицу и судове који су одлучивали у споровима из ове материје, и они су, због непотпуног и неадекватног регулисања, имали тешкоћа у проналажењу правилних решења. Те тешкоће је повећавала чињеница да су спорове између органа социјалног осигурања и привредних организација расправљали једни судови (привредни), а спорове који су произилазили из истог несрећног случаја између привредне организације и жртве удеса на раду други судови (опште надлежности).

Велики практички значај овог питања захтевао би да се оно исцрпно изложи и анализира у свим његовим видовима, али нам то простор овде не дозвољава, и зато ћемо се ограничити само на сумарно изношење ове проблематике, на указивање на основне недостатке наших прописа у овој материји, на утврђивање принципијелне основе на којој би однос између обештећења по основу ссцијалног осигурања и одговорности за штету према грађанском праву требало регулисати у будућем законодавству (15).

а) Опште правило о условима настанка одговорности лица према заводу за социјално осигурање за проузроковану „болест, повреду, инвалидност, телесно оштећење или смрт осигураних лица" (ту су, дакле, укључене и повреде или смрт осигураног лица које су наступиле у следству удеса на раду) изражено је у чл. 165. став 1. Основног закона о организацији и финансирању социјалног осигурања, где се каже да „завод има право захтевати накнаду штете причињене фондовима заједница од лица која су их проузроковала *намерно или крајњом непажњом* (подв. писац). Овом формулацијом је Закон обухватио сва „физичка лица" без обзира на њихово својство и њихов однос према оштећенику, а то значи да су том формулацијом обухваћена како лица која са оштећеником раде у истој организацији или код истог послодавца, тако и тзв. трећа лица, тј. она која у погледу рада не стоје ни у каквој вези са оштећеником. Услов настанка одговорности према заводу је у оба случаја исти: постојање на страни штетника „намере" или „крајње непажње".

Ово опште правило се допуњава једним посебним, које се односи на непредузимање хигијенско-техничких мера заштите на раду (чл. 166.

(15) Исцрпна анализа како нашег законодавства тако и судске праксе у овој материји дата је у нашој књизи која ће ускоро изаћи из штампе у издању Института за упоредно право и Издавачког предузећа „Просвета" под насловом: „Одговорност и накнада за штету у радним организацијама".

ст. 1. поменутог Закона). Ту се каже да завод има право „захтевати накнаду штете причињене фондовима заједнице од организације или приватног послодавца ако су болест, повреда, инвалидност, телесно оштећење или смрт осигураника настали услед тога што нису спроведене обавезне мере хигијенске и техничке заштите на раду или што нису извршене друге мере прописане или наређене за заштиту грађана". Приметимо да је у члану 166. ст. 1. реч, с једне стране, о „обавезним мерама хигијенске и техничке заштите при раду" (тј. мера заштите радника запослених у организацији или код приватног послодавца) и, с друге стране, о „мерама прописаним или наређеним за заштиту грађана" (тј. мера за заштиту „трећих лица" — лица која нису запослена у организацији или код приватног послодавца).

Као што се види — то се може закључити како из чл. 165. тако и из чл. 166. Основног закона о организацији и финансирању социјалног осигурања — у закону се не прави разлика да ли су лица у питању (физичка или правна) својим радњама (намерним или учињеним из крајње непажње) или пропуштањем (непредузимањем заштитних мера) нанели штету осигураницима — својим радницима или осигураницима — трећим лицима (грађанима). То значи да је закон у погледу настанка одговорности према заводима поистоветио ситуацију када је штетник организација (приватни послодавац) у којој је радник запослен одн. лице које са жртвом ради у истој организацији (код истог приватног послодавца) и ситуацију када су штетник и жртва удеса једно према другом „трећа лица", и у оба случаја прописао исте услове за настанак одговорности: „намеру или крајњу непажњу" када су у питању физичка лица; непридржавање заштитних мера, тј. бар обичну непажњу када је у питању организација односно приватни послодавац.

Треба, даље, у вези са овим истаћи да је закон посебно регулисао питање „накнаде штете" која се дугује заводима у случају да је штету проузроковао радник „на раду или у вези са радом". То питање је регулисано у чл. 165. ст. 2. и 3. Основног закона о организацији и финансирању социјалног осигурања. Из ових прописа произилази да за штету (болест, повреду итд.) осигураника коју је намерно или крајњом непажњом „проузроковао радник на раду или у вези са радом" одговара заводима организација одн. друштвено-политичка заједница (сагласно одредбама Основног закона о радним односима) (ст. 2), а ако је штета, тј. болест, повреда итд. проузрокована кривичним делом, „Завод има право да захтева накнаду штете и непосредно од радника".

б) Основни недостатак прописа којима је регулисано питање накнаде штете у систему обештећења по основу социјалног осигурања јесте у томе што ти прописи поистовећују две различите правне ситуације: *ситуацију* када је повреду, инвалидност итд. осигураника проузроковала његова радна организација односно послодавац код кога је настрадали осигураник запослен или лице за које радна организација односно приватни послодавац одговарају (другови на послу), и ситуацију када између штетника — било да је за штету одговорна организација или појединац — и настрадалог осигураника не постоји радни однос, када је штетник у односу на жртву удеса на раду треће лице.

Ове две различите правне ситуације захтевају различита решења увек када се у погледу одговорности штетника према жртви удеса и према органу социјалног осигурања одступа од општег режима одговорности. Када такво одступање постоји — као што је то овде случај како код нас тако и у свим европским законодавствима — онда се то одступање може односити и треба да се односи само на *прву ситуацију* а не и на *другу ситуацију* где општи режим одговорности (трећег лица према жртви и органу социјалног осигурања) мора остати у целини у важности. Само у случају да је режим општег права одговорности одржан у целини на снази упоредо са системом социјалног осигурања, онда не би било места да се прави разлика између две наведене ситуације: штетник би *увек одговарао како према жртви, тако и према органу социјалног осигурања* чим су према општем (грађанском) праву испуњени услови за његову одговорност. Изједначавање ове две различите ситуације је у пракси доводило до тога да су фондови социјалног осигурања остајали без накнаде и онда када им је та накнада и по праву и по логици требало да припадне (16).

Други крупан недостатак наших прописа у овој материји је у томе што се у њима ниједном речи не говори да ли, у којим случајевима и у којем обиму пострадали осигураници, који су за претрпљену штету добили обештећење од завода, имају права на накнаду за претрпљену већу штету од организације, послодавца или појединца који су штету проузроковали (болест, повреду, инвалидност, телесно оштећење или смрт осигураника). Такве одредбе је било нужно донети због тога што пострадали осигураник за претрпљену штету добија законом предвиђено обештећење по основу социјалног осигурања, па се одмах мора поставити питање није ли закон унапред фиксирао шта њему припада за претрпљену штету, није ли он у потпуности измирен. То је било нужно учинити не само због органа и институција који примењују законе него нарочито због грађана који су могли сматрати да су додељеним обештећењем добили све што су имали добити и да више немају шта да траже. Може се са извесношћу рећи да су због тога многи настрадали радници-осигураници остали без пуног обештећења и да су за штету одговорна лица неоправдано избегла плаћање накнаде.

Као што смо видели, сва страна законодавства која смо испитивали, заједно са одредбама о рамбурсу (регресу) органа социјалног осигурања (ако обавеза такве природе опште постоји) садрже и одредбе о накнади коју одговорна лица за удесе на раду дугују жртвама. Сва ова законодавства су стала на становиште да ово важно питање не сме остати нерасправљено, да се грађани-осигураници *не смеју оставити у неизвесности о постојању и обиму својих права* да траже накнаду штете у случају удеса на раду. Посебно онда када је у питању одговорност организације односно послодавца према својим унесрећеним радницима — социјалним осигураницима законом мора бити изричито утврђено када и у којем обиму осигураник има право да тражи, поред обештећења по основу социјалног оси-

(16) в. нпр. пресуду Врховног суда Југославије Гз. бр. 46/59. од 16. децембра 1960; и пресуду Врховног привредног суда Сл. 995/583. од 28. августа 1959.

гурања, накнаду штете и од одговорног лица — организације односно послодавца. Јер, ако се и може узети да се — када су у питању *трећа лица* — њихова одговорност према тим лицима према правилима грађанског права подразумева, то није случај када су у питању организације односно послодавци чији су радници при раду или у вези са радом настрадали. У тим односима су посебним законодавством о удесима на раду у начелу искључена правила грађанске одговорности, те се мора предвидети када та правила и у којем обиму и даље важе. Због тога се није смело, било да се ствар посматра са гледишта поштовања принципа законитости било са гледишта остваривања основног права грађана на накнаду за проузроковану им штету, оставити ово питање нерегулисано!

С обзиром да ово питање није законом регулисано, судска пракса је показивала колебање. Врховни суд Југославије је — насупрот схватањима нижих судова — интервенисао и својим пресудама утврдио да жртва у начелу има право да тражи накнаду од организације-штетника у висини разлике између *пуне накнаде* и оног што је по основу социјалног осигурања примила. Но Врховни суд Југославије је то право радника-осигураника ограничио на случај *кривице организације* (предузећа) ([17]). Ако би, дакле, до несреће дошло без кривице радне организације у којој је радник запослен, када би та организација, иначе, имала да одговара према начелима објективне одговорности (штета проузрокована за опасне ствари), настрадали радник не би, према схватању Врховног суда, имао право да тражи накнаду веће штете преко износа обештећења које је добио од социјалног осигурања.

Није јасно — јер се то из његових пресуда не види — на чему се заснива оваква доктрина Врховног суда Југославије. Вероватно је да се она заснива на схватању да право жртве да тражи од предузећа-штетника веће обештећење настаје под истим претпоставкама под којима настаје право завода на регрес од предузећа, а према становишту Врховног суда Југославије то право завода постоји само онда „када је штета проузрокована кривицом, а не када би се накнада могла тражити по начелу објективне одговорности" (Рев. 7/59 од 7. 4. 1959). Оваква доктрина се тешко може бранити. Када Основни закон о организацији и финансирању социјалног осигурања питање већих права жртве није регулисао, а суд заузео становиште да то право жртве постоји, он је то своје становиште могао засновати само на чињеници да се већа права жртве утврђују на основу правила општег (грађанског) права, а не на основу посебних правила социјалног осигурања, у којима се о том праву жртве ништа не говори. Из тога логички следи да се већа права жртве на накнаду морају признати и у хипотези случајног удеса, када према правилима грађанског права жртва има право на пуну накнаду штете, а то је хипотеза случајно настале штете од опасне ствари. Јер, у одсуству изричитог регулисања права жртве на већу накнаду, од две ствари се морала прихватити једна са свим логичним последицама које из тога произилазе: или су прописима о обештећењу које жртва удеса добија од социјалног осигурања у случају повреде

([17]) в. Пресуду Врховног суда Југославије — Рев. 2538/61 од 8. 2. 1962. и Рев. 2359/63 од 5. 2. 1964; Рев. 12538/61 од 8. 2. 1962; Рев. 1923/64 од 6. 11. 1964; Рев. 2359/63 од 5. 2. 1964.

на послу, правила грађанског права о одговорности за штету искључена и жртва тим обештећењем у потпуности измирена, или, пак, у односу на жртву и даље важе правила грађанског права о одговорности штетника, и жртва треба, поред оног што је већ добила по основу социјалног осигурања, да добије и накнаду веће штете у свим хипотезама одговорности за штету према правилима грађанског права.

в) Све ово што је речено говори о томе да у нашем праву влада, најблаже речено, несређено стање у једној тако важној и деликатној материји као што је право завода за социјално осигурање да од штетника наплати издатке које је био дужан да учини, и као што је право жртве да добије накнаду веће штете у случају удеса на раду. Није због тога ни потребно посебно наглашавати да је неопходно, и то што пре, правилима на целисходан начин регулисати односе који се стварају у следству удеса на раду (и са њима изједначених обољења) између завода, штетника и жртава удеса. Такво регулисање је у интересу жртава удеса које имају право да знају каква и колика су њихова права, и то у закону треба отворено и јасно рећи; такво регулисање је у интересу фондова заједница осигурања који, исто тако, као фондови општенародне имовине морају бити, када је то оправдано, заштићени од неоправданих издатака и ти издаци пребачени на лица (организације и појединце) одговорна за штету. И коначно, такво регулисање је и у интересу лица одговорних за штету, јер и она морају имати извесност када и у којим случајевима ће терет накнаде пасти на њих, јер ће та извесност деловати на њих као стимуланс за спречавање штета.

Полазећи од принципа на којима почива наше социјалистичко друштво: права на материјално обезбеђење које је у случају несрећних случајева уопште, посебно удеса на раду, гарантовано нашим радним људима, правила по којима свако лице треба да преузме свој део одговорности у проузроковању штете, и материјалних могућности наше заједнице на садашњем степену њеног развоја, сматрамо да би у нашем законодавству односи који настају у следству удеса на раду требало да буду регулисани на следећим основама:

1. Одговорност организације (приватног послодавца) у случају удеса на раду. — аа). Нашем систему и схватањима би најбоље одговарало решење по коме би радник жртва удеса на раду, поред обештећења по основу социјалног осигурања које му у свим хипотезама, сем у случају намерног проузроковања удеса (самооштећења), стекао право на *допунску накнаду* од организације у којој је на раду увек када према правилима грађанског права настаје одговорност организације, а то значи не само онда када на страни организације постоји *кривица* што је до удеса дошло него и онда када је удес на раду проузрокован дејством *опасне ствари*. Овакво решење налаже не само правичност, која захтева да жртва удеса на раду добије накнаду под истим условима као и остали грађани, него и принцип превентивне функције грађанске одговорности: установљење одговорности организације према радницима за удесе проузроковане „изворима повећане опасности" подстицало би организације на стално усавр-

шавање мера сигурности, на увођење нових и одстрањење застарелих машина и оруђа која учестано доводе до удеса на раду итд. Дакле, уместо ћутања закона треба изричитим прописом регулисати питање услова стицања права жртве на допунску накнаду од организације одговорне за штету. Иста правила би, mutatis mutandis важила и за приватне послодавце.

бб) „Паралелизам" одговорности организације (односно приватног послодавца) према жртви и према органу социјалног осигурања требало би да иде *све до случајних удеса на раду проузрокованих опасним стварима*. То значи да би организација (односно приватни послодавац) имала да сноси целокупне накнаде штете увек када је штета проузрокована *њеном кривицом* или *кривицом радника који су на раду у организацији* — „другова на послу" жртве удеса. Одговорност организације према заводима социјалног осигурања не би требало проширивати и на штете произишле из удеса на раду проузрокованих опасним стварима, и у овој хипотези заводима не би требало признати право регреса, јер би организација у том случају била оптерећена за износе које *по природи своје функције треба да сноси социјално осигурање*. Према томе, уместо нејасних, некохерентних и контрадикторних правила садржаних у члану 165, ст. 1, 2. и 3, члану 166, ст. 1. и члану 170, ст. 1. и 2. Закона о организацији и финансирању социјалног осигурања треба једноставно рећи да ће организација (односно приватни послодавац) бити дужан да накнади издатке завода за социјално осигурање у случају да је њиховом кривицом или кривицом радника који су код ње запослени проузрокован удес на раду.

2. *Одговорност трећих лица (организација, приватних послодаваца-појединаца) према жртви удеса на раду и према органу социјалног осигурања*. — Поред организације и радника који су у њој запослени, штетници могу бити „трећа лица", тј. лица која у односу на жртву удеса на раду нису *ни њена организација ни радници „другови на послу"*. Сматрамо да би у нашем праву требало усвојити решење према којем се у овој хипотези, у *погледу одговорности тих лица има применити режим општег (грађанског) права*. Следствено томе, ако је треће лице одговорно према правилима грађанског права, жртва удеса на раду би имала право да од њега тражи допунску накнаду, а завод би по самом закону (ex lege) стекао право да тражи рамбурс издатака које је по закону био дужан учинити у корист жртве као социјалног осигураника. Треће лице би, дакле, било дужно да *у свим хипотезама* плати пуну накнаду штете: жртви удеса разлику између пуне накнаде и износа обештећења које је жртва добила по основу социјалног осигурања; заводу за социјално осигурање износ обештећења који је завод дао жртви.

3. Пошто су у питању фундаментална права грађана заснована на принципима грађанске одговорности, мислимо да би регулисање односа између обештећења по основу социјалног осигурања и накнаде штете према правилима грађанског права, бар што се тиче грађана, требало да буде извршено у нашем будућем *грађанском законику*.

4. На крају бисмо још хтели да истакнемо нужност установљења *јединствене судске јурисдикције у споровима из материје социјалног осигурања.* — Као што је познато, за спорове који проистичу из удеса на раду између организација и завода за социјално осигурање надлежни су привредни судови, а за исте спорове између организација и жртава удеса на раду, судови опште надлежности. То доводи до несумњивих тешкоћа. Пошто ће се у судским споровима који проистичу из удеса на раду — када су законом јасно утврђена права и обавезе жртава, организација и органа социјалног осигурања — готово редовно појављивати као странке жртва, организација и завод, логика захтева да тај спор расправља и о њему одлучује један суд. То је неопходан услов за доношење правилне судске одлуке. Установљењем за суђење у тим споровима, с једне стране, надлежности привредних судова (у апликацији општег правила о надлежности тих судова) за спорове између завода за социјално осигурање и привредних организација, а, с друге стране, судова опште надлежности за спорове између организација и појединаца, без могућности установљења супарничарства (у смислу чл. 184. Закона о парничком поступку) које је у условима постојања битно истоврсног чињеничног и правног основа предмета спора нужно за нормално обављање расправе и за правилну одлуку, онемогућава нормално јединствено расправљање и одлучивање о овим споровима, а неправилно је и са гледишта процесне економије. Ми о овом питању не можемо на овоме месту опширније расправљати, но из читавог нашег излагања произилази *нужност јединствене јурисдикције у овој ствари,* која ће обезбедити брзо судовање и јединствену јурисдикцију у једној деликатној материји.

Др Врлета Круљ

РЕЗЮМЕ

Возмещение за несчастные случаи на производстве по основам социального страхования и возмещение ущерба по положениям о гражданской ответственности

Автор излагает в статье причины, по которым проблема возмещения ущерба лицам, пострадавшим на производстве, не могла быть разрешена на основании и в рамках положений о гражданской ответственности, вследствие которых появилась необходимость в принятии новой системы, не обусловливающей возмещение ущерба наличием вины и гарантирующей выплату потерпевшему возмещения причиненного ущерба в бесспорном порядке.

Все же, положения о гражданской ответственности, подчеркивается в статье, в новой системе полностью не элеминированы и не должны быть элеминированы. Указав на неполноту югославских положений в данной области, автор выступает с предложением ввести в югославское право начало, по которому потерпевшему на производстве всегда принадлежит право на дополнительное возмещение при наличии условий для гражданской ответственности обязанного лица. Ответственность третьих лиц определяется всегда как в отношении потерпевшего, так и в отношении органов социального страхования по положениям о гражданской ответственности. Автор также предлагает установление единой судебной юрисдикции в спорах по делам социального страхования.

SUMMARY

Indemnity for Work Accidents on the Grounds of Social Insurance and Compensation for Damage According to the Rules of Civic Responsibility

The author explains in the article why the problem of indemnification of the victims of work accidents could not be solved on the grounds and withing the frame of the rules of civic responsibility and why it was necessary to adopt new systems that do not stipulate indemnity with existence of fault, that safeguard the victim and give guaranty that the procedure for payment of compensation is short.

However, it is stressed in the article that the rules of civic responsibility are not and should not be quite eliminated. Having pointed out the shortcomings of the Yugoslav regulations of this matter, the author pleads for adoption in the Yugoslav law of the solution under which the victim of a work accident should always have right to an additional indemnity whenever the conditions for civic responsibility of the causer of injury are fulfilled, and that responsibility of third persons should always be assessed, both as to the victim and as to the social insurance organ, according to the rules of civic responsibility and that a uniform court jurisdiction should be established for the cases from social insurance.

RÉSUMÉ

Le dédommagement pour les accidents de travail d'après la sécurité sociale et la réparation des dommages selon les règles de la responsabilité civile

Dans cet article l'auteur a exposé pourquoi le problème du dédommagement des victimes d'un accident de travail ne pouvait pas être résolu sur la base et dans le cadre des règles de la responsabilité civile et pourquoi il a été nécessaire d'adopter de nouveaux systèmes qui ne conditionnent pas le dédommagement par l'existence de la faute et qui assurent à la victime la sécurité et la garantie que le dédommagement lui sera payé, à savoir par la voie de la procédure sommaire.

Néanmoins, dans cet article il a été mis en évidence que la règle de la responsabilité civile dans les nouveaux systèmes n'a pas été et ne doit pas être entièrement éliminée. Après avoir souligné qu'il y avait une lacune en cette matière dans les prescriptions yougoslaves, l'auteur plaide en faveur de la thèse que le droit yougoslave devrait adopter la solution selon laquelle la victime de l'accident de travail a toujours droit à une compensation complémentaire quand les conditions ont été réalisées pour la responsabilité de l'auteur du dommage, et que la responsabilité des tierces personnes est toujours estimée, tant à l'égard de la victime qu'à l'égard de la sécurité sociale, d'après les règles de la responsabilité civile et qu'il est nécessaire d'instituer une juridiction unique des tribunaux dans les procès relatifs à la matière de la sécurité sociale.

СТИЦАЊЕ ПРАВА НА ЈЕДНОСТРАНИ РАСКИД УГОВОРА ПРЕ НАСТУПАЊА ДОЦЊЕ

У неким правима (1) дозвољава се уговорној страни да изјави раскид уговора и пре доспелости, кад је друга страна пре протека рока изрично или својим понашањем озбиљно и коначно ставила до знања да неће извршити своју обавезу. Ова институција позната је у тим правима под називом „антиципирана доцња" (antizipierter Verzug) или „антиципирана повреда уговора" (anticipatory breach of contract, vorzeitiger Vertragsbruch). Да ли и наше право познаје једнострани раскид уговора пре доспелости? Одредбе двеју узанси (узансе бр. 62 и узансе бр. 209 ст. 3) дају разлога да ово питање буде узето у разматрање. Цитираћемо ове узансе и затим размотрити сваки случај посебно, да бисмо на крају могли дати свој закључак о правом питању.

1. „Ако се основано може закључити да једна странка неће испунити своју обавезу, друга странка може од ње захтевати обезбеђење да ће ту обавезу испунити. Странка која тражи обезбеђење може одбити да испуни своју обавезу док јој не буде дато тражено обезбеђење. *Странка која тражи обезбеђење може одустати од уговора ако јој тражено обезбеђење не буде дато у примереном року*" (узанса 62).

2. Поверилац може одустати од уговора и не остављајући дужнику накнадни рок, ако му је дужник *пре* или после истека рока за испуњење већ саопштио да неће испунити своју обавезу, или ако се остављање накнадног рока противи природи посла" (узанса 209 ст. 3).

I. ПРАВИЛО УЗАНСЕ 62

Према проф. Капору (2) решење узансе бр. 62 предвиђено је за случај да је једна од уговорних страна дужна прва да изврши, па стога не може да користи приговор неиспуњеног уговора. Ова странка може, уколико постоји основана бојазан да друга страна неће извршити своју обавезу,

---

(1) Енглеско право (случај Hochster в. Delatour — 1853, Frost в. Knigth, 1872), немачко грађанско право (RGZ 57, 106; 66—421, 431; 102, 266; 104, 277 — цит. по Рабелу, Das Recht des Warenkaufs, I, стр. 382). Скандинавско право куповине — в. T. Almén: Das skandinavische Kaufrecht, I, стр. 249. Једнообразни закон о међународној куповини — чл. 76.

(2) Уговор о куповини и продаји робе према Општим узансама за промет робе, III. издање, 1960, стр. 74—76.

тражити обезбеђење, одбити да испуни своју обавезу и, уз одређене претпоставке, раскинути уговор. Основаност бојазни постоји, према проф. Капору, кад околности показују да је друга страна доспела у тако рђаво имовинско стање да „врло вероватно неће испунити своју обавезу".

1. *Одговарајућа правила страних националних права* — Ова институција позната је и нашем предратном праву (ОГЗ — § 1052) и другим националним правима (BGB § 321, швајцарски Законик о облигацијама — чл. 83, Code civil чл. 1613; пољски Грађански законик чл. 490, мађарски Грађански законик — § 281. ст. 2б; скандинавски закони о купопродаји — чл. 39, чехословачки Законик о међународној трговини — § 213, Uniform commercial code §§ 2-609 и 2-702. Једнообразни законик о међународној купопродаји — чл. 73). Цитираћемо неке од ових одредби, како бисмо их упоредили са узансом 62. Према § 321. BGB странка, која је у једном синалагматичком уговору дужна да прва изврши своју обавезу, може — ако у имовинском стању друге стране дође до битног погоршања, којим се угрожава потраживање противчинидбе — задржати дужну чинидбу докле се противчинидба не изврши. Захтев за извршењем друге стране, страна која је дужна прва да изврши може, према Balandtu (3) одбити истицањем приговора (приговор несигурности). Швајцарски законик (чл. 83) предвиђа да је, у случају кад је једна страна у двостраном уговору у немогућности да изврши, а нарочито кад је пала под стечај или је безуспешно вршен попис њеног имања, и кад је тим погоршањем имовинског стања доведено у опасност потраживање друге стране, ова страна овлашћена да не изврши своју обавезу докле јој се противчинидба не обезбеди. *Ако јој се на њено тражење не да обезбеђење у одмереном року, може одустати од уговора.* Code civil (чл. 1613) даје ово право само продавцу, и то само у случају ако је купац после продаје пао под стечај или постао неспособан за плаћање. Према чехословачком Законику о међународној трговини (§ 213) онај који је при постојању узајамних обавеза први дужан испунити обавезу, може задржати своју чинидбу до оног времена кад буде дата или осигурана противчинидба, ако је испуњење обавезе друге стране угрожено околностима које су настале на њеној страни, а које му нису биле познате кад је закључио уговор. Амерички UCC садржи две одредбе: једну општу (§ 2-609) по којој уговор о купопродаји намеће свакој страни обавезу да не изневери очекивања друге стране да ће уговор бити испуњен; ако се појаве разумни разлози да се посумња у испуњење обавезе друге стране, може се писмено захтевати одговарајуће обезбеђење да ће уговор бити уредно извршен (основаност сумње да уговор неће бити извршен и разумност понуђеног обезбеђења оцењује се према трговачким стандардима); док не прими такво обезбеђење, друга страна може одгодити сопствено извршење у мери у којој није добила уговорену противчинидбу. Друга одредба (§ 2-702) регулише ситуацију кад продавац сазна да је купац неспособан за плаћање. У том случају он може одбити испоруку, осим ако му се плати у готову. Продавац чак стиче право на враћање робе ако открије да је купац примио робу на кредит у време своје инсолвентности.

(3) Palandt, Bürgerliches Gesetzbuch, 1961, стр. 306.

Најзад, ова институција предвиђена је и у Једнообразном закону о међународној купопродаји (чл. 73). Свака страна може одложити извршење својих обавеза кад се после закључења уговора покаже да је привредна ситуација друге стране тако тешка да има оправдан повод да страхује да противчинидба неће бити извршена.

2. *Заједничке карактеристике ових правила у страним националним правима.* — Као што се из овог прегледа одредби националних права види, ова институција има — и поред разлика између националних права — извесне заједничке карактеристике:

1. Ово право задржавања сопственог извршења јавља се само код двостраних уговора. У неким правима (нпр. француском и америчком) оно је предвиђено само за односе из уговора о купопродаји, док је у другима (немачком, аустријском) регулисано у општем делу облигационог права као опште право које произлази из двостраности уговора.

2. Већина националних права предвиђа да право да одложи своје извршење припада страни која је према уговору или према обичајима била дужна прва да изврши (BGB, CC, чехословачки ГЗ, пољски ГЗ, ОГЗ — одредба 2-702, UCC итд.). Ово решење је логично, јер у случају да су према уговору странке дужне да изврше истовремено, или кад то произлази из принципа узајамности (Zug um Zug принцип), њима стоји на располагању у тим правима (4) право ретенције и приговор неиспуњеног уговора, као средство за обезбеђење противчинидбе друге стране. У овом другом случају странка се не мора позивати на околности које су настале после закључивања уговора и које изазивају основану бојазан да друга страна неће извршити. Довољно је да друга страна није извршила или није спремна да изврши своју обавезу истовремено, па да би она могла да одбије сопствено извршење. Према томе, правило из цитираних прописа јавља се као нужна допуна правила о узајамности тамо где се оно не може применити јер је једна страна дужна према уговору или обичајима да прва престира (пренумерацијом купопродаја или купопродаја на кредит, на пример). Страна која је дужна да изврши своју обавезу унапред излаже се опасности да изврши своју чинидбу а да од друге не добије противчинидбу. Стога јој цитирана права, у случају да је та опасност реална, пружају заштиту путем наведеног права ретенције и приговора несигурности.

Изузетак од овог правила представљају швајцарски Законик о облигацијама (чл. 83) и амерички UCC (§ 2-609). Чл. 83. ШвЗО не даје ово право ретенције само уговорној страни која је дужна прва да изврши, већ га предвиђа као право сваке стране у случају да је друга страна услед погоршања имовинског стања у немогућности да изврши, или је бар њено извршење доведено у опасност. Занимљиво је да ШвЗО предвиђа у чл. 82. и правило о узајамности испуњења обавеза. Поверилац обавезе из двостраног уговора може захтевати извршење само ако је и сам већ извршио своју обавезу или је бар понудио њено извршење.

Амерички UCC (§ 2-609) предвиђа опште правило које обухвата и принцип узајамности и принцип обезбеђења од неизвршења противчинидбе. Међутим, правило § 2-702, регулише сличну ситуацију као цитирани

(4) BGB — § 273, чехословачки Закон о међународној трговини § 212, CC — чл. 1184 итд.

прописи осталих националних права, јер је продавац према трговачким обичајима дужан да први изврши, па му се зато и пружају посебна обезбеђења.

Ни наше Опште узансе (узанса 62), којима је као узор служио чл. 83. ШвЗО, не везују право обезбеђења од неизвршења противчинидбе за страну која је према уговору или обичајима дужна прва да изврши. Али ова узанса садржи и још неке специфичности, па ћемо је стога накнадно посебно размотрити.

3. Готово сва права предвиђају као услов за примену права ретенције, да је извршење друге стране угрожено погоршањем њеног имовинског стања. Разлике постоје само у погледу утврђивања тог погоршања. Нека права (нпр. француско, швајцарско, енглеско и скандинавско) постављају као услов да је друга страна у немогућности да изврши, било зато што је пала под стечај или што је безуспешно вршен попис њене имовине, док се у другим правима захтева само да постоји такво погоршање имовинског стања друге стране, које изазива основану бојазан (чехословачки Законик међународне трговине, UCC, BGB, ОГЗ, Једнообразни закон о међународној купопродаји и др.) да противчинидба неће бити извршена. Основаност бојазни цени се према околностима, а уколико су странке трговци, према трговинским обичајима и стандардима. Овај други систем је много еластичнији, али зато пружа могућност и за произвољност.

4. У погледу дејства накнадног битног погоршања имовинског стања на узајамна права и обавезе странака, већина националних права предвиђа право странке која је била обвезна да прва изврши своју чинидбу, да задржи властито извршење све док друга страна не изврши своје или не пружи довољно обезбеђење. У случају тужбеног захтева друге стране, она према правима германског правног круга може истаћи приговор несигурности. Али, она сама не може да тражи извршење обавезе друге стране пре доспелости. Изузетно, швајцарско и скандинавско право дају право странци чије је потраживање угрожено, да — ако јој не буде дато обезбеђење — и раскине уговор.

Ова институција, као што се види из овог упоредноправног приказа, има извесне заједничке карактеристике у готово свим правима. Основа овог заједничког језгра лежи у истом циљу, у истој сврси ове институције — у обезбеђењу реалног извршења уговора. Ако се способност једне стране за извршење смањи између времена закључења уговора и времена извршења, друга страна је угрожена губитком значајног дела, ако не и целине, оног што је уговорила. Свакој страни треба у том случају пружити заштиту према уговорном партнеру чије је извршење постало неизвесно.

Треба, међутим, запазити — и то је посебно важно са становишта наших разматрања — да национална права имају у виду као основ за примену цитираних одредби промену околности, погоршање имовинског стања једне стране, а не њену вољу — изражену било изрично или прећутно — да не изврши своју обавезу. Реч је, дакле, о једној врсти промењених околности које извршење чине неизвесним, а не о антиципираној повреди уговора, за коју нека од ових права предвиђају посебна решења.

3. *Одступања правила узансе 62 од заједничких карактеристика иностраних права у регулисању ове материје.* — Упоредићемо сада правило

узансе 62 са овим заједничким карактеристикама иностраних права у регулисању ове институције. Узанса 62 не помиње expressis verbis ни да то право припада само странкама из двостраног уговора, нити да се оно примењује само у случају кад је једна од странака дужна прва да изврши, нити, најзад, да претпоставку таквог права једне стране представља погоршање имовинског стања друге уговорне стране, које изазива оправдану бојазан да противчинидба неће бити извршена. Ово нас наводи да се упустимо у анализу узансе 62 користећи се и другим методама тумачења, а не само језичким.

Правило узансе 62 није правило које важи само за куповину и продају, већ опште правило које важи за све уговоре предвиђене у узанси 1. Пошто узанса бр. 1 предвиђа у набрајању уговора за које важе Опште узансе само двостране уговоре, то аутоматски произлази да се и правило узансе 62 односи на двостране уговоре.

Да ли права предвиђена узансом 62 припадају уговорним странкама и у случају истовременог извршења или само ако је једна од њих дужна прва да изврши? Има разлога и за један и за други закључак. У прилог првог говори пре свега сам текст узансе. Узанса 62 не задржава изричито, као што смо рекли, право обезбеђења само за страну која је дужна прва да изврши. На такав закључак наводи и редакција саме узансе. Узанса као примарно право предвиђа право угрожене стране да тражи обезбеђење. То право предвиђено је у посебној алинеји, независно од права ретенције, које је утврђено тек у другој алинеји. Одатле произлази закључак да би странка могла да захтева обезбеђење и кад њено сопствено извршење још није доспело, чим је сазнала за околности из којих се може „основано закључити да друга страна неће извршити обавезу". Чињеница да је право ретенције предвиђено у посебној алинеји наводи на закључак да је реч о посебној ситуацији, о ситуацији странке чија је обавеза већ доспела. Једино та страна може да поред захтева за обезбеђењем користи и право ретенције. Према томе, страна чија обавеза није доспела могла би, ако се испуне претпоставке из узансе 62, да тражи само обезбеђење, а страна чија је обавеза доспела, могла би и да тражи обезбеђење и да задржи своју чинидбу. Јер, ко није дужан нема шта ни да задржава. Корисно је указати на разлику у формулацији чл. 83. ШвЗО, по чијем узору су, вероватно, редиговане узансе 61 и 62. Овај члан изричито предвиђа право ретенције као примарно („ова страна овлашћена је да не изврши своју обавезу докле јој се противчинидба не обезбеди").

У прилог другог закључка говори нам пре свега чињеница да је у узанси 62 уопште предвиђено право ретенције. То право може припадати само страни чија је обавеза већ доспела. Затим, на такав закључак указује и систематско тумачење. Правило узансе 62 долази одмах после правила о узајамности извршења, које је изречено у узанси 61. Из тога би се могао извести закључак да узанса 62 садржи правило које допуњава правило претходне узансе, које, према томе, регулише ситуацију у којој се не може применити узанса 61. Пошто узанса 61 регулише ситуацију у којој су стране дужне да своје обавезе изврше истовремено, правило 62 се — per argumentum a contrario — примењује на ситуације, кад је једна од странака дужна прва да изврши. Правило о узајамности (узанса 61) штити

сваку странку од опасности да изврши своју чинидбу а да за то не добије противчинидбу друге стране. Оно се не примењује кад, како каже узанса 61, из уговора, природе или околности посла проистиче да једна страна може и пре сопственог извршења тражити извршење друге стране. У овом случају не дејствује обезбеђење које пружа узанса 61. Зато је било потребно да се донесе и правило узансе 62, које страну, која је дужна прва да изврши, штити од опасности да не добије противизвршење. Такво значење даје правилу из узансе 62 проф. Капор у раније наведеном делу. Исто схватање заступају и проф. Голдштајн (5) и проф. Букљаш (6). Такво гледиште произлази и из неких пресуда Врховног привредног суда (7).

Прихватање једног или другог закључка повлачи за собом значајне последице, управо са гледишта теме овог рада. Ако прихватимо прво гледиште, онда би странка могла пре доспелости и своје обавезе и обавезе уговорног партнера да раскине уговор, уколико постоје претпоставке из узансе 62 (основана бојазан да друга страна неће испунити своју обавезу) и уколико јој тражено обезбеђење не буде дато у примереном року. Обрнуто, према другом схватању, право на раскид би имала само страна чија је обавеза већ доспела.

Пре него што бисмо изнели наш став о овом питању, сматрамо потребним да размотримо и остале специфичности правила узансе 62 у односу на решења иностраних права.

Као што смо рекли, узанса 62 не помиње погоршање имовинских прилика једне стране као претпоставку за коришћење права из ове узансе. Довољно је да се „основано може закључити да једна страна неће испунити своју обавезу". Овде узанса 62 опет одступа од свог узора — члана 83 ШвЗО, који изричито предвиђа ту претпоставку, и то као једину. Да ли је то одступање проистекло из намера редактора Општих узанси да дејство узансе 62 прошире и на друге разлоге из којих произлази „основана" бојазан да једна страна неће извршити своју обавезу? Да ли се ова узанса има применити кад постоје разлози који сами по себи не указују на погоршање имовинског стања друге стране, али из којих се може основано закључити да она неће извршити своју обавезу (нпр. уговорна страна није предузела припремне радње које су неопходне за извршење обавезе о року)? Проф. Капор, а, изгледа, и судска пракса, заступају становиште да је ratio ове узансе управо у погоршању имовинског стања једне стране, с тим што се у њој не захтева да то погоршање буде претходно утврђено на објективан начин — падом под стечај или обустављањем плаћања, већ оно може произлазити из разних околности. Према проф. Голдштајну (8) је, напротив, битно да постоји основана сумња у то да ће друга страна извршити своју обавезу, без обзира на разлог сумње. Обавеза може, по њему, бити доведена у сумњу не само због тога што су се промениле имовинске прилике друге стране, већ то могу бити и други разлози.

---

(5) Др Александар Голдштајн: Привредно уговорно право, стр. 200.

(6) Др Иво Букљаш: Узансе с објашњењима и судском праксом уз купопродају, стр. 85. Исто и др Ратимир Кашанин и Војислав Кукољац: Опште узансе за промет робом и њихова примена у пракси, стр. 67.

(7) В. др. Р. Кашанин и В. Кукољац: op. cit. стр. 68—69.

(8) Op. cit., стр. 200.

Схватање др Голдштајна више одговара тексту узансе 62. Али, ако прихватимо то становиште, онда ова узанса обухвата не само промењену ситуацију (имовинску или другу) друге стране, него и свесне поступке друге стране усмерене на то да покажу њену вољу да не изврши уговор. И у овим случајевима има места „основаном закључивању" да друга странка неће извршити своју обавезу. Међутим, ови се случајеви у неким иностраним правима своде под у почетку поменуту антиципирану повреду уговора, и то повреду извршену понашањем странке (breach by conduct). Према првом схватању (схватању др Капора), дакле, узанса 62 примењује се само на ситуацију у којој постоји сумња да је друга страна у немогућности (у коју је доведена било својим поступцима било објективно, тј. било скривљено или не) да изврши своју обавезу, док према другом схватању узанса 62 обухвата и случајеве кад странка својим поступцима изазива оправдану сумњу у то да ли она уопште намерава да изврши уговор.

Најзад, и у погледу дејства чињенице да постоји основана бојазан да једна страна неће извршити уговор, постоји разлика између узансе 62 и већине раније цитираних одредби иностраних права. Док већина других националних права предвиђа само ретенцију и захтев за обезбеђењем као правна средства угрожене стране, узанса 62 даје овој страни и право да, ако јој обезбеђење не буде дато у примереном року, раскине уговор. Право на раскид предвиђају у овим случајевима и скандинавско право купопродаје (чл. 39) и швајцарски Закон о облигацијама (чл. 83), који је, претпостављамо, служио као узор при редакцији узансе 62. Али, као што смо видели, између ових иностраних прописа и узансе 62 постоје разлике у погледу других елемената.

Да би, према узанси 62, угрожена страна могла да поред осталих права користи и право на раскид, потребно је да је она претходно захтевала обезбеђење да ће друга страна извршити обавезу и да јој то обезбеђење није било дато у примереном року. Да ли она то може учинити и пре доспелости обавезе друге стране, тј. и пре него што је друга страна уопште била у обавези да изврши? Изгледа да нема никаквих разлога да се не прихвати такав закључак. Текст узансе 62 не предвиђа доспелост обавезе друге стране као претпоставку за коришћење права на раскид. Према томе, могуће је да примерени рок за давање обезбеђења протекне пре него што је доспела обавеза друге стране и да угрожена страна раскине уговор и пре доспелости обавезе друге стране. Такав би закључак важио без обзира да ли узансу 62 тумачимо на начин како то чини проф. Капор или на начин како то чини проф. Голдштајн.

II. ПРАВИЛО СТАВА 3 УЗАНСЕ 209

Став 3 узансе 209 предвиђа изузетке од правила по коме поверилац може одустати од уговора само ако је дужнику претходно оставио накнадни рок примерене дужине за извршење обавезе. Предвиђена су два изузетка: 1. кад је дужник *пре* или после истека рока већ саопштио да неће испунити своју обавезу и 2. кад се остављање накнадног рока противи природи посла.

Пошто нас занима само питање раскида уговора пре рока доспелости, а не ослобођење од обавезе давања накнадног рока, други изузетак нећемо разматрати. А и први изузетак је занимљив само утолико што предвиђа право повериоца да раскине уговор без остављања накадног рока и у случају кад му је дужник *пре доспелости* саопштио да неће испунити своју обавезу. Да ли у овом случају поверилац може да раскине уговор одмах пошто му је дужник (9), пре доспелости, саопштио да неће извршити своју обавезу, или мора чекати да протекне рок па тек онда да раскине уговор? Другим речима, да ли се поверилац — да би користио право на раскид — ослобађа само обавезе да остави накнадни рок, или и обавезе да чека доспелост? Од одговора на ово питање умногоме зависи, по нашем мишљењу, тумачење узансе 62. У нашој теорији не налазимо директан одговор на ово питање. И проф. Капор и проф. Голдштајн у наведеним делима говоре само о ослобађању од обавезе давања накнадног рока, а не и о раскиду уговора пре доспелости. Стога ћемо покушати да размотримо и једну и другу алтернативу и њихово дејство на тумачење узансе 62.

Пођимо од алтернативе да поверилац мора, иако му је дужник пре доспелости саопштио да неће извршити, сачекати доспелост дужникове обавезе да би могао, истина без давања накнадног рока, да раскине уговор. Према оваквом тумачењу, ст. 3. узансе 209 не обухвата антиципирану доцњу, иако постоји не само сумња него и извесност да дужник неће извршити своју обавезу, јер се правило става 3 примењује само у случају кад је дужник већ саопштио (пре или после доспелости) да неће испунити своју обавезу. Ако поверилац нема право да раскине уговор пре доспелости, ни кад постоји извесност да дужник неће испунити своју обавезу, онда утолико пре (argumentum a fortiore) не може имати то право кад за то постоји само основана бојазан (узанса 62). Овакво тумачење нас, према томе, води закључку да у нашем праву не постоји институција антиципиране доцње.

Алтернатива по којој поверилац има право и да раскине уговор пре доспелости, чим му је дужник саопштио да неће извршити своју обавезу, води нас закључку да став 3 узансе 209 обухвата антиципирану доцњу. При таквом тумачењу остаје отворено питање да ли се ово правило примењује само у случају изричитог саопштења дужника да неће испунити своју обавезу, или и у случају његовог фактичног држања које указује на то да он неће испунити своју обавезу (breach by conduct). Проф. Голдштајн, разматрајући правило става 3 узансе 209 (10), заузима становиште да одређивање накнадног рока није нужно ако се и из држања дужника може закључити да он не жели да испуни своју обавезу. По овом схватању, битна је овде, дакле, извесност неизвршења дужникове обавезе, без обзира да ли она произлази из изричите изјаве дужника или из његовог понашања.

Какве су последице оваквог тумачења? Пре свега, као што смо већ рекли, закључак да и узанса 209 ст. 3 регулише антиципирану доцњу као

(9) Израз „дужник" није овде потпуно адекватан, јер овај сауговорник није још дужник пошто му обавеза није доспела.

(10) Op. cit., стр. 362.

релативно модерну институцију, која се тек одскора појавила под утицајем потреба развијеног трговачког промета у правима развијених земаља. Одатле, даље, произлази да, ако је антиципирана доцња регулисана у узанси 209, онда она није могла бити предвиђена и у узанси 62. Одредба узансе 209 искључивала би, према томе, тумачење узансе 62 у истом смислу. Закључак би, према томе, био: узанса 62 регулише случај промене у околностима (пре свега имовинском стању) дужника, док се узанса 209 ст. 3 односи на антиципирану доцњу.

У прилог прве алтернативе говори дословно тумачење. Узанса 209 носи наслов: „Право повериоца у случају доцње дужника и односи се, према томе, у целини на ту ситуацију. Став 3 узансе 209 говори само о одустанку од уговора без обавезе давања накнадног рока, а не и о одустанку пре рока испуњења. Поред тога, став 3 представља изузетак од правила утврђеног у ставу 2, по коме поверилац може одустати само ако је дужнику оставио примерен рок за испуњење његове обавезе. А изузетке треба тумачити рестриктивно. С друге стране, изгледа нам да циљ ове одредбе говори у прилог другог тумачења. Наиме, сврха ове одредбе је да правну ситуацију што пре прилагоди фактичкој. Ако је извесно да дужник неће извршити своју обавезу, зашто повериоца, који је и сам дужник, држати везаним за овај уговор? Зашто чекати рок доспелости, кад је и пре њега извесно да обавеза дужника неће бити извршена?

Као што видимо, и узанса 62 и узанса 209 ст. 3 дају основа за тврђење да наше право познаје или бар омогућује раскид уговора пре доспелости. Какав је однос између ових двеју одредби? Да ли оне регулишу исту институцију и да ли, према томе, постоји колизија међу њима, или се ради о регулисању различитих правних односа? Видели смо да тумачење и једне и друге узансе ствара одређене дилеме. Мишљења смо да се исправно тумачење ових узанси може вршити само ако се разматрају заједно. Стога до сада нисмо заузимали став у погледу постављених дилема приликом посебног разматрања сваке од ових узанси. Сада ћемо то покушати да учинимо у оквиру закључка овог рада.

III. ЗАКЉУЧАК

Поновићемо укратко спорна питања која су изнета у претходном излагању:

1. Да ли права, предвиђена узансом 62, припадају уговорним странкама и у случају истовременог извршења, или само ако је једна од њих дужна прва да изврши?

2. Да ли је претпоставка за коришћење права из узансе 62 само само погоршање имовинских прилика једне стране (значи нека врста промењених околности), или се она примењује и у случају унапред (пре доспелости) пређутно изражене воље једне стране да не изврши уговор?

3. Да ли поверилац може, ако постоје претпоставке из узансе 62, раскинути уговор и пре доспелости обавезе дужника, као и да ли ст. 3 узансе 209 ослобађа повериоца, који жели да раскине уговор, само обавезе да остави накнадни рок, или и обавезе да чека доспелост?

Ad 1. Мада аналогни прописи у страним правима, страна и наша доктрина и наша судска пракса указују на то да узансу 62 треба применити само у ситуацији кад је једна од странака дужна по уговору прва да изврши своју обавезу, биће слободан да изнесем неке аргументе за супротно становиште.

Тачно је то да узансе 61 и 62 регулишу различите ситуације, али не у том смислу што прва интервенише у случају кад је реч о истовременом узајамном извршењу, а друга у случају кад је уговором предвиђено, или је то обичајима одређено, да је једна од странака обавезна прва да изврши, већ се разлика састоји у томе што узанса 61 регулише услове под којима једна странка може тражити од друге стране испуњење њене обавезе, а узанса 62 ситуацију кад постоји основана бојазан да једна страна неће испунити своју обавезу. Узанса 62 утолико допуњава узансу 61 што предвиђа правна средства у случају новонастале ситуације, ситуације која изазива оправдану сумњу у извршење једне стране, а која није била узета у обзир приликом закључења уговора. Та оправдана бојазан може настати пре доспелости обавеза било које стране. Међутим, и узанса 61 и узанса 62 примењују се без обзира на то да ли је реч о истовременом извршењу или о пренумерационом уговору односно уговору на кредит. Наиме, реч је сада о узанси 61, једна странка не може ставити захтев за извршењем другој страни, ако сама није извршила или није спремна да изврши своју обавезу, не само кад се ради о истовременом извршењу него и кад је она дужна да прва изврши, па то није учинила до рока доспелости друге стране. Разуме се, ако из уговора, природе или околности посла проистиче да је друга страна дужна прва да изврши, онда прва странка може и пре извршења сопствене обавезе поставити свој захтев за извршењем. Овај изузетак од правила узансе 61 готово није ни требало навести — он произлази из диспозитивности ових правила. То, чини нам се, није спорно.

На овакав закључак и у погледу узансе 62 наводи нас примена принципа једнакости заштите странака у истој ситуацији. Наиме, ако бисмо правна средства из узансе 62 задржали само за странку која је обавезна прва да изврши, онда би она — у ситуацији кад постоји оправдана бојазан да супротна странка неће извршити своју обавезу — била у много бољем положају неголи странка из уговора са истовременим извршењем у истој ситуацији. Ако постоји оправдана бојазан да једна уговорна страна неће извршити своју обавезу, друга страна би по тој солуцији могла да, ако је била дужна прва да изврши, захтева обезбеђење (1), да задржи сопствено извршење (2) и да, ако не добије обезбеђење у примереном року, одустане од уговора (3). Ако би друга страна, међутим, била дужна да изврши истовремено, онда би она — при таквом решењу — морала да чека рок доспелости и онда — то јој је једино средство обезбеђења — задржи своје извршење. Али и тада, ако друга страна не предузима са своје стране ништа (нити сама извршава своју обавезу, нити тражи извршење обавезе прве стране), настаје пат ситуација. Угрожена страна, пошто сама није извршила своју обавезу, не би могла, према узанси 61, захтевати извршење друге стране, а пошто се, по том схватању, не примењује на њу узанса 62 — ни раскид уговора.

Несумњиво да странци, која је према уговору или околностима дужна прва да изврши, треба пружити посебну заштиту, јер она више и ризикује неголи странка при истовременом извршењу. То страна прва и чини, али се при том ограничавају само на то да изједначе положај странке која је дужна прва да изврши са положајем странака при истовременом извршењу. Она дају овој страни, у ситуацији кад постоји основана бојазан да друга страна неће извршити своју обавезу, углавном иста правна средства која имају странке при истовременом извршењу: право да задржи своје извршење и, нека од тих права, право да тражи обезбеђење, али не и право да раскине уговор. Једино право које предвиђа могућност раскида, швајцарско право (чл. 83 ШвЗО), не задржава ту могућност само за странку која је обавезна прва да изврши.

Стога сматрамо да узансу 62 треба такође тумачити као правило које регулише права уговорне странке у случају кад постоји основна бојазан да друга страна неће извршити своју обавезу, и то без обзира да ли је угрожена странка дужна прва да изврши или не. На такав закључак, уосталом, упућује и сам текст узансе 62.

Ad. 2. Раније су већ наведени неки аргументи у прилог схватања да правило узансе 62 обухвата и елементе антиципиране доцње. Ипак, да бисмо одговорили на ово питање, треба, чини нам се, упоредо размотрити решења узансе 62 и узансе 209 став 3. Прва узанса регулише ситуацију кад постоји *основана бојазан* да једна страна неће извршити своју обавезу, а друга ситуацију кад постоји *извесност* да једна страна неће извршити своју обавезу („ако му је дужник... саопштио да неће испунити своју обавезу"). Разграничење примене узанси 62 и 209 ст. 3 везано је за прецизирање појмова „основане бојазни" и „извесности" да једна страна неће извршити своју обавезу. И „основна бојазан" и „извесност" спадају у оне психолошке појмове којима се грађанско право често служи (као нпр. зла намера, груби нехат, лаки нехат, савесност итд.) и којима стално тежи да дâ неку објективну садржину (да их „стандардизује"), иако су они по својој природи субјективни. Објективизација ових појмова је утолико неопходнија, уколико се прихвати да узанса 62 и узанса 209 ст. 3 дозвољавају раскид уговора и пре доспелости. Свака произвољност у тумачењу ових појмова водила би слабљењу уговорних обавеза, а тиме и општој правној несигурности у уговорним односима.

Одредбе страних права, аналогне узанси 62, одређују као основни услов за примену права ретенције, да је извршење угрожено погоршањем имовинског стања једне странке. Члан 83 ШвЗО чак наводи примере таквих ситуација: пад под стечај и безуспешно вршен попис имања странке. Још прецизније је у својим формулацијама скандинавско право купопродаје (§ 39).

Узанса 62, напротив, садржи врло уопштену формулацију. Довољно је да постоји основаност бојазни да друга странка неће испунити своју обавезу да би се она применила. Овако широка формулација ове узансе даје повода за закључак (11) да се она може применити увек кад постоје разлози за основану бојазан да једна странка неће извршити своју обавезу,

(11) В. проф. др Голдштајн, op. cit., стр. 201.

без обзира да ли се ради о погоршању њеног имовинског стања („економској немогућности") или о неким другим разлозима (нпр. неизвршење претходних обавеза странака и сл.). „Основаност бојазни" цени се не по њеним разлозима, већ по вероватности изостанка извршења. При тој оцени се, по мишљењу др Голдштајна, мора више водити рачуна о комерцијалним стандардима неголи о правним.

Мада, понављамо, текст узансе 62 даје основа за такво тумачење, чини нам се да постоји „основана бојазан" да би оно довело до произвољности и претеране арбитрерности у примени ове узансе. Дати уговорној страни право да тумачи понашање друге стране и да из неизвршења претходних чинидби или сличних радњи друге стране извлачи закључке о постојању „основане сумње" (не извесности!) да партнер неће извршити противпрестацију, као и да користи права из узансе 62, значило би унети — без обзира што такво закључивање подлеже евентуалној накнадној оцени суда — значајан елеменат несигурности у уговорне односе. Да неизвршење претходних чинидби једне стране не може бити услов за примену узансе 62, произилази и из чињенице да Опште узансе посебним правилима регулишу правна средства у случају неизвршења извесних претходних чинидби. Тако су правна средства продавца за случај купчеве доцње са достављањем спецификације предвиђена у узанси 227, и за случај доцње са достављањем амбалаже у узанси 229. Ова посебна правила не би била потребна, ако би се узанса 62, као опште правило, односила и на поступке дужника који изазивају основану сумњу у његово извршење обавезе.

А управо неизвршење таквих претходних чинидби је, чини нам се, поступак дужника који је превасходно подобан да код друге уговорне странке створи основану сумњу у извршење главне обавезе. Када Опште узансе ни при њиховом неизвршењу не предвиђају општу примену правила узансе 62, онда утолико пре нема места овој примени при другим, мање евидентним поступцима дужника који би могли створити евентуалну основану сумњу у извршење његове обавезе. Уосталом, у том смислу се изјаснила и наша судска пракса (12).

Стога сматрамо да примени узансе 62 има места само при променама које су настале у имовинској ситуацији дужника. Ове промене су у привредним круговима обично општепознате, тако да се могу објективно утврдити и тиме смањити произвољност у тумачењу термина „основана сумња". Није, према узанси 62, неопходно да те промене буду констатоване и извесним формалним процедурама, као што су отварање стечаја (13), принудно поравнање и санације, већ оне могу произлазити из разних околно-

(12) Према решењу Врховног привредног суда Сл-353/56 пропуст једне странке да у уговореном року изврши претходну чинидбу не даје другој странци право да одустане од уговора, него представља само основу за одговарајуће померање рока за извршење обавезе странке. „Сама чињеница да купац није унапред положио куповну цену, а по уговору је био дужан да то учини, није довољна да продавац одустане од уговора. Да би се могао користити тим правом, продавац је дужан да купцу стави рок за накнадно испуњење те обавезе (Решење Врх. привредног суда, Сл. 125/66 од 28. IV 1955). У истом смислу и пресуда Врховног суда Сл-417/55.

(13) Уосталом, отварањем стечаја мења се карактер уговорних обавеза. Све обавезе стечајног дужника сматрају се доспелим. Поред тога, стечајни дужник може увек одустати од двострано-теретног уговора који није извршен.

сти које указују на рђаво имовинско стање дужника, које угрожава извршење дужникове обавезе.

Поступци дужника пре доспелости, усмерени на неизвршење уговорних обавеза, могу евентуално изазвати само последице предвиђене у узанси 209. ст. 3.

Ad 3. Ни узанса 62 ни узанса 209 ст. 3 не предвиђају изрично право раскида уговора пре доспелости, али га изричито ни не искључују. Међутим, као што смо раније видели, из текста ових узанси може се логички извући закључак да таква могућност постоји. Судска пракса се, колико нам је познато, такође није изричито изјаснила о овом питању. Према Рабелу, већина иностраних законодавстава не даје то право, мада се у пракси запажају супротне тенденције.

Какви су теоријски и практички аспекти усвајања једне овакве институције? Теоријске основе ове институције су врло несигурне. Ова институција даје могућност једној уговорној страни да раскине уговор пре него што је друга страна уопште била у обавези да га изврши. Обавеза није извршена јер њен рок није доспео, па ипак друга страна, на основу тога што је дошло до промена у имовинском стању дужника (случај из узансе 62), или што је дужник изјавио да обавезу неће извршити (случај из узансе 209 ст. 3), или, чак, на основу тога што дужник није извршио неку од привремених радњи, има право да раскине уговор. Теоријски је тешко образложити раскид уговора услед повреде обавезе која правно још уопште није ни наступила. Дужник, који је саопштио да неће извршити обавезу, може се увек, изузев у случају немогућности, предомислити.

Доктрина је покушала на више начина да теоријски образложи ову институцију. По Рабелу, немачка доктрина већином сврстава ову институцију у позитивне повреде уговора, тј. повреде које не улазе ни у оквир доцње, ни у оквир одговорности за мане, како би се могле образложити последице које прате одбијање извршења пре доспелости. У англосаксонским правима се институција теоријски конструише тако да се одбијање испуњења сматра као понуда за закључење уговора о раскиду уговора, а поверилац својом изјавом ову понуду прихвата (14).

Несигурна теоријска основа ове институције условила је у пракси доста спорних питања, која су решавана на различите начине. На пример, да ли се продавац који је изрично пре доспелости изјавио да неће извршити испоруку, може користити накнадним догађајима који га ослобађају испоруке, ако се купац у међувремену није користио својим правом на одустанак (15); да ли продавац може опозвати своју изјаву о одбијању све док купац не изјави раскид, или је његово одбијање неопозиво (немачки државни суд признаје одбијање као коначно само онда кад је искључено да се продавац још може предомислити (16), што је врло тешко доказати); да ли, с друге стране, купац који је изјавио да ће захтевати испуњење,

(14) S. Williston, On Sale, § 585.

(15) Случај Avery в. Bowden (1856), цитирано по J. Benjamin: A Treatise on the Law of sale of personal property with reference to the French code and civil law, 8th ed., стр. 823.

(16) B. E. Rabel, op. cit., I, стр. 385. Исти став заузима UCC — § 2-611.

може накнадно још изјавити раскид уговора (скандинавска теорија (17) то искључује, док UCC то дозвољава (18).

Међутим, без обзира на несигурне теоријске основе ове институције и извесне тешкоће у њеној практичној примени, веома значајни интереси угрожене уговорне стране као и интереси бржег и сигурнијег обављања привредног промета оправдавају правну заштиту коју пружа ова институција. Зар није оправдано заштитити интересе угрожене странке кад је код ње створена неизвесност да ли ће примити чинидбу, или, боље речено, кад је код ње створена извесност да обавеза супротне стране неће бити извршена? Зар се она може у таквој ситуацији осудити на пасивност и задржати да не користи, све до протека рока чинидбе, права којима штити своје угрожене интересе? Напр. произвођач који би морао да обустави производњу, уколико му сировине не буду испоручене о року, нашао би се у тешком положају ако не би имао право да раскине уговор у случају извесности изостанка испоруке, и пре рока, и изврши куповину ради покрића. Интереси привредног промета захтевају да једна фактички сасвим извесна и очита ситуација буде што пре правно санкционисана.

Мада изричито не предвиђају право раскида пре доспелости, узанса 62 и текст узансе 209 ст. 3, видели смо, дозвољавају тумачење по коме наше право прихвата институцију раскида уговора пре доспелости. Никакве препреке се, према томе, не стављају нашој судској пракси да могућност, коју пружа овакво тумачење ових узанси, и користи.

Ако прихватимо ово становиште, онда се поставља питање разграничења домена примене узансе 62 и узансе 209 ст. 3. Као што смо већ видели, претпоставка за примену узансе 62 је *основана* бојазан да једна странка неће испунити своју обавезу, а за примену узансе 209 ст. 3 саопштење дужника, што значи *извесност* да неће испунити своју обавезу. Међутим, са гледишта примене права на раскид ове две претпоставке се изједначавају, јер, према узанси 62, угрожена странка може раскинути уговор само ако је претходно тражила од дужника обезбеђење да ће обавеза бити извршена, па јој то обезбеђење не буде дато у примерном року. Ова процедура обезбеђује да се основана бојазан коју је странка у почетку имала претвори у извесност да дужник неће извршити обавезу. Јер, недавање траженог обезбеђења сасвим јасно показује жељу дужника да не изврши уговор односно његову финансијску немоћ. Према томе, кад је у питању коришћење права на раскид пре доспелости, обе узансе траже извесност да обавеза дужника неће бити извршена.

(17) T. Almen, Das skandinavische Kaufrecht, I, стр. 400 и сл.
(18) UCC — § 2-610(b).

Разлика у примени права на раскид према узанси 62 и према узанси 209 ст. своди се на различите ситуације које условљавају примену овог права. За примену права из узансе 62 услов је да је код дужника дошло до промене у његовој финансијској ситуацији (да је, дакле, дошло до неке врсте промењених околности), док је услов за примену права на раскид из узансе 209 ст. 3 јасно изражена воља дужника да не изврши уговор, без обзира на мотиве те воље. Да ли је у овом другом случају потребно изричито саопштење дужника да неће извршити обавезу, или воља за неизвршењем обавезе може произлазити и из понашања дужниковог (breach by conduct)? Узанса 209 ст. 3 изричито тражи саопштење дужника да неће испунити своју обавезу. Ма како то било пожељно и корисно, de lege lata се, према томе, не може прихватити мишљење др Голдштајна, па и став неких судских пресуда (19), да и понашање дужника које показује његову вољу за неизвршењем обавезе представља довољан основ за примену узансе 209 ст. 3.

Најзад, треба истаћи да примену ове институције диктују и практичне потребе наше привреде, нарочито данас, у условима спровођења привредне реформе. Ова институција знатно повећава сигурност правног промета, јер — у условима врло честе инсолвентности појединих привредних организација — смањује ризик који странке преузимају закључењем уговора. Она омогућује страници, у првом реду продавцу, да раскине уговор кад је у међувремену од закључења уговора до рока доспелости дошло до промене у солвентности купца која основано угрожава извршење купчеве обавезе плаћања цене. Примењујући права из узансе 62, продавац може да обезбеди извршење купчеве обавезе или да раскине уговор, чиме избегава ризик да изврши испоруку а да за то не добије противвредност и да буде принуђен да се упусти у судске спорове.

Др Младен Драшковић

РЕЗЮМЕ

Приобретение права на расторжение в одностороннем порядке договора до наступления его просрочки

Знакомо ли югославскому праву расторжение договора в одностороннем порядке (antizipierter Verzug, anticipitory breach of contract), т.е. предоставляет ли и югославское право возможность одной из сторон расторгнуть обязательство и до наступления срока, обусловленного договором, в случае, когда и другая сторона до истечения срока исполнения принятого

(19) Сл. 1629/62 и Сл. 2551/61 Врховног привредног суда.

обязательства заявила или своими действиями дала повода предполагать, что неисполнит обязательство? Вопрос этот подвергается рассмотрению в данной статье, исходя при этом из положений узансов 62 и 209 часть третья Югославских общих торговых узансов. Сравнивая с соответствующими положениями иностранных законодательств положения узанса 62 (защищающие одну из сторон в случае, когда возникает оправданное опасение, что другая сторона не будет в состоянии выполнить свое обязательство) и положения узанса 209 часть третья (регламентирующие вопрос освобождения от обязательства предоставить в случаях расторжения дополнительный срок), автор приходит к выводу, что указанные узансы, хотя и не предусматривают право расторжения до наступления срока, обусловленного договором, они все же допускают толкование, по которому наше право усваивает начало расторжения договора до наступления срока его выполнения.

Разграничение области применения права расторжения согласно узансу 62 и узансу 209 части третьей сводится к разным ситуациям, обусловливающим применение данного права. Предпосылка применения права из узанса 62 основана на опасении, что одна из сторон не исполнит своего обязательства, при чем опасение основывается на ухудшении финансового положения должника, а применение узанса 209 части третьей основано на заявлении должника об отказе исполнения договора, независимо от мотивов отказа. В то время как в первом случае имеется на лицо одно лишь опасение, во втором случае существует оправданная уверенность, что одна из сторон отказывается от исполнения своего обязательства. Вследствие этого и предпосылки расторжения в обоих случаях являются различными. Согласно узансу 62, онда из сторон может заявить о расторжении обязательства лишь в случае неполучения ею необходимого обеспечения исполнения обязательства, в то время как по узансу 209 статье третьей она это может сделать сразу же после получения уведомления другой стороны об отказе исполнения обязательства.

SUMMARY

When One Has Right to Unilateral Anticipatory Breach of Contract

Does the Yugoslav law know of the unilateral anticipatory breach of contract (antizipierter Verzug) i. e. is it permissible under the Yugoslav law to the contracting party to break contract before the due term when the other party has made known expressely or by its behaviour, before the expiring term, that it is not intending to fulfill its commitments? This question is considered in the article starting from the provisions of usances 62 and 209, para. 3, of the Yugoslav General Trade Usances. Comparing with the corresponding provisions of foreign laws, the provisions of usance 62 (envisaging legal media available to the contracting party if there is ground for doubt that the other party is not going to fulfil its commitment), and provision of usance 209, para. 3, (regulating the question of exemption from the obligation to grant a subsequent term in case of breach), the author finds that these

usances, although not expressely envisaging right to anticipatory breach, permit the interpretation according to which the Yugoslav law accepts the institution of anticipatory breach of contract.

Delimitation of the domain of application of the right to breach according to usance 62, and usance 209, para 3, opens different situations conditioning application of this right. The supposition for application of the right under usance 62 is grounded on fear that one party will not fulfil its commitment, which (fear) results from the changes in the financial situation of the debtor, while for application of usance 209, para. 3, on the declaration of the debtor that he is not fulfilling his commitment, regardless of the motives of his declaration. While in the first case there is only fear, in the second there is certainty that one party is not fulfilling its commitment. Therefore, the suppositions for breach are different in both cases. According to usance 62 the contracting party may declare breach of contract only if it has not been given the requested safeguard for fulfilment of the commitment, but according to usance 209, para 3, the party is entiled to do it immediatly upon getting knowledge of the notification of the other party that it is not fulfilling the contract.

RÉSUMÉ

L'acquisition du droit à la rupture unilatérale anticipée du contrat

Est-ce que le droit yougoslave reconnaît la rupture unilatérale anticipée du contrat (antizipierter Verzug, anticipatory breach of contract), c'est à dire est-ce que dans le droit yougoslave on permet à la partie contractante de rompre le contrat avant l'échéance, quand l'autre partie a fait savoir avant la fin du délai pour l'exécution du contrat, soit expressément soit par son comportement, qu'elle n'exécuter pas son obligation? Cette question est étudiée dans cet article en partant des règles des usances 62 et 209, troisième alinéa, des usances générales yougoslave du trafic des marchandises. En comparant avec les dispositions correspondantes des droits étrangers les règles de l'usance 62 (qui prévoit les voies juridiques qui sont à la disposition de la partie contractante si c'est à juste titre qu'il est à craindre que l'autre partie n'exécutera pas son obligation) et les règles de l'usance 209, troisième alinéa (qui réglemente la question de la libération de l'obligation d'accorder un délai supplémentaire en cas de rupture), l'auteur est arrivé à la conclusion que ces usances, quoiqu'elles ne prévoient pas le droit de rupture du contrat avant l'échéance, permettent l'interprétation selon laquelle le droit yougoslave admet l'institution de la rupture du contrat avant l'échéance.

La délimitation des domaines de l'application du droit à la rupture d'après l'usance 62 et d'après l'usance 209, troisième alinéa, se réduit aux différentes situations qui conditionnent l'application de ce droit. L'hypothèse pour l'application du droit dérivant de l'usance 62 est la crainte justifiée que l'une des parties n'exécutera pas son obligation, crainte qui résulte du changement qui s'est produit dans la situation financière du débiteur, et pour l'appli

cation de l'usance 209, troisième alinéa, la déclaration du débiteur qu'il n'exécutera pas le contrat sans égards aux motifs de cette déclaration. Tandis que dans le premier cas on appréhende seulement que le contrat ne sera pas exécuté, dans le deuxième c'est la certitude qui existe que l'une des parties n'exécutera pas son obligation. C'est pourquoi les hypothèses pour la rupture sont différentes dans les deux cas. Selon l'usance 62, la partie contractante peut déclarer la rupture seulement lorsqu'elle n'a pas obtenu la garantie demandée de l'exécution de l'obligation, et selon l'usance 209, troisième alinéa, elle peut le faire dès qu'elle a pris connaissance de la déclaration de l'autre partie qu'elle n'exécutera pas le contrat.

МЕСТО ПРАВА НА НЕПОСРЕДНИ ОДУСТАНАК ОД УГОВОРА У СИСТЕМУ ПРАВНИХ ПОСЛЕДИЦА ДОЦЊЕ У НАШЕМ ПРАВУ

I. *Изузеци од општег система правних последица доцње и неки критеријуми за њихово разграничење*

Одредбе које у нашем праву регулишу институт доцње познају раскид уговора који наступа са протеком рока одређеног за испуњење обавезе дужника (узанса број 225 и 226 Општих узанси за промет робом) и право повериоца на одустанак од уговора и без остављања дужнику накнадног рока за испуњење закаснеле престације, када се остављање тога рока противи природи посла (узанса бр. 209, став 3. Општих узанси) (1) (2) (3).

Поменути случајеви нису једини изузеци од општег система раскида двостраних и теретних уговора услед доцње дужника. Подсетимо се уговора који садржи clausula irritatoria (4) и уговора од кога поверилац може одустати и не остављајући дужнику накнадни рок, ако му је дужник пре

---

(1) Општи систем правних последица доцње, чији се изузеци обрађују у овом раду, познат је у упоредном праву под појмом Nachfrist. Систем Nachfrist уведен је параграфом 356. Општег немачког трговинског законика од 1861. године. Позитивноправне опште одредбе овог система дате су у сагласу 1. § 326 немачког Грађанског законика од 1896. године. Поменути систем познаје, нпр., швајцарски Закон о облигацијама у чл. 107; Грађански законик Чехословачке Социјалистичке Републике од 1964. у ставу 1 § 85.

У нашем праву то су правна правила § 918. Општег грађанског законика (III новела од 1916.) у узансе бр. 209. став 1. и 2. Општих узанси.

(2) С обзиром да се и у грађанском праву може поставити питање права повериоца да одустане од уговора и не остављајући дужнику накнадни рок, пошто се остављање накнадног рока противи природи посла, излагање обухвата и ову правну материју. Поред тога, на правним правилима нашег грађанског права биће показана исправност заузетог става и критика система правних последица доцње прихваћених у Општим узансама за промет робом. Затим, са разлога компарације материје која се овде излаже са правним правилима правних последица доцније из § 919. III новела ОГЖ, који регулише и фиксни уговор, као и §§ 326. и 361. НГЗ који с обзиром на став судске праксе, намеће питање које се у раду обрађује, излагање је од интереса за грађанско право.

(3) Изузетак од општег система доцње у немачком праву, који одговара ставу 3. узансе бр. 209, регулисан је ставом 2. § 326. НГЗ. Опште одредбе о фиксном уговору садржи § 361. НГЗ. Посебне су дате само у § 376. немачког Трговинског законика од 1897. за трговачку куповину и продају.

(4) Уговор са clausula irritatoria је резултат аутономије воље страна уговорница. Са тих разлога је правни системи не укључују у формалне изворе права. Друга је ситуација код система судског раскида уговора (résolution judiciaire). Код њега је нужно укључење уговора са сличним клаузулама у правне прописе (в. чланове 1184, 1656. и 1657 Code civil).

или после истека рока за испуњење већ саопштио да неће испунити своју обавезу (узанса бр. 209, став 3. О. У) (5).

У ова два изузетка од општег система правних последица доцње нећемо се упуштати. За одређивање места раскида уговора одустанком од уговора код кога се остављање дужнику накнадног рока за испуњење престације противи природи посла у нашем систему правних последица доцњи, довољно је посматрати однос овог правила о раскиду уговора и правила о правним последицама доцње код фиксног уговора (узанса бр. 225 О. У.). Поменути изузеци од општег система правних последица доцње су последице садржине правних односа у којима се налазе поверилац и дужник. Зато је за одређивање места раскида уговора одустанком од уговора без остављања дужнику накнадног рока за испуњење обавезе нужно посматрати саме те односе из којих проистиче право повериоца да непосредно по протеку рока за извршење обавезе дужника изјави да одустаје од уговора, и односе из којих проистиче ipso iure раскид протеком рока који је одређен за извршење чинидбе. Или прецизније, да би се одредило место раскида уговора, који је предмет рада, у постојећем систему правних последица доцње нужно је упоређивати уговор код кога се остављање дужнику примерног рока за накнадно испуњење обавезе противи природи посла и уговор код кога из околности посла проистиче да је рок извршења обавезе битан услов уговора, како је у нашем привредном праву одређен појам фиксног уговора у ширем смислу (в. став 3. узансе бр. 225 О. У.).

Међутим, да би се поменута два уговора могла посматрати у односу један према другом, и да би се одредило место одустанка од уговора, који је предмет рада, у систему правних последица доцње у нашем праву, нужно је најпре утврдити које су то правне чињенице које улазе у оквир појма „природа" односно „околности посла". Друго, треба утврдити услед чега ове правне чињенице условљавају наступање правне последице раскида уговора (неизвршењем обавезе дужника о року код узансе бр. 225. О. У., односно изјавом о одустанку од уговора код узансе бр. 209, став 3. О. У.).

Према Општим узансама за промет робом, околности једног правног посла могу бити такве да од њиховог постојања зависи наступање одређене правне последице. Тако, околности правног посла могу бити такве да од њиховог постојања зависи настанак одређеног правног односа. На пример, од постојања одређених околности зависиће да ли ће се рок извршења обавезе сматрати битним условом уговора, односно од постојања одређених околности посла зависи да ли ће један правни однос између странака бити фиксни уговор или неће (в. став 3. уз. 225 О. У.) (6).

Становиште по коме „околности посла" дају уговору фиксни карактер заузето је још у арбитражној пракси. Тако се у једној одлуци каже:

---

(5) Ове одредбе не садрже правна правила нашег грађанског права. У немачком праву ова правна ситуација може се укључити, као што ћемо видети, у став 2. § 326. НГЗ., а у швајцарском у т. 2. члана 108. швајцарског Закона о облигацијама.

(6) Околности посла, према Општим узансама за промет робом, могу бити такве да од њиховог постојања зависи престанак правног односа (в. бр. 36. О. У.) или наступање неке друге правне последице (в. уз. бр. 61 и 69 О. У.). Ближе о томе видети у нашем чланку »Појам околности посла према Општим узансама за промет робом«, *Правни живот*, бр. 3/1966, стр. 26—28.

„Пошто тачно одређење рока није искључива особина фиксних послова, да би настао фиксни посао потребно је да стране уговорнице недвосмислено изјаве своју вољу у правцу закључења фиксног посла или да то несумњиво произилази из свих околности." При томе се наводи да у обзир долазе „намера странака, природа посла, сврха посла итд." (7).

Међутим, некада ће наступање правне последице везане за постојање „околности посла" настати и зато што то захтева објективни положај предмета престације на тржишту, природа чинидбе, сврха чинидбе (циљ престације) и др.

Тако, на пример, ако поверилац не би могао по протеку уговореног рока дуговану престацију употребити у намењену сврху, односно ако се протеком рока не може више постићи циљ престације, онда код тог уговора одређени рок извршења обавезе има карактер битног услова уговора, тј. такав уговор се сматра фиксним уговором. Правна последица чињенице да уговорна престација не може бити употребљена у намењену сврху уколико буде испуњена по протекту уговореног рока, јесте, дакле, да се рок извршења уговорене престације има сматрати битним условом уговора. Затим, објективни положај предмета престације на тржишту може бити такав да је нужно да уговорна обавеза буде извршена о року. На пример, купац је по протоку рока не може врши пласирати (8) итд.

Појам „природа посла", садржан и у узанси бр. 209, став 3, није од правних аутора нити судске праксе добио јединствен садржај (9) (10). Некада се појам „природа посла" употребљава да означи садржину права и обавеза уговорних странака (11), век трајања робе која је предмет престације (12) или неку другу околност (13).

---

(7) В. одлуку бр. 209, објављену у Збирци одлука државне арбитраже, IV свеска и одлуку бр. 255, свеска V.

(8) Према Решењу ВПС Сл. 207/55 од 16. III 1955. и пресуди Сл. 121/56 од 8. II 1956. поменута околност указује на то да се остављање дужнику накнадног рока противи природи посла у смислу става 3. уз. бр. 209. Видећемо, међутим, нешто касније да ова чињеница не може са сигурношћу указати да се остављање накнадног рока противи природи посла у смислу става 3. уз. 209. О. У.

(9) Опште узансе за промет робом, када наступање одређених правних последица везују за чињенице које улазе у оквир појма природа посла, као и за околности посла, не одређују садржину ових појмова. Исти је случај и у упоредном праву. Изузетак је сада на снази јапански Трговачки законик од 1898, који у чл. 525. делимично одређује садржину појма природа посла, подразумевајући под овим појмом сврху предмета престације (The Commercial Code of Japan, Токио 1951).

(10) Поменимо да Опште узансе везују за постојање правних чињеница које улазе у оквир појма природа посла и друге правне последице, изузев оне предвиђене ставом 3. уз. бр. 209. То је случај и са правним последицама из уз. бр. 12, 19 и 70.

(11) Тако у смислу узансе бр. 61 О. У. природа посла условљава, на пример, код уговора о грађењу да једна странка мора прва да изврши своју обавезу (в. В. Капор, Уговор о куповини и продаји робе, Тумач Општих узанси за промет робом, Београд 1961, стр. 87).

(12) В. Капор, нав. дело, стр. 218.

(13) Према О. Писку (Kommentar zum Allgemeinen Bürgerlichen Gesetzbuch у редакцији Х. Кланга, 1934., стр. 493), када продавац робу продаје јер му моментално, и искључиво моментално, чување робе представља терет, па зато уговора са купцем да преузме робу о року доспелости, онда је у том случају рок извршења обавезе битан услов уговора, пошто је таква природа посла.

Појам „природа посла" означава и сврху чинидбе (14). Тада рећи да природа посла доводи до наступања правне последице услед тога што је таква сврха чинидбе, исто је што и рећи да одређена правна последица наступа због околности посла, пошто се под овим појмом подразумева и сврха чинидбе. Овде се појам околности посла поклапа са појмом природа посла. Ту су појам околности посла и природа посла синоними за означење правне чињенице „сврха чинидбе" (15).

Опште узансе за промет робом, иако не конкретизују чињенице које улазе у појам „природа посла", обухватају чињенице које подразумевају под појмом „природа посла" појмом „околности посла". Тако у узанси бр. 69 стоји: „Кад се место испуњења обавезе не може одредити према природи посла или другим околностима, обавеза се испуњава у месту где је дужник имао седиште..." (16).

Изложили смо већ да је овај став прихваћен још раније у нашој арбитражној пракси. Извесни страни аутори такође укључују појам природа посла у појам околности посла (17).

Ипак наше Опште узансе за промет робом у појединим случајевима, када наступање одређених правних последица везују за постојање одређених околности, наводе и природу посла као чињеницу која доводи до наступања исте правне последице до које и околности посла, и то без некаквог посебног разлога, као што је то случај са узансом бр. 69 О. У. Према томе, у том случају, као и у случају када само за појам природа посла везују наступање одређене правне последице, као што је то у узанси бр. 12, 19, 70, 209, став 3, употреба појма природа посла је сувишна, јер је овај појам већ садржан у појму околности посла.

Зато је у Општим узансама за промет робом једино исправна формулација узансе бр. 225, која наступање у њој предвиђене правне последице везује за чињенице које улазе у појам околности посла (18).

Поставља се сада као даље питање зашто су чињенице које улазе у оквир појма околности посла од значаја за наступање правне последице из узансе бр. 225, односно зашто за постојање природе посла Опште узансе везују наступање правне последице из става 3. уз. бр. 209.

Закључак да утаначењу рока испуњења можемо с обзиром на нарочите околности посла дати карактер битног услова уговора заснива се на чињеници да поверилац после протека уговореног рока неће имати интере-

(14) О. Писко, ibidem.

(15) Међутим, да појам природа посла не обухвата искључиво сврху чинидбе јасно произилази из правних правила § 919. О.Г.З. Према § 919. О.Г.З (друга реченица), уговор се раскида на начин предвиђен код фиксног уговора и »ако се из природе посла или из сврхе чинидбе, познате обвезаноме, може разабрати да закашњена чинидба, или у случају закашњења једног дела чинидбе, преостале чинидбе немају више интереса за примаоца« (текст цитиран по преводу датом код М. Вуковића, Правила грађанских закона, Загреб 1961).

(16) В. исто и код узансе бр. 61 О. У.

(17) Hs. Th. Soergl, Bürgerliches Gesetzbuch; I. Band, Berlin 1926, стр. 544; Pinner, Bondi, Gadow, Heinichen, Staub's Kommentar zum Handelsgesetzbuch, Vierter Band, Берлин, 1933, стр. 3—4.

(18) »Рок се сматра битним условом уговора кад је уговорено да се обавеза има испунити у тачно одређено време или у тачно одређеном року и да ће се иначе уговор раскинути или ако то проистиче из уговора или околности посла« (став 3, уз. бр. 225. О. У.).

са за испуњење уговора (тј. да закаснела чинидба није више од интереса за повериоце, како стоји у § 919. О.Г.З, пошто је она предмет испуњења уговора). Позитивно одређено, то значи да ће поверилац имати интереса за испуњење уговора само уколико оно уследи о року, пошто из наведених чињеница произилази његов оправдани интерес да уговорна обавеза буде извршена искључиво о року.

У том смислу у ставу 2. § 326. А.Г.З. стоји: „Ако је испуњење уговора услед доцње за другу страну без интереса, њој припада право на одустанак из ст. 1, без потребе да одреди накнадни рок."

Из наведеног излагања може се уочити исправност одредби доцње § 919, О. Г. З. и § 326. ст. 2. Н.Г.З. у односу на правна правила Општих узанси, пошто наступање правних последица доцње код фиксног уговора, односно уговора код кога поверилац може раскинути уговор без потребе да дужнику остави накнадни рок, везују за узрок ових правних последица — интерес повериоца, а не за чињенице кроз које се овај манифестује.

Када пођемо од интереса повериоца као узрока који условљава наступање поменутих правних последица, као што је то случај у немачком праву (став 2. § 326. Н.Г.З и § 919. О.Г.З), у њега можемо да укључимо низ правних чињеница које ће довести до исте правне последице. Обрнути ред, као што је то случај у нас, недовољно је јасан и поставља питање садржине појма „природа" односно „околности посла".

II. Могући критеријуми за разграничење уговора код кога се природи посла противи остављање дужнику накнадног рока за испуњење обавезе од уговора код кога је извршење о року битан услов уговора

До сада смо показали да између појма околности посла који садржи одредбе узансе бр. 225, став 3. О. У. и појма природа посла из узансе бр. 209, став 3, за које чињенице Узансе везују наступање правне последице раскида уговора чињеницом наступања доцње, односно раскид уговора простом изјавом о одустанку од уговора, постоји истоветност. Прво, обе правне последице наступају услед тога што поверилац после протека уговореног рока нема интереса за испуњење уговора тј. за закаснелу чинидбу или, позитивно одређено, зато што поверилац има оправдани интерес да уговорна обавеза буде извршена у уговореном року (19). Друго, чињенице које се подразумевају под појмом природа посла улазе и у оквир појма околности посла, те су, према томе, ови појмови синоними, јер и један и други обухватају и означавају исте чињенице.

Сада нам остаје да испитамо друге могуће критеријуме за разграничење уговора код кога се природи посла противи остављање дужнику накнадног рока за испуњење обавезе од уговора код кога из околности посла

(19) Овај закључак изводи се из разјашњења смисла прописа из узансе бр. 209 ст. 3 и 225 ст 3, О. У. утврђивањем логичке везе са правним правилима узансе бр. 68, 133, 134, 156, 157, у којима Опште узансе наступање у њима предвиђених правних последица везују за постојање оправданог интереса повериоца (логичко тумачење) (в. ближе, наш поменути чланак, стр. 29—30).

произилази да је извршење о року битан услов уговора. У обзир долазе два критеријума: а) критеријум момента настанка чињеница садржаних у појму природа односно околности посла и б) критеријум правних последица протека рока за извршење обавезе дужника.

а) *Критеријум момента настанка чињеница садржаних у појму природа — околности посла.* — Овде се поставља питање у ком тренутку дужник мора знати да ће услед природе — околности посла за повериоца престати интерес за закаснелу чинидбу или када дужник мора знати да се остављање накнадног рока противи природи посла, како стоји у узанси бр. 209, став 3. О. У.

У обзир долазе два момента. Моменат закључења уговора или неки момепат по закључењу уговора. Мислимо да треба прихватити став да је за наступање правне последице — права повериоца да по протеку рока изјави одустанак од уговора без остављања примереног рока дужнику за накнадно испуњење чинидбе — релевантно сазнање обеју странака за неку од постојећих чињеница које улазе у оквир појма природа посла у тренутку закључења уговора. Поменути став има свој практични значај.

Када дужник у моменту закључења уговора не би, нпр., знао да се сврси чинидбе противи остављање накнадног рока за испуњење закаснеле обавезе одн. не би знао у моменту закључења уговора из сврхе чинидбе и других чињеница да ће испуњење уговора услед евентуалне доцње бити за повериоца без интереса, онда би ову странку (дужника) погодиле последице које би често представљале тежак терет за њу, а које би она могла избећи наступањем у уговорни однос, да је знала за постојање неке од чињеница које улазе у појам „природа посла". Тако се дужник, који би по закључењу уговора сазнао да се сврси чинидбе противи остављање накнадног рока, може наћи у ситуацији да објективно или с обзиром на своје пословање не буде у стању да изврши своју обавезу у тренутку доспелости, услед чега ће га погодити знатно теже последице, до којих не би дошло да се тој чињеници не противи остављање накнадног рока, пошто би дужник по протеку рока имао право на накнадно испуњење дуговане чинидбе (став 2, уз. бр. 209).

Оваквим решењем избегавају се злоупотребе странака. Тако, када би једна странка уочила да друга, због објективне или субјективне ситуације у којој се налази, не би ступила у правни однос у коме не би имала право на накнадно извршење задоцнеле престације, она би са овом закључила уговор трудећи се при том да се не открију околности којима би се противило остављање овој странци накнадног рока за извршење закаснеле престације, да би, тек када овај буде закључен, другој странци ставила до знања околности којима се противи остављање накнадног рока за случај доцње. Разуме се, овде претпостављеном мотиву дужника који не би закључио уговор да је у тренутку закључења уговора знао да се природи посла противи остављање накнадног рока, мора се признати дејство, што ће имати за последицу искључење правила о одустанку од уговора на начин предвиђен ставом 3. уз. бр. 209. О. У.

Поменути разлози оправдавају заузети став да је једино релевантно сазнање дужника за чињенице које улазе у оквир појма природа посла

у тренутку закључења уговора. Свакако супротно становиште било би противно начелу поштења и савесности у промету (узанса бр. 3) и правној сигурности.

Уосталом, моменат сазнања и чињеница од чијег постојања зависи наступање правне последице из узансе бр. 225 везан је за тренутак закључења уговора, као што је то случај и код осталих правних последица предвиђених у Општим узансама за промет робом које настају као резултат постојања чињеница садржаних у појму околности — природа посла (в. узансе бр. 36, 61, 69) ([20]).

б) *Критеријум правних последица протека рока за извршење обавезе дужника.* — Уговор код кога из околности посла произилази да је рок испуњења битан услов уговора раскида се чињеницом наступања доцње (став 1. из. бр. 225), док се уговор у коме се природи посла противи остављање накнадног рока, раскида, према општим правилима, када дужник прими саопштење повериоца да одустаје од уговора (узанса бр. 216).

Према томе, у првом случају раскид је примарна последица неизвршења дужникове обавезе, а у другом алтернативна, са правом повериоца да захтева извршење престације ([21]). У првом случају он наступа *eo ipso*, док у другом до раскида долази тек изјавом дужника о одустанку од уговора. Самим тим, при раскиду уговора изјавом о одустанку, институт *purgatio morae остаје*, док је његово постојање при раскиду уговора на начин предвиђен у узанси бр. 225 искључено.

Повериочево право да захтева извршење закаснеле чинидбе код уговора код кога из околности посла произилази да је рок битан услов уговора везано је за веома кратак рок („без одлагања"). То право повериоцу код уговора код кога се природи посла противи остављање накнадног рока за испуњење стоји на располагању дуже време, све док суд из дужег ћутања повериоца не закључи да је овај одустао од уговора ([22]) ([23]).

([20]) В. наш поменути чланак, стр. 30—31.

([21]) Ст. 3. уз. бр. 209 гласи: »Поверилац *може* одустати од уговора и не остављајући дужнику накнадни рок, ако му је дужник пре или после истека рока за испуњење већ саопштио да неће испунити своју обавезу, или ако се остављање накнадног рока противи природи посла.«

([22]) »Кад купац кроз дуже време не тражи извршење уговора или накнаду штете, продавац може с правом закључити да је купац ћутањем одустао од уговора, ако постоје и друге околности на основу којих се купчевом ћутању може приписати значење одустанка од уговора« (Збирка судских одлука, књига I, свеска 1, 1956, одлука бр. 245).

([23]) Треба поменути и неке разлике које искључиво постоје између поменутих уговора о куповини и продаји. Код уговора код кога из околности посла произилази да је рок битан услов уговора, купац »без одлагања« има извршити покриће на трећој страни, може захтевати апстрактну штету у висини разлике између уговорне цене и оне која је постојала у моменту протека рока, док код уговора који се раскида изјавом о одустанку, у који спада и уговор из ст. 3. уз. бр. 209, ону која је постојала првог радног дана по истеку рока, као и да обави куповину за покриће у року дужем од рока одређеног појмом »без одлагања«. Даље, када изврши куповину за покриће, купац мора да обавести продавца без одлагања о условима извршене куповине, док код уговора који се раскида изјавом о одустанку од уговора, купац, према општим правилима, има обавестити продавца унапред о намераваној куповини за по-

III. Право повериоца на одустанак од уговора код кога се остављање дужнику накнадног рока за испуњење престације противи природи посла сувишан је као део постојећег система правних последица доцње

Пошто смо уочили да је у оба случаја које смо испитивали реч о правној ситуацији у којој једна странка (дужник) из сврхе чинидбе, природе чинидбе, објективног положаја предмета престације на тржишту и других чињеница познатих јој у тренутку закључења уговора, зна (са чиме се изједначава могућност сазнања) да друга странка (поверилац) нема интереса за закаснелу чинидбу односно да је испуњење уговора услед доцње за ову без интереса, поставља се питање када ће се у тој ситуацији уговор раскинути самим наступањем доцње, а када простом изјавом о одустанку од уговора.

Можемо а приори дати одговор да тога критеријума нема. То јасно произилази из праксе наших судова и ставова правних аутора. Пракса судова једну исту околност час везује за наступање правне последице доцње код фиксног уговора, а час за њено постојање везује правила о раскиду уговора изјавом о одустанку без обавезе да се дужнику остави накнадни рок за извршење доспеле чинидбе. Тако је у судској пракси заузет став да се остављање дужнику накнадног рока противи природи посла ако је предмет престације роба која се троши у одређено годишње доба ([24]). Исти такав уговор, уговор који, дакле, за предмет има сезонску робу, судови су већ прогласили фиксним уговором ([25]) Поједини страни правни аутори такође овај уговор сматрају фиксним ([26]).

У судској пракси и правној науци се даље наводе околности које дају право повериоцу да одустане од уговора без потребе да дужнику остави накнадни рок, односно које такав уговор чине фиксним. Наводи се да су то уговори који имају за предмет покварљиву робу, робу која се троши у већим количинама у одређеном дану и у тим количинама буде поручена, или се троши специјално поводом неког празника ([27]).

крије (в. узансу бр. 226 ст. 1. и уз. бр. 211 ст. 1. и 4.). Међутим, ова разлика је без већег значаја. У оба случаја непоступање купца на наведени начин је без утицаја на ваљаност извршене куповине за покриће, већ утиче само на висину накнаде штете (в. одлуку бр. 275 објављену у Збирци судских одлука, књига V, св. 2).

([24]) Пресуда ВПС Сл. 121/56 и Решење ВПС Сл. 207/55.

([25]) В. Пресуду ВПС објављену под бр. 258 у Збирци судских одлука, књига VII, св. 2 и Пресуду ОПС у Београду П. бр. 1365/66.

([26]) H. Oser, нов. дело, стр. 582.

([27]) В. Капор, нав. дело, стр. 240; Г. Жунић, Право купца у случају одустанка од уговора због доцње продавца, *Правни живот*, бр. 4/66, стр. 27.

Одредити, дакле, критеријум за разграничење када ће се у поменутим ситуацијама уговор раскинути у смислу узансе бр. 225 односно 209, ст. 3. О. У. и за судску праксу је немогуће. Зато нам се чини да је и правна последица доцње предвиђена узансом бр. 209, ст. 3. сувишна. Овом разлогу треба додати и следеће.

Исто питање би се поставило и у немачком праву, уколико би се проширио појам фиксног уговора. Тада би се поставило питање, када из природе односно околности посла произилази да се има сматрати да је друга странка, уколико извршење прве не уследи о року, овлашћена на одустанак од уговора, према правилима из § 361. у вези са § 355. Н. Г. З, који у немачком праву искључује право дужника да изврши дуговану чинидбу по протеку рока када је испуњење уговора услед доцње за другу странку без интереса. У том случају ова може одустати од уговора без остављања накнадног рока за извршење дуговане престације, који, међутим, не искључује пуноважност института *purgatio morae* (став 2. § 326. Н. Г. З. ([28]).

И у швајцарском праву један уговор може имати третман посла који регулише и т. 2. и т. 3. чл. 108. швајцарског закона о облигацијама. Тако, према Х. Озеру, да ли је уговор фиксни (т. 3) или се ради о уговору код кога је услед доцње дужника извршење облигације постало бескорисно за повериоца (т. 2 чл. 108), зависиће од тога да ли се лакше може доказати да су странке време испуњења посматрале као суштински део посла, или да је извршење по протеку рока бескорисно ([29]).

Према томе, у систему правних последица доцње решења Општих узанси за промет робом, као и решења немачког и швајцарског права,

---

([28]) Према немачком праву, кад је у једном узајамном уговору *уганачено* да извршење обавезе једне странке *треба* бити извршено *тачно* у одређено време или унутар одређеног рока, друга странка је овлашћена да одустане од уговора ако извршење није у одређено време или унутар одређеног рока уследило (в. § 361. Н Г.З. и § 376. Н.Г.З.). Према томе, да би се могло говорити о фиксном уговору према немачком законодавству потребно је 1) да је одређен чврст рок за извршење уговорне обавезе и 2) да је уганачено да обавеза једне странке треба да буде тачно извршена у том утврђеном року. Према схватању правне науке и судске праксе, овај други елемената којим се даје уговору са роком карактер фиксног уговора, може бити изричито или прећутно уговорен. Изричито, употребом одређених израза као напр.,фикс, тачно, прецизно или додавањем касаторне клаузуле. Прећутно, кад из природе посла или других околности познатих обема странкама произилази да извршење обавезе после протека рока не може бити сматрано као уговорно (в. A. Piner, F. Bondi, W. Gadow, E. Heinichen, нав. дело, стр. 3—4; C. Cosack, Traité de droit commercial, Pariz, 1904, стр. 288—289; A. Achilles, Bürgerliches Gesetzbuch, Berlin und Leipzig, 1927, коментар уз § 361; Hs Th. Soergl. нав. дело, стр. 544).

Правилно је, међутим, мишљење да је поменутим ставом проширен појам фиксног уговора у односу на садржину прописа §§ 361. и 376. Са тог разлога је и правилан став, који је заузео једном приликом немачки Врховни суд, да карактер фиксног уговора мора да произиђе из уговора, а не из околности посла (в. Reichsgericht in Recht, 1925, № 5, објављено у дисертацији Leontin—Jean Constantinesco, La résolution des contrats synalagmatiques en droit allemand, Париз, 1940, стр. 236).

([29]) H. Oser, нав. дело, стр. 581.

као што смо видели, за случај проширења појма фиксног уговора и на чињенице које су садржина појма околности посла, због могућности да се исти уговор сматра час фиксним час уговором који престаје раскидом на начин предвиђен узансом бр. 209, став 3, стварају правну несигурност и изазивају спорове. Од одлуке суда ће зависити да ли један уговор има карактер фиксног уговора или уговора који се раскида простом изјавом о одустанку од уговора. Пошто суд за одређивање овога нема поузданог критеријума, заузимаће ставове *ad hoc* и служиће се при томе неким помоћним критеријумима, које странке не могу предвидети. Практично то значи да ће код једног уговора код кога из природе односно околности посла произилази да поверилац нема интереса за закаснелу чинидбу, суд имати тек да одлучи да ли је због ове околности наступио раскид уговора или до раскида није дошло, пошто поверилац није дао изјаву о одустанку од уговора, или да у конкретном уговору није наступио раскид и поред изјаве повериоца о одустанку од уговора, пошто је до пријема изјаве о одустанку дужник извршио обавезу. То значи у процесноправном смислу, да ће суд у једном случају усвојити тужбени захтев, док ће га у другом одбити.

Када имамо у виду могућност арбитрарности суда у одлучивању да ли је услед престанка интереса повериоца за закаснелу чинидбу због природе односно околности посла уговор раскинут или није, пошто суд за то нема поузданих критеријума, уочава се колика је правна несигурност странака у вези с разрешавањем њихових међусобних односа. То конкретно значи да би покриће повериоца на трећој страни пало на терет ове странке, ако би се она, неосновано сматрајући, по налажењу суда, да је уговор *eo ipso* раскинут, покрила на трећој страни или да неће имати право на накнаду друге штете, пошто није била овлашћена да се покрије на трећој страни. Такође, то значи да поверилац неће имати право да захтева извршење закаснеле чинидбе, ако је протекао рок „без одлагања", или му неће бити признато право на накнаду штете настале куповином за покриће, пошто ову није обавио „без одлагања" по протеку уговореног рока (в. став 1. уз. бр. 226), уколико суд нађе да се уговор странака имао раскинути изјавом о одустанку од уговора у смислу става 3. уз. бр. 209.

Са наведених разлога исправан је став редактора III новеле § 919. О. Г. З. (реченица друга), који су на све уговоре код којих из природе посла или сврхе чинидбе, познате обвезаноме, произилази да поверилац нема интереса за закаснелу чинидбу, применили правне последице доцње код фиксног уговора, регулисаног у првој реченици поменутог параграфа.

Чини се да су редактори О. Г. З-а уочили сувишност правила о начину раскида уговора одустанком од уговора без обавезе да се дужнику

остави рок за накнадно испуњење чинидбе, те у новелиране одредбе, у правила која се односе на доцњу, нису укључили одредбе о наведеном начину раскида уговора. Исто важи и за § 86. Грађанског законика ЧСР.

Са изложених разлога сматрамо да приликом наредне кодификације облигационог права треба изоставити приказани начин одустанка од уговора предвиђен ставом 3. уз. бр. 209 Општих узанси за промет робом (30).

Др Јован Славнић

РЕЗЮМЕ

Место права на прямой отказ от договора в системе юридических последствий просрочки в нашем праве

Для определения места права на прямой отказ от договора без обязательственного для кредитора предоставления должнику дополнительного срока для совершения им обусловленных действий, автор производит сравнение с одной стороны договора, по которому предоставление должнику нового срока для исполнения обязательства находится в противоречии с природой сделки (уз. ном. 209, абз. 3 Общих узансов), а с другой — договора, по которому по самим обстоятельствам сделки срок выполнения обязательства является его существенным условием (срочный договор — уз. 225 и 929 Общего гражданского кодекса).

Указывая, что понятие природы сделки и обстоятельств сделки являются синонимами, ибо охватывают одни и те же правовые факты (природу действий, цель сделки ...) и что юридические последствия невыполнения обязательств по договорам, с которыми производит сравнение, возникают в результате обстоятельства, что после истечения срока исполнения договора, для кредитора является безразличным произойдет ли его исполнение, автор находит другие возможности-критерии для разграничения

(30) Поменимо да систем правних последица доцње не би добио у вредности прихватањем правила да поверилац може раскинути уговор не дајући дужнику накнадни рок за испуњење, ако из дужниковог држања произилази да он своју обавезу не би извршио ни у накнадном року. Овакве одредбе укључивале би и изјаву дужника да уговор неће извршити и нека друга понашања дужника (нпр., дужник није непосредно пре протека рока почео са припремама за испуњење престације за чије је извршење потребан дужи рок — ради се о производњи робе за коју је потребан дужи процес, или дужник треба да набави од трећег лица робу која је дефицитарна на тржишту, што непосредно пре истека рока није покушао да учини).

Према томе, поменуте одредбе не би обухватале остале околности из којих произилази да поверилац нема интереса за закаснелу чинидбу. То јасно произилази из швајцарског Закона о облигацијама, који наведени начин раскида уговора, поред фиксног уговора и уговора код кога је услед доцње дужника извршење облигације бескорисно за повериоца, одређује у члану 108, као трећи случај код кога је давање накнадног рока за извршење обавезе дужника непотребно.

данных договоров. Приводя аргументы, что факты, входящие в содержание понятия природы и обстоятельств сделки, из которых вытекает право кредитора заявить немедленный отказ от договора по истечению его срока (договор из уз. 209) или же расторгнуть договор после истечения срока, установленного для его исполнения (договор из уз. 225 и 919), возникают в момент заключения договора, автор приходит к выводу, что указанные договоры различаются между собой только лишь по приведенным правовым последствиям. Первый из них считается расторгнутым прямым отказом кредитора от договора, второй — eo ipso — фактом наступления просрочки. Так как приведенный критерий является недостаточным для определения в каком случае договор считается расторженным на основании простого заявления кредитора, а в каком — наступлением просрочки, так как других критериев для их разграничения не имеется, чему находим подтверждение и в судебной практике, применяющей на подобные договорные отношения то положения уз. 209, то 225, автор приходит к выводу, что право на прямой отказ кредитора от договоров, при которых предоставление должнику дополнительного срока для совершения им обусловленных действий противоречит самой природе сделки, является излишним в существующей системе юридических последствий просрочки. По мнению автора, в подготовляемой кодификации обязательственных правоотношений следовало бы его выпустить и на данную правовую ситуацию применять последствия из уз. 225.

SUMMARY

The Place of Right to Break a Contract in the System of Legal Consequences of Tardiness in Our Law

In order to determine the place of the right to break a contract without obligation of the lender to grant to the debtor a reasonable term for fulfilling his obligation subsequently, the author compares the contract from which it results that granting to the debtor a reasonable delay for meeting the obligation is contrary to the nature of the matter (usance No. 209, para. 3 of the General Usances), and the contract from which it results from the nature of business that the term of meeting commitments by the debtor is the essential stipulation of the contract (fixed contract — usances 225 and 919 of the General Civil Code).

Stressing that the concepts of nature of business and of circumstances of business are synonyms, because they comprehend the same legal facts (the nature of fulfilment, the aim of business...), and that the legal consequences of the failure to fulfil the contract he is comparing arise from the fact that the lender after expiration of the term for fulfilling the contract has no interest for execution, the author finds other possible criteria for determining the essence of those contracts. Giving arguments that facts, underlying the concept of the nature and circumstances of business, giving to the lender the right to cancel the contract right after the expiration of the term (contract under usance 209) and/or that the contract is broken by the expiration

of the term for fulfilment (contract under usance No. 225 and/or 919) ensue at the moment of the making of the contract, the author concludes that the mentioned contracts differ only as to the stated legal consequences. The first is broken when the lender directly gives up the contract, and other *eo ipso* fact of tardiness. This criterion being insufficient to determine when a contract shall be broken by a simple declaration of the lender or by the omission to fulfil it on time, for there are no other delimitations, and this is proved by judicial practice when applying in the same legal situation now provisions of usance No. 209, now of 225, the author makes the conclusion that the right to direct breaking of the contract on the part of the lender where granting of a subsequent term for fulfilling the obligation is contrary to the nature of business is superfluous in the existing system of the legal consequences of the tardiness. He proposes, therefore, that in codification of bond-legal relationships this should be left out, and the consequences from usance No. 225 be applied in the stated legal situations.

RÉSUMÉ

La place du droit au désistement direct du contrat dans le système des conséquences juridiques du retard dans notre droit

Pour déterminer la place du droit au désistement du contrat sans l'obligation du créancier de laisser au débiteur un délai supplémentaire pour l'accomplissement de l'acte en retard, l'auteur compare le contrat d'où il découle que le fait de laisser au débiteur un délai de circonstance pour l'accomplissement ultérieur de l'obligation est contraire à la nature de l'acte (usance No. 209, troisième alinéa, Usances générales) et le contrat chez lequel il s'ensuit des circonstances de l'acte que le délai de l'exécution de l'obligation du débiteur est la condition essentielle du contrat (contrat fixe — usance 225 et paragraphe 919 du Code civil général).

Après avoir signalé que la notion la nature de l'acte et les circonstances de l'acte sont synonymes, car elles englobent les mêmes faits juridiques (la nature de l'acte qu'on est tenu de faire, le but de l'acte...) et que les conséquences juridiques de la non-exécution des contrats qu'il compare prennent naissance en tant que résultat du fait que le créancier après l'échéance du délai pour l'accomplissement du contrat n'a pas intérêt à ce que l'acte soit exécuté, l'auteur trouve d'autres critères permettant la délimitation de ces contrats. En invoquant les arguments que les faits qui rentrent dans le contenu de la notion de la nature et des circonstances de l'acte, — desquels découle le droit du créancier de se désister directement du contrat immédiatement après l'échéance du délai (contrat dérivant de l'usance 209) c'est à dire que le contrat est résilié dès que le délai est échu pour l'exécution de l'acte (contrat dérivant de l'usance 225, c'est à dire du paragraphe 919), — prennent naissance au moment de la conclusion du contrat, l'auteur conclut que les contrats mentionnés ne diffèrent que par les conséquences juridiques indiquées. Le premier contrat est résilié par le désistement direct du créancier, le deuxième eo ipso par le fait que le retard a eu lieu. Vu que ce critère

est insuffisant pour déterminer quand un contrat sera résilié par la simple déclaration du créancier et quand par suite du retard, car il n'y a pas d'autres possibilités pour la délimitation, ce que la pratique judiciaire fait ressortir de même en appliquant à la même situation juridique tantôt les dispositions de l'usance 209 tantôt celles de l'usance 225, l'auteur est arrivé à la conclusion que le droit au désistement direct du créancier du contrat, pour lequel on laisse au débiteur un délai supplémentaire pour l'accomplissement de l'acte en retard s'oppose à la nature de l'acte est superflu dans le système existant des conséquences juridiques du retard. Il propose en conséquence qu'il soit supprimé dans la codification préparée des rapports d'obligations juridiques et d'appliquer à la situation juridique exposée les conséquences de l'usance 225.

ОДРЕЂИВАЊЕ КОРИСТОЉУБЉА У КРИВИЧНОМ ПРАВУ

У неколико одредаба посебног дела Кривичног законика (чл. 129. ст. 2. 135 ст. 2. т. 3, 194. ст. 2, 196. ст. 2 и 303. ст. 2) мотив користољубља се појављује као конститутиван елеменат тог облика кривичног дела и служи као критеријум апстрактне законске индивидуализације, јер истовремено представља и квалификаторну околност основног кривичног дела. У оваквим случајевима повећана друштвена опасност учиниоца оцењена је већ од стране самог законодавца знатно строжијом казном (нпр. за основно кривично дело из чл. 194. КЗ — одузимање малолетника — казна је затвор до једне године, док је за квалификовано дело — учињено из користољубља — предвиђена казна строгог затвора до десет година). Због оваквог директног навођења мотива користољубља у Кривичном законику неопходно је, да би се дело квалификовало по том ставу, његово утврђивање и правилно дефинисање. То је утолико неопходније што законодавац није нигде у КЗ прецизирао када се за једно кривично дело може рећи да је извршено из користољубља, иако је у општем делу КЗ, у чл. 26. ст. 3, пружио могућност да се за кривична дела учињена из користољубља изрекне новчана казна као споредна и онда када није прописана законом, док у посебном делу, као што смо већ навели, у неколико случајева помиње овај мотив. Ипак, могло би се рећи да је законодавац инкриминишући као кривично дело прибављање себи или другом противправне имовинске користи и у наслову га одређујући као злоупотребу службеног положаја или овлашћења из користољубља (чл. 314а) у ствари посредно садржински одредио појам користољубља поистовећујући га са стицањем, себи или другом, противправне имовинске користи. Две грешке се, по нашем мишљењу, крију у оваквом одређивању користољубља — изједначење овог мотива са имовинском коришћу и истицање њене противправности. Но како ова одредба није општег карактера, то њену непрецизну формулацију нећемо овде разматрати, него ћемо покушати да реалније одредимо појам користољубља, дајући претходно кратак осврт на његово дефинисање у кривичноправној теорији.

1. *Одређивање користољубља као намере прибављања имовинске користи.* — Најчешће се мотив користољубља у кривичноправној литератури, претежно приликом разматрања кривичног дела квалификованог убиства, изједначује са имовинском коришћу (1), односно скоро увек се,

(1) Ј. Таховић, Коментар кривичног законика, 1962, стр. 266; В. Златарић, Кривични законик у практичној примјени, 1958, II св., стр. 80, Т. Живановић, Основи кривичног права, посебни део, књ., I, 1938, стр. 21; F. v. Liszt, Lehrbuch des Deutschen Strafrechts, 1911, str. 381.

с обзиром на циљ да се имовинска добит стекне, или чињеницу да је она заиста стечена аутоматски закључује да је једино користољубље мотивационо деловало. Међутим, када се анализира кривично дело крађе или имовинска кривична дела уопште (2), односно кривична дела за која се тражи намера прибављања имовинске користи (3), исти аутори и присталице наведеног одређивања појма користољубља истичу закључак да се као разлог стицања имовинске користи могу појавити и други мотиви.

Чини нам се да је до овако различито схваћеног мотива користољубља код истих аутора дошло због тога што се у анализи овог мотива није настојало да одреди његов општи појам који би обухватио сва кривична дела без обзира на њихов нападни објект, већ су посматрана само поједина кривична дела, па је и сама њихова природа, па нашем мишљењу, утицала на одређивање користољубља. Тако се код кривичног дела убиства као најтежег напада на личност, у случају да је циљ био добијање неке материјалне користи, закључивало увек о користољубљу, док се код кривичних дела код којих је нападни објект имовина, претпостављала могућност да делују и неки други мотиви. Да ли је, можда, природа дела, тј. постојање велике несразмере између вредности коју представља живот човека и имовинске користи чијем се стицању тежи, утицала да се код убиства у циљу добијања имовинске користи искључује деловање неких других мотива, док се код имовинских кривичних дела таква могућност претпоставља?

Овако различито одређивање користољубља код појединих кривичних дела произилази из негативне оцене, неодобравања осуде и поступка једне личности која се због новца или неке друге користи не устручава да лиши живота другу. Међутим, да ли се иза те имовинске користи, а поготово ако је она симболично мала да се једва може говорити о користољубљу (4), крије неки други мотив? То би могао да буде нарочито сентимент као сложеније осећање, јер управо убиства најчешће решавају оне најуже интерперсоналне односе у којима су личности међусобно повезане не само имовинском зависношћу већ и љубављу (љубомора) и другим осећањима, и где често и жртва својим понашањем, не само у тренутку извршења, доприноси самом извршењу дела. „Мотиви убиства не само да указују на учиниоца, већ у многим случајевима указују и на однос, и могу се схватити само кроз стална међусобна деловања која формирају мотив односно уклањају инхибиције (сметње). Мотиви не настају у вакууму. Они су узроковани, као што и узрокују. Један од ових узрока често је личност, односно став жртве" (5).

Чињеница да се извршењем убиства разрешавају и нека имовинска питања, јер скоро сва убиства повлаче и одређене имовинскоправне последице (нпр. престанак законски обавезног или необавезног издржавања), не сме да наведе на помисао да је у сваком од тих случајева убиство извршено из користољубља, што би се, управо по овако одређеном кори-

(2) Таховић, нав. дело, стр. 388.
(3) Златарић, нав. дело, стр. 128.
(4) H. v. Hentig; Zur Psychologie der Einzeldelikte, II, стр. 48.
(5) H. v. Hentig; The Criminal and His Victims, New Haven, Yale University Press, 1948, стр. 397.

стољубљу које се крије иза сваке могућности добијања материјалне користи, могло да закључи. Пошто је та могућност а не истовременост добијања материјалне користи и извршења дела управо за убиство карактеристична, треба опрезно у сваком конкретном случају прилазити испитивању побуда. Отуда у свим случајевима убиства, и нарочито њих, треба свестрано размотрити све околности да би се правилно извео закључак о мотиву користољубља, јер је код убиства, за разлику од деликата код којих је заштитни и нападни објект имовина, та емоционална веза (љубавна, сродничка, суседска), око које се ствара интерперсонални однос између учиниоца и жртве, често извор оних мотива који су из привидног користољубља јаче мотивационо деловали.

По нашем мишљењу треба у сваком појединм случају разликовати, нарочито у ситуацији остварене имовинске користи, временски моменат јављања и задовољења користољубља. Ако је једино оно, или удружено са другим побудама, навело учиниоца на извршење кривичног дела, правно квалификовано, постоји убиство из користољубља. Међутим, у случајевима у којима се користољубље активира у личности (личност га постаје свесна, одн. тежи његовом задовољењу) и реализује у стварности после извршеног убиства (нпр. после лишења живота мотивисаног осветом, учинилац у стању жртве случајно открива драгоцености које и одузима) постоји, по нашем мишљењу, увек реални стицај кривичног дела убиства и крађе. С друге стране, мала, незнатна имовинска корист остварена убиством не може и не треба да завара траг правих психичких покретача дела и да наведе на закључак да је увек користољубље у питању (6).

Други је случај ако је учинилац убиства тежио и планирао стицање знатније имовинске користи, а остварио је само делимично или није уопште. У том случају ипак постоји убиство из користољубља, јер за његову квалификацију није битно остварење имовинске користи већ побуда да се она оствари, наиме, док имовинска корист указује више на одређени спољашњи ефекат, користољубље је, као психички фактор, унутрашњи покретач (7).

2. *Одређивање користољубља као безобзирне егоистичке тежње.* — Поред раније наведеног, у зависности од врсте кривичног дела различито тумаченог мотива користољубља, у кривичноправној теорији налазимо и такву интерпретацију по којој користољубље није оличено само у имовинској користи или намери да се она стекне, већ се одликује и неким

(6) У том смислу се и у образложењу пресуде Врховног суда НР Србије (Кж 695/61) истиче значај временског фактора за квалификацију мотива користољубља: »Из образложења првостепене пресуде види се да је првостепени суд стао на становиште да се оптужени није руководио користољубљем приликом извршења убиства. Ово становиште је правилно и поред утврђене чињенице да је опт. после извршења убиства узео новац убијене К. и исти прикрио. Правилност овог схватања је у томе што се опт. одлучио на узимање новца, прикривање истог и каснијег евентуалног трошења тек после убиства, те се не може узети да је опт. делао из користољубља... Према томе, првостепени суд правилно поставља разлику између користољубља као мотива који претходи извршењу дела као свог производа, и понашања оптуженог према новцу убијене, насталом стицајем околности.«

(7) Fuld, Das Motiv im deutschen Strafrechtgesetzbuche, *Goldammer's Archiv*, XXXI, стр. 324. О разлици између имовинске користи и мотива користољубља говори и A. Thomsen »Untersuchungen über den Begriff des Verbrechensmotivs. München, 1902, стр. 288.

допунским, за њега специфичним обележјима. Користољубље, наиме, постоји „кад се жеља за стицањем економских добара јавља у неуобичајеној, у нездравој, у неморалној мери ... , као стремљење за властитом корисшћу која не уважује у довољној мери интересе других, па се услијед тога налази у опреци са заповједима морала" (8); или представља „безобзирну егоистичку тежњу, односно стремљење да се постигне имовинска корист по сваку цијену" (9).

Оваквим дефинисањем користољубља не открива се његова садржина, тј. шта оно као психолошка појава представља, већ се само даје његова етичка оцена истицањем елемента неморалности и егоизма. Међутим, одовјено је питање садржајног одређивања сваког мотива, па и користољубља, од њихове негативне етичке оцене која се мора сагледати кроз конкретне, и за сваки појединачни мотив друге етичке захтеве и мерила, а не путем апстрактне формулације да се налази „у опреци са заповједима морала". Но како од етичког вредновања мотива користољубља не зависи и одређивање његове садржине, то се у ово питање нећемо упуштати.

3. *Одређивање користољубља као намере богаћења.* — У кривичноправној литератури често је користољубље схваћено и тако да за његово постојање у конкретном случају није довољна само намера прибављања имовинске користи, већ намера богаћења (10), садржајно одређена као жудња за богаћењем, за задовољењем своје новчане и имовинске похлепе (11).

Међутим, иако је пре реализације, или, боље рећи, задовољења мотива користољубља на објективан начин извршењем кривичног дела, намера и циљ богаћења финални део мотивационог процеса, ипак се у психолошкој класификацији и структури мотива уопште не види место које користољубље, на овакав начин одређено, заузима.

4. *Одређивање користољубља као карактерне црте личности.* — Дефинисање користољубља као карактерне црте личности, које се такође среће у теорији, можемо оценити као једини покушај отклањања претходно истакнутог недостатка да се одређивањем користољубља као намере за богаћењем не открива место које овај мотив, као психолошка појава, у класификацији свих мотива заузима. Наиме, неки теоретичари сматрају користољубље као карактерну црту личности, истичући његову трајност, као „навикнуту тежњу туђем добру" или „као психолошко стање које стално и по својој природи интензивно надражује кривца на противправно искоришћавање туђег иметка ..., кад кривац већ из навике осећа задовољство, уживање у противправном присвајању туђег иметка ..." (12). Насупрот њима, други теоретичари кривичног права наглашавали су да за постојање мотива користољубља није пресудна чињеница да ли је оно

(8) С. Франк, Казнено право, Загреб, 1955, стр. 216.

(9) Златарић, нав. дело, стр. 80

(10) С. Stooss, Lehrbuch des österreichischen Strafrechts, Wien und Leipzig, 1910, стр. 316.

(11) Таховић, нав. дело, стр. 388.

(12) С. Суботић, Мотив и његов значај у кривичном праву и југословенском Кривичном законику, Нови Сад, 1938, стр. 236, 237.

трајнија особина личности (13), већ да се о њему може говорити и ако је само једнократним поступком испољена.

Дефинисање мотива користољубља као карактерне црте личности, при чему би правилније било правити разлику између постојања особине и упорности њеног испољавања у одређеном правцу, без обзира да ли се истиче или негира њена трајност. не уноси ништа реалније у одређивање појма користољубља, јер се нужно повезује са присвајањем туђег иметка, дакле, са елементом који је, као што смо раније истакли, недовољан да сам по себи садржински одреди мотив користољубља.

5. *Одређивање користољубља као безразложне тежње за стицањем имовинске користи.* — Потреба јединственог одређивања користољубља произилази из саме његове природе, одн. из чињенице да оно, као психолошки фактор, за сваку личност има исти садржај. Користољубље може бити, као тежња за количински одређеном имовинском користи, у различитом обиму испољено и на различите друштвено дозвољене или забрањене начине задовољено, али су оба ова својства везана за саму радњу која треба да послужи задовољењу користољубља или неке одређене потребе, а нису одлике самог психичког елемента који је за све учиниоце кривичних дела и људе уопште истоветан. У настојању да се користољубље јасно и свеобухватно одреди, потребно је претходно анализирати мотив уопште, одн. диференцирати природу потреба које, по учењу психолога (14), формирају мотиве различитог квалитета и то: биолошке (урођене) и социјалне (стечене). У скали социјалних мотива помиње се и тежња за стицањем имовине чији су разлози, бар према резултатима многих испитивања, веома различити. Међутим, док за психологију, пошто у оквиру мотивација испитује само психолошки процес њеног развоја, није од значаја конкретна појава која изазива мотив, за кривично право, које проучава један специфичан начин његовог задовољења путем извршења кривичног дела, утврђивање врсте доживљене потребе је неопходан услов индивидуализације кривичне санкције. И док мотив за стицање имовинске користи произилази из одређених доживљених потреба, тј. одражених у свести и вољи да се на одређени начин (друштвено допуштен или забрањен) задовоље, одсуство ових потреба пре жеља за стицањем имовинске користи сведочило би о постојању мотива користољубља. Сва остала стицања имовинске користи могла би да се разложе на своје подврсте према карактеру тих потреба. Мотив користољубља бисмо, отуда, могли да одредимо као *безразложну жељу* за стицањем имовинске користи, када мотив за стицањем имовинске користи не почива на некој доживљеној оправданој потреби, већ се поистовећује са намером богаћења коју смо, као елеменат дефиниције једне групе теоретичара, раније навели.

Отуда сматрамо да је за одређивање користољубља у сваком конкретном случају пресудна оцена која се заснива не толико на околностима

(13) H. Erba-Tissot, Motiv und Gesinnung im Strafrecht., Schweizerische Zeitschrift für Strafrecht, 1949, стр. 272.

(14) Н. Рот, Психологија личности, Београд, 1963, стр. 80, 81. Мотив схваћен као тренутна преовлађујућа потреба истиче и аустријски криминолог R. Grassberger, Das Problem der Kombination der Verbrechensursachen, Kriminalbiologische Gegenwartsfragen, Heft 2, 1955, стр. 58.

кривичног дела (нпр. намера стицања имовинске користи), већ његове генезе, односно на томе да ли се учинилац на дело одлучио због нескривљене незадовољене и неопходне потребе, која не мора бити искључиво новчане природе (нпр. исплата дуга), али се новчано може изразити (нпр. новац за неодложни пут) или из чисте жеље за имовинском коришћу. О мотиву се због тога, као разлогу стицања имовинске користи, може правилно закључити тек спецификацијом потреба које треба задовољити, или на основу њиховог одсуства у случају чисте жеље за добитком (15). Тако би се, по нашем мишљењу, оно што многи аутори уместо користољубља код имовинских кривичних дела наводе тешко имовно стање, не одређујући и које психичко стање односно мотив они изазивају, могло одредити као: мотив за стицањем ради задовољења неопходних животних потреба и мотив за стицањем ради задовољења тренутне (изненадне) неопходне потребе. Остали мотиви за стицањем — мотив за стицањем ради вођења лаког живота, ради задовољења страсти, поред тога што уместо користољубља откривају праве мотиве (нпр. сексуални мотив, коцкарску или карташку страст) указују и на мере које у поступку ресоцијализације треба примењивати (нпр. развијање радних навика, лечење алкохолизма и друге). Пошто се код кривичног дела убиства не чини директно напад на имовину него на личност, то се често и нема одређена представа о циљу у коме се имовинска корист стиче, дакле о специфікованој потреби, већ мотивационо делује чисто бескрупулозна жеља за добитком. Наиме, код овог кривичног дела добијање материјалне користи је удаљено, а не истовремено са моментом извршења (као нпр. крађе животних намирница) па већ само то одлагање не указује на неопходност задовољења потребе ако је она постојала, или указује на чисту жељу за добитком који ће се тек касније распоредити за одређене потребе, којих увек и има. Отуда се код кривичног дела убиства чешће него код имовинских кривичних дела јавља користољубље као чист мотив за стицањем имовинске користи, независно од тога да ли се она добија одмах или не, без одређених потреба које су мотивационо деловале, подударајући се често с нестрпљењем да се добије и иначе по правним нормама остварљива имовинска корист (нпр. убиство ради добијања наследства или премије по уговору о доживотном издржавању, убиство другог наследника ради повећања наследног дела и др.).

У случају да је та потреба заснована на праву не би се могло говорити о користољубљу (16), па би се отуда имовинска корист, којој се тежи,

---

(15) О форми социјалне нужности мотива користољубља, али не и социјалне диференцијације мотива за стицањем имовинске користи, о којој је овде реч, говори и Суботић, нав. дело, стр. 238.

(16) Welzel такође сматра да учинилац не делује из користољубља ако има правни захтев на имовинску корист, H. Welzel, Das Deutsche Strafrecht, 9. Aufl. 1965, стр. 256. Противправност искоришћавања туђег иметка истиче и Суботић, нав. дело, стр. 236. Супротан став заузима Златарић, наводећи да онај који убија свог дужника да му одузме новац и тако наплати свој дуг поступа из користољубља. Међутим, у сличној ситуацији оправданог потраживања, убиство крадљивца који трчи са украденом ствари у циљу да се спречи губитак ствари, исти аутор негира убиство из користољубља, нав. дело, стр. 81. Т. Живановић такође сматра да није потребно да је намеравана корист противправна код убиства (нав. дело, стр. 21), док је противправност код преваре потребна (нав. дело, I, 1939, стр. 139), наравно ако се ради о користољубивој превари.

требало да одликује противправношћу. Овакво одређивање користољубља повлачи и одговарајуће објективне последице. Конкретно дело, нпр. убиство ради наплате дуга, дакле по правним нормама оправданог потраживања, а према наведеној могућној садржини мотива за стицањем неоцењивог као убиство из користољубља, представљало би идеални стицај између убиства и самовлашћа или обично убиство. Други је случај, и он свакако не искључује постојање користољубља, ако учинилац тек убиством ствара такву ситуацију у којој се активира правни захтев за имовином (нпр. убиство ради добијања наследства). Код лакших имовинских кривичних дела, међутим, а нарочито ситних крађа у самоуслугама, не би се толико могло говорити о користољубљу колико о једном другом мотиву, наиме о мотиву који се због тренутне, спољашњим околностима изазване жеље управо за тим предметима, и немогућности да јој се одупре, пре може назвати клептофилијом. Отуда и теоретичар Ханс Хентиг за овакве крађе истиче да су оне пре тријумф савремене технике, него право користољубље иначе непорочног појединца (17).

У одређивању мотива користољубља појављује се и питање да ли корист којој се тежи, без обзира да ли је и стечена, треба и мора да буде само имовинске природе. Иако се као елеменат наше дефиниције појављује стицање имовинске користи (18), напоменућемо да се у литератури појам користи често тумачи знатно шире, тако да поред имовинске може да обухвати и неимовинску, телесну (19) или моралну корист (20). Међутим, овакво одређивање користи за мотив користољубља не само да је непотребно него је и нетачно. Наиме, иза тежње за стицањем имовинске користи, као и пре постојања жеље за осећањем неке телесне или моралне користи, делују други мотиви, стоје друге урођене или стечене потребе (нпр. сексуални мотив, задовољење неопходне животне потребе и др.) или мотив самопотврђивања, доминације и престижа. Захтев да се о мотиву користољубља суди и просуђује само кад је објективизован имовинском коришћу, уклапа се у структуралну класификацију мотива у оквиру психолошке теорије. Овакво одређивање појма користи кад је у питању мотив користољубља не искључује могућност да се она тумачи и шире, у случају да се у законском бићу кривичног дела појављује изричито неимовинска корист или корист уопште (чл. 156. ст. 2, 296, 315, 324, 326) (21).

Свакако да је у пракси разграничење између појединих ових мотива врло суптилан задатак, али сматрамо да се подробном анализом оних околности које на поједине од ових мотива могу да укажу, не би у великом броју случајева погрешило. Примера ради да наведемо само мотив за стицањем ради задовољења животних потреба, где би се као провера овог

---

(17) H. v. Hentig, нав. дело, I, стр. 52.

(18) Имовинска корист истиче се и код Златарића, нав. дело, стр. 81. као и у већем делу немачке литературе, Schönke—Schröder, Strafgesetzbuch. Kommentar, 7. Aufl., 1954, стр. 600.

(19) С. Франк, Казнено право, Посебни дио, I свезак, Загреб, 1934, стр. 37.

(20) Т. Живановић, нав. дело, стр. 21.

(21) О томе опширније М. Радовановић. Нека питања о појму користи у кривичном праву, *Анали Правног факултета у Београду*, 1956, бр. 3, стр. 334.

мотива, ако окривљени на њега указује, могли да појаве: првенствено његово имовно стање, висина прихода ако је запослен, издржавање породице, могућност зараде на другом месту итд., а то су све објективно проверљиви и отуда поуздани подаци. Но сваки конкретан случај треба посебно оцењивати и доносити закључак, било о користољубљу било о другим мотивима за стицањем, на основу одређених околности које на њих указују, а не према самом законском тексту, нарочито кад су поједини од ових мотива у њему посредно садржани (чл. 259. ст. 3 — мотив за стицањем ради задовољења животних потреба или чл. 249. — намера прибављања противправне имовинске користи).

Морамо нагласити да су се ова излагања односила на она дела код којих се једнократним чињењем стицање имовинске користи појавило као циљ, док кад је реч о кривичним делима из заната, или у виду занимања, нема сумње да су она учињена из мотива користољубља, иако су можда прибављена средства за живот, јер указују на спремност и манир, навику учиниоца да без признатог облика рада стиче новчана средства. То указује не само на његову жељу за олаким стицањем имовинске користи, већ и на потиснут „смисао за уредан живот од рада и одвратност према раду" ([22]), што у односу на социјалистички принцип награђивања према раду представља најгрубљу противречност. Вероватно је због тога користољубље и оцењено као ниска побуда, што се може закључити из формулације законског текста „из користољубља или других ниских побуда".

6. *Решење проблема de lege ferenda.* — Одсуство јединственог теоријског тумачења користољубља, било да су у питању само нека кривична дела или сва дела с обзиром на законску могућност изрицања новчане казне у случају да су мотивисана користољубљем, изазива неједнаку судску праксу и отуда различити третман појединих учинилаца. Делимична анализа судске праксе по кривичним делима код којих је намера прибављања противправне имовинске користи, а не мотив користољубља, битан конститутиван елеменат кривичног дела, показаће да се у овим случајевима мотив уопште није одређивао и да се на питање која је била врста побуде у конкретном случају, прегледом судских списа редовно није добијао одговор. Следећа табела показаће нам у којој сразмери од укупног узорка за поједина кривична дела против друштвене и приватне имовине (609 случајева) мотив уопште није испитиван, вероватно зато што се због законске формулације намере прибављања противправне имовинске користи, а у одсуству обавезног тумачења овог израза, мотив користољубља у тим случајевима претпостављао.

([22]) Суботић, нав. дело стр. 236.

Утврђивање побуда код условне осуде ([23])

Таб. 1.

Кривично дело	Мотив наведен: У образложењу одмеравања и одлагања казне	Мотив наведен: само у диспозитиву пресуде	Укупно
Чл. 249.	120	119	239
Чл. 250.	82	31	113
Чл. 258.	44	32	76
Чл. 259.	45	56	101
Остала крив. дела из главе XX КЗ	37	43	80
Укупно:	328	281	609

Ако се подаци из ове табеле упореде са подацима који указују на структуру мотива посматраних кривичних дела (Табела 2), видеће се да је у највећем броју код њих заступљен мотив користољубља, у 368 случајева, а из претходне табеле да је суд о њему у 281 случају аутоматски закључивао, на основу законске формулације — намера прибављања противправне имовинске користи — и отуда га само у диспозитиву, а не и у образложењу судске пресуде изразио.

Таб. 2.

Врсте побуда код кривичних дела из гл. XX КЗ

Кривично дело	Користољубље	Остали мотиви	Укупно
Чл. 249.	162	79	241
Чл. 250.	66	47	113
Чл. 258.	34	39	73
Чл. 259.	63	39	102
Остала крив. дела из главе XX КЗ	43	37	80
Укупно:	368	241	609

Нејасност теоријског одређивања појма користољубља и, услед тога, тешкоћа његовог конкретног утврђивања у пракси, захтева неопходно обавезно тумачење израза користољубље, што је у циљу постизања јединст-

([23]) У табели бр. 1 и 2 изражени су делимични подаци из прикупљеног материјала у току 1965. год. за рад на теми »Условна осуда, судска опомена и ослобођење од казне«, добијени у Институту за криминолошка истраживања у Београду.

вене примене закона у неким страним правима и учињено (24). У нашој судској пракси се у погледу одређивања користољубља заступа толико екстензивно тумачење да се чак и прибављање користи за другог, иако је овде реч о мотиву помоћи, квалификује као користољубље (25).

У складу са учињеним разматрањима, дело извршено из мотива користољубља могло би се одредити као дело мотивисано безразложном и неоправданом тежњом за стицањем противправне имовинске користи, односно за богаћењем.

Загорка Симић

РЕЗЮМЕ

Определение корыстолюбия в уголовном праве

В статье делается попытка определить корыстолюбие в силу того обстоятельства, что уголовно-правовая теория не дает данному понятию надлежащее точное определение, а югославское уголовное законодательство вообще и не определяет его. Существующее понимание, опирающееся на основные элементы, являющиеся к тому же у многочисленных теоретиков различными при определении понятия корыстолюбия, приводят автора к выводу о наличии четырех дефиниций корыстолюбия: намерения приобрести имущественную выгоду, жадного эгоистического стремления, стремления к наживе и характерной черты лица. Критический подход к указанным определениям приводит автора к выводу, что ни одно из них не определяет мотив корыстолюбия по его содержанию, в силу ли того, что указывает больше на этическую сторону мотива (определение корыстолюбия как жадного эгоистического стремления), или же потому, что указывает только на заключительную, а не на причинную часть действия (определение корыстолюбия как стремления к приобретению имущественной выгоды). В заключительной части, охватывающей определение корыстолюбия как беспричинного стремления к приобретению имущественной выгоды, автор излагает свое определение понятия корыстолюбия, указывая одновременно и на элементы, выделяющие данный мотив среди остальных мотивов стяжания.

В статье также указивается на необходимость определения законного термина корыстолюбия не только потому, что оно по разному определяется в теории, но и потому, что приводит и к ошибочному применению на практике, что автор и подкрепляет рядом судебных решений.

(24) Тако, на пример, Кривични законик СР Чехословачке, од 29. новембра 1961, г. у чл. 89. ст. 4. одређује да је кривично дело извршено из користољубља ако учинилац систематски и дуже време кривичном делатношћу обезбеђује ма и делимично изворе прихода. *КЗ Чехословачке*, превод Института за криминолошка и криминалистичка истраживања у Београду, 1965.

(25) На пример став изражен у пресуди Врховног суда Југославије Кж 36/65 од 16. децембра 1965. г. О критици оваквог тумачења појма користољубља вид. рад др Атанацковића, Да ли је кривично дело учињено из користољубља ако је њиме прибављена корист за другог, *Анали Правног факултета у Београду*, 1966, јул—децембар, стр. 505.

SUMMARY

Definition of Self-interest in the Criminal Law

An attempt is made in the paper to define self-interest, because this notion is not clearly determinated in the criminal and legal theory, while the Yugoslav criminal legislature does not define it at all. The author examines the existing conceptions grounded on basic elements, which greatly vary in authors who tried to determine the notion of self-interest, and concludes that there are four definitions of self-interest: the definition of self-interest as an intention to gain property; as a ruthless egoistic aspiration; as an intention of enrichment, and as characteristic traits of a person. After a critical review of these definitions the author concludes that neither of these defines the motive of self-interest, as to its content, either because it points more to the ethical appraisal of this motive (determination of self-interest as a ruthless egoistic aspiration), or because it points only the final, but not the causative part of the willing process (determination of self-interest as an intention to gain property). In the last part, which deals with the definition of self-interest as an unreasonable aspiration after gaining property, the author gives his own definition of the notion of self-interest, indicating, at the same time, the elements which distinguish this motive from other motives for gain.

The need for an obligatory interpretation of the legal terms of self-interest is pointed in the paper, not only because of the different definitions in theory, but because of the wrongful determination in practice. Exemples of some adjudications are given to corroborate this assertion.

RÉSUMÉ

Détermination de la cupidité dans le droit criminel

Dans ce travail on a essayé de déterminer en quoi consiste la cupidité, justement parce que cette notion n'est pas définie avec precision dans la théorie du droit criminel, d'autre part la législation pénale yougoslave en général ne la définit pas. Les conceptions existantes basées sur les éléments fondamentaux, qui sont lors de la détermination de la notion de cupidité différents chez de nombreux théoriciens, ont incité l'auteur à tirer la conclusion qu'il y a quatre définitions de la cupidité: la détermination de la cupidité en tant qu'intention de se procurer des avantages patrimoniaux; en tant que tendance inconsidérément égoiste; en tant qu'intention d'enrichissement et en tant que trait caractéristique de la personnalité. L'analyse critique de ces définitions a permis à l'auteur d'arriver à la conclusion qu'aucune d'elles ne détermine le motif de la cupidité quant à son contenu, soit parce qu'elle attire davantage l'attention sur l'estimation éthique de ce motif (la détermination de la cupidité en tant que tendance égoiste inconsidérée), soit parce qu'elle fait ressortir uniquement le procesus final et non point la partie causale du processus voulu (la détermination de la cupidité en tant qu'intention de se

procurer des avantages patrimoniaux). Dans la dernière partie, qui traite de la cupidité en tant que tendance immotivée de l'acquisition des avantages patrimoniaux l'auteur a formulé sa définition de la notion de cupidité, en y attirant l'attention en même temps sur les éléments qui distancent se motif des autres motifs pour l'acquisition.

Dans ce travail a été également signalée la nécessité de l'interprétation légale du terme cupidité, non seulement à cause de sa détermination différente dans la théorie, mais aussi à cause de la spécification erronée dans la pratique, ce qui est corroboré par les données d'un certain nombre de décisions judiciaires.

САМОСТАЛНОСТ И САМОУПРАВНОСТ РАДНИХ ОРГАНИЗАЦИЈА

I

1. Устав СФРЈ сврстава радну организацију у ред уставних категорија. Низом прописа, како Устава тако и других аката одређују се положај и улога радне организације у нашем друштвено-политичком систему. Од свих тих прописа најзначајнија је одредба да је радна организација самостална и самоуправна организација. То је у ствари интегрални део положаја и улоге радне организације у нашем целокупном систему. У њему се одражавају сви односи радне организације. Све остале одредбе о правима и обавезама радне организације произилазе и чине ову — да је радна организација самостална и самоуправна.

Самосталност и самоуправљање су два нераздвојна појма, иако имају своја посебна значења. Самосталност представља известан посебан индивидуалитет једног тела, органа, организације. Тај индивидуалитет се манифестује у одређеним правима и обавезама које могу бити веће или мање, те се и самосталност мора схватити као релативан појам уопште, а нарочито ако се говори о самосталности неког дела у једној целини, као што је овде случај — о самосталности радне организације као дела у односу на организацију социјалистичке државе и њених државних органа као целине. Самоуправљање представља једну врсту управљања у коме једно тело, орган или организација управљају сами собом без мешања са стране. Међутим, и овај појам се не може у потпуности овако схватити, с обзиром на повезаност у односима, а нарочито када је реч о самоуправљању једног дела целине, као што је то случај са самоуправљањем радне организације у целокупном нашем друштвено-политичком систему, у односу на државне органе и друге организације с којима чини целину социјалистичке државе.

Иако ова два појма имају своја посебна значења, ипак су они тесно повезани и чине својства, обележја једног тела, органа и организације. Једна организација је самосталнија ако у њој постоји самоуправљање. Самосталност омогућује самоуправљање, а самоуправљање чини да самосталност може да се развије, манифестује. Тако ова два својства једног тела, организације, иду упоредо и једно друго допуњују, усавршавају и чине садржајнијим, потпунијим, остварљивим.

2. Радна организација је нов појам код нас. Он је настао са Уставом СФРЈ. „Термин радна организација је израз за генерички појам свих организационих облика који се формирају на основу удруженог рада и самоуправљања. Он не опредељује облик институција, које ће се и даље нази-

вати предузећа, установе, заводи и сл." (1). Овај појам је утврђен „... на основу јединства друштвено-економског положаја човека и тиме друштвено-политичке суштине разних типова и облика радних организација. Под појмом радне организације подразумевају се како предузећа и друге социјалистичке привредне организације (банке, задруге, трговинске и занатске радње итд.) тако и установе и друге организације које врше делатности у области образовања, културе, здравља, социјалне заштите и других друштвених служби" (2). Тако се радна организација појављује као генус, сводни појам за све организације удруженог рада и самоуправљања, као последица јединственог друштвено-економског положаја човека. Као таква она је самостална и самоуправна организација.

Међутим, радне организације чине само један део нашег друштвеног механизма. У њему се радне организације развијају у правцу друштвених тела, али још увек имају својства, обележја по којима не могу представљати праве друштвене организације. Чак и кад би биле потпуно друштвене организације и тада би биле делови једне друштвене целине и као такве имале би одређен однос, права и дужности. У том правцу подруштвљавања радних организација, одвајања од државног механизма и у постојању самосталних и самоуправних организација, радне организације као делови једне целине имају и одређен степен самосталности и самоуправности. Њихова самосталност и самоуправност не могу се схватити у апсолутном смислу, оне се не могу схватити као организације које су потпуно самосталне и самоуправне, као потпуно одвојени делови од целине и од државних органа. Може се, тачније речено, говорити о степену самосталности и самоуправности у оквиру јединствене целине државног и друштвеног система. Поред тога, радне организације су генерички појам за све организације удруженог рада и самоуправљања, појам који је настао на основу јединства друштвено-економског положаја човека и тиме друштвено-политичке суштине разних типова и облика радних организација. Радне организације се појављују у разним областима друштвене активности: привреди, образовању, култури и другим друштвеним службама. Све ове делатности немају исти положај и значај у држави и друштву. Оне имају и различита својства. Све ово ће условити и одређену врсту и облик радних организација, али и одређени облик и степен самоуправљања и самосталности.

3. Самосталност и самоуправност радних организација могу се посматрати не само у односу на државне органе већ и шире, и у односу на друге друштвене и друге организације у држави, као и у односу на грађане и лица која се користе услугама радних организација. Може се посматрати колико су радне организације самосталне у односу на ова лица и тела. Међутим, самосталност и самоуправност радних организација најбоље се показују у односу на државне органе. Ту је суштина самосталности и самоуправности. Све остало у ствари произилази из ових односа. Стога ћемо приказати самосталност и самоуправност радних организација кроз односе између државних органа и радних организација.

---

(1) и (2) Преднацрт Устава СФРЈ (образложење Преднацрта), Београд, Комунист, 1962, стр. 133 и 134.

II

Основна карактеристика односа између државних органа и радних организација јесте да се они заснивају на међусобним правима и обавезама прописаним и обезбеђеним не само друштвеним и политичким средствима него и правним. Тако да државни органи, који се појављују као јача страна у том односу, с обзиром на положај у држави и друштву, нису неограничени, већ су у једном правном односу према радним организацијама. Државни органи доносе прописе, али они обавезују и државне органе. Према радним организацијама државни органи имају само она права и обавезе које су прописане. Радне организације имају ради обезбеђења својих самоуправних и других права одређена правна средства и код највиших органа. Тако самосталност и самоуправност радних организација на данашњем степену њиховог развоја представљају не само друштвено-политички већ и правни однос.

Односи између државних органа и радних организација могу бити врло различити и многобројни. Задржаћемо се само на најважнијима, који су од битног утицаја на самосталност и самоуправност радних организација.

1. Државни органи се појављују према радним организацијама пре свега као оснивачи. Радне организације могу оснивати и саме радне организације, друге организације, месне заједнице, друштвено-политичке организације, па и сами грађани. Али, на данашњем степену нашег развоја, друштвено-политичка заједница је основни и најважнији оснивач радних организација, и то како у области привреде тако и у друштвеним службама. То долази због планирања и усмеравања свих делатности, као и располагања највећим материјалним средствима од стране друштвено-политичких заједница. Кад је друштвено-политичка заједница оснивач, у оснивању се у ствари појављује државни орган, орган друштвено-политичке заједнице, и то по правилу скупштина а изузетно политичко-извршни орган. Али и кад радну организацију оснива друго тело (радна или друга организација итд.), а нарочито грађани, утицај државних органа је велик. Тако, законом се може одредити да грађани не могу оснивати предузећа одређених делатности, да је за оснивање предузећа одређених делатности од стране грађана потребна сагласност државног органа итд.

Приликом оснивања радне организације одређује се врста радне организације, њена делатност, материјална средства, стварају обавезе према оснивачу, итд., што може да утиче на самосталност и самоуправност радне организације. Тако државни органи још од самог оснивања радне организације имају приличан утицај на њу. Тај се утицај развија и даље. Наравно да средства и степен утицаја нису исти код свих радних организација и да се овај мења у даљем раду радних организација. Али радна организација мора да обавља своју делатност и задатке ради којих је и основана. У погледу привредних организација државни органи ће касније, по оснивању, дејствовати економским мерама и мерама тржишта, док ће према установама које врше друштвене службе утицај државних органа бити много већи и неће се заснивати на економским мерама и средствима. Исто тако, биће разлике и у погледу радних организација које врше де-

латност или послове од посебног друштвеног интереса, без обзира да ли су у питању привреда (предузећа и друге привредне организације) или друштвене службе (установе или друге организације). Мада су према позитивном законодавству само радне организације од посебног друштвеног интереса у области друштвених служби, али, с друге стране у друштвеним службама могу бити и радне организације које не врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса (њих има врло мало). Према радним организацијама које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса утицај државних органа огледаће се и после оснивања више у управљању, у доношењу аката и другим видовима.

С друге стране, оно што је значајно за самосталност и самоуправност радних организација: њихово оснивање, услови за оснивање и друго, могу се регулисати само законом. Иако законе доносе државни органи (Савезна скупштина и републичке скупштине), они обавезују и ове скупштине и све остале државне органе, што је значајно за самосталност и самоуправност радних организација.

Исто стоји ствар и у погледу других статусних питања радне организације: спајања, припајања, поделе, осамостаљивања или издвајања појединих делова радне организације и др. Само законом се могу прописати услови за решавање ових статусних питања. У погледу укидања и принудне управе Уставом су одређени услови, чија је даља разрада препуштена законима. Међутим, постоји разлика између радних организација, привредних организација и установа. Тако, привредна организација може да буде укинута ако није у могућности да обнавља средства за производњу и друга средства рада којима управља, или да испуњава друге законом одређене обавезе, а установа само ако не испуњава услове одређене законом, или ако нема услова за вршење своје делатности (3).

Регулисање статусних питања радних организација и разликовање између радних организација у овим питањима већ указује на одређену самосталност и самоуправност ових организација с једне стране, као и на разликовање односно градацију у тој самосталности и самоуправности између радних организација, с друге стране.

2. Једном основана, радна организација у својој делатности ужива одређену самосталност која се одражава на све њене односе и послове. Колика ће та самосталност бити, зависиће од овлашћења која државни органи буду пренели на радне организације, као и од контроле државних органа. Најбитнија овлашћења би била:

1) овлашћења у погледу организовања и вршења делатности радне организације;

2) овлашћења у погледу управљања радном организацијом;

3) овлашћења имовинске и финансијске природе;

4) овлашћења у погледу регулисања унутрашњих односа, посебно радних односа и расподеле дохотка;

---

(3) Чл. 18. Устава СФРЈ. Услови за престанак предузећа и установа прописани су Основним законом о предузећима, Основним законом о установама и другим прописима о појединим радним организацијама. У тим прописима се види и разликовање услова у случају престанка предузећа и установа.

5) овлашћења у погледу доношења самоуправних нормативних аката радне организације;

6) вршење јавних овлашћења од стране радне организације и

7) овлашћења у погледу вршења контроле од стране саме радне организације — унутрашње контроле.

Сва ова овлашћења нису у истом степену пренета на све радне организације, и то утиче на степен самосталности и самоуправности радних организација.

1) У погледу организовања и вршења своје делатности радне организације уживају приличну самосталност. Скоро свим радним организацијама је дато овлашћење да самостално организују своју делатност и да је сами врше. Поготово стога што се свака делатност одликује посебном стручношћу. Утицај државних органа је овде врло мали. Он се своди на координирање и усмеравање, на повезивање тих разноврсних послова. У том правцу државни органи могу помагати радним организацијама. Помоћ се може пружати чак и приликом обављања стручних послова, наравно само од стране одређених државних органа. То су обично органи државне управе. Међутим, и у овој области може да дође до јачег утицаја државних органа, што се може да одрази на самосталност радних организација.

У области друштвених служби (образовања, културе, здравља итд.) утицај државних органа је већи него што је то случај у области привреде. Међутим, и у области привреде долази до различитог утицаја код појединих делатности. Тако, код комуналних делатности тај утицај је већи него код других привредних делатности. Код радних организација које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса, без обзира да ли је то у привреди или друштвеним службама, тј утицај је већи. Поред тога, државни органи могу радним организацијама постављати извесне задатке и додељивати одређене послове, што може у извесној мери утицати на организацију и делатност радне организације.

2) У погледу управљања радном организацијом полази се од непосредног управљања као најчистијег демократског и самоуправног облика. Међутим, пошто се овај облик не може применити увек, то се предвиђа посредан облик, управљање преко представничких органа: радничког савета, управног одбора и директора или одговарајућих органа. У радничком савету и управном одбору самоуправљање је јако изражено. Сами радни људи одређене организације бирају чланове органа управљања без учешћа са стране, ван радне организације.

Међутим, у погледу управљања постоје разлике код радних организација које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса. Код њих у управљању, поред чланова радне заједнице, учествују и представници друштвене заједнице (заинтересовани грађани и представници заинтересованих организација и друштвене заједнице). Тако се појављују и представници државних органа, скупштина друштвено-политичких заједница. На овај начин самоуправљање, схваћено у смислу управљања само од стране радних људи организације, трпи извесна ограничења.Самоуправљање добија овде шири смисао, јер у управљању учествују и други, пред-

ставници друштвене заједнице. Преко представника скупштина друштвено-политичких заједница државни органи могу вршити и известан утицај. Међутим, у пракси тај утицај је доста слаб и у вези с тим постављају се многа питања, од којих је основно — да ли је са овим представницима омогућено остваривање посебног друштвеног интереса који треба да се реализује приликом вршења ових послова. С друге стране, треба додати да се са овим представницима не ограничавају она најосновнија права самоуправљања, као што су организација рада и расподела дохотка, пошто у одлучивању о овим пословима представници друштвене заједнице не учествују. Тако се може закључити да радне организације имају пуно самоуправно право у погледу формирања и рада органа управљања. Слично је и у погледу именовања индивидуалног органа (директора односно одговарајућег органа). Њега именује раднички савет на предлог конкурсне комисије. Ову комисију чине представници радне организације али и општине односно друге друштвено-политичке заједнице. Преко државног органа општине могућ је известан утицај, али је он слаб с обзиром на састав комисије и на то да именовање врши раднички савет. Међутим, законом се може одредити и друкчији начин именовања овог органа у радним организацијама које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса, што ствара могућност да ово лице буде именовано и од стране државног органа. Тако се у том случају утицај државног органа може осетити много јаче. Међутим, у позитивном праву има случајева да индивидуални орган бирају и сви чланови радне заједнице.

3) Овлашћења имовинске и финансијске природе су најбитнија за садржину и остварење самоуправних права и самосталности радних организација. С обзиром да државни органи (скупштине друштвено- политичких заједница) располажу највећим материјалним средствима и додељују их радним организацијама, то се и утицај државних органа више осећа. Ако радна организација самостално остварује финансијска средства непосредном наплатом својих производа, услуга и других чинидби, онда су самосталност и самоуправност много веће. Сасвим је други случај ако се финансирање радних организација врши од стране друштвеног фонда или чак из буџета друштвено-политичке заједнице, што се појављује нарочито код установа које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса. Ту се самосталност и самоуправност далеко спорије развијају, па чак и сама основна делатност радне организације. Ово нарочито важи ако нема довољно финансијских средстава.

4) У погледу регулисања унутрашњих односа и посебно радних односа, радне организације уживају врло велика самоуправна права. Чак и у радним организацијама које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса о организацији рада и расподели дохотка одлучују само чланови радне заједнице радне организације. Они су само дужни да ускладе своје прописе са прописима државних органа.

Међутим, већ у погледу расподеле дохотка, као једне врсте унутрашњих односа, све радне организације нису у истом положају. Док су мање-више све у истом односу према државним органима (скупштинама друштвено-политичких заједница) у погледу одређених фондова и допри-

носа друштвеној заједници, у погледу расподеле укупног дохотка, дотле је њихов положај прилично различит кад је у питању расподела личних доходака. Ова расподела зависи умногоме од начина финансирања радне организације. Радна организација ће много самосталније вршити расподелу личних доходака ако је до финансијских средстава дошла непосредном наплатом својих производа и услуга, него ако се финансира из буџета друштвено-политичке заједнице или друштвеног фонда, поготово ако нема довољно финансијских средстава. Тако се може појавити приличан утицај државних органа било непосредно било посредно преко друштвених фондова. Најзад, утицај државних органа на радне организације у целини може да буде јачи уколико се радним организацијама поставе веће финансијске обавезе према држави, што се наравно негативно одражава на самосталност и самоуправност организације.

5) Радне организације имају врло велика овлашћења у погледу доношења самоуправних нормативних аката. Број тих аката је знатан. Радна организација доноси: статут, правилнике, одлуке, планове, програме итд. Поред правних аката радне организације доносе и ванправне: препоруке и смернице. Иако правни акти радних организација нису у правом, класичном смислу правни, јер њих доносе тела која нису државни органи већ друштвени, њима се регулишу унутрашњи односи организације итд., ипак ти акти још носе обележја правних аката. Број ових аката је далеко већи од ванправних. Радне организације, које се све више развијају у друштвена тела, морале би да много више своје односе развијају кроз ванправне акте.

Утицај државних органа у доношењу самоуправних нормативних аката радних организација пре свега се огледа у томе што ови акти морају бити у сагласности са нормативним актима државних органа. Државни органи могу својим актима овластити радне организације на мању или већу нормативну делатност, што се, наравно, одражава на самосталност и самоуправност радних организација. То важи како за правне тако и за ванправне акте, пошто сваки систем тражи одређену законитост и складност виших и нижих норми и аката, једну закониту целину.

Даље се утицај државних органа може појављивати поводом одређених аката и одређених радних организација. Тако се статут радне организације пре коначног усвајања подноси на разматрање општинској скупштини или скупштини републике или друге друштвено-политичке заједнице. Други општи акти (правилници и др.) не подлежу разматрању. Међутим, законом се може утврдити обавеза доношења појединих општих аката радних организација и поступак за доношење статута и других општих аката, и могу се предвидети одређена овлашћења надлежног органа друштвено-политичке заједнице у погледу давања потврде или сагласности на статут или друге опште акте у целини или на поједине њихове делове (4). У овом другом случају утицај државног органа је много већи, јер разматрање има карактер договора, претходног утицаја, ванправног дејства које правно не обавезује и не утиче на примену акта. Међутим, потврда, сагласност условљава примену акта. Акт се не може применити иако је

(4) Чл. 91. Устава СФРЈ.

донет, ако није дата потврда, сагласност. Устав не везује давање потврде, сагласности за одређене радне организације, иако то у другим случајевима чини, већ оставља да се то одреди законом. У позитивном праву одређено је давање потврде на статут како за установе тако и за неке привредне организације.

6) Радна организација може вршити и јавна овлашћења, те у појединим стварима решавати о правима и обавезама, или на основу закона примењивати мере принуде или ограничења. У овом случају радна организација се не развија у правцу друштвеног тела, већ прима све особине државног органа.

7) Радним организацијама је дата потпуна слобода у стварању унутрашње контроле. У развоју самосталности и самоуправности радне организације могу ову контролу све више развијати. Она може бити и чисто друштвена, али се може развијати и у правцу стручне, правне контроле. Она, наравно, не треба да се издигне изнад органа управљања и да им буде наредбодавно тело, већ да буде њихов сарадник и помагач. Преко ове контроле може се остваривати и сарадња свих државних органа у правцу указивања помоћи и отклањања свих незаконитости и неправилности.

3. Односи између државних органа и радних организација, те самосталност и самоуправност радних организација, нарочито се огледају у надзору који врше државни органи над радним организацијама. Иако су радне организације добиле прилична овлашћења и постале самосталне и самоуправне, ипак су оне делови једног јединственог друштвено-политичког система. Према томе, радне организације морају бити повезане са осталим телима у тој целини и своју делатност усмеравати и вршити у складу са задацима и циљевима целине. Даље, самосталност и самоуправност, као и целокупна активност радних организација морају бити у складу са законитошћу. Принцип законитости мора бити основни принцип у раду свих органа и организација, па и радних организација. То јединство целине друштвено-политичког система и принцип законитости остварују се контролом државних органа над свим деловима, па и над радном организацијом. Међутим, и ти односи се заснивају на прописаним међусобним правима и обавезама државних органа и радних организација. Самосталност и самоуправност радних организација су обезбеђене пре свега тиме што државни органи имају према радним организацијама само она права која су прописана, а затим и тиме, што радне организације ради заштите својих права имају разна средства којима увек могу обезбедити заштиту самоуправних и других права.

У вршењу контроле над радном организацијом могу се појављивати скоро сви државни органи, почев од скупштина друштвено-политичких заједница па до најнижег органа државне управе и општинског суда. Затим, контрола по предмету, средствима, дејству, методима итд. може бити друштвена, правна, стручна, контрола законитости, контрола општих аката, појединачних аката итд. Ради разматрања нашег проблема — самосталности и самоуправности радних организција, задржаћемо се само на оним државним органима који врше контролу и на најбитнијим обележјима појединих врста контроле.

1) Скупштине друштвено-политичких заједница врше друштвану, политичку контролу. Ова контрола све више долази до изражаја уколико се радне организације развијају као друштвена тела, као самосталне и самоуправне организације ван државног механизма. У овом односу ће се најпре остварити очување и развој самосталности и самоуправности радних организација, јер ће договором, политичким средствима и ванправним актима (препорукама и смерницама) доћи до усклађивања посебних интереса у радним организацијама и општег интереса, до очувања правне и друштвене законитости и друштвено-политичког система. У овоме већа радних заједница скупштина друштвено-политичких заједница треба да одиграју главну улогу. У том послу морају им помоћи првенствено савети општинских скупштина и извршна већа обављајући своју политичко-извршну функцију. Остварење ове контроле задаје пуно тешкоћа, јер захтева изналажење нових метода и технике рада, све развијенију политичку и друштвену свест, осећање целине и усклађивање појединачних интереса са општим.

Скупштине друштвено-политичких заједница врше и правну контролу. Она се врши над општим актима. Тако, општинска скупштина има право да обустави извршње незаконитих општих аката радне организације до одлуке уставног суда. Само законом може се одредити да ово право према одређеним организацијама има орган друге друштвено-политичке заједнице. И поред ове контроле радна организација чува своју самосталност и самоуправност. Општинска скупштина не одлучује, већ само обуставља извршење, а одлучује посебан орган — уставни суд. Радној организацији се пружа могућност да до одлуке уставног суда укине или измени свој акт. У томе се огледа ванправно дејство обустављања, као и утицаја на радну организацију. Она и на уставном суду може да штити своја самоуправна права.

2) Однос органа државне управе и радних организација је веома значајан и осетљив. Државна управа је изгубила многа права која је некада имала. Она сада у ствари прати стање у областима у којима су основане радне организације, сарађује са овим организацијама и омогућује остваривање њихових права. Али органи управе су и у том односу органи скупштина друштвено-политичких заједница, који указују на незаконит и неправилан рад радних организација, предлажу мере и дају стручна мишљења у погледу вршења контроле. У оваквом односу радне организације се заиста појављују као самостална и самоуправна тела.

Међутим, од посебне важности је вршење инспекцијских служби. У њој органи државне управе имају велика права, али их могу користити у тачно одређеним случајевима и поступку. Поред тога, радна организација може правним средствима дејствовати против аката државног органа и преко суда, независног органа, остваривати своја права. Ова контрола се појављује као свакодневно нужно средство очувања законитости, која у оваквом поступку и са овим правима не умањује самоуправност и самосталност радних организација.

3) Судови врше посебну контролу над радним организацијама. Ова контрола почиње још од самог оснивања, од момента када се радна орга-

низација уписује у регистар. Суд врши контролу решавајући разне сукобе радних организација, разне спорове и повреде прописа који настају у вези са радом радне организације итд. Али у тој контроли суд може ценити само законитост аката. То је правни надзор. Затим, у свим тим односима радна организација се појављује као субјект са одређеним правима. Радна организација може против акта суда употребити правно средство и тражити заштиту вишег суда.

Судови имају још једну улогу. Они прате и проучавају друштвене односе и појаве од интереса за остваривање судске функције и дају предлоге за спречавање друштвено опасних и штетних појава и за учвршћивање законитости. Тако, улога суда прелази оквире саме контроле конкретних аката и судови се јављају као сарадници и активни учесници у изградњи социјалистичких односа.

Посебно место у односима између државних органа и радних организација има арбитража. Устав предвиђа и арбитражу за решавање, поред других спорова, и спорова између радних људи у радној организацији и органа друштвено-политичке заједнице. Тако се у овим односима још једном манифестују друштвени карактер и самосталност и самоуправност радних организација.

4) Контролу над радом радних организација врши и уставни суд. Он решава питања сагласности закона и других прописа и општих аката са Уставом и законом. Према томе, одлучује и о законитости општих аката радних организација. Уколико ови акти нису у сагласности са Уставом и законом, уставни суд има право да их поништи или укине. Дакле, ово право укидања или ништења има само уставни суд. Тако се радним организацијама гарантују самосталност и самоуправност. Та гаранција се огледа и у томе што уставни суд штити права самоуправљања и друге основне слободе и права ако су повређени појединачним актом или радњом а није обезбеђена друга судска заштита. Радна организација има право покретања поступка за оцењивање уставности и законитости код уставног суда ако је повређено њено право. Све ово указује да су радне организације самостална тела са одређеним правима и обавезама. Улога уставних судова иде и даље. Они прате појаве од интереса за остваривање уставности и законитости и на основу тога дају предлоге и мишљења Савезној скупштини односно републичким скупштинама за доношење прописа и предузимање мера ради обезбеђивања уставности и законитости, као и заштите права самоуправљања и других слобода и права грађана и организација, те и радних организација. У тој сарадњи и повезаности ових тела присутни су и заштита и остварење друштвено-политичког система и самосталности радних организација.

III

Овакви односи између државних органа и радних организација одражавају одређену самосталност и самоуправност радних организација које одговарају данашњем степену развоја целокупног нашег друштвено-политичког система, као и нивоу материјалних могућности. Исто тако,

може се констатовати да степен самосталности и самоуправности није исти код свих организација. Радне организације које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса имају у сваком случају мању самосталност и самоуправност. Прави се разлика између предузећа и установа, као и разлика у оквиру предузећа и установа. Исто тако, начини финансирања и располагања финансијским средствима, те расподела дохотка осетно утичу, умањују и онемогућавају или, пак, омогућавају развој многих принципа који су везани за развој самосталности и самоуправности радних организација (на пример принципа расподеле према раду, итд.). Сигурно је да ће даљи развој друштвено-политичког система и материјалних могућности дати већи размах и допринети остварењу самосталности и самоуправности радних организација. Исто тако, потребно је са много више система и прецизности одредити извесне појмове и категорије. Тако, нпр., шта је то посебан друштвени интерес, које делатности или послови улазе у ову групу или по којим елементима, својствима одређивати ове делатности. Ово стога што постоји посебан режим за радне организације које врше ове делатности или послове, што су код њих самосталност и самоуправност слабије. Даље, према одредбама Устава радне организације које врше делатност или послове од посебног друштвеног интереса могу постојати не само у друштвеним службама (образовању, здравству итд.) већ и у области привреде. Код друштвених служби је прописима одређено да су поједине делатности или послови од посебног друштвеног интереса. Међутим, то није случај код привредних делатности, а, с друге стране привредне организације трпе извесна ограничења и већи утицај државних органа па чак и већи него установе друштвених служби које врше ове делатности (нпр. утицај у погледу цена услуга привредних организација приликом њиховог одобравања и др.). Затим, појам јавних овлашћења, и у којој мери и за које делатности и радне организације везати вршење ових овлашћења. Ово нарочито стога што радне организације које врше ова овлашћења имају посебна права и могућности као прави државни органи.

Али, ради развоја и остваривања овакве садашње самосталности и самоуправности потребно је развити све принципе и могућности које се пружају у оваквим односима између државних органа и радних организација. Међутим, поред организационог механизма, правних средстава и прописа потребан је и развој друштвене и политичке свести, развијање самосталности и самоуправности, али и схватање да је радна организација део целине и да се интереси радних организација морају усаглашавати са општим интересом. Даље, самосталност и самоуправност захтевају и развој културе, материјалних средстава и усавршавање знања и стручности. Израда и доношење многих аката од стране радних организација захтева добро познавање радне организације, друштвено-политичког система и стручно знање (правно знање). Ово утолико пре што ове акти треба све више да представљају специфичност, да се разликују од аката које доносе државни органи, како по садржини, карактеру, тако и по методологији, техници и другом. Развој самосталности и самоуправности захтева и стварање сасвим других унутрашњих међусобних односа у радној организацији. Те односе треба усавршавати, развијати, тражити начи-

не остварења таквих међуљудских и хуманих односа који се не заснивају само на правима и дужностима одређеним у правним актима већ на друштвеној и свесној обавези и правима једних према другима. У таквој атмосфери треба наћи јединство, складност, иако самосталност и самоуправност стварају одвојене интересе група, појединаца, изазваних положајем у радној организацији, на радном месту, у појединој функцији, економској користи итд. Развој свих ових ванправних, етичких, политичких и друштвених услова утицаће на развој самосталности и самоуправности радних организација као друштвених тела.

Исто тако, и државним органима се у постојећим односима са радним организацијама намећу многи проблеми. Само подруштвљавање државних органа и преузимање извесних нових друштвених улога намећу и нову трансформацију државних органа која захтева прилично времена и поступан развој. Самосталност и самоуправност радних организација не претпостављају пасивизирање државних органа у односу на радне организације. Државни органи више не дејствују административно, класичним методама и средствима. Али, у новим односима треба пронаћи нове методе, средства и начине повезивања свих делова у стварању једне целине. То се појављује како у ванправним, тако и у правним односима. Државни органи и даље ће контролисати радне организације и друштвеним и правним средствима. Али ту треба наћи одређену релацију односа и утицаја. Самоуправљање код државне управе и велики број њихових послова могу и да одвоје државну управу од радних организација. Принцип да је свако самоуправан и самосталан, и тешкоћа проналажења нових начина и метода у односима може да доведе до подвојености и незаинтересованости. Тешко је наћи да се у пракси ваљано прати нормативна делатност радних организација и да државни органи правовремено интервенишу. Мишљења смо да би комисије скупштина друштвено-политичких заједница састављене од стручњака (правника и других) и друштвено-политичких радника, који би пратили ову делатност, могле да пруже у том погледу већи допринос. Исто тако, тешко је наћи да се систематски пружа помоћ радним организацијама. Према томе, и државни органи треба да остварују принципе и односе, као и да изналазе и усавршавају методе и средства у тим односима. На тај начин могу се реално и остваривати и усавршавати и самосталност и самоуправност радних организација, што ће у даљем току допринети остваривању и усавршавању самог друштвено-политичког система.

Др Момчило Димитријевић

КАРАКТЕР И САДРЖИНА ПРАВА НА РАД У СОЦИЈАЛИЗМУ С ПОСЕБНИМ ОСВРТОМ НА СССР

Положај човека и грађанина у друштву не представља сталну и непроменљиву категорију, него се мења и развија паралелно с одговарајућим променама (особито развојем производних снага и продукционих односа у друштву као целини).

Тако и афирмацијом социјализма мења се у основи положај радног човека, а рад у вези с тим, као друштвена категорија, све више престаје да се манифестује као принуда. Управо кроз ту призму се показује да ће даљи развитак социјалистичких друштвених односа постајати основ за потпуније и разноврсније испољавање људског стваралаштва и индивидуалности. Зато рад и све категорије у оквиру удруженог рада, па самим тим и право на рад, улазе у сферу не само нових већ и нужних елемената изградње социјалистичког друштва. Односно, право на рад се у социјализму манифестује кроз значење чија је основа дата постојећим објективно-материјалним условима (природом продукционог односа), тј. у оквиру његових материјалних могућности (1). Управо на тој основи право на рад као једино субјективно право у социјализму (2), у ствари значи — или треба да значи ово:

а) *да нико не може бити спречен да ради и да слободно бира радно место;* подвукао — П. Р.)

б) обавезу друштва да ствара такве материјалне услове који ће омогућити оживљавање овога права;

в) према грађанину који је способан за рад а неће да ради, социјалистичко друштво је ван обавезе у свим правима из радног односа, па самим тим и праву на рад.

У том смислу у *Програму СКЈ* стоји да су „та права (а посебно право на рад — наша прим.) нужни саставни део социјалистичког демократског кретања и *услов за даљи развој социјализма* уопште." (подвукао — П. Р.)

Да би се задовољили основни критеријуми при овој обради, тема рада је захтевала (сумарну) анализу следећих питања: схватања о појму права на рад (I), Садржина и елементи права на рад (II), Оквир заштите права на рад (III) и закључна разматрања.

---

(1) Е. Кардељ: *Уставни основи социјалистичких друштвено-економских односа и друштвеног самоуправљања.* »Комунист«, 1963, стр. 13.

(2) О праву на рад у капиталистичким државама вид. наш рад: *»Право на рад и савремене капиталистичке земље,* »Југословенска ревија за међународно право«, бр. 1—3/1966, стр. 187 и след.

I

Право на рад подразумева да одређена друштвена заједница (социјалистичка држава) сваком грађанину који борави на њеној територији има да осигура запослење према његовим физичким и интелектуалним способностима, у циљу обезбеђења егзистенције. Ову дефиницију је изразио, поред уставних текстова и теоријског концепта других социјалистичких држава, на известан начин и *Устав СФРЈ* у глави III, чл. 36 (3).

Да би се добио потпунији увид у садржину појма права на рад у социјалистичким државама, потребно је додати како теоријски приказ (4) тако и приказати нормативно стање, како би се извукли објективнији закључци. Најме, ми смо у овој глави покушали да истакнемо сумаран појам права на рад, и то је учињено из разлога што многи устави, који иначе регулишу ову категорију, не дају појамну дефиницију права на рад, а осталом, такву одредбу не даје ни Устав СФРЈ (5). То је можда био један

(3) Поменути члан гласи: »Зајамчени су право на рад и слобода рада. — Друштвена заједница ствара све повољније услове за остваривање права на рад, нарочито развијањем производних снага и материјалне основе других друштвених делатности, као и старањем о интересу радног човека у погледу рада. — Свако слободно бира своје занимање и запослење. — Забрањен је принудни рад. — Сваком грађанину су под једнаким условима доступни свако радно место и свака функција у друштву. — Радни однос може престати против воље радника само под условом и на начин који су одређени савезним законом. Зајамчује се, под условима одређеним законом, право на материјално обезбеђење за време привремене незапослености. Права стечена на основу рада неотуђива су. Друштвена заједница ствара услове за оспособљавање грађана који нису потпуно способни за рад, као и услове за њихово одговарајуће запослење. — Грађанима који су неспособни за рад, а немају средстава потребних за издржавање, друштвена заједница пружа помоћ. Ко неће да ради а способан је за рад, не ужива права и друштвену заштиту који припадају човеку на основу рада.«

(4) Године 1905. Лењин је, оцењујући руску револуцију 1905, анализирао и сељачко питање и у оквиру те анализе дао неколико значајних теоретских напомена о праву на рад. Наиме, по усвајању општег права гласа у царистичкој Русији, у Дом (парламент) су дошли и представници сељачких маса. Партија трудовика је, између осталих захтева, поставила и право на рад за сељачко становништво. Вође трудовика су говорили: »право на земљу је и право на рад«. Критикујући оваква схватања, Лењин је писао: »Ова тирада, типична за једног трудовика, намеће нам заиста једно интересантно питање. Постоји ли икаква разлика између тих речи о праву на рад и речи француских малограђанских демократа из 1848. године о праву на рад. . . Право на рад француског радника из прве половине XIX века је представљало жељу за успостављањем ситне производње на бази начела кооперације, социјализма и сл., што је било економски немогуће. Право на рад руског сељака XX века, међутим, изражава жељу за успостављањем ситне сељачке производње на национализованој земљи. То је економски, међутим, сасвим немогуће. У праву на рад руског кмета XX века је извор лажне социјалистичке теорије реална буржоаска садржина. А у праву на рад француског грађанина и радника прве половине XIX века нема ничег осим лажне социјалистичке теорије.« (В. И. Лењин, Сочиненија, том 11, 1930, стр. 471—5). Након октобарске револуције у првој социјалистичкој земљи, у »Кодексу РСФСР« од 10. XII 1918. године, право на рад је било поменуто — додуше, у ограниченом обиму, јер је тек ликвидацијом незапослености око 1930. године оно зајамчено чланом 118. Устава од 6. XII 1936. (Грађани СССР имају право на рад, тј. право да добију и загарантован посао, са платом за рад према његовој количини и квалитету) и под његовим утицајем парламенти у многим земљама су били принуђени на низ либералних уступака.

(5) Изузев *Устава СССР и Кодекса о раду* ДР Немачке. Устав СССР у свом чланку 118, ст. 1, дефинише право на рад као *»право на добијање заједченог посла с платом за рад према количини и квалитету«* (подвукао — П. Р.). Кодекс о раду, пак, ДР Немачке нормирао је право на рад ставом: »Сви грађани имају право на рад. Оно се састоји у праву на радно место, на једнаку награду за једнак радни учинак, на награђивање према количини

од разлога да се у току уставне дискусије у нас 1960—1963. појаве разна мишљења о појму и садржини права на рад (6).

Компаративно посматрано, из напред изложеног, појам права на рад може значити или право на загарантован посао, то јест, право на рад према унапред утврђеном плану државе — *први облик права* на рад (7), или, за све грађане једнако право, које проистиче из природе друштвене својине, из права „на сувласништву" — разуме се, у датим материјалним условима друштва — као право закљученог запослења свих делова друштвене заједнице, са свима за рад способним грађанима (или, реалније узето, у данашњим условима са што већим бројем), и то сталног запослења које грађанин слободно бира и које одговара његовим физичким и стручним способностима, запослења на друштвено корисном и потребном раду, који грађанину даје средства за материјалну егзистенцију, пристојан стандард њему и његовој породици (8) — *други облик права на рад*, који, бар за сада, постоји само у нашој теорији и пракси.

Право на рад, као примарно право човека, добија у друштвено-политичком систему Југославије *пуну афирмацију*. Реалност те афирмације је утолико очигледнија што социјалистички друштвени односи на бази *друштвене својине* средстава за производњу представљају оквир за несметаније и потпуније остварење тог права.

У СФРЈ право на рад у основи је једно *комплексно право које, поред осталог, претпоставља слободу рада као потврду човекове личности, с једне стране, и суштински нови продукциони однос као предуслов остварења самог права на рад, с друге стране.*

Други значајан елеменат који овде морамо свакако истаћи, јесте и чињеница да је право на рад *гарантовано ауторитетом Устава СФРЈ, устава социјалистичких република, законских текстова, статута наших радних организација, програмских докумената итд.* Теоријски узевши, та констатација не представља неку нарочито значајну новину, јер је извесно да, *подруштвљавањем средстава за производњу и увођењем принципа расподеле према раду, друштво мора да гарантује радним људима право да учествују као „партиципанти" у друштвеној својини.* У супротном, радни

и каквоћи рада, као и на стваралачку сарадњу у изради и извршењу планова и управљању предузећима и привредом« (Види: Labour Code of the GDR. With a Commentary by Roger Schlegel, Berlin 1962, p. 19).

(6) Види: *Дискусија о преднацрту Устава СФРЈ*, »Гледишта«, 1962, бр. 10.

(7) В. Г. Абезгауз, Право на труд, *Плановое хозяйство*, 1936, № 9—10; П. Каминская, Право на труд, *Власть Советов*, 1936, № 20; Садовников, Право на труд, *Ростов, Росиздат*, 1939, Право на труд и на отдых — великое завоевание Октября (Передовая), Клуб, 1957; О. Смирнов, О понятии права на труд, *Вестник Ленинградского ун-та*, 1962, № 17; Я. Беер, И Ковач, Цамел, Государственное право Венгерской Народной Республики, II, 1963; Личность, общество и государство, Отв. ред. Б. Ф. Коток и Б. С. Тадевосьян, Москва, »Наука«, 1966; А. В. Патюлин, Личность, её права и свобода в советском социалистическом государстве, *Советское государство и право*, 1966, № 2.

(8) Опширније в. Е. Кардељ, *Проблем наше социјалистичке изградње*, »Култура«. Београд, 1965, стр. 209—210; М. Тодоровић, *Ослобађање рада*, »Култура», Београд, 1965, стр. 56—57; др М. Ступар, *Тезе за један покушај систематизације социјалних права човека и грађанина*, »Анали Правног факултета у Београду«, бр. 1—2/1963, стр. 31—38; З. Ракочевић, *Право на рад у Преднацрту устава*, »Социјализам«, 1962, бр. 6, стр. 111—112; П. Раденовић, *Право на рад у новом Уставу Југославије*, »Социјална политика«, бр. 9—10/1963.

човек био би препуштен апсолутној економској несигурности, а тиме и социјалној беди. Разуме се, ово је тачно само уз извесну меру апстракције, али начелно примедба стоји. С друге стране, дужност је заједнице и свих њених облика, особито *комуне и радне организације* (јер је ова последња носилац удруженог рада), да стварају *материјалне и друге услове* за оживљавање права на рад. Отуда је ово право у фази у којој оно данас постоји — *право у датим материјалним условима. Међутим, да је гаранција коју друштво даје таквог карактера и тог обима, види се и по томе што појединац може, по правилу, слободно добити запослење које одговара његовим стручним и личним способностима односно могућностима, и то запослење које ће му обезбеђивати материјалне принадлежности у складу с квалитетом и квантитетом његовог рада.* Уз то, „прво политичко право" социјализма *у Југославији — право на самоуправљање, као свој предуслов за остварење има право на рад,* с обзиром да једино грађани у радном односу остварују то право, те су стога ова два права на свој начин повезана. Ту мисао *Устав СФРЈ* изражава у члану 9, став 6, кад каже: самоуправљање у радној организацији обухвата нарочито право и дужност радних људи да одлучују о ступању радних људи у радну организацију, о престанку њиховог рада и о другим међусобним односима. У томе треба тражити логичност битно квалитетних односа у постављању и решавању овога проблема. Све то указује да рад, вредност рада и положај данашњег човека добијају нов израз. Отуда се у новим условима друштвене својине и радничког самоуправљања *у основи мења природа и карактер рада.* С тим променама у битноме се изменио и радни однос.

Чињеница да се право на рад појављује у ова два облика у теорији и пракси социјалистичких држава произилази из следећих момената: а) први облик повезивања произвођача у социјалистичкој држави одвија се у условима *државне својине,* где фактички држава има монопол контроле над распоређивањем рада, то јест, врши планску дистрибуцију радне снаге; б) такав (етатистички) облик појма права на рад (будући да је производ одређеног облика поседовања) особеност је социјалистичког друштва на одређеном степену његовог развитка; но, он еволуира, разуме се, сходно променама у својинским односима, односно развитком производних снага и продукционих односа — ка другом — вишем облику, који експлицитно садржи, поред осталог, *слободу рада;* у противном, доводи се у питање објективни положај и стварна улога непосредног произвођача у социјализму.

На основу овога може се рећи да:

1) Ако се право на рад схвати као загарантован — унапред планиран посао, то онда одражава перманентну „оријентацију радне снаге према националном привредном плану" — па тако треба разумети и често подвлачену девизу о „ликвидацији незапослености" у тим земљама (9);

(9) Но и поред тога региструје се број незапослених. Покажимо тај проблем у ретроспективи (у цифрама), на пример, у СССР-у. Статистичка служба регистровала је у СССР-у 1925. године 992.900 незапослених радника, 1926. године 1,182.500, а 1928. године 1,576.000 незапослених радника. Међутим, незапосленост је у СССР-у ишчезла тек 1931. године, пошто је ликвидирано приватно власништво. (E. Varga, Two Systems, London, 1939, p. 84). И данас у СССР-у и другим социјалистичким земљама бележи се појава незапослености. (Опш. видети:

2) у свом другом облику право на рад бива условљено процесом производње, где „ни један појединац не може свалити на другог свој део у продуктивном раду, том природном услову човекове егзистенције, у којој (мисли се на организацију производње — наша прим.) с друге стране, продуктивни рад, уместо да буде средство за поробљавање постаје средство за ослобођење људи, пружајући сваком појединцу прилику да све своје способности, како телесне тако и духовне, усавршава и примењује у свим правцима, и у којој се он тако претвара у уживање уместо да буде терет. То данас није више никаква фантазија"... (Енгелс). Дакле, реч је о таквој организацији производње у којој „свако има право (у првом реду, право на рад — наша прим.) да се на бази друштвене својине у раду служи подједнаким условима тим средствима за производњу". Отуда и констатација да право на рад проистиче из самог односа својине из реченог „право на сувласништва". (10).

II

У данашњим условима, право на рад долази у први ред основних субјективних права радног човека социјалистичког друштва. То одражавају како друштвено-политички системи ових држава, тако и њихова програмска документа, то јест програми комунистичких партија, материјали партијских конгреса, конгреса синдиката (11), па и дискусије које се воде у вези с њим (12). То особито важи за Совјетски Савез. Наиме, проблем остварења права на рад, или, уже, његов основни елеменат запослења, односно његов антипод незапослена радна снага („радне резерве", „ослобођена радна снага", „ослобођени кадрови" — како се све називају неза-

Шубкиы, Молодеж ступоет в жизнь, *Вопросы философии*, 1965, № 5, стр. 58; Е. Маневич, Своебщность труда и проблемы рационалного использования рабочей силы в СССР, *Вопросы экономики*, 1965, N0 5, str. 25).

(10) М. Тодоровић, op. cit., стр. 57. — Поред овога што смо досада рекли, надаље се више нећемо *посебно* упуштати у разматрање права на рад у нас — можда само успутно, јер би то захтевало како посебан методолошки приступ тако и далеко више простора. Међутим, наш циљ је да генерално говоримо о праву на рад у социјализму и да, колико се то може, потцртамо ту категорију у СССР-у.

(11) Опширније в. *Програм Комунистичке партије Совјетског Савеза*, »Документација« ИРП, Београд, 1962, бр. 2, особ. стр.: 11, 12, 18, 28, 31, 35, 37, 42, 43; *Програм Јединствене социјалистичке партије Немачке*, »Документација« ИРП, Београд 1963, бр. 3, особ. стр. 76, 77, 79, 92; *Девети конгрес Румунске комунистичке партије, Правци развоја социјалистичке Румуније у наредних пет година, Развој румунске привреде за период 1966—1970.* »Документација« ИРП, Београд 1965, бр. 6; *Развој социјалистичке демократије у Мађарској*, »Документација« ИРП, Београд 1965, бр. 2; *Дискусија IV Конгреса Пољске уједињене радничке партије, Резолуција IV Конгреса ПУРП*, »Документација« ИРП, Београд 1965, бр. 2; *Основне смернице економске политике КП Совјетског Савеза*, »Документација« ИРП, Београд 1965, бр. 1; *XIII конгрес Комунистичке партије Чехословачке, Положај и задаци локалних органа власти Чехословачке*, »Документација« ИРП, Београд, 1966, бр. 2.

(12) В. Н. Шубкин, Молодеж ступаем в жизнь, *Вопросы философии*, 1965, N0 5; Е. Маневич, Всеобщность труда и проблемы рационального использования рабочей силы в СССР, *Вопросы экономики*, 1965, N0 6; *Правда* од 9. IX 1965; *Труд* од 28. VII 1965; *Известия* од 15. VII 1965; Надаље види *Резолуција IV конгреса ПУРП* (део запослење и плате) »Nowie drogi«, 1964, бр. 7; *XIII конгрес Комунистичке партије Чехословачке* (део о продубљивању социјалистичке демократије), »*Rude pravo*«, 1966, стр. 1—4, и др.

послени радници, у првом реду у СССР-у и другим социјалистичким земљама Европе и Азије), био је више деценија запостављен као проблем научног разматрања. (Нису објављени никакви подаци о стању вишка радне снаге, па самим тим није био ни предмет јавног полемисања.) Међутим, последњих година број незапослених све више расте (прво, запошљавање омладине, значи лица која желе да се први пут укључе у организацију „удруженог рада"; друго, постоје перманентни вишкови радне снаге који се појављују у оквиру самих предузећа, тако да се већ последњих година пришло јавној дискусији социолога и економиста у СССР-у око проблема „незапослене радне снаге"). Један део совјетских теоретичара, пак, занемарује проблем пуне запослености, заступајући „теорију" аутоматизма и спонтаности — то јест, да је у бити друштвене својине над средствима за производњу да обезбеђује запослење односно рад сваком грађанину који жели да ради. У ствари, нема никаквог аутоматизма, јер друштвена својина над средствима за производњу тек ствара објективне предуслове и могућности за решавање ових проблема. Што се тиче самог процеса аутоматизације и техничког напретка уопште, то, по правилу, и у нашим условима доводи и доводиће до смањења потражње радне снаге у датом предузећу или грани.

Ова анализа института права на рад у социјализму има оправдање само ако се има у виду реално стање, тј. да је целокупан живот социјалистичког друштва заснован на принципима социјалистичке демократије и демократског централизма. Нема социјалистичке демократије која не укључује како политичке слободе, тако и социјална и економска права, у првом реду — право на рад.

Заједничка карактеристика друштвено-политичких система свих социјалистичких земаља у начину третирања и квалификовања права на рад јесте да је оно изричито нормирано и зајемчено (уставима и законима о раду) као основно право грађана. Међутим, у дефинисању тог појма не постоји уједначеност у теорији и законодавству ових земаља. У том погледу може се извршити оваква класификација: а) прву групу сачињавале би оне државе које дају *појамну дефиницију* права на рад (СССР, ДР Немачка, Пољска и Румунија); б) док другу чине остале земље које утврђују само неке елементе овог права.

Посматрајући регулисаност права на рад у горе датој структури, теорија о праву на рад морала се ограничити на испитивање тих модела, јер они у ствари изражавају захтеве одређене друштвене праксе. То с разлога што у различитим друштвеним областима и сферама не постоји једнообразност. Напротив, и у овој средини социјално-економској, специфичност је пратилац друштвених кретања. Да би право на рад, као социјално право, било адекватно схваћено, потребно је, као што смо већ нагласили, одредити сумарно његов појам (садржину, функцију, циљ и правну природу коју сваки субјект овога права мора да има). Тако Устав СССР(13), у своме чланку 118, ст. 1, дефинише право на рад као право на добијање зајамченог посла с платом за рад према количини и квалитету. У том сми-

(13) *Устав СССР* из 1936, са изменама до 1958. године.

слу и Устав Пољске (14) одређује право на рад као право на запослење, које се награђује према количини и каквоћи извршеног рада (чл. 58); а Устав Румуније (15) у чл. 77. нормира право на рад као право на добијање зајамченог посла с наградом за рад према количини и каквоћи. Али, најпрецизније квалификовање појма права на рад срећемо у Закону о раду ДР Немачка (16), где стоји: „Сви грађани имају право на рад. Оно се састоји у праву на радно место, на једнаку награду за једнак радни учинак, на награђивање према количини и каквоћи рада, као и на стваралачку сарадњу у изради и извршавању планова и управљању предузећима и привредом" (слично и чл. 15. Устава ДР Немачка (17): „Радник ужива заштиту државе. Право на рад је зајамчено. Управљајући привредом, држава обезбеђује рад и средства за живот свим грађанима. У случајевима када се не може пружити могућност одговарајућег запослења, држава ће се старати о његовом нужном издржавању").

Напред показана уобличеност права на рад (18) садржи углавном три битна елемента:

а) да је право на рад, поред осталог, и право на запослење (19);

---

(14) *Устав Пољске* из 1952.

(15) *Устав Румуније* из 1952.

(16) Labour code of the GDR, with a commentary by Dr. Roger Schlegel, Berlin 1962, p. 19.

(17) *Устав ДР Немачке* из 1947.

(18) Иако услови осталих социјалистичких земаља сужавају бројност елемената права на рад. Види, на пример, *Устав Бугарске* из 1947, чл. 73: »Грађани имају право на рад. Држава осигурава сваком грађанину остварење тога права тиме што планира народну привреду, развија систематски и непрекидно производне снаге и изводи јавне радове. Рад се плаћа према количини и каквоћи извршеног посла«; *Устав Мађарске* из 1949, чл. 45: »Н. Р. Мађарска обезбеђује свим грађанима право на рад према каквоћи и количини извршног рада. Народна Република ово право остварује тиме што на рационалан начин развија производне снаге народне привреде и што оријентише радну снагу према плану народне привреде«; *Устав Чехословачке* из 1961, чл. 21. одређује да »сви грађани имају право на рад и на награду за извршени рад према количини, квалитету и друштвеном значају рада (стр. 1). Право на рад, и на награду за рад обезбеђено је целим социјалистичким привредним системом, који не познаје привредне кризе ни незапосленост и зајемчује стално повећање реалне награде за рад (стр. 2). Држава усмерава своју политику тако да се развојем производње и порастом продуктивности рада може доћи до постепеног скраћивања радног времена без снижавања плате«; *Устав НР Кине* из 1954, чл. 91: »Грађани НР Кине имају право на рад. Да би обезбедила грађанима да уживају сво право држава планским развијањем националне привреде постепено обезбеђује више запослења, побољшава радне услове и усавршава средства и користи рада«; *Устав ДР Вијетнама* из 1960, чл. 30. »Грађани ДР Вијетнама имају право на рад. Држава на бази планираног развоја народне привреде постепено проширује поље рада, побољшава услове за рад и повећава плате у циљу да се грађанима обезбеди уживање овога права«; *Устав Монголије* из 1960, чл. 77: »Грађани МНР имају право на рад и награду за рад сходно његовој количини и каквоћи«; *Устав НР Кореје* из 1947, чл. 15: »У Корејској НДР предвиђено је право на рад. Оно се остварује успешним устројством социјалистичког друштва, планским народно-задружним животом, потпуном ликвидацијом незапослености. . .«; *Устав Албаније*, из 1950, чл. 25; »Држава осигурава грађанима право на рад, с наградом према његовој количини и каквоћи«.

(19) О садржини права на рад, то јест, која су то овлашћења (или овлашћење) која произилазе из права на рад, као и ситуације које тим поводом настају, Опширније в.: Проф. М. Ступар, поменути рад, стр. 35—36. — Иако класици марксизма непосредно не кажу шта право на рад садржински треба да значи, по свему судећи, чини нам се да су имали на уму и право на запослење. Отуда Маркс каже: ». . . а која модерна држава не храни у једном

б) да обављени рад запосленог лица мора бити плаћен;

в) да се награђивање врши према социјалистичком принципу — расподели према раду.

Дакле, запослење се узима као један од примарних елемената садржине овога права, то јест имплицитно садржан у праву на рад, али не и као једини, јер ако би то било тако, онда би ван сваке сумње све земље социјалистичке демократије ово право оживотвориле оног тренутка кад ликвидирају последње остатке регистровано незапослених (20).

Постоји још низ елемената права на рад који произилазе како из општих концепција политичког система, посредних одредаба позитивноправног карактера, тако и доктринарних решења.

У вези са питањем права на рад поставља се и питање *слободе рада.* Сем Устава ДР Немачке и Устава СФРЈ, устави осталих социјалистичких земаља немају предвиђене одредбе о слободи рада. Значи ли то да слобода рада, будући да није нормирана, не постоји, односно да начело права на рад упућује и на одређен степен принуде? Томе треба додати чињеницу примене планске привреде с планском расподелом кадрова, која *de facto* ограничава избор занимања и запослења у условима данашње не тако високе продуктивности рада. Међутим, овде се поставља друго једно питање: да ли заједница на данашњем степену друштвено-економског развитка може предвидети и зајамчити сваком појединцу који жели да заснује радни однос — одговарајући, по жељи, рад (запослење), то јест, рад, поред осталог, у условима високе продуктивности. Наравно да не може. Отуда поједине државе социјалистичке демократије и не предвиђају слободу рада као елемент права на рад.

Да би се извела нека запажања о слободи рада у социјализму, мислимо да треба поћи од постојећих уставних решења Устава ДР Немачке (чл. 19, ст. 3, и чл. 35, ст. 1) и Устава СФРЈ (21) (чл. 36, чл. 14, ст. 1. и чл. 22, ст. 1). Ова два документа указују на следеће:

или другом облику своје паупере« *(Класне борбе у Француској*, Београд, »Култура«, 1960, стр. 37). Или, даље: »Осгварљиво је ново друштвено уређење у коме ће нестати данашњих класних разлика и у ком ће, можда, после извесног кратког, нешто оскудног, а у сваком случају морално врло корисног прелазног времена — путем планског искоришћавања већ постојећих огромних производних снага свих чланова друштва, уз подједнаку обавезу рада, стајаги на располагању свима подједнако, и у све већем изобиљу, средства за живот и уживање, за развијање и примену свих телесних и духовних способности«. К. Маркс, Ф. Енгелс, Изабрана *дела*, књ. I, стр. 56.

(20) Према подацима којима располажемо, регистровано незапослених радника било је у Пољској 1949. године 128.000; у Мађарској 1948. године 89.000 и НР Кини 1950. око 400.000 (подаци узети из *Revue internationale du travail, vol.* LXI, јул, 1950). Међутим, према новим подацима, на које смо указали, број резервне радне снаге се повећава. То, поред осталог, проистиче и из неких програмских докумената: »Свестрано и рационално искоришћавање природних, материјалних и *радних резерви* (Програм КПСС); »У плану за овај период треба предвидети запослење у свим деловима народне привреде за око 1,500.000 лица. Исто тако, треба предвидети даље повећање запослења на државним пољопривредним добрима, као и у услужној и прерађивачкој делатности пољопривредних кружока. . . Важан задатак у запослењу је да се повећа запослење жена (Резолуција IV конгреса ПУРП, *Развој румунске привреде за период 1966—1970, Editura politica, Bucuresti,* 1965); *Главни задаци развоја економике и целог друштва,* »Rude pravo«, Праг, 3. јуна 1966. и др.

(21) Узимамо и решење Устава СФРЈ на овом месту у недостатку других, ради извођења убедљивијих закључака по питању слободе рада.

Прво, слободу рада треба схватити у три димензије:

— Устав СФРЈ даје решење у чл. 36, ст. 3, одређујући слободу рада као елемент права на рад. Дакле, право на рад сажима у себи како слободан избор запослења тако и слободан избор занимања;

— потом, слобода рада искључује сваку принуду (чл. 36, ст. 4), па самим тим и принуду у погледу остварења права на рад (о коме чл. 36. Устава СФРЈ и говори);

— слобода рада се може, најзад, третирати и *као самосталан* институт, који има основ управо у самосталним овлашћењима и могућностима које има радни човек у првом реду у избору свога запослења — занимања;

Друго, слобода рада може бити третирана и као *део друштвеног процеса ослобађања рада,* дакле, не као искључиво правна категорија, изражавајући одређени вид друштвено-економских односа (22).

Посебан елемент у оквиру наших разматрања јесте и захтев да рад, остварен на основу права на рад, мора бити *одговарајући* (23) рад, односно да мора одговарати стручним и физичким способностима лица које заснива радни однос. Наиме, појам одговарајућег рада везан је обично за категорије као што су: професија, специјализација итд. (24) (Устав ДР Немачке, чл. 15, ст. 2). Без такве квалификације рада и односа одређеног лица према раду нема стварног права на рад, то јест нема реалних могућности за остварење овога права.

Наглашавајући важност садржине права на рад (25), политичка теорија а и законодавства иницирају питање, или, боље речено, наговештавају нов елемент права на рад — *право на стручно и професионално оспособљавање* (26). У којој се мери данас може говорити о овом елементу, без обзира што се спремност и оспособљеност за рад појављују као нужност савременог радног процеса, мислимо да донекле указују данашњи устави својим одредбама о образовању (27), а с друге стране, на овом подручју је и пракса такође не мање важан индикатор. Када се то има у виду, може се запазити релативна ограниченост, или, прецизније, непотпуност овога елемента. Пада у очи релативна ограниченост у следећем: прво, реална квалификација права на стручно и професионално оспособљавање у данашњим ограниченим могућностима (јер, постоји захтев за видним материјалним средствима у вези са испуњењем овога елемента права, права на рад, ако га оквалификујемо таквим); и друго, није у питању фиктиван елемент, то јест право, већ, напротив, право које има велике амбиције

---

(22) Опширније в.: К. Маркс—Ф. Енгелс, *Рани радови,* стр. 209 и сл.; Е. Кардељ. *Право на рад и економска сигурност човека,* стр. 13.

(23) Љ. Радоилски, Трудово право, Софија 1957, стр. 43 и сл.

(24) Смирнов, op. cit., стр. 56.

(25) Не као облигатан елемент, али се појављује као мера у остварењу права на рад, тј. као могућност: проучавања, оспособљавања, преквалификације, рехабилитације оних лица која имају умањену способност за рад.

(26) Ближе о томе: J. Kovarik, *Les garanties du droit au travail dans la République Tchécoslovaque, p.* 167.

(27) В. уставе: СССР, чл. 121; Пољске, чл. 61; Чехословачке, чл. 24; ДР Немачке, чл. 35; Бугарске, чл. 79; Мађарске, чл. 48 Румуније, чл. 80, НР Кине, чл. 94; ДР Вијетнама, чл. 33; НДР Кореје, чл. 37; НР Монголије, чл. 80 и НР Албаније, чл. 31.

да у моменту кад за то буде објективних услова постане *остварљиво право за све оне субјекте друштва који су у ситуацији да га користе.*

Нераздвојан елеменат права на рад, који потврђује ово право за све грађане, јесте *материјално обезбеђење радника за случај болести, трудноће, и порођаја, у старости, у случају удовиштва, сиротињства итд.* ([28]). Овај елемент, будући да је предвиђен у свим уставима социјалистичких земаља ([29]), више него било који од раније поменутих, изискује (јер то захтева његова природа) услове, тј. напоре који треба да се улажу како би он фигурирао као једна од неминовних компонената права на рад. Гледано у целини, имајући у виду све компоненте права на рад, може се без претеривања констатовати да право на рад улази у други облик на путу свог развитка. Чињеница је да социјалистичко друштво због разноврсних диспропорција, а особито оних у привреди, тј. услед различитих дејстава економских закона, не може да мимоиђе извесне економске неусклађености, које су, с друге стране посматрано, пропратна појава неуједначеног развитка индустрије, шире посматрано, једне организоване заједнице на одређеном степену њеног општег друштвеног развитка. Тако, на пример, готово све социјалистичке државе запостављале су дуже времена једну област, у ствари, готово незаступљену, која би могла да прими велик број резервне радне снаге, а то су *терцијарне делатности.*

Наиме, економска теорија је искључиво инсистирала на порасту запошљавања само у сфери материјалне производње, и тиме утицала на запостављање терцијарних делатности. У томе треба тражити један од фактора који је, и поред планске расподеле кадрова, условљавао појаву незапослености. Међутим, у последње време ([30]) почињу оживљавати услужне делатности углавном ради: 1) потпунијег услуживања грађана; 2) растерећења вишкова резервне радне снаге, особито у индустријски неразвијеним областима.

Даље, док, с једне стране, систем механизације условљава смањење радне снаге, дотле, с друге, стоји захтев да се капацитети предузећа не проширују. Међутим, тај процес је још увек спор, или, боље речено, на почетку (у појединим социјалистичким државама), „јер се висина положајних плата инжењерско-техничког кадра, распони примања за социјалистичко такмичење и други облици стимулисања крећу у директној зависности од броја радника и службеника. С друге стране, пошто су преду-

---

([28]) А. Н. Сухов, *Право трудбеника СССР на материјално обезбеђење*, изд. »Рад«, Београд 1947, стр. 4—5 и сл.

([29]) В. *Устав СССР* чл. 120. који нормира: »Грађани СССР имају право на материјално обезбеђење у старости као и у случају болести и губитка радне способности. То је право обезбеђено широким развитком социјалног осигурања радника и службеника на рачун државе, бесплатном медицинском помоћи радном народу, стављањем на располагање широке мреже лечилишта«. У том смислу, ово нормирају и остали устави социјалистичких земаља. Тако, на пример, *Устав Румуније*, у чл. 59; *Устав Бугарске*, чл. 75; *Устав ДР Немачке*, чл. 60; *Устав Пољске*, чл. 60; *Устав Чехословачке*, чл. 23; *Устав НР Кине*, чл. 93; *Устав ДР Вијетнама*, чл. 32; *Устав НДР Кореје*, чл. 16; и *Устав Албаније*, чл. 25.

([30]) Маневич, op. cit., стр. 29.

зећа дужна да сама запошљавају отпуштене раднике (а она немају те могућности), администрација предузећа практично је принуђена да држи сувишне раднике и службенике" (31).

Према неким анализама совјетских економиста и социолога сматра се да би запошљавање резервне радне снаге могло бити остварено: 1) активирањем система преквалификације; 2) премештањем вишка радне снаге у друге привредне гране; 3) миграцијом радника из крајева засићених радном снагом у области где је потражња радне снаге већа; 4) преоријентацијом капиталних улагања једног рејона, града; 5) преиспитивањем општеобразовних школа, преквалификацијом и прерасподелом стручних кадрова. Најзад, у склопу ових мера, тј. процеса запошљавања, ублажавања проблема незапослене радне снаге, предлажу се и следеће мере:

а) материјално обезбеђење за случај незапослености (за време тражења запослења) и за време док траје преквалификација;

б) постојање посебних органа који би пратили стање незапослености у непосредном контакту с предузећима своје територијалне јединице и на тај начин посредовали, организовали и помагали да незапослени радници што пре прећу с пасивног на активан радни однос.

III

Социјалистичко друштво и држава дужни су да систематски стварају привредне, правне и политичке гарантије за реализацију права на рад. У том циљу и постоје тенденције социјалистичког друштва ка потпунијем усредсређивању теоријске, политичко-економске и правне природе института права на рад и проширењу гарантија у вези са реализацијом овога права. Имајући то у виду, наша даља разматрања покушаће да укажу на *оквир заштите права на рад уопште*, а потом ће покушати да покрену питање карактера и обима појединих конкретних надлежности: народних одбора, привредних предузећа, установа и друштвених организација (32) итд., који, будући да се институционализирају, чине да право на рад

(31) *Ibid*, стр. 28.

(32) Међутим, у последње време се већ указује на штетност дуплирања појединих послова. Тако, на пример, у реферату А. Н. Косигина у Врховном совјету о развоју привреде СССР у 1956. години истакао је следеће: »У управљању привредом има доста паралелних органа. Није потребно рећи да се ово штетно одражава не само на квалитет руковођења привредом већ доводи и до апсолутно непотребног дуплирања, до бескрајно узајамног усклађивања мера које се предузимају, чиме се отежава практично решавање постављених питања. Систем планирања и привредног управљања који данас постоји захтева знатно усавршавање. Реч је о даљем развијању принципа демократског централизма, усклађивања организације планирања, ликвидирања, паралелизма у раду привредних и планских органа, повећању одговорности сваког органа за извршавање задатка који му је поверен, о свестраном јачању економских стимуланса у производњи. Централни комитет и Влада проучавају ово питање и предузеће потребне мере« (»Правда«, Москва, 10. децембар 1964).

постаје ефикасно. Ради остваривања овог људског права, социјалистичка држава и друштво 1) стварају материјално-техничку базу; 2) развијају и употпуњавају постојеће продукционе односе у комунистичке; 3) теже да остваре друштвену контролу над радом; 4) омогућују подизање благостања народа; и најзад, 5) дужни су да очувају и подигну на што виши степен права и слободе у социјализму уопште, јер се без њих не може сагледати суштина социјализма. (33).

Потребно је истаћи једну од општих, у исто време и важних појава (у третирању питања овога права), а то је *државно-правна природа гарантија реализације права на рад* (34). Истицање улоге и значаја права на рад кроз ове премисе није захтев *правне логике, економске теорије или социолошке емпирије.* Напротив, тај захтев има корена у основним продукционим односима социјалистичког друштва. С обзиром на то, друштвено-правне гарантије реализације права на рад (озакоњење легислативно и конституционално) обухватају: право, утврђивање форме и метода припремања квалификованих кадрова; друго, регулишу поредак пријема и отпуста с посла и преласка на други рад; треће, обезбеђују могућност поновног успостављања права на рад; четврто, утврђују могућност поновног успостављања права на рад (35).

Истакнуте друштвено-правне гарантије реализације права на рад, узев у целини, омогућују стварне — економске и друштвене — елементе овога права. Стога је разумљиво што се у Програму КПСС подвлачи посебан значај и свестрани развитак слободе личности и права грађана, управо преласком у комунизам.

У целини узевши, систем друштвено-политичких гарантија права на рад иницира је проширењем његовог садржаја. Разумљиво је да су у овим условима друштвене организације (особито синдикат), органи надзора у предузећима, народни одбори (36) и сама предузећа морали претрпети

---

(33) К. Абрамов, О расширении юридических гарантии реализации права на труд, *Советское государство и право*, 1964, №. 5, стр. 95.

(34) Ово чинимо и стога јер се у последње време у већем делу западних земаља (а понегде и у неким социјалистичким земљама) јасно уочила тенденција сужавања обима *државно-правне гарантије права на рад.* За чуђење је што се то среће и у оним земљама које то право нису ни статуирале у својим уставима и законодавству уопште (Енглеска).

(35) О правима и обавезама радних колектива и социјалистичких привредних предузећа у Чехословачкој и Совјетском Савезу. Види прописе о социјалистичким привредним организацијама у ЧССР — *Привредни кодекс од 4. VI 1964.* (Бр. 109 *Збирка закона* објављен 17. VI 1964, а ступа на снагу 1. VII 1964), у СССР — Уредба о социјалистичком државном производном предузећу од листопада 1965.

(36) Према важећим законским прописима, народним одборима је дато у дужност да се старају о гарантовању права на рад, о упошљавању радника, о стабилности радне снаге и о надзору над радом упослених. Поред тога, народни одбори су дужни да врше службу обаве-

одговарајуће промене. Узроци те појаве су многострани. Они се налазе не само у успешном решавању питања пријема и отпуста радника већ и у извесној институционализираности синдиката — званичних представника радника и службеника. Поједини совјетски теоретичари ([37]) посебно указују на улогу месних синдикалних органа у избору кадрова за предузећа и установе. Дакле, анализом државно-правних гарантија права на рад сазнаје се донекле пут остварења овог права не улазећи у економске могућности његовог остварења. Повезујући, међутим, државно-правни комплекс реализације права на рад са *привредним гарантијама*, сусрећемо следеће факторе: „уклањања могућности привредних криза", „друштвена својина на основним средствима производње"; „пораст производних снага"; „социјалистичка организација народне привреде"; „управљање народном привредом"; „оријентација радне снаге према националном привредном плану"; „ликвидација незапослености" и др.

IV

На основу онога што смо казали о економским основима, државно-правном обезбеђењу и друштвеним факторима потребним за остварење права на рад у социјализму, може се уједно дати и одговор на питање — *о природи права на рад у капитализму.*

Извесно је да је капитализам досегао висок степен у развоју производних снага и да је ангажовао огромну радну снагу. Али, упркос томе, експлоататорски друштвени односи, уз слободу послодавца да прими и отпусти онолико радника колико му то одговара, своде право на рад, уколико је нормирано у некој капиталистичкој држави, само на обичну декларацију. Др Артур Никиш *(Nikisch)* и други, иначе познатији стручњаци за питања рада, кажу отворено да је право на рад у „слободним државама" *немогуће. Оно је могуће тек у социјализму,* са развијеном планском привредом ([38]).

Масовно, пак, ангажовање радне снаге само по себи још не пружа никакве гарантије да ће се право на рад поштовати. Велик број запосле-

---

штења о слободним радним местима у предузећима. С друге стране, сама предузећа су у обавези да пријаве слободна радна места као и услове рада. У процесу организације социјалистичке привреде народни одбори су, даље, дужни да регрутују радну снагу за потребе одговарајуће привреде. То су јасне и прихваћене концепције о значењу и улози народних одбора за социјалистичке процесе, а посебно у оквиру званичне социјалистичке теорије појединих земаља.

(37) А. С. Пашков, Правовые формы обеспечения производства кадрами в СССР, Москва, Госюриздат. 1961, стр. 137.

(38) A Nikisch, Arbeitsrecht, Tübingen, 1959, passim.

них у капитализму говори само о томе да је за обављање проширене репродукције *потребна* велика радна снага, али да *она у датим моментима и не мора бити потребна.* А запошљавање радне снаге под таквим околностима није у *вези с правом на рад.* Такво запошљавање је у вези са економиком одређене земље или, уже посматрано, с економиком неког предузећа односно корпорације. Дакле, право на рад у условима капиталистичких друштвених односа, у крајњој линији, представља мању или већу *могућност за запослење,* без икакве економске, правне и морално-политичке гарантије, те, дакле, и није реч о праву ни у ужем ни у ширем смислу речи. Осим тога, и формална анализа потврђује горње наводе, јер низ капиталистичких земаља, осим установне формулације, у својим законима уопште не разрађују право на рад. У ствари, изостаје конкретизација општег уставног принципа кроз законске текстове. А колико је тај принцип удаљен од остварења у свакодневном животу, није потребно подвлачити.

Право на рад у социјалистичким земљама има како основ тако и све услове да стварно постане *ефективно право у пуном смислу те речи.* То се постиже у оним социјалистичким државама у којима су продукциони односи такви да је друштвена својина *доминирајући* облик својине над средствима за производњу.

Међутим, на свом развојном путу право на рад у социјалистичким државама пролази кроз разноврсне развојне облике. Тако се први — *неразвијени облик права на рад* појављује у тзв. фази државног социјализма (ова фаза не само што, још увек траје у неким социјалистичким државама већ има трајнију тенденцију за таквим током), где је преовлађујући облик својине *државна својина* над средствима за производњу. Период те фазе развитка права на рад у различитим социјалистичким земљама је различит, и углавном се манифестује с променљивим интензитетом — што је условљено суштинским променама у самом продукционом односу. У тој фази свог развитка право на рад поприма девијантне облике, јер њему, поред осталог, недостаје: слобода рада, слобода кретања у радном односу, принцип расподеле према раду у правом смислу те речи, итд. Отуда право на рад у тој првој фази свог развитка задржава умногоме декларативан карактер. Значи, у друштвеним односима где постоји државна својина над средствима за производњу нема *суштински новог* у продукционом односу. Право на рад у тим социјалистичким земљама које обично карактерише етатизам (у који се укључују: недостатак слободе избора занимања и запослења, извесни елементи најамнине и најамног односа, устаљена планска расподела кадрова, скривена незапосленост, недовољна продуктивност и самоиницијатива) — такво право још увек се своди искључиво на *„дисциплиновано" запослење,* које понекад може имати и елементе

принуде. По правилу, у тој фази развитка права на рад не постоји *привремена незапосленост* што је и разумљиво, пошто се тачно планирају расположиви фондови радне снаге.

Док у социјалистичким земљама Европе, а у СССР-у посебно, право на рад *постепено почиње да еволуира — додуше, још увек у оквиру прве фазе* — дотле оно у социјалистичким земљама азијског континента изразито задржава елементе *права у оквирима јаког етатизма.* Очигледно је, дакле, да се у азијским земљама не жели прићи суштинским изменама на терену самог продукционог односа (па ни права на рад), који у битноме не представља и не условљава нешто ново.

Међутим, право на рад у данашњој фази свог развитка у социјалистичким земљама (социјалистичке земље Европе), захваљујући одређеном степену свог развоја, покушава да пронађе *извесна нова решења* у односу на своју прву фазу, у оквирима, разуме се, државне својине.

У складу с општим кретањима у већем делу ових земаља та чињеница је јасна, а нарочито у складу с напорима који се улажу да се сви грађани укључе у друштвено управљање. У савременим условима та идеја је постала и један од *водећих задатака.* То, с друге стране, значи да је уједно интенција државе, потом повећане улоге свих друштвених организација, да ово право заиста подигну *са степена планираног запослења на реалне оквире и основе социјалистичког развитка;* ово произилази посебно из тенденције да се постојеће форме руковођења привредом све више замењују *друштвеним формама.* Коначно, развитак социјалистичког друштва иде, и мора да иде, баш у том правцу. И једино такво усмеравање може уродити резултатима какве и даје пракса данашњег социјализма (особито југословенског).

Стога питању адекватног регулисања права на рад данас треба још више поклонити пажњу, поготову кад се узме у обзир чињеница да је управо питање „расподеле услова производње" основни друштвени процес који треба да реши један од најважнијих проблема друштвено-економских односа социјализма — Маркс. У тим условима треба тражити *и обезбеђење права на рад, са свим његовим елементима, од чега у ствари и зависи стварни положај, доминирајућа улога и примарни значај човека у социјализму.* Имајући у виду све ово, као и неминовне законитости друштвеног развоја, видимо да је право на рад у социјалистичким земљама данас још увек углавном пропраћено: 1) плаћеним запослењем у складу с каквоћом и количином уложеног рада, као и постојањем дужности рада; 2) устројством економских, правних и друштвених гарантија на путу оживотворења овога права. У овим оквирима одређена је нит економских, правних и друштвено-политичких категорија које уобличују право на рад. *Социјалистичко*

друштво мора и дужно је да подстиче и врши усавршавање облика целе друштвене организације, сходно променама продукционог односа и дејства робно-новчаних односа, па и организације рада, права на рад, односно — обавезно је да врши откривање облика у којима ће се нови социјалистички друштвено-економски односи изражавати у друштвеној бази (Програм СКЈ), управо онако како то захтева жива стварност друштва које негује те форме (подвукао — П. Р.).

Мр Предраг Раденовић

О ПРЕДЛОЗИМА ЗА ИЗМЕНУ НЕКИХ ОДРЕДАБА УСТАВА СФРЈ И ТЕЗАМА ЗА ИЗБОРНИ СИСТЕМ

Секретаријат Конференције Савеза комуниста Правног факултета у Београду, Удружење универзитетских наставника и вануниверзитетских научних радника — Секција Правног факултета и Синдиклана подружница и Факултетски одбор Савеза студената организовали су јавну дискусију о предлозима за измену неких одредаба Устава СФРЈ и о тезама за изборни систем. Дискусиони састанци одржани су на Правном факултету у Београду дана 16. и 23. октобра 1968. године.

Уводну реч дао је академик проф. др Јован Борђевић. Поједини учесници у дискусији узимали су реч и више пута. Сходно договору учесници су сами редиговали и припремили за објављивање своју реч у дискусији, преузету са магнетофонске траке. Прилози дискусији овде се објављују хронолошким редом. На крају се објављују прилози дискусији оних учесника који због недостатка времена нису могли добити реч или су били спречени да присуствују дискусионим састанцима, па су предали писани текст.

Академик Др Јован Борђевић: ОСНОВНА ПИТАЊА И ПРОБЛЕМИ У ВЕЗИ СА УСТАВНИМ ПРОМЕНАМА. — Немам намеру да држим предавање из Уставног права нити да браним ове предлоге за измену Устава. Покушаћу да изложим нека питања и да подсетим на проблеме који се још увек постављају.

Код сваког предлога за измену Устава поставља се питање, у неким земљама начелно, пошто је то велик политички догађај, да ли уопште треба ићи на промену Устава, као и да ли сада треба ићи на овакву промену Устава. Ми смо досад били навикнути да више-мање све промене начелно прихватамо, тако да су се наше примедбе кретале око садржине а не опортунитета. Давали смо поверење иницијатору. Такав је био тип нашег политичког система, који је имао одговарајућу основу и у одговарајућим схватањима. Не кажем да и данас не дајемо и да не треба да дајемо поверење. Међутим, после Устава од 1963. прво се поставља проблем опортунитета или политичко питање уставне ревизије. Али она је важно питање не само с политичког већ и са правног становишта, тако да се то не може раздвојити. Наша средина је навикла да правнички гледа на ствари и помаже све напоре за демократизацију политичког уређења. Али, она је данас више критична и то и треба да буде.

Не желим да почнем с питањем које се иначе поставља, зашто је ова дискусија почела онда када је почела, и да ли је треба евентуално продужити. Мислим да то није битно. Јасно је да је сувише мало било времена и да је сувише слабо погођен моменат за промене. Осим тога, и политички догађаји око Чехословачке, које нисмо могли предвидети, оправдање су за извесно закашњење.

Промене су по броју мале, али се не треба заваравати да оне нису далекосежне. Оне имплицирају и извесне промене које нису написане у предлозима, као што су, на пример, питање типа федерације, стања у остваривању самоуправљања и друштвене самоорганизације. Оне откривају и нашу недовољну способност да идемо даље од институционалних политичких форми класичног типа. Обично о себи мислимо да смо на путу да стварамо самоуправну демократију, као и то да смо у стању да мењамо карактер државе, да подруштвљујемо политику. Али, све ово што радимо још увек је наглашавање политичког фактора и макроорганизационих форми.

Поминући то — чега нема у образложењу ових уставних промена — скренуо бих пажњу на три групе питања: прва се односи на предлоге за промену у структури Скупштине, укључујући и промене у изборном систему. Друга се тиче односа федерације и републике. Трећа група се односи на положај, функције и карактер аутономије.

Прва група питања креће се око Већа народа. Оно је некад било самосталан дом, па се интегрисало са Савезним већем од 1953. до 1963. године, да би 1967. године отворило врата да изађе из Савезног већа и добије самосталност. По предлогу промене Устава Веће народа сад постаје основни дом. То је учинило да се питање структуре Скупштине скоро у целини постави, што је, можебити, слабост целе нове конструкције Савезне скупштине. Она је пошла од промене у положају и улози Већа народа преувеличавајући га. У почетку оно је имало били „Наддом", „Главни дом", „Основни дом". То су све називи који у себи крију разне концепције о дубљој и несагледаној промени Устава на овом подручју. Међутим, мислим да су предложене уставне промене донекле смириле ствар и увеле Веће народа у логичну концепцију двадомог система, у коме оно што је обележје федерације има исту улогу као и други дом. Али је оно сад први дом. Функцију „Савезног већа", као сад другог дома, врше четири већа: веће комуна, просвете и културе, здравља и социјалне политике, и привреде. Оно што је у класичној федерацији двадомост, састављена од политичког представничког тела које представља федерацију као целину, као заједницу, и дома који представља федеративну структуру нације — код нас је обрнуто. Веће народа је први, политички дом, а други дом су алтернативно остала четири дома. Спроведен је двадоми систем и идеја о наддому, хипердому полако је смирена. На то је утицала Уставна комисија, а нарочито правници у њој, који су били наклоњени да се неке логичне концепције спроведу.

При томе „дом комуна" има још увек нешто нејасно. На пример, назив му је неодређен; порекло му је једно а егзистенција формално му је друго. Покушало се да се изрази нека синтеза, комунализам и у Југославији, а у ствари је остало оно што се сматрало нужним. Још увек се у федерацији — после дужих размишљања — сматра да треба да дође до изражаја грађанин; да принцип „један човек један глас" не може да се напусти у скупштинској организацији. Али у називу и у образложењу има остатака ранијих схватања о дому комуне као већу за „комунална питања". Углавном, у ствари остао је дом који више није Савезно веће, али врши политичку функцију Савезног већа, у том смислу што обезбеђује представништво грађана. Истина, не „апстрактног грађанина", јер код нас се Маркс вулгаризује кад се говори о апстрактном грађанину. Ова социологистичка фикција навела је неке појединце да оспоравају улогу грађанина у политичком систему и значај непосредних избора. То је по мом мишљењу погрешно. Нема никаквог апстрактног грађанина, осим када се употребљава као појам, јер сваки грађанин је конкретно биће и у нашем систему он је, у ствари, нешто шире и од произвођача и од радног човека као носиоца основних друштвених односа. У грађанину се синтетизују сви друштвени односи, чак и нешто више, и његова политичка функција, која ће још дуго трајати. Тако је „Веће комуна" продужетак Савезног већа са смањеном надлежношћу (има мишљења и да се и зове Савезно веће).

Што се тиче изборног система, он је више пошао од прагматичног и емпиричког тражења него што је инспирисан јасним принципима. Ми смо до сада више него друге социјалистичке земље покушавали да нађемо свој изборни систем. Међутим, нисмо га нашли. Не само да га нисмо нашли у примени, где је дошло до извитоперавања разне врсте, већ ни у концепцији. Није га лако наћи, јер ми имамо различита представљања: нације, грађана, произвођача, и то интегрисаних у оквиру радних организација. Нови изборни систем, који има извесне алтернативе, полази од посредног изборног принципа који називамо делегатским (реч која има извесну марксистичку тоналност). Ово што се предвиђа није делегатски принцип ни у идејном, марксистичком ни у техничком смислу; јер смо далеко од такве заједнице која кроз делегатство може да спречи посредништво, отуђење, манипулације виших форума, а бирачка тела не бирају посланике из своје средине. Према томе, ради се о посредном избору. Веће народа бирају републичке (покрајинске) скупштине као и до сада, а и већа заједница се бирају посредно. Остао је непосредни принцип избора само за Веће комуна, и то непосредније него досад (брише се улога општинске скупштине). Принцип непосредног избора, принцип пропорционалног представљања народа и принцип „један грађанин један глас" у ствари је тековина демократије.

Код Већа радних заједница постоји дилема да ли ће се ићи на непосредне изборе од стране радних људи, или ће се проширити општинске скупштине у нове изборне колегијуме допуњене делегатима радних људи. Већина изражених мишљења у јавној дискусији изјашњава се за прво решење. У погледу норме за расподелу мандата за ова већа по републикама, и у њима се задржава територијални принцип, тј. број становника. Треба оценити да ли се неке његове слабости могу одстранити, тзв. „функционалним принципом", тј. увођењем и норме о броју запослених.

Да резимирамо питања која се тичу изборног система: да ли су оправдана ова изборна решења, да ли треба правити разлике у погледу непосредности изборних принципа према домовима, да ли треба задржати до сада чист принцип територијалне расподеле који води рачуна о броју становника а не о броју ефективно ангажованих произвођача приликом расподеле мандата на поједине републике или изборне јединице у оквиру самих република.

Што се тиче питања односа федерације и републике треба истаћи два проблема. Да ли су предвиђена решења стварно уставне промене или само интерпретативна правила, која би можда било боље прихватити да се конкретизују и рационализују у пракси рада Скупштине. Овако, то нису уставна правила, јер у суштини не решавају ни једно право уставно питање. Друго, да ли ће се ићи на тражење неке ефикасније и боље формулације, и то такве да се тачно зна које функције имају друштвено-политичке заједнице. Федерација мора имати јасне представе о функцијама и јасне инструменте за остварење тих функција. Идеја о договору могућа је једино када се тачно знају функције, а ако се то не зна, долази до сукоба. А у сукоб мора неко да се умеша, и тако се ствари решавају одозго уместо да се ствара права демократија.

У погледу аутономије је учињен преокрет у уставно-правном третирању. Предложене одредбе не обухватају све оно што се сматра да треба да уђе у Устав. Има предлога да још нека питања буду решена (тачка 1. одељка о аутономији). Аутономне јединице су по Уставу од 1963. биле схваћене као творевина републике с извесном заштитом од стране федерације. Овде је направљена битна промена, по којој се аутономија појављује са правног становишта као еманација Савезног устава са много већим политичким значајем и учествовањем становништва. Та идеја још није довољно изражена, тако да је онај први став помало нејасан, а, са друге стране, има мишљења да у Устав треба унети како се аутономне јединице стварају, и да се mutatis mutandis изрази идеја „самоопредељења". Без обзира на то, ми овде имамо такву аутономију која је по положају и компетенцијама шира него негде и федерална јединица. Не само уношењем

у Устав, већ и по облику, аутономија се организационо приближава републици. Не идентификујући се са републиком, она се у знатној мери њој приближава. То је синусоидан пут, којим смо ишли од револуције до данас. Као што знате, аутономије су по организационој форми биле народни одбори, па су полако дошле до тачке где настаје стварна аутономија иако се прилагођава према моделу републике. Основна линија Устава иде у том смислу да аутономију постави као једну широку својствену друштвено-политичку заједницу, која, истина, није република, али хоће и има својствен положај у односу на федерацију. Тако је аутономија један облик федерализма, што никад нисмо оспоравали, и самоуправљање је у ширем смислу облик федерализма. Нас овде интересује принципијелно уставноправни положај, и да ли из свега што је овде направљено не произилазе извесне тешкоће у систему власти и управљања који донекле успоставља аутономију као једну врсту федералне јединице. Тако се поставља питање увођења неке врсте асиметричне федерације.

Ове промене су минорног значаја и говоре саме за себе.

Проф. др Радомир Буровић: О СТРУКТУРИ САМОУПРАВЉАЊА У РАДНИМ ОРГАНИЗАЦИЈАМА И ОРГАНИМА УПРАВЉАЊА. — Наставио бих онде где је проф. Ђорђевић стао: говорићу о структури самоуправљања у радним организацијама и органима управљања. Овде можемо одмах запазити да се ради о проширењу демократије и самоуправљања у радној јединици, јер се извесна усмеравања која је Устав дао, и која су можда била нужна, овде изостављају. Тако да се уопштеном формулацијом у Уставу замењује неколико одредаба које су на одређен начин значиле и униформисање извесних форми самоуправљања у радној организацији. Оно што се одмах поставља то је да ово питање треба свестрано и темељито проучити. А да ли смо то и урадили, да бисмо могли прећи на једну овакву одлучну промену у правцу преношења самоуправљања на радне организације. Пре извесног времена вршена је једна анкета о евентуалним променама о Основном закону у предузећима. Дат је један добро састављени упитник по коме су се радне организације изјашњавале: да ли је потребан управни одбор, каква права дати радним јединицама итд. Одговори су били прилично противречни, тако да ми се чини да ова питања ни у пракси ни у теорији нису довољно проучена. Неоспорно је да у овој материји треба ићи напред, али нисам сигуран да треба ићи тако далеко и препустити радним организацијама да својим статутима саме одреде своје органе. Истина, у предлогу се говори да поред радничких савета постоје и пословодни органи. У једној дискусији, у којој сам учествовао, људи ближи пракси су постављали питања да ли ти пословодни органи представљају увођење менаџерског система и да ли би то представљало на неки начин опасност изроћавања самоуправљања баш у оним одлучним стварима када се ради о вођењу послова.

Ја не знам колико је то оправдано и да ли би се оваквом изменом подстакло менаџерство у радним организацијама? Ја из ових речи предложеног текста не видим да би то морало да се претвори у неки административни одбор, или одбор директора, већ да би то био један колегијални орган који би заменио управни одбор, али би био можда нешто ефикаснији, ужи или шири зависно од саме организације. Што се тиче текста који се предлаже уместо чл. 92. и 93. овде је дат један члан који пружа могућност да се не поступи на исти начин када су у питању радне организације које врше делатност од општег интереса. Чини ми се да је, ако се остане на оваквом амандману, овај изузетак користан ако је реч о областима здравства, културе па и неким привредним организацијама. Нећу навести пољопривредне задруге, мада се у неким статутима задруга појављују органи који не постоје у другим организацијама, као што су савети кооперанта, који нису предвиђени али постоје. Чини ми се да би то могло да буде једна корисна ствар, једна веза, да се овај непосредни произвођач укључи у наш систем самоуправљања. Овај покушај у стату-

тима могао би једном одредбом да се наће у уставном члану као посебан став. Да закључим: амандман има своју сврху у садашњем моменту, само је питање колико је зрела ситуација да се све то може препустити Статуту. То ће наравно закон да реши али чини ми се да када стварамо једну уставну одредбу, морали бисмо имати у виду и крајњу апликацију, односно непосредну примену те одредбе, односно већ знати како би то преко закона и статута могло да изгледа.

Друго питање је изборни систем. Два пута сам прочитао ове тезе. Човек долази до закључка да је то комбинација врло различитих система. Свако веће има неки свој изборни принцип, негде посредне негде непосредне изборе. Систем кандидовања је потпуно различит за поједине органе. Ово све не доприноси ни ефикасности, нити могу доћи до изражаја жеље бирача или чак грађана у апстрактном смислу. Предлажем да се пређе на непосредне изборе, што ми се чини да је сасвим могуће и за Веће народа. Значи да свака република има 20 кандидата и она може да се изборном геометријом подели на 20 изборних срезова, па да се онда кандидати непосредно бирају, јер република се не састоји из неких апстрактних чинилаца, већ од појединаца. Зато мислим да је могуће увести непосредни — изборни — систем како за Веће народа, тако и за Веће радних заједница. Када се истакну кандидати у више организација, то поскупљује поступак, али се зато касније могу без икаквих нових издатака спровести избори у свакој радној организацији за сваког кандидата који је већ истакнут системом кандидовања на зборовима радних људи. Баш зборови радних људи би истицали кандидате и онда би се сви изјашњавали непосредним тајним гласањем. То онда обезбеђује примену демократског система и не може се ставити примедба да форуми бирају кандидате. На овакав начин, тј. ако општинска конференција установљава одређену листу, и то онолико кандидата колико и посланика, онда је јасно да је прејудициран избор кандидата. Стога би баш у интересу проширења демократије требало учинити да избори за скупштинска тела буду непосредни. Каква ће бити техника, то је сасвим друго питање, али ако се пође од исправног принципа, онда ће се и у пракси наћи добра решења.

Боривоје Љубинковић, студент права: О ПОСРЕДНОМ СИСТЕМУ ИЗБОРА. — Речи професора који је говорио пре мене, поготово оне које се односе на изборни систем, подстакле су ме да се и ја јавим за реч. Мислим да је он, када је говорио о посредном систему, који одудара од нашег демократског пута, био дубоко у праву. Гледајући неке статистичке податке дошао сам до закључка да је за време последња три избора опало интересовање грађана за посредне изборе кандидата за Савезну скупштину, док је за општинске скупштине веће, и то због тога што је систем бирања непосредан. Тако је 1963. године у изборима за Савезну скупштину учествовало 96% бирача, 1965. године 93,6%, а на последњим изборима 89,1%. То је 7—9% мање него на изборима 1946. године, када је изборни систем био непосреднији. Одлучујућу улогу у смањењу заинтересованости имао је посредан систем избора. Главни избори су се до сада обављали у општини, тј. уколико посланици не добију довољан број одборничких гласова. Године 1967. имали смо 455 евидентираних кандидата, а на непосредне изборе је изашло свега 82. Још да није било пет кандидата из Лазаревца и три из Крагујевца, тај број би био још мањи.

Посредан систем избора има низ слабости. Као прво, то је неповерење према бирачу. Значи, бирачко тело и грађанин нису квалификовани да бирају оне који би највише могли да учине да овај систем постане демократичнији. Друго, овај посредни систем доводи до апсурда да одборници из групе, рецимо, социјално-здравствене бирају посланика за Привредно веће, док грађанин који ради у области привреде тог посланика не бира. То, опет, није у складу са нашим демократским системом, чак мислим да је то једна од повреда уставног начела равноправности. Није сваки глас исти, нису чак ни изборни критеријуми исти. Један добар рад-

ник може да буде лош политичар, а лош радник добар политичар, и тако постати познатији код бирача. Даља слабост ових последњих избора је омогућавање разних злоупотреба у општинским скупштинама, стварање зле крви међу одборницима применом недозвољених метода, у ствари онемогућавање изласка на непосредне изборе појединих кандидата који би можда имали изгледа на успех. Један пример из праксе: 1967. године, за време избора за Републичку скупштину, у „Илустрованој политици" је изашао велики напис о четири кандидата за Републичко веће из општине Младеновац. Случајно сам пратио изборну активност у тој општини. Одборници су заузели став да треба да буде више кандидата. Ипак је од њих десет на крају остало свега четири. У поменутом листу су објављена њихова мишљења о најактуелнијим општинским проблемима, али се ствар завршила тако што је предложен дотадашњи председник Општинске скупштине, а остала тројица су добили мање од 20% потребних гласова. Грађани су били разочарани и свега их је 80% изашло на изборе. А тај једини кандидат, који треба да изрази јединство свих грађана, добио је свега 70% гласова оних који су изашли на изборе. Слажем се да овај непосредни систем има неке слабе тачке (на пример хетерогеност самог бирачког тела). Мислим да би ипак било боље вршити неку комбинацију него остати само на посредним изборима. Посредни избори, сматрам, могли би се применити само кад су у питању избори за Веће народа и у случајевима када се појави сувише велики број кандидата.

Др Стеван Борђевић: ОСНОВНО ПИТАЊЕ ПРЕДЛОЖЕНИХ УСТАВНИХ ПРОМЕНА СУ ОДНОСИ ФЕДЕРАЦИЈЕ И РЕПУБЛИКА, А ИЗВЕДЕНО — ИЗБОРНИ СИСТЕМ. — Излагање проф. Јована Борђевића је за мене мирније и реалније, те на тај начин и прихватљивије. Овај комплимент долази од мене више као од лица које ће бити дужно да се изјасни о предлозима за промену неких одредаба Устава СФРЈ и тезама за изборни систем за Савезну скупштину (посланик сам Просветно-културног већа Савезне скупштине), него од мене као доцента на овом факултету. Ово зато, што излагање проф. Борђевића пружа могућност за упоређивања и даје чигаву скалу размишљања, док су образложења уз предложене промене Устава и изборног система искључива и не дају алтернативе.

Када се баци летимичан поглед на рад и функционисање парламената социјалистичких земаља, може се видети да су све те скупштине, било какав назив носиле зависно од земље у питању, мање-више трансмисије спровођења одлука политичких центара, које се доносе ван скупштинских тела. Тако је у одређеној мери и у нашој Скупштини. Савезна скупштина је више у теорији него у пракси, „највиши орган власти", с обзиром на постојеће односе на којима се овде не можемо задржавати. За десетак година и више уназад уочљиви су велики напори који се чине у Савезној скупштини и у нашем политичком систему и животу, да се ове слабости, које су свуда везане за земље у којима су комунистичке партије на власти, у великој мери исправљају. Гледајући уназад, сведоци смо крупних промена у функционисању наше Скупштине, истина не у свим областима, и тежњи да се стварност у раду Скупштине приближи ономе што је у тексту Устава записано. Савезна скупштина такође поприма карактер и једног органа самоуправљања, као што упоредо делује и са позиције суверене власти. Са становишта тог демократског развитка, Скупштини предстоје озбиљни задаци, више него што је до сада био случај. Поред ове оријентације, која је присутна већ петнаест година, и која се све више истиче и добија своје право значење, постоји и друга тенденција, која делује истовремено, а то је стварање и деловање и других центара и помоћних тела, као што су Савет федерације и други органи, чији рад и постојање успорава бржу примену ове прве оријентације. Ако бисмо посматрали предстојеће измене Устава у светлости ове основне оријентације, немам утисак да оне у првом реду имају у виду улогу и јачање саме Скупштине. Основно питање код ових измена изгледа да је питање односа

федерације и република, а промена изборног система је у овом тренутку само изведено питање од овог првог. Овоме су додати и текући проблеми самоуправљања у радним организацијама, као и важно питање равноправности народа и народности и положај покрајина у федералном систему.

Дозволићу себи да се задржим на изменама које се тичу Већа народа и изборног система. С обзиром на присуство овом скупу више чланова Уставне комисије, желим да изнесем своје мишљење, које није резултат неког дубљег проучавања, већ више онога што као обичан грађанин мислим. Пре свега о Већу народа, које је можда боље звати Веће народа и народности, још прецизније Веће република и покрајина, ако се стало на гледиште потпунијег уставног регулисања положаја народности и покрајина. Ово зато што делегација Републике Србије не представља српски народ у Југославији, већ народе који живе у Србији, а Срба има и у осталим републикама, као што је то случај и са осталим републичким делегацијама у нашој земљи. Но, питање назива Већа није најбитније. У погледу промена које се односе на Веће народа имам утисак, мада сам за пуну равноправност народа и народности и имам разумевања за посебне проблеме република, да су ове промене више привремени одраз конкретних односа у Југославији, а не једно дугорочније решење. Са гледишта таквог трајнијег и обухватнијег решења, можда овакве промене не би биле нужне. Да не би погрешно био протумачен, ја нисам против постојања Већа народа и овакве структуре Скупштине, већ сам за један такав положај Већа народа који и одговара федералном систему. Чини ми се да је све ово пренаглашено, што непотребно упућује на то да се постави питање стварних потреба за оваквим променама. Сматрам да Савезно веће или Веће комуна као опште надлежно веће, са Већем народа као посебним већем, можда са мањим бројем посланика него што је предвиђено и са одређеним надлежностима које обезбеђују равноправност република и покрајина у основним питањима од интереса за републике и покрајине (исти бројчани састав делегација, начин доношења одлука), треба да буде и даље правац у коме треба да тражимо најбоља решења.

Друга примедба тиче се изборног система и није чудо што ће бити највише примедаба на том плану. Дубоко сам убеђен да су у складу са оваквим изборним системом мале могућности да ће неко бити предложен за Веће народа ван лица за које се договоре у републици пред Републичку конференцију Социјалистичког савеза. У поступку избора за Веће народа не предвиђа се шта претходи Републичкој конференцији Социјалистичког савеза. То значи да се листе кандидата спремају у апаратима централних комитета и у врховима у републици. Ове листе, после изгласавања на Републичкој конференцији Социјалистичког савеза, шаљу се општинама на гласање и усвајање. Неко, у оквиру једне општине и може бити додат и изгласан на листи кандидата за Веће народа, али да би био кандидат на листи у Републичкој скупштини, потребно је да се тај предлог усвоји у најмање 1/3 општина на територији републике. С обзиром да се сви ти избори за Веће народа у оквиру општина одржавају у кратком временском периоду од 10—15 дана, поставља се питање како ће се, рецимо, за допунски предлог у Смедеревској Паланци сазнати и у другим општинама, да би се о њему неко могао изјаснити. Зато сматрам да је најбоље да се изборни поступак измени, и то у том смислу да се предвиди ангажовање општинских скупштина и кандидационих конференција Социјалистичког савеза пре него што се дају предлози од стране Републичке конференције Социјалистичког савеза. На тај начин заиста се демократизује овај избор за Веће народа и ангажује шири круг у кандидовању и избору лица, ако већ не може бити непосредан избор од самих бирача, а улога општинских скупштина и општинских конференција Социјалистичког савеза не своди се на формалност и акцију *post factum*.

Даље, у вези са изборним системом рекао бих неколико речи које се односе на улогу зборова бирача у предлагању кандидата за посланике Већа комуна. Тешко је да се човек интимно сложи с тим да се једна институција негује годинама, а затим се не узимају у обзир предности које

таква институција има и даје, имајући у виду њен каснији развој за дужи период, а ово све због неких лоших искустава у прошлим изборима. Нама та институција треба, њу треба развијати и не можемо се повести за неким моменталним разлозима. Пут и решења су у политичкој делатности на самим зборовима бирача, да би предложили најбоље, а не у умањивању њиховог значаја на овакав начин. Моје је мишљење да зборови бирача морају добити већу улогу у предлагању кандидата за Веће комуна, а не да се њихова функција испуни усвајањем предлога који поднесе кандидациона општинска конференција, и могућношћу да се допуни предлог кандидата и то са двоструким ограничењем, како у погледу броја присутних на зборовима бирача тако и у погледу да се тај предлог усвоји на 1/3 зборова бирача или од једне десетине укупног бирачког тела које ти зборови бирача представљају. Никаква ограничења не постоје ако се ради о предлозима кандидационе конференције Социјалистичког савеза. Ова ограничења такође умањују могућности ширег учешћа у предлагању кандидата, што може да има и своје негативно дејство. Што се тиче избора за Већа радних заједница, такође треба ићи на решења избора посланика непосредно од самих радних људи у одређеној области коју ће они представљати, или, бар, на измену бирачког тела у општинама, које ће дати коначну реч у избору, са већим утицајем радних људи у одређеној области него до сада.

Тиме бих завршио своје кратко излагање. Чини ми се да би било потребно да чланови Уставне комисије кажу још неку реч о томе која су то конкретна искуства која приморавају на овакву измену већа Савезне скупштине, у првом реду на измену Савезног већа. Можда би се тиме избегли извесни неспоразуми и неразумевања.

Др Павле Николић: О СТРУКТУРИ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ И НАЧИНУ КАНДИДОВАЊА ЗА ИЗБОР. — Желео бих овом приликом да се задржим на проблемима који су у дискусији већ покренуги, иако не мислим да су они једини који изазивају наше интересовање и привлаче нашу пажњу, с обзиром да и други проблеми који су предмет предложених уставних промена имају крупан значај за наш систем и у њему проузрокују прилично дубоке промене.

Први проблем на коме желим да се задржим јесте структура Савезне скупштине. То је, несумњиво, врло сложена проблематика и у оквиру јавне дискусије би требало размотрити низ питања која проистичу из овог проблема. У осврту на овај проблем пошао бих од уверења да структура Савезне скупштине коју предлаже у свом нацрту Уставна комисија одговара, у суштини, природи нашег друштвено-политичког и уставног система, као и степену развоја социјалистичке демократије у нашој земљи. Кад то кажем, онда мислим на потребу да у структури Савезне скупштине дођу до изражаја, као што је то више пута поменуто, три чиниоца: федеративно уређење, самоуправљање грађана у општини и самоуправљање радних људи у радним организацијама. Предложена нова структура Савезне скупштине излази у сусрет том захтеву, јер предвиђа представништво социјалистичких република и народа (Веће народа), представништво грађана као самоуправљача у општини (Веће комуна) и представништво радних људи у радним организацијама (већа радних заједница). У вези с тим требало би, чини се, поздравити предлог за укидање Организационо-политичког већа као посебног већа радних зједница, с обзиром да оно није, по моме мишљењу, нашло нити могло да нађе своје право место у структури Скупштине. Наиме, ово Веће, у својој суштини, није било замишљено нити постављено као веће које би представљало једно одређено, издвојено подручје удруженог рада као остала већа радних заједница. Осим тога, ни утврђена надлежност овога Већа није оправдала његово постојање, с обзиром да се не могу видети чврсти критеријуми који су определили његову надлежност. Најзад, у пракси, ово Веће је постало једно веће у које су бирани чланови скоро искључиво из редова

политичких радника и редова руководећег особља. Чини ми се да у свему томе и леже довољно убедљиви разлози за укидање овог Већа.

Посматрано у светлости федеративног устројства наше земље, осамостаљење Већа народа и његово конституисање као посебног скупштинског дома, чини се корисним и потребним. Међутим, ако потреба осамостаљења Већа народа не подлеже сумњи, поставља се као озбиљан проблем положај и улога овог Већа у структури Скупштине и у читавом уставном и друштвено-политичком систему. Тај проблем се, практично, своди на питање обима и карактера његове надлежности као и, у вези с тим, на питање његовог односа са другим скупштинским већима. Из нацрта амандмана који је предложен јасно произилази да Веће народа у новој структури Скупштине стиче доминирајући положај. Замишља се да оно учествује у решавању скоро свих питања, те је, у складу с тим, утврђена врло широка надлежност овога Већа. Мислим да је то проблем који заслужује изузетну пажњу и који би требало да буде посебно размотрен.

У разматрању проблема положаја и улоге Већа народа у структури Скупштине требало би обратити пажњу на неколико ствари које би несумњиво морале да имају утицаја на конципирање улоге и положаја појединих већа. Пре свега, ваља имати у виду Уставом утврђени положај општине у нашем друштвено-политичком и уставном систему. Устав је схватио и одредио општину (не и С. Р. или аутономну покрајину) као основну друштвено-политичку заједницу, и у том погледу нису учињене до данас никакве промене. У складу са поставком о општини као основној друштвено-политичкој заједници, Устав је прокламовао самоуправљање грађана у општини као политичку основу нашег јединственог друштвено-политичког система. При томе, не би требало изгубити из вида да су општине као основне заједнице најнепосредније везане и за процес самоуправљања радних људи у радним организацијама, нити чињеницу да се права човека и грађанина као и самоуправљање уопште, најнепосредније остварују управо у општини. То очигледно наводи на закључак да у општини треба гледати један интегришући, и то најјачи интегришући фактор у читавом нашем систему. С друге стране, не би требало изгубити из вида карактер самог Већа народа, као већа које се формира на принципу једнаког представљања социјалистичких република и аутономних покрајина. Управо због таквог начина формирања Веће народа нужно мора да представља у одређеној мери један дезинтегришући фактор у структури скупштине. Наиме, сасвим је природно да републичке делегације у својој активности у оквиру Већа народа морају да имају пред очима првенствено интересе република, а тек у другом реду и интересе целине, тј. целокупне заједнице. Ако би ове делегације односно Веће народа уопште, друкчије поступале, онда не би било оправдано да се Веће народа формира као посебан и самосталан дом. Услед тога, мени се намеће закључак да положај Већа народа као основног дома са доминирајућом улогом, а тако се предвиђа у нацрту амандмана, на данашњем ступњу нашег друштвено-политичког развитка не одговара природи нашег система. Иако се важност принципа федерализма не може оспорити, чини ми се да би се предложене одредбе амандмана о положају и улози Већа народа нашле у раскораку са раније поменутим уставним поставкама о карактеру и положају (и природи уопште) општине у нашем уставном и друштвено-политичком систему.

Отуда би, у целини гледано, више одговарало природи нашег система и суштини уставних поставки о општини и самоуправљању уопште, ако би једно веће које непосредно произилази из општине имало основни положај и доминантну улогу у структури Савезне скупштине, при чему би Веће народа могло и требало да остане (одн. постане) самосталан дом. У том својству оно би требало да има сва она права која један федерални дом у вишенационалној заједници по самој својој природи треба да има (заштита равноправности народа, обезбеђење права федералних јединица, и тако даље).

Други проблем о коме бих желео да говорим односи се на начин кандидовања. Тај проблем ваља посматрати у светлости функције коју избори имају у нашем данашњем систему друштвеног самоуправљања. Ми смо својевремено говорили да функција избора у новом уставном систему треба да се састоји, у крајњој линији, у одабирању делегата из редова грађана и радних људи из радних организација, да би тиме избори и изборно одлучивање постали саставни део самоуправљања. Разумљиво је да то онда говори о изузетно великој важности кандидовања као дела изборног процеса.

У нашем политичком развитку је јасно испољена тежња да кандидовање буде у рукама самих грађана, а политичка теорија је показала привржености поставци према којој грађани сами треба да непосредно постављају кандидате. Ми смо, с тим у вези, успоставили и развијали збор бирача као оригинерну демократску институцију, али је чињеница да зборови бирача у изборној пракси нису у потпуности нашли своје право место и нису постигли очекивани резултат. У том погледу ваља истаћи да су се у пракси испољиле извесне деформације и негативне појаве. Предложене Тезе за изборни систем су се несумњиво инспирисале тежњом да се у процесу кандидовања отклоне испољене слабости и деформације, али се с правом може поставити питање да ли решење које се предлаже постиже тај резултат, и да ли обезбеђује истински демократски механизам кандидовања. По моме мишљењу решење за отклањање слабости својствених данашњој пракси кандидовања не налази се у тражењу и измишљању новог начина кандидовања, како то предложене Тезе чине, већ у откривању и отклањању узрока који су и довели до већег или мањег неуспеха зборова бирача као облика кандидовања.

Може се поставити питање да ли нови начин кандидовања који се предлаже за Веће комуна и већа радних заједница (од стране кандидационих конференција ССРН) представља срећно решење, ако се проблем кандидовања посматра са становишта самоуправљања и непосредне демократије. У Образложењу које прати предложене Тезе за изборни систем имали смо прилику да на више места прочитамо да је нови начин кандидовања у складу са начелима Устава о улози ССРН у обезбеђивању остваривања изборних права грађана, да ангажовање ССРН у процесу кандидовања, како се предлаже у Тезама, обезбеђује активно учешће грађана и радних људи у кандидовању, да се преко кандидационих конференција обезбеђује утицај грађана и њихових организација, итд. Међутим, дубље задирање у суштину новог механизма кандидовања показује, чини се, да се дата образложења не налазе на чврстим основама. Наиме, поставља се следеће питање: ко у овом новом механизму кандидовања практично предлаже кандидате? Ако се сматра да ће грађани доћи непосредно до изражаја преко делегата на кандидационим конференцијама, онда би то значило гајити наду да ће широко чланство Социјалистичког савеза на састанцима месних организација ССРН учествовати и одређивати потенцијалне кандидате за посланике, а које ће касније на кандидационим конференцијама делегати формално предлагати односно потврђивати. Међутим, предложене Тезе такав поступак не предвиђају, а у Образложењу Теза се то не спомиње. Осим тога, зашто би се очекивало да грађани масовно присуствују и учествују на састанцима месних организација ССРН, ако се нису одазивали позивима на зборове бирача? Према томе, остаје као вероватан закључак да ће, фактички, предлагање кандидата да чини један врло узан круг људи — делегата, чланова кандидационих конференција, који ће несумњиво бити демократски бирани, али који су ипак само представници одређених форума односно разних организација. Отуда ми се чини да у таквом процесу кандидовања, а то ће рећи у првој и основној фази избора, грађанин и не може да дође до непосредног изражаја. Мислим да је овакав начин кандидовања преко кандидационих конференција противсистемски. Наиме, ако избори треба да значе и да имају функцију изборног одлучивања, ако је Устав гарантовао право на друштвено самоуправљање, ако бирачко право обухвата и право на кандидовање, онда

ми се чини да овакво решење, према коме се кандидовање врши преко кандидационих конференција, представља корак уназад. Из тих разлога, а имајући у виду демократски карактер институције збора бирача, сматрам да би требало да зборови бирача буду једина и искључива форма кандидовања. Разуме се, то би претпостављало улагање напора да ови зборови нађу у пуној мери своје право место у пракси. Уставом предвиђена активност Социјалистичког савеза је, при томе, неопходна (ради онемогућавања стихијности у изборном процесу, ради већег ангажовања грађана, и сл.), и она би, између осталог, допринела и да зборови бирача остваре своју улогу у изборном процесу.

На крају бих додао да сматрам корисним предлог да се укину групе грађана као облик кандидовања. Групу грађана представља само прост збир појединаца растурених по целој територији изборне јединице, те као таква не произилази, чини се, из природе нашег друштвено-политичког система.

Проф. др Леон Гершковић: САСТАВ И ФУНКЦИЈЕ ВИЈЕЋА НАРОДА И ВИЈЕЋА КОМУНА. — Иако сам члан Уставне комисије, не бих ни желио ни могао давати никакве одговоре у име Комисије, већ само своје мишљење, јер и ми имамо врло различите ставове о предложеним амандманима, а дефинитивно ћемо моћи да се опредјелимо тек након јавне дискусије. Стога бих желио да изнесем неке проблеме.

У Комисији смо доста дискутирали како ће студенти, као студенти, бити представљени у Културно-просветном вијећу. Дилеме о овом проблему нису дошле до изражаја у амандманима и образложењу. Сматрам да би студенти, нарочито на Правном факултету, требало да узму учешћа у дискусији и допринесу адекватнијем рјешењу. Поставља се, наиме, питање да ли студенти треба непосредно да бирају своје представнике. Досадашњи изборни систем за вијећа радних заједница не даје те могућности. Према томе, активно и пасивно изборно право студената зависи не само о признању да су студенти дио универзитетске заједнице него и о општем систему избора за вијећа радних заједница. Ако остане садањи систим, представнике студената бирала би општинска скупштина. Студенти би могли учествовати само у процесу кандидирања.

Други значајан проблем је састав и функција Вијећа народа. Када се дискутира о положају Вијећа народа у структури Савезне скупштине, треба подсјетити да смо у врло краткој уставној хисторији имали различита рјешења. Имали смо у Уставу од 1946. г. Вијеће народа као самосталан дом уз Савезно вијеће. Кад је уведено Вијеће произвођача, постављало се питање какву је улогу могло да има Вијеће народа у механизму скупштинског одлучивања. Дошла је прва инкорпорација Вијећа народа у Савезно вијеће. Очито је да федерација као што је наша не може бити без Вијећа народа које је израз равноправности народа и република. Постављало се само питање да ли је довољно да Вијеће народа има само ветирајућу улогу у заштити интереса народа и република или треба да буде активан фактор одлучивања. Код увођења вијећа произвођача стало се на становиште да нису потребна три дома и да је довољно дати Вијећу народа само улогу заштите равноправности, одакле је идеја инкорпорирања Вијећа народа у Савезно вијеће, с тим да се оно издваја само кад је потребно ради заштите равноправности. Али наша скупштинска пракса је показала да то није довољно. Вијеће народа не може да наступа само као ветирајући орган, јер би такво наступање Вијећа народа значило да се нешто пореметило у националним односима. То би увијек значило поставити питање међунационалних односа, што није увијек адекватно. А са друге стране било је проблема у међурепубличким односима који нису имали такав значај да би требало поставити питање основних међунационалних односа. Кад би у таковом систему Вијеће народа наступило ради тога јер план повређује права једне републике, тада би настао политички спор. Зато је било нужно укључити представнике република у нормалнији

механизам, који сасвим нормално суодлучује, а да се од тога не прави национално питање. Стога је инкорпорирано Вијеће народа у ствари заташкавало проблеме и истовремено потенцирало националне спорове. Смисао осамостаљења Вијећа народа јест да се односи међу републикама расправљају у редовној процедури без посебног истицања неких проблема у националним односима. Вијеће народа ће нормално износити своја мишљења, а да то не представља некакав спор. Још прошлогодишњи амандман ишао је на то да дјелатности Вијећа народа дâ одређени, нормалнији ток. Скупштинска пракса од уставних амандмана, иако није дужа од годину и по дана, показала је исправност овог курса. Вијеће народа се састаје и изражава одређене ставове, без неких драматизирања међунационалних односа. Будући да код нас постоје непрестани проблеми међунационалних и међурепубличких односа, то се показало да треба ићи даље, јер Вијеће народа инкорпорирано у Савезно вијеће не даје довољно могућности да представништва република равноправно учествују у одлучивању у свим односима од посебног интереса за републике, народе и народности.

Због тога је дошло до идеје о осамостаљивању Вијећа народа. Мислим да ће то смањити извјесне затегнутости које се појављују у рјешавању међунационалних и међурепубличких односа. Други разлог је био што федерација одлучује о безброј питања која би лакше рјешавале републике. Тако је федерација кроз разне политичке мјере и економске механизме узела на себе превише терета. Да би се извршио што прије и што безболније пренос низа функција на републике, а истовремено задржао утицај федерације, то би, у ствари, Вијеће народа требало да буде посредник између федерације и републике. Стога ово преношење функција на републике неће бити никакова дезинтеграција. Зато се не бих сложио са формулацијом да је Вијеће народа дезинтегрирајући фактор. Мислим да је оно у постојећим односима интегрирајући фактор.

Слиједећи је проблем колико и какве надлежности дати Вијећу народа да би извршило своју нову улогу, нарочито остварење уставних тенденција у рјешавању односа између федерације и република. Питање је да ли Вијеће народа треба да буде опће надлежно вијеће, или његове компетенције треба да буду међурепублички и међунационални односи. Тај проблем није до краја рјешен у Уставној комисији.

С тим у вези је и проблем имена другог општег представничког тијела сада названог Вијеће комуна. Тај проблем не треба потцјењивати, јер име изражава и одређене односе. Постоје и традиционалистичке тенденције, које траже да се то вијеће зове и даље Савезно вијеће, јер оно представља југословенску социјалистичку заједницу као цјелину. Ово Вијеће (комуна) је по својој изборној основи идентично Савезном вијећу, а мијења се дјелокруг. Али и то је још за дискусију. Сада конференција градова, изводећи дјелокруг из имена, захтјева да ово вијеће као представник комуна учествује у доношењу буџета и неким актима економског и социјалног карактера. Лично сам више склон задржавању имена Савезног вијећа, не само ради имена већ зато јер је то вијеће опће вијеће социјалистичке заједнице. Оно није Вијеће комуна већ вијеће у ком су представљени грађани. С тим је повезан и дјелокруг, јер представништво градова треба да учествује у одлучивању о готово свим проблемима.

Сада бих се још задржао на изборном систему. Заузимао сам став да садашњи систем избора за вијећа радних заједница не омогућује довољно представништво појединих друштвених дјелатности и грана. Ја нисам улазио у посредне или непосредне изборе, већ више у то како је представљена поједина дјелатност. Да ли дјелатности и гране могу бити представљене само преко општина? Упозоравам вас да је наш досадашњи уставни систем имао принцип да су представници у републичкој и Савезној скупштини сменљива делегација грађана и радних људи у општини. За мене такав систем не омогућава представништво по дјелатностима.

По тексту ових амандмана изгледа да се нешто битно мијења у систему кандидирања. Мени се чини да нема неких стварних измјена. Читав

процес кандидирања врши се преко организација Социјалистичког савеза одоздо. То, међутим, није изричито написано, јер се сматрало да ће сам Социјалистички савез организирати систем. Ми смо до сада имали на зборовима два пута изјашњавање истих људи. Најприје при достављању кандидата кад је Социјалистички савез евидентирао кандидате, а онда су се изјашњавали зборови бирача. Када су се зборови бирача изјашњавали, иза њих је била политичка организација. У амандманима је изражена тенденција да то не буде форум него доиста састанак мјесне организације Социјалистичког савеза. Боље би било да се то напише и изрази у изборном систему. Онда би та институција кандидирања била далеко јаснија. Тенденција промјене процеса кандидирања јесте демократизација, иако то није довољно изражено.

Што се тиче гласања, код нас постоји жеља за непосредним бирањем Вијећа народа и Савезног вијећа (односно Вијећа комуна), што сигурно има своје основе.

Присталица сам и непосредних избора и за вијећа радних заједница, иако је то мало компликованије. Без таквих избора нећемо имати добро представништво појединих области рада.

Још једна непоменута. Чини ми се да иако наша политичка пракса захтијева промјену у структури органа самоуправљања радних организација, ипак не би сада требало ићи на уставне измјене. Основна тенденција ради које се пледира за ове измјене у контрадикцији је са самим текстом који је предложен. Основна тенденција није била прописивање какви би требало да буду органи управљања радних организација, већ да структура тих органа не буде уставна категорија као што су до сада били директор, раднички савјет, управни одбор. То је спријечавало нове развијеније форме. Тенденција је била, дакле, да се из Устава уклоне организационе форме удруженог рада и успостави принцип радничког самоуправљања. И, када је требало конкретно одредити шта треба препустити Уставу а шта закону, онда је дошло до неких нових категорија, као нпр. пословодних органа. Сматрам да би требало дати уставну гаранцију да ни закон не може ограничити радну организацију у утврђивању форми управљања.

Др Коча Јончић: ПИТАЊЕ ПОКРАЈИНА И ПИТАЊЕ НАРОДНОСТИ. — Ја се не бих задржавао на проблемима структуре Скупштине и изборног система, о чему се до сада углавном расправљало. Додирнуо бих нека питања која су битна специјално за Србију — питање покрајина и питање народности — где има врло много нерешених проблема. Али бих, претходно, ранијој дискусији додао два питања у погледу којих мислим да постоје противречности у самом Уставу. Мени су још увек недовољно јасни функција и представништво већа радних заједница. Ту постоји противречност између оног што је записано у Уставу и онога што се врши у пракси, бар што се тиче њихове структуре.

У досадашњој одредби члана 165. Устава стоји да су већа радних заједница већа делегата радних људи у радним заједницама. У основима предлога за промену додато је: „одговарајућих области рада". Није спорно да су то већа радних људи у радним организацијама. Међутим, када се погледа начин избора, по садашњем члану 167, а од тога решења засад полазе и нови предлози, види се да избор ових делегата треба да буде и даље према броју становника, да изборне јединице за 120 посланика треба да буду распоређене територијално-политички, тј. да се на исти број становника бира исти број посланика. Ако се не би пошло овим путем, бар представници неразвијених подручја тако сматрају, била би далеко мање заступљена читава ова подручја, јер је број радних организација у појединим областима рада на тим подручјима врло мали. Зато мислим да је врло спорно да ли су то већа представништва радних људи у радним организацијама или представништва радних људи и грађана по областима друштвених односа. Јер, ако бирамо већа радних заједница по броју становника, ми се залажемо да по областима радних и друштвених односа буду

једнако заступљени сви становници, а не сви радни људи. Очигледно је да ту постоји противречност, и није чудо што се из развијених центара појединих република заступа становиште да треба напустити досадашњи изборни систем у овој области, да треба стварно бирати представнике радних људи из појединих области рада, јер је чињеница да просветни радници имају исти интерес и да су просветни радници појединих крајева ишли чак до штрајкова, јер су сматрали да су интелектуалци у другим гранама, конкретно у здравству, много боље награђени. Мислим да је исто тако неравноправност, ако на једном неразвијеном подручју пет радних јединица из једне области рада, са неколико стотина радних људи, бира једног посланика у Савезну скупштину, а читав скуп клиника и медицинских факултета у републичком центру, са десетак хиљада радних људи, бира само једног посланика. Ако је чињеница, да веће радних заједница треба да представља најразвијеније, најпрогресивније друштвене односе, развој науке у одређеним областима, онда садашњи изборни систем није усклађен са тим циљем.

Друго питање је питање карактера Већа народа. Ја лично не гледам на Веће народа као на дезинтегришући фактор. Савезно веће у садашњем свом функционисању често је играло дезинтегришућу улогу, баш зато што није водило рачуна о карактеру и функцијама федерације у односу на различите историјске и садашње социјално-политичке и економске услове развитка појединих подручја у Југославији. Конкретно, на пример, дешавало се да се у детаљима донесе један основни закон који се управља према развијеном или неразвијеном подручју Југославије, у чија решења не може никако да се уклопи једно неразвијено подручје, јер му односи још нису толико развијени. У погледу цене пасошких тарифа у Југославији, поједине општине су биле заинтересоване за што мању таксу за пасоше, да би кроз промет и другим путевима оствариле што већи доходак, док су друге општине, којима је то било превасходно политички проблем, тражиле што већу таксу, да би смањиле број људи који путују у иностранство и постижу предвиђена девизна средства. Зато мислим да би било добро да Веће народа настоји да пронађе заједничке интересе за читаву федерацију, како би она вршила само оне функције које су од заједничког интереса за све републике и народе. Ако Веће народа полази, не од онога што раздваја народе и народности и републике, већ од онога што их спаја, онда ће моћи да пронађе потребан минимум заједничких интереса и заједничких путева и решења. У том смислу Веће народа врши интегришућу функцију у нашем систему.

Задржао бих се и на питањима покрајина и права народности, јер мислим да су образложења врло лапидарно и уско навела извесне основне елементе због којих је дошло до одређених предлога. Поставља се питање да ли је то ствар два посебна одељка? Дуго времена је било тенденција и у Савезној уставној комисији и у поткомисијама, па и у Уставној комисији Србије, да се ова материја третира на целовит начин. Међутим, чињеница је да већи део припадника народности (око 70%) живи у аутономним покрајинама (око 600.000 живи и ван аутономија). С друге стране, неке народности, као што су мађарска и албанска (шиптарска) претежно живе у две покрајине, док појединих народности, као што су Бугари, Италијани и Румуни, уопште нема у покрајинама. Очигледно је да свако од ова два питања, иако имају много додирних тачака, има и своје особености, тако да је добро што су раздвојена у два дела.

Кад је реч о питању положаја аутономије, чини ми се да није спорно да треба мењати уставне одредбе о покрајинама, да су садашње недовољне, недоречене итд., него је спорно оно друго, о чему је друг Борђевић говорио — у којим оквирима, до које мере их треба мењати. Јер, ако погледамо генезу покрајина са историјске и политичке стране, као и њихов досадашњи живот, видећемо да је место које им је до сада у Уставу било дато било недовољно. Наиме, покрајине су, ако тражимо политичку основу стварања покрајина у нашем федеративном систему, створене давно пре Устава од 1944, и прве њихове основе можемо да тражимо у периоду

1935—1940. године — у сазревању новог програма КПЈ по националном питању и у политичкој резолуцији Пете земаљске конференције 1940, која је поставила основе федеративном систему, као и у првим пратећим организационим и кадровским мерама ЦК КП Југославије на стварању покрајинских и обласних комитета, на осамостаљивању обласног комитета за Космет, на његовом издвајању из надлежности ПК Црне Горе и везивању непосредно за ЦК КП Југославије. Мало се, на пример, зна да све до лета 1945. године, 7—8 месеци после ослобођења Србије и стварања Југославије, аутономне покрајине нису биле у саставу Србије, већ су биле самосталне јединице и тек априла 1945. године, на другом заседању АСНОС-а усвојена је Резолуција којом се оне примају у састав федералне Србије, на молбу представника Војводине и Косова и Метохије. Ако са те стране посматрамо њихову генезу, онда је укључивање покрајина у састав Србије тростепен акт. Прво, изражена воља становника ових подручја кроз њихове скупштине и одборе; жеља да се укључе у федералну Србију а не у неку другу јединицу, или да буду самосталне федералне јединице. Друго, одлука II заседања АСНОС-а и потврда и сагласност III заседања АВНОЈ-а да се санкционише овакав пут њиховог развоја. Ако, према томе, овако посматрамо ток њиховог развоја, онда је нетачно оно што је у садашњем Уставу речено — да су оне створене одлуком Народне скупштине Србије. Позитивноправно гледајући, у Уставу су дати поднаслови сваком типу друштвено-политичке заједнице, чак и срезу, који је већ 1963. године почео да одумире, а покрајина је укључена са два члана у састав Републике. Да се не бих задржавао дуже на првом питању, мислим да постоји потреба за потпуним изражавањем покрајине као друштвено-политичке заједнице, јер она по садашњем Уставу нема право на самосталне изворе и врсте прихода или на самостално доношење аката за своје подручје и сл. Дакле, постоји потреба да се покрајина као друштвено-политичка заједница потпуније у нашем Уставу изрази, јер је она у нашој друштвено-политичкој пракси стекла право на то.

На друго питање — проблема слободне и равноправне употребе језика народности, желео бих само укратко да се осврнем. Чињеница је да је и ту Устав био недовољно јасан и прецизан. Он утврђује равноправност језика народа (члан 42 и 131) и слободну употребу језика народности (чл. 43). Одредба члана 157, која почиње формулацијом „незнање језика", рађала је у пракси недоумице и врло различита тумачења, па и примену. Поједини органи и службеници примењивали су већ давно превазиђен и осуђен тзв. објективни критериј, узимајући себи право да одлучују да ли странка у поступку „зна" или „не зна" језик поступка, уместо да поштују право странке да се сама о овоме изјасни. Због тога је и уследила одлука Опште проширене седнице Врховног суда Југославије (од новембра 1967) да апсолутну или релативну битну повреду поступка представља ускраћивање права странци да се о томе сама изјасни, односно да се тим правом користи. Било је и других недостатака у овој области. Стога мислим да је сасвим оправдано што је и ово питање нашло места у Основама за промену Устава.

Друго питање о коме бих говорио јесте питање језика. Садашњи Устав није довољно јасан по питању равноправности језика, а нормативни део у односу на уводни садржи извесне противречности. У уводном делу (Основна начела), у првом одељку речено је да су се: „Народи Југославије, полазећи од права сваког народа на самоопредељење" (итд.), ујединили „у Савезну републику слободних и равноправних народа и народности..." Нигде више у нормативном делу није то начело равноправности народа и народности конкретизовано.

Наиме, у чл. 43. речено је да народности имају право на употребу свога језика, а то није исто што и равноправност језика свих националних група у одређеној друштвено-политичкој заједници, конкретно у општини или у радној организацији. Јер, ако радну организацију чине људи који заједнички стварају доходак, а тај доходак се одваја за фондове, па, на пример, и за друштвени живот и образовање радника, а средства се

троше само на образовање радних људи на језику једне националности, онда ту пуне равноправности нема. Тих примера има много. Да узмемо само један из Трепче: године 1963, приликом доношења Устава, било је у том колективу 63% Шиптара. Они, као радни људи, одвајали су део дохотка и за образовање одраслих; њихова деца уче школу на матерњем језику, али радник-Шиптар, односно Албанац, квалификовао се на српскохрватском језику, иако је упослених Срба и Црногораца било свега 37%. Очито да језици нису равноправни. Или питање поступка. Једна је ствар ако грађанин, па и странац, има право на употребу свога језика у поступцима пред органима власти, тј. обезбеђује му се тумач, упознавање са материјалима и чињеницама на матерњем језику и сл. Али друга је ствар ако у једној општини живи 83 посто припадника једне народности, ту и језик народности треба да буде равноправан у поступцима, тј. да се и писмени и усмени поступак може водити на језику странке, ако и судије и странке говоре језиком једне народности. Дешава се у Војводини да су и судије и странке и адвокати сви Мађари, а записник се води на српскохрватском језику. Међутим, тога засад у пракси нема или су врло ретки изузеци. Зато припадници народности стављају разне примедбе.

Исто тако, још од 1962. године постоји спорно питање: ако су Савезним Уставом утврђена и гарантована права народности — у ком степену би морала федерација да обезбеђује услове и средства за остваривање тих права. И зато се ово питање поставља код неких општина које немају довољно средстава ни за редовну делатност, а морају да обезбеђују рад и администрацију на више језика.

Поставља се, даље, питање објективног и субјективног критеријума у признавању права на употребу свога језика, јер је члан 157. Устава недовољно, па и недоследно дефинисао ово питање. У одредби тог члана речено је да „незнање језика на коме се води поступак не сме бити сметња за одбрану и остваривање права и оправданих интереса грађана и организација". Ова формулација је различито схватана. Долазило је и до тога да се знање језика цени по објективном, давно осуђеном принципу, тј. да орган власти односно службеник узима себи право да сам цени да ли странка „зна" језик на коме се води поступак или не. Врховни суд Југославије био је стога приморан да новембра 1967. године званично донесе своје мишљење на проширеној општој седници, којим је обавезао не само судове већ и управне органе да се придржавају субјективног критеријума у вођењу поступка, тј. да су дужни да омогуће да се сама странка изјасни хоће ли или не да говори на своме језику, и да се пропуштање оваквог упозорења, односно неиспуњавање захтева странке, цени као битна, релативна или апсолутна повреда поступка.

Све то говори да је право народности да равноправно употребљавају свој језик било недовољно регулисано у Уставу, и да се намеће потреба, поготову пред нама у Србији, где живи преко 1,400.000 припадника разних народности, да се овим проблемом још више позабавимо.

На крају, желео бих само да споменем једну карактеристичну црту Лењиновог става у односу на питање националних мањина, јер мислим да је он са те стране недовољно проучаван. Лењин ту, изгледа, прави једну нијансу, једну разлику, јер углавном говори о равноправности нација и правима националних мањина, а ми смо записали у политичким документима — равноправност народа и народности. Питање је да ли су историјски развитак и конкретна југословенска пракса у ствари превазишли Лењина и да ли смо ми нашли одговарајуће формулације односно да ли их доследно схватамо и спроводимо. Јер, с друге стране, Лењин говори — никакве привилегије ни за један језик; чак истиче да треба признати и нормирати право грађанина да, ако сматра да су му повређена права на равноправност језика, тражи на основу општег државног закона, односно уставног закона, поништај појединачног акта, односно да тражи пуну равноправност језика. Отуда сматрам да је неке видове питања међунационалних односа, без обзира да ли ћемо ми успети да их довољно проучимо у овој уставној дискусији, пракса избацила врло интензивно у први план.

Само бих подсетио да смо 1953—1955. године имали случајева да је изношено гледиште чак и код правника на републичком нивоу, да је у нас национално питање превазиђено, или, да ће републике у Југославији брзо одумрети. Међутим, ми доживљавамо једну, из живота пониклу, афирмацију нација и националних односа, како је проф. Борђевић рекао у свом уводном излагању, те им стога морамо посветити одговарајућу пажњу, морамо бити врло реални.

Проф. Др Војислав Симовић: О САСТАВУ И ДЕЛОВАЊУ САВЕЗНЕ СКУПШТИНЕ И ЊЕНИХ ВЕЋА. — I. Када размишљамо о евентуалним променама Устава, тада, природно, морамо да узмемо у обзир и размотримо искуства у вези с његовим остваривањем. У том правцу могли бисмо да поставимо низ питања теоријског и практичног значаја. На пример, питања која се тичу: положаја човека и различитих страна остваривања тог положаја, а посебно слобода и права у систему самоуправљања; односа између самоуправљања и процеса интеграција у друштву и самог друштва на тим самоуправним основама; даље, самоуправљања и јединства друштвено-економског и привредног система, јединства политичког система, облика његовог остваривања и сл. Ту су, такође, и проблеми који се постављају у вези с уставним концептом и природом друштвено-политичких заједница — општине, федерације, републике и покрајине. Ту спадају, несумњиво, и проблеми структуре самоуправног система, као и положаја, састава, надлежности представничких тела, посебно Савезне скупштине итд.

Све ово што је наведено представља кључне проблеме који, полазећи од стечених искустава, треба да буду теоријски осветљени, али и непосредно формулисани. Комисија за уставна питања имала је за задатак да проучи главне проблеме у вези с остваривањем Устава, те да у том смислу предложи оне измене уставних одредаба за које буде сматрала да су неопходне. Она је предложила такве измене за које се из образложења не може видети да произилазе из анализе остваривања Устава. Предложене измене обухватају неколико институционалних питања. На први поглед предлози Комисије изгледају доста скромни, ако се сетимо да постоји већи број проблема за које би се могла тражити прецизнија решења.

Међутим, предлози у вези са саставом и делокругом Савезне скупштине, функцијама федерације и републике, изборним системом и др. само су на изглед скромнијег обима. Напротив, када се предлози ближе размотре у светлости целине и унутрашње логике нашег савременог Устава, види се да се њима задире у суштину уставног система. Тиме оне могу да отворе процес даљих, па и битнијих уставних промена у одређеном смеру.

II. Једна од најзначајнијих измена, па можда и најзначајнија, односи се на састав и делокруг Савезне скупштине и њених већа. У складу с тим требало би да се укине Савезно и Организационо-политичко веће. Већа радних заједница би и даље остала, а Веће народа би требало да се осамостали, прошири свој делокруг и постане основни дом Савезне скупштине. Сем тога, увело би се и ново Веће комуна.

Познато је да самоуправљање представља једно од кључних питања нашег уставног система, и то и као основни и општи принцип тог система и као један процес развитка нашег друштва, који се остварује преко одговарајућег механизма. Остваривање самоуправљања у једном савременом социјалистичком друштвеном уређењу несумњиво је повезано с општим интеграционим процесима који настају у бази друштва. Ти процеси се даље проширују и на остала подручја. Зато се као једно од значајних питања уставног система поставља питање институционалних облика остваривања самоуправљања и на тај начин његовог утицаја на извесна друга класична начела и облике.

Сагласно томе, самоуправљање треба да се изрази кроз положај, састав, надлежност и односе Савезне скупштине, пошто је самоуправљање

једно од битних обележја њеног положаја. У Уставу је како у уводном, тако и у „нормативном" делу на више места истакнуто начело самоуправљања, посебно самоуправљања у општини и као основе политичког система и као основе из које произилазе органи који врше функције власти.

Познато је да је постојање већа радних заједница један од чинилаца који Савезној скупштини даје обележје органа друштвеног самоуправљања. Даљи развитак Скупштине као институције самоуправљања требало би, сагласно општим друштвеним условима и могућностима, да се креће у правцу јачања улоге већа радних заједница и утицаја самоуправљања из његове основе — радне заједнице и самоуправне општине. Услед тога је требало омогућити непосредније представљање општине, односно грађана у општини у самој Савезној скупштини. То би, уосталом, требало да допринесе да ова Скупштина, а такође и скупштине осталих друштвено-политичких заједница постану, у својству органа друштвеног самоуправљања, значајне институције самоуправне интеграције друштва.

Истовремено, за нас је од важности на који начин и у којој мери начело самоуправљања утиче и даје печат осталим принципима политичког система и организације власти, па међу њима и принципу федерализма. Утолико пре што је у току развитка нове Југославије начело федерализма, које се изграђивало у оквирима ослободилачких токова Револуције, било увек уско повезано с начелом самоуправе, па чак и кад се ова испољавала у веома рудиментарним облицима.

Једна од битних тенденција развитка нашег друштвено-политичког система јесу даљи развитак и учвршћивање федерализма, који не могу бити одвојени од развитка самоуправљања и токова друштвене интеграције на основама самоуправљања. У складу с тим, свакако је потребно ради даљег учвршћивања начела федерализма, још више истаћи улогу социјалистичких република, као специфичних самоуправних заједница, и њихов утицај на вршење општедруштвених функција. Утолико пре што је и сам Устав потврдио такав правац њиховог развитка, одређујући их као друштвено-политичке заједнице. У том смислу је свакако потребно даље прецизирати улогу Већа народа проширивањем његовог делокруга. При томе се не сме изгубити из вида да оно, захваљујући свом пореклу у нашем систему, начину образовања и могућностима које има, ипак задржава и даље своја класична обележја.

Међутим, осамостаљивање овог Већа укидањем Савезног већа и новим местом у Савезној скупштини, којим треба да се утврди доминантна улога Већа народа у структури Скупштине, свакако не доприноси јачању њених обележја институције самоуправљања, институције која, у одговарајућој мери, изражава токове самоуправне интеграције друштва. Штавише, доминантна улога Већа народа, као обавезно једног од домова који, заједно с одговарајућим већем радних заједница односно Већем комуна, остварује одређена подручја из делокруга Савезне скупштине — указује, у крајњој линији, на извесна конфедеративна обележја једне заједнице која је у бити самоуправљачко-федеративна.

С друге стране, Веће комуна треба да представља дом који непосредније изражава интересе грађана у општини. При томе се ови интереси, мислим, не могу увек, нити строго, одвојити од интереса удруженог рада, пошто је у питању општина, својеврсна заједница „произвођача и потрошача", додуше у једном релативном и ширем смислу. На тај начин, Веће комуна, заједно с већима радних заједница треба да изрази процес самоуправне интеграције друштва. А управо због таквих својих обележја, сматрам да ова већа могу да утичу на даљу еволуцију начела федерализма као самоуправног федерализма.

Веће комуна, као што се из предложених Основа види, добија релативно значајне послове у равноправном делокругу с Већем народа (питање друштвено-политичког система, спољне и општеунутрашње политике, народне одбране, државне безбедности; доношење закона који не спадају у равноправни делокруг Већа народа с неким другим већем; ратификација

међународних уговора, савезни буџет, избори и разрешења савезних функционера итд.).

Међутим, пошто треба да представља интересе грађана у општини и изрази њихово самоуправљање, Веће комуна би требало да у својој надлежности има и неке друге послове који су, иначе, према предложеним изменама, предвиђени за равноправни делокруг Већа народа с одговарајућим већем радних заједница. Ти послови се, као што је то већ истакнуто од стране Сталне конференције градова, тичу: доношења друштвеног плана, утврђивања извора прихода и финансирања друштвено-политичких заједница, као и уређивања односа у области друштвених служби од посебног друштвеног интереса.

Но уколико би се, пак, остало при томе да треба проширити делокруг Већа народа и изменити му положај, а истовремено увидело да треба проширити и делокруг Већа комуна, како би оно могло што потпуније да изрази најважније интересе грађана у општини, тада бисмо се нашли пред једним другим начелним проблемом. Наиме, нашли бисмо се пред проблимом евентуалног напуштања дводомог система и увођења тродомости у раду Савезне скупштине. Додуше, и из самог образложења предложених измена произилази да су предложена решења дата, поред осталог, и из разлога да се не напусти принцип дводомости.

По мом мишљењу, потреба непосреднијег и ефикаснијег изражавања самоуправљања је у овом случају значајнија за афирмацију нашег скупштинског система, него да се, у циљу задржавања принципа дводомости по сваку цену, спута афирмисање обележја Скупштине као институције самоуправљања.

III. У погледу права и дужности федерације и република, сматрам да се није отишло много даље у прецизирању функција, сем што је донекле прецизније одређен положај социјалистичке републике. С друге стране, полазећи од уставног начела једнакости положаја и права грађана и организација, мислим да не би требало интегрално укинути садашњи чл. 125. Устава, којим се утврђује да се савезним законом установљавају извори и врсте прихода друштвено-политичких заједница и да федерација, под одређеним условима, може одређивати границе у којима друштвено-политичке заједнице могу утврђивати своје приходе и друга средства. Додуше, сматрам да би у став 2. овог члана требало унети измене, наиме, ограничити ово право федерације, али га ипак, бар у садашњим условима, у основи задржати.

III. У погледу предложених измена у изборном систему, мислим да, у складу с афирмисањем улоге Социјалистичког савеза у изборном процесу, треба прецизније одредити однос између збора бирача и кандидационе конференције. Ја сам против сужавања улоге збора бирача, без обзира на оправданост критике досадашњих искустава у остваривању овог облика. Пре свега, збор бирача је један од најстаријих облика непосредне самоуправе. С друге стране, неефикасност зборова бирача не треба тражити у слабостима овог облика као таквог, већ у недостацима деловања демократских процеса самоуправљања. Такође се не слажем ни са укидањем једног облика који је присно везан за развитак нашег изборног система. Наиме, у питању је кандидовање или бар одговарајуће учешће у процесу кандидовања одређене групе грађана. Ради обезбеђења политичке демократске одговорности у остваривању овог облика кандидовања, могу се поставити и извесни тежи услови него што је до сада био случај, али га не треба укинути.

IV. На крају желим да поставим једно питање које иначе није нашло места у предлозима за измену Устава. Како сам у начелном расправљању овог питања учествовао и раније, сада о томе не бих опширније расправљао. Наиме, у питању су измене данашњег члана 102. Устава, који се односи на велики град, односно град у коме има више општина. Као што је познато, велики град данас представља феномен нашег општег развитка, феномен који треба да има одговарајуће место у комуналном систему и да, према томе, на одређени начин буде изражен у Уставу. Мислим да би

у том правцу требало да се непосредније истакну његова обележја као друштвено-политичке заједнице са свим функцијама основне заједнице, а тиме би се истовремено и поставило питање посебности општина на подручју таквог великог града.

Др Радослав Стојановић: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ПРОБЛЕМ ПОЛИТИЧКЕ ТЕРИТОРИЈАЛИЗАЦИЈЕ ДРУШТВА. — Хтео бих да говорим о једном питању које је овде покренуто и о коме су се углавном издвојила два потпуно супротна става. По једном мишљењу, пренос надлежности за најбитнија питања на веће народа може да значи извесну дезинтеграцију Југославије, а по другом мишљењу, да управо оваква промена Устава доприноси и допринеће већем степену интегрисаности Југославије.

Да бих могао о овоме питању да говорим, претходно бих хтео да расправим неке битне претпоставке за заузимање става по овом питању. Прво, ми не знамо, јер то се у нацрту не види, како ће бити организовано гласање у Већу народа. Ако би у Већу народа свака република имала право вета, онда, чини ми се, дискусије нема. Европско заједничко тржиште би било на вишем степену интегрисаности од Југославије, јер чак и оно има неке органе са наднационалном надлежношћу за нека битна питања Заједнице. А Заједничко тржиште није држава, док Југославија данас то јесте. Према томе, у овом случају свака дискусија би била бесмислена, пошто би ситуација била потпуно јасна, те о томе не желим уопште да говорим.

Међутим, ако се у Већу народа за републике не предвиђа право вета, ситуација је другачија и захтева много брижљивију анализу да би се могло доћи до одређенијег става.

Други др Коча Јончић је, бранећи став да баш оваква промена Устава треба да доведе до вишег степена интегрисаности Југославије, навео пример одлуке Савезне народне скупштине о подизању цене путним исправама за пут у иностранство. Наводећи овај пример, он је истакао да су неке општине претрпеле штету, јер се смањио гранични промет и транзит, за што су оне веома заинтересоване.

Мада је овај пример безначајан да би био аргумент за тако велике уставне промене, чини ми се да он управо супротно говори од онога што је хтео да каже други Јончић. Наиме, у једној држави постоји неки општи друштвени интерес, те ако је он у супротности са интересима неких својих јединица, онда он мора имати превагу. Наравно, ако је претходно договорено шта је то општи интерес. Другачије не бих могао да замислим живот једне државе. Јер, ако је мером повећања цене пасошима требало постићи неки општи циљ (спречавање одлива девиза из земље), онда локални интереси неких јединица не могу имати превагу над тим општим интересима. Интереси се могу и разграничити. Али докле? То је питање од основног значаја у организацији политичког система једне државе.

Хтео бих да пређем на научни терен и молим да ми не замерите на академизму. Сматрам да је то нужно, јер се у нашој политичкој науци потпуно занемарује проблем политике територијализације друштва. За разлику од вертикалних друштвених група, територијалне групе настају у равни друштва, а њихово настајање изазвано је различитим чиниоцима. На првом месту су нације, затим груписање по економском критеријуму, историјско-традиционалном (историјске покрајине једне исте нације), административно-бирократском критеријуму итд. При томе може доћи до узајамног преплитања ових чинилаца.

Политичка територијализација нације је нужна у садашњој етапи друштвеног развитка. Данас је мање-више чињеница да су све државе углавном организоване на националном принципу. На тај начин, државе представљају територијална друштва и као такве ступају у односе са другим таквим друштвима. Свака држава је територијално ситуирано дру-

штво које се политички организовало путем државне власти. На својој територији свака држава располаже одређеним условима неопходним за опстанак друштва. Тако, једна држава може имати више а друга мање повољних природних и других услова на територији на којој је ситуирана. Недостаци се допуњују радом и разменом са другим државама. У том односу настају услови за сарадњу и интеграцију или сукоб и дезинтеграцију.

Унутар државе настају такође територијалне политичке групе. Ако је у питању постојање више нација, онда двоумљења нема — политичка територијализација је нужна и најпробитачнија. Сада се намеће питање: која је битна разлика између односа политички разграничених држава и односа других територијалних политичких група унутар једне државе? Да ли постоји разлика између односа аутономних и федералних јединица унутар савезне државе и међународних односа? По мом мишљењу, овде се ради о степену политичког разграничења. Степен интегрисаности једнога друштва налази одраз у његовој политичкој организацији. Унутар једне државе могу постојати више друштава напоредо, али само до тачке до које њихови интереси не трпе због веза са другим друштвом. Када се ти интереси задовољавају оптимално кроз заједнички државни политички оквир, та друштва заједнички иступају према другим таквим јединицама. Могуће је да једно друштво намеће јединство другим друштвима, и тада долази до хегемоније једне групе над другима, што доводи до вештачког јединства које, ако су у питању нације, доводи до оштрог сукоба.

Без сумње, најпробитачнији политички систем вишенационалне државе је федерализам. Међутим, тиме није све речено с обзиром на кретања унутар једне федеративне државе. Та кретања, што се може видети из историјске праксе, управљају се ка унитаристичкој или ка конфедералистичкој суштини. Тежње ка већој надлежности федералних јединица обично се објашњавају снажном улогом самих нација. Међутим, да ли је увек тако? Да ли је постојање већег броја нација увек узрок таквом кретању? То, наравно, зависи у највећој мери од степена економског и друштвеног развоја сваке појединe нације и разлика у том погледу између њих. Међутим, постоје и други узроци и о њима бих хтео да говорим вечерас.

Чињеница је да и унутар једне нације настају територијалне политичке групе по разним основама. Унутар територије једне нације сви локални региони немају подједнаке услове за друштвени и економски развој. Познати су политички сукоби између богатих и сиромашних региона насељених једном истом нацијом. Зато се у политичким наукама сматра мудрим да административно-територијална подела не сме да обухвата у целини територије које су настале економски или традиционално-историјски. Сматра се да такав сукоб унутар једне већ формиране нације може да доведе до њене дезинтеграције. Који су то тако снажни чиниоци који једну већ формирану нацију дезинтегришу и поред чињенице да је нација снажан и жив организам?

Територијализација власти може да доведе до поспешивања сукоба између богатијих и сиромашнијих региона, између културнијих и заосталијих области итд. Власт, као друштвени феномен, садржи у себи једну битну компоненту — тежњу ка супрематији. А пошто не постоји држава у којој су сви региони подједнако развијени, они развијенији почеће да пружају отпор трошењу „њихових" средстава за низ, рецимо, културних потреба у неразвијеним регионима, те ће тежити да све „своје" задрже за себе. А ако су и политички територијално издвојени у целину, политичка власт тога региона ће утицати свим средствима да она сама располаже „својим" средствима, јер власт без економске моћи мало личи на власт и мало значи. У условима постојања националних држава таква власт ће изабрати најпогоднији пут да оствари своје тежње. Тај пут, у оваквим условима, често води ка формирању нове нације на свом подручју. У почетку то иде истицањем неког посебног етоса, а касније и до формирања нове нације вештачки или стварно.

Ако је територијализација власти у држави у стању да делује ка дезинтеграцији једне нације, онда је тешко бранити став да виши степен

територијализације власти у једној федеративној и вишенационалној држави води ка вишем степену интеграције те државе. Друго је питање да ли виши степен политичке дезинтеграције треба (свесном акцијом) да доведе до вишег степена економске и друштвене интеграције. Ако је то сврха уставних и промена код нас, онда то треба рећи. Ја, лично, не верујем да ће виши степен политичке дезинтеграције довести до вишег степена друштвене и економске интеграције. Природан процес друштвено-економске интеграције је веома спор у условима када су јединице на различитом степену развоја. Због тога би било неопходно утврдити који су заједнички интереси (што је мање заједничких интереса то је степен политичке дезинтеграције већи) наше државе као целине и шта су битно национални интереси сваке поједине нације у Југославији, те који интереси би морали да се жртвују ради задовољења неких битнијих интереса који произилазе из потребе заједничког живота југословенских народа. На тај начин би се издвојило оно што произилази из националног интереса од онога што је резултат територијализације власти, која може деловати у сопственом интересу а без икакве везе са стварним интересима нације. (Локализам је израз интереса власти а супротан интересима нације. Хегемонизам је такође у интересу власти а супротан интересима нације у чије име се намеће.)

Из свих ових разлога, чини ми се да виши степен територијализације власти, који ће произићи из овако предложених уставних промена, може деловати у извесном степену ка политичкој дезинтеграцији Југославије као државе. Сигуран сам да то не може ниједној нацији користити, јер сам убеђен да народи Југославије могу најбоље остваривати своје интересе у интегрисаном друштву југословенске друштвене заједнице.

Коста Чавошки: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ПРИНЦИПИ РОТАЦИЈЕ И ОГРАНИЧЕЊА РЕИЗБОРНОСТИ. — Предмет ове дискусије ограничен је само на принцип ротације (обнављање половине чланова представничких тела сваке две године), који се предложеним изменама Устава укида, и принцип ограничења реизборности, чија се политичка вредност битно умањује.

Треба одмах напоменути да образложење уставних промена не пружа довољну основу за квалификовану и озбиљну расправу, јер је непотпуно и штуро. Чак би се могло рећи да је избегнуто навођење правих разлога за предложене промене, од којих неке очигледне нису *усавршавање* или *доследна примена* постојећих уставних принципа, већ *њихово укидање* или *темељна измена*, што битно нарушава оригинерну политичку архитектуру Устава од 1963. Само нас делимично може задовољити сазнање да Устав као основни закон није само последица рационалних политичких *принципа*, који се до краја и без ограда примењују, већ и политичких *нагодби и компромиса*, који немају много заједничког са принципијелном политиком, али су нераздвојни део одређене политичке реалности. А како се политички компромиси склапају не само јавно на отвореној политичкој сцени, већ и тајно, далеко од будног ока јавности у оквиру затворених формалних и неформалних центара друштвене моћи, прави разлози за одређена уставноправна решења исто тако нису познати широј јавности. Поучан пример оваквог поступка је амерички Устав од 1787, који је донет на Конвенцији у Филаделфији иза затворених врата. Тек тридесет година касније Џемс Медисон, главни творац овог Устава, објавио је сређене белешке о расправама које су вођене у Конвенцији и тиме пружио детаљнија објашњења академској и политичкој јавности о сукобима и компромисима који су доминирали у процесу доношења овог Устава. Предложене уставне промене код нас, које су предмет ове дискусије, представљају у малом историјском реминисценцију овог давнашњег примера. Нашој јавности још увек нису до краја речени прави разлози за предложено укидање принципа ротације и смањење домашаја принципа ограничења реизборности.

Имајући у виду све ове ограде може се рећи да наведене предложене промене представљају *корак назад* у односу на уставна решења од 1963. године. Она нас наводе да поново учинимо једну историјску аналогију, овог пута са Платоновим појмом „кварења" идеалне државе, односно политичког система. Познато је да је Платон утврдио могућност да се његова замишљена идеална држава прво претвори у тимократију, затим у олигархију и тако редом. Можда ће уставне промене изборног система од 1967. у погледу избора чланова Већа народа и предложене промене од 1968. године навести неког проучаваоца, који је склон историјским асоцијацијама, да закључи да се у нашем примеру ради о „кварењу Устава".

Први наговештај „идејног" концепта овогодишњих предложених измена Устава могу се наслутити у првом амандману од 1967. Он је омогућио да републичке, односно покрајинске скупштине бирају посланике за Веће народа не само из редова својих чланова већ из редова грађана, ако то одреди републички Устав. Све републике сем Хрватске и Црне Горе искористиле су ову могућност. Колико је мени познато, од десет чланова Већа народа које је изабрала Скупштина СР Србије, само су тројица у исто време и републички посланици. Домашај овог уставног решења био је далекосежан, мада није био одмах схваћен. Тиме је практично омогућено да неко и без мандата народа датог непосредним избором буде *професионални* народни заступник у практично најважнијем већу Скупштине — Савезном већу. Ово решење очигледно није било демократско, јер и *формално* „ослобађа" један број професионалних политичара потребе да на изборима доказују да уживају народно поверење. Тиме је легитимност њихове власти била лишена битног демократског елемента. Политичку вредност овог закључка не умањује чињеница да и посланици већа радних заједница нису непосредно изабрани. За разлику од чланова политичких већа они посланичку функцију *не обављају професионално*.

Предложене измене Устава представљају још један корак даље у том правцу јер се предвиђа да све чланове Већа народа бирају републичке скупштине из редова грађана који имају општа бирачка права. Ако при том буде именован и по који републички посланик, који је верификацију народног поверења стекао на непосредним изборима и у конкуренцији са другим кандидатима, то ће очигледно бити изузетак а не правило.

У оквиру овог истог „идејног" концепта креће се и предлог да се укине принцип ротације — обнављање половине чланова представничких тела сваке две године. На први поглед то нема неке дубље политичке последице. У то нас уверава и друг Марјан Брецељ, који као основни разлог за укидање овог принципа наводи, по казивању „Политике", „да је прилично распрострањено мишљење да би изборе требало држати сваке четири године". То што је неко мишљење „распрострањено", најмање може да буде разлог његове оправданости и ваљаности.

Који је прави политички смисао овог предлога сазнајемо тек онда кад га доведемо у везу са принципом ограничења реизборности. Устав од 1963. је у принципу дозвољавао само један четворогодишњи посланички мандат у политичком већу Скупштине у којем се једино дужност посланика врши професионално. Принцип ротације је управо требало да омогући да примена ограничења реизборности, која је од примарне важности, не доведе до укидања нужног континуитета у раду Скупштине. Приликом избора од 1965. сазнање о изванредној политичкој вредности принципа ограничења реизборности за процес демократизације и демонополизације политичког система још је увек било присутно. Савезни одбор ССРНЈ је тада препоручио да се због доследније примене принципа ограничења реизборности не бирају поново посланици који су 1963. изабрани са двогодишњим мандатом, иако су на то имали право на основу Устава. Али се тек 1967, када је у Савезној скупштини извршена стварна и прва велика смена кадрова, видело какве су револуционарне последице доследне примене принципа ограничења реизборности. Видело се да се без неких људи може, без којих се годинама није могло, да они могу да буду веома корисни и на другим радним местима ван структуре политичке власти, да је наш

самоуправни и демократски развитак створио уместо некадашње малобројне елите професионалних револуционара и функционера читаву војску смелих и способних самоуправљача, кадрих да без потреса и ломова преузму одговорне друштвене и политичке функције и да се стално смењују у одговорним политичким телима.

Међутим, уместо да кренемо даље у доследној примени овог револуционарног принципа, изгледа да смо за тренутак застали и учинили корак назад у тој грчевитој борби између старог и новог покрета ствари. Прикривена хипокризија избила је на видело у свој својој моћи и немоћи да под видом даље демократизације очува прикривене позиције. Но, пре но што дамо нека своја конкретна запажања, размотримо за тренутак аргументе које, по казивању „Политике", друг Брецељ наводи у прилог давања могућности да неко има два узастопна мандата уместо једног у политичким већима Савезне скупштине — Већу народа и Већу комуна.

„Брецељ је затим подсетио на честе захтеве бирача да им се омогући да поново бирају посланика који је то својом активношћу заслужио. Због тих захтева предлаже се да се изменама одговарајућих уставних одредби утврди да посланик може бити још једном биран у исту скупштину, у исто или друго веће. На тај начин би се обезбедио потребан континуитет у раду Скупштине, а смањила би се опасност од професионализације посланичке функције, јер данас један посланик може бити практично биран неограничен број пута у различита већа исте Скупштине."

Ово објашњење, међутим, не наводи или не објашњава следеће важне чињенице:

— у којим су то изборним срезовима бирачи захтевали да неке људе поново бирају? Изгледа да су избори од 1967. показали супротно. Поред на овим изборима неких познатих политичара и високих функционера не говори толико о њиховој непопуларности или снази њихових противкандидата, него о растућем уверењу народа да више не треба бирати људе који су годинама бирани, већ да новим снагама израслим из *непосредне самоуправне* праксе треба дати шансу и поверење.

— Како то да систем ротације није обезбедио потребан континуитет у раду скупштина и због чега се сада то, колико је мени познато, први пут истиче?

— Колики је број посланика који су два пута бирани у исту скупштину а у различито веће, и који су то људи?

— Заборавља се чињеница да су само чланови Савезног већа били *професионални* посланици, а да су чланови већа радних заједница и даље задржавали дотадашње радно место и примали само делимичну, иако не тако малу, новчану надокнаду за обављање своје посланичке функције.

— Такође се заборавља да ће чланови Већа народа и Већа комуна бити вероватно плаћени, и да ће тиме бити омогућено да неко буде осам година, уместо четири, *професионални* посланик и функционер, што је Устав од 1963. у принципу омогућавао само за 70 посланика, а предложене измене ће то омогућити целокупном саставу Већа народа и Већа комуна, тј. за 250 посланика.

Нема сумње да ове предложене измене домашаја принципа ограничења реизборности битно ограничавају политичку вредност самог принципа, коме је само пре неколико година придавано значење једне од „најбитнијих прогресивних реформи које нови Устав уноси у наш политички систем" (Кардељ). Можда је због тога овом приликом потребно предлагаче ових уставних промена поново подсетити на Марксове принципе из „Грађанског рата у Француској", о изборности и сменљивости чиновника радничке класе, „радничкој надници" за све изборне функције и депрофесионализацији и демонополизацији управних и политичких функција, као и на схватање Лењина, који је примену ових принципа сматрао једним од најважнијих питања прелазног периода и једином реалном платформом на којој се озбиљно може расправљати о одумирању државе и збиљски остварити то историјско кретање.

Ове идеје класика и данас имају одређену научну и политичку вредност. Њих свакако није потребно буквално примењивати, већ на основу поимања њиховог унутрашњег смисла и суштине и у складу са специфичним друштвеним и политичким условима. Сигурно да још увек није, а можда и никад неће бити могуће да свако обавља све друштвене и политичке функције, а нарочито оне најодговорније. У једној војсци социјалистичке револуције, која се развија и траје и након своје прве оружане фазе, очигледно не могу сви бити генерали, односно водећи људи и авангарда. Али је већ данас нужно и могуће да сваки такав генерал буде бар једно одређено време обичан војник револуције. То је идеја која је, по моме схватању, била у темељу принципа ограничења реизборности, који није требало да обезбеди ефикасније „распоређивање" и „размештање" једних те истих кадрова, него струјање нових људи и идеја кроз друштвена и политичка тела, спречавајући у самој основи монопол на бављење политиком и владавину над људима. Ако је, можда, претерано рећи да се предложене уставне промене разликују од оне идеје као небо од земље, сигурно је да је њихов унутрашњи смисао врло далек, па и супротан, те нас више подсећа на једну минулу епоху наше социјалистичке револуције, за коју су политички романтичари веровали да је неповратно прошла, него на обзорје слободније и хуманије будућности.

Јосиф Папић, секретар Градске скупштине Београд: О УСТАВНОПРАВНОМ ПОЛОЖАЈУ КОМУНА. — Када сам на почетку овог састанка затражио од председавајућег да ме уврсти у листу говорника, учинио сам то зато што сам се био неоправдано забринуо да се вечерас неће чути реч општина. А забринуо сам се неоправдано, јер је професор Симовић тако успешно и систематично изразио неке ставове општина и градова о предложеним уставним променама, да мени остаје само да му се придружим и додам неколико аргумената.

За нас који непосредно радимо у општинама била би, разуме се, веома охрабрујућа подршка Правног факултета у настојањима да се уставноправни положај комуне не ослаби, ако се већ не може ојачати. Та би подршка, верујем, утицала и на ставове Уставне комисије, којој, изгледа, у првој фази њеног рада, није било много стало да се у Комисији непосредно чују мишљења општина, чим у њеном — иначе веома репрезентативном — саставу нема ниједног представника општина.

А сада, неколико напомена о предлозима који су објављени и о којима је затражено наше мишљење.

Прво, без имало злобе једног „општинара" који је и сам често критикован због брзоплетог припремања одлука, морам поновити примедбу да је рок за дебату о овако важним документима недопустиво кратак. Ако је умесно нескромно упоређење, подсетићу вас да је Статут града, на чијој је изради сарађивао и овај Факултет, био на јавном разматрању више од годину дана, па ипак нисмо сигурни да су пронађена најбоља решења. Да ли ће се са оваквом брзином наћи права решења за Устав Југославије?

Друго, образложења Уставне комисије која су објављена уз предлоге амандмана и Тезе за изборни систем, толико су оскудна да смо принуђени да, уз помоћ сопствене имагинације, закључујемо — или боље, наслућујемо — шта су били мотиви за извесне значајне измене Устава и изборног система. Да наведем као пример образложење амандмана I, у коме се ниједном реченицом не аргументује становиште о потреби укидања Савезног већа. Ни образложење новог положаја Већа народа није убедљиво: сама чињеница да то Веће до сада није, равноправно са другим већима, учествовало у одлучивању о појединим, за републике значајним питањима — не мора, сама по себи, да доведе до трансформације Већа народа у општенадлежно, општеполитичко веће.

По моме схватању, највише дилема изазива предлог да се установи Веће комуна, са делокругом који је наведен у тач. 3. првог амандмана.

Као што сте могли сазнати из недавног саопштења Председништва Сталне конференције градова, општине и градови су спремни да се одрекну „свог" већа са овако суженим компетенцијама. Ја, разуме се, не желим да потценим значај и таквих питања као што су ратификација међународних уговора или одлучивање о савезном буџету, спољној политици и сл. Али, грађанима у општини, којима у Савезној скупштини једино остаје да се изразе кроз предложено Веће комуна, веома је стало да одлучују и о низу других односа који се непосредно заснивају и решавају у комуни (на пример, друштвене службе, комунално-стамбена привреда, јавне дажбине и др.).

Већ су се у досадашњој полемици чули и контрааргументи који се упрошћено своде на следеће: комуне и грађани нису представљени само преко Већа комуна. Они се изражавају и кроз већа радних заједница, чије посланике бира општинска скупштина, па чак и преко Већа народа, јер републике чије делегације сачињавају то Веће, нису само националне државне заједнице, већ и својеврсне заједнице општина.

Сматрам да овакав начин доказивања само замагљује суштину ствари. Посланици већа радних заједница изражавају, или бар треба то да чине, интересе удруженог рада у радним заједницама одређених делатности. Посланик привредног већа, одлучујући, на пример, о порезима и доприносима, природно, најчешће настоји да они буду што нижи да би радна заједница коју представља била што конкурентнија на тржишту. Он није дужан да зна све оне друге друштвене потребе и интересе који се задовољавају претежно у комуни и за чије се алиментирање често мора да користи фискални метод прикупљања средстава. Истина, тог посланика привредног већа, по важећим прописима, бира општинска скупштина, али то не мења суштину његовог статуса. Уосталом, све се више чују веома оправдани предлози да се изборни поступак промени и да посланике већа радних заједница непосредно бирају радни људи у радним заједницама.

Расправљајући о уставним променама, не бисмо смели да се бавимо само оним питањима која су садржана у предлозима, а да нашој пажњи измакну нека друга чије би уставноправно регулисање било неопходно. Не могу а да не изразим своју забринутост због околности да су уставне комисије (Савезна и републичка у Србији) биле толико опседнуте потребом да се уреде међусобни односи између федерације и република односно између република и покрајина — да су, намерно или омашком, испустили из вида и неке „вапијуће" захтеве да се унапреди самоуправљање у радној организацији и комуни, као и систем локалне самоуправе у целини. Не може се, наравно, спорити нужност јачања улоге република, јер је то политичка стварност нашег тренутка, нити потреба да се прецизно регулишу међусобни односи ширих друштвено-политичких заједница. Може се, међутим, инсистирати на постулату да аутономно право општине не буде спутано сувишним, често етатистичким нормативизмом — био он савезни или републички. Морам да изразим мишљење да предлози уставних амандмана, а ни извештај Републичке уставне комисије, не чине потребне напоре у том правцу. Ево примера:

Не треба доказивати да општине, а нарочито велики градови, имају потребе за већом нормативном самосталношћу. О томе су се недавно, у резолуцијама о законодавној политици, недвосмислено изјасниле и Савезна и Републичка скупштина. Поднети су били и предлози да би се садашњи уски оквири за аутономну регулативу комуне могли проширити не само ревизијом законодавства већ и побољшањем уставних текстова. Сматрали смо, наиме, да би комуна брже напустила фазу у којој се сада често своди на извршни орган ширих друштвено-политичких заједница — ако би се напустиле оне уставне формулације које скоро све опште акте општине везују за постојање посебног законског овлашћења. Уставне комисије нису прихватиле такве предлоге. Није се имало слуха ни за идеју да се општина овласти да аутономно регулише и нека питања из надлежности републике, све док се република не одлучи да та питања уреди

законом (реч је, разуме се, о питањима која су превасходно комуналног значаја и која, догађа се, република годинама не регулише, јер нема довољно непосредног интереса да то учини).

Сличан је случај и са потребом да се на нов начин Уставом уреди положај великих градова подељених на општине. Свима је јасно да је одредба члана 102. Устава Југославије превазиђена праксом и да више не може да служи као основа за развој комуналне самоуправе у великом граду (та одредба презумира постојање среза, конституише градско веће као недефинисан самоуправни орган, а градовима не признаје својство друштвено-политичке заједнице). И поред изричитог захтева Сталне конференције градова да се тај члан Устава промени у правцу који би омогућио слободније самоорганизовање великих градова у складу са републичким уставима, и поред упозорења Уставног суда Југославије да тај члан треба променити, и најзад, и поред истог таквог предлога радне групе Савезне уставне комисије, измена се не предлаже, нити се дају разлози да се садашња одредба задржи у истом виду.

Дозволите, на крају, да изложим и две примедбе на предложене Тезе о изборном систему.

Прво, неодрживо је да се за избор посланика у већа радних заједница задржи, као једино мерило, број становника, тј. да број радних људи у радним заједницама које ти посланици заступају, остане и даље ирелевантан приликом израчунавања броја посланика (тачка 11. Теза). Пракса је тај принцип демантовала. Мале општине, на пример, бирају посланика у Социјално-здравствено веће Савезне скупштине на неколико стотина здравствених радника, а општина Савски венац у Београду, на чијем је подручју најгушћа концентрација клиничких и других стационарних здравствених установа у земљи, нема право да бира посланика у то Веће, већ се у ту сврху спаја са суседном општином Врачар и с њом чини изборну јединицу за избор једног посланика. Није ми једина намера да се напуштањем поменутог принципа обезбеди великим градовима адекватнија репрезентација у скупштинама, иако је и то важно, већ желим да укажем на један значајнији разлог за ту промену. Ако у већима радних заједница треба обезбедити друштвени утицај најпрогресивнијим срединама, а то очигледно треба учинити, онда се број посланика мора довести у везу и са бројем и структуром запослених. У противном, поново ћемо јадиковати да су нам просветно-културна већа учитељска већа и да се у њима недовољно чује глас науке, универзитета, уметничких стваралаца и др.

Друго, Уставна комисија предлаже укидање Организационо-политичког већа у Савезној скупштини (слични се предлози чују и у погледу структуре републичких скупштина). Осим тога, према одредби тачке 10. Теза за изборни систем, запослени у управи и правосуђу, сем активних војних лица, не могу бити посланици ни у другим већима Савезне скупштине. Другим речима, укида се и активно и пасивно бирачко право поменуте категорије запослених. У образложењу нема опет ни речи о мотивима за оваква решења. У Београду има неколико десетина хиљада људи који раде у тим делатностима и не може бити незначајно да се ти мотиви објаве и образложе. Искључујући могућност омашке, морамо да верујемо да иза предложених решења стоји идејно-политичко становиште да у управи и у правосуђу нема радних заједница, да се у тим делатностима не ствара и не расподељује доходак нити има самоуправљања. Таквих становишта, иначе, у публицистици, и још више у незваничним разговорима, има, али ако су то и ставови Уставне комисије, онда се они морају јасно изразити и бранити, јер, разумљиво, има много и супротних аргумената који се заснивају на начелним одредбама Устава. Осим тога, не треба посебно образлагати нелогичност становишта да се активним војним лицима, која су непосредно у служби федерације, допушта пасивно бирачко право за избор посланика у Савезној скупштини, иако би баш у односу на та лица инкомпатибилност посланичке функције и одговорности службеног лица према скупштини била очигледна.

Проф. др Б. Благојевић: ДА ЛИ СУ ПРЕДЛОЖЕНЕ УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ ПОТРЕБНЕ. — Питање измена и допуна Устава поставља се као нужно у вези са потребом да се основни принципи садашњег Устава потпуније и до краја спроведу. Свакако да измене и допуне које се предлажу могу бити од извесног утицаја на потпуније спровођење у живот тих принципа. Међутим, не може се сматрати, нити је у досадашњој дискусији доказано, да је то заиста и нужно, јер се та нужност може и мора доказати само на бази конкретних животних односа и њиховог недовољно доброг решавања и уређивања управо због постојећег уставног текста. Мислимо да је много више у питању неуједначеност гледања на извесна значајна питања друштвено-економске проблематике и развоја у целини Југославије, па се мисли да ће се те неуједначености боље и брже решавати ако се изврше предложене измене и допуне. Те измене и допуне моћи ће, можда или свакако, да дејствују одн. доприносе у том правцу, али би била опасна заблуда ако би се мислило да су ове измене и допуне битне за решавање постојећих неуједначености гледања: много је нужније да се што боље сагледа реалност тих постојећих неуједначености и постигне сагласност за њихово садржајно решавање, јер ће без тога, и поред провођења предложених измена и допуна, стање остати исто, а то не би било добро.

Потреба усвајања предложених измена и допуна Устава врло често се правда потребом деетатизације, при чему се стално полази од гледања да свако смањење функција и надлежности федерације значи и већу деетатизацију. Ми мислимо да такво гледање није тачно. Проблем деетатизације се јавља код свих политичко-територијалних јединица (федерације, републике, аутономије, општине), и то по квалитету у истој форми и у истој мери. Није све што је федерално етатистичко, тако да не треба имати осећање да став у прилог веће надлежности и функције федерације значи став у прилог етатизма. Те две ствари треба суштински одвојити, при чему обим надлежности и функције федерације треба да буду израз најбољег „технолошког поступка" у јавном животу наше најшире заједнице као што је Југославија, а при томе се треба ослобађати осећања или интереса било каквог приоритета републике или федерације, а поготову појединих традиционалних или сентименталних осећања било републичког било федералног карактера, и руководити се само реалним интересима радног човека и радничке класе као владајуће класе код нас на свим нивоима.

Најзад, у целини садашњих предлога за измене и допуне Устава мислима да је у извесној мери потиснут човек као индивидуа, као личност, као грађанин управо Југославије као целине, којој он интегрално припада коју он непосредно осећа и носи у себи, преко које он директно живи у нашем социјалистичком друштву, и то без било каквог и било ког посредника: веза, однос између грађанина и Југославије као организоване целине постоји као непосредан однос, као директна веза, која је увек присутна и чија вредност не сме никада бити ни замагљивана ни смањивана другим вредностима.

Проф. др Андрија Гамс: УСТАВНЕ ПРОМЕНЕ И ИНТЕГРАЦИОНИ ПРОЦЕСИ У ЈУГОСЛАВИЈИ. — Време када се одржава ова дискусија о променама у Уставу спада у значајан историјски тренутак настао војном интервенцијом Совјетског Савеза у Чехословачкој. Овај догађај се значајно и осетљиво одражава и на положај Југославије из разлога који су познати, које је сувишно овде понављати. Нашој земљи је потребно јединство да би могла да одговори захтеву историјског тренутка.

Но, јединство није право ако је споља наметнуто, ако је декларисано или декретирано, ако се само субјективно чини да је јединство. Само је оно право јединство које је засновано на објективним чиниоцима. Оно се ствара и јача ако упознамо и одстранимо објективне разлоге који сметају јединству, који дејствују против њега.

Са тога становишта треба посматрати и ову дискусију о променама у Уставу као основном и најважнијем правном документу. И ја ћу, пошто

сам позван да учествујем у дискусији, рећи неколико ствари првенствено са тог становишта.

1. Пре свега, изражавам своје жаљење што се, када се већ постављају на дневни ред неке промене у Уставу, те промене, или бар дискусије о њима, не односе на извесне заиста начелне и по друштво у првом реду детерминантне ствари, као што је функционисање својинских односа које је Устав установио, као и на односе између својине и рада по Уставу уопште узев. Пракса је већ о тим питањима казала много шта о чему би вредело размишљати. Место тога, међутим, предложене промене нарочито се односе на састав Савезне скупштине. Па и ти предлози су учињени на брзину, и, као што је у дискусији већ било истицано, без дубљих анализа и ширих образлагања. Најзначајнија од тих промена је предлог да Веће народа буде најважнији дом у Скупштини и да преузме улогу досадашњег Савезног већа. Да ли је овај предлог заиста захтев објективног кретања нашег друштва који води већој интегрисаности друштва уз јачање равноправности и солидарности народа и република који га састављају, или је то субјективна оцена одређених политичких кругова да ће он потпомоћи и убрзати такво кретање. Знамо да је јединствена економика основни чинилац интеграције, јединства једног друштва. Није једини, али је основни. То су истицали нарочито марксисти, то је у складу са материјалистичким схватањем кретања друштва, а то потврђују и историјски развоји и садашња друштвена пракса. Из тога истиче једно друго схватање марксизма, такође потврђено од праксе: јединствена економика, а нарочито јединствено тржиште тражи јединствену легислативу. Видимо, на пример, да и у таквим традиционалним федеративним државама као што је Швајцарска или Сједињене Америчке Државе привредно законодавство, привредно судовање и остали облици законодавства и правне праксе који морају обезбедити јединствени оквир привреде, прелазе у надлежност федерације.

Предложена промена у нашем Уставу, чини ми се, значи кретање у правцу супротном од наведене опште тенденције у модерном свету.

Ако имамо у виду да су неки наши одговорни политичари недавно говорили чак о националним економијама наших појединих република, уз постојање целе Југославије као јединственог тржишта, још се повећавају сумње у целисходност предложене промене, а и страховања да се не створе нови извори и начини сукоба и неповерења у осетљивој области као што је привреда, нарочито у привредно заосталим или недовољно развијеним или иначе угроженим подручјима. Не би била карикатура него у неку руку логичка последица форсирања „националних економија" појединих република, уз постојање заједничког тржишта у виду целе Југославије и уз јачање легислативне улоге република и њиховог представљања као основних носилаца легислативне власти уместо федерације — да поједине републике траже увођење царина према другим републикама или предузимања других врста правне заштите своје „националне економије". Ово тим пре што ће повећање значаја и обима легислативе у појединим републикама свакако још повећати противуречности које нужно настају из постојања јединственог тржишта уз разбијање извршавања и контроле извршавања прописа који се тичу (посредно или непосредно) целог тржишта — на комуне. Ова околност ставља неразвијена подручја а и саме неразвијене комуне у тежи положај, и доприноси стварању правне несигурности и могућности да се појави и јача самовоља на целој територији земље.

Ово никако не значи порицање улоге и значења народа и народности у нашем друштву и оправданости тежње за њиховом равноправношћу. Нарочито треба обезбедити слободан развој њихове културе, њихов слободан допринос стварању своје националне културе, а кроз то и општејугословенске, општеевропске и светске културе. Свакако треба да постоји веће народа да обезбеди да општи прописи не оштете интересе појединих народа. Али стварати скупштинско тело које ће сваки пропис (с обзиром на предложену нову улогу Већа народа), сваку нормативну меру, ценити првенствено са гледишта интереса народа, чак и пропис који нема никакве

везе са националном припадношћу онога на кога се примењује, него има везе, рецимо, са његовим местом у производњи, у радном процесу, у самоуправљању уопште узев, у обезбеђењу личне слободе, личне безбедности и сл. — заиста неће моћи да разумеју многи људи који су иначе родољуби и добронамерни и одани грађани наше заједнице.

2. Што се тиче нових предлога у погледу измене изборног система, прикључујем се бојазнима које су изражене у овој дискусији да ће могућност да и поједини грађани или групе грађана кандидују посланике бити само формално-декларативна и махом илузорна, а стварна могућност кандидовања и фактичког обезбеђења избора кандидата биће усредсређена у рукама водећих политичких кругова Социјалистичког савеза. Дакле, усред „територијализације власти", као што је један друг рекао у дискусији, ипак ће се моћи спроводити „централизована" кадровска „политика".

3. Што се тиче предлога у погледу увођења новог органа управљања у радној организацији у виду „пословодног органа", није ми сасвим јасна формулација. Али, ако се тим предлогом иде на то да се створи нови самоуправни орган који ће ефикасније и стручније моћи реаговати на привредна кретања која се тичу предузећа и адекватније се прилагођавају темпу који тражи данашњи комерцијални живот — подржавам тај предлог.

Др Драгољуб Кавран, доцент: ТЕРИТОРИЈАЛИЗАЦИЈА И ПЕРСОНАЛИЗАЦИЈА ВЛАСТИ. — У нашем друштву одвијају се два противречна процеса, при чему сваки процес има снажна упоришта, изворе. Први је процес самоуправног развоја кроз интеграцију везан за развој тржишне привреде која тражи широке просторе дејства, интеграцију у југословенским размерама а кроз техничку сарадњу иде и преко граница, и други, отворени или прикривени ток ка чвршћој или слабијој аутархизацији који, узимајући у задње време изразито офанзивне форме, води не интеграцији, него затварању, искључивости и провинцијализму и тиме могућем поразу концепције коју носе напредне снаге у нашем друштву.

Почео бих са тврђењем да у уставним променама које се предвиђају може да се пронађе дубока унутрашња повезаност, при чему изразитој потреби за променама у нашем друштву промене које се предвиђају не одговарају у довољној мери. Оне не одражавају довољно стварне дугорочне интересе друштва него се у извесној мери односе и на тренутни распоред политичких снага у неким областима друштва које још није у потпуности подвргнуто самоуправним утицајима и општој контроли.

Пре свега, уставне промене воде даљем јачању улога република и покрајина што је, свакако, добро и одговара нараслим потребама за националном афирмацијом неких наших етничких структура које у свом историјском развоју нису могле да дођу и проћу кроз ту неопходну фазу. Оно што смета, бар мени, то је тенденција ка територијализацији власти, не повезивању него идентификовању власти са одређеном етничком структуром као основом за разграничење, на основу територије простирања. Овако настају или могу касније да настану готово недопустиве штете, јер границе територије у савременој високомеханизованој па и аутоматизованој производњи не смеју бити, ни одређене ни утврђене одлукама локалних политичких фактора које штите неки национални интерес од нечијег угрожавања него само логика економског развоја, интеграције, великих серија, снажне, масовне производње, при чему неретко уплитање и „преиспитивање" од стране републичких или покрајинских фактора може значити само кочење процеса, губитак у ефикасности и брзини, заостајање за које је цена коју треба да платимо за себичну аутархичност сувише висока и неоправдана, сем са гледишта извесних групација које су задржале бирократску свест и логику. Наиме, разни кључеви који су у одређеној мери потребни а у претераној примени штетни, јер доводе на веома одговорне положаје — за целину — просечно мање способне људе који треба да врше посао шире целине а не средине коју представљају, при чему услед немогућности схватања проблема или препуштају чиновницима решавање или

мешањем проузрокују застоје и неспоразуме, за које се мора опет трошити време на њихово отклањање.

Будући да ће убудуће, услед генералног представништва у Већу народа основни извор политичке снаге бити положај у том Већу и начин заступања интереса нације односно народности као једног интереса коме су конкурентни интереси друге републике или Југославије, затим интереси опште политике, пољопривреде, шумарства, кредитно-монетарне политике итд., парове је сад могуће даље замишљати, потребно је видети да ли будући механизам предвиђа довољно снажне инструменте уједињавања, интеграције, заједничког интереса или будућа концепција омогућава претерану центрифугализацију и економског и политичког живота. Наиме, пошто је живљење у заједници апсолутна неминовност за све наше народе и њихов једини начин за обезбеђење слободе, независности и развоја, биће потребно несразмерно велику количину енергије трошити у процесе уједињавања и савлађивања појава лицитације у одбрани интереса нација и народности, уколико се не предвиде инструменти уједињавања и снажно дејство друштвено-политичких организација. Јер, аналогија са двонационалном Белгијом и двонационалном Чехословачком са потпуно различитим степеном и друштвеног развоја и историјских услова и стања свести заиста није могућа. Тај проблем у нашој земљи има другу историју, логику, друге начине решавања и друкчије последице него тамо. Мислимо, дакле, на време о томе да спасемо своју снагу за оно што нам је неопходније, што је наш битнији интерес због свих а не само неких вредности које желимо да афирмишемо и заштитимо. Најзад, имајмо на уму хијерархију интереса: шта је важније, шта споредније.

Свенадлежност Већа народа сама по себи није неоправдана, ни немогућа у функционисању, само значи веома снажан заокрет у целокупном нашем политичком и економском животу. Домашај ових промена још нисмо у стању да одредимо, будућност ће тек показати да ли смо тиме тачке конфликата умножили а саме сукобе ирационализовали, или смо напротив следили стварне дугорочне интересе самоуправног друштва и пронашли механизме повезивања који смањују сукобе и побољшавају услове за самоуправно договарање без политичких притисака који ће иначе бити нужни. Уколико одредбе о законодавној надлежности остану овакве какве су без прилагођавања, нисам сасвим оптимиста. Али, свачије мишљење провериће будућа пракса.

Даље, сведоци смо процеса извесног „отврдњавања" политичке структуре друштва. Наиме, увођење овакве улоге Социјалистичког савеза у изборни процес значи извесно одвајање политичких структура од политичке подлоге, персонализацију власти и у извесној мери, задржавање могућности за прикривену кадровску комбинаторику која је иначе у извесној мери одувек била и биће присутна, док буде било организација власти у људском друштву. Наиме, свака организација ствара у својој средини и зрачи око себе одређену свест, став, примењује одређене критерије на различите животне ситуације. Значи ли сада да треба онемогућити људима да мисле и предлажу само зато што су чланови форума? То не само да не треба, него је и немогуће. Изражено мишљење аутоматски садржи и ауторитет форума као представника организоване снаге у друштву и као такво лако се намеће аморфној и дифузној структури која спонтано изнедрава мишљења и ставове у редовном политичком животу. Питање је: како обезбедити да форум у потпуности одрази интерес политичке подлоге а не интересе својих чланова односно структуре којој ови припадају. Посматрајмо сад: политички живот не може се препустити стихији, што је тачно. Али, да ли пробуђена политичка свест маса треба сада поново да буде осујећивана убацивањем „контролног механизма" „да се не погреши" или напор треба да буде усмерен на кандидовање правих људи на права места путем непосредне политичке борбе јер то је једини пут ка исправном конституисању форума, други пут је тежи. Међутим, текућа политизација друштва је таква вредност и потенцијал, таква снага, неслућена могућност кохезије, укупне рационализације друштва, увођења одговорности и тиме

квалитета, какву је самоуправно друштво одавно и заслужило и стекло. Тај полет не треба кресати, плашити га се, вештачки ограничавати, него га потпомоћи отварајући могућности за утицања, за стварну водећу улогу друштвено-политичких организација. Ова је шанса историјска, по којој се самоуправно друштво разликује од других друштава. Јер, необјашњиво је како можемо ићи даље у развоју све стварније могућности одлучивања у процесу самоуправљања у привреди ако том самоуправљању не претходи пуна могућност политичког одлучивања уз дејство снажне, утицајне политичке организације. Губитак који би се састојао у томе што би ту и тамо кроз процес кандидовања продрли „погрешни" кандидати не значи много. У текућој политичкој борби носиоци несамоуправних схватања брзо би доживљавали политичке поразе, пасивизацију и најзад се посветили могућем послу: празном планирању политичких реванша.

Унутрашња логика развоја тражи од свих нас више храбрости, одлучности и изнад свега самокритичности. Пружимо могућности за слободно кружење не истих људи него различитих идеја, ставова и мишљења. Највећа ствар коју могу носиоци револуционарних кретања да учине је да проширују основу револуције, ширину њене социјалне подлоге питајући се увек да ли је конкретно решење подлога будуће снаге, јединства кроз борбу око најважнијих будућих а не секундарних макар и садашњих интереса или несамостална сенка тренутног распореда политичких сила.

Др Радомир Лукић: ПРОТИВРЕЧЕ ЛИ ПРЕДЛОЖЕНЕ ИЗМЕНЕ УСТАВА ОСТАЛИМ УСТАВНИМ ОДРЕДБАМА? — Противречност између предложених измена Устава и осталих уставних одредаба може се схватити у два смисла. У ужем смислу, противречност постоји између конкретне предложене измене и конкретне постојеће одредбе која треба да остане неизмењена. У ширем смислу, овакве противрчности нема, али постоји противречност између предложене измене и „духа" Устава у целини. Изгледа да се у нашем случају више може говорити о противречностима у овом другом него у оном првом смислу. Међутим, у погледу постојања противречности у овом другом смислу теже је сложити се, јер није могуће сасвим одређено утврдити шта је то „дух" Устава. Овде ће се, наравно, покушати указати само на оно што највише пада у очи, јер је подробно проучавање немогуће.

I Свакако да је најбитнија предложена измена она која се тиче састава Савезне скупштине. Овај предлог показује сложену ситуацију у којој се налази наше уставно уређење уопште, а која је последица особеног развоја нашег друштва и државе. Та ситуација је сама по себи противречна и, изгледа, теоријски и практички нерешива. Наиме, наш особен развој у правцу самоуправљања довео је до увођења у класично политичко представништво и тзв. економског (боље — самоуправљачког) представништва. То, доследно, доводи до дводомног система представништва. Отуд је било сасвим логично да се више или мање стварно укине посебан федерални дом — Веће народа — у коме су представљене федералне јединице као једнаке, сходно начелу федерализма, као што је то било и учињено у Уставу од 1963. Јер, у супротном, долази се до тродомног система, који је практички скоро неспроводљив. Међутим, каснији развој федерализма показао је да је потребно да се поново успостави федерални дом у свој својој важности. Тако се сада предлаже да се поново осамостали Веће народа. И тако се долази до тродомног система. Да би се, пак, овај поново избегао, прибегава се другом решењу. Док је раније Веће народа било ограничено у надлежности, те је само изузетно постојао тродомни систем, а општепредставнички, класични политички дом, био једини потпуни дом, јер је имао целокупну надлежност, дотле се сад предлаже да се ограничи надлежност управо овог класичног политичког дома (Већа комуна), како би се избегао тродомни систем. На тај начин, по овом

предлогу тродомни систем се не би никад појављивао, ни у оној малој мери као досад.

Тиме је несумњиво добијено нешто, тј. чист дводомни систем, али је, изгледа, у опасности да буде изгубљено нешто важније — наиме, класичан политички дом. Супротно је и традицији федерације и демократској традицији уопште да класичан политички дом не буде надлежан за све надлежности парламента. Такав дом, наиме, представља федерацију као целину, неподељену на државе-чланице, и представља саме грађане, као „чисте" политичке субјекте, једнаке међу собом.

На томе се вреди задржати мало подробније. Наиме, као што је познато, федерација је јединство противречности — то је истовремено и јединствена држава, а и сложена држава, састављена из држава-чланица. Да би, дакле, федерација добро функционисала, потребно је да та два елемента буду усклађена. Практично, то се постиже на тај начин што се у врховном органу федерације подједнако представљају и федерација као јединство и федерација као сложена држава. То се чини успостављањем два одговарајућа дома парламента: једног, бираног сразмерно броју становништва, који представља федерацију као целину, и другог, бираног по начелу једнаког броја представника сваке државе-чланице, без обзира на број њихових становника. Тек сагласношћу оба ова дома у свим питањима за која је надлежна федерација постиже се да оба елемента федерације буду подједнако заступљена, тако да ниједан од њих није потиснут. Јединствени дом обезбеђује да уз сваку одлуку буде већина становништва, по начелу демократије, док дом који представља државе-чланице обезбеђује њихову једнакост, без обзира на број становника. У нашем случају, ови домови су Веће комуна и Веће народа.

Из свега реченог, међутим, излази сасвим јасно да оба већа морају имати пуну надлежност, тј. морају бити надлежна за све послове за које је надлежна Савезна скупштина. У супротном, ако један од тих домова није надлежан за неки од тих послова, у том послу неће бити обезбеђено усаглашавање оба ова елемента, што значи да ће се или омогућити да се, супротно демократији, одлука донесе против воље већине (ако је надлежност ограничена Већу комуна) или, против начела једнакости држава-чланица, супротно вољи неке државе-чланице (ако је надлежност ограничена Већу народа).

Може се стога рећи да је оваква надлежност Већа комуна неприхватљива с та два разлога и утолико противна духу Устава, који је устав федерације (а не конфедерације) и демомкратски устав једнаких грађана. Она је противна духу федерације, јер слаби изражавање јединства федерације. Она је противна демократској једнакости грађана, јер Веће комуна једино представља грађане као једнаке, пошто их као једнаке не представља ни Веће народа (тамо су фаворизовани грађани република с мањим бројем становника) ни већа радних заједница (тамо су представљене само извесне скупине грађана, а не сви грађани). Пошто Веће комуна није надлежно за низ послова који стоје у надлежности Већа народа и већа радних заједница, то, практично, једнако представништво грађана у тим пословима не постоји.

Овакав предлог промена Устава брани се на више начина.

Каже се, прво, да Веће комуна, додуше, нема целокупну надлежност, али да управо она надлежност која је њему одузета припада већима радних заједница. Ова већа, пак, бирана су такође сразмерно броју становништва, што значи да представљају федерацију као јединствену целину, а не републике (као Веће народа). Отуд би излазило да је начело представљања федерације као целине, сразмерно броју становништва, очувано, па тиме и начело демократије, јер је, уз Веће народа, увек надлежан један други дом — било Веће комуна било једно од већа радних заједница — који је биран по начелу сразмерног представништва и који, стога, представља федерацију као целину. Увек бисмо, дакле, како и захтева федерација, имали два већа — Веће народа, као представника једнаких репу-

блика, и Веће комуна или једно од већа радних заједница, која представљају федерацију као целину, одн. грађане као једнаке.

Но, ово није тачно. Прво, и мање важно, по самом предлогу није сигурно да ће се већа радних заједница и даље бирати сразмерно броју становника. Напротив, изгледа да има више разлога да се она бирају сразмерно броју лица из односних делатности, одн. од одговарајућих радних организација и њихових виших организација. Но, друго, и важније, да чак и ако остане садашњи систем избора, опет начело демократије и тиме једнакости грађана није обезбеђено. И то зато што већа радна заједница представљају сразмерно мали број грађана, а не све грађане. Отуд је могуће да се сагласношћу Већа народа и једног од већа радних заједница (нпр. Културно-просветног већа) које представља сразмерно мали број грађана донесе одлука која је против воље већине грађана федерације.

Стога као једино решење изгледа да треба дати пуну надлежност Већу комуна, једнаку надлежности Већа народа. То, опет, значи да би у пословима за које је надлежно неко веће радних заједница требало увести тродомни систем. Иако је тродомни систем незгодан с техничког гледишта, ипак је боље потиснути начело техничке ефикасности усвајањем делимичног тродомног система него потиснути начело демократије и федерације сужавањем надлежности класичног политичког дома. Уосталом, делимични тродомни систем имамо и сада.

Предлог се, ту и тамо, брани и тврђењем да је наш тип представништва потпуно нов, да је то самоуправно представништво, које истиче из организација — република, аутономних покрајина, општина и радних организација — а не из грађана-појединаца. Грађани-појединци су „апстрактни" субјекти, који одговарају буржоаској политичкој демократији а не нашој самоуправној демократији, па према томе они и не треба да буду представљени као такви у новом типу представништва.

На то треба одговорити да, прво, ни предложени систем представништва не обезбеђује да се представљају једино организације а не и грађани. Ово зато што је, упркос називу, Веће комуна, као што ће бити показано, у ствари класично представништво „апстрактних" грађана-појединаца, које, сем имена, нема никакве везе с представљањем комуна одн. општина. Друго, и важније, потпуно је супротно демократском, хуманистичком духу нашег самоуправног система сматрати да грађанин-појединац у његовом представништву не треба да буде представљен, да је грађанин само „апстрактан" субјект, који треба да буде представљен једино преко одговарајућих политичких и радних организација. Напротив, утапање човека појединца у организацију без икаква остатка одговора једино етатистичко-бирократском систему (а треба напоменути да ни у том систему нисмо никад укидали то представништво човека и грађанина). Организације служе човеку и он се не исцрпљује у њима. Човек је средиште и смисао сваке демократије, поготову самоуправне, и он мора бити као такав представљен. Интереси грађана Југославије нису сви исцрпени у њиховој нацији, општини и радној организацији — као људи управо као појединци, као грађани Југославије, они имају низ посебних интереса, изражених у тзв. основним правима човека и грађанина, интереса који су заједнички, општејугословенски и често општечовечански, и те интересе треба изразити у класичном политичком представништву по начелу пуне једнакости грађана, без обзира на њихову припадност или неприпадност нацији, општини и радној организацији. То треба учинити и у нашем представничком систему, упркос његовом самоуправном карактеру, или, боље, управо ради овога.

У вези с називом Већа комуна појављују се два питања. Прво, овај назив изгледа да упућује на начелно становиште да би у нашој скупштини и општине требало да буду представљене преко свог посебног дома, поред нација и радних организација. Тиме бисмо добили и четврти елемент који би морао бити представљен у нашем представништву, поред већ поменута три. То би значило да би, у ствари, начелно, требало да се уведе четвородомни уместо тродомног система.

Решавање овог питања захтевало би дуже излагање. Ми се овде у то не можемо упуштати. Наводимо само да представљање општине захтева један технички минимум — свака општина би морала да има најмање једног представника. Како је у Југославији број општина сувише велик, то изгледа технички немогуће обезбедити представништво општина у Савезној скупштини, чак и кад би оно било пожељно.

Савезна стална конференција градова је изгледа разумела као да Веће комуна заиста обезбеђује представништво општина, па је, доследно томе, тражила проширење надлежности тога Већа како би се у пуној мери остварио његов карактер представништва општина. Но, како се види, она се у томе преварила. Али се у вези с тим појављује још једно питање. То је, наиме, питање колико Дом комуна заиста представља општине.

Треба јасно одговорити да, сем назива, овај дом нема никакве везе с општинама нити их и у најмањој мери представља. Али чак ни назив није добар и не обезбеђује његову везу с општинама. Јер, према званичној терминологији, „комуна" не постоји у нас — постоји само општина. Дом комуна, дакле, представља грађане као „апстрактне" субјекте, а никако комуне одн. општине. Једина веза овог дома с општинама састоји се у томе што општинске скупштине учествују у кандидовању за њега. Али то није довољно да би се оно везало за комуне, јер по досадашњем систему су те исте општинске скупштине чак учествовале у бирању посланика Савезног већа, па се оно ипак није називало Већем комуна. С друге стране, општинске скупштине ће и даље, као и досад, не кандидовати него бирати већа радних заједница, па ова ипак зато неће бити већа комуна. Стога је неосновано да се и даље у чл. 76. Устава говори о „делегацији општине" кад је реч о Савезној скупштини, односно Већу комуна и већима радних заједница. Тобожњем Већу комуна треба вратити стари назив - Савезно веће.

Не изгледа да није најсрећније решење ни „деконституционализација" надлежности одбора и других ужих тела Скупштине, изузев Комисије за избор и именовања. Наиме, у скупштинском систему ова скупштинска тела треба да играју важну улогу, коју треба одредити и зајемчити Уставом. У исто време, њихова надлежност и улога могу доћи у сукоб с надлежношћу и улогом других важних органа. Зато све то мора бити чврсто регулисано Уставом, јер се не може оставити да тако важна питања могу бити решавана *ad hoc* и сваки час решења мењана обичним одлукама Скупштине. На пример, Скупштина може укинути низ важних права ових тела која сад јамчи Устав, као што би могла и сузити низ права других органа проширењем права тих истих тела. У складу с тим не види се, обрнуто, разлог да једино Комисија за избор и именовања буде зајемчена Уставом.

Што се тиче изборног система, овде се не можемо ближе упуштати у врло сложена питања која се у вези с тим постављају. Изнећемо само најважније начелне примедбе.

Прво, нема сумње да је истицање средишне улоге Социјалистичког савеза у изборном поступку и, у вези с тим, нужно потискивање зборова бирача и укидање могућности кандидовања од стране извесног броја грађана — да је то мера која може да се у пракси покаже недемократском и да одведе монополизму који се жели избећи. Стога треба још једном размислити о овом предлогу.

Друго, ако се хоће право представништво радних људи, онда не треба остати при систему бирања већа радних заједница од стране општинских скупштина, а најмање од стране општинских скупштина у целини (а не само од стране њихових одборника изабраних у радним организацијама). Напротив, већа радних заједница треба да бирају непосредно радни људи у својим радним организацијама или саме те радне организације (и њихове више организације).

Треће, знатни слојеви наших радних људи којима је признато да нису капиталисти, особито оних који раде личним средствима, нису заступљени у избору већа радних заједница (земљорадници, домаћице, студенти итд.). Треба још једном размислити о могућности њиховог представ-

њања, као што смо то у више махова већ раније истицали.

Што се тиче противречности у ужем смислу и техничких проблема, у вези с овим предложеним изменама надлежности, не изгледа да их има много. У погледу поделе надлежности не изгледа да има неких нових проблема у односу на досадашње стање, што не значи да проблема нема. Можда би требало искористити ову прилику па боље прецизирати поделу надлежности, као и унети неке важније измене у њу. Довољно је истаћи један пример: ни по овим предлозима Привредно веће није надлежно за доношење буџета.

Требало би обратити пажњу и на поступак постизања сагласности између Већа народа и Већа комуна. Изгледа да остаје исти поступак какав је прописан у чл. 188. и 189. Устава, који, између осталог, предвиђају и распуштање оба већа у спору. С обзиром на карактер Већа народа (није бирано од народа), питање је да ли је довољно да то Веће буде поново изабрано од истих скупштина република или би требало распустити и те скупштине, па да тек новоизабране скупштине бирају ново Веће народа.

Чл. 200. Устава, који предвиђа одговорност посланика општинским скупштинама у којима су бирани, ни досад није био у складу с одредбама о избору Већа народа, али, с обзиром на малу улогу тога Већа, то није било од нарочитог значаја. Сад би требало ускладити тај члан или одређивањем општине којој би посланик Већа народа одговарао или изричним ослобођењем од такве одговорности.

Омогућавање да се једно лице бира двапут узастопце у исту скупштину не изгледа да је у духу Устава, који тежи депрофесионализацији политике. Томе духу би одговарало да једно лице може највише двапут узастопце бити бирано за коју било политичку функцију.

II Предложена измена у погледу савезног основног законодавства не изгледа да решава проблем резервне клаузуле на крају чл. 161. т. 2. Устава као што се тврди у образложењу. Наиме, изменом се предлаже да се савезни закон доноси само кад је потребно да се обезбеде основи јединственог система и кад је, уз то, ради тога, потребно да се савезни закон непосредно примењује. Резервна клаузула укључује скоро цело законодавство у сферу могућности регулисања савезним основним законом. Зато, уколико се ова клаузула задржи, цело набрајање из т. 2. чл. 161. нема смисла, а нема смисла ни предложена измена, којом поменута противречност није уклоњена. Стога би требало избацити или поменуту клаузулу или претходно набрајање, па задржати само предложену измену, односно препустити да у свакој области Скупштина може донети основни закон према конкретној оцени. У вези с тим, треба водити рачуна да су изрази „основи јединственог друштвено-економског и политичког система" и „кад је потребно да се савезни закон непосредно примењује" врло неодређени и да ће у пракси изазивати спорове и забуне. Зато изгледа да предложена одредба не даје добро и практично решење овог сложеног питања.

Исто тако се предложеним изменама скоро изгубила разлика између потпуних и основних закона у погледу надлежности република, те је можда могуће размотрити могућност потпуног укидања ове разлике, те разликовати само две врсте савезних закона: непосредне и посредне. Први би обухватили савезне законе који се непосредно примењују (досадање потпуне и основне), а други оне који се не примењују непосредно — досадање опште.

У погледу предложене измене чл. 132. треба приметити да би, упркос њој, остало да републике морају имати специјализоване судове, иако се њоме омогућава да оне немају главну врсту специјализованих судова — привредне судове. Стога би можда требало предложити и измену ст. 2. чл. 132. у смислу да се само да могућност (али не наметне и обавеза) установљавања специјализованих судова. Ту би такође требало рећи и да судски систем одређују републике.

У погледу укидања чл. 125. ст. 1. чини се да би доследно требало укинути и ст. 3. чл. 27. Али истовремено изгледа да Устав у осталим одредбама, а нарочито у ст. 2. чл. 161, не даје довољно средстава за утврђивање

јединства економског система, посебно пореског. Зато би, вероватно, уместо одредаба за које се предлаже да се укину требало донети једну другу, прецизнију одредбу.

III По предложеним изменама изгледа да се не могу оснивати друге аутономне покрајине, сем постојеће две, док је то по садањем чл. 111. Устава могуће. Требало би задржати могућност оснивања и даље, јер је то у складу с положајем република по Уставу.

У погледу самосталности утврђивања извора прихода аутономне покрајине важе исте примедбе као и за друштвено-политичке заједнице уопште.

У предложеним изменама се релативно подробно говори о односу између врховног суда република и врховног суда аутономне покрајине. Међутим, поставља се питање врло сложених односа између других органа истих јединица. Наиме, овим изменама аутономна покрајина добија већу надлежност, што значи да се смањује надлежност републике на територији аутономне покрајине. У органе републике, међутим, улазе и представници покрајина. Али ови органи у свом пуном саставу управљају републиком, па и оним подручјем републике које је ван аутономних покрајина. Тако долази до тога да представници покрајина управљају подручјем ван покрајина и у погледу оних послова који су иначе у надлежности покрајина, док представници тог подручја не управљају оним пословима који су у надлежности покрајина, чиме се успоставља неједнакост између покрајина и тог подручја. Стога би требало предвидети да се органи републике деле у два састава: шири, с представницима покрајина, који би вршио послове у којима је република подједнако надлежна и за подручје покрајина и за падручје ван њих, и ужи, без представника покрајина, који би вршио послове републичке надлежности за подручје ван покрајина, а који су у покрајинама у надлежности покрајина. Поред тога, треба предвидети односе између ова два састава и односе између покрајинских органа и ових органа у ширем саставу (разуме се, само начелно).

IV Одредбе о употреби језика народа и народности треба допунити и одредбом о писму, у складу с чланом 42. ст. 1. Устава. Исто тако треба их допунити одредбом да су односни језик и писмо на датим подручјима (тј. у републици као целини и у њеним посебним подручјима) обавезни као званични језик и писмо за одговарајуће државне и друге јавне органе, као и одређене друштвене, радне и друге организације.

Др Радомир Павићевић, доцент: *О НОВОЈ УЛОЗИ ВЕЋА НАРОДА* — Комисија за уставна питања, на основу одговарајућих овлашћења, формулисала је „Основе за промену неких одредаба Устава", и изишла са тим на јавну дискусију.

Најважнију промјену Устава, према овом пројекту предлога, представљала би нова улога и положај Вијећа народа у структури и дјелатности Савезне скупштине. У вези с овим намеће се питање да ли осамостаљивање Вијећа народа и његово конституисање као посебног и општенадлежног дома у Савезној скупштини представља захтјев који првенствено диктује потреба за већом равноправношћу наших народа у оквиру заједничке државе, уређене на федеративном принципу, или то треба да буде фаза у остварењу такве концепције која води ка једној конфедеративној заједници.

Одговор на ово питање није једноставан, прије свега зато што он зависи од тога што се жели постићи, којем циљу је усмјерена воља одлучујућих чинилаца нашега друштва. Ствар се не може разумјети ако се посматра само правно, нормативно, организационо, него тек у вези са цјелокупним нашим друштвеним стањем и развитком, са економским односима, односима у сфери материјалне производње првенствено.

Очигледно је, а то се каже и у образложењу овог пројекта предлога, да нова улога Вијећа народа не треба да се исцрпљује у обезбјеђењу равноправности република, већ ово Вијеће треба да непосредно учествује и утиче на креирање и вођење политике по свим битним питањима која се

решавају у оквиру Савезне скупштине. Сама ова чињеница представља, без сумње, значајан корак ка даљем осамостаљивању република у оквиру наше заједнице.

По овом пројекту нема више Савезног вијећа, као општенадлежног дома којега бирају сви грађани и који одлучује и води политику са гледишта заједнице као цјелине. Његову улогу преузима Вијеће народа, које је састављено из републичких делегација (у подједнаком броју) и делегација аутономних покрајина. Овим се знатно, чак квалитативно, мијења карактер савезних органа и њихов однос према републичким. Иако посланици Вијећа народа, према нацрту, немају императиван мандат, иако не постоји право вета појединих делегација већ се одлучује већином гласова, јасно је по себи да ће републичке делегације гласати и опредељивати се по појединим питањима према упутствима своје републике, која их делегира и чије интересе треба да представљају и заступају. С обзиром на фактичку ситуацију, гдје већ сада свака република представља доста затворену цјелину, производну првенствено, гдје републички интереси представљају прилично изражену посебност, може се реално очекивати да ће Вијеће народа бити такав дом у коме ће ти посебни, а често и супротни интереси бити присутни код решавања многих проблема, првенствено економског карактера. Вијеће народа, овако организовано и у оваквој ситуацији, може приступати друштвеним питањима са гледишта компромиса између посебних републичких интереса и захтјева, а не првенствено са становишта јединственог друштва као економске цјелине и општих интереса саме цјелине. Јасно је да у таквој ситуацији Вијеће народа, као општенадлежан дом, мора добити доминантан положај у Савезној скупштини, а да остала вијећа долазе фактички у подређен, зависан положај.

Ни улога Вијећа комуна, које се предвиђа нацртом за промјену Устава, не може бити схваћена ако се посматра независно од овакве улоге Вијећа народа и опште друштвене ситуације. Чини се да би његова интегративна улога била мања од оне која се предвиђа нацртом предлога. Истиче се да Вијеће комуна треба да буде израз доградње и извођења нашег комуналног самоуправног система до врха и да ће та чињеница представљати значајан фактор обједињавања друштва. У томе, несумњиво, има тачности, али треба имати на уму да самоуправљање уопште, па и комунално, не може бити само по себи неки одлучујући интегративан чинилац, ако при том економски чиниоци оформљују посебне интересе. Тада и самоуправљање постаје форма за изражавање и одбрану тако формираних интереса. Републике у нас постају све више самоуправне друштвено-економске цјелине, а наша заједница добија врло изражене елементе савеза тих цјелина. Према томе, ако су интереси посебни, ако проистичу из затворених економија, онда и самоуправне цјелине иступају једне према другима као и сваке друге цјелине са посебним интересима. Због тога не треба прецјењивати интегративни карактер вијећа комуна у овако структуираној Скупштини и овако структуираном друштву. Разумије се, ствар се мијења уколико дође до економске интеграције, уколико се отворе интегративни процеси, првенствено у тој области. Само, у томе, Вијеће комуна не може имати неку одлучујућу улогу. Оно ће имати секундаран значај, с једне стране, зато што су његове компетенције уже од оних које треба да има Вијеће народа, а с друге стране, зато што у ситуацији вишенационалног карактера наше заједнице и претјеране економске и друштвене затворености у републичке оквире овако конципирано Вијеће народа постаје оно тијело без чије сагласности ниједна важнија одлука не може бити фактички обавезна и ефикасна.

Кад се каже да наше садашње стање и савремени тренутак развоја нашег друштва захтијевају овакву структуру Савезне скупштине и овакву улогу Вијећа народа, онда се то може схватити у два смисла. Прво, као израз и потврда већ постојећег степена производне и друштвене затворености и њено легализовање и институционализацију, или, пак, тако да постојеће стање захтијева промјену у смислу већег степена привредног и друштвеног јединства у условима пуне националне равноправности и

ситуације кад не може доћи ни до каквог мајоризирања. С обзиром на објективну ситуацију коју већ имамо у пракси, у привредној дезинтеграцији, републичкој затворености и интересним супротностима коју таква ситуација рађа, сигурно је да ће то доћи до изражаја и у Вијећу народа, ако се формира како се предлаже. Међутим, кад је ситуација објективно већ таква, можда оваква улога Вијећа народа пружа шансе да се то стање превазиђе. Спорна питања изићи ће сад из круга уских политичких врхова пред јавност, на видјело. У таквој ситуацији јасније ће се видјети извори разлика и разилажења, стварни разлози и мотиви који стоје иза одговарајућих ставова. На тај начин, Вијеће народа и остали политички фактори преко њега преузимају за своју дјелатност и опредјељења отворену одговорност, која је до сада била апстрактна.

Може се с доста разлога очекивати да ће наша јавност дјеловати интегративно, да ће бити против сепаратистичких и хегемонистичких тенденција и интересних ускости и искључивости. У таквим условима отвореног дјелања пред судом наше јавности појавиће се нужност да се отворе интеграциони процеси, да се уклоне политичке и друге сметње које томе стоје на путу, или, у супротном, да се иде путем даљег, али сада отвореног, учвршћивања подвојености и аутархичности, путем који води ка једној лабавој и неперспективној заједници — конфедерацији. Разумије се, да даљи наш развитак у овом погледу не зависи само од улоге Вијећа народа, него од односа снага у нашем друштву.

Проф. др Драгомир Стојчевић: О КАНДИДОВАЊУ ПОСЛАНИКА. — Питање ко и како кандидује посланике несумњиво је најважније питање изборног система, јер ко кандидује — тај у ствари и бира посланике, нарочито тамо где се истиче само једна кандидатска листа. Па и тамо где су истакнута два или три кандидата, утицај бирача на изборима је сразмерно врло мали, јер они не могу ништа друго него да изаберу једнога од њих. Зато је за заиста демократске изборе потребно обезбедити максимално учешће бирача у кандидовању.

Садањи изборни систем је покушао да то оствари преко зборова бирача. Али, сви ћемо се сложити, он у томе није успео. Има за то много разлога, међу којима је сигурно врло важан: неактивност организација Социјалистичког савеза и Савеза комуниста и отуда њихова неспособност да мобилишу бираче у предизборној активности. Али исто тако важан разлог лежи и у томе што се и на зборовима бирача најчешће ствар свршавала на томе да се окупљеним бирачима представи кандидат који је већ негде у неком централном форуму изабран. Ако и није тако било увек, ипак грађани (изузев оних за које се обично каже да су „наивни" или „идеалисти") имају осећање да је тако. Томе доприноси и изјашњавање акламацијом на зборовима бирача и, понекад, неумешност људи који те зборове воде.

Мени се чини да бисмо и најбоље кандидате одабрали и учинили да баш грађани, бирачи, обаве тај најважнији део избора, ако бисмо поставили као правило да људи који се осећају способним за обављање дужности посланика и који то желе, сами покрећу питање своје кандидатуре, с тим да бирачи гласањем одлуче ко ће од претендената бити кандидован.

То значи да би, у једном дужем предизборном периоду, требало омогућити свакоме ко то жели (и испуњава неке формалне услове који би били прописани, али не много строги) да агитује за себе или другога, да, на формалним или неформалним зборовима, кроз штампу, радио и телевизију, истиче своју жељу да буде кандидован и своја гледишта о свим актуелним питањима — општим и локалним, да покаже своје способности, заинтересованост за решавање друштвених проблема и све друго што би привукло пажњу бирача. Затим би, до одређеног дана, требало уписати у листу претендената све оне који испуњавају неке услове (нпр. досадањи друштвени рад — не би нпр. требало да буде савезни посланик ко није пре тога био члан неког другог органа власти; одређени број грађана који

подржавају његову кандидатуру и т. сл.). Затим би бирачи у мањим јединицама него што је изборни срез (нпр. свако село, или трећина, четвртина, петина изборног среза) тајним гласањем одлучили ко ће од уписаних претендената бити њихов кандидат. Зато би требало, опет, оставити један рок у коме ће овако одабрани кандидати, истим средствима као и у претходној агитацији, агитовати за свој избор. При том би добро било организовати њихове заједничке иступе, полемике, дати могућност бирачима да им постављају питања и т. сл. Најзад би, између свих који су на предизборима кандидовани, бирачи на дан избора изабрали посланике.

Демократичност овог система мислим да не треба много бранити. Могло би се приговорити да он пружа могућност да се неко демагогијом или преко неформалних група наметне за кандидата. Али наши бирачи су већ до сада показали довољно способности да разликују право од лажног а, уосталом, ту су Савез комуниста и Социјалистички савез да својом активношћу открију лажи и помогну бирачима при одлучивању. Ако у томе понегде не успеју, доказаће само своју неспособност и доказаће да не уживају поверење бирача. Дакле, СК и ССС треба не да истичу кандидате, него да се боре да буду истакнути најбољи од претендената.

Могло би се приговорити и то да су то двоструки избори, који ангажују много и бираче и материјална средства. То је у извесној мери, можда, тачно, али ми баш треба да настојимо да што више заинтересујемо и ангажујемо бираче око избора посланика. Што се тиче трошкова, то је незнатно повећање, које ће бити вишеструко надокнађено квалитетом скупштинског рада и поверењем грађана у овако изабране органе власти. Уосталом, демократија је скупа и са тиме треба рачунати.

О ХУМАНИЗАЦИЈИ ИЗВРШЕЊА СМРТНЕ КАЗНЕ

У нашој јавности, од најширег круга грађана, јавило се однедавно посебно интересовање за смртну казну. До тога је, углавном, дошло после неких случајева организованих разбојничких напада у већим градовима, којима је дат широк публицитет путем свих средстава јавног обавештавања. По начину извршења, усред дана и на јавним местима, по високим износима новца који су били циљ пљачке и по безобзирности према људским животима, ова разбојништва имају вид посебно тешког криминала, гангстерских препада, какви се већ деценијама врше у индустријски развијеним земљама. Економски развитак и све гушћа насељеност у градовима као да погодују и код нас овој врсти криминала. Реакција најшире јавности — нарочито у професијама где се налазе потенцијалне жртве, свуда где се ради с новцем — носи у себи и бојазан од нових случајева. Разумљиво је што се у старом спору око смртне казне код нас јавља плима расположења које не иде у прилог њеном укидању а ни ограничавању. С правом или не, у смртној казни многи виде меру која ће у самом почетку сузбити овај за нас нови вид разбојништва, ако та казна буде ригорозно примењивана.

У нашем систему казни, по Уставу, смртна казна може се изузетно предвидети само савезним законом за најтежа кривична дела и може се изрећи само за најтеже облике таквих дела. Одредбама Кривичног законика прописана је за нека од кривичних дела против народа и државе, против човечности и међународног права, против живота и тела, против имовине и против оружаних снага, а и када је прописана, по изреченој

општој одредби, има се изрицати изузетно, и то само за најтеже случајеве.У том смислу, код појединих дела у Законику није ни унета као искључива казна, већ је увек остављена могућност да се замени казном строгог затвора.

Према прописима кривичне процедуре, о ствари у којој је изречена смртна казна мора да се суди у три степена са редовном жалбом против првостепене и другостепене пресуде, тако да коначну пресуду увек доноси Врховни суд Југославије. Постоје ванредни правни лекови који се могу користити после коначне пресуде: захтев за понављање поступка, захтев за ванредно ублажење казне и захтев за заштиту законитости. Најзад, амнестијом и помиловањем смртна казна може бити замењена којом другом казном, а може бити дато ослобођење од сваке казне.

Према оваквим одредбама о смртној казни у нашем законодавству у великој је мери већ дошла до изражаја у свету распрострањена тенденција према што мањем броју осуда на смрт и ограничавању смртне казне само на изузетне случајеве. Но, ма колико да је њена примена сужена, самим тим што постоји и што у њој неки виде једину ефикасну меру друштвене одбране у односу на одређена кривична дела, поставља се питање да ли је та казна неопходна.

Смртна казна, биолошки, састоји се у насилној смрти, уништењу живота. У хуманитарном прилазу, та врста казне појмовно је неспојива са хуманим поступањем. О хуманизацији смртне казне може да се говори само онда, ако се она потпуно уклања из система кривичноправне репресије. Докле постоји, макар сведена и на изузетак, мора да буде, као и све друге казне, оправдана циљем који се њом остварује у правном поретку.

Смртна казна данас нигде у свету није акт одмазде, а не може разумно да се узме ни као поправна мера према осуђеном. Искуство показује да не делује ни као застрашујућа мера према потенцијалним извршиоцима кривичних дела „запрећених" смртном казном, јер, по правилу, и у припреми и приликом извршења учинилац рачуна с тим да неће бити откривен, па, дакле, ни кажњен. Аргумент о „генералној превенцији", с којим понекад иступају заговорници смртне казне, полази од апсурда да се људи уздржавају од противправних радњи само због страха од казне, па било да је реч о убиству или о паркирању на забрањеном месту.

Када савремени законодавац у свој систем мера и метода којима обезбеђује друштвену дисциплину и правну сигурност уноси и смртну казну, разлог за то мора да се тражи у нужди да се заједница заштити у оним својим добрима која чине срж сваког организованог живљења у људској заједници. Законодовац сматра да по оном што се испољава приликом извршења одређених кривичних дела — на пример, приликом подмуклог убиства брачног друка из користољубља — између појединца који такво дело врши и друштва настаје непромостив јаз. Извршилац је изгубио својства људског створа. По ономе што је учинио, себе је за увек онемогућио да живи у друштву других људи. То се може изразити и другим речима па да се добије иста мисао: по ономе како је поступао и шта је хтео, извршилац је прешао крајње границе које друштво поставља као бескомпромисне услове живота у заједници. Ко пређе те границе, нема

му места међу људима, он мора да буде трајно уклоњен из заједнице. Уништењем извршиоца врши се ефикасно трајно уклањање и потпуна заштита друштва од ризика које својим егзистирањем он собом носи. Тако се једино може да схвата и оправдава неопходност постојања смртне казне у савременом свету.

Овакве поставке прихвата и законодавац који трајно уклањање постиже доживотном изолацијом у затворске зидове, а не усмрћењем извршиоца. Наш законодавац није прихватио ово решење у хуманизацији смртне казне, већ је оставио суду да бира између смртне казне и временски ограниченог строгог затвора у најдужем трајању од 20 година, према свим околностима случаја. Када се суд определи за казну смрти изриче је, и, уколико се не отклони одлуком шефа државе, изречена казна се извршује. По закону, стрељањем.

У свету има и других начина извршења смртне казне: вешањем, гиљотинирањем, електрокуцијом, тровањем гасом. Сви се своде на исто: уништава се живот насилном смрћу. Сваки од садашњих начина присваја за себе одређен хумани квалитет: да је више частан, мање болан, па и безболан, у часу извршења. Сигурно је једно, да у поређењу са неким од начина извршења у прошлости — клање, одсецање главе мачем, набијање на колац, растрзање коњима, ломача — савремена средства постизања насилне смрти не испољавају некадашњу бруталност у чину извршења, настоје да што више удаље извршиоце казне од осуђеног и отклањању спектакуларност егзекуције која се некад користила као застрашујућа мера према маси која присуствује извршењу.

Наше законодавство посебно онемогућује да се смртна казна изврши пре него што се утврди да није укинута или замењена актом амнестије или помиловања. Одлаже извршење над лицем које је тешко телесно или душевно болесно, докле та болест траје. Смртна казна се не може извршити над трудном женом, а трудној жени не може се ни изрећи. На усмену молбу осуђеног, орган надлежан за извршење може одобрити да се извршење одложи за 24 сата од часа када је осуђеном саопштено да казна није укинута а ни замењена актом амнестије или помиловањем. Извршује се без присуства јавности пред комисијом коју сачињавају судија окружног суда, окружни јавни тужилац, представник органа унутрашњих послова и лекар.

Закон не каже ко обавља сам акт стрељања, а у пракси то чини одред чланова милиције комуналног органа унутрашњих послова на чијем се подручју спроводи извршење.

Ако не може бити речи о хуманизацији смртне казне тамо где се она прихвата као нужда у заштити друштва, мислимо да може да се хуманизује извршење смртне казне.

Ако је тачан закључак да се друштво не свети осуђеном, да га усмрћење не поправља и да његова смрт не застрашује, онда ништа не стоји на путу да се осуђеном пружи могућност да себи сам суди, да сам себе усмрти не приморавајући друштво да то учини. Ма колико на први поглед може изазвати негодовање мисао да на смрт осуђеном треба признати

право да изврши самоубиство, пракса показује да људи често управо са моубиством изравнавају свој рачун с друштвом, чак и када је извршено дело за које није предвиђена смртна казна, на пример, убиство на мах. Нису ретки случајеви да после уништења туђег живота извршилац диже руку и на себе, јер не види да треба да живи после онога што је другом учинио. Па нека и не буде некаквих моралних побуда тамо где се осуђени већ налази пред извршењем смртне казне. Прихватимо и сурову реалност да ће бити осуђених који ће прибећи самоуништењу из страха од извршења које предстоји. У сваком случају, објективно, самоуништењем осуђени ослобађа друштво од чина егзекуције.

Право на самоубиство на смрт осуђеног носи у себи и за осуђеног и за друштво дубоке хумане последице. Осуђени, који то право искористи, подразумевајући употребу еутаназивног средства, поштеђен је пре свега од насиља, без обзира на врсту, које мора да трпи егзекуцијом. Морално добија, јер над њим казна није извршена; његовом смрћу пре извршења гаси се и поступак извршења и тиме он избегава крајњу деградацију своје личности. И породици је лакше. Сећање на његов злочин, еквипарира сећање да се добровољно искупио. Може се у томе ићи и корак даље при садашњем стању науке у трансплантацији органа, и осуђеном дати прилика да на његов захтев својом смрћу послужи продужењу живота других.

Разлози хуманости не изостају ни на другој страни. Ако осуђени своје право искористи, друштво се ослобађа монструозног чина егзекуције. Тај чин јесте и мора да буде монструозан за непосредне извршиоце. Хумано друштво с правом искључује могућност да тај терет превали на професионалног извршиоца-крвника, и налази разна решења да извршење казне падне у део унапред неодређеним лицима. Проналазе се начини да извршилац и не види последице своје радње, као код електрокуције и гасне коморе, или, да се приликом стрељања не зна у којим пушкама је убојна муниција — све то са циљем да се олакша морални положај извршилаца. Стога би се и извршење казне над осуђеним који није искористио своје право на самоуништење сводило на један изузетак више, на осуђеника који до краја остаје равнодушан према свему, па и према оном чему излаже извршиоца казне која се над њим спроводи.

Признањем права на смрт осуђеног да изврши самоубиство отвара се и нов, истина не правни већ друштвено-политички поглед на етичку садржину овог права, који у себи носи могућност моралног измирења између извршилаца најтежих дела и друштва. У савременом свету, који се толико оптужује за отуђење личности и у коме моралне вредности људских односа не силазе тако често са катедри науке о етици да у материјализованости тих односа унесу међу људе осећање припадања заједници — управо у оваквој хуманизацији извршења смртне казне леже неслућене могућности оплемењавања личности. Свака смртна казна привлачи изузетну пажњу средине у којој се изриче, и њено извршење увек погађа оне са најтананијим осећањима за туђу патњу и трпљење. Отвара се једно, помало заборављено поглавље историје друштва, мање отуђеног од данашњег — античког друштва, чији је хуманитет омогућавао да осуђеник испи-

је отров. Још и данас високо стоји пример моралне чврстине Сократове да се повинује осуди већине, без обзира што је уверен да није крив.

Разуме се, ту је и друго питање које прелази оквире правних разматрања хуманизације извршења смртне казне: изналажење најпогоднијих еутаназивних средстава, не само фармацеутских него и психолошки најпогоднијих. Медицинска наука би имала да одреди оне услове у хуманизацији извршења смртне казне који према садашњем стању те науке омогућавају психолошку припремљеност и аперцепцију леталне дозе, те да се ти услови уграде у правила о извршењу ове најтеже казне, када већ она, за несрећу, постоји.

Др Миленко Јовановић

ОБЈАВЉИВАЊЕ ЗАКОНА И ДРУГИХ ОПШТИХ АКАТА ПРЕ СТУПАЊА НА СНАГУ И ВЕЗАНОСТ СУДА УПРАВНИМ АКТОМ КОД РЕШАВАЊА О ПРЕТХОДНОМ ПИТАЊУ У ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

У вези са објављивањем закона пре његовог ступања на снагу и везаности суда управним актом код решавања о претходном питању у парничном поступку, у пракси се десио занимљив случај у коме је дошло и до улагања захтева за заштиту законитости Врховном суду Југославије од стране Савезног јавног тужиоца.

Сматрајући ово питање занимљивим за теорију и (посебно) праксу, верујемо да ће бити корисно ако случај изнесемо и кроз овај рад укажемо на неке основне карактеристике постављених проблема.

Тврдећи да је незаконито разрешен од дужности, чиме му је ускраћено право да продужи рад код туженика, тужилац захтева да му туженик надокнади штету за све време од разрешења од дужности. У тужби, током расправе и у поступку по жалби, тужилац је навео да је са туженником засновао радни однос по конкурсу који је био расписан; да је републичка комисија за службеничке послове (даље — комисија), решавајући по праву надзора, решењем од 20. IV 1965. године, донетим на седници комисије од 14. IV исте године, поништила решење туженика о заснивању радног односа са тужиоцем због одсуства конкурса; да је на основу решења комисије туженик поништио новим решењем решење о заснивању радног односа са тужиоцем; да је против оба решења — комисије и новог решења туженика, покренуо управни спор пред надлежним врховним судом; да је у току управног спора одустао од захтева за поништај решења комисије, с обзиром да је закон о републичкој управи (даље — закон) ступио на снагу 10. IV 1965. године, а од тога датума комисија је престала да правно постоји, па се ради о непостојећем решењу; да је врховни суд својом пресудом поништио решење туженика којим је укинуо решење о заснивању радног односа са њим. Сматра да решење комисије, с обзиром да је донето у тренутку када она није правно постојала, не производи никакве правне последице, за доказ чега је поднео потврду Савезног секретаријата за правосуђе из које се види да је закон о републичкој управи ступио на снагу 10. IV 1965. године, те да се налази и даље у радном односу са туженником.

Туженик се успротивио захтеву тужиоца тврдећи да није засновао радни однос на основу конкурса који је био обавезан, с једне стране, и да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, о чему подноси потврду но-

винске издавачке установе која је издала службени лист, а из које се види да је службени лист у коме је објављен закон штампан и отпослат претплатницима дана 30. IV 1967. године, коју чињеницу је потврдио у датој изјави и представник издавачке установе саслушан од суда као сведок, с друге стране. Према томе, тврди туженик, тужиоцу је законито престао радни однос даном разрешења од дужности, па је његов захтев за накнаду штете неоснован.

Решавајући о постављеном тужбеном захтеву, окружни суд је својом пресудом захтев тужиоца одбио као неоснован. У образложењу своје пресуде, између осталог, суд износи: са гледишта позитивних прописа који су били на снази у време поништаја решења о заснивању радног односа тужиоца са тужеником, републичка комисија је поступила законито поништавајући то решење; решење туженика којим је поништио своје раније решење о заснивању радног односа са тужиоцем је чиста бесмислица, јер је њиме поништено оно што је било већ поништено од надлежног органа (комисије) и у законитом поступку; комисија је била овлашћена да дана 20. IV 1965. године донесе решење, тј. после 10. IV исте године, пошто се радило о несврше ном предмету по питању оцене решења донетог за време важења Закона о државним службеницима. Жалбу тужиоца одбио је као неосновану надлежни врховни суд. У образложењу своје одлуке, врховни суд, између осталог, наводи: решењем комисије донетим по праву надзора поништено је решење туженика о заснивању радног односа са тужиоцем. Одустанком тужиоца од захтева за поништај тог решења у управном спору, решење комисије је постало правоснажно, јер не постоји ни једна одлука надлежног органа којим би оно било поништено или преиначено.

Сматрајући да су одлуке и окружног и врховног суда незаконите, Савезни јавни тужилац је против њих уложио захтев за заштиту законитости код Врховног суда Југославије. (1) У свом захтеву јавни тужилац истиче као основно: пре одлучивања о тужбеном захтеву, суд је био дужан претходно утврдити да ли је решењем комисије правоснажно раскинут радни однос између странака у спору, тј. да ли је решење комисије правоваљан управни акт. Одговор на ово питање зависи од тога који ће датум суд узети као дан када је закон објављен. Ако се пође од тога да је закон ступио на снагу 10. IV 1967. године, комисија не би била овлашћена да после овог датума доноси решење, јер она од тада правно и не постоји, па би следствено томе, решење комисије било непостојећи управни акт. У противном, тј. ако би се стало на становиште да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, решење комисије било би пуноважно, па би се радни однос између странака у спору сматрао правоснажно раскинутим. Како су оба суда пропустила да расправљају и одлуче о овим основним питањима за доношење законите и правилне одлуке о захтеву тужиоца, тј. како о њима пресуда не садржи разлоге, због чега се са сигурношћу не може испитати, учињена је битна повреда одредаба Закона о парничном поступку из чл. 343, ст. 2, тач. 11, због чега се обе пресуде морају укинути и предмет вратити првостепеном суду на поновно расправљање и одлучивање.

(1) Види: Захтев Савезног јавног тужиоца (Гт-2493-67, од 26. IX 1967. године).

Из изложеног чињеничног и правног стања ствари произилазе два основна питања: Прво, када се закон и други општи акт сматра објављеним, тј. од ког дана се рачуна рок за његово ступање на снагу, и друго, везаност суда управним актом код решавања о претходном питању у парничном поступку.

У току даљег излагања покушаћемо да одговоримо на оба постављена проблема.

1. — Уставом СФР Југославије, уставима социјалистичких република, статутима срезова и општина, изрично је одређено да општи акти морају бити објављени пре него што ступе на снагу (2). Карактеристично је напоменути да статути аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије изрично не регулишу ово питање. Очигледо је да се ради о редакцијском пропусту, јер обавеза претходног објављивања општих аката произлази не само из потребе да статут буде у сагласности са Уставом СР Србије, који ово питање изрично регулише, већ и из прописа, садржаних у статутима обе покрајине, о томе да се општи акти објављују у службеном листу покрајине и да ступају на снагу одређеног дана од дана објављивања. Иако овај пропуст нема правног значаја, ваљало би га отклонити чим се за то укаже прилика.

С друге стране, свака друштвено-политичка заједница је својим уставом односно статутом прописала начин објављивања општих аката које доноси, одређујући да се објављивање врши у службеном листу и да општи акт ступа на снагу одређеног дана од дана објављивања са најкраћим роком који мора протећи од дана објављивања до дана ступања на снагу (3). Уставом СФР Југославије, уставима социјалистичких република и статутима аутономних покрајина изрично је предвиђено да општи акти ступају на снагу најраније осмог дана од дана објављивања, с тим да се само из нарочито оправданих разлога овај рок може скратити.

Из наведених одредаба устава и статута, а полазећи од познате чињенице да новинске издавачке установе у погледу издавања службених

(2) Види, на пример: чл. 152. Устава СФР Југославије; чл. 215. Устава СР Босне и Херцеговине; чл. 211. Устава СР Црне Горе; чл. 241. Устава СР Хрватске; чл. 225. Устава СР Македоније; чл. 215. Устава СР Словеније, и чл. 164. Устава СР Србије.

Пошто нисмо били у могућности да консултујемо све статуте срезова и општина по овом питању, ограничавамо се у том смислу што је могуће да се у неким од њих ово питање изрично не регулише. Међутим, и у овом случају би се радило о редакцијској грешци, па би у адекватном смислу и за овај случај важило све оно што смо рекли о истом питању када се радило о статутима аутономних покрајина Војводине и Косова и Метохије.

(3) Општи акти федерације, социјалистичких република и аутономних покрајина, објављују се у службеним листовима, што прописује одговарајући устав односно статут (чији је члан стављен у заграде после сваког навођења службеног листа): за СФРЈ у „Сл. листу СФРЈ" (чл. 131), за СР Босну и Херцеговину у „Сл. листу СР Босне и Херцеговине" (чл.216), за СР Црну Гору у „Сл. листу СР Црне Горе" (чл. 211), за СР Хрватску у „Народним новинама, службеном листу СР Хрватске" (чл. 241), за СР Македонију у „Сл. веснику на СР Македонија" (чл. 226), за СР Словенију у „Уредном листу СР Словеније" (чл. 215), за СР Србију у „Сл. гласнику СР Србије" (чл. 164), за АП Војводину у „Сл. листу АП Војводине" (чл. 31), за АП Косово и Метохију у „Сл. листу АП Косова и Метохије" (чл. 30). Интересантно је напоменути да само Устав СР Босне и Херцеговине предвиђа изричну могућност (чл. 216, ст. 3) објављивања појединих општих аката на уобичајени начин ако се то предвиди статутом општине, с тим да се тако објављени општи акт има накнадно у најкраћем року објавити у службеном листу општине.

листова врше јавну службу поверену им уставом односно законом, несумњиво се може закључити следеће: прво, да је службени лист јавна исправа, друго, да се општи акти објављују у службеним листовима одговарајуће друштвено-политичке заједнице и, треће, да се рок за ступање општег акта на снагу рачуна од дана објављивања у службеном листу. Због тога се као основно и централно питање за решење постављеног проблема појављује садржина појма објављивање општег акта. Пошто се објављивање општих аката врши у службеном листу, цело питање се у суштини своди на то од ког дана је стварно, фактички могуће упознати садржину службеног листа. Наиме, сам појам објављивања, по нашем схватању, значи онај дан када је сваком заинтересованом лицу дата стварна могућност да се упозна са садржином општег акта, а како се упознавање садржине општег акта врши из службеног листа, то практично значи да се појам објављивања своди на питање када је омогућено сваком заинтересованом лицу да се упозна са садржином службеног листа. Ово питање није просто као што изгледа на први поглед, па ћемо у току даљег излагања покушати да га објаснимо.

Који ће се дан сматрати даном када се пружа могућност сваком заинтересованом лицу да се упозна са садржином службеног листа, а тиме и самог општег акта који се у њему налази може се различито одредити. То је у првом реду, а тако у пракси редовно бива и треба да буде, онај дан који је као датум излажења службеног листа одштампан у самом службеном листу. Међутим, практичан случај, који је послужио као инспирација за овај рад, показује да се у пракси може десити да се дан фактичког излажења службеног листа не поклопи са датумом који је одштампан на самом службеном листу, тј. да је могућа ситуација у којој се датум излажења службеног листа антидатује. Поред ова два случаја могуће је замислити и друге. Тако, на пример, могуће је да се датум који је одштампан као дан излажења службеног листа поклапа са датумом када је службени лист стварно и одштампан, али да се отпошиљање службеног листа претплатницима изврши неког другог (даљег) датума, или да се антидатује датум када је службени лист издат, тј. да се унесе други дан као дан излажења, а не онај дан када је службени лист стварно одштампан, па да се и у том случају претплатницима отпошље неког другог (следећег) дана, и тако даље. По нашем схватању, у свим наведеним и неизнетим случајевима као дан од кога се има рачунати рок за ступање општег акта на снагу, тј. као дан објављивања, треба узети онај датум када се службени лист отпошље претплатницима. Другим речима, то треба да буде онај дан када је новинско издавачка установа извршила фактичко одвајање службеног листа од себе, стављајући га на располагање ради упознавања његове садржине свим заинтересованим лицима. Али, видели смо да тај датум не мора бити онај дан који је као дан излажења службеног листа означен у самом службеном листу, већ да то може бити и неки други дан. Отуда се и поставља питање: како решити овај проблем.

Одговор на ово питање, како ми сматрамо, треба тражити на терену правила о доказној снази јавне исправе, односно на терену доказивања уопште, која садржи Закон о парничном поступку.

Наиме, према одредби ст. 1, чл. 219. Закона о парничном поступку (даље — ЗПП), исправа коју је у прописаном облику издао државни орган у границама своје надлежности, као и исправа коју је у таквом облику издала самостална установа или организација у пословима јавне службе чије јој је вршење законом поверено (јавна исправа), доказује истинитост онога што се у њој утврђује или одређује. Ово правило значи да суд поред јавне исправе, као доказа, не може другим доказним средствима утврђивати истинитост или неистинитост онога што се у исправи утврђује или одређује. Другим речима, доказна снага јавне исправе одређена је самим законом. С обзиром на овај пропис ЗПП, а полазећи од чињенице да је службени лист јавна исправа, као дан издавања службеног листа мора се узети онај датум који је одштампан на самом службеном листу.

С друге стране, према одредби ст. 3. истог члана ЗПП, предвиђена је могућност да заинтересована лица доказују да су у јавној исправи неистинито утврђене чињенице, или да је исправа неправилно састављена (4). То значи, допуштен је противдоказ у погледу претпоставке о истинитости јавне исправе са теретом доказивања на ономе ко њену истинитост оспорава. У односу на проблем који расправљамо то значи да је сваком правно заинтересованом лицу могуће докозивати чињеницу да је службени лист објављен односно отпослат претплатницима другог а не оног дана како се законом претпоставља, тј. датум који је на самом службеном листу одштампан као дан његовог објављивања. Доказивање ове чињенице, по себи је јасно, могуће је свим доказним средствима предвиђеним Законом о парничном поступку.

2. — Закон о парничном поступку садржи овлашћење по коме парнични суд може решити претходно питање без обзира на његову правну природу, тј. да ли се ради о грађанскоправном, управноправном или кривичноправном питању, с тим да одлука о овом питању има правно дејство само у парници у којој је то питање решено.

Према одредби чл. 11. Закона о парничном поступку, кад одлука суда зависи од претходног решења питања да ли постоји неко право или правни однос, а о томе питању још није донео одлуку суд или други надлежан орган (претходно питање), суд може сам решити то питање, ако посебним прописима није другчије одређено.

Као што се види, парнични суд није овлашћен да решава о претходном питању не само онда када је законом другчије одређено него и за случај да је о том питању донео одлуку суд или други орган, и то надлежан орган.

Питање постојања посебних прописа, којима се суду забрањује решавање о претходном питању, не изазива никакве проблеме. Отуда ово питање не захтева никакво објашњење. Међутим, питање које се односи на постојање одлуке, а поред тога и одлуке донете од стране надлежног

(4) Од правила да је суд овлашћен сам решавати о претходном питању без обзира на његову правну природу, судска пракса одступа када се оно тиче брачних и патернитетских односа. У правној теорији се ово одступање сматра оправданим. Тако и ми мислимо. Међутим, несхватљиво је да у Закону о изменама и допунама Закона о парничном поступку, који је донет 1965. године, ово одступање није усклађено са одредбом садржаном у чл. 11. истог Закона. Тиме би се, иначе оправдана, судска пракса довела у склад са словом и духом закона.

органа, није проста ствар. Зато ћемо покушати, углавном са аспекта питања (практичног) које је условило писање овог рада, да на ово питање одговоримо.

Иако Закон изрично ништа не каже, несумњиво је да се ради о правоснажној одлуци. Ово наводимо ради тога што је могуће замислити и ситуацију у којој одлука донешена али још није постала правоснажна. Посебно када су у питању одлуке управних органа које су коначне али још нису правоснажне.

Према томе, централно питање и основни проблем састоји се у томе: која права суд има у односу на правоснажну одлуку, донету од надлежног органа, којом је решено претходно питање?

Као што је већ наведено, из одредбе чл. 11. Закона о парничном поступку произлази право суда да испитује само надлежност органа који је одлуку донео. То, одмах да истакнемо, ни у ком случају не значи да овлашћење постоји у погледу месне надлежности. Другим речима, суд је овлашћен да испитује само питање стварне надлежности. А шта то значи, покушаћемо да објаснимо у току даљег излагања.

У првом реду, овлашћење суда односи се на то, да испита такозвану апсолутну надлежност. Тако, на пример, ако би се као претходно поставило неко питање које је решио суд, онда би овлашћење суда било у томе да испита да ли је решавање о том питању уопште спадало у надлежност судова, тј. да ли је у таквом случају био дозвољен редован правни пут. Исто тако, ако би се радило о одлуци управног органа, суд би био овлашћен да утврди да ли решавање тог питања уопште долази у надлежност управних органа, и тако даље.

С друге стране, ако би суд утврдио да решавање о претходном питању спада у надлежност, на пример, управних органа, његово овлашћење састојало би се, даље, у томе да испита да ли је конкретни орган од кога потиче одлука био надлежан да такву одлуку и донесе.

Најзад, што желимо посебно да истакнемо, из права суда да утврђује надлежност органа за доношење одлуке о претходном питању, без сваке сумње произлази и право да испита да ли је уопште постојао орган од кога одлука потиче у часу њеног доношења. Уосталом, тек када се утврди ово питање, могуће је даље утврђивати стварну надлежност како смо горе приказали. То је, чини нам се, логична ствар, јер се о надлежности може говорити тек када је у питању орган који постоји.

Утврђивање постојања органа и његове (стварне) надлежности, према одредби чл. 11. Закона о парничном поступку, суд је дужан да спроведе по службеној дужности. Пропуштање суда да то учини представљало би битну повреду одредаба поступка.

Ако би суд испитујући надлежност органа за доношење одлуке о претходном питању установио да се ради о органу који уопште никада није постојао, да није постојао у тренутку када је одлука о претходном питању донета, или, ако би нашао да се ради о одлуци органа који у тренутку доношења одлуке није био надлежан за одлучивање о том питању, таквом одлуком суд не би био везан код одлучивања о претходном питању. У таквом случају, суд би био дужан да својом одлуком реши питање постојања или непостојања таквог питања.

3. — Из горе изнетог произилази да је суд, пре него што је одлучио о тужбеном захтеву, био дужан претходно утврдити да ли је комисија постојала у тренутку доношења решења. Но ово питање суд је могао дати одговор само после утврђивања дана у ком је закон ступио на снагу.

Како из свега изнетог произилази да је закон ступио на снагу 1. маја 1965. године, то значи да је комисија у тренутку доношења решења постојала, а неоспорно је да је била овлашћена за доношење таквог решења. Из тога следи да су са материјалноправног гледишта одлуке судова правилне. Међутим, како судови нису расправљали о једном важном питању (у првом реду за праксу), које је иначе у пракси спорно, тј. о питању објављивања закона односно тренутка од кога се рачуна рок за ступање закона и других општих аката на снагу, улагање захтева било је нужно, да би највиши суд у Југославији по том питању заузео своје становиште.

Др Верољуб Рајовић
Војин Шалетић

ПРОДАЈА ПОРОДИЧНЕ СТАМБЕНЕ ЗГРАДЕ НОСИОЦУ СТАНАРСКОГ ПРАВА

1. Често се догађа да носилац станарског права жели да стекне право својине на посебном делу зграде или право својине на породичној стамбеној згради у којој станује. Закон о својини на деловима зграда (чл. 34. и 35) му то омогућује, дајући му право да се под одређеним условима појави пре свих осталих купаца. (1).

У једној својој пресуди Врховни суд Југославије се изјаснио у погледу обима овог права, тумачећи одредбу чл. 34. Закона о својини на деловима зграда:

Из образложења

„Под претпоставком да би се тврдња тужиоца да предметна стамбена зграда има два посебна стана и показала као тачна, он не би могао својим тужбеним захтевом да успе пошто у смислу члана 38. став (1) Закона о својини на деловима зграда институт пречег права куповине долази до примене само онда ако породична стамбена зграда која се продаје има само један једини стан или се продаје само један стан на коме лице, које истиче прече право куповине, има станарско право. Код продаје породичних стамбених зграда које имају два или више стана односно два или више носиоца станарског права ниједан носилац станарског права нема прече право куповине целе зграде (1).

---

(1) Закон о својини на деловима зграда од 16. априла 1959. године, пречишћен текст објављен у »Службеном листу СФРЈ«, бр. 11/1966.

Члан 34.

Грађанин или правно лице које намерава да прода породичну стамбену зграду или стан као посебан део зграде, дужан је ту зграду или тај део зграде, препорученим писмом или

2. Право прече куповине (прече право куповине, право првокупа, прекупа или прекупине) јесте право једног лица физичког или правног да се појави пре осталих заинтересованих лица и купи ствар од лица које има обавезу да му је понуди, под истим условима под којима намерава да закључи уговор о купопродаји са неким трећим лицем.

Прече право куповине може бити уговорно или законско (2). Уговорно прече право куповине (3) јавља се код купопродаје, али се може јавити и код других врста уговора (4). Уз основни уговор продавац и купац уносе посебну погодбу да ће купац ако одлучи да прода ствар, бити дужан да је претходно понуди продавцу (5). (АГЗ § 1072; СГЗ § 665; ОИЗ чл. 254).

поднеском преко суда, понудити на продају лицу које на стану у тој згради или посебном делу зграде има станарско право и саопштити му цену и услове продаје.

Ако лице коме је понуда учињена не изјави у року од 30 дана од дана саопштења понуде да прихвата понуду, понуђач може зграду или посебни део зграде продати другоме, али само под истим условима или за вишу цену.

Кад се према условима понуде цена има у целини или делимично исплатити у готовом, изјава о прихватању понуде може имати дејство само ако лице коме је понуда учињена положи у року из става 2. овог члана понуђачу или код општинског суда на чијем се подручју налази зграда цео износ који се према понуди има исплатити у готову.

Члан 35.

Ако грађанин или правно лице прода породичну стамбену зграду или стан као посебни део зграде а лицу које на стану у тој згради или на стану као посебном делу зграде има станарско право не учини понуду у смислу члана 34. овог закона, ово лице може судским путем захтевати да се продаја поништи и да сопственик њему под истим условима прода породичну стамбену зграду или тај посебни део зграде.

Тужба због повреде права прече куповине може се подићи у року од 30 дана од дана када је ималац права прече куповине сазнао за продају и за услове продаје.

Али, без обзира кад је ималац права прече куповине сазнао за продају и услове продаје, тужба због повреде права прече куповине не може се подићи по истеку шест месеци од дана извршеног преноса у земљишним књигама, а по истеку једне године од тога дана ако су му зграда или посебни део зграде били понуђени за вишу цену од оне по којој је продаја извршена или уз теже услове, или је продаја прикривена заменом, поклоном или на други начин.

Тужилац је дужан у року за подизање тужбе због повреда права прече куповине положити код општинског суда на чијем се подручју налази зграда износ на име куповне цене који су према закљученом уговору доспели за плаћање до дана подизања тужбе.

(1а) Пресуда Врх. суда Југославије Рев. 2083/65 од 28. децембра 1965. године — Збирка судских одлука, књ. X св. 3, бр. 311, стр. 47.

(2) Право прече куповине може се установити и тестаментом. Отуда би било правилније рећи да извор права прече куповине може бити закон или правни посао (једнострани — тестамент или двострани — уговор). В. Живојин Перић: О уговору о продаји и куповини, предавања на Правничком факултету, свеска III, Београд 1921, стр. 166.

(3) Уговорно прече право куповине било је познато у римском праву. Уговором о купопродаји могла се предвидети споредна обавеза купца да, уколико жели да прода купљену ствар, понуди претходно продавцу под условима који важе за остале купце. Обавеза је могла бити закључена посебним споразумом истовремено или непосредно после закључења основног уговора. Тај посебни споразум звао се pactum protimiseos. Др. Драгомир Стојчевић: Римско приватно право, Научна књига, Београд 1966, стр. 256.

(4) Armin Ehrenzwieg: System des österreichischen allgemeinen Privatrechts, I Band. II Hälfte: Das Sachenrecht, Wien 1928, стр. 418. Живојин Перић: О уговору о продаји куповини, предавање на Правничком факултету III свеска, Београд 1921, стр. 167.

(5) Др. Михаило Константиновић: Облигационо право (према белешкама са предавања професора Др. М. Константиновића, Савез студената Правног факултета у Београду 1959, Посебни део: Облигациони уговори, стр. 10.

Ако продавац не усхтедне да понуђену ствар купи, или то не учини у року који је за то одређен, он то право губи (ОИЗ чл. 254; АГЗ § 1075). Уколико купац не удовољи својој обавези и не извести продавца о продаји ствари, продавац ће имати право на накнаду штете коју је претрпео, од стране купца (6).

Продавац нема право да од трећег лица захтева да му уступи ствар коју је купио. Његово је право облигационо. Изузетно, ако докаже да је треће лице знало за постојање пречег права куповине, продавац има право да захтева да му то треће лице уступи ствар, с тим што је продавац дужан да му исплати цену коју је треће лице платило купцу.

Прече право куповине деловаће према свим осталим лицима ако је убележено у земљишним књигама. То ће бити у случају када су у питању непокретности. Ипак, уговорно прече право куповине је лично право. Оно се не може ни уступити нити наследити.

3. Право прече куповине може бити установљено законом. Законско право прече куповине установљава се у корист лица физичких или правних за које закон сматра да имају интерес да то право добију, и да је истовремено у општем интересу да се та лица појаве пре других купаца. Којим лицима ће то право бити додељено ствар је законодавне политике. Раније је било правилно да само непокретне ствари могу бити предмет законског пречег права куповине (7). Због важности и вредности које непокретне ствари имају за свако друштво, правила о непокретним стварима често су посебно регулисана и поклања им се нарочита пажња.

Правила о законском праву прече куповине садржавали су СГЗ (§§ 670—676) и Општи имовински законик.

Законско право прече куповине познато је и у нашем позитивном праву. Случајеви овог права су многобројни и разноврсни: право прече куповине брачног друга на опредељени део другог брачног друга (8), право прече куповине радника и службеника радне организације на стан или зграду коју су подигли радници и службеници те радне организације (9), право прече куповине носиоца станарског права на стан као посебни део зграде или породичне стамбене зграде (10), право прече куповине пољопривредних организација и право пречег узимања у закуп пољопривредног земљишта (11), право прече куповине шума у корист организација за газ-

(6) Др М. Константиновић, op cit., Посебни део, стр. 10.

(7) Др. М. Константиновић, op. cit., Посебни део, стр. 10; Облигационо (тражбено) право, по предавањима Жив. М. Перића: други део, Београд 1922, стр. 203; Лазар Марковић: Грађанско право, Општи део и стварно право, Београд 1928, стр. 350.

(8) Члан 9. Закона о имовинским односима брачних другова од 20. фебруара 1950, »Службени гласник СРС«, бр. 6/1950.

(9) Члан 16. Уредбе о изградњи стамбених зграда радника и службеника од 2. маја 1951. године. »Службени лист СФРЈ«, бр. 23/1951. Уредба је престала да важи ступањем на снагу Закона о примењивању Основног закона о финансирању друштвено-политичких заједница на фондове за стамбену изградњу од 4. априла 1965, »Сл. лист СФРЈ«, бр. 15/1965 (у ком пропису нема одредаба о праву прече куповине).

(10) Чланови 34, и 35. Закона о својини на деловима зграда од 16. априла 1959. Пречишћени текст објављен у »Службеном листу СФРЈ«, бр. 43/1959.

(11) Чланови 10, ст. 3, 82. и 83. Основног закона о искоришћавању пољопривредног земљишта од 28 октобра 1959. Пречишћен текст, »Службени лист СФРЈ« бр. 25/1965.

довање шумама (12), право прече куповине архивске грађе од посебног интереса за федерацију (13), право прече куповине споменика културе (14), право прече куповине библиотечког материјала (15) и право прече куповине непокретности лица која су поднела захтев за отпуст из држављанства (16).

Право прече куповине стана по Закону о својини на деловима зграда има носилац станарског права. Станарско право носиоца треба да обухвата стан у породичној згради или пак стан у посебном делу зграде (члан 34. Закона).

Првобитни текст закона о својини на деловима зграда предвиђао је прече право куповине само за случај продаје посебног дела зграде. У судској пракси је постављено питање да ли носилац станарског права може да се појави као купац пре свих осталих када је реч о породичној стамбеној згради. Врховни суд СР Србије је потврдно одговорио на ово питање проширујући тумачење члана 34. и на овај случај. (17).

У изменама и допунама Закона из 1962. године прихваћено је ово шире тумачење и отада носилац станарског права може да се појави пре свих осталих купаца: 1) када се продаје посебни део зграде у коме се налази његов стан; 2) када се продаје породична стамбена зграда у којој се налази његов стан.

4. Прече право носиоца станарског права да купи посебни део зграде или породичну стамбену зграду у којој се налази његов стан слично је праву сувласника да се појави пре других купаца када се продаје сувласнички део непокретности, а у извесној мери и осталим облицима законског права прече куповине који су у нас постојали пре рата.

Аустријски грађански законик није познавао законско прече право куповине. АГЗ је дозвољавао могућност да се право прече куповине уговори код купопродаје, као узгредна погодба (§ 1072). Такво право прече куповине је лично (облигационо) право. Оно се приближава дејствима стварног права када се убележи у земљишне књиге (§ 1073). Редактор СГЗ је овде одступио од свог изворника и законски регулисао обичајна правила у §§ 670—676.

У погледу непокретних ствари СГЗ даје неким лицима право првенства у куповини. Та лица су: 1. сувласници или заједничари, 2. блиски сродници, као законски наследници и 3. суседи.

Наведени бројеви означавају и редослед који закон одређује у погледу на прече право куповине. Сувласници имају прече право куповине од блиских сродника, а ови прече од суседа (СГЗ §672). Међутим, законодав-

(12) Члан 18. Основног закона о шумама од 20. априла 1961. Пречишћен текст »Сл. лист СФРЈ«, бр. 26/1965.

(13) Члан 12. Закона о Архиву Југославије од 27. новембра 1964, »Службени лист СФРЈ«, бр. 48/1964.

(14) Чланови 12, 13, 14, 15, 16. Основног закона о заштити споменика културе од 15. марта 1965, »Службени лист СФРЈ«, бр. 12/1965.

(15) Члан 23. Закона о библиотекама од 7. априла 1965, »Службени гласник СРС«, бр. 19/1966.

(16) Члан 60. Закона о промету земљишта и зграда (пречишћени текст), »Службени лист СФРЈ«, бр. 43/1965.

(17) Збирка судских одлука, књ. VI, св. III, одлука бр. 259, стр. 76.

ним решењем од 14. V 1847. године укинуто је ово законско право за суседе, јер се утврдило да се због тог права јављају многобројни спорови.

Најзад, али не на последњем месту, ОИЗ, једино наше самостално кодификаторско дело, посвећује врло опсежан подраздео пречем праву куповине, прихватајући народне обичаје (ОИЗ чл. 48).

Прече право куповине имају: (ОИЗ чл. 49): продавчеви братственици првих шест пасова; међаши, али само ако су уједно и сељани оног села у коме се ствар налази; сељани, из села где се ствар налази; међаши, другосељани; племеници.

Ако је реч о недељивој ствари, онда преостали сувласници имају најпрече право куповине, иначе они долазе на ред после братственика првих шест пасова (ОИЗ чл. 107).

Право прече куповине носиоца станарског права има сличности са наведеним облицима права прече куповине установљеним у корист у првом реду сувласника, реже заједничара и суседа. Пре свега, у оба случаја реч је о законском праву прече куповине. Затим, у питању су непокретне ствари и, најзад, у оба случаја право прече куповине омогућава да се оконча сувласничка заједница (заједничка својина у ужем смислу, суседство, а, у случају пречег права куповине носиоца станарског права, да се избегне постојање два самостална конкурентна права на истом објекту).

Но међу њима постоје и разлике. Прече право сувласника омогућава спајање или обухватање непокретних ствари јединственим правом својине. Право својине једнога придружује се праву својине другога. Право које се пречом куповином прикључује истоветно је оном праву коме се прикључује. Носилац права прече куповине проширује своје право својине и на део који је дотада припадао другом сопственику. То је пут да се учини крај сувласничким односима, који могу да изазову, а често и изазивају трвење и спорове. Врховни суд Југославије се изричито изјаснио против пречег права куповине сувласника. У пресуди Рев. 2605/62. од 9. марта 1963. године, које у том погледу има значај преседана, наводи се да правно правило из бившег Српског грађанског законика о пречем праву куповине, које се односи на пољопривредно земљиште, није усвојено у нашем позитивном законодавству и није ни у складу са нашим друштвеним поретком (18). На сличан начин се изражава Врховни суд у пресуди Рев. 1528/63. У једној каснијој пресуди Врховни суд се изјашњава и против постојања пречег права куповине сувласника зграде (Пресуда Рев. 3452/63).

Обрнуто, код права прече куповине у корист носиоца станарског права ништа се не мења у погледу објеката које право обухвата. Објекат остаје недирнут и њему се ништа не додаје. Право прече куповине омогућава носиоцу једног права (станарско право) да стекне и друго право које се односи на исти објекат: право својине. Станарско право (19) и

(18) Пресуда Врх. суда Југославије Рев. 2605/62 од 9. 3. 1963. Збирка судских одлука, књ. VIII, св. 1, бр. 45. Ову пресуду је критиковао Др. Радомир Буровић: Право прече куповине сувласника некретнина, *Југословенска адвокатура*, бр. 6, 1963, стр. 13—22.

(19) Др. Андрија Гамс: Основи стварног права, Научна књига, Београд 1966, стр. 130—140. Месаровић и М. Коста: Правни појам и природа станарског права, *Југословенска адвокатура*, бр, 6, 1963, стр. 28—37.

право својине на породичној стамбеној згради (посебном делу зграде) се међусобно веома разликују. Њихови носиоци могу бити разна лица, њихова правна природа је различита, има разлика у коришћењу и располагању итд. У ситуацији када постоје два конкурентна права на истом објекту, законодавац заштићује оног носиоца права који лично користи објекат (стан) под осталим истим околностима. Путем права прече куповине он ће моћи да у својој личности сједини својство носиоца станарског права и сопственика породичне стамбене зграде (посебног дела зграде). Али то не значи да носилац станарског права треба да добије више од тога. Носилац станарског права нема право прече куповине целе породичне зграде ако се она састоји из два стана. Мислим да је исправно и сагласно основним начелима нашег правног система становиште које је Врховни суд заузео у овом случају. Врховни суд сматра да: „институт пречег права куповине долази до примене само онда ако породична стамбена зграда која се продаје има само један једини стан или се продаје само један стан на коме лице, које истиче прече право куповине, има станарско право".

Прече право куповине има носилац станарског права јер лично користи стан. Мера личног коришћења је мера његовог права да се пре осталих купаца појави приликом продаје породичне стамбене зграде. Преко тога престају разлози који су навели законодавца да му да првенство пред осталим купцима (20).

Миодраг Орлић

ИЗДРЖАВАЊЕ НА ОСНОВИ ИЗЈАВЕ ПОСЛЕДЊЕ ВОЉЕ

1. — Право једног лица на издржавање према другом лицу заснива се на закону, уговору или изјави последње воље. Право на издржавање једног супруга према другом супругу, на пример, заснива се на одредбама чланова 13. и 70. Основног закона о браку од 9. маја 1946. године; право детета на издржавање према његовим родитељима и право родитеља на издржавање према њиховом сину или кћери заснива се на одредби члана 32. става 1. Основног закона о односима родитеља и деце од 21. децембра 1947. године; право једног лица на издржавање према другом лицу на основи њиховог уговора, прописано је одредбама члана 122. Закона о наслеђивању („Службени лист СФРЈ", бр. 42, од 1965. године), а право једног лица на издржавање према другом лицу на основи изјаве последње воље оставиоца предвиђено је одредбама члана 91. наведеног Закона о наслеђивању. При том, право једног лица на издржавање према другом лицу или према другим лицима на основи изјаве последње воље оставиоца, може да се остварује према том другом лицу или према тим другим лицима, што зависи од околности сваког појединачног случаја.

Издржавање у корист једног лица на основи изјаве последње воље оставиоца наследник у својству обвезаног лица даје на терет оставинске

(20) Тако неће имати право прече куповине сустанар. Пресуда Врх. суда Југославије Рев. 2454/65.

масе, при чему лице које има право на издржавање, остварењем тог свог права над предметом издржавања не стиче својину по сопственом праву, већ је изводи из права оставиоца и његовог наследника. Лицу које има право на издржавање при том не припада наследноправно овлашћење личних и стварноправних својстава које има наследник заоставштине према оставинској маси, већ само тражбеноправно овлашћење према наследнику или ком другом обвезаном лицу у погледу ствари и права које је оставилац оставио овлашћеном лицу изјавом своје последње воље. Ако изјавом последње воље оставилац не одреди наследника или које друго лице које је дужно да изврши његову вољу у погледу остављене ствари, оставиочеву вољу у том погледу дужни су да изврше његови наследници сразмерно својим наследничким деловима (Ђуро Павић: О одрицању од насљедства, *„Анали Правног факултета у Београду"*, бр. 4, од 1956. године).

Право једног лица на издржавање према наследнику или према ком другом дужном лицу, на основи изјаве последње воље оставиоца, утврђује се решењем оставинског суда у ванпарничном поступку (Борислав Благојевић: Наследно право ФНРЈ, Београд, 1960, стр. 299. и 381). Кад оставински суд донесе посебно решење о завештању, или решење о наслеђивању у погледу тог завештања, овлашћено лице може тад да захтева и остварује од наследника или код другог обвезаног лица издржавање на основи изјаве последње воље оставиоца преко грађанског суда у парничном и извршном поступку, ако наследник или које друго обвезано лице одбије да извршава или ако не извршава своју обавезу издржавања према овлашћеном лицу коју је утврдио оставински суд. Међутим, могуће је да наследник или које друго обвезано лице издржава лице које има право на издржавање на основи изјаве последње воље оставиоца и у случају ако оставински суд не донесе посебно решење о завештању или решење о наслеђивању у погледу тог завештања.

Овлашћеном лицу припада, дакле, према наследнику или ком другом обвезаном лицу тражбеноправно овлашћење у погледу предмета издржавања, што значи да овлашћено лице у том погледу има према наследнику или ком другом обвезаном лицу положај повериоца. Овлашћено лице може при том да одговара оставиочевим повериоцима за оставиочеве дугове само ако је оставилац то одредио изјавом своје последње воље, али у том случају, како то произлази из одредбе члана 98. става 2. наведеног Закона о наслеђивању, овлашћено лице може да одговара оставиочевим повериоцима само у границама вредности примљеног завештања.

С тим у вези изражено је мишљење да кад изјавом последње воље завешталац остави какву ствар или право одређеном лицу, то лице стиче тад у погледу предмета завештања тражбеноправно овлашћење према наследнику, или ком другом обвезаном лицу у часу смрти оставиоца, да од наследника или овог другог обвезаног лица захтева извршење тог завештања (Борислав Благојевић, нав. дело, стр. 375). Међутим, могло би се приметити да лицу, ком завешталац оставља какво завештање, то право не би могло да припада у својој потпуности од часа смрти оставиоца, већ од дана кад оставински суд донесе посебно решење о завештању или решење о наслеђивању у погледу тог завештања, у смислу одредаба чланова

205, 229, 225, 100. и 144. наведеног Закона о наслеђивању, јер овлашћено лице, изгледа, није у положају да од обвезаног лица може да захтева преко суда принудно извршење завештања пре него што оставински суд у ванпарничном поступку прогласи изјаву последње воље оставиоца и пре него што донесе посебно решење о завештању или решење о наслеђивању у погледу тог завештања.

Право једног лица на издржавање према обвезаном лицу на основи изјаве последње воље оставиоца представља лично право овлашћеног лица. То право овлашћено лице, као што је познато, не може да пренесе на обвезано лице или које треће лице, нити то право обвезано лице или које треће лице може да наследи од лица које има право на издржавање према том другом лицу, зато што је право на издржавање влашћеног лица неодвојиво од његове личности (Војислав Бакић: Особине обавезе издржавања, *Правни живот*, бр. 9—10, од 1958. године), а то право на основи завештања одређено је у нас одредбама чланова 91—100. наведеног Закона о наслеђивању.

2. — Законске одредбе о праву једног лица на издржавање према другом лицу на основи изјаве последње воље оставиоца јасне су и извесне. Међутим, у једном спору, који је Врховни суд НР Хрватске расправио својом пресудом од 1. новембра 1956. године, поставило се питање да ли је надлежни суд дужан да по захтеву овлашћеног лица одреди да му се на основи изјаве последње воље оставиоца да издржавање за време које је прошло.

У том случају, наиме, М. Д. је у изјави последње воље од 10. јануара 1943. године одредила свог сина за наследника њене заоставштине, па га је том приликом оптеретила завештањем издржавања у корист њене малолетне унуке, за време до њене удаје. Ово завештање произвело је правно дејство после смрти М. Д., до које је дошло, како изгледа, 15. јула 1949; то завештање престало је да производи правно дејство, по изјави последње воље М. Д., даном удаје њене унуке, која се, како то произлази из образложења наведене пресуде, удала 26. или 28. фебруара 1955. године. Унука М. Д. имала је у часу смрти М. Д., према подацима изе те пресуде, шеснаест година. Од 15. јула 1949. до 9. јануара 1953. године издржавала се од своје плате и коришћењем куће покојне М. Д. После тога, унука М. Д. вероватно није користила ту кућу, нити је од обвезаних лица добила штогод на име свог издржавања, па је стога 11. јануара 1956. поднела суду тужбу којом је од првог туженика, сина покојне М. Д., у његовом својству наследника заоставштине и обвезаног лица, и од другог туженика, стицаоца оптерећеног дела некретнина покојне М. Д., такође у његовом својству обвезаног лица, захтевала исплату издржавања на основи завештања покојне М. Д., за време од 9. јануара 1953. године до дана своје удаје, по 6.000 старих динара месечно.

Првостепени суд донео је о томе одлуку на коју се тужиља жалила вишем суду. Врховни суд је поводом тужиљине жалбе донео пресуду којом је тужиљу одбио од њеног тражбеног захтева, са образложењем да тужиља нема право на тражено издржавања, јер јој је то право, према изјави последње воље покојне М. Д., престало на дан њене удаје, пре него што

је поднела тужбу. Суд је затим изложио становиште по ком издржавање не може да се захтева ни даје за време које је прошло, јер се нико не храни у прошлости (nemo pro praeterito tempore alitur), а то важи како за издржавање на основи закона, тако и за издржавање на основи уговора или изјаве последње воље, па је с тих разлога, по мишљењу Врховног суда, у овом случају обавеза издржавања тужиље престала у целини (пресуда Врховног суда НР Хрватске Гж. бр. 159/56. од 1. новембра 1956. године, Збирка судских одлука, Београд, 1956, књ. I, св. 3, одлука бр. 659).

3. — Судови су у нас у случајевима у којима се постављало питање давања издржавања за прошло време, донели приличан број одлука. Врховни суд НР Хрватске, на пример, у својој пресуди Г. бр. 284/47 од 1947. године, изложио је мишљење да се издржавање може захтевати и давати само за време које предстоји. Исти Суд је у пресуди Гж. бр. 969/48 од 14. септембра 1948. године изнео мишљење да се издржавање састоји у томе што се одређеном лицу дају ствари за намирење његових потреба, и што се та дужност извршава за време које предстоји. Исти Суд је у пресуди Гж. бр. 969/48 од 14. септембра 1948. године изнео мишљење да се издржавање састоји у томе што се одређеном лицу дају ствари за намирење његових потреба, и што се та дужност извршава за време које предстоји, јер се, на пример, храна, одећа, стан и друго у начелу не дају за време које је прошло, па је стога сматрао да је нетачна одлука првостепеног суда који је по тужби тужиоца одредио овом издржавање за време које је прошло пре него што је у бракоразводној парници пред тим судом постављен захтев за издржавање.

У једном другом случају с подручја тог Суда, тадашњи срески суд донео је пресуду којом је детету, по захтеву, према његовом ванбрачном оцу одредио издржавање за прошло време, али је окружни суд по жалби туженика преиначио пресуду среског суда и одбио тужиоца од његовог захтева у делу који се односио на давање издржавања за прошло време. Међутим, у пресуди Р.бр. 211/46 од 9. августа 1946. године, Суд је изложио околност да је у спору који је расправио, издржавање малолетној тужиљи до дана подизања тужбе давала њена мајка, па је био мишљења да је, с обзиром на ту чињеницу, издржавање малолетне тужиље било намирено за време пре подношења тужбе, а ако је тужиљина мајка сматрала да издржавајући тужиљу није вршила само своју дужност него и дужност тужиљиног оца, који је у том спору био туженик, тужиљина мајка, по мишљењу Суда, могла је да тражи у своје име од туженика само сразмерну накнаду, док се за време пре подношења тужбе малолетној тужиљи на име издржавања није могло досудити ништа (Стјепан Межнарић: Уздржавање за протекло вријеме, *Наша законитост*, Загреб, бр. 8—10, од 1948, стр. 202—212).

Врховни суд НР Хрватске донео је по том питању своје решење Гзз. бр. 219/49 од 6. маја 1949. године, у чијем је образложењу изложио разлоге којима се руководио кад га је доносио. Према тим разлозима, тужба за издржавање детета у спору који је расправио, поднета је 4. фебруара 1948. године; пресудама првостепеног и другостепеног суда изречена је обавеза издржавања детета за прошло време, пре подношења тужбе, што се, по

мишљењу Суда, противи закону, јер се издржавање, по смислу законских одредаба, може досудити само за време које предстоји. Исти Суд је у образложењу решења Гзз. бр. 301/49 од 13. јуна 1949. године изложио мишљење да је у спору који је расправио, тадашњи срески суд погрешио кад је заузео становиште да у спорној ствари малолетна тужиља има право на издржавање за време од три године пре дана кад је поднела тужбу; у том, или у посебном спору, тужиљина прабаба могла је, по мишљењу Суда, да постави само захтев за накнаду трошкова које је сносила издржавајући малолетну тужиљу, коју није била дужна да издржава, јер је малолетна тужиља имала родитеље. Врховни суд изразио је при том мишљење да се издржавање у начелу не даје за време које је прошло, јер се према својој намени може давати само за време које предстоји (Збирка одлука врховних судова и упутстава Врховног суда ФНРЈ, 1945—1952, I, Београд 1952, одлуке 248. и 249).

Затим, из образложења пресуде Врховног суда НР Хрватске Гж. бр. 368/53 од 20. априла 1953. године, произилази да се доприноси родитеља за издржавање деце не могу досудити деци за време које је прошло пре покретања судског поступка ради давања тог издржавања (Збирка одлука врховних судова, Београд, 1954, одлука 218).

4. — По питању давања издржавања за прошло време, наше законодавство не даје непосредан одговор. Француски Грађански законик од 1804. године такође не даје одговор на то питање, мада су судови у Француској у неким случајевима досуђивали давање издржавања за прошло време (видети о томе *Code civil*, Paris Dalloz, 1939, примедбу под тачком 2. уз члан 208. тог Законика). Совјетски Зборник закона о браку, породици и старатељству од 1926. године исто тако не даје одговор на то питање, док немачки Грађански законик од 1900. године садржи у члану 1771. одредбу да се издржавање може захтевати и за прошло време.

С тим у вези, у нашој правној науци изложено је мишљење да се сврха издржавања састоји у намиривању потреба лица које се издржава, и да се то издржавање обезбеђује за време које предстоји. Давање издржавања за прошло време било би, према томе, појмовно немогуће, јер је издржавање за време које је прошло и за које се неко издржавао, чињенички немогућно, па се зато давање издржавања за време које је прошло не би могло захтевати ни досуђивати (Стјепан Межнарић, нав. чланак). У прилог тог схватања наводи се и то, да ако овлашћено лице не остварује своје право на издржавање према обвезаном лицу, може се с разлогом сматрати да му издржавање није потребно; сем тога, ненамирени оброци издржавања могли би се с временом нагомилати и постати знатан терет за дужника, који би их лакше дао да их је намиривао у једнаким износима у одређеним временским размацима (Михаило Константиновић: Развод брака због дуготрајног одвојеног живота и право разведеног брачног друга на издржавање, *Анали Правног факултета у Београду*, бр. 4, од 1956, стр. 478).

Постоји и друго мишљење. Владимир Луковић (Од кад се може досудити алиментација, *Правни живот*, бр. 5. од 1953. године) мишљења је да се издржавање може досудити и за прошло време, мада у том чланку

износи да „већина судова, а међу њима и Врховни суд НР БиХ, заступају гледиште да се алиментација може досудити само од дана поднесене тужбе а не и за вријеме које је протекло прије тога".

Међутим, требало би приметити да ово гледиште не би могло да буде у сагласности са одредбом члана 15. става 1. Закона о застарелости потраживања од 8. октобра 1953. године. Наиме, по тој одредби потпраживање издржавања застарева у року од три године од дана доспелости тог потраживања, па стога из те законске одредбе произилази да се потраживање издржавања може захтевати у року од три године од дана његове доспелости до дана подизања тужбе, што значи да би се то потраживање могло захтевати у том року не само за време које предстоји већ и за прошло време. Сем тога, ово гледиште не би могло да буде у сагласности и са одредбом члана 100. Закона о наслеђивању, према којој потраживање издржавања на основи завештања застарева у року од једне године од дана кад је лице одређено завештањем сазнало за то своје право и било овлашћено да га захтева, па би се стога ово потраживање, према тој законској одредби, могло захтевати у року од једне године од дана доспелости тог потраживања до дана подношења тужбе, што такође значи да би се то потраживање у овом року могло захтевати не само за време које предстоји већ и за прошло време.

5. — У спору који је Врховни суд НР Хрватске расправио својом пресудом Гж. бр. 1559/56 од 1. новембра 1956, тужиља је, дакле, тужбом од 11. јануара 1956. захтевала од туженика издржавање за време од 9. јануара 1953. године до дана своје удаје. Поставља се питање ког дана је тужиља у овој спорној ствари сазнала за то своје право и питање да ли је била овлашћена да захтева то своје право, јер према одредби члана 100. Закона о наслеђивању, потраживање издржавања на основи завештања застарева у року од једне године од дана кад је лице одређено тим завештањем сазнало за то своје право и било овлашћено да га захтева.

При том треба приметити да се одредба члана 15. става 1. Закона о застарелости потраживања није могла применити на овај случај, јер је тај Закон у погледу предмета овог спора општи закон према посебном Закону о наслеђивању, па се стога по питању примене општег или посебног закона на појединачни случај који суд расправља примењује, као што је познато, посебни закон. Сем тога, Закон о наслеђивању је потоњи закон према претходном Закону о застарелости потраживања, па се Закон о застарелости потраживања на овај случај није могао применити и с тога разлога, јер се по питању примене претходног или потоњег закона примењује, као што је то такође познато, потоњи закон.

Што се, дакле, тиче чињеничног питања ког дана је у овом случају тужиља сазнала за своје право на издржавање, запажа се да се из расположивих података не може утврдити ког дана је тужиља сазнала за то своје право, али је извесно да је за то своје право сазнала пре него што је поднела тужбу суду, јер тужбу вероватно не би подигла да није сазнала за то своје право. Зато је значајна околност на коју је указао првостепени суд, а коју тужиља није порицала у жалби на његову одлуку, да тржиља у овом случају од туженика није тражила издржавање пре него што је тужбу поднела суду. Та околност, како је изложена у наведеној пресуди,

допушта могућност претпоставке да је тужиља сазнала за своје право на издржавање непосредно после смрти М. Д., али не искључује могућност друге претпоставке, да је тужиља сазнала за то своје право после 10. јануара 1955. године. Ако је тужиља за то своје право сазнала после тог дана, она је тад испуњавала законски услов у погледу прописане чињенице сазнања; међутим, ту чињеницу тужиља у спору изгледа није навела ни доказивала.

Што се тиче правног питања да ли је у овом случају тужиља била овлашћена да захтева спорно издржавање, могло би се сматрати да је за то била овлашћена ако је оставински суд, после проглашења изјаве последње воље покојне М. Д., донео посебно решење о завештању или решење о наслеђивању у погледу тог завештања, у смислу одредаба чланова 205, 229, 225, 100. и 144. Закона о наслеђивању. Да ли је оставински суд у овом случају донео то посебно решење о завештању или решење о наслеђивању у погледу тог завештања и кад је то учинио ако је донео једно од та два решења, из расположивих података то се исто тако не може утврдити.

Из расположивих података, према томе, не могу да се утврде одлучне чињенице, од чијег је постојања или непостојања зависило овлашћење оставиљине унуке да у овом случају тужбом захтева спорно издржавање. Међутим, ако су у спорном случају постојале одлучне чињенице тужиљиног сазнања и овлашћења које су собом испуњавале законом прописане услове, пресуда Врховног суда НР Хрватске од 1. новембра 1956. године унеколико не би била у сагласности са одредбом члана 100. наведеног Закона о наслеђивању.

Радисав Тасић

МЕЂУНАРОДНОПРАВНА ВЕЗА СТАРЕ И НОВЕ ЈУГОСЛОВЕНСКЕ ДРЖАВЕ

„О континуитету држава, с посебним освртом на међународноправни континуитет Краљевине Југославије и ФНРЈ" студија Др Стевана Борђевића, Београд, Научна књига, 1967, IV + 182, стр.

Издавач Научна књига, у сарадњи с Фондом за научни рад СР Србије, омогућио је да се појави и ово доиста пажње вредно научно дело, које представља плод вишегодишњег савесног научноистраживачког рада како на теоријским проблемима идентитета и континуитета држава у међународној заједници и њеном праву, тако и на практичним питањима и проверавањима појединих начела у уговорној пракси наше земље. С обзиром на то са каквим се научним проблемима писац ухватио у коштац, као и на то како их је обрађивао, уз какву научну апаратуру, тј. литературу на нашем и страним језицима и веома обимну документарну грађу, као и на решења до којих је дошао, његов рад превазилази захтеве једне докторске дисертације, чему је непосредно послужио, и представља ће у овој области међународних односа, у правној литератури, па и у нашој историографији, зрелу студију коју неће моћи мимоићи они који буду залазили у сродне проблеме. Јер писац је имао смелости да се упусти најпре, у првом делу свога рада, у теоријска испитивања и разматрања једне од најсложенијих научних области, као што су идентитет и континуитет држава у међународној заједници, проблем повезан са сукцесијом, тј. дисконтинуитетом њиховим и евентуалним, потпуним или делимичним, наслеђивањем њиховим, или еманциповањем као нових држава. Он је, у првом реду, разграничио те појмове, одвојивши оно што је непосредан предмет његова проучавања на јасан и недвосмислен начин, тј. да у теорији и доктрини испита сва постојећа главна схватања о томе како се гледа на положај оних држава код којих се дешавају различите, мање или више корените и дубоке унутрашње промене — које могу, поготову ако су доиста револуционарне, довести и до прекида, дисконтинуитета у том унутрашњем погледу — али које у међународном погледу остају једне те исте чланице међународне заједнице, субјекти међународног правног поретка, где, дакле, нема никаквог прекида у њиховом таквом постојању, нити би такав прекид био пожељан и позитиван за међународне односе такве државе.

У том општем, теоријском делу, поред проучавања разних ставова доктрине према класичним питањима континуитета држава, посебно су анализиране пракса и доктрина у вези са октобарском револуцијом, која представља први нови, квалитативно друкчији унутрашњи прекид између царске Русије и совјетске државе, те има нарочити значај за доктрину. На тај начин, и сам тај први део књиге представља једну заокружену целину која може и самостално да се чита и послужи као објашњење ове научне области. Колико је значајно питање континуитета и сукцесије види се и по томе што се тиме бави и Комисија Уједињених нација за међународно

право, нарочито у вези с положајем нових држава и уговорних обавеза из времена пре њиховог настанка.

Но, за нашу публику и читаоце још је значајнији и занимљивији други део ове публикације, који се односи на посебан случај континуитета између југословенске старе и нове државе, тј. продужења битисања једне исте међународноправне личности те државе у међународним односима и правном поретку међународне заједнице, без обзира на дубоке револуционарне промене које су довеле до коренитог прекида у унутрашњеправном погледу између једне и друге државне творевине. Да би проверио и конфронтирао са праксом доктринарна гледишта и ставове, утврђене у првом делу књиге, писац је морао на насавеснији и најбрижљивији начин да испита све одговарајуће документарне изворе који су овде долазили у обзир. Он је морао, значи, да пронађе и прегледа све уговорне текстове и друге акте, не само из времена после рата и револуције, него и оне за време самога рата, а њих је било веома много (око 2000), јер се само на тај начин, на непосредној грађи и инструментима међународних уговора могло установити какве су тенденције у овом питању биле у погледу Југославије и њеног положаја у међународној заједници с обзиром на раније међународне уговорне обавезе. У том доиста пионирском подухвату писац је дошао до података који су сада први пут објављени и чији је међународни значај овде истакнут, а означено је њихово право место међу првим међународним уговорима нове југословенске државе (нпр. уговор из ратног периода, закључен између Националног комитета ослобођења Југославије и Владе СССР 16. јуна 1944, а има и других прецизнијих података него што су они до сада изношени, нпр. у погледу међународних споразума о износима национализоване стране имовине, дугова из времена рата према савезницима и сл.). Ово је последица чињенице што је писац имао на располагању различите наше, па и стране збирке међународних уговора, међу којима и збирку Државног секретаријата за иностране послове. Уопште, многи подаци из напомена у књизи *sub linea* богати су чињеницама и обавештењима значајним и за истраживаче из других сродних научних области, поготову за историчаре и уставноправне писце. Неки од тих података могли су доћи и у текст, али их је писац ипак хтео да одвоји од оних најбитнијих ствари које је желео да из својих проучавања издвоји као најважнија потврђења и закључке теоријске природе. То доказује једну особину неопходну за сваког истраживача на научном пољу, а то је одвајање битних ствари од споредних, што је услов за уопштавање и синтезу.

Стога је писац и могао, идући од циљева свога истраживања, постављених у уводу свога рада, доћи до тако рећи кристалних закључака, сажетих на неколико страница на крају књиге. То је резултат успеле синтезе целокупног проучавања, како теоријског у првом делу, тако и документарно-практичног преиспитивања и оцењивања извршеног у другом. Он је том приликом утврдио да се заиста, и на примеру Југославије, потврђује опште гледиште да „промене, извршене законитим или насилним путем, немају утицаја на међународни положај државе и њена међународна права и обавезе", јер не треба мешати владу као орган државе са државом као међународноправним субјектом. Стога и међународни уговори надживљавају те унутрашње, политичке промене до којих у државама долази, што захтевају стабилитет међународних односа и правна сигурност. То потврђује и уговорна и судска пракса држава, па чак и касније пракса совјетске државе, иако је она непосредно после октобарске револуције била одбацила многе уговоре и обавезе царске Русије. На ово су утицали карактер саме револуције као и чиниоци, нарочито страна интервенција и непризнавање совјетске владе, да би се касније питања државних дугова и обавеза раније руске државе решавала у склопу других политичких и економских проблема. С тим у вези и тај негативни став совјетске доктрине био је касније мање категоричан, а све чешћи случај позивања на раније међународне уговоре.

Пракса држава које су прешле у нови, социјалистички друштвени систем после другог светског рата још је недвосмисленија у правцу потврђивања начела да унутрашње, па и класне промене у таквим државама не утичу на судбину међународних уговора тих држава, будући да оне остају „стари субјекти међународног права". Међународна зависност и сарадња држава, као објективни процес, како истиче писац, условљавају оваква решења, иако може да се појави потреба да се, услед унутрашњих промена, континуитет држава, тј. надживљавање уговора, ограничити, али се и у том случају, с обзиром на начело *pacta sunt servanda*, не може дозволити једнострано ослобађање од обавеза а прихватање само права из појединих међународних аката и споразума. Стога писац предлаже да се и у савременој кодификацији међународног уговорног права, на чему ради Комисија УН за међународно право, ближе регулише могућност престанка таквих, нпр. неравноправних уговора, који не би били у складу с новим друштвеним уређењем и политичким променама, вређајући истовремено и друга начела и правила међународног права.

Такве тенденције показује и испитана пракса Југославије како у периоду рата 1941—1945, тако и у послератном периоду. Правне последице окупације поготову нису могле имати утицаја на даље постојање и међународни положај југословенске државе. У току рата извршена је и револуција која је укинула ранији правни поредак и установе старе, буржоаске државе, али су међународни уговори и обавезе ранијих влада били признати и преузети, при чему нарочити значај имају одлуке Другог заседања АВНОЈ-а и споразуми Тито—Шубашић. На тај начин, захваљујући таквом јасном решењу питања континуитета југословенске државе, избегнуте су потешкоће око признавања нове југословенске владе, а тиме су обезбеђене и могућности коришћења правима из међународних уговора и, уопште, успостављања нормалних, редовних међународних односа са осталим чланицама међународне заједнице. У том смислу значајна је и занимљива као потврда начела континуитета у међународним обавезама, чињеница да су преузете и регулисане и финансијске обавезе не само Краљевине Југославије, него самим тим и такве обавезе бивше Краљевине Србије и Краљевине Црне Горе, с обзиром на то да су и ове последње, по истом начелу, биле својевремено, после првог светског рата, преузете од раније југословенске државе. На овом месту писцу би се, не у погледу коначног закључка који смо навели, већ у погледу теоријског објашњавања, могла учинити примедба да није сасвим рашчишћено питање на које је наишао у току свога истраживања и излагања материје, па и практичних решења, да ли је та ранија југословенска држава била нова (чему нагиње савремено схватање примене и начела самоопредељења народа) или проширена стара држава у односу на Краљевину Србију. Ово се питање поставило и са одређеним практичним последицама по репарације и државне дугове, па је начелна решења и овде требало конфронтирати са уговорним текстовима, при чему би се управо видело колико је тешко конкретно одвојива (у пуном смислу те речи) установа сукцесије држава од установе идентитета и континуитета држава, коју је иначе писац на другим примерима и уопште узев успешно рашчланио и појмовно рашчистио.

Материја која је у овој студији сигурно и зналачки проучена и у којој су закључци тако свестрано документовани, задире и повезана је и са бројним другим установама, као што су признање влада, питање неравноправних уговора и др., но писац је њих дотицао и о њима расправљао само у оној мери колико је то било потребно за разумевање онога што је он непрестано имао пред очима, не допуштајући да га та питања одвуку са тежишта целога проблема који је овде проучаван. Нарочито је при том то тежиште било на питањима из другог дела расправе, где је прегледом целокупне међународне уговорноправне праксе Југославије потпуно исцрпљена материја и где су, поред релевантних података, дати, као што смо рекли, и многи подаци од значаја за нашу историографију и уставноправну историју и теорију. Писац стога с правом напомиње, да би било добро

када би се нашло истраживача, побуђених овим примером и наведеним подацима, који би покушали да расветле тим методом конкретног испитивања и та друга питања са унутрашњеправног гледишта (што он на стр. 110. и препоручује). Ми се надамо да ће тај његов позив наићи и на одзив међу нашим млађим научним радницима.

На крају, треба напоменути да је расправа др Борђевића писана чистим и јасним стилом, без непотребне фразеологије, што и јесте последица рашчишћених појмова и сигурне анализе. Она је снабдевена обимном библиографијом о проученим питањима, а нарочито брижљиво цитираном документацијом, тј. текстовима који су послужили за конкретно испитивање. Могло би се пожелети да овакве публикације имају бар колико-толико обухватан извод (резиме) на страном језику, или језицима, јер су од интереса и за иностранну научну јавност, али ова примедба иде више на рачун издавача него писца. У сваком случају наши читаоци добили су једну научно значајну и истовремено занимљиву расправу, која је у вези с нашом непосредном, живом и увек присутном, дојучерашњом и данашњом историјом и борбеном прошлошћу.

Проф. Милан Марковић

Др Миодраг Јовичић, ОДГОВОРНОСТ НОСИЛАЦА ЈАВНИХ ФУНКЦИЈА (упоредноправна студија), предговор проф. др Јован Борђевић, Институт за упоредно право, Београд 1968, стр. 214.

Ова књига др Миодрага Јовичића јавља се у време када је проблем одговорности у нашој земљи стекао изванредну актуелност и када је постало сасвим очигледно да начело одговорности има изузетно велики значај. Тај значај проистиче из схватања да начело одговорности нужно представља услов развоја социјалистичке демократије и социјалистичког друштва уопште, мада се може рећи да оно и произилази из саме суштине таквог система односно друштва. Ако је овакво гледање на проблем одговорности тачно, онда је јасно да политичко-правна теорија мора да буде веома заинтересована за научну обраду овог проблема. Међутим, могло би се рећи да овом проблему у нашој савременој теорији није поклоњено довољно пажње ни у смислу обраде нормативних решења и праксе, ни у смислу давања подстицаја и предлога за решења која одговарају природи нашег система самоуправне социјалистичке демократије. Отуда већ сама чињеница да се једна обимна студија посвећује овом проблему указује на њен значај. А ако се при томе има у виду и њена научна вредност, онда се с правом може рећи да ова књига представља врло вредан прилог научној обради проблема одговорности.

Тема књиге др Миодрага Јовичића су облици правне одговорности, тј. такве одговорности која је регулисана правним нормама и за коју је могућно предвидети правне санкције у случају повреде. У својој књизи аутор је обрадио политичку, кривичну, грађанску и дисциплинску одговорност, сводећи круг носилаца на четири категорије субјеката: шеф државе, министри, високи функционери и чланови парламента, и то само у сфери централне власти. Међутим, студија тиме није изгубила у својој вредности јер се ауторова проучавања и закључци у великој мери mutatis mutandis односе и на остале субјекте, тј. одговарајуће органе и функционере у ужим друштвено-политичким заједницама, па и у радним и другим самоуправним организацијама. Књига има пет делова.

Први део (стр. 9—97) је посвећен политичкој одговорности носилаца јавних функција, и, по свему судећи, овом облику одговорности је поклоњена изузетна пажња, што и одговара њеном значају у одређеном уставном и политичком систему. Аутор се најпре прихвата једног важног и методолошки оправданог задатка — дефинисање и објашњење појма

политичке одговорности. Под њим он подразумева такву одговорност коју сносе субјекти који учествују у процесу вршења политичке власти располажући одређеним овлашћењима, а чији основ представља њихова нецелисходна активност, тј. активност која није у сагласности са ставом или интересом субјекта пред којим се сноси одговорност. Иако је реч о правној политичкој одговорности овај основ није нити може уопште да буде правно регулисан, те писац ту налази сличност па и истоветност са ванправном политичком одговорношћу. Међутим, ако основ ове одговорности није правно регулисан, писац тачно запажа да је субјект пред којим се ова одговорност сноси правно предвиђен, као и поступак по коме се спроводи правна политичка одговорност (сем изузетно) односно и саме санкције. Потпунијем сагледавању појма правне политичке одговорности неоспорно је допринело и разматрање елемената и облика ванправне политичке одговорности. Утврђивање појма и правне природе правне политичке одговорности омогућило је аутору да на основи брижљиво сакупљене и врло документоване грађе анализира политичку одговорност појединих субјеката. Држећи се прихваћеног редоследа, најпре је разматрана политичка одговорност шефа државе, и то како у републици тако и у монархији. При томе, веома је значајно посебно разматрање ове одговорности шефа државе односно председника у председничком, парламентарном и скупштинском систему (у овом последњем је реч како о индивидуалном тако и колективном шефу државе). Знатно више места је дато политичкој одговорности министара, коју они сносе појединачно или као целина (тј. влада). У овим анализама је истакнуто да основ министарске одговорности може да буде активност шефа државе (у парламентарном систему), њихова сопствена активност (односно и владе) и активност органа којим руководе. У ауторовим разматрањима важно место имају индивидуална и колективна политичка одговорност министара, а велику корист пружа осврт на механизам остварења ове одговорности министара. После сажетог приказа проблема политичке одговорности високих функционера и чланова парламента, писац са видљивом пажњом подвргава анализи политичку одговорност одговарајућих носилаца јавних функција у нашој земљи (Председника Републике, Савезног извршног већа и његових чланова, функционера који руководе савезним органима управе и, најзад, савезних посланика). Разматрајући бројне и разноврсне видове политичке одговорности ових органа у нашем данашњем уставном систему, аутор се не устручава да даје самостална тумачења одређених уставних одредаба (нпр. тумачење о евентуалној санкцији политичке одговорности Председника Републике), да износи своје мишљење о појединим решењима и њиховој примени (нпр. мишљење о неопходности права СИВ-а на оставку), као и да даје сугестије и предлоге (нпр. предлог да се приступи разрешењу СИВ-а, било да се о томе изјасни Савезно веће, било Веће народа). Несумњиво да то богати садржину ове књиге, без обзира што би се поводом појединих проблема могла можда дати друкчија мишљења и заузети друкчији ставови.

У Другом делу (стр. 97—143) је разматран проблем кривичне одговорности носилаца јавних функција. Дефинишући је као одговорност за одређен противправан рад, аутор приказује и анализира основ, обележја, специфичности и природу уопште, као и механизам остварења кривичне одговорности шефа државе, министара, високих функционера и чланова парламента у разним системима. При томе, није испуштена из вида ни могућност одступања од кривичне одговорности, односно њеног ублажавања што се изражава у институцији имунитета. Констатујући да се проблему кривичне одговорности носилаца јавних функција у нашој земљи није довољно посвећивала пажња (није било правних прописа о овој одговорности, сем изузетно), писац с правом истиче потребу да се одговарајућим правним текстовима кривична одговорност поменутих субјеката прецизно формулише (који акти и радње повлаче кривичну одговорност, који органи могу да подносе тужбу, који органи треба да суде, које санкције треба предвидети, какав треба да буде поступак, итд.). Ваља констатовати да размишљања и сугестије аутора поводом ових питања представљају значајан

подстрек за нормативно регулисање, али и за решавање евентуалних случајева у пракси (нпр. мишљење да чланови СИВ-а подлежу кривичној одговорности упркос недостатка изричитог прописа о томе, мишљење да чланови СИВ-а треба да сносе индивидуалну кривичну одговорност за дела учињена у функцији или у вези с њом само као чланови СИВ-а, и сл.).

Трећи део (стр. 143—157) носи наслов: грађанска (материјална) одговорност носилаца јавних функција. Сврху уношења ове проблематике у студију о одговорности носилаца јавних функција аутор види у потреби утврђивања да ли се и у чему грађанска одговорност носилаца јавних функција (шефа државе и других) разликује од грађанске одговорности коју сносе грађани и јавни службеници. Схватајући грађанску одговорност коју сноси онај субјект који другоме нанесе штету и која се састоји у обавези накнаде те штете, писац у својим анализама долази до закључка да су специфичности грађанске одговорности носилаца јавних функција у односу на грађанску одговорност уопште, врло мале.

Четврти део књиге (стр. 157—163) посвећен је проблемима дисциплинске одговорности носилаца јавних функција. Истичући с правом да је њен значај релативно мали у поређењу са значајем других облика одговорности, аутор се у свом одељку задржао само на могућности конституисања појма дисциплинске одговорности и указивању на њене евентуалне специфичности.

У закључним разматрањима (Пети део, стр. 163—186) аутор је дао сажет али садржајан осврт на закључке до којих је у својим проучавањима дошао. У том смислу ова разматрања обухватају најпре закључке о начину постављања и решавања проблема одговорности носилаца јавних функција у правној теорији и упоредном праву, а пропраћена су и једним правно-политиколошким освртом на овај проблем. Закључна разматрања аутор је искористио као прилику и да укаже на неопходност доношења закона о врстама и условима одговорности свих носилаца јавних и других друштвених функција, како то и сам Устав СФРЈ предвиђа, дајући и конкретне сугестије у погледу материје овога закона. Осим тога, у закључку је указано и на неке проблеме из праксе. Тако, аутор истиче значај „активизације" Савезне скупштине и бирача као два основна фактора пред којима носиоци јавних функција сносе одговорност, а затим се упушта у врло занимљива и корисна размишљања о разним видовима проблема одговорности у нашем друштву, као што су: одговорност и самоуправљање, одговорност и потреба прецизног утврђивања права и дужности, индивидуална и колективна одговорност, одговорност и бирократија, одговорност и оставка, одговорност и ограничење поновног избора, одговорност и јавност рада, одговорност и стручност, одговорност и самоуправљање у оквиру органа управе, одговорност и „објективне тешкоће", превентивни и репресивни ефекат система одговорности, одговорност и „права мера" позивања на одговорност, ефекти ванправне политичке одговорности.

Разматрања проблематике одговорности у овој књизи вршена су систематски и свестрано. Иако је приступ проблемима претежно правни, аутор је вршио и политиколошке анализе, проучавао нашу и страну праксу. У студији су приказана и анализирана решења прихваћена у нашем законодавству и у низу других држава. При томе, компаративан метод којим се аутор служи је не само научно оправдан већ и веома прикладан за излагање и упознавање читаоца са обимном грађом коју излаже. Аутору су познати теоријски ставови правне науке, али га они не спутавају у тражењу и изношењу и сопствених ставова и мишљења. Све то чини ову књигу занимљивом, корисном, актуелном и врло значајним доприносом нашој теорији. Поред пописа коришћене литературе у књизи је дат и резиме на француском језику, што овој студији, тј. њеним основним ставовима и проблемима, отвара пут и ка читалачкој публици изван наше земље.

Др П. С. Николић

MANUAL OF INTERNATIONAL LAW, *edit. Max Sorenson, London—Melbourne —Toronto—New York, 1968, LXV+930 pp.*

Под прилично скромним називом приручник (manual), недавно је изишла из штампе једна неуобичајена књига, намењена као уџбеник студентима целога света, у првом реду онима из неразвијених земаља. Наиме, старањем и средствима Карнегијеве задужбине за међународни мир, која је и пре и после рата развијала сличне корисне акције, међу њима неке које су и у нашој науци непосредно користиле, омогућено је објављивање једног оваквог уџбеника, који би, заснован на колективном ауторству међународне природе, јер се ради и о предмету међународне природе, тј. међународном праву, имао двоструку улогу: најпре, да покаже да је могуће и на овом плану међународне сарадње, научном, превазићи међународне политичке, идеолошке и идејне подељености онде и у оном где и у чему се оне могу превазићи (а свакако је поље правила међународног права управо таква област где би требало и морало да постоји јединствености у погледу заједничког стандарда понашања држава, организација и појединаца, и где она и постоји у знатној мери) и друго, да се студентима и проучаваоцима тога права из неразвијених земаља пружи један такав уџбеник који би представљао на неки начин европски научни стандард.

Оваква идеја је веома умесна и за похвалу. Међутим, друго је питање да ли су постигнути резултати у свему задовољавајући и да ли је уопште и било могуће постићи стопроцентну уједначеност и сагласност, па према томе и кохерентност целокупне материје изложене у уџбенику. Да одмах кажемо, да је то у основу доиста постигнуто. С обзиром на структуру аутора, међу којима су заступљени и они са скоро свих континената, те према томе и различитих правних система и цивилизација, и они са различитим идеолошким приступима, потичући како из социјалистичких тако и капиталистичких земаља, уџбеник је у правом смислу израз међународне сарадње у интелектуалном стваралаштву, што је на овом плану друштвених наука, тј. у једној најизразитије међународној дисциплини, каква је међународно право, несумњиво најпозитивније. Тако се међу писцима налазе (овде уједно износимо и основну структуру, поделу материје уџбеника): Clive *Parry* (Енглеска) — поглавља о функцији права у међународној заједници и о уговорном праву; Abdulah *El Erian* (УАР) — поглавље о правној организацији међународног друштва; Michael *Virally* (Француска) — поглавље о изворима међународног права; Nkambo *Mugerwa* (Уганда) — поглавље о субјектима међународног права; Милан *Шаховић* (Југославија) и William *Bishob* (САД) — поглавље о државној власти: њеном распростирању с обзиром на лица и места; Francis *Deák* (САД) — поглавље о органима држава у њиховим спољним односима: привилегијама и имунитетима држава и државних органа; Shigeru *Oda* (Јапан) — поглавље о појединцу у међународном праву; Eduardo Jiménez de *Aréchaga* (Уругвај) — поглавље о међународној одговорности; Max *Sorensen* (Данска) — поглавље о институционализованој међународној сарадњи на економском, социјалном и културном поглављу, B. S. *Murty* (Индија) — поглавље о решавању спорова; Krzysztof *Skubiszewski* (Пољска) — поглавље о употреби силе од стране држава, колективној безбедности, ратном праву и неутралности.

Приступ и сам рад на једном оваквом уџбенику несумњиво су захтевали извесно уједначавање бар основних критерија, а да се при том поштује слобода научне мисли и изражавања појединих аутора, што је свакако био тежак задатак. Писци су заједнички дискутовали о својим саставним деловима, тј. о појединим поглављима, да би се постигао известан заједнички стандард у схватању основних начела и о стању савремених правила међународног права. Они су у томе постигли приличан степен усклађености, мада има и неких одступања.

Потребно је да овде укажемо на извесне замерке које се, по нашем мишљењу, могу ставити на појединим местима. Тако, у првом, иначе одлично изложеном поглављу, дефиниција међународног права је, бар по-

четно *(ab initio)*, ипак „етатистичка", иако се касније разрађује на известан шири начин, истицањем и места које у међународном праву има појединац, поред држава. Но, за писца је то „у суштини право за државе, и тако стоји насупрот ономе што правници који се баве међународним правом обично називају унутрашњим правом". Тиме се остаје на ужој формули основног појма међународног права, без могућности за шире посматрање међународног и унутрашњег права као јединства које превазилази оба члана, који се међусобно прожимају (монизам), те се више подвлачи двојност и супротност (дуализам). Док је концепт суверености државе изложен добро и једноставно, у кратким потезима (стр. 13), дотле је излагање о држави уопште нешто преопширно, особито о њеној унутрашњој, добро познатој функцији (стр. 5—6). Међутим, поставља се питање да ли је суверености „првенствено правни појам"? Било би добро да је тако, јер бисмо имали много мање проблема и сукобљавања у међународним односима, али ми не можемо занемарити стварно стање; она је исто толико, ако не и претежно, политички појам.

Треба истаћи да се у овом поглављу одаје и нарочито признање начелу самоопредељења народа, за које се (стр. 19) каже да „... мора бити основа на којој почива целокупно међународно право... и увек је била таква основа система међународног права", имајући у виду процес промена територијалног суверенитета и сукцесије држава. У вези са независношћу умесно се истиче (стр. 22) да „држава која намерава да одржи своју владу на власти спољном помоћу на тај начин пориче своју државност". На другом месту за поредак Повеље УН наводи се да се постојање таквог система мора прихватити као светски устав. Најзад, говорећи о рату и оснивању Друштва народа, писац овог поглавља показује дубоко разумевање узрока и механизма ратова, које је ДН само настојало да избегне, а не и потпуно да искључи — као што је учињено у систему Повеље УН. Међутим, критика Повеље као слабије у поређењу с Пактом ДН — неумесна је и претерана. Та „папирната шема" (стр. 33), како је назива писац, ипак се показала еластичном, што и он сам признаје, па и виталном, додали бисмо ми. Одбацивање рата, ипак, по њему, постоји само у мислима и у теорији.

Иако је тачно да европски круг држава, који је, тако рећи, створио систем међународне заједнице и међународног права, никад није био искључив (стр. 37), заборављена је она мрачна страна његова — а то је не само нетолеранција него непоступање на основи равноправности и отворено завојевање и експлоатисање који су вршени стварањем колонија. И то је давало својеврстан печат тој међународној заједници и њеном праву пониклом у Европи, док се они нису усавршили до данашњег степена, либерализовали и демократисали, постајући стварно универзални.

У вези са овим уводним поглављем, треба још истаћи продубљену анализу подтекста (суштинског односа снага у правцу стварања полицијског система у свету) Повеље УН, с обзиром на време (крај рата) када је створена (стр. 48—49), затим уочавање природе односа између међународног права и међународне заједнице, за који се истиче да представља „постепено приближавање сфере права целом подручју међународних односа у њиховом најширем смислу", јер су поступци *(legal procedures)* увек битно правни (стр. 51), и да је ширење међународноправне сфере отприлике таква „правна револуција", као што је било потискивање приватног права од стране јавног у унутрашњем праву.

Друго поглавље је солидно постављено и коректно изложено, иако се и њему могу упутити извесне замерке. Тако, писац израз „светска заједница" *(world community)*, из дисциплине међународних односа, употребљава као различит и супротан појму „неорганизована заједница" *(unorganized community)*, што је не само неуобичајено него и помало нејасно (стр. 57). С друге стране, да ли се Бечки конгрес може узети као „прекретница" *(landmark)* у стварању међународне организације? То би било одиста у врло широком смислу схваћено и мешало би се стварање међународних организација, за које и сам писац каже да почињу да се стварају

половином XIX века, са стварањем савеза (Свете Алијансе). Затим, подела међународних организација, према трећем критерију *(powers)*, на оне које спроводе одређену политику, регулаторне, или наднационалне није нарочито одређена, оправдана нити сврсисходна (стр. 69). Много је важнија и чак битна подела на оне засноване на суверености једнакости и равноправности и наднационалне. Умесно је, иначе, запажање пишчево да данас још нема стварно наднационалне организације „иако Европске заједнице доносе извесне суштинске елементе тог типа". Такође су добро уочена дејства препорука појединих органа међународних организација, која су различита према природи одлука или међународних обавеза на које се односе (стр. 79 — контролни систем ILO). С друге стране, иако је правилна анализа Повеље УН у односу на опште међународно право, па и закључак из тог поређења, помало је противречно када писац каже да Повељу не треба сматрати вишим правом (стр. 80), а после, ниже, ипак признаје да се она с правом уподобљава уставу међународне заједнице *(Goodrich-Hambro)*. А то је, у ствари, суштина појма *jus cogens*.

Треће поглавље спада у боља поглавља ове књиге. Има нових идеја и оштроумних запажања. Па ипак, не би се могло лако сложити с тим да се трећа категорија међународних уговора, као један од извора међународног права, равна према међународном праву (стр. 125), а нарочито са примером да када су у питању уговори између држава где је трговина монопол државе — то нису међународни уговори, или када је у питању продаја имања за употребу дипломатских представништава, или оружја. Битно су *субјекти*, а не *предмет!* С друге стране, писац се у погледу основа и природе начела *pacta sunt servanda* опредељује за обичајноправну природу његову (стр. 128), одбацујући тврђење да је посреди и опште правно начело, те тиме не објашњава опет онај крајњи основ на коме и то „најстарије обичајно право" почива. Но, зато је врло добра анализа утврђивања обичаја и питања да ли су довољни само прецеденти, те да се *opinio juris* може и претпоставити, при чему писац, позивајући се на мишљење Међународног суда правде у случају азила (стр. 134 — *Haja de la Torre)*, одговара опрезно, али ипак исувише у прилог одбацивања „менталног елемента", тј. изједначавања његовог са праксом држава, што се у виду пристанка *(consent)* нарочито испољава у општости и непрекидности. Тиме се ипак доспева, и то доста уверљиво, на схватање англосаксонског права о томе да суд ствара право, што није било у намери стваралаца Статута Међународног суда правде. — Веома је успело и доказивање (стр. 137—138), путем излагања положаја нових држава, да се волунтаристичка теорија о стварању правила међународног права, па чак и обичаја, искључиво путем пристанка, ма и прећутног *(implicite)*, не може одржати. Ново је и то што писац наводи да и пракса међународних организација може довести до стварања обичајног права (стр. 139—140), нпр. резолуцијама међународних тела и органа (било би нелогично да имају право, као субјекти, да склапају уговоре, а да не могу да стварају обичајна правна правила).

Што се тиче поглавља о међународним уговорима, слично као и код претходног, мора се приметити да максима *pacta sunt servanda* није тавтологија, како то вели писац (стр. 177), тј. да значи да су обавезни споразуми обавезујући, већ да се уговори који су обавезни имају поштовати — што је ипак нешто друго, а да не говоримо да се на овом општем правном начелу и у исто време основном обичајном правном правилу заснива скоро целокупно међународно право (како многи мисле). И у овом поглављу (стр. 179) писац понавља грешку из увода: да има уговора који нису међународни иако су их државе склопиле (на пример, када су се подредиле унутрашњем праву једне од њих, што је супротно начелу *par in parem non habet imperium)*. Осим тога, он се и овде служи речју погодба *(contract)* за разлику од уговора *(treaty)*, за коју и сам пре тога каже да је за међународно право без значаја — са формалне стране (питање намере овде није решавајуће).

Није рашчишћено ни питање уговорне способности уопште и међународних организација посебно (стр. 183), јер уговорна способност може бити и последица субјективитета у међународном праву, као што је уједно и доказ, односно чињеница из које се може закључивати о нечијем субјективитету (дијалектички посматрано — но, ово друго је сигурнији пут закључивања).

Врло јасно је изложено схватање Међународног суда правде о резервама уз међународне уговоре (које често у нашим уџбеницима није потпуно расветљено, изузимајући написе проф. Б. Јовановића). Једино се не може сложити око давања ужег значаја Саветодавном мишљењу МСП: оно се односи не само на Конвенцију о геноциду већ и на резерве уз мултилатералне уговоре уопште.

Позитивно је и што се у примере употребе принуде над преговарачима при закључењу уговора убраја и она извршена 1939. над председником ЧСР Хахом, јер се иначе то често оспорава, нарочито од стране немачких правника (стр. 202). Међутим, незаконитост *(illegality)* уговора је посматрана шире него што је уобичајено, не само са становишта дозвољености предмета уговарања, већ и иначе, на пример: може ли се држава одрећи разних својих привилегија и суверених прерогатива (при чему сматра да може све до тачке на којој и сама суверености ишчезава, где се више ради о ишчезавању субјекта као сметњи него незаконитости уговора). Но, писац истиче да би обезбеђивање једног режима путем уговарања стране помоћи у виду интервенције против унутрашње револуције било, у ствари, недозвољено. Добро је и што је писац размотрио као питање законитости, или бар надовезао на њега, сагласност уговора са ранијим уговорима — тзв. колизија уговора (стр. 206, 207 etc.), што је доиста прилично повезано, а још више код питања сагласности с Повељом УН, тј. са одредбама *jus cogens*. Ипак, појам незаконитости није сасвим рашчишћен и одвојен од других сродних и сличних појмова у вези са пуноважношћу уговора. Иначе, писац сматра да је забрана употребе силе задобила сада већу снагу од уговорног правила, јер је прешла у обичајно право (стр. 208). И то има везе са императивним нормама, али су ове ипак и још нешто друго, јер се не могу обичним уговором или обичајним правилом изменити или укинути, што није случај с обичајним правилима. Што се тиче уговора у корист трећих, писац примећује (стр. 218) да клаузула најповлашћеније нације није, у ствари, прави пример за такве уговоре.

Занимљиво је тумачење истог писца у погледу окончања уговора, посебно путем нове норме о незаконитости, тј. *jus cogens superveniens* у вези с чл. 103. Повеље УН и уговорним обавезама које би могле бити супротне оним из Повеље што имају предност према овом члану (стр. 236). Као пример такве супротности, али потенцијалне, не саме по себи и актуелне, он наводи Цариградску конвенцију о Суецком каналу из 1888, чије би уговорне обавезе, нпр. о непредузимању блокаде, могле доћи у супротност са блокадом коју би евентуално наредио и спроводио Савет безбедности. Ово је свакако тачно, али и више од тога би било тачно. Наиме, нама се чини да би се могло говорити о несагласности одредаба Цариградске конвенције уопште са поретком Повеље УН, односно њеним најосновнијим принципима који су когентне природе (конкретно, начелом суверене једнакости или, обрнуто, непоступања једнако са агресором и жртвом агресије итд.).

У поглављу о субјектима међународног права, које је прилично успешно конципирано и у коме је обухваћена обимна материја положаја појединих различитих категорија субјеката, има ипак извесних недостатака. Тако се не би могло узети као тачно тврђење пишчево (стр. 249) да совјетски писци — данас — сматрају једино државе субјектима међународног права иако је све доскоро то било тачно. У последње време и совјетска доктрина углавном прихвата постојање и других субјеката међународног права, али не иде даље од међународних организација. Писац, иначе, има једну својеврсну поделу обележја субјеката: да имају дужности, да могу

постављати захтеве за остваривање права (што се умесно издваја: јер није исто што и бити само корисник права) и да ступају у уговорне и др. правне односе са осталим субјектима. Суверенитет се, зачудо, дели на унутрашњи, спољни и територијални (стр. 253). Овај последњи се, у ствари, укључује у унутрашњи. Уопште, таква подела је само за техничке сврхе, иначе суверености је један јединствен појам и, како и писац истиче, сума сва три аспекта.

Умесно је што се разликују две категорије ограничених субјеката међународног права, наиме, устаници и зараћене стране (стр. 264—265). Али требало је, можда, повезати разматрање положаја устаника са онима на окупираној територији.

Иако је појединцима као субјектима међународног права посвећено исувише мало простора, писац се искупио једним врло добрим запажањем, наиме, да чињеница да појединци најчешће не располажу и процесним правима за уделствовање својих материјалних, суштинских права не значи да они нису субјекти (стр. 266), као год што ни малолетници у уоутрашњем праву нису лишени тога својства самим тим што не могу сами да остварују своја права. Иначе, питања признања, иако је спорно да ли је и њима место у овом поглављу, врло су добро и прецизно обрађена и изложена. Међутим, има нешто превише залажења у супгилнија питања признања, као што је оно у оквиру ОУН (и држава и влада), где је писац улазио дубље у проблем но што то захтева уџбеник, али ипак није у разматрањима ишао до краја (што се нарочито одражава у сложеном питању представништва Кине у УН и др. могућим последицама испитивања ефективитета ствари једне такве државе), тако да питање остаје отворено и тешко решиво у начелу.

Неуобичајена је, али сврсисходна, и подела материје сукцесије држава у три одсека: 1) приватна права, 2) јавне дугове и јавна права и 3) уговорна права (стр. 292). Но, код питања Отоманских јавних дугова (стр. 293) писац је навео само арбитражно решење од 1925. (Борел), којим се сматрало да је Турска одговорна. Међутим, ту се радило о мандатној територији Палестине, над којом је мандат после првог светског рата добила Британија, те се ту још могло сматрати да на њу не прелази и део јавног дуга Турске, тј. Отоманске империје, с обзиром да је она територијом управљала не у своје име, већ у име међународне заједнице, тада оличене у Друштву народа. С друге стране, Краљевина Србија, односно Држава СХС, била је обавезана у то исто време да прими на себе исплату дела јавног дуга Отоманске империје, с обзиром на територије које је ослободила од Турске и које су јој тада припојене. То је, дакле, супротан пример, и није наравно једини.

Што се тиче сукцесије у уговорима, коју писац нарочито разматра у вези с новим државама данас (стр. 297 и след.), не би се могло узети да сем уговорних правила која су постала део обичајног права и тзв. локализованих уговора, остали уговори колективног карактера (вишестрани, односно многострани), као нелокализовани, нису такве природе да нова држава има обавезу да их прими. Напротив, они су такви — најчешће мултилатерални — да су не само легислативни већ и да садрже правила принудне природе *(jus cogens)*, те се не би ни у ком случају могло оставити вољи нових држава да их примењују или не. Уосталом, сам писац наводи пример са Конвенцијом о ропству, око чије примене искрсавају тешкоће код неких афричких земаља, где постоји тзв. обичај наслеђивања удовице, а управо је та конвенција пример за међународна правила принудне природе, од којих нема одступања и код којих нема диспозиције, те се мора сматрати да аутоматски везују и новог субјекта на територији за коју је ранији субјект био обавезан по истом основу. Занимљиво је да у том истом смислу и у истом духу писац констатује (стр. 303) да су неке изјаве нових држава, као Танганјике, Уганде, Кеније и др., биле нападане због тога што стварају забуну, уносећи неоправдану новину у начела сук-

цесије држава у уговорном праву, при чему се помиње и чланак проф. Бартоша у „Југословенској ревији за међународно право", бр. 2 из 1962, под насловом *Les nouveaux Etats et les traités internationaux*. У вези са већ изложеним и свим тим сложеним питањима, чини нам се да ће пракса, и не само пракса већ и теоретска гледишта, ићи више у прилог схватању проф. Бартоша а не писца овог поглавља.

Поглавље о власти државе не само у класичном смислу с обзиром на објекте, тј. копнену територију, реке, мора, ваздушни и надваздушни простор, него и с обзиром на лица, спада такође у успелије делове овог уџбеника, јер је написано јасно и прегледно, уз коришћење најновијих података о стању савремених правила међународног права у погледу материје која је предмет излагања. Писац првих осам одељака није имао тешкоћа да се усклади, већ и с обзиром на природу материје њему додељене, како са уводним поглављем тако и са другим писцем остала два одељка истог поглавља, а са своје стране успео је да унесе и извесне своје погледе и схватања на најновији развој међународног права. Тако је он добро уочио и истакао и у овом контексту (који не пружа иначе много прилике за то) положај колонијалних поседа данас, имајући у виду постојање Повеље и извесне надлежности ОУН (стр. 314).

С друге стране, у овим излагањима, требало је више нагласити да је теорија о „фиктивним деловима територије" државе у иностранству, као теорија екстериторијалности, напуштена данас и у области дипломатског и конзуларног права уопште, јер је усвојена функционална теорија, према којој нема укидања суверености теригоријалне државе и над деловима тла на коме се налазе зграде страних дипломатских и конзуларних представништава, већ само ограничења вршења извесних суверених права територијалне државе, тј. ограничења њене јурисдикције, те према томе нема ни „изузетно" неког проширења јурисдикције стране државе у том правцу.

Требало је, ипак, критиковати схватање бечке школе, посебно Келзена, о државној територији, ако се већ наводи као изразито идеалистичко (стр. 315), јер оно пориче да је територија ствар *(thing)*, и сматра да је то само простор у коме се врши надлежност државе (дакле, своди се на *Kompetenz-Kompetenz Theorie)*, што је наопако резоновање. Иначе, може се усвојити као један вид концепта државне територије и то просторно разграничење надлежности (али не поверено од међународног права).

Веома је добро уочено да је смисао и домашај државне власти данас умногоме ограничен у оном свом ранијем апсолутном значењу, у прилог чега се наводи и чл. 1. Московског уговора о забрани нуклеарних проба. Међутим, треба додати да се држава не може понашати самовољно на својој територији ни у погледу основних људских права (нарочито странаца), без обзира на то да ли је потписала позитивне документе о томе данас, или у погледу држављанства и сл., поред онога што је речено о респектовању права суседа (добросуседско право, према проф. Андрашију). Но, касније писац, и поред ове констатације и изразите тенденције све већег ограничавања суверенитета, па тиме и државне власти и јурисдикције, ипак тврди да она „има данас шири значај" зато што је све „сложенија и разноврснија" (али не и јача — М. М.), и онда се у прилог томе наводи тзв. спољна јурисдикција (у ствари персонална супрематија), која се везује за људе, лица, а не за територију (о којој је иначе овде реч).

Међутим, није сасвим прецизно разграничен појам позитивних и негативних службености (стр. 318). Тако је за прве речено и да подразумевају дужност државе оптерећене службеношћу да „даје извесне концесије", а право друге државе да издејствује извесне радње. Ово друго је тачно, те се према томе не ради о концесијама (оне су увек везане за неко допуштање, трпљење и сл.). С друге стране, за негативне се није рекло да се осим у пропуштању, уздржавању *(in non faciendo)* састоје још и више у подношењу, трпљењу *(in patiendo)*. Исто тако, има четири услова

мирне окупације: поред наведена два, треба још да је субјект — извршилац тога акта држава, а не неко приватно лице или друштво, и да је акт нотификован осталим чланицама међународне заједнице (о чему се ниже ипак говори — стр. 322). Што се, пак, тиче Арктика, није тачно да је „подела ефективно постигнута на бази сектора", већ су то само захтеви суседних држава, засновани на теорији контигвитата (надовезивања и блискости). Али о њима нема споразума, па га у томе, у територијалним претензијама, нема ни у Антарктику, иако се ти захтеви могу сматрати „замрзнутим". Неки пак заснивају те своје захтеве и на теорији о првенству открића, која није поменута. — У ствари, то ће свакако бити нека врста неутрализованих, односно интернационализованих територија, према начелу *res communis omnium*, сходно космичком простору.

У погледу речног домена, добро је постављен принцип „заједнице интереса обалних држава" (стр. 325), коме треба да одговара и право пловидбе за неприбрежне земље, тј. да његово вршење буде усклађено са интересима прибрежних.

Не бисмо могли да се сложимо с излагањима у одељку 9. овог поглавља о кривичној јурисдикцији државе над сопственим држављанима у иностранству према персоналном принципу, а овде лежи основа и међународног кривичног права, као гране. Осим тога, писац ставља у сумњу начело универзалности (стр. 365) за кажњавање међународних кривичних дела *(delicta juris gentium)*, што се не би могло бранити.

Поглавље о органима држава у њиховим спољним односима коректно је изложено, иако се остало нешто превише на класичним поставкама. Занимљиво је постављање односа између међународног права, спољне политике и дипломатије, али би човек — и у уџбенику међународног права — очекивао више анализе и више суштинских закључака о том односу и условљеностима и зависностима у њему, него ове уопштене формуле (стр. 394) да „међународно право дејствује у заједници суверених држава (чак ни то право није више право *само* између суверених држава — М. М.), чије спољне политике уобличавају њихове односе, и примењује се кроз дипломатију". То је сасвим недовољно за тако сложен однос и за факторе који уобличавају односе између држава — не само оне из сфере њихове званичне спољне политике.

Иначе, добро је и објективно изложена доктрина тзв. државног акта *(Act of State doctrine)*, са чувеним случајем *Sabbatino* (стр. 445). Једино је питање да ли је у овом поглављу требало, под истом капом, да се расправља о органима држава и њиховим имунитетима и привилегијама, као и самих држава, заједно са привилегијама и имунитетима међународних организација (стр. 450)?

Поглавље о појединцу у међународном праву спадало би међу најуспелије по концизности, јасноћи излагања, рашчишћености појмова, кад не би трпело од једног озбиљног погрешног и не случајног схватања које ћемо ниже поменути.

Са великим познавањем материје, дошли су до изражаја и сасвим нови детаљи, као што је чињеница о непоклапању грађанства *(citizenship* са националношћу (опет у смислу држављанства — *nationality)*, уз пример из нацистичког законодавства *(Reichsbürger)* и законодавства САД *(US Immigration and Naturalization Act of 1952)* које не признаје лица на острвима *Samoa* и *Swains* за грађане *(citizens)*, те она не могу гласати нити бити у државној служби. Супротно је са држављанством Комонвелта и В. Британије. С обзиром, уопште, на опширно излагање материје држављанства и бездржављанства, као и правног положаја странаца (стр. 471—496), може се поставити и овде питање није ли реч о класичним материјама међународног приватног права (уџбеник има назив Приручник Међународног јавног права). Што се нас тиче, ми смо за овакву структуру уџбеника, али је онда боље да његов назив буде само Приручник Међународног права.

На једном месту писац каже (стр. 481) да нема те државе која је дужна да отвори своје границе странцима. Наравно, апсолутне слободе за странце нема, али нема ни апсолутне забране (могући су услови). Иначе, како бисмо објаснили право на саобраћај, тј. општење, као једно од основних права држава? Друго, да ли се, без обзира на противречан текст чл. 14. Свеопште декларације о људским правима, може рећи да уопште нема права на азил (стр. 492)? На чему онда почивају садашњи напори држава да се донесе декларација, односно конвенција о праву азила?

Међутим, и то је главна примедба овоме поглављу, коју смо напред наговестили, а можда и читавој овој солидној књизи, писац, очигледно сасвим пристрасно, тврди за Нирнбершки суд да је био „*ex post facto* примена наводних правила међународног права сумњиве правоваљаности, пошто индивидуална одговорност није била јасно успостављена у таквом случају у време кад су дела за која се терети била почињена". То би, наравно, имало да вреди и за суђење пред Међународним војним судом за Далеки Исток у Токију. Није потребно да овде улазимо у сва детаљна образлагања због чега аргументи противстављени Нирнбершком суђењу и његовим основама не стоје, јер је материјално право на коме оно почива успостављено знатно раније, да поменемо само Хашка правила и Бријан-Келогов пакт од 1928. као најважније ослонце пресуде, што је задобило и своју општу афирмацију за будуће резолуцијом Генералне скупштине од 1946. и нирнбершким начелима.

Једно од солидних поглавља представља и поглавље о међународној одговорности (стр. 531—604), као што је добро и представља релативну новину, што је цело једно поглавље (стр. 605—672) посвећено међународној сарадњи на економском, социјалном и културном пољу кроз међународне установе. Такође је коректно и врло документовано излагање класичних установа средстава за мирно решавање међународних спорова, иако би било пожељно веће продубљивање и смелост при излагању те улоге од стране међународних организација, нарочито данас од стране УН. Но, подробније примедбе овим поглављима не бисмо износили.

Сматрамо да је важније, због начелних питања и схватања, да се задржимо да последњем поглављу, поглављу о употреби силе, колективној безбедности, ратном праву и неутралности, све проблемима од одсудне важности у међународној заједници и њеном правном поретку, па према томе и у сваком уџбенику. Треба одмах истаћи да и ово поглавље спада међу најуспешније обрађене делове књиге, јер су сложена и тешка питања изложена сажето и прегледно, али и са знатним познавањем материје и, што је најглавније, савременог развоја праксе, а такође и најновије литературе ратног права.

Пре свега, писац (стр. 741) веома прецизно подвлачи разлику између појма „силе" *(force)* и „оружане силе" *(armed force)*. Јасно је изнето стање забране рата у систему Друштва народа (доста компликованом), што је иначе реће и у добрим, солидним уџбеницима. Такође је добро уочен (стр. 746—747) недостатак у систему Повеље УН (који је уочио и наш проф. Андраши), који се састоји у одсуству принудног решавања спорова мирним средствима, али се не бисмо сложили с констатацијом да самопомоћ преостаје као једино средство државама да заштите своја права (јер је ово установа веома подложна злоупотреби).

С друге стране, колико год да је тачно навођење чињенице о северновијетнамској војној подршци Вијетконгу у Јужном Вијетнаму (стр. 748), толико треба навести и другу страну медаље (да би се добила потпуна слика и о правној ситуацији), а то је бомбардовање од стране САД територије Северног Вијетнама — што је свакако само по себи акт агресије — и уопште елементе грађанског рата у подељеној земљи.

Веома је добро што су разматрања о тзв. мирољубивој блокади учињена актуелним навођењем примера и из савремене праксе (стр. 755 и

след.), с блокадом лука и обале НР Кине од стране Чанг-Кај-Шекове Кине и, нарочито, блокаде Кубе од стране САД.

Иако писац и сам напоминье да не треба мешати појам колективне самоодбране са појмом колективне безбедности, као систем који се остварује (или треба да се остварује) преко УН (стр. 768—769), ипак он противречи овом свом упозорењу истичући претходно како је израз „колективна самоодбрана" један несрећан *terminus technicus*, јер „право које она обухвата иде даље од саме примене, на колективном плану, индивидуалне самоодбране". Нама се чини, напротив, слажући се са пишчевим предњим узопорењем, загарантовано у чл. 51. Повеље као једно од освештаних основних права држава, које оне имају *ex jure proprio*, без обзира да ли им се то признаје или не, представља доиста нешто суштински друго и квалитативно различито од система колективне безбедности, као механизма помоћу кога светска политичка међународна организација може да остварује свој главни циљ: одржање међународног мира и безбедности. Разуме се да се у колективну безбедност може уклопити, под одређеним условима (из Повеље) и акција колективне самоодбране, али оне полазе са различитих извора и стајалишта и овлашћења, иако имају исту сврху. Јер, овакво право државе имају и без обзира на постојање међународне организације, и без обзира на њену вољу и способност да им у том помогне својим системом колективне безбедности (који може бити и неефикасан). Оно што би се могло запитати код колективне самоодбране јесте то: да ли се под њеним појмом и наступањем захтева да свака понаособ држава буде нападнута, тј. да буде у стању индивидуалне самоодбране, или је довољно само једна од њих да то врши, па да и остале буду овлашћене, тј. истоветне као са наступањем *casus foederis* код класичних уговора о савезу (а подпитање је и да ли мора да постоји уопште такав уговор). Наравно да ово друго пракса углавном потврђује. С тим у вези, колико је исправно гледиште да савези те врсте на које се циља у чл. 51. Повеље нису део УН механизма, већ изван њега, толико је питање да ли је тачно тврђење да то на неки начин јесу или га „допуњују" они регионални споразуми о којима је реч у чл. 52. Повеље. — Добро је, иначе, уочено колико је растегљив појам „дефанзивног", као обележја савеза закључених с позивањем на чл. 51. Повеље, које се лако претвара у супротно обележје „офанзивног", с обзиром на политику с позиција силе коју представљају и одражавају.

Веома су умесна, чврста и јасна запажања и закључци пишчеви (стр. 779) о перспективи нуклеарног тоталног рата и могућности жртава агресора с таквим оружјем, при чему он решење и излаз види не у еластичним дефиницијама оружаног напада, које могу само довести до уништења егзистенције и агресорове и осталих држава, већ у мерама разоружања и денуклеаризације и у ефективном функционисању међународног тела способног да одреди да је извршен оружани напад, при чему би повреда основних одредаба једног уговора о разоружању могла да овласти на употребу силе против прекршиоца већ и када су његове припреме за напад у току (као замена за превентивни удар). Али питање је да ли, као што писац каже (стр. 780), наоружавање и трка у наоружању не представљају сами по себи претњу миру; то је доиста за дискусију. Можда за појединачан случај одлучују околности случаја, али за једно опште приступање проблему разоружања мора се поћи управо од супротног, тј. да прекомерно наоружавање, поготову средствима масовног уништавања, представља перманентну претњу миру (за све државе у међународној заједници *in abstracto* и за сваку понаособ *in concreto*). С друге стране, када се наводи случај са кубанским инцидентом и нуклеарним оружјем, односно ракетама на Куби за које су САД (можда с правом) налазиле да представљају претњу миру, онда се из тога утолико пре може извући, у прилог потврде нашег горњег става, да се и за све америчке базе с таквим оружјем по свету мора тврдити то исто.

Писац се није изјаснио о легалности акције предузете од стране тзв. интерамеричких мировних снага у Доминиканској Републици 1965.—1966. (стр. 797), засноване на регионалном споразуму и колективној самоодбрани у оквиру Рио-пакта.

С друге стране, пружено је веома успело и сажето разматрање општег стања правила о вођењу рата данас, с обзиром на тоталност рата и усавршеност оружја за масовно уништавање, уз успела запажања и основане закључке (стр. 799—804). Једино израз „незаконита зараћена страна" *(unlawful belligerent)* није сасвим јасан и погодан (стр. 809). Требало је, међутим, више се упустити у оцену правила о неутралности (стр. 840), с обзиром на правни поредак Повеље, иако је то наговештено.

На крају, треба истаћи да књига садржи бројне прегледе случајева из праксе, нарочито судске, табеле уговора, аналитичке индексе и сл., што веома подиже њену документарност и олакшава сналажење у материји.

Милан Марковић

Dr Michael Will: WARENTEST UND WERBUNG, Verlagsgesellschaft „Recht und Wirtschaft", Heidelberg, 1968, S. 156.

Разне установе, листови и часописи често организују тестовање појединих производа у циљу објективног обавештавања потрошача о квалитету робе на тржишту. Ове тестове користе за рекламу трговци чија је роба повољно оцењена. Појава је новијег датума и у правној доктрини није обрађивана у довољној мери. Отуда монографија М. Вила у извесном смислу представља пионирски рад. Он је, користећи богату документацију и судску праксу у САД и нарочито у СР Немачкој, покренуо и проучио низ веома занимљивих питања у вези са комерцијалном употребом ових тестова.

За рекламу се могу користити тестови без одобрења аутора, па и против његове изричите забране, при чему долази до сукоба ауторског или личног права тестатара и права трговца на слободу рекламе. Међутим, исти тестови се могу користити уз изричиту или прећутну сагласност аутора, у том случају долази у обзир нелојална конкуренција. Писац обрађује оба вида комерцијалног коришћења теста у светлости принципа слободе рекламе и његова ограничења. Према појединим врстама ограничења књига је подељена на три поглавља: ограничења ауторским правом, ограничења личним правом и ограничења забраном нелојалне конкуренције. По природи ствари прва два ограничења долазе у обзир само у случају да трговац користи тест у рекламне сврхе без одобрења аутора.

У првом поглављу се разматра питање да ли ауторским правом могу бити заштићени тест у целини или изводи из извештаја о тесту. После анализе немачке судске праксе М. Вил закључује да би комплетан тест могао да се квалификује као ауторско дело само онда, ако су процена, односно закључак теста праћени бројкама или техничким подацима. Таквим тестом трговцу није дозвољено да се служи у рекламне сврхе, јер се то противи објективној намени теста да помогне купцу а не продавцу. Поред тога, комерцијално коришћење теста би могло да побуди сумњу у непристрасност аутора и да буде штетно по његов углед.

Изводи из извештаја о тесту требало би, по мишљењу писца монографије, такође да буду заштићени ауторским правом, јер и од тога зависи углед независности и објективности теста у целини. Он, ипак, признаје да је овај став, чак и под претпоставком да комплетан тест ужива заштиту ауторског права, тешко бранити. Чињеница је да су делови теста који се

наводе у реклами најчешће констатације које немају оригиналност, а ауторско право ретко забрањује употребу самих речи, финалних резултата или обичних препорука.

У другом поглављу се разматра могућност заштите аутора теста према општим прописима о личном праву у СР Немачкој (allgemeines Persönlichkeitsrecht), под претпоставком да му се не призна ауторско право. М. Вил истиче следеће аргументе у прилог заштите личности аутора теста: потреба материјалног и моралног обештећења због повреде пословног угледа, ако се има у виду да актом рекламе може да се пољуља поверење потрошача у озбиљност тестатара, које представља основ његове егзистенције; потреба заштите личног имена тестатара, које се редовно помиње приликом употребе теста у реклами. Међутим, писац монографије признаје да се и заштита слободе рекламе може бранити исто тако озбиљним аргументима, међу којима ваља поменути: интерес јавности да буде објективно обавештена и постојање везе тестатар-производ, која се објашњава тиме што је тестатар својом активношћу везао своје име и свој углед за одређени производ који је сам изабрао, па је и природно да се резултати његове активности јавно заштите.

У пресеку дивергентних интереса тестатара и трговца, поставља се питање која решења су на линији заштите јавног интереса. Чињеница је да проширење публицитета извештаја теста коришћењем у рекламне сврхе унапређује „прозирност" тржишта и да служи потрошачима у целини. Прави мотив рекламе, међутим, која не користи и неповољне резултате, јесте повећање продаје. Тешко је због ове намере, трговца позивати на одговорност за повреду личних права тестатара.

У трећем поглављу излаже се комерцијално коришћење теста са изричитом или прећутном дозволом аутора. Користећи резултате теста, фаворизовани кандидат може непосредно или посредно изазвати пропаст својих конкурената. М. Вил указује да се и доктрина и судска пракса у СР Немачкој колебају у томе да ли ове случајеве треба сматрати нелојалном конкуренцијом. Као и у првом поглављу, одвојено се разматра случај коришћења теста у целини и случај употребе делова односно извода из извештаја о тесту за рекламне сврхе.

Писац монографије закључује да рекламирање производа објављивањем комплетног теста не може да се сматра повредом добрих обичаја немачког права који се односе на нелојалну конкуренцију ни према субјективним критеријумима (проценом странака у „игри"), нити према објективним критеријумима (проценом захтева економике за здравом конкуренцијом). Основни аргументи који се истичу против толерисања овакве конкуренције, по мишљењу М. Вила, нису убедљиви. Напме, не може се пребацити трговцу, који је правио тестом рекламу, да је истовремено и судија и странка, јер он може само да репродукује тест а не и да га мења. Не може да му се пребаци ни да се служи конкурентима за остварење сопствених циљева, јер је тежиште на његовом производу.

Међутим, знатно је већа могућност да се коришћење извода из извештаја о тесту квалификује као нелојална конкуренција. У пракси се често употребљавају арбитрерно одабрани делови теста који могу да намаме потрошача и да га доведу у заблуду о правим квалитетима тестоване робе. Због тога, аутор указује на велики значај држања тестатара. Без његовог одобрења тестови не би могли ни на који начин — ни у целини, нити у изводима — бити коришћени у рекламне сврхе.

На крају М. Вил даје неколико сугестија тестатарима који су се определили за ригорозну политику забране комерцијалног коришћења тестова: 1. обнародовање ове политике, 2. отежавање злоупотребе ограничавањем броја испоручених примерака сваком лицу, 3. хитно реаговање на сваку злоупотребу, без обзира на интервенције, не само у земљи него и у иностранству.

Др Милан Пак

Др Обрад Станојевић: ЗАЈАМ И КАМАТА, Београд, 1966, стр. 325, у издању Института за правну историју.

1. У нашој правној литератури до сада је мало посвећено пажње проблему зајма и камате. Докторска дисертација др Обрада Станојевића „Зајам и камата" утолико је значајнији прилог нашој правној мисли.

Целокупно излагање о зајму и камати аутор је поделио у три дела.

У првом делу аутор је приказао настанак и развој зајма у старим и архаичним правима, затим у класичном античком праву и, најзад, у праву постклассичног периода. Посебну пажњу аутор је посветио одређеним облицима зајма, као: нексуму, унцијарном зајму (fenus unciarium Закона XII таблица), еранос-зајму грчког права и нарочито mutui datio римског права. Потрошном зајму аутор је дао више простора у односу на друге облике зајма због његове велике улоге у историји зајма уопште. Овај део књиге је, у односу на остале делове, знатно већи, што сведочи да је далека историја зајма изузетно привукла пажњу аутора.

Други део обухвата период зајма у средњем веку. О овом веку аутор пише као о веку назадовања у многим областима друштвеног и правног живота, па и у области облигационог права. Прве појаве каузалности и консенсуалности послава из претходног периода, пише аутор, у средњем веку се напуштају. Мистичне формуле и апстрактни начини преузимања обавеза поново ступају у живот. Став доктрине према зајму под великим је утицајем црквеног учења, док су облици у којима је закључиван уговор о зајму врло различити. Према писању аутора, општа карактеристика схватања о каматама у овом периоду је негативан став према њиховом убирању. У оквиру овог дела књиге дат је осврт и на наше средњевековно право.

Трећи део књиге обухвата новију историју зајма. Овај период карактеришу нови ставови према каматном зајму. Аутор је приказао како су у почетку опрезно, а касније сасвим отворено, камате брањене и прављане са моралних, филозофских, па и са правних позиција. Појам зајма претрпео је измене, а каматни зајам доживљава тријумф. Аутор се у овом делу књиге осврнуо и на разна законодавства, као и на различита решења која она дају у погледу зајма и камате. Према изложеном, зајам се негде поима као реалан, а негде као консенсуалан уговор. Негде се камата (када је реч о каматном зајму) мора да уговори, а негде се она дугује и ако није уговорена. Различитост је још већа у погледу забране и ограничења камате. Решења се крећу од потпуне забране, па преко максимираних каматних стопа, до слободног уговарања интереса.

Из овог дела, у целини узев, може се, између осталог, сазнати, да је зајам врло стара друштвена појава, да је током историје пролазио кроз многе фазе и бивао закључиван у врло различитим облицима.

Најстарији облик зајма био је потрошни или пријатељски зајам. Мотиви давања овог зајма били су пријатељство и осећање помоћи ближњем у невољи. У прво време он се давао између чланова једне уже заједнице. Пошто је правило да се од пријатеља не узима накнада за дату ствар на зајам, овај облик зајма није познавао камату. Тек с првим контактима између лица различитих заједница јавио се други облик зајма — каматни зајам. Узимање камата од странаца било је правило. Временом, ово се правило протегло и на зајам између лица исте заједнице.

Каснији облик зајма, у односу на пријатељски зајам јесте продуктивни зајам. Он се користи у продуктивне и трговачке сврхе. Појавио се као последица нових производних односа и развитка тржишта. У погледу камате, која је својствена овом зајму, заузимају се нови ставови. Камата постаје легално средство. Она се одобрава и брани са свих друштвених позиција. Како даље износи аутор, чим се камата почела да јавља као средство експлоатације, ставови о оправданости камате и њеној висини почели су да се мењају. У погледу висине каматних стопа, аутор констатује да су оне биле више у друштвима чија је привреда била на нижем ступњу

развитка, а да су увек биле умереније у друштвима чија је привреда била развијена.

Поводом правног режима зајма, аутор указује да у прво време приватељски зајам није био правно заштићен. Он је то постао тек касније. У време кад је код зајма главну улогу играла форма, зајам није имао карактер уговора у данашњем смислу речи. Међутим, право га је ипак убрајало у уговоре, јер је појам уговора тада био много шири него данас. У уговоре се, на пример, убрајало и неосновано обогаћење. Зато аутор о зајму тог периода говори пре као о трансакцији него као о уговору у данашњем смислу речи. Он указује да је тек из дуготрајне праксе зајма на површину избило сазнање да је у питању један посебан правни посао. А појам зајма почео је да се све више приближава његовом данашњем значењу када се вољи страна почео да придаје већи значај.

Говорећи о зајму и камати, аутор није мимоишао зеленаштво као појаву која је у тесној вези са каматним зајмом. Он је, између осталог, дао и различита схватања зеленаштва кроз историју. По канонском праву, које је иначе забрањивало камату, већ само узимање интереса је представљало зеленаштво. У доба преовладавања идеје да је дозвољено убирати камате, зеленаштво представља тек прекомерно узимање камате, тј. узимање камате у већем проценту него што је то закон допуштао. Касније, у поимању зеленаштва у вези са зајмом почињу да добијају значај и субјективни критеријуми, а не само чињеница да је камата прекомерна. Тако, поред прекомерног узимања камате, за појам зеленаштва тражи се још, на пример, и искоришћавање туђе нужде или лакомислености.

Најзад, аутор је поклонио пажњу и зајму у новијој историји Југославије. Анализирајући СГЗ, АГЗ и ОИЗ за Црну Гору, он је закључио да, иако се ради о различитим правним системима, у погледу самог уговора о зајму нема неких разлика. Оно у чему се ови системи разликују јесте величина каматних стопа.

2. Дело др Обрада Станојевића, између осталог, одликује се: прво, методом који је примењен у изучавању зајма и камате; друго, претежно историјским карактером; треће, повезивањем зајма и камате са друштвено-економском основом; четврто, обиљем података и материјала; пето, карактеристичним запажањима и ставовима; шесто, предлозима за решење de lege ferenda, која се темеље на досадашњем сагледаном развитку зајма и камате.

Прилазећи изучавању зајма и камате, аутор се служио првенствено историјско-компаративним методом. На тај начин, он је омогућио да се сагледа историјски развој ових института, да се из њихових упоредних историја уочи оно што је специфично, као и оно што се понавља, и да се види како различити облици ових појава и данас коегзистирају. Јер, како истиче аутор, „и у старом веку, као и уопште, ново каткад не уништава старо, не замењује га, већ настаје упоредно са старим. Отуда је могућа временска коегзистенција двеју појава различитих по типу и ступњу развитка" (стр. 87). Поред тога, аутор настоји да открије специфичности изучаваних појава у различитим фазама кроз које су оне пролазиле, да открије законе њиховог развитка, као и да на основу сагледаног предвиди даљи могући развој тих појава. Због тога, аутор посебно замера оним писцима који правне феномене који су настали и развијали се у прошлости посматрају са позиција данашњих схватања тих појава. Држећи се ове своје мисли, аутор истиче да зајам у периоду свога настајања, а и касније, нема оне карактеристике које има данас. У прво време, зајам је био тешко разликовати од послуге, ортаклука, купопродаје и неких других уговора. Поред тога, зајам се различито и поима на појединим подручјима. Карактеристике које зајам данас има свакако нису нити могу бити карактеристике нексума или унцијарног зајма римског права. Због тога би било крајње погрешно посматрати зајам у прошлости са становишта данашњег појма зајма.

Ово дело др О. Станојевића је претежно историјски рад. У прилог ове тврдње иде и чињеница да је историји зајма дат много већи простор

него нашем и упоредном позитивном законодавству. Циљ аутора је био да дâ историјат зајма у различитим правима и раздобљима. Пратећи зајам кроз историју аутор се највише задржао на архаичним правима и то како се види из обима књиге тако и из материјала који је дао.

Према аутору, људска мисао о зајму и камати детерминисана је економским и друштвеним условима живота људи. Морал, религија, филозофија и право мењали су свој став према зајму и камати у складу са променама које су настајале у друштвеној и економској сфери људских односа. Аутор на једном месту приказује како поимање зајма, као и било које друге појаве, зависи од материјалне основе друштва: „У тако оскудна времена — пише аутор — када је со драгоцен артикал, бибер скупљи од злата, стаклена чаша и огледало богатство, а две кокошке и овчи бут краљевски поклон, зајам је свакако имао друкчију улогу него данас, када се толико троше средства за мршављење". У вези са овим аутор истовремено запажа да је осуда камате увек већа у оним друштвима где је натурална привреда израженија, и обрнуто. Тако, аутор наводи схватање Аристотела о новцу. По Аристотелу новац је само средство размене добара; иначе је сам по себи новац стерилан. Зато је Аристотел сматрао да је стицање богатства преко оплођивања новца потпуно супротно природи. С друге стране, у доба привредног полета Рима, наставља даље аутор, схватања о камати се мењају. У класичном периоду узура (камата) се препоручује као добар начин богаћења. Међутим у средњем веку, у време када тржишни односи нису били развијени, узуру су забрањивали и морал, и религија и право. Међутим, чим је трговина почела да се развија, дотадашњи ставови морала, религије и права постају неодрживи, па се и напуштају. Аутор закључује да су у условима слабо развијеног привредног живота, мало расположивог капитала и велике потражње за новцем, камате увек биле високе.

Поред домаће литературе аутор се служио у изузетно великом обиму страном литературом. Број коришћења дела је огроман, тако да рад Др Обрада Станојевића обилује подацима из свих времена и скоро из свих подручја. Када су недостајали уобичајени извори, као: прописи, литература и слично, аутор се обраћао обичајима, изрекама, пракси, и другим помоћним изворима. Овакво трагање за изворима говори о изванредним напорима аутора да пружи што је могуће више података о предмету који проучава.

Ауторов прилаз изучавању зајма и камате одликује се и неким особеним запажањима. Тако, пратећи зајам и камату кроз историју, аутор се заустављао на римском постклассичном периоду, па је владајућем мишљењу о овом периоду, као добу назадовања у односу на класични период, супротставио своје мишљење. „Тачно је — каже аутор — да се у погледу стила правника запажа назадовање, реченице постају гломазније, лишене кристалне јасноће класичног периода. Али се не може негирати и несумњив напредак који је право позне империје остварило. Идеја консенсуалности, принцип поштовања воље странака још су више изражени. Каузалност правних послова добија већи значај. Овом периоду... правна историографија дугује свој најмонументалнији споменик, Corpus iuris civilis, који је једна од најзначајнијих, највише дискутованих и коментарисаних књига људске цивилизације. Данашњем праву, савременим законицима свакако је ближе право Јустинијановог периода него толико хваљено класично право са својим формализмом... апстрактним пословима, магијским дејством речи..." (стр. 131).

Међутим, поводом извесних ауторових закључака читаоцу се намећу нека питања. Тако, на 84-ој страни, говорећи о пријатељском зајму, аутор каже: „Ако је дат новац с тим да се врати еквиваленат у јечму, шта би могло да се приговори формално и суштински бесплатности оваквог зајма? Положај дужника није ништа лакши ако би морао да врати новац који је примио?" Чини се да у конкретном случају има места питању да ли се овде може да говори о бесплатности зајма или о уговору о купопродаји?

У примедби на 282-ој страни, осврћући се на текст члана 263. Кривичног законика, аутор коментарише: „Поставља се питање да ли према садашњем тексту Кривичног законика узимање сваке камате изнад законом дозвољене, управо изнад мере коју суд сматра легалном, представља кривично дело. Мислимо да то не би био случај." Међутим, ваља приметити да је једна ствар слагати се или не са одређеним законским решењем, па сходно свом схватању давати сугестије, а друга када се према сопственом схватању и потреби једне конкретне ситуације прилагођава текст закона. Због тога, овакав ауторов коментар одредбе члана 263. Кривичног законика изгледа смео.

Предлоге за будућа решења (de lege ferenda) аутор је дао у погледу висине каматних стопа у нашем праву и у погледу правног режима уговора о зајму. У погледу висине каматних стопа аутор износи два могућа решења. Или примену предратних правних правила или аналогно примењивање прописа који регулишу сличне установе. Прво решење аутор није склон да прихвати. Као разлоге истиче да је овај правни посао (зајам) био најомраженији у бившој Југославији, да је био извор злоупотреба и да решење није, уосталом, у законском максимирању каматних стопа, као што је то било у предратном праву. И у другом решењу аутор не види излоз. Аналогно примењивање прописа који регулишу камате на штедне улоге, на пример, такође је неоправдано. Аналогија је немогућа због неистоветности природе ових камата. Јер, битна је разлика између улагања на штедњу и зајма. Као решење у погледу величине каматне стопе аутор предлаже висину каматних стопа код потрошачких кредита. Чини се да овакво решење има највише основа да буде прихваћено.

Правни режим уговора о зајму у нашем праву јесте друго питање коме је аутор посветио посебну пажњу. У вези са овим питањем аутор је дао одређене сугестије и нека решења de lege ferenda која могу бити од изванредног значаја за даљи развој наше правне мисли, а и за само законодавство. Практично, она крунишу целокупни рад Др Обрада Станојевића. Сматрајући да је ово питање „утолико актуелније што се налазимо пред кодификацијом грађанског права" и напоминући, при том, да нема претензије да дâ одговоре на сва питања, аутор је дао одређене своје закључке. Прво, камате из зајма између приватних лица треба дозволити, јер забрана њиховог убирања није решење. Опасност од зеленаштва не уклања се забраном. Организована мрежа кредитних институција и побољшани животни услови грађана уклониће факторе који рађају ову појаву. Друго, повољно би било, по аутору, када би се законским прописима одредила горња граница до које се може да уговори интерес из приватних зајмова, или, што је у крајњој линији исто, када би се забранило наплаћивање већег интереса од оног који банке наплаћују за неке своје кредите, као, на пример, код потрошачких кредита.

Своје излагање у погледу будућег решења правног режима уговора о зајму аутор закључује тиме да треба пружити више начина да грађани са мање формалности и са мањим интересом користе институт зајма. Користан облик кредитирања био би новчани потрошачки кредит. А оснивање кредитних задруга при радним организацијама био би, по аутору, повољнији облик кредитирања од каса узајамних помоћи.

Најзанимљивији предлог аутора односи се на облик уговора о зајму. По њему, реалан облик овог уговора је анахронизам. Овакав облик представља повластицу за имућне. Аутор стаје на становиште да уговор о зајму треба да буде консенсуалан билатералан уговор, како је то, на пример, по швајцарском Законику о облигацијама, јер је такво решење најприхватљивије за наше данашње услове. Наглашавајући да дата реч везује и да је то један од основних постулата облигационих права и велика тековина цивилизације, аутор сматра да је постојање реалних уговора непотребно. С обзиром да реалним уговорима претходи споразум о закључењу уговора: „Чему дуплирање уговора око једног истог имовинског односа?" — пита аутор. Он даље износи да због тога „ови односи имају двоструки основ: и

обећање зајма и сам уговор о зајму, а то је непотребно и може да буде извор несугласица" (стр. 290).

3. Осврћући се на нашу теорију и законодавство аутор тврди да „наша теорија и законодавство одувек су допуштале камату" (стр. 278). Са оваквом тврдњом тешко је сложити се. Међутим, ако је аутор мислио на камату уопште, онда ваља брижљиво разликовати, на пример, камату у привредном праву, где се каматом назива и оно што камата није у грађанскоправном смислу речи, од камате у грађанском праву где камату представља проценат главнице који се даје периодично (у ширем смислу камата у грађанском праву јесте све оно што се врти у погледу врсте, квоће или количине више од онога што је дато).

Када је реч о нашем законодавству у погледу дозвољености појединцима да могу уговорити камату, решења која је оно дало различита су од ослобођења до данас. На то указује, на пример, одредба члана 2, ст. 2. Уредбе о максимирању каматних стопа из 1948, која изричито забрањује овај облик зајма између физичких лица. Међутим, други прописи који су временски уследили касније наводе на закључак да је уговарање зајма са каматом између појединаца дозвољено. То су: Уредба о порезу на промет из 1954, Тарифа пореза на промет из 1956, затим одредба члана 263 Кривичног закона. (Ове одредбе и аутор наводи у свом раду.) Најзад и судска пракса се определила за досуђивање камата у споровима ове врсте. Из изложеног се види да је зато тешко прихватити тврдњу да је наше законодавство било јединствено у свету према дозвољености закључивања уговора о зајму са каматом између физичких лица, тј. да је одувек допуштено камату.

Тражећи аргументе са којима би поткрепио свој став о потреби дозвољавања каматног зајма између појединаца, аутор на страни 280. каже: „Ако је дозвољено узимати мораторне интересе, треба дозволити и камату из зајмова". Међутим, на другом месту, на страни 286, аутор каже да „постоји разлика у суштини, сврси, па и правном режиму између мораторних интереса и интереса из зајма". Према томе, ако је у првом случају желео да се позове на аналогију, у другом случају сам указује на немогућност њене примене. Због различитих правних природа ових камата, нема места аналогији.

Мораторни инстерес ваља брижљиво разликовати од уговорне камате. Док уговорна камата има карактер плода и дужник је дужан платити је по основу споразума, дотле је мораторна камата законска камата коју је дужник дужан платити по основу закона када падне у доцњу. Она има карактер накнаде штете повериоцу коју овај трпи због неизвршавања дужникове обавезе на време.

У закључном делу свога рада аутор је дотакао и питање облика зајма у нашем праву (о чему је већ било речи). У вези с тим треба приметити само толико да када је реч о предлогу за напуштање једног традиционалног схватања о реалном облику зајма у нашем праву, што иначе треба прихватити као значајан напредак у развоју правне мисли у нас, да такав придлог захтева и шира образложења од оних која је аутор дао.

Позивајући се на стране ауторе, др Обрад Станојевић на више места цитира стране писце у оригиналу. Међутим, читаоцу би се свакако помогло да је уз оригиналан извор дат и превод, јер је тешко претпоставити да се познавање страних језика читаоца поклапа са познавањем страних језика аутора.

Када је реч о запажањима ове врсте, приметимо и то да када се ради о зајму и камати у новим друштвено-економским условима, у условима где је друштвени поредак заснован на облику друштвене својине, осврт и на законодавства других социјалистичких земаља био би итекако користан, утолико више што је предмет проучавања аутора било питање допуштености уговарања интереса између физичких лица у социјалистичком друштвеном поретку и што законодавства других социјалистичких земаља такође дају решења на овом правном подручју и то врло различита.

На крају, укажимо на стилско-језичку неуобичајеност неких наслова које аутор даје обрађујући поједина питања, као што су: „Зајам је чест и важан посао", или: „Камате су врло високе".

Посматрајући дело др Обрада Становијевића у целини мора се констатовати да се обављеном послу пришло са крајњом научном савесношћу, изузетном брижљивошћу у прикупљању материјала, анализи добијених података и изношењу својих закључака. Посебан допринос правној научној мисли представљају резултати до којих је аутор дошао током свога рада, а које је изложио у посебном одељку у коме предлаже решења de lage ferenda у области правног режима зајма и камате у нас.

Луција Спировић-Борђевић

Dr iur. Arthur Kaufmann: SCHULD UND STRAFE. Carl Heymanns Verlag, Köln-Berlin, 1966, стр. 326.

Низ нерешених или различито решених проблема у области кривичноправне догматике заокупља савремене теоретичаре, међу чијим се делима истиче и књига А. Кауфмана „Кривица и казна". Књига се појављује као збирка неколико краћих студија, написаних у периоду од 1954—1966. године, а посвећених следећим проблемима: смртној казни, онтолошкој структури радње, хипотетичким узроцима у кривичном праву, негативним елементима бића кривичног дела, заблуди код неправих кривичних дела нечињења, самовољном лечењу, увреди колективних личности, неправу и кривици код деликта потпуне опијености. Иако је збирка посвећена проблемима различите садржине, оправданост назива књиге лежи у чињеници да од решења ових општих питања зависи потврда кривице и одмеравање казне у сваком конкретном случају.

1. Иако је за саму судску праксу Савезне Републике Немачке смртна казна изгубила актуелност са моментом њеног укидања (23. V 1949. године), аутор покушава да у студији „О смртној казни" још једном преиспита разлоге за и против постојања ове казне. У изградњи свога става о смртној казни аутор полази претходно од смисла и сврхе санкција уопште, од теорија које настоје да образложе и оправдају феномен кажњавања као вид друштвене реакције на злочин. Међутим, ни теорија одмазде ни теорија застрашења, које аутор из мноштва теорија о оправданости кажњавања једино разматра, не могу да образложе неопходност предвиђања, у регистру кривичних санкција, и смртне казне. Као аргументацију за свој аболиционистички став аутор наводи тенденцију изградње једног човечнијег кривичног правосуђа, чија се историјска линија одликује низом исто тако пресудних тренутака, почев од увођења рационалних доказних средстава па до укидања сурових телесних казни и забране погубљења. Отуда у ликвидирању смртне казне аутор види још један значајан прелом у развоју кривичног правосуђа, које се увек одликовало тежњом да постане што човечније. Међутим, поред ових општечовечанских разлога, аутор наводи у прилог укидања смртне казне, дакле у прилог решења усвојеног *de lege lata* у СРН, и чисто процесне разлоге, наиме немогућност да се погрешна судска пресуда, у случају извршене смртне казне, на ефикасан начи исправи.

2. У студији „Онтолошка структура радње" доследно је реализована тежња аутора, истакнута још на самом почетку, да се људска радња анализира првенствено у правно-теоретском и правно-филозофском, а тек потом у кривичноправном смислу. Отуда се прва излагања, која садрже критички приказ тзв. каузалне, финалне, симптоматске и социјалне теорије о људској радњи, концентришу око проблема онтолошке структуре људске радње уопште. Аутор дефинише људску радњу, чији су појавни облици чињење или пропуштање, као узрочни догађај у материјалном свету. Оно на шта каузалитет спољашњег света делује и оно што покреће на оства-

рење постављеног циља јесте, према финалној теорији људске радње, свесна воља, чије оформљење и остварење пролази кроз три етапе: свесно постављање циља, селекцију различитих средстава за постизање циља и сам реални процес његовог задовољења. Међутим, ова скица, по речима аутора, није ни „модел" ни „идеални тип" људске радње која у стварности настаје често и као резултат несвесног, а што се у оквиру учења о финалној радњи погрешно супсумира под појам виности, односно несвесне кривице. Аутор сматра да сложеност људске радње не оправдава истицање појединих њених видова, међу којима се јавља и кривични, као самосталних појмова, већ да општи појам радње треба изградити тако да буде један и јединствен за грађанско, процесно и кривично право, за умишљајно и нехатно, противправно и правно поступање. За аутора се суштина људске радње у ширем смислу огледа у одговорном, смисаоном мењању стварности путем вољно проузрокованих и отуда учиниоцу приписивим последицама. Овако дат појам људске радње подобан је за њену улогу основног елемента кривичноправне систематике.

Поред ових општих излагања, за аутора ни кривичноправни појам људске радње није без значаја, тим пре што њу не одређују ближе, као што је то, нпр., код противправности или виности, посебни и за радњу карактеристични законски елементи. У оквиру кривичног права људска радња добија допунско обележје које се састоји у томе да вредновање људске радње зависи од њеног значаја за друштвени живот, при чему није, као по финалној теорији, одлучујућа воља учиниоца, већ „објективна тенденција" одн. објективни финалитет радње.

3. У студији која носи наслов „Значај хипотетичких узрока у кривичном праву", дакле оних који би изазвали последицу и да није било кривичног дела учиниоца, аутор на систематски начин доказује да проблем оваквих узрока није проблем каузалитета, пошто је за њега одлучујуће не оно што је могло, већ оно што се стварно десило. У раду се анализира неколико судских пресуда у чијим је образложењима управо заступљена теза да се дело учиниоца неће сматрати узроком последице уколико би она са сигурношћу наступила и без радње учиниоца. Међутим, овај проблем, за разлику од најстарије грађанскоправне теорије, која га је разматрала у оквиру каузалног ланца, по мишљењу аутора треба повезати са виношћу. Отуда би упоредно постојање, у тренутку наступања последице, таквог каузалног низа, који и без учиниочеве делатности води истој последици, искључило виност учиниоца према последици, а тиме делимично и према бићу кривичног дела.

4. У раду посвећеном учењу „О негативним обележјима бића кривичног дела" аутор покушава да реши дилему о догматском и систематском карактеру ових обележја, односно основа оправдања дела. Решењу питања да ли оваква обележја кривичног дела формирају стварну или правну заблуду, нису допринеле ни досадашње теоретске расправе ни ставови судске праксе. У настојању да заблуду о основима оправдања дела негира као правну заблуду, а што је суштина учења о негативним обележјима бића кривичног дела, и да решење потражи у оквиру стварне заблуде, која за разлику од правне искључује умишљај, аутор детаљно разматра три приговора: да је учење о негативним обележјима бића кривичног дела логички противуречно, да је догматски погрешно и да практично доводи до неодрживих резултата.

5. О кривичноправном дејству заблуде аутор говори у студијама под насловом: „Чињенично стање, основи оправдања дела и заблуда", „О заблуди код неправних кривичних дела пропуштања" и „Регулисање заблуде у Преднацрту Кривичног законика од 1962. године". Посвећујући пажњу првенствено одређивању карактера заблуде о основима оправдања кривичног дела, аутор констатује да је њено сврставање у оквире стварне, правне или неке треће заблуде потпуно отворено питање. Међутим, како за важеће тако и за будуће право, по речима аутора, од заблуде о овим околностима не треба стварати проблем, већ јој само онда признати дej-

ство искључења умишљаја када заиста садржи елементе стварне заблуде. Аутор истиче хипертрофију одредаба које у Преднацрту Кривичног законика од 1962. године регулишу дејство заблуде, чак и оне њене видове изразито теоријске природе. Криминалнополитички разлог исцрпног регулисања ове материје јесте тежња да се празнине у области кривичног права што више сузе. Посебно је занимљива теза, која је истовремено и ауторов предлог измене Преднацрта из 1962. године, да је заблуда о оправданости дела, тј. околностима које оправдавају дело, сроднија правној него стварној заблуди о самом делу, иако је и законским текстом предвиђена као облик стварне заблуде.

При разматрању самог појма заблуде аутор полази од њене законске, и теоријски прихватљиве, поделе на стварну и правну и настоји да садржински ближе одреди појединачно сваку од њих. При томе се посебно издваја оригинална ауторова мисао да се у разматрању дејства правне заблуде не поставља као проблем кажњивост учиниоца уопште, већ критеријуми по којима је, упркос постојања правне заблуде, могуће утврдити законом предвиђену одговорност. Следећи доследно своју мисао кад прилази анализи појединих конкретних одредаба о заблуди, аутор највише чини замерке недовољној одређености правне заблуде, која обухвата само формалну а не и материјалну противправност, због чега се, при разматрању дејства стварне и правне заблуде, губи потребна јасност и чистота.

6. У раду „О самовољном лечењу" аутор разматра спор који је настао због захтева лекара да о целисходности предузетих медицинских мера и њиховом изгледу на успех само они одлучују и да се њихова активност и оцена о том питању ослободе накнадног судског испитивања и контроле. Став правника да би лекар могао да предузме операцију без пристанка пацијента само онда кад би дужност претходног обавештења пацијента изазвала озбиљну опасност за живот или здравље болесника, по речима аутора, сувише је уско, јер се у медицини поминју и многи други случајеви када је изјаву пацијента немогуће тражити. Постављена алтернатива се не креће између потпуног упознавања пацијента, с једне стране, или никаквог претходног информисања, с друге стране, већ је реч о делимичном објашњењу, ако не саме дијагнозе, оно свакако могућег исхода и последица предузимања медицинских интервенција. Разматрањем проблема са правног аспекта диференцира се, у сваком случају, различити респект према личном пристанку, одн. праву самоодлучивања с једне стране, и према вредности живота и здравља с друге стране. Но, противећи се и сам захтеву лекара, аутор се пита који је то лекар чије се мишљење може сматрати меродавним, а да се истовремено не предвиди могућност у конкретном случају и другачијег става многих од њих. Отуда је, по мишљењу аутора, потпуно исправно да одлуку суда не условљава само мишљење лекара, већ и неки други објективни критеријуми. Завршавајући разматрање овог проблема, посебно са аспекта његовог правног регулисања, аутор закључује да самовољне, дакле без сагласности пацијента, медицинске интервенције не представљају саме по себи никакву телесну повреду, већ да су то деликти против слободне воље човека. Због таквог свог садржаја могу бити кажњиве једино ако се квалификују као принуда или повреда слободе одлучивања. Са позиција *de lege lata* оваква теоријска концепција усвојена је и у Преднацрту КЗ од 1962. године, иако се овим не решава и проблем практичног разграничења овог кривичног дела од изузетних случајева, када је и без пристанка пацијента оправдана интервенција. То остаје проблем праксе и поред опште одредбе да се за дело неће казнити у случају да се пристанак пацијента могао да добије једино одлагањем медицинске мере којом се спречава смрт или тешко оштећење тела односно здравља.

7. Разматрање проблема „Увреде колективних личности" аутор започиње хронолошким приказом различитих теоријских ставова и законских решења којима се одређује првенствено објекат овог кривичног дела.

Аутор затим излаже критеријуме на основу којих треба, због изражене тенденције проширења објекта овог кривичног дела, разграничити колективе који могу од оних који не могу уживати кривичноправну заштиту. Разлози који, према ставу Врховног суда и многобројних аутора, оправдавају чињеницу да се као могући пасивни субјекат кривичног дела увреде појаве неки колективи јесу: да они врше неку социјалну функцију као свој задатак и да су организовани као удружење. Оваквом образложењу аутор замера *ad hoc* конструисање правног појма части, чиме се не постиже и његово стварно одређивање. При разматрању овог проблема од битног је значаја да се одвоји, што није увек чињено, питање кривичне одговорности правног лица од његове могућности да буде објекат радње кривичног дела увреде. За аутора нема сумње у то да је част нормативан а не чињенични појам, да је она вредност која се приписује човеку и за коју се, у односу на трећа лица, поставља захтев да је поштују. Најзад, полазећи од начелног питања да ли је поред индивидуалне замислива и колективна част, аутор закључује да социјалне и економске вредности, могу неко удружење да репрезентују, оправдавају и утичу на његов престиж, али да не могу да буду и његова част. То је само пословни углед, али не и пословна част. Неки колективи, међутим, могу имати част која се од њихове индивидуалне части разликује по томе што је изведена, а то је само онда када личности, а не посебни циљеви, представљају једини разлог њиховог постојања, нпр. породица, брак, верско удружење и др. Код оваквих колектива сасвим је разумљиво да кривичноправна заштита обухвата њихову част у целини, а не част појединих њихових чланова.

8. За студију под насловом „Неправо и кривица код деликта потпуне опијености" аутора је инспирисала честа промена става Савезног Врховног суда по питању да ли је за постојање овог кривичног дела потребна свест учиниоца да ће у стању опијености учинити дело било које врсте, што би представљало апстрактну и презумирану виност, или она није потребна. По мишљењу аутора, виност се мора увек да односи на неправо које је одређено, док виност која обухвата неправо уопште није довољна да инкриминише кривичну радњу у правом и строгом смислу речи. Проблем настаје у ствари због околности да при извршењу дела у стању опијености код учиниоца није постојала виност јер њу, као и урачунљивост, управо овакво стање искључује. Баш та околност ствара тешкоћу усклађивања са општим начелима кривичног права, што су многи аутори и покушали разним теоријским предлозима, било у области неправа било модификацијом виности односно конструисањем њене треће форме поред умишљаја и нехата.

9. Размишљања аутора о предложеном Преднацрту Кривичног законика крећу се од питања да ли је оваква реформа уопште неопходна па до излагања конкретних законских новина. У том погледу су, у односу на измене постојећих одредаба, занимљивији законски предлози нових кривичних дела, насталих као последица непрестаног развоја науке и технике. То су пре свега: злобпотреба магнетофона и прислушних апарата, деликти извршени уз помоћ атомске енергије и јонизујућих зрака и др. Најзначајнија је, по мишљењу аутора, чињеница да Преднацрт уопште не предвиђа преступе, чиме се очигледно супротставља савременој тенденцији кажњавања свега и приближава идеји ограничења кривичноправне заштите само на најосновније друштвене вредности.

За излагање аутора карактеристичан је компликован стил и сложеност у конструкцији реченице, због чега често постаје нејасан, неки пут чак и противречан. Саму обраду наведених проблема прати исти методолошки приступ, а уједно и недостатак. Наиме, ицлагање ставова најпознатијих немачких теоретичара о питањима која и аутор разматра, дато је у наративној форми, што књизи у целини даје информативан карактер, и поред тога што су излагања понекад праћена критиком и оригиналним

решењима проблема из области савремене немачке кривичноправне теорије. Но и поред замерки, књига је свакако корисна, јер пружа могућност да се сазнају ставови многих теоретичара, носилаца савремене немачке кривичноправне мисли, а не само став аутора књиге о неким питањима теорије и праксе.

Загорка Симић

Милорад Екмечић, ОСНОВЕ ГРАЂАНСКЕ ДИКТАТУРЕ У ЕВРОПИ ИЗМЕЂУ ДВА СВЈЕТСКА РАТА, Сарајево 1967, стр. 87.

Амерички социолог Рајт Милс је једанпут написао да историја као научна дисциплина не треба да упућује на ситно прикупљање појединости, него да стимулира проширење хоризонта, како би се обухватили епохални кључни догађаји у развитку друштвене структуре. По Милсу, историчар не сме бити фрагментариста и прост компилатор чињеница без ширих интерпретирања, али, са друге стране, не сме ни занемарити историјске чињенице и губити се у неким трансисторијским визијама прошлости или будућности. (В. *Социолошка имагинација*, Београд 1964, стр. 161. и сл.) Књига професора Екмечића, *Основе грађанске диктатуре у Европи између два свјетска рата* је управо студија која проширује наш хоризонт, тако што нам омогућава да сагледамо историјску суштину грађанске диктатуре и политичких кретања у блиској европској прошлости. Међутим, диктатура ни данас није ишчезла из Европе, ни као политички систем (Шпанија, Португал, Грчка), нити као доктрина и политичка тенденција која се још увек одржава у свести неких грађанских слојева и покрета. Зато откривање суштине грађанске диктатуре има не само историјски него и актуалан значај. Поред тога, Екмечић је у овој студији успео да успостави пуну равнотежу између историјских фактора и њиховог ширег тумачења. Буржоаску диктатуру између два рата аутор у основи објашњава неспоразумом грађанског друштва са самим собом, и његовом неспособношћу да у време великих историјских криза своје проблеме решава својим сопственим класичним средствима парламентарне демократије и грађанских и политичких слобода. Као историчар, Екмечић је анализирао и конкретне појавне облике диктатуре у свим земљама у којима је она остварена, али ни једног тренутка није дозволио да ова конкретност превлада над јединственим и целовитим погледом на грађанску диктатуру, која је била скоро општи феномен у европском међуратном моменту.

Скоро све европске земље између два рата прошле су кроз неки облик диктатуре. Једино су Француска, Велика Британија, скандинавске земље (сем Финске), земље Бенелукса, Чехословачка и Швајцарска избегле диктатуру, иако су се и у овим земљама јављали мање или више снажни покрети и захтеви за њено увођење. У општем схематизму европских диктатура између два рата аутор разликује „диктатуре фашистичког типа, које су издалека и рано биле припремане, од војних и краљевских диктатура на истоку, које побјеђују пучем или дворским превратом" (стр. 9). Заједничко скоро свим диктатурама јесте истискивање парламента као самосталног посредника између владе и масе, и избацивање на површину неког вође који конституише владу и персонификује целу земљу. У сељачким земљама источне Европе битну улогу играло је аграрно питање, и то „како у погледу нараслих аграрних покрета, тако и у питању националних сукоба који иза њега стоје" (стр. 75). Скоро све источноевропске земље имале су тренутке својих аграрних криза, које су претиле да се претворе у револуцију и које су због тога довеле до увођења диктатуре. Поред тога, политичка структура која је по узору на уставни систем француске Треће републике уведена у овим земљама после првог светског рата, била је у нескладу са њиховом социјалном структуром, у којој је огромну већину чинило малопарцелно сељаштво, које према парламентаризму нема много разумевања.

Док се корен источноевропских диктатура налазио у аграрном питању, западноевропски фашизам је израстао „у кризи грађанског друштва које је требало спасавати од фундаменталних социјалних измјена" (стр. 30). У односу на војне и дворске диктатуре на Истоку, фашизам и нацизам су остварили већи степен заробљавања човека, а укидање класичног грађанског демократизма провели на много бруталнији и политички разноврснији начин. Фашизам је изграђивао своју сопствену доктрину и општу идеологију, што је условило да је изгледао као покрет идеје, нови романтизам и историјска акција да се свет из темеља преобрази и изгради према унапред одређеној мисли или програмском систему. Међутим, овај привид идеологије и доктрине је са фашизма брзо отпао, и показало се да је европски фашизам у ствари конституисање национализма и претварање неозбиљних мигова, на којима национализам почива, у политичке програме и непосредну реалност. Корен фашизма и нацизма налази се у националном романтизму, а његови носиоци су средњи грађански слојеви који се у тренутку кризе окрећу прошлости.

Посебан облик фашизма је корпоративна држава која је остварена у Италији, Шпанији, Португалу, и 1934. године у Аустрији, чиме се затворио историски круг формирања грађанских диктатура у Европи између два рата. Екмечић закључује да је корпоративна држава само до савршенства доведена средњовековна цеховска држава, и да је као таква „у основи политички механизам за јавно онемогућавање класне борбе у друштву" (стр. 40). Супротности међу класама настоје се свести на разлике међу корпорацијама, у оквиру којих радници и капиталисти заједно бране интересе своје професије. Национална енергија која се ослобађа пригушивањем класне борбе почиње се искоришћавати за спољну експанзију.

У Немачкој је остварен најзначајнији облик европске међуратне диктатуре. Покушај Ота Штрасера да у Немачкој уведе корпоративизам није успео, јер је немачком духу више одговарала једноставнија политичка структура на принципу: један вођа, једна странка, један народ, уздигнут на ниво изабраног народа, који је позван да преобрази свет и уведе нови поредак. Екмечић сликовито каже да је у Немачкој „диктатура реализована уз покушај да се тежња радништва за социјализмом искористи за циљеве грађанске државе" (стр. 44). Нацизам је сразмерно лако освојио немачког радника, у чију су свест социјалдемократи већ деценијама преносили предрасуду немачке ситне буржоазије о варварству славенског света.

Основни закључак Екмечића јесте да поред свих спектакуларних разлика између многих типова европске диктатуре и њених националних варијанти, на које је он у студији указао, она има заједничке корене који су општи, и да питање није зашто су се појавиле диктатуре и фашистички покрети, него зашто су оне успеле. Први и основни разлог израстања диктаторских система јесте друштвено поверење које су поједини сталежи у њих улагали у тренуцима дубоких националних економских и финансијских криза. То се, пре свега, односи на грађански средњи сталеж, чије је пропадање рат убрзао, и који је са олакшањем дочекао стабилизацију валуте и престанак инфлације, са чиме су све диктатуре почињале. Истовремено је овај сталеж решење своје хуманистичке кризе тражио у национално-романтичарској и монархијској прошлости. Фашизам је био битно градски покрет, сељаштво и радници (са изузетком Немачке, где је знатан проценат радника био у партији) углавном су остали изван фашистичких странака.

Штета је што Екмечић није бар у основним цртама приказао фашистичке покрете у земљама у којима нису успели да дођу на власт. Он додуше кратко говори о Француској, истичући да је она лакше поднела послератну кризу захваљујући наплати репарација (посебно угља). Слично је и Велика Британија нашла спас у финансијским олакшицама које је добила од америчке владе за отплату ратних дугова. На крају, аутору се

може приговорити да у својим успелим разматрањима није нигде поменуо оцене фашизма у програму Треће интернационале из 1928, које узимају у обзир и грађански писци (в. *Eugen Weber, Varieties of Fascism*, Принцетон 1964, стр. 192). *Основне грађанске диктатуре у Европи између два свјетска рата* је студија која је подједнако потребна и занимљива историчарима, али и онима који се интересују за општу теорију државе, политичке науке па и филозофију.

Мустафа Имамовић

Проф. Myron H. Ross, editor, THE FUTURE OF ECONOMIC POLICY University of Michigan, Ann Arbor, 1967, стр. 95.

Професор *Myron H. Ross* са *Western Michigen University (Kalamazoo*, САД) приредио је и издао неколико предавања угледних америчких економиста, одржаних на Универзитету у Мичигену у току зимског семестра школске 1966/67, у оквиру семинара Катедре за економске науке. Сам наслов зборника, „Будућност економске политике", јасно указује да је реч о темама које су савремене и актуелне, које имају своју подлогу у неким дилемама данашњег привредног система у САД, и ставу владе и других институција према њима. Озбиљни и акутни проблеми беде, сиромаштва и неразвијености у неким крајевима САД, проблем црног становништва, међународна монетарна криза и др. наводе научне раднике и економисте уопште да се позабаве питањима даљих мера економске политике у овим областима.

У предговору, проф. Рос на врло непосредан начин указује на своју основну тезу: нужност повезивања економске политике са економском анализом. Разматрајући пример савремене корпорације у САД, у привредном и друштвеном животу земље, он је обележава као економску, али и као политичку институцију, што наводи на закључак да се економске науке морају чвршће повезати са политичким наукама (које се не баве системима вредности и вредносним оценама), иако треба избећи евентуално повезивање са политичком филозофијом, у којој је средишна тачка проблем оцена вредности и вредносних судова.

Анализирајући у свом предавању „Политички положај Већа економских саветника", проф. *Paul W. Macracken* подсећа да је ова установа створена Законом о запошљавању из 1946. и да је иако дан-данас постоје размимоилажења у погледу схватања улоге и задатка Већа у привредном животу, оно ипак постављено у такав политички положај да може пресудно утицати на привредна кретања и на креирање привредне политике. Проф. *Mackracken* наводи и основни проблем америчке економске политике данас: повећати домаћи привредни раст, уз посвећивање довољно пажње дебалансу у међународним трансакцијама. За Веће економских саветника, у остваривању задатака који стоје пред њим, битно је да постане део „политичке екипе", али да при том ипак не изгуби своју самосталну позицију скупа угледних научних радника и стручњака.

Постављајући веома занимљиво — и за нашу привреду актуелно — питање: „да ли је привредни раст увек повољан и пожељан?" проф *Robert Eisner* изнео је своје мисли у предавању „Фискална политика и монетарна политика за привредни раст". Према његовим речима, неопходно је јасно дефинисање самог појма привредног раста, пошто се раст може посматрати и као повећање укупног националног производа и као повећање потрошње, коју дефинише као крајни циљ сваке производње. Раст се може мерити и као пораст апсолутних количина неовисно о прираштају становника, и као раст дохотка (или производа) по становнику. Такође, проф. *Eisner* врло убедљиво указује и на проблем доколице, наводећи да људи цене не само материјална добра него и временски размак у којем могу да их користе. Залажући се за максимализацију привредног раста *per capita* *Eisner* сугерише минимализацију прираштаја становништва и енергичну

интервенцију владе у привредном животу, наводећи да раст није сам себи циљ, већ пре свега средство за постизање и задовољење других, важнијих потреба.

Проф. *Theodore Schultz* у свом опширном излагању под насловом „Минимализација беде и друштвене мере" третира један од виталних проблема савременог америчког друштва: сиромаштва у оквиру „друштва изобиља". Он при том полази од сиромаштва као комплексног друштвено-економског стања у коме се налази један не мали део америчких породица, и то из разлога који се не могу приписати њиховој непосредној кривици: ниске најамнине, ниске цене пољопривредних производа, неодговарајући систем опорезивања, степен агрегатне потрошње који онемогућује формирање такве стопе привредног раста која би обезбедила ако не већ пуну, онда барем максималну запосленост. „Често се заборавља", наглашава проф. *Schultz*, „да постоје многи облици сиромаштва који се могу изједначити са економском нестабилношћу, и да постоје начини решавања беде при којима би се сиромаштво смањило, а да друштвена заједница при том много не трпи".

Побијајући схватање класичне економске школе да је оптимално друштво оно у коме постоји потпуна и сасвим слободна конкуренција, проф. *Jesse Markham* у свом прилогу „Антитрустовско законодавство после деценије експанзије" наводи као општу карактеристику антитрустовске политике у САД последњих година повећање броја и разноврсности случајева који се решавају пред судовима, а при том и нагли пораст повољних пресуда у корист владе. Међутим, истиче проф. *Markham*, политика у овој области коју воде Врховни суд и Министарство правде је умногоме лишена елемената економске анализе. Стиче се дојам да се судови постављају *a priori* против интеграције предузећа, уз бојазан да свака интеграција неминовно води у америчким условима стварању трустова или монопола. Сам карактер и привредна целисходност једне интеграције не може да се одреди бројем предузећа која суделују, већ само економском анализом предузете акције. Правне мере не смеју бити ван економске реалности, јер у том случају озбиљно спутавају привредни раст.

Обрађујући тему „Систем цена и цена „Великог друштва", проф. *Kenneth Boulding* полази од услова размене као најважнијег концепта економије. „Ако добијемо много за оно што дајемо", тврди *Boulding*, „кажемо да су услови размене добри, и обратно". Добар део мера економске политике у САД, по *Bouldingovom* схватању кружи око услова размене у друштву, углавном зато што постоји широко распрострањено мишљење да су услови размене успостављени од стране стихијског и нерегулисаног тржишта у нескладу са друштвеном структуром у САД. Економска мисао у Сједињеним Државама у последњим годинама превише се бави питањима манипулисања условима размене, а премало пажње посвећује другим важним питањима, као што су инвестиције у побољшање квалификационе структуре радне снаге.

Улазећи у разматрање једног од најактуелнијих међународних економских проблема — кризе међународног монетарног система, проф. *Robert Triffin* схвата ову кризу као један од великих изазова савременом друштву, у коме постоји „нужност прилагођавања дотрајалих институција и навика стварности динамичног света". Према његовим речима, „отпор друштвене структуре и неспособност извесних политичара за еволутивне промене и прилагођавање новим условима узрок су највећег дела економских и политичких катастрофа које су задесиле човечанство кроз историју". По Трифину, међународни монетарни поредак данас представља пирамиду постављену наопачке. Светска привреда и финансије се налазе пред неминовношћу замене националних валута које су до сада биле основа међународне монетарне резерве једном истинском и солидном резервом, у чијем би стварању и мењању учествовала читава међународна заједница, неовисно од хирова појединих великих сила или криза које се одражавају на стабилност долара или фунте.

Зборник радова који је саставио и приредио за штампу проф. Рос представља, свакако, по разноврсности тема и по начину приступа појединим питањима, као и по решењима и мерама економске политике које се предлажу, значајан допринос сагледавању ове проблематике која је недовољно осветљена ван САД, иако се економска политика Сједињених Држава, услед њеног међународног положаја, одражава, по правилу, у привредној политици великог дела савременог света. Јер, као што истиче проф. Рос, без обзира на економски карактер проблема о којима се у зборнику расправља, њихово решење претпоставља директну или индиректну *политичку* активност. Из тога јасно произилази закључак да економска политика и потилика као друштвена активност морају бити посматрани као интегрални делови студирања економике.

Боран Карацоле

ЈЕДНО НЕОБЈАВЉЕНО ДЕЛО РУДОЛФА ФОН ЈЕРИНГА? (Један захтев за објашњење југословенским правницима). — *1. Проналазак дела.* У италијанском издању дела *Zweck im Recht* Рудолфа фон Јеринга, које сам ја уредио и које је сада у току штампања код издавача Ејнаудија у Торину, хтео сам да изведем широко библиографско истраживање, пошто — тачно стопедест година после рођења великог немачког правника — још не постоји научна библиографија његових списа.

Поред библиографије дела Рудолфа фон Јеринга израдио сам и библиографију главних превода тих дела, како бих пружио тачан оквир ширења Јерингове мисли у свету. И управо трагајући за српскохрватским преводима Рудолфа фон Јеринга, почео сам да претражујем књиге библиотеке Правног факултета у Београду.

Каталог ове библиотеке садржи назив једног дела које се не налази ни у једној ранијој библиографији, нити је означено у каталозима других библиотека, маколико биле богате Јерингвим текстовима. Реч је о књизи на немачком језику под бројем 5962, на чијем омоту је руком написано:

Jhering: Pandekten. 2. Кратак опис дела. — Пошто је омот овог дела оштећен, није могуће утврдити ни место ни време објављивања. Повез открива да је књига увезена коришћењем неких новина на немачком језику, појединост која није од особитог значаја за утврђивање места објављивања, а која у најбољем случају може да допринесе утврђивању у којој је библиотеци најпре лежао овај београдски примерак дела.

Текст има облик рукописа, али није аутограф. Реч је о једној полиграфској репродукцији према поступку који је био доста распрострањен у прошлом веку: на пример, у Државној библиотеци у Берлину (источном) нашао сам каталог приватне библиотеке Рудолфа фон Јеринга, полиграфисан истом техником. Текст који је служио као основа за ову репродукцију има две тешкоће за данашњег читаоца: писан је курзивом готицом, али не Јерингвом руком (а данас се ово писмо не учи ни у немачким школама) и богат је скраћењима која нису увек јасна и често добијају скоро стенографски карактер.

Књига има 647 ненумерисаних листова, подељена је на 410 параграфа, чија нумерација није, међутим, увек тачна. Предмет излагања је уобичајен за сваки течај Пандеката.

Примерак овог дела, сачуван у Београду, изгледа да је много употребљаван (обилују, заиста, подвлачења оловком), али не од стране лица словенског језика, пошто су ретки коментари у тексту (од којих неки упућују на чланке у *„Jahrbücher für die Dogmatik des heutigen römischen und deutschen Privatrechts"*, часопис који је издавао Јеринг) на немачком.

3. *Проблеми које поставља овај текст.* Овај рад, каталогизиран под именом Рудолфа Јеринга, вероватно је један *Kollegschrift*, тј. збирка Јерингових предавања. Данас се не може рећи да ли је текст стварно писао Јеринг или га је редиговао неки његов ученик или асистент на основу белешки вођених за време предавања. Да би се то утврдило, у колико не буде архивских открића, требаће подробно испитати текст, али резултати добијени на тај начин, неће свакако бити сасвим поуздани. Поред обима

рада и тешкоћа да се он прочита учиниће ово испитивање веома дуготрајним.

Међутим, постоји једно претходно питање које би могли решити југословенски научници: како је могао доћи у Југославију овај примерак Јерингових Пандеката који изгледа да је једини који данас постоји у једној јавној библиотеци?

Одговор који бих се усудио да дам на ово питање (одговор који, иако вероватан, ипак није поткрепљен никаквим документом) био би следећи. Као што је познато, Рудолф фон Јеринг је предавао Римско право такође и на Бечком универзитету. Вероватно да је овај полиграфски зборник његових предавања припадао некој бечкој библиотеци и да је, 1918, био укључен међу књиге које је Аустро-Угарска требало да преда Србији на име ратне одштете. Ове књиге су тако ушле у библиотеку Правног факултета у Суботици и тамо остале до другог светског рата, кад је факултет у Суботици затворен, а његова библиотека прикључена библиотеци истоврсног факултета у Београду.

Ова моја претпоставка може бити прихваћена или не. Ако се она не прихвати, треба видети како се текст који је овде испитиван могао приписати Рудолфу фон Јерингу и, уз то, доказати ко је прави аутор дела. Ако се, обрнуто, она прихвати, требаће наћи документа за њену потврду. То не би требало да буде тешко, јер сва ова премештања нису могла бити извршена без спискова књига које су из Беча прешле у Суботицу и из Суботице у Београд. Истраживање архива библиотека ових места у Југославији, или државних органа који су тада били надлежни за преношење књига, не би требало да остане бесплодно. У сваком случају, позитиван или негативан резултат ових истраживања био би драгоцен показатељ у погледу њихове сврсисходности, тј. да ли да се започне или да се напусти касније испитивање ове београдске књиге.

Хоће ли који југословенски научник — с предношћу познавања језика и лакшим приступом архивама — допринети разјашњењу овог питања?

Марио Г. Лозано

ПОСЛЕ ДИПЛОМСКЕ СТУДИЈЕ НА ПРАВНОМ ФАКУЛТЕТУ У БЕОГРАДУ — I. — Скоро је постало традиционално и данас опште усвојено становиште да факултет треба и мора да пружи могућности да се на факултету стичу и знања шира, виша, специјализованија и продубљенија него што су знања која се могу стећи на факултету у току четворогодишњих студија дипломираног правника. Оно што је ново и што је изазвало и нове облике, а посебно системскији и систематичније организовани рад факултета на последипломским студијама, јесте проширење потреба друштва да има већи број правника (узимамо овај термин, с тим да под њим подразумевамо и остале групе последипломских студија које постоје на факултету — нпр. политичке, економске, историјске и др. науке) са знањем већим од знања које дају четворогодишње студије дипломираног правника, при чему се не само повећао број места у савременом друштву где је потребно то и такво веће знање него су се умножиле и разлике између тих и таквих радних места, тако да се појавила друштвена потреба и постављен је захтев за већом различитошћу — по обиму и карактеру — тих већих знања која би се стицала путем последипломских студија. На тај начин, врста и садржина послова на појединим радним местима требало би да буду основни критеријуми врста и садржине последипломске наставе која би се организовала одн. која постоји на правним факултетима.

Поставља се питање да ли је управо по тим критеријумима одређена врста и садржина последипломске наставе на факултету, као и да ли се на факултету организују сви они предвиђени облици последипломске наставе који би имали за циљ да задовоље те потребе.

На прво питање је тешко дати сигуран одговор, иако би се могло рећи да предвиђени облици последипломске наставе: магистратура, специјализација одн. усавршавање и докторат правних наука (и других који се стичу на факултету) могу за сада да представљају довољне облике и форме за стицање већег знања. Посебно зато што сами факултети имају могућност (што би требало да значи дужност и право) да одређују и садржину и разрађеност сваке од ових категорија последипломске наставе, прилагођавајући је управо савременим потребама одређеног времена. А за то би било потребно чинити све што је могуће да се сагледају радна места, односно послови за које су данас потребни стручњаци са већим знањем од знања дипломираног правника, и да се управо по основу тога и на основу тога одређује и садржина појединих врста последипломске наставе. Тај задатак свакако лежи и на факултетима, али исто тако и на многим другим установама и друштвеним факторима, имајући у виду чињеницу да су стручњаци са знањем последипломских студија данас потребни на многим местима, а не само за места наставника универзитета, што је некада (и то не давно) био случај (чему треба додати личне наклоности или амбиције појединаца да имају таква већа знања, каквих је лица било, има и добро је да их што више буде и убудуће, али што не може бити одлучујућа чињеница при утврђивању врсте и садржине одн. при организовању последипломских студија). Мислимо да се не би могло рећи да је у првом погледу код нас урађено много. Најпре не у погледу сарадње и утицаја научних института истраживачких центара за које се у знатној мери припремају кадрови кроз последипломске студије на факултету. А још мање у погледу осталих радних места и послова за које би се сматрало да је потребно имати стручњаке са знањем последипломских студија. Тачно је да практичан рад и лично залагање могу каткада да оспособе појединце за рад на таквим местима. Но то је често и споро и у крајњој линији скупо. Друштво онд. одговарајуће радне организације морају потребну стручност за таква радна места и за те послове (а њих има већ доста и сваким даном их нужно мора бити све више) обезбеђивати на један систематичнији и организованији начин, а при томе су последипломске студије на факултету свакако један од најприкладнијих, најбољих и најјевтинијих начина. Отуда мислимо да ово питање треба да буде подвучено и да факултети убудуће у далеко већој мери треба да се залаже да одговарајући фактори и радне организације учине оно што је потребно, јер ће иначе штете бити једног дана велике и ми ћемо заостајати, пошто оваква врста стручњака са знањем последипломских студија постаје данас не само све више корисна него и носилац врло сложених послова (нпр. закон је обавезао радне организације које се баве спољнотрговинским пословима да утврде спрему која је потребна за одређена радна места, а та спрема, по нашем мишљењу, у највећем броју случајева мора бити на нивоу последипломских студија; таквих случајева одн. радних места и послова у нашем друштву има врло много и биће их све више, тако да се треба борити да се она утврде и учине јавним). Другим речима, неопходно је потребно и крајње је време да потреба и ниво знања последипломских студија буду схваћени као друштвена нужност која настаје из сложености и важности послова који данас постоје у једном развојном друштву, и да та нужност мора бити задовољена на систематичан и организован начин уз сарадњу свих заинтересованих фактора, посебно радних организација. При томе је важно да буде јасно и од друштва знано и признато да последипломске студије не служе више само задовољењу кадровских потреба факултета и научних института или неких, макар и друштвено корисних и оправданих личних амбиција појединаца, већ да су оне средство и начин за задовољење много ширих савремених потреба нашег друштва, те да се према њима уопште, а посебно у погледу врста и садржине последипломских студија мора тако и односити и наше друштво у целини и поједине радне организације и службе којима је поверена одређена друштвена делатност.

Друго основно питање би се односило на садашње стварно стање последипломских студија код нас, тј. да ли факултети организују све оне

облике последипломских студија који би имали да задовоље све наведене друштвене потребе у овој области. Колико је нама познато, са тим стањем не бисмо могли бити задовољни. Највећа пажња, и по броју, и по организованости, и по трајности обрађена је на магистратуру и докторат наука. Далеко мање је рад факултета управљен на специјализацију и усавршавање као редовне облике последипломске наставе. Разлози за то су многоструки. Ту долази свакако до изражаја традиционално давање предности оним врстама последипломских студија које првенствено имају карактер научноистраживачког рада и које стоје у вези са академском каријером и са каријером у научним институтима (а то су, као што је познато, магистратура и докторат наука — при чему не бисмо овде улазили у питање да ли је ово решење добро). Наклоности факултетског наставног особља и њихова професионална оријентација иду у прилог садашњег стања, посебно зато што то особље не би могло без већих напора учествовати у извођењу наставе за специјализацију и усавршавање, а уз то би се, свакако, у већој мери и у већем броју за ову наставу морали ангажовати истакнути стручњаци ван факултета. Поверење и заинтересованост кандидата за ове врсте последипломских студија свакако су још увек мањи него за магистратуру, било што их оне трајније усмеравају на одређену врсту послова (а у нас је још увек врло велика флуктуација стручних кадрова са једне врсте посла на други, јер се са променом радног места често мења и врста посла на коме се ради, па чак и занимање), било што им оне не дају одређену академску титулу одн. степен, било што у томе раду не налазе одређено друштвено признање. И најзад, што не значи да је ово најмање значајно и важно — можда управо обрнуто — као разлог мора се навести и чудна незаинтересованост и пасивност фактора и радних организација којима би стручњаци са завршеном факултетском наставом за специјализацију и усавршавање били тако потребни и корисни: изостала је иницијатива, подршка, анимирање кандидата и обезбеђење средстава за ове врсте наставе управо од оних који би требало у свему томе да предњаче.

Имајући у виду све ово речено, мислимо да сада предвиђене врсте последипломских студија могу да задовоље наше потребе, с тим да, као што ћемо доцније изложити, облици последипломске наставе за специјализацију и усавршавање кадрова треба да буду далеко више разрађени и далеко више прилагођени остварењу идеје одн. задатка перманентног усавршавања и ажурирања знања дипломираних правника управо с обзиром на потребе радних места и послова које они заузимају одн. обављају у пракси. С друге стране, мислимо да непосредно сами факултети — разуме се не само они али макар и сами они уколико изостане иницијатива и довољна заинтересованост других одговорних друштвених фактора и радних организација (са чим треба рачунати, против чега се треба борити, али због чега се не смеју факултети пасивизирати и мирити, ако тако можемо да кажемо, са судбином) — треба да се далеко више него до сада заинтересују за организацију појединих облика последипломске наставе, нарочито оне за специјализацију и усавршавање, полазећи од тога да последипломска настава будућности да буде иманентни део редовног рада факултета, наставног и научног, и да ће се факултети, између осталог, управо најнепосредније тим и таквим радом укључити у токове привредне и друштвене реформе код нас. Искуство других земаља то показује, при чему се факултети морају такође користити искуством других земаља да они овај посао треба и да организују и носе, али увек уз максималну сарадњу научних радника и стручњака, како из самосталних научних института тако и из праксе, тако да факултети на овом послу буду и центри и кооператори, који би окупљали и повезивали све оне који могу и треба да сарађују на извођењу последипломске наставе управо онакве каква је данас потребна савременом, па и нашем друштву. При томе се мора ослобађати било каквог академизма а често и застарелих традиција, јер је и то у извесној мери било разлог што на пољу последипломских студија, нарочито оних за усавршa-

вање и специјализирању, нису до сада постигнути већи и бољи одн. задовољавајући и потребни резултати.

II. — Као што је већ указано, студијама у циљу стицања степена магистра на Правном факултету у Београду је, у оквиру последипломских студија (односно до сада студија трећег степена), посвећивана посебна, да не кажемо сва пажња (то се одразило и у садржини Статута Факултета, где од укупно 113 чланова који регулишу питање последипломских студија само 3 говоре о студијама у циљу специјализације и усавршавања, а сви остали о настави магистратуре). Отуда у овој области постоје и одређена искуства, у вези с којима и на основу којих се могу поставити извесна питања за дискусију. Ми ћемо покушати да укажемо на нека од њих.

1. — Питање броја смерова у настави за магистратуру било је често предмет дискусије. И то у два правца: у погледу потребе постојања свих предвиђених смерова и у погледу оправданости постојања оних смерова чија основна тематика нису правне или политичке науке.

На Правном факултету у Београду постоји једанаест смерова: правнотеоријски, политички, управни, грађанскоправни, привредноправни, радноправни, кривичноправни, друштвено-економски, међународни, правноисторијски и правносоциолошки, с тим што Статут Факултета предвиђа да ће Факултетско веће, на предлог катедара, почетком сваке школске године, с обзиром на број уписаних студената и друге околности, одређивати смерове из којих ће се настава одржавати. У пракси, сваке године је настава одржавана из свих смерова (при чему је било случајева да је на поједине смерове било уписано само два кандидата), и то зато што је, с једне стране, постојала акумулација броја кандидата уписаних у разним школским годинама, који су били заостали са извршењем својих обавеза у току последипломских студија (семинари и научноистраживачка пракса), а, с друге стране, што је увек постојао довољан број наставног особља који је био заинтересован да учествује у извођењу наставе за магистратуру, тако да се развијало извесно осећање неравноправности наука одн. катедара уколико се не би и настава за магистратуру изводила сваке године на свим смеровима (што је свакако позитивно, али што је каткада стварало утисак и извесне нерационалности улаганог труда одн. недовољног поверења да ће се мали број кандидата за неке смерове сачувати за наредну годину, што такође није било без основа, пошто би се ти кандидати највероватније одмах определили за неки други смер). Мислимо да треба очекивати да ће такво стање постојати и убудуће, као што сматрамо да није ни битно да ли је број смерова баш најбоље одређен (каткада се, у погледу правних смерова у ужем смислу, указивало на могућност извесног спајања, на пример грађанскоправног и привредноправног смера или политичког и управног смера), јер је у питању настава за продубљено проучавање читавих грана и области права, при чему посебан значај управо треба да имају како системски и систематски курсеви из основних предмета појединих смерова, тако и захтев у погледу теоретског и упоредног продубљеног проучавања, на бази индивидуалног рада сваког појединог кандидата, управо тих основних предмета, што, на жалост, још увек није остварено (по нашем мишљењу, продубљено знање из основних предмета сваког смера на студијама за магистратуру по квалитету и карактеру треба да одговара оном и онаквом знању које се тражило на усменим докторским испитима, до чега не долази и због тога што још увек често магистратура за поједине кандидате замењује специјализацију и усавршавање, о чему свакако и сами наставници, макар и невољно, у појединим случајевима воде рачуна, што иде на штету садржине и квалитета магистратуре).

2. — Садржина, обухватност наставе на студијама у циљу стицања степена магистра је, колико је нама познато врло различито одређена, регулисана на појединим факултетима у нашој земљи. При томе постоји низ врло значајних и систематских проблема који су заједнички, међу којима,

по нашем мишљењу, питање места и садржине продубљених курсева из основних предмета на смеровима представља један од најважнијих (као што је познато, на Правном факултету у Београду настава за стицање степена магистра обухвата у оквиру сваког смера: а) продубљене курсеве из два основна предмета; б) два специјална курса из сродне материје или два предмета сродна основним предметима; в) продубљени курс из једног од основних предмета другог смера; предмет методологија друштвених наука; при томе продубљена настава траје по правилу један семестар а специјализована два семестра; Методологија друштвених наука предаје се у току два семестра, с тим што се настава другог семестра прилагођава интересу појединих смерова). У пракси кад је реч о извођењу саме наставе (не и при усменим испитима), већи значај и, ако тако можемо да кажемо, важност посвећују се специјалним курсевима, чији се значај не може спорити, али који, по нашем мишљењу, имају и специјалну намену и задатак који су битно различити од намене и задатака продубљених курсева из основних предмета односног смера. Ако је магистратура облик и степен последипломских студија који треба кандидатима да пружи у првом реду продубљено знање из основних предмета појединих грана одн. области права, без чега је немогућ научноистраживачки рад кандидата како на његовом магистарском раду тако и доцније на радном месту, онда је управо продубљена настава из тих основних предмета, битна и најзначајнија. При томе она треба да посебно обухвати теоријске проблеме и упоредна излагања материје основних предмета, и то на један начин потпуно другчији од оног који се користи у настави тих предмета на општим курсевима редовне четворогодишње наставе, а, разуме се, да траје најмање два семестра, при чему она може бити, по деловима, извођена од стране више наставника. То важи и за случај када се ова настава изводи путем систематских курсева или путем индивидуалних одн. групних консултација. Отуда је често погрешно уверење да је продубљена настава из основних предмета само нешто проширена настава из тих предмета на општем курсу редовне четворогодишње наставе за студенте, при чему се често полази од схватања да кроз ову последипломску наставу треба и обновити одн. поновити материју која је обухваћена општим курсевима. Насупрот томе, последипломска настава за магистратуру мора да рачуна са добрим познавањем материје општих курсева од стране кандидата које прате наставу за магистратуру, и да са том чињеницом стартује, дајући један нови квалитет истој чињеничкој проблематици и дајући је у једној новој светлости, посебно теоријској и упоредној. Отуда сматрамо да би овоме факултети морали да посвете више пажње и да чешће анализирају управо наставне програме и стварну садржину наставе за магистратуру. А све то треба да се посебно позитивно одрази на усменим магистарским испитима, на којима кандидати треба у далеко већој мери да покажу теоријско и упоредно познавање и разумевање материје основних предмета, као и смисао за такво самостално размишљање, уз већу сопствену критичност према решењима појединих питања која постоје у теорији, законодавству и пракси — домаћој или страној. Без свега овога остаће и даље констатација и утисак да магистри правних наука нису у довољној мери и продубљено савладали теоријску и упоредну проблематику одређене гране одн. области права, а то не би смело да буде. За отклањање тога нужан је, по нашем мишљењу, изложени однос према продубљеним курсевима основних предмета смера, и то како на страни факултета и наставног особља тако и на страни кандидата, што треба утврдити одн. проверити и кроз рад кандидата у току последипломских студија на магистратури и на усменим магистарским испитима.

Све то, разуме се, не треба да утиче на значај и место специјалних курсева, који у првом реду треба да прикажу систем научноистраживачког

рада на једној проблематици и да уведу кандидате у тај и такав рад. Ови специјални курсеви могу да буду поверавани и ширем кругу наставног особља него што је то случај са продубљеним курсевима из основних предмета, тако да се на њих, мислимо, у првом реду односи одредба Статута Правног факултета у Београду (чл. 75. став 2) по којој се „настава за стицања степена магистра поверава наставницима на основу објављених и истраживачких радова и по другом оправданом основу". Треба констатовати да се у пракси у већини случајева тако и чини.

3. — Питање броја кандидата којима би се пружила могућност последипломских студија за стицање степена магистра било је често предмет дискусије. Оно се своди на питање да ли се може поћи од претпоставке да сваки дипломирани правник, нарочито после извесног броја година рада у пракси, има услова и способности да прати и савлада последипломску наставу магистратуре, или је за праћење те наставе и постизање позитивних резултата одређеног нивоа и квалитета потребно и неопходно поставити и одређене услове које би ови кандидати морали испунити, показујући тиме своју посебну предспрему и знање који су нужни за рад на последипломским студијама магистратуре.

То питање се поставља на свим факултетима и за све гране наука, а одговор на њега свакако да у извесној мери зависи и од самог система последипломске наставе на појединим гранама наука, посебно од тога да ли и у којој мери ова врста наставе захтева и посебно тзв. радно место на факултету (нпр. у лабораторији, клиници, експерименталној бази и сл.) за сваког кандидата-слушаоца. Тај одговор зависи такође и од постојања одн. разрађености система индивидуалног рада наставника са сваким кандидатом. Као што је познато, у овом погледу се последипломска настава магистратуре на правним факултетима налази у посебном положају — системски курсеви и самостални индивидуални рад самих кандитата су њене дугогодишње карактеристике — при чему се могу имати различита мишљења о вредности и правилности управо оваквог начина рада кандидата на последипломским студијама магистратуре на правним факултетима. Чини нам се да то нема неки одлучујући значај, бар не док је систем извођења ове наставе овакав какав је до сада био и какав је још у већини случајева и, додајмо, док је још увек највећи број кандидата који прате последипломску наставу у исто време запослен, дакле, док је још увек мали број ових кандидата који читаво своје време у току последипломских студија посвећују само овим студијама.

На правном факултету у Београду су примењивана оба система. Од школске 1960/61. године, па закључно са школском 1964/65. годином, дакле у току пет школских година, био је допуштен слободан, неограничен упис свим дипломираним правницима. У то време уписивао се велики број кандидата при чему је као што је био случај и са увођењем система ванредних студија, велик број „акумулираних" кандидата користио ову могућност уписа на један нови облик и ниво правних студија, желећи можда и да се само са њим упозна и сам оцени и своју подобност и способност и своје потребе да се посвети овој врсти студија (при чему су студије магистратуре фактички биле углавном једини облик последипломских студија, пошто систем студија за специјализацију и усавршавање није организован и развијен, а и само је друштвено гледање на магистратуру као академски степен, било сасвим другачије од гледања на вредност и карактер студија за специјализацију и усавршавање, и то на штету ових последњих). У школској 1965/66. и 1966/67. години, а тако је поступљено и у школској 1967/68. години, упис кандидата за студије магистратуре вршен је под претпоставком испуњења одређених услова, при чему је појединих година максималан број кандидата за пријем на поједине смерове био одређен, а дру-

гих година то није чињено већ су примани сви кандидати који испуне прописане услове. Тако је број уписаних кандидата појединих година по смеровима био следећи:

Смер	Школска година							
	1960/61	1961/62	1962/63	1963/64	1964/65	1965/66	1966/67	СВЕГА
Правнотеоријски	7	5	9	6	5	2	1	35
Политички	31	41	21	46	35	3	8	685
Управни	17	19	27	20	26	3	5	117
Грађанскоправни	41	63	59	125	49	12	11	360
Привредноправни	56	111	109	86	117	6	2	487
Радноправни	10	29	15	20	29	4	1	108
Кривични	25	45	54	51	64	4	3	246
Економски	8	17	36	45	42	7	2	157
Међународни	25	35	71	62	64	19	11	287
Историјскоправни	2	5	6	3	5	5	1	27
Социолошки	4	24	32	24	28	2	6	120
Привредноправни	2	12	2	5	—	—	—	21
Свега:	228	406	441	493	464	67	51	2.150

Ова табела показује да је просечно вршено доста равномерно и одговарајуће опредељивање кандидата за поједине смерове, сем, можда, за међународни смер где је сваке године уписиван повећан број кандидата, који се процентуално, у односу на укупан број уписаних кандидата, сваке године повећавао, тако да је школске 1965/66. износио 28%, а школске 1966/67. године 22%. Сразмерно велик број кандидата уписиван је на економском и социолошком смеру и то највећим делом оних са завршеним неким другим факултетом а не правним.

4. — Настава у ужем смислу на последипломским студијама обухвата углавном, с једне стране, продубљене курсеве из основних предмета сваког смера, а с друге стране, специјалне курсеве из сродне материје односног смера или из предмета сродних основним предметима односног смера. То су, као и свуда другде у свету, два битна дела једне последипломске наставе за стицање академског степена магистра, дакле једне наставе која има за циљ оспособљавање кандидата за научноистраживачки рад или бар за такво разумевање и анализирање проблема.

О карактеру и значају продубљених курсева из основних предмета сваког смера ми смо већ на почетку изнели своје мишљење. Полазећи од тога, сматрамо да треба учинити две констатације. Прва би била да ове продубљене курсеве треба да држе искуснији наставници, који би указивали на целину проблематике појединих грана права и на суштаствену повезаност свих делова једне гране права, и то све на једном високом теоријском нивоу и са широким коришћењем упоредноправне методе, заједно са указивањем на данас већ врло развијене тенденције и постигнуте резултате у униформном регулисању појединих правних установа на међународном плану (па било то кроз међународне конвенције, кроз једнообразне законе, кроз типске уговоре, кроз опште услове, кроз узансе итд.). Разуме се уз максимално вођење рачуна и анализирање домаће судске и вансудске праксе. Друга би констатација била да одржавање ових продубљених курсева треба да буде по могућству поверено двојици или чак и већем броју наставника, и то било тако што би они паралелно држали наставу целине основних предмета, или тако што би они подељено држали наставу из појединих делова основних предмета смера.

Питање специјалних курсева тешко да још може да добије трајније решење. Ипак, имајући у виду досадашње искуство, мислимо да се и овде могу учинити извесне констатације. Најпре захтев да се специјални курсеви заснивају на већем обављеном научноистраживачком раду, тако да они треба да обухвате не само излагање постигнутих резултата него и приказ начина, методе обављеног научноистраживачког рада, пошто ови курсеви у првом реду треба кандидатима да демонстрирају како се остварује један научноистраживачки пројект и да их уведу у практичну примену научноистраживачке методологије. Изгледа да се оваквом задатку и карактеру специјалних курсева не посвећује довољна пажња, већ се они често излажу дидактички или на начин на који се излажу продубљени курсеви из основних предмета, а требало би да управо у овоме између ова два дела наставе на последипломским студијама постоји битна разлика. Специјалне курсеве могу и треба да држе сви наставници, нарочито они млађи, како би и кроз усмено излагање свога рада и постигнутих резултата могли још једном да све то провере. Одржавање специјалних курсева може и треба да буде поверавано како наставницима других правних и осталих факултета тако и научним сарадницима научних института и истакнутим стручњацима из праксе. И то далеко више и шире него што је то до сада чињено. Такви специјални курсеви могу да се поверавају и страним универзитетским наставницима и научним радницима, с тим да ови поштују правила пуне објективности у излагању. Овакви специјални курсеви могу да се организују и заједнички за више факултета, посебно за смерове чија се тематика предаје у сличном обиму и на другим факултетима (то посебно важи за друштвено-економски, међународни, социолошки, правноисторијски, па и кривичноправни смер.). Најзад, треба предузети све што је могуће и потребно да се специјални курсеви објављују као посебне монографије.

Мада је уобичајено да настава у ужем смислу на последипломским студијама за стицање степена магистра обухвата само продубљене курсеве из основних предмета и специјалне курсеве, чији број треба да је сваке године што већи како би се кандидатима пружила могућност избора тематике за коју имају највише интересовања, мислимо да у оквир те наставе треба све више укључивати и серије од по неколико посебних предавања које би о одређеним питањима држали било универзитетски наставници са правних и других факултета, било научни сарадници института, истакнути стручњаци и јавни радници. Ове серије предавања, за један или више смерова, треба да се односе како на проблематику која стоји у вези са садржином наставе на последипломским студијама тако и на она питања чије разматрање може да помогне слушаоцима последипломске наставе да боље разумеју основе нашег друштвеног, па у оквиру тога и нашег правног система. Било би свакако добро ако би оваква посебна предавања била праћена дискусијама у којима би учествовао што већи број наставног особља факултета а и сами слушаоци последипломске наставе. На овај начин тенденције „затварања" последипломске наставе биле би отклоњене, а оне се, често и само из финансијских разлога, јављају у току последњих година.

5. — Од изванредно великог значаја је питање обавеза слушалаца у току последипломске наставе, и то не само да би се кроз извршење тих обавеза пратио њихов рад и ценили остварени резултати, него посебно да би се развио активан однос студената према овој настави и што је могуће више обезбедила њихова стварна сарадња у целини њеног извођења. Поред већ изложених облика наставног рада на последипломским студијама, обавезе студената могле би се свести на четири основне:

а) Уредно похађање предавања, с тим да се прва два семестра последипломске наставе оверавају само на основу констатације ове чињенице. Постоји могућност да студент буде ослобођен обавезе похађања предавања, при чему Факултетско веће одређује услове за то. Како то до сада није одређено, у пракси је то најчешће био случај са кандидатима који су запослени у неком месту ван седишта факултета, или ако постоје неки по-

себни индивидуални разлози за такво ослобођење (нпр. кандидат је тежак инвалид, налази се на неком студијском боравку у иностранству и сл.)

б) Обављање научноистраживачке праксе, која има за задатак да експериментално уведе кандидата у научни рад и методологију научноистраживачког рада. Ова пракса треба да се обавља у институтима и другим истраживачким центрима на факултету и ван њега, у судовима и другим органима, установама и организацијама, које пружају могућносат за такав рад.

У вези са научноистраживачком праксом постоји још низ питања и проблема које треба решити па да би она у пуној мери послужила сврси ради које је уведена као обавеза студената на последипломским студијама. Тако до сада није успело да се поставе неки заједнички критеријуми у погледу предмета ове праксе, времена трајања, садржине (да би само констатација испитиваних чињеница и појава са објашњењем њиховог посматрања, или и анализа и оцена тих чињеница и појава), технике израде и приказа урађеног, и сл., а можда томе не треба ни тежити. Материјал који се обрађује кроз научноистраживачку праксу је заиста толико различит да је тешко говорити о неким јединственим критеријумима: то може бити прикупљање и приказ теоријских ставова у домаћој и страној литератури о неком питању; то може бити прикупљање и приказ судске праксе о неком питању и на одређеној територији; то може бити упоређивање статутарних одредаба извесног броја радних организација; то може бити евидентирање реаговања јавности, посебно штампе на поједине појаве у друштву, то може бити анкетирање на лицу места и сређивање на тај начин прикупљеног материјала; и низ других могућности. Сви ти облици и све те садржине научноистраживачке праксе корисни су и њихова различитост одговара специфичностима материје која се обрађује и изучава на појединим смеровима, али исто тако су често и израз личног схватања појединих наставника који показују посебно интересовање за ову врсту рада на последипломским студијама (свакако да је овај субјективни моменат и овде као и често другде у систему последипломске наставе и нужан и користан, али увек треба водити рачуна да се он не злоупотреби, јер је карактеристично да у пракси постоји извесно посебно „масовно" опредељивање кандидата да научноистраживачку праксу раде само код неких наставника, тако да би било потребно обвезати сваког наставка да се стара и руководи једним минималним бројем кандидата који раде научноистраживачку праксу, с тим да се кандидати морају најпре распоредити на све наставнике до овог одређеног минималног броја, па тек онда вишак преко тога може да се везује за било кога наставника). Оно што је врло важно, по нашем мишљењу, јесте да рад на научноистраживачкој пракси буде јаван и повремено анализиран како би се извлачили искуствени закључци за побољшање ове врсте рада студената. А та јавност, која је до сада, по правилу, изостајала, требало би да се посебно састоји из следећег: на посебним дискусионим састанцима или на семинарима појединих смерова (као целина) кандидат би укратко усмено изложио предмет, метод и резултате обављене научноистраживачке праксе, а наставник би изнео своје мишљење о извршеном раду; најмање једанпут у току године скуп наставника једног или више сродних смерова, на основу једног припремљеног реферата, дискутовао би и анализирао рад студената кроз научноистраживачку праксу, при чему би и учешће студената на оваквим састанцима било пожељно и корисно; сваке године би се на факултету организовала изложба свих елабората добивених кроз научноистраживачку праксу, како би се тиме дала могућност свим наставницима и заинтересованим кандидатима да добију непосредан увид у целину ове делатности у склопу последипломских студија, као и да извуку корисна искуства из рада других, на шта се мора све више навикавати; Факултетско веће би повремено требало да разматра и даје препоруке о научноистраживачкој пракси на бази анализирања искустава и остварених резултата; сав материјал и елаборати прикупљени и припремљени на бази научноистражи-

вачке праксе треба да буду чувани и трајно доступни свим заинтересованим појединцима и организацијама, ради чега би било врло корисно да се сваке године објављује и попис предмета одн. садржине обављене научноистраживачке праксе.

Иако је број до сада обављене научноистраживачке праксе сразмерно врло велик (у времену од школске 1960/61. године, као године кад је почело извођење последипломске наставе за магистратуру, па до краја јуна 1967. године — дакле за мање од шест година стварног рада на овој пракси — на Правном факултету у Београду око 500 кандидата је обавило научноистраживачку праксу, што би, добро срећено, требало да представља врло обиман и користан фонд материјала за научни рад и документацију, а што, на жалост, у стварности није случај, што уосталом није ни једини ни редак случај у нас), тешко би се могло рећи да су коришћени сви облици овога рада. Посебно мишљење да би било добро научноистраживачку праксу организовати и колективно са групама кандидата, чиме би се они навикавали на екипни научноистраживачки рад и добијали обухватнији и комплекснији преглед материјала одн. документације.

Научноистраживачка пракса се обавља најчешће на самом факултету, и то, по правилу, у склопу личног контакта кандидата са одређеним наставником, а ређе кроз односне семинаре. До сада се није успело да се оствари сарадња са самосталним научним институтима, како би у већем броју случајева кандидати ову праксу управо у њима вршили. А то би било од користи и томе институту, и факултету, и кандидатима. Но то је један од израза недовољне повезаности уопште рада факултета и рада самосталних научних института.

в) Израда два семинарска рада, који треба да пруже доказ о способности кандидата да самостално анализира правне проблеме и да по њима заузме став.

У погледу семинарских радова постављају се иста или слична питања о којима је било речи код научноистраживачке праксе: тематика семинарских радова, техника њихове израде, равномерна распоређеност на већи број наставника, јавност при одбрани и доцнијем коришћењу, повремена анализа тематике и квалитета израђених семинарских радова, време израде. Поред тога, овде треба указати и на још нека питања специфична за семинарске радове. Најпре питање односа тематике семинарских радова са тематиком магистарског рада, тј. да ли семинарски радови могу да буду и више-мање обрађени делови магистарског рада, о чему постоје различита мишљења, а и у пракси се врло различито поступа: по нашем мишљењу, евентуално само један семинарски рад би могао да буде у вези са магистарским радом, док то не би требало да буде случај и са другим. Поставља се питање да ли оба семинарска рада могу да буду рађена из истог предмета, посебно кад то није неки од основних предмета смера, као и да ли оба семинарска рада могу да буду рађена код истог наставника (што се у пракси све чешће дешава, при чему је то обично онај наставник који је одређен за консултанта при изради магистарског рада кандидата): по нашем мишљењу треба тежити, иако се то не би морало поставити као обавезно правило, посебно не као правило без изузетака, да се семинарски радови раде из разних предмета смера, при чему би један семинарски рад обавезно морао бити из материје неког од основних предмета смера, а такође треба тежити да кандидат сваки семинарски рад ради код другог наставника. Да би се обезбедила садржинска дискусија око сваког семинарског рада, било би потребно да се из реда слушалаца односног смера за сваки семинарски рад, задуже два кандидата који ће на семинару обавезно изложити своје мишљење о раду, чиме би се обезбедила активност већег броја кандидата, у погледу које не бисмо могли бити задовољни.

6. — У погледу усменог магистарског испита у пракси није било проблема. Ипак постоји потреба да се изврши анализа методологије обављања овог испита и квалитета одговора кандидата. Често се тврди да су многи одговори на нивоу минимума потребног и захтеваног знања, а посебно

да се кроз њих не показује у којој мери је кандидат овладао материјом онако и онолико како и колико је то нужно за стицање степена магистра и за даљи успешан самосталан рад научноистраживачког карактера. Питање теоријског аспекта материјала који је обухваћен појединим смером остаје још увек често без задовољавајућег одговора. Отуда мислимо да се нивоу знања које кандидати показују мора посветити већа пажња, јер је усмени магистарски испит, у нашем систему последипломских студија и доктората наука, једина комплексна јавна и колегијална провера знања кандидата целине материје односног смера, а управо кроз то знање и кроз сагледавање опште правне културе кандидата треба и мора да се оцењује способност кандидата за продубљено проучавање и рад на правним питањима, као и способност за научноистраживачки рад одн. за примену научних метода при обради правних питања на било ком радном месту.

Каткада се поставља и питање да ли би имало оправдања да се усмени магистарски испит полаже у два дела а не као јединствен испит, као што је то сад случај и као што то прописује и Статут Правног факултета у Београду (усмени испит се полаже пред комисијом од најмање три наставника — чл. 93). Имајући у виду горе изложени карактер и значај усменог магистарског испита, мислимо да овај испит треба и мора да остане јединствен и да се полаже као једна целина. Отуда је са оваквим системом усменог испита, мислимо, неправилна одредба Статута по којој се одговори кандидата оцењују посебно за сваки предмет (чл. 94), као што се може поставити питање и да ли је правилна могућност да се овај испит може положити са већином гласова, пошто показано знање треба да се цени као целина, с тим да при тој оцени сваки члан комисије учествује у оцењивању свих одговора из свих предмета.

7. — Магистарски рад треба да представља самосталну монографску обраду изабране теме, при чему кандидат мора да се служи научним методима и да покаже зрелост да своје ставове изложи и образложи. Тема магистарског рада не може бити иста она која је била тема научноистраживачке праксе. На предлог кандидата може му се одредити, по правилу из реда професора, консултант при изради магистарског рада. Рад се јавно брани пред комисијом од најмање три наставника, с тим да у току одбране чланови комисије постављају кандидату питања и дају мишљења о појединим ставовима из рада, а кандидат има право и дужност да даје одговоре и да доноси своје ставове по израженим мишљењима. Одлука о одбрани магистарског рада може се донети већином гласова комисије (чл. 96—110. Статута Правног факултета у Београду).

У вези са тематиком магистарских радова, начином рада кандидата и, посебно, у вези са квалитетом ових радова, износе се разна мишљења, чак пре разни утисци. Права слика вредности магистарских радова може се дати само путем анализа тих радова, а по нашем мишљењу, та анализа би показала да се у суштини може бити задовољним њиховим квалитетом. О томе можда наша шира правничка јавност треба да каже своју реч, иако је то доста тешко остварити, пошто се магистарски радови не објављују. На бази досадашњег искуства, ми бисмо ипак указали на нека питања која могу да буду од значаја за постизање већих и бољих резултата у овој области:

а) Теме магистарских радова треба да буду одређиване водећи рачуна посебно о потребама наше науке и праксе. Те теме треба да буду што је могуће савременије, и то важи за све области наука из којих се раде магистарски радови, тј. без обзира да ли су у питању тзв. теоријски, позитивноправни или историјски проблеми. Битно је да то буду у што је могуће већој мери питања од савременог значаја за нашу научну мисао, за нашу праксу, за наш друштвени развитак, за нашу законодавну политику, за нашу међународну политику. Ово би требало да буде један од основних критеријума при предлагању односно одобравању тема за магистарске радове, јер сваки такав рад треба да буде не само што је могуће више самосталан научни рад него и рад који ће управо допринети обогаћењу наше

научне мисли, а преко тога и допринети сагледавању и решавању појединих проблема друштвених наука онако како се они данас и овде постављају пред наше друштво, пред нашу науку, пред све нас као људе одговорне да управо научним радом доприносимо нашој савремености и нашем друштвеном развитку.

При томе, и поред значења и важности које има питање одређивања тематике магистарских радова, од посебног је, па чак и већег значаја, како је обрађена тематика односно како је обрађен магистарски рад, тј. да ли је он израђен применом научних метода, да ли је самосталан, да ли садржи нове ставове, да ли је довољно теоријски и чињенички фундиран, једном речју, какав је његов квалитет. И сасвим уско, на први поглед „мало" и недовољно важно или „свакодневно" питање може бити обрађено на врло високом научном нивоу, као што и једна широка научна проблематика неког „значајног" проблема може бити обрађена без довољно научне апаратуре и посебно без довољно продубљености.

б) Да би се помогло кандидатима при избору тема за магистарске радове, као и да би се усмерили кандидати да за своје радове узимају питања која су од посебног значаја за нашу науку и праксу, а и да би тематика магистарских радова више била израз гледања научног колектива факултета на савремене потребе наше науке и праксе, било би корисно и потребно да све катедре саставе спискове значајнијих и актуелних тема које би као приоритетне требало предлагати кандидатима при избору тема за магистарске радове, с тим да те спискове повремено анализира Факултетско веће, како би и оно заузимало ставове о питањима везаним за тематику магистарских радова. Сви ови спискови имали би само карактер указивања на приоритетни значај појединих питања, и они не би искључивали могућност да теме магистарских радова буду и питања која се не налазе у списковима. При томе не би требало губити из вида ни субјективне елементе на страни наставника и посебно на страни кандидата, нарочито оних кандидата који су већ у радном односу, тако да они често из садржине тога свога рада црпе елементе за тематику магистарског рада, а што може да буде управо од користи за избор ове тематике.

в) Посебну пажњу треба обратити извештајима референата који разматрају захтев кандидата да им се одобри израда одређеног магистарског рада. Ови извештаји треба да обухвате приказ садржине и основа на којима кандидат треба да обради тематику магистарског рада. У тим извештајима треба посебно да се подробно образложи зашто се управо предлаже прихватање неке теме за магистарски рад, са критичким освртом на предложени садржај рада као и на начин на који тај рад има да буде обрађен. У том извештају референата треба нарочито да буде образложено и подвучено у чему је смисао и важност теме која се одобрава за магистарски рад и шта се добија управо обрадом такве теме. На тај начин би ови извештаји референата требало да постану и објективно мерило обавеза кандидата.

г) Питању одређивања консултанта при изради магистарског рада треба посветити више пажње, и то у том смислу да за консултанта буде одређен управо онај наставник који са односном тематиком рада има највише везе и који својим научним радом стоји најближе тематици магистарског рада. Отуда би било најбоље ако би референти који подносе извештај о подобности теме за тај рад затражили од односне катедре да она предложи консултанта кандидату. Тиме би се избегао непосредан утицај кандидата на одређивање консултанта, за консултанте би били одређивани најпозванији наставници, а катедра би могла да води рачуна о равномерној оптерећености својих чланова као консултаната при изради магистарских радова, ангажујући на томе послу у првом реду оне своје чланове који се у повећаној мери баве научноистраживачким радом.

д) Досадашње искуство је показало да при изради магистарских радова кандидати имају у току израде контакте само са својим консултантом. Тиме се они лишавају корисне помоћи и других наставника, а чланови

комисије за оцену и одбрану магистарског рада упознају се најчешће са тим радом тек пошто он буде завршен. Да би се омогућило кандидатима (истина, та могућност и овако формално постоји, али она у стварности не постоји, па чак и не може да се користи) да се консултују са већим бројем наставника, било би добро да се у исто време када се одобри тема за магистарски рад одреде и сви чланови комисије која ће оцењивати тај рад, па, према томе, и пред којом ће кандидат, по правилу, бранити повољно оцењени магистарски рад (то, разуме се, не искључује могућност, ако се за то појави потреба, да се и доцније врше измене у саставу ове комисије). Кандидат би био дужан да у току израде рада буде у контакту са свим члановима комисије за оцену рада, а чланови ове комисије би се повремено састајали и разматрали обављени део рада кандидата. На тај начин би се пружила већа помоћ кандидатима него што је то до сада био случај, а омогућило свим члановима комисије да суштински и садржајно доприносу много више при давању оцене о израђеном магистарском раду.

ђ) Најзад, питању умножавања одбрањених магистарских радова, чиме би се они учинили доступни широј јавности и учинили корисним и за заинтересоване појединце и организације, треба посветити посебну пажњу (то би се могло чинити неком упрошћеном техником а не штампањем). То умножавање треба да представља обавезу факултета и право факултета да то учини ако то не учини сам кандидат у једном одређеном року после одбране рада (нпр. у року од три до четири месеца).

8. — Иако је прошло тек неколико година од увођења последипломских студија за магистратуру, могло би се поставити питање квалитета и квантитета резултата. Показатељи за то могу бити различити. За нас је у свему томе битно да је знатан број дипломираних правника показао жељу и способност да повећа и продуби своје знање, за шта им је пружена прилика путем предавања, семинара, консултација и других облика рада у оквиру последипломске наставе. Многи од њих су користили ову прилику, и то неки више неки мање, неки дуже неки краће. Многи су при томе оценили своје могућности и способности реалније него што су их сагледавали приликом уписа на последипломске студије, па нису дошли до крајњег резултата, до израде магистарског рада. Но то није толико битно. Довољно је, на пример, ако су многи од њих само прослушали предавања и семинаре, а неки од њих израдили су само један или два семинарска рада или обавили научноистраживачку праксу. Тиме је свакако повећано знање тих правника, што је у суштини циљ сваког наставног процеса, па и последипломске наставе. На тај начин ова настава је отворила један нов пут за образовање правника са већим, вишим и продубљенијим знањем какви све више постају и морају постајати потребни нашем друштву.

За приказ остварених резултата дајемо два прегледа уписаних кандидата, по генерацијама и по смеровима, и обављених појединих врста радова од стране слушалаца последипломских студија за магистратуру на Правном факултету у Београду (прегледи обухватају раздобље од школске 1960/61. до закључно са школском 1965—66. годином).

Генерација	Број уписаних у I сем.	Обавило научно-истражив. праксу	Израдило два семинарска рада	Положило		Одбранило	
				Усмени доктор. испит	Усмени магист. испит	Докторску дисертацију	Магистарски рад
1960/61	228	93	55	20	18	13	7
1961/62	406	69	50	11	20	6	10
1962/63	441	100	65	12	32	7	8
1963/64	493	89	59	—	28	—	2
1964/65	464	92	48	—	17	—	1
1965/66	67	14	3	—	—	—	—
Свега:	2.099	457	280	43	115	26	28

Смер	Број уписаних у I сем.	Обавило научно-истражив. праксу	Израдило два семинарска рада	Положило		Одбранило	
				Усмени доктор. испит	Усмени магист. испит	Докторску дисертацију	Магистарски рад
Правнотеоријски	34	12	8	—	7	—	—
Политички	177	54	28	3	9	1	3
Управни	112	30	15	—	6	—	5
Грађанскоправни	349	47	31	10	10	6	1
Привредноправни	485	74	48	9	9	4	3
Радноправни	107	31	15	1	5	—	1
Кривични	243	53	31	8	6	6	—
Економски	155	40	27	1	16	—	4
Међународни	276	69	45	10	27	8	9
Историјскоправни	26	5	4	1	3	1	—
Социолошки	114	42	28	—	17	—	2
Привредноуправни	21	—	—	—	—	—	—
Свега:	2.099	457	280	43	115	26	28

III. — Последипломске студије за стицање степена магистра стоје у тесној вези са степеном доктората наука, пошто ће још увек знатан број кандидата са завршеном магистратуром желети да стекне и степен доктора наука. О односу између ова два академска степена имало би доста питања за дискусију. Ми бисмо, као најактуелније, и полазећи од важећих законских и статутарних текстова, указали овде само на два питања.

Постојећим текстовима прописано је да лице са академским степеном магистра одговарајућег смера може да стекне на факултету докторат правних, друштвено-политичких и друштвено-економских наука ако је уз то својим радовима показало способност за самосталан научни рад у области у којој жели да стекне докторат. Свакако да ће се у пракси све више догађати да лица са академским степеном магистра објављују и неке своје радове путем којих ће показати и доказивати своју способност за самосталан научни рад. Нарочито они који студије магистратуре нису наставили одмах по дипломирању и они који буду пратили наставу за магистратуру будући истовремено запослени, посебно ако су запослени као сарадници на факултетима, научним институтима и вишим школама. Међутим, биће све више кандидата који ће студије магистратуре настављати непосредно по дипломирању, посвећујући се за то време само тим студијама (треба се надати да ће наше друштво обезбеђивати све више стипендија за последипломске студије, и да ће то учинити што пре), а евентуално затим наставити и рад на докторату наука. Ова лица, можда, неће имати ни могућности а ни прилике да израде и објаве још неке радове пре него што заврше студије магистратуре, а било би врло штетно не омогућити им да непосредно наставе рад на докторату наука, пошто ће се још дуго из њихових редова јављати највећи број потенцијалних кандидата за докторат наука. Било би, по нашем мишљењу, заиста штета не омогућити им то одн. довести их у ситуацију да прекину рад на оспособљавању за научне раднике. Зато сматрамо да је у оваквим случајевима битно водити рачуна и имати у виду укупну вредност кандидата и његовог целокупног рада, па би требало, по оцени свих конкретних околности, дозволити рад на докторској дисертацији и оним кандидатима који имају академски степен магистра а немају објављене радове, али за које одређени референти поднесу извештај да су њихови семинарски радови и научноистраживачка пракса на студијама магистратуре били од посебне вредности, као и да је њихов

магистарски рад био запажен по вредности, нарочито у погледу примене научних метода при његовој изради.

Питање односа тематике магистарског рада и тематике докторске дисертације изазвало је већ доста различитих мишљења. Статут Правног факултета у Београду (чл. 129) решава ово питање на врло изречан начин: за тему докторске дисертације кандидат не може да узме тему свога магистарског рада (нити тему другог свог монографски обрађеног научног рада који је објављен или на други начин учињен доступним јавности). О оваквом решењу овог питања могло би се дискутовати, ако не у начелу а оно о његовој недовољној прецизности и једностраности, пошто је битна карактеристика докторских дисертација управо њихов виши, или чак далеко виши ниво од магистарских радова (мада ни у погледу тога не треба претеривати, јер докторске дисертације нису ни „највиши домет" научног рада једног човека нити треба да буду — као што је то, на жалост, често случај у пракси — и једини научни рад монографског карактера једног доктора наука, посебно оних којима је бављење научним радом професионална дужност). Отуда сматрамо да ни при оваквом решењу овог питања није искључено да се при изради своје докторске дисертације кандидат може у извесној мери користити резултатима свога магистарског рада, али не и користити интегрални текст магистарског рада ради његовог уношења у докторску дисертацију, јер би заиста било чудно да се неко може у своме раду користити резултатима рада других лица, а не и резултатима свога сопственог рада.

IV. — Последиптомске студије служе за задовољење одређених друштвених потреба, и то данас потреба које су иманентне за савремени друштвени живот у свим областима, па и у области права, политике, економије и других друштвених односа и појава. Као што смо већ изложили, те потребе треба да одређују и врсту, облик, садржину, лик, трајање и начин последипломске наставе. У томе склопу, поред студија у циљу стицања степена магистра, у оквиру последипломских студија постоје и студије у циљу специјализације и усавршавања, односно могу да постоје и оне врсте последипломских студија како то предвиђа Статут Правног факултета у Београду (чл. 112).

Последипломске студије за специјализацију и усавршавање су, исто као и студије за магистратуру, по нашем мишљењу, битан, иманентан део рада и задатака правних факултета, тако да се и њима мора посветити иста пажња као и сваком другом раду факултета. То међутим, као што је на почетку указано, није у пракси случај, јер рад факултета није у довољној и друштвеној потребној мери управљен на специјализацију и усавршавање као редовне облике последипломске наставе, као редовне облике рада факултета. Указали смо већ и на разлоге због чега долази до тога, али бисмо овде хтели да посебно подвучемо потребу да то буде у основи измењено, посебно у вези са захтевом савременог друштва за перманентним радом на актуализовању знања факултетски образованих стручњака, а, разуме се, не само њих.

1. — Уобичајено је да се иницијатива за организовање курсева (наставе) за специјализацију и усавршавање очекује од форума и организација ван факултета. Она је, на жалост, по правилу изостајала и изостаје. Не треба бити велики оптимиста и надати се да ће она бити много већа у скорој будућности. Но без обзира на све то, па чак и кад би ванфакултетска иницијатива била далеко већа, сами факултети морају да постану носиоци ове наставе, па и иницијативе. Потребно је да факултети, познавајући потребе нашег друштва (а не треба сумњати да они то могу да знају и знају боље него многи други), израде вишегодишњи програм курсева за специјализацију и усавршавање, разуме се, уз консултовање заинтересованих фактора и организација. Затим треба предузети акцију да се тај програм „натури" свима којих се тиче, да се, дакле, покрену све снаге за остварење тог програма.

2. — Обично се предвиђа да курсеви за специјализацију и усавршавање трају најмање два семестра. То је време можда потребно за стицање

неке дипломе одн. назива специјалисте. Мислимо да такви двосеместрални курсеви за специјализацију и усавршавање могу и морају да буду само једна од њихових врата, при чему они могу да буду на разне начине организовани, посебно као тзв. сендвич курсеви (тј. курсеви са кондезованом семестралном наставом, те повећани број радних сати, у трајању од неколико недеља), с обзиром да ће слушаоци ових курсева често у већини бити из места ван седишта факултета и биће их тешко за дуже време одвојити од радних места. Међутим, потребно је организовати и низ других курсева краћег трајања о појединим питањима, па и само серију предавања која, разуме се, треба увек да буду праћена дискусионим састанцима. При томе, ове краће курсеве и серије предавања треба посебно организовати о најновијим и актуелним питањима, тако да факултети, евентуално у заједници са односним научним институтима и уз помоћ професионалних удружења, треба, као најпозванији и углавном као најквалификованији, да постану носиоци и ових облика рада на усавршавању факултетски образованих кадрова, својих бивших студената. А они би то сигурно могли да чине без великих тешкоћа, јер располажу, и потребним стручњацима и потребним просторијама, а може се очекивати да ће (у тај рад, организован од стране факултета, заинтересовани појединци и организације имати највише поверења (зато сматрамо да и низ стручних и научних симпозијума могу такође са успехом да организују и факултети — сами или у заједници са другима). Потребно је само цео овај рад поставити организовано и схватити га као редован облик рада и као један од битних задатака факултета, чиме, између осталог, треба и мора да се разликују одн. одликују факултети у савременом друштву. Тиме ће се само моћи у пуној мери — додајмо и масовно, а факултети се управо данас одликују својом масовношћу (по броју факултета у једној земљи и по броју слушалаца) — остварити идеја и задатак максималног укључивања факултета у друштвени живот. Тога се не само не треба бојати него, обрнуто, чинити све да се супротна схватања неког „класицизма" и „академизма" сузбију и одбаце.

3. — Број факултетски образованих стручњака којима је данас потребна одређена специјализација и усавршавање, а посебно број тих стручњака којима је потребно пружити помоћ да осавремене, актуализују своје стручно знање и познавање правне проблематике, свакако је далеко већи него што може да буде број оних међу њима који би узели учешћа на појединим факултетским курсевима за специјализацију и усавршавање одн. на серијама предавања, па макар они трајали и само по неколико дана или недеља. Зато мислимо да би било потребно и корисно да се у највећој могућој мери објављују како текстови појединих курсева одржаваних у оквиру двосеместралне наставе за специјализацију и усавршавање, тако и нарочито текстови серија предавања о најновијим питањима.

V. — Покушали смо овде да укажемо бар на нека најважнија и најглавнија питања у погледу система последипломске наставе, имајући при томе у првом реду у виду искуства и стање на Правном факултету у Београду. Сигурно је да су многи проблеми исти или слични и на другим правним факултетима у нашој земљи, а такви се проблеми у основи данас постављају у многим земљама у свету. Зато би било од посебне користи стално мењање искуства из ове области. И не само мењање искуства него и разни облици сарадње, који би могли да обухвате и поједине самосталне научне институте. Ако се може сматрати да би сваки правни факултет, за неке или за све смерове, могао сам организовати наставу магистратуре, мислимо да је добра и садржински на нивоу настава за специјализацију и усавршавање немогућа без међуфакултетске сарадње и без сарадње појединих научних института, па и извесног броја стручњака из праксе. Идући даље у том правцу било би чак потребно, кад је реч о настави за специјализацију и усавршавање, извршити и извесну поделу рада између факултета, с тим што би се поједини факултети предвидели као носиоци одређених курсева, било као целине било као делова, у оквиру последипломске наставе за специјализацију и усавршавање. Тако се поступа у многим земљама које су богатије од нас и са научним кадровима и са финансијским

средствима. На тај начин, многи курсеви за специјализацију и усавршавање морали би имати југословенски карактер. И по слушаоцима и по предавачима, што значи да би требало развити и свест о обавези — и наставника и свих факултета као целине — да учествују на тим курсевима без обзира који их факултет организује и где се они одржавају, као што би требало да се сви факултети који организују наставу за специјализацију и усавршавање — па без обзира да ли су то „стари" или „нови" односно „велики" или „мали" факултети — ослободе заблуде да то квалитетно могу чинити само са својим наставним особљем. Ниједан факултет — ни у нашој земљи ни у другим земљама — није, по правилу, довољно опремљен да сам са својим наставним особљем обезбеди квалитетну последипломску наставу за специјализацију и усавршавање. Тај закључак, мислимо, намеће наше искуство, а и искуство других.

Проф. Бор. Т. Благојевић

ОБАВЕШТЕЊЕ

На Правном факултету у Београду, од 24, 25. и 26. фебруара 1969. одржаће се симпозијум: „Савремено руковођење и самоуправљање" на коме ће бити расправљана најзначајнија питања теорије и праксе руковођења у нашим радним организацијама.

У раду симпозијума учествују:

САВРЕМЕНО РУКОВАЊЕ И САМОУПРАВЉАЊЕ

1. Академик проф. Јован Борђевић: „Савременост самоуправљања".
2. Проф. др Радомир Лукић: „Солидарност у удруженом раду и њене друштвене претпоставке"
3. Проф. др Никола Балог: „Друштвено регулисање и самоуправно усклађивање делатности радних организација".
4. Проф. др Зоран Антонијевић: „Врсте, облици и делокруг органа самоуправљања".
5. Сеад Делић, дипл. пр., заменик шефа Бироа за прописе предузећа „Енергоинвест" — Сарајево: „Врсте, облици и делокруг органа самоуправљања" (кореферат).
6. Проф. др Владимир Јовановић: „Положај радних јединица и субјективитет предузећа".
7. Зоран Церић, дипл. пр., самостални саветник у Секретаријату за законодавство и организацију СИВ: „Положај руководилаца у радној организацији на основу важећих прописа".
8. Др Душан Биланџић, директор Института за раднички покрет — Загреб: „Однос међу самоуправљања и руковођења".
9. Проф. др Борислав Благојевић, др Добросав Митровић: „Права и границе овлашћења руководилаца у утврђивању пословне политике и доношењу пословних одлука".
10. Драгослав Вељковић, дипл. пр., шеф Правне службе Југословенског речног бродарства — Београд: „Овлашћења руководилаца (права и дужности) при доношењу пословних одлука".

11. Др инж. Миодраг Чеперковић, ген. директор предузећа „Рудници и железара" — Смедерево: „Улога стручних колегијума".
12. Др Андреј Фримерман, дипл. пр. у Институту за аутоматику и телекомуникације „Михаило Пупин" — Београд: „Самоуправно уређивање делатности радне организације".
13. Др Станко Грозанић, саветник ЦВ ССЈ: „Руковођење и одговорност".
14. Др Радомир Буровић и др Предраг Шулејић: „Самоуправљање у банкама и осигуравајућим заводима".
15. Проф. др Никола Стјепановић и др Александар Стојановић: „Самоуправљење у предузећима удруженим у заједнице" (ЖТП, ПТТ, Електропривреда).
16. Проф. др Павле Димитријевић: „Јавност и радна организација".
17. Милош Синђић, члан Секретаријата ЦК СКС: „Савремени методи управљања".
18. Стане Можина, стручни сарадник Института за социологију ин филозофију у Љубљани: „Мотивисаност руководећих кадрова".
19. Др Драгољуб Кавран: „Руковођење и односи међу људима".
20. Проф. др Александар Балтић: „Руководилац и радни односи".
21. Др Мирослав Петровић, др Владета Станковић, др Драгутин Шошкић: Самоуправљање, руковођење и расподела дохотка".

Сви реферати ће бити објављени у посебној књизи која ће се доставити учесницима пре почетка симпозијума. На симпозијуму учесници могу постављати питања и тражити разјашњења проблема на које наилазе у пракси. Симпозијум је намењен руководиоцима свих нивоа у радним организацијама, као и правницима економистима, управним техничарима и свима онима који се, у оквиру своје делатности, баве пословима организације рада. Рад симпозијума ће трајати три дана. Сваког дана ће се водити дискусија о одређеном броју питања.

Цена за књигу реферата и учествовање на симпозијуму износи 850 Д. На основу уплате, учесник стиче право на: а) материјал, б) учествовање в) постављање било ког питања из области које се на симпозијуму обрађују.

Учешће треба пријавити на адресу: Правни факултет Београд (организационом одбору Симпозијума) или предузећу „Савремена администрација", Кн. Михаилова бр. 6 — Београд.

САДРЖАЈ — СОДЕРЖАНИЕ — CONTENTS

ЧЛАНЦИ — СТАТЬИ — ARTICLES

Др Војислав Симовић: О актуелности проучавања одлука Другог заседања АВНОЈ-а — — — — — — — — — — — — — 327
*Об актуальности изучения решений Второй сессии АВНЮ — Actual Interest of the Study of the Decisions of the Second AVNOJ SESSION — — — — — — — — — — — — —

Др Јован Славнић: Место права на непосредни одустанак од уговора у систему правних последица доцње у нашем праву — — — 433
Право на непосредственный отказ от договора и система правовых последствий просрочки в нашем праве — — — — —
The Place of Right to Break a Contract in the System of Legal Consequences of Tardiness in Our Law — — — — — — —
La place du droit au désistement direct du contrat dans le système des conséquences juridiques du retard dans notre droit — —

Загорка Симић: Одређивање користољубља у кривичном праву — 447
Определение користолюбия в уголовном праве — — — —
Definition of Self-interest in the Criminal Law — — — — —
Détermination de la cupidité dans le droit criminel — — — —

ПРИЛОЗИ — СООБЩЕНИЯ — CONTRIBUTIONS — VARIETES

Др Момчило Димитријевић: Самосталност и самоуправност радних организација — — — — — — — — — — — — — — 459
Самостоятельность и самоуправляемость трудовых организаций
Autonomy and Self-Management of Working Organizations — —
L'autonomie et l'autogestion des organisations de travail — —

Мр Предраг Раденовић: Карактер и садржина права на рад у социјализму с посебним освртом на СССР — — — — — — — 471
Характер и содержание права на труд при социализме, в частности в СССР — — — — — — — — — — — — — —
The Character and Essence of the Right to Work in Socialism with a Special View to the USSR Practice — — — — — —
Le caractère et le contenu du droit au travail dans le socialisme avec un aperçu spécial sur l'U.R.S.S. — — — — — — — —

ДИСКУСИЈА — В ПОРЯДКЕ ОБСУЖДЕНИЯ — DISCUSSION

О Уставним променама — — — — — — — — — — — 487
Об изменениях Конституции — — — — — — — — — —
Constitutional Amendments — — — — — — — — — —
Des changements constitutionnels — — — — — — — — —

Др Миленко Јовановић: О хуманизацији извршења смртне казне — 526
О гуманизации приведения к исполнению приговоров к смертной казни — — — — — — — — — — — — — —
Humanization of Execution — — — — — — — — —
De l'humanisation de l'exécution de la peine de mort — — —

СУДСКА ПРАКСА — СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА — JURISPRUDENCE

Др Верољуб Рајовић и Војин Шалетић: Објављивање закона и других општих аката пре ступања на снагу и везаност суда управним актом код решавања о претходном питању у парничном поступку — — — — — — — — — — — — — — 531
Опубликование законов и остальных законных актов до их вступления в силу и связанность судов актами управления при разрешении предварительных вопросов в гражданском процессе — — — — — — — — — — — — — —

Promulgation of Laws and Other Regulations Before the Come in Force and Liability of the Court to Observe an Administrative Decision in a Law-Suit — — — — — — — — — — — —
La publication des lois et des autres actes généraux avant l'entrée en vigueur et l'obligation du tribunal d'observer l'acte administratif à l'occasion des décisions sur la question préalable dans la procédure civile — — — — — — — — — — — — —

Миодраг Орлић: Продаја породичне стамбене зграде носиоцу станарског права — — — — — — — — — — — — — — 537
Продажа нанимателям домов, принадлежащих гражданам на праве личной собственности — — — — — — — — — —
Sale of a Family House to the Person Entitled to Use it As a Tenant — — — — — — — — — — — — — — —
La vente de la maision d'habitation familiale au titulaire du droit de logement — — — — — — — — — — — — — —

Радисав Тасић: Издржавање на основи изјаве последње воље — — 542
Содержание по завещанию — — — — — — — — — — —
Sustenance Under the Declaration in the Last Will — — — — —
La pension alimentaire en vertu de la dernière volonté — — —

ПРИКАЗИ — ОБЗОРЫ — REVIEWS — COMPTES RENDUS DES LIVRES

Др Милан Марковић: Међународна веза старе и нове државе — — 549
Международные связи старой и новой Югославии — — —
International Relations of the Old and New Yugoslav State —
Le lien international entre l'ancien et le nouvel Etat yougoslave

Др Павле Николић: Др Миодраг Јовичић, Одговорност носилаца јавних функција — — — — — — — — — — — — — — 552
Д-р Миодраг Йовичич, Ответственность руководящих органов
Dr Miodrag Jovičić, Responsibilities of Public Functionaries —
Dr Miodrag Jovičić: La responsabilité des titulaires des fonctions publiques — — — — — — — — — — — — — —

Милан Марковић: MANUAL OF INTERNATIONAL LAW, Ed. Max Sorensen, London — Melburne — Toronto — New York, 1968. LXVI + 930 pp. — — — — — — — — — — — — — 555

Милан Пак: Dr Michael Will, WARENTEST UND WERBUNG, Verlagsgesellschaft »Recht und Wirtschaft« mbH, Heidelberg, 1968. S. 156. — — — — — — — — — — — — — — — 564

Луција Спировић—Борђевић: Обрад Станојевић, Зајам и камата, Београд, 1966, стр. 325, у издању Института за правну историју 566
Обрад Станоевич, Заём и проценты, Белград, 1966, с. 325, издание Института правовой истории — — — — — — — — — —
Obrad Stanojević, Loan and Rate of Interest. Beograd, 1966, pp. 325. Published by the Institute of History of Law — — — —
Obrad Stanojević, Le prêt et l'intérêt, Belgrade, 1966, p. 325, édition de l'Institut de l'histoire du droit — — — — — — — —

Загорка Симић: Dr. iur. Arthur Kaufmann: OCHULD UND STRAFE. Carl Heymanns Verlag KG. Köln—Berlin—Bonn—München. 1966. S. 326. — — — — — — — — — — — — — — — 571

Мустафа Имамовић: Милорад Екмечић, Основе грађанске диктатуре у Европи између два светска рата — — — — — — — — — — 575
Милорад Экмечич, Основы гражданской диктатуры в Европе между двумя мировыми войнами, Сараево, 1967, с. 87 — — *Milorad Ekmečić, Fundaments of the Civic Dictatorship in Europe Between the Two World Wars. Capajево, 1967, pp 87* — — — *Milorad Ekmečić: Les fondements de la dictature bourgeoise en Europe dans la période entre les deux guerres mondiales, Sarajevo, 1967, p. 87* — — — — — — — — — — — — —

Боран Карацоле: Prof. Myron H. Ross, editor »THE FUTURE OF ECONOMIC POLITY«, University of Michigan, Ann Arbor, 1967. pp. 95 — — — — — — — — — — — — — — — 577

БЕЛЕШКЕ — ЗАМЕТКИ — NOTES

Марио Г. Лозано: Једно необјављено дело Рудолфа фон Јеринга? — 580
Неопубликованный труд Рудольфа фон Еринга — — — —
An Unpublished Book by Rudolf von Jering — — — — — —
Une oeuvre inédite de Rudolf Ihering — — — — — — —

Др Борислав Благојевић: Последипломске студије на Правном факултету у Београду — — — — — — — — — — — — 581
Последипломные курсы на Юридическом факультете в Белграде — — — — — — — — — — — — — — —
Post-Graduate Studies in the Faculty of Law in Belgrade — —
Les études faisant suite à la licence à la Faculté de droit de Belgrade — — — — — — — — — — — — — —



Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откуцане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРДУ почев од 1. I 1969. излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду" у 1969. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	40.—
2. За један примерак	" "	7.—
3. За појединце	" "	20.—
4. За један примерак	" "	4.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	" "	14.—
6. За један примерак	" "	3.—

Претплата за иностранство износи н. д. 50 USA $ 5.

Претплату слати на жиро-рачун Правног факултета у Београду број 608-3-917-5

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар Револуције 67, тел. 331-178