ZBORNIK

PRAVNOG FAKULTETA U NIŠU

IX SVESKA

1970

Štampa
NIP Forum, Novi Sad, V. Mišića 1.

ČLANCI I PRILOZI

POSTANAK I PRIMENA USTAVA SRBIJE OD 1901. GODINE

Državni udar od 9. maja 1894. godine, kojim je obustavljen ustav od 1888. i vraćen u život ustav od 1869. godine, zasnovao je, kako se kasnije govorilo — „provizorijum". Već prilikom vraćanja na snagu ustava od 1869. godine, u samoj kraljevoj proklamaciji najavljena je izrada novog zemaljskog ustava — „u svoje vreme, kad se strasti budu stišale, mir i red utvrdio".

Prve pripreme za donošenje novog ustava izvršene su već tokom 1895. godine, pod naprednjačkom vladom Stojana Novakovića. Kraljeva zamisao o dvodomom predstavničkom sistemu podudarala se sa naprednjačkim pogledima, ali je teže bilo dobiti saglasnost radikala na takav nacrt ustava. Međutim, bez saglasnosti radikalne stranke nije bilo moguće doneti ustav redovnom procedurom, na velikoj narodnoj skupštini; opravdano se predpostavljalo da će ona biti pretežno radikalna. Izgledi za sporazum sa radikalima bili su slabi, pa je i pitanje ustavne reforme odloženo. Rascep u radikalnoj stranci još nije bio tako veliki, da bi se sa njim moglo računati kao sa osnovom za kompromis kojim bi se postigla ustavna reforma.

Pitanje ustavne reforme ponovo je stavljeno na dnevni red početkom 1901. godine i ubrzo je rešeno. Po ustavu od 1901. godine u Srbiji je prvi put uvedeno dvodomo narodno predstavništvo, čija motivacija i praksa čine glavnu problematiku ustavne promene.

S obzirom na to, da je u ovakvoj političkoj situaciji bila reč o novim kombinacijama dvora, specifični materijal za razjašnjenje može se naći samo u poverljivim dokumentima. U daljem izlaganju, doprinos razjašnjenju ustavne reforme i ustavne situacije 1901. godine, daje se na osnovu izveštaja austro-ugarskog poslanstva u Beogradu.[1]

I

Posle pada režima Vladana Đorđevića i smrti kralja Milana, politička situacija nije bila izmenjena samo u pogledu položaja dvora, već

[1] Haus-, Hof- und Staatsarchiv Wien, Politisches Archiv XIX, Serbien (u daljem tekstu PA XIX).

je i u odnosima među političkim strankama, posebno s obzirom na stanje u radikalnoj stranci, moglo sa više izgleda na kompromis da se priđe rešavanju ustavnog pitanja. Ali takav prilaz ustavnoj reformi imao je posebne karakteristike: određno rešavanje ustavnog pitanja vezano je za određena politička grupisanja. Na ustavno pitanje se nije gledalo kao na pitanje koje treba da doprinese normalizovanju političkog života, već su se određeni preduslovi političko-partijskih odnosa postavljali i kao preduslovi i osnova nove ustavnosti. Ukratko, donošenje, pa i samo trajanje novog ustava, bili su vezani za određenu političku kombinaciju, radikalno-naprednjački sporazum. To je, svakako, bilo bez presedana i u samoj Srbiji: da jedan ustav traje koliko i jedna vlada, stvorena stranačkim kompromisom.

Reč je o „fuziji" dveju krajnosti, — naprednjaka odanih dvoru, upornih pobornika dvodomog predstavničkog sistema, i radikala, najmasovnije stranke, nekadašnjeg pobornika narodnog suvereniteta i suverene narodne skupštine. Naravno, sada se računalo sa vodećim delom radikalne stranke, čija se spremnost na kompromise počela ocrtavati i nešto ranije. Ali, do koje će se mere „umereni" radikali fuzionisati sa naprednjacima, ne samo verbalnim sporazumom već i političkom praksom, bilo je još uvek otvoreno pitanje. Stoga su i efikasnost nove ustavne promene i stabilnost nove ustavnosti od samog početka predstavljali otvorena pitanja.

Prve ozbiljnije napomene o novim političkim kombinacijama u vreme „prelaznog" kabineta Alekse Jovanovića, nalaze se u izveštajima vice-konzula Budisavljevića iz Niša, krajem januara i početkom februara 1901. godine. Budisavljević je već tada očekivao da u najskorijem vremenu politička situacija dobije sasvim nov izgled. Iz razgovora sa pojedinim političarima stekao je utisak da vlada Alekse Jovanovića nije dorasla teškoj situaciji i da će umesto delimične rekonstrukcije kabineta morati da dođe na vladu jedan umereni, ali jak kabinet, sastavljen od dinastički raspoloženih predstavnika svih političkih stranaka. Već se govorilo da su umereni naprednjaci i radikali postigli sporazum u tome pravcu, ostavljajući mogućnost pristupa i liberalima sličnih pogleda, i da će sa ovom devizom ići na izbore, koji su stavljeni u izgled za kraj marta. Među kandidatima kojima bi se poverilo obrazovanje novog kabineta pomenuti su Đoka Simić, Mihailo Vujić i Jovan Avakumović.[2]

Prosleđujući izveštaje iz Niša, von Heidler je stavljao izvesne rezerve u pogledu Budisavljevićevih zaključaka. Navodno, na kraljev program fuzije u jedinstvenu nacionalnu stranku niko se nije obazirao. Naprotiv, oživele su stare stranačke razlike naprednjaka, liberala i radikala.[3]

Međutim, radikalno-naprednjačka fuzija bila je već na pomolu. Njen predznak je bila i rekonstrukcija kabineta Alekse Jovanovića, izvršena početkom januara 1901. Komentarišući promene u vladi, von Heidler je istakao da su najveće teškoće pružali kraljeva želja da se zadrži Aleksa Jovanović kao ministar-predsednik, i pitanje ministarstva spolj-

---

[2] PA XIX, Niš, 13. februar 1901, No 154. Prilog uz izveštaj iz Beograda, No 40 A—C, od 16. februara 1901.

[3] PA XIX, No 33 A—B, 5. februar 1901.

nih poslova. Do tada nijedan političar većeg značaja nije hteo da bude uvučen u kabinet kome je ime i karakter davala takva „nula", kao što je bio Aleksa Jovanović. Radikalni prvaci bili su uzdržani i iz toga razloga, što su računali da razvoj situacije vodi jednom homogenom radikalnom kabinetu, i nisu hteli da se istroše u jednoj prelaznoj kombinaciji. Stoga je kralj pokušao da popuni ministarstvo spoljnih poslova jednim radikalom koji se već nalazio u državnoj službi, a samim tim i pod njegovim uticajem. Pozvao je u Beograd dr Mihaila Vujića, poslanika u Parizu, i ovaj se saglasio da preuzme ministarstvo spoljnih poslova.[4] Drugi politički najvažniji resor, ministarstvo unutrašnjih poslova, pripalo je naprednjaku Nikoli Stefanoviću. Imenovanje radikala Vujića i naprednjaka Stefanovića na najvažnije položaje u vladi, ujedno je obeležavalo politički raspon koji je trebalo savladati da bi se došlo do radikalno-naprednjačke fuzije.

Taktika radikala bila je da se odbija saradnja sa naprednjacima i uzdržava od ulaska u kompromisno ministarstvo sve dok se kralj Aleksandar ne nađe u ćorsokaku iz koga bi ga jedino moglo izvući obrazovanje homogenog radikalnog kabineta. Međutim, ova je taktika osujećena Vujićevim ulaskom u Jovanovićevu vladu, pa je ovaj Vujićev korak izazvao veliko nezadovoljstvo u radikalnom taboru. Kralj Aleksandar je praktično sprečio Vujića da se poveže sa radikalnim vođima jer ga je, odmah po njegovom dolasku u Beograd, zadržao u dvoru od ujutru do uveče, t. j. sve dok nije kapitulirao i prihvatio ministarstvo spoljnih poslova. Odmah je pozvan u Beograd i Milovan Milovanović, tada poslanik u Bukureštu, kome je u rekonstruisanoj vladi namenjeno ministarstvo privrede.

Radikalima je na taj način — zaključivao je von Heidler — preostalo da razmisle na šta će se odlučiti: na proširenje pukotine u njihovom principu, koje bi se kompenziralo dobijanjem još jednog mesta u kabinetu, ili uporno zadržavanje principa koji je već probijen. U svakom slučaju, kao glavno ostalo je pitanje kako će se tako suprotne tendencije, predstavljene radikalima s jedne, i naprednjacima kakav je Nikola Stefanović, s druge strane, trpeti u jednom kabinetu čiji je šef, Aleksa Jovanović, lišen svakog ličnog autoriteta, a zbog totalne nesposobnosti podjednako omalovažavan od svih svojih kolega.[5]

Međutim, pitanje odnosa radikala i naprednjaka u vladi nije se rešavalo putem regulisanja odnosa stranaka u celini. Stoga nije bilo odlučujuće ni držanje radikalne stranke u celini, već izgledi da u njoj preovlađaju određene kompromisne tendencije, koje bi dovelo do stvaranja radikalno-naprednjačke fuzije. Ali, s druge strane, zavisilo je i od ishoda sukoba onih tendencija, koje su provejavale kroz stavove samih nosilaca ove nove političke kombinacije.

Na prvom mestu, postavljalo se pitanje onoga koraka, koji je trebalo da učini radikalna stranka da bi došlo do sporazuma sa kraljem i naprednjacima. Ali, na taj korak ne treba gledati samo kao na pitanje ustupaka, jer se iza toga koraka krilo i pomeranje političke orijenta-

---

[4] PA XIX, No 42 A—B, 19. februar 1901.
[5] PA XIX, No 43, 20. februar 1901.

cije pojedinih vodećih ljudi radikalne stranke. Neposredna proba njihovih političkih stavova bile su pripreme za skupštinske izbore, predviđene za početak meseca maja.

U jednom razgovoru, von Heidler je Vujića podsetio na ranije periode njegovog ministrovanja, priemćujući da je u tim vremenima radikalni glavni odbor upravljao izborima, preko njih skupštinom, a preko ove celom zemljom. Vujić je odgovorio da to više nije moguće: žalosna iskustva su ukazala da se stare stranačke organizacije ne mogu obnoviti pod sadašnjim ustavom i da sada različite stranke traže zajednička gledišta. Što se tiče ustavnog pitanja, izjavio je da se na ustav od 1888. godine ne može vratiti, ali da se ustav od 1869. godine može, koliko je potrebno, poboljšati.[6]

U pogledu političkih kombinacija povodom predstojećih skupštinskih izbora, kralj Aleksandar se određenije izjasnio o „fuziji" nego Vujić. Kralj je očekivao od predstojećih izbora jaku većinu „fuzionista". Kada ga je von Heidler zamolio da mu objasni ovaj nov stranački naziv, kralj Aleksandar ga je okarakterisao kao ujedinjavanje desnog krila radikala sa levim krilom naprednjaka, tj. izdvajanje i izolovanje ekstremne frakcije radikala i suviše prononsiranih pripadnika naprednjačke stranke. Verovao je u skupštinsku većinu „fuzionista" čak i u slučaju jedne protivničke većine od 150 glasova (na 240), jer je mogao situaciju popraviti svojim pravom na imenovanje 64 poslanika.[7]

Kraljevu napomenu o „fuzionistima" von Heidler je u svome izveštaju propratio komentarom, da naprednjak i *l'homme à poigne* protiv radikala, u sadašnjem kabinetu očigledno predstavlja uzor jednog takvog „fuzioniste" — ili možda pre jednog „konfuzioniste".[8] Inače, von Heidler je bio mišljenja da će klimava fuzija „umerenih radikala" i „levog krila naprednjaka", umesto stvaranja jedinstva, samo umnožiti broj političkih stranaka i elemente nejedinstva.[9]

II

Politička situacija se brže menjala, nego što bi to moglo da se očekuje redovnim postupkom. Pokazalo se da izbori nisu predviđeni da bi se odvagnuo odnos političkih snaga, već obratno: odnos političkih snaga i njihov sporazum trebalo je da utiče i na ishod izbora. Ali, nije to bila jedina anomalija nove političke situacije. Politički sporazum trebalo je da reši i ustavno pitanje, pre izbora i van procedure predviđene za promenu ustava.

Sredinom marta, Vujić je saopštio von Heidleru, da je pokrenuto ustavno pitanje. Naime, pre osam dana kralj je izjavio vladi, kako smatra da je došlo vreme za stvaranje novog ustava. Odmah je uzeo inicijativu za ustavnu promenu, i stalno se o njoj savetovao sa ministrima i istaknutim političarima različitih stranaka. Savetovanja su se odnosila na sadržaj novog ustava, kao i na način njegovog donošenja.

---

[6] PA XIX, No 45 A—B, 24. februar 1901.
[7] PA XIX, No 53 A—B, 7. mart 1901.
[8] Isto.
[9] PA XIX, No 62, 29. mart 1901.

Što se tiče načina promene ustava, prema postojećim propisima bile su potrebne dve odluke redovne skupštine, na različitim zasedanjima, potvrđene od vladaoca, da bi se zatim nacrt ustava podneo velikoj narodnoj skupštini. Ovi preduslovi 1901. godine nisu bili ispunjeni, jer je postojala samo jedna skupštinska odluka, iz 1896. godine. Od mnogih kombinacija kojima bi se zaobišla ova smetnja promeni ustava, Vujić je pomenuo jednu — da se, nadovezujući se na proklamaciju iz 1894. godine, novi ustav oktrojiše. Zatim bi se, na osnovu novog ustava, izvršili izbori za običnu skupštinu, koja bi trebalo da odobri obnarodovani ustav.[10]

U pogledu sadržine ustava, prema Vujićevoj izjavi von Heidleru, bilo je isključeno da se uspostavi ustav od 1888. godine. Novi ustav je, u prvom redu, trebalo da zajemči slobodu štampe i udruživanja.[11] Ali, dok je Vujić o budućem ustavu govorio kao o jednom elaboratu koji tek treba da se razradi, von Heidler je sa druge strane čuo, da je o ustavu već postignut sporazum između kralja s jedne, i fuzije naprednjaka i radikala, s druge strane. Iz materijala kojim je raspolagao, von Heidler je stekao utisak da će nov ustav, mada po tendencijama liberalan, ipak strogo čuvati prerogative krune. Smatrao je da će novi ustav, opterećen ovim protivrečnostima, samo dovesti do novih sukoba.[12]

Von Heidler nije verovao u trajnost jedne tako brze tvorevine, kao što je novi ustav, skrpljen za nekoliko nedelja; utoliko je manje verovao, što je ustav zasnovan na kolebljivoj fuziji radikala i naprednjaka koja će, umesto jedinstva, još umnožiti broj stranaka. U „fuziji" je video novu, četvrtu stranku, koja treba da podržava kabinet protiv liberala, kao i opozicionih naprednjaka i radikala, čiji broj nije bio za potcenjivanje.[13] Ekstremni radikali i liberali bili su potisnuti i ostali su u opoziciji, i tako su — zaključuje von Heidler — liberali, najkonzervativnija stranka u zemlji, delili sudbinu ekstremnih. Umereni radikali — verovao je von Heidler — sada primaju, više ili manje spontano, ovaj ponuđeni ustav da bi ga kasnije, zajedno sa ekstremnih radikalima, promenili na štetu krune.[14]

Kralj Aleksandar je doskora mislio najviše na zakonsko proširenje slobode štampe i udruživanja, dok otvaranje ustavnog pitanja nije stajalo u njegovim proračunima. Stoga je novu kraljevu odluku o promeni ustava von Heidler smatrao kao novu koncesiju onoj stranci, koja se već pod kraljem Milanom uporno borila za ustav, da bi ga zatim bezobzirno iskoristila za učvršćenje svoje vlasti, a na štetu dinastije. Novi će ustav imati da pokaže da li će radikalnoj stranci uspeti da i preko njega zadobije osnove za svoju buduću prevlast. Ujedno, kralj Aleksandar će imati prilike da bliže upozna razliku između umerenih i ekstremnih radikala, koja još nije izgledala potpuno jasna.[15]

Pripreme novog ustava i njegovog neophodnog preduslova, sporazuma radikala i naprednjaka, brzo su odmicale, što je učinilo bespred-

---

[10] Isto.
[11] Isto.
[12] PA XIX, No 63, 1. april 1901.
[13] PA XIX, No 62, 29. mart 1901.
[14] PA XIX, No 63, 1. april 1901.
[15] PA XIX, No 62, 29. mart 1901.

metnim dalji opstanak kabineta Alekse Jovanovića. On je dao ostavku i obrazovana je vlada pod predsedništvom Mihaila Vujića. Novu vladu von Heidler je ocenio kao radikalnu ili, prema uobičajenom zvaničnom nazivu — „umereno radikalnu". Smatrao je da će jedini naprednjak u vladi, Nikola Stefanović, „l'homme à poigne", izderati svoju pesnicu u bezuspešnoj borbi protiv svojih radikalnih kolega.[16]

Nacrt novog ustava najpre je pokazan radikalima, zatim naprednjacima i najzad liberalima, koji su tek na kraju priprema pozvani u dvor. Prema Vujićevoj izjavi, sve su se stranke složile kako sa samim ustavom, tako i sa načinom njegovog donošenja. Novi ustav će biti sastavljen prema ustavu od 1888. godine, ali će se razlikovati od njega uvođenjem dva doma, odredbama o nasleđu prestola i ukidanjem predstavništva manjine.

U nacrtu novog ustava — smatra von Heidler — došla su do izražaja, a delimično i do zadovoljenja, dva suprotna pravca. U odredbama, u kojima ustav od 1901. odstupa od ustava iz 1888. godine, pobedio je kraljev autoritet; u drugim delovima, uzetim iz ranijeg liberalnog ustava, — volja radikala.

Najkarakterističnija odlika novog ustava je uvođenje gornjeg doma, odnosno — kako ga von Heidler objašnjava — moderno, zapadnoevropskim šablonima odgovarajuće zaodevanje prerogativa kralja, koje je imao prema ustavu od 1869. godine, da jednu četvrtinu skupštine zaposedne krunskim poslanicima. Gornji dom perdviđen je kao kočnica donjeg doma, verovatno radikalnog, a moći će to da bude, jer je kraljeva većina obezbeđena preko tri de jure i trideset imenovanih članova, čak i u slučaju da radikali zadobiju na izborima svih osamnaest izbornih mesta.[17]

Po novom ustvau, ministarstvo neće biti izvršni odbor narodnog predstavništva, već organ krune; stoga ono ne pada parlamentarnim glasanjem, već samo ima odbijene predloge da amendira ili povuče.[18]

Kako se u političkoj javnosti govorilo, umereni radikali su se, ujedinjeni sa naprednjacima, da bi zadobili ostale slobode, saglasili da otrpe ovaj „trn zaboden u njihovo meso", — gornji dom. Ali je eksremno krilo radikala zauzelo odlučan stav protiv oktroisanja ustava, a posebno protiv uvođenja drugog doma, ostajući verno svojim principima.

Bilo je otvoreno pitanje ko će u okviru novog ustava zadobiti premoć: kralj uz pomoć naprednjačkog ministara unutrašnjih dela i ostalih, navodno na vernost dvoru obraćenih radikalnih ministara, ili radikalna stranka, na osnovu gotovo neograničenih sloboda, koje otvaraju vrata svakovrsnim agitacijama. Ovo će se pitanje — smatrao je von Heidler — odlučiti posle dugotrajnih borbi, a za to vreme zemlja neće ništa dobiti ni u snazi ni u blagostanju.[19]

Važnija od samog ustava izgledala je činjenica njegovog oktroisanja i njegovih eventualnih posledica. Navodno, bio je to odlučujući korak na putu koji su radikali obeležili da bi kralja postepeno zadobili u svoje

---

[16] PA XIX, No 64, 3. april 1901.
[17] PA XIX, No 65, 5. april 1901.
[18] PA XIX, No 67, 10. april 1901.
[19] PA XIX, No 65, 5. april 1901.

ruke. Pre smrti kralja Milana, njegov sin je još odbijao da radikalima koncedira slobodu štampe i udruživanja, i još je računao, kako je sam izjavio von Heidleru, da zajemčenim pravom prema sadašnjem ustavu imenuje jednu četvrtinu poslanika, kako bi radikalima osporio vladavinu u skupštini. Sada pak, kralj prepušta skupštinu radikalima i njihovim pro tempore saveznicima, naprednjacima, i računa još samo na senat, zavistan od krune.[20]

Da li će se jedna narodna stranka, kao što su radikali, ili jedna konzervativna stranka, oslonjena na srednji sloj i delove inteligencije, kao naprednjaci, pokazati à la longue kao uticajnija, da li će, dalje, gornji dom „mameluka" moći da koči donji dom, oslonjen na raspoloženje širokih narodnih slojeva — to su pitanja o kojima kralj i radikali očigledno različito misle. Isto to važi u pogledu oktroisanja ustava. Kralj Aleksandar verovatno misli da će se oktroisani, tj. poklonjeni ustav moći jednostavno uzeti natrag, kada ga odnosi prevaziđu. Radikali znaju iz iskustva da je ovo slučaj i sa ustavom koji je zakonski nastao, što se već dosilo sa ustavom od 1888. godine, stoga im oktroisanje ne zadaje mnoge brige. Ali je ipak bio potreban uticaj ruskog poslanika, da bi se većina radikalne stranke, koju vodi Pašić, nagovorila da se pomiri sa oktroisanjem ustava. Ekstremni radikali, kao i liberalna stranka borili su se protiv oktroisanja i spremali su se da stupe u opoziciju protiv „umereno-radikalnog" kabineta. Skupština, koja će se izabrati na osnovu oktroisanog ustava, tek treba ovaj ustav da odobri.

Nade u stabilizaciju situacije poticale su iz mišljenja koje von Heidler pripisuje kralju Aleksandru i ruskom poslaniku: da su radikali nešto naučili iz iskustva i temeljito se promenili, jer „ne žele više da dođe u kazamate".[21]

III

Dogovori političkih stranaka oko prihvatanja novog ustava, i radikalno naprednjačka „fuzija", koja je trebalo da bude politička podloga primene novog ustava, predmet su posebnih komentara u izveštajima austro—ugarskog poslanstva. To je i razumljivo, s obzirom na političke odnose u Srbiji, sumnje u trajnost stranačkih sporazuma, a time i u stabilnost nove ustavne situacije koju je trebalo stvoriti.

Prošlog leta, kralj Aleksandar je još uvek a limine odbijao svaku pomisao na ukidanje važećeg ustava od 1869. godine; tada je ustav od 1888. godine, koji je poslužiao kao uzor novom ustavu označio kao „užasan" i izjasnio se za neprihvatljivost svake ustavne promene koja bi iziskivala da se sazove velika skupština. Ona se sastojala od oko 800 seljaka, koji se istina mogu sazvati, ali se ne zna šta su sve u stanju da zaključe, i kako ih se opet može osloboditi.

Zakonsku neophodnost sazivanja velike narodne skupštine, kralj je sada zaobišao time, što bi na nezakonit način stvorio i oktroisao nov ustav. Ali, da bi stvorio privid narodne saglasnosti, naredio je da

[20] PA XIX, No 67, 10. april 1901.

[21] Isto.

se preko načelnika u unutrašnjosti odabere znatan broj tzv. prvaka i uputi u Beograd, radi pretresanja nacrta ustava. Među ovim „prvacima" bio je znatan broj statista.

Sa jednim brojem „prvaka" održani su sastanci u minitarstvu unutrašnjih dela i u dvoru. Uprkos odabiranja „prvaka", javila se u krugu radikala višestruka opozicija, kako protiv oktroisanja uopšte, tako i protiv sadržine novog ustava. Protiv novog ustava, u različitim nijansama bili su i pojedini naprednjaci, a liberalna stranka u celini.

Levo krilo radikala negodovalo je protiv čitavog niza odredaba, među kojima npr. protiv prava kralja da imenuje većinu u senatu i verifikacije mandata od strane kasacionog suda; protiv ove je data karakteristična motivacija, da i ovaj najviši sud u zemlji takođe imenuje kralj. Osnovni zahtevi radikalne levice bili su, da se promene sadašnji kmetovi i sreski načelnici, postavljeni još pod ranijim režimom, zatim, da se sledeća skupština sazove samo radi izrade ustavnih zakona, na osnovu kojih bi se birala nova skupština; neki ekstremni radikali tražili su i uvođenje sreskih i okružnih skupština. Za ove skupštine von Heidler napominje da su bile radikalni konventni u malome, koji su terorizirali svoje srezove, samovoljno propisivali i otpisivali poreze, ucenjivali političke protivnike i izazivali anarhično stanje.

Na strani ekstremnih, po pravilu se nalaze i beogradski studenti, koji su nedavno doneli rezoluciju protiv ustava. Njen tekst se mogao naći samo u „Zastavi", jer su nju novine u Srbiji prećutale.[22]

U navedenoj situaciji mogao se očekivati najpre rascep u radikalnoj partiji, čije će desno krilo zajedno sa većinom naprednjaka podržati nov ustav i njegovo oktroisanje. Očekivalo se da se pojavi i radikalno-naprednjački savez, adresom kralju koju bi potpisalo osamdeset prvaka obeju stranaka. Ovaj savez trebalo je da dobije karakter fuzije u jednu stranku, o čijem se imenu još raspravljalo, koja bi imala i jedinstveni stranački list.

Najkarakterističniji momenat svih ovih događaja je — primećuje von Heidler pro domo — neiskrenost i uzajamno nepoverenje faktora koji u njima učestvuju. Kralj ne veruje ni naprednjacima ni radikalima, a obe stranke nemaju poverenja ni jedna u drugu, niti u kralja. Svaka se nada da će drugu prevariti, a istome se nada, pro futuro i opozicija koja se stvara.

Uprkos očekivanom „jednoglasnom" prihvatanju novog ustava koji će se u dvoru proklamovati i uzvika „živeo" od strane „prvaka", ovoga skupa „srpskog naroda", snabdevenog službenim ulaznicama, raspoloženje u Beogradu nije se moglo obeležiti ni kao veselo, ni kao ispunjeno nadom. Nov ustav će se dobiti, ali o tome, šta će ova Pandorina kutija doneti zemlji, različiti ljudi različito misle.

Međutim — napominje von Heidler — sa raspravljanjem detaljnijih odredbi novog ustava, čije su glavne odlike već poznate, utoliko manje treba žuriti, što će se novi izbori obaviti pod stegama i ograničenjima važećeg uspostavljenog ustava od 1869. godine, a tek skupština proizašla

[22] PA XIX, No 72, 19. april 1901.

iz novih izbora treba da izlije u zakonske forme lepa obećanja novog ustava o jednakosti svih građana, slobodi štampe i udruživanja. i slična.[23]

Radikalno-naprednjački sporazum bio je osnova za donošenje i primenu novog ustava, pa su i sumnje u trajnost ustava zasnivane na sumnjama u pogledu trajnosti radikalno-naprednjačkog sporazuma. Stoga su za razvoj opšte situacije karakteristični i neki momenti iz toka toga političkog sporazumevanja. Reč je prvenstveno o karakteristikama održanih konferencija i savetovanja.

Na dan 4/17. aprila održane su zasebne konferencije naprednjaka i radikala. Prvi su se okupili kod ministra unutrašnjih dela, a drugi kod ministra-predsednika. Cilj konferencija bio je pristupanje zajedničkom radu koji je prethodno ugovoren između vođa obeju stranaka, u smislu uvođenja i odbrane novog ustava.

Konferencija naprednjaka bila je brzo završena. Čuo se po koji glas da radikalima ne treba verovati, jer mogu da obmanu naprednjake i kasnije se sami čvrste na vlasti, ali je ministar Stefanović otklonio ove bojazni, pa je izjava o pristupanju sporazumu sa radikalima bila jednoglasna.

Konferencija radikala nije tekla tako glatko. Raspravljalo se pre i posle podne, i duboko u noć. Advokat Ivan Pavićević iz Negotina (jedan od osuđenih na prekom sudu) i Sima Kostić iz Kragujevca, bili su odlučno protiv svakog zajedničkog rada radikala sa naprednjacima. Izjavili su da su naprednjaci stvarni neprijatelji radikalne stranke, koji samo idu na to da radikalnu stranku diskredituju, razbiju i onemoguće kako „gore", tako i „dole". Obojica su bili za samostalno istupanje radikalne stranke, a ako je potrebno, i za obnovu borbe. Njihova izlaganja učinila su vidan utisak na prisutne, i izgledalo je da će dobiti prevagu. Međutim, posle duge debate, u kojoj se tražilo da se naprednjacima ustupi samo jedna četvrtina mandata u donjem domu, mesta u gornjem domu i činovničkih položaja, uspelo je dr Vujiću, Nikoli Pašiću, Stojanu Protiću, Aci Stanojeviću, Andri Nikoliću i drugima, da nagovore konferenciju da priđe sporazumu, mada samo u načelu, dok bi se detalji kasnije precizirali. Takođe je zaključeno, da se iz zajedničkog rada isključe svi oni, koji su otvoreno podržavali režim Vladana Đorđevića.

Prihvaćeno je, najzad, i stvaranje jednog izvršnog odbora, koji bi vodio poslove koaliranih stranaka, pripremio osnivanje nove, zajedničke stranke, starao se o pravilnoj primeni ustava, propagirao ga u narodu i izdavao list stranke. U odbor su određeni od strane radikala Nikola Pašić, Stojan Protić i Andra Nikolić, a od strane naprednjaka Ljuba Kaljević, general Franasović i Dimitrije Marinković. Osim toga, zaključeno je da se uputi zajednički proglas narodu, koji će pored članova odbora potpisati još po jedan naprednjak i radikal iz svakog okruga.

Ista takva odluka doneta je i na konferenciji naprednjaka.

Sutradan, 5/18. aprila, pre dogovora zakazanog za 11 časova u dvoru, održan je zajednički sastanak naprednjaka i radikala kod mini-

[23] Isto.

stra-predsednika Vujića, u salonu ministarstva spoljnih poslova. Vujić je održao govor, u kome je prisutnima obrazložio sporazum postignut između radikala i naprednjaka, označivši ga kao početak jednog doba sretnog za interese prestola i otadžbine. Zatim je Vujić zamolio Kaljevića da postignuti sporazum potvrdi u ime naprednjaka. Kaljević je to učinio i izrazio je želju da obe stranke postignuti sporazum *iskreno* podržavaju.

Kada su se pozvani iskupili u velikoj sali novog dvora, kralj im je održao poduži govor, u kome je uglavnom rekao:

Razrivene političke prilike i neobuzdane stranačke zadjevice prinudile su ga da 1894. godine obustavi ustav od 1888. godine. Ali, već tada je izjavio da će zemlji ponovo dati napredan ustav, kada se stranačke svađe stišaju i konsoliduju političke prilike. Do toga je, veruje, sada došlo i stoga je odredio odbor, kome je poverio izradu ustava. Kada je nacrt bio gotov, pozivao je u grupama viđenije ljude iz svih stranaka, kojima je nacrt čitan i sa kojima se o njemu raspravljalo, posle čega je ustav konačno utvrđen i sutra će biti svečano proklamovan.

Kralj je potpuno ubeđen da ustav, kakav je sada, zadovoljava potrebe zemlje u svakom pogledu, i stoga apeluje na sve odane i dobronamerne da ga prime i svim snagama nastoje da se on i u narodu pravilno shvati i prihvati. To je njegova želja i volja, a sada zavisi samo od naroda kakav će odnos uspostaviti prema kruni.

Kralj je otvoreno izjavio da nije voljan da uzmakne pred jednom ekstremnom opozicijom; ako je neophodno, spreman je da u svako doba prihvati borbu sa njom. Sam ustav se već stara o tome, da nemirni elementi ne zadobiju prevagu. Postaralo se da se ustavom zasnuje dvodomi sistem, kako bi gornji dom obuzdao pojedine neumesne prohteve donjeg doma. A kralj će se postarati i o tome, da gornji dom ovaj svoj zadatak u potpunosti ispuni. U gornjem domu uvek će imati i zadržati većinu oni elementi, koji slušaju njegova uputstva. Njegova je odlučna volja da se preseku neobuzdane stranačke svađe i da se trzavicama i smutnjama u političkom životu Srbije jednom za svagda učini kraj. On ne zna i neće da zna ni za liberale, ni za naprednjake, ni za radikale. Hoće da zna za ljude dobre volje, koji su spremni da svu svoju snagu posvete blagostanju i napretku prestola i naroda.[24]

Kralj je, očigledno, saopštio dosta svojih intimnih misli prisutnima, koje njima nisu mnogo odgovarale, bar se to može sigurno pretpostaviti za radikale. Ali, nastavljajući svoju političku igru, kralj nije propustio da već posle konferencije umiri radikale izjavom, da se svi oni, koji su se eksponirali podržavanjem režima Vladana Đorđevića, isključuju iz zajedničkog rada i da neće zauzimati činovničke položaje.

S druge strane, na prethodnim grupnim konferencijama, kralj je kapacitirao naprednjake, rekavši im da su njegove simpatije samo na njihovoj strani, jer su oni jedini elemenat na koji se može potpuno osloniti. Njegova će briga biti da ih radikali ne majoriziraju i ne oštete u bilo čemu. Međutim, ni tada nije propustio da i radikalima kaže, da će se već pobrinuti „da naprednjačko drveće ne raste u nebesa". A

[24] PA XIX, No 53, 24. april 1901. i prilog uz izveštaj.

kada je dalje rekao povodom ustava, da je njegov nacrt pročitao ruskom poslaniku i da se ovaj u potpunosti sa njim saglasio, kralj je dodao, ne bez ironije: „I kada je ovaj ustav Rusiji dobar, mora i nama biti dobar!"[25]

IV

Posle svečanog proglašenja ustava, von Heidler je izvestio o svojim utiscima u pogledu prijema na koji je ustav naišao u javnosti.

Uprkos vladinim ujdurmana pri odabiranju tobožnjih političkih prvaka — publike za proklamaciju ustava, i uprkos uobičajenom aranžiranju pozdravnih telegrama, isticanju zastava i svečanostima u provinciji, ne mogu se ni branioci novog ustava obmanjivati u pogledu prijema na koji je naišao ustav. Bio je hladan i skeptičan, a kod većine postojanih radikala i kod većine liberala odlučno neprijateljski. Ovi se stranački sledbenici bore protiv fuzije naprednjaka i radikala, a time i protiv same osnove uspeha koji se očekivao od novog ustava. Jer, ako na izborima nefuzioniranim radikalima uspe da preglasaju i potisnu kompromisne izborne liste koje su sastavili radikali-fuzionaši sa naprednjacima, proizaći će ona stranačka radikalna vladavina, koju je ustav trebalo da spreči. Tako će već na početku nastati antagonizam između skupštine i senata.

Radi pravilnije ocene vesti srpskog presbiroa koje je prenosila austro—ugarska štampa, „da se u listovima veliča ustav kao zaloga jedne bolje budućnosti", von Heidler je dostavio izvode pisanja svih srpskih listova, vrednih pomena, o ustavnom pitanju. Iz toga pregleda proizlazi da je, izuzev dva organa fuzionaških stranaka — „Zakonitosti" vladinih radikala i naprednjačkih „Starih Malih Novina", — za ustav bio jedan jedini politički list radikala, „Večernje novosti". Što se tiče ostalih listova, „Trgovinski glasnik" je komercijalni stručan list, koji zastupa trgovačke interese i zbog toga nastoji da se namiri sa svakim režimom. Protiv ustava istupaju dva najčitanija lista prestonice, „Narodni list" (pod ovim naslovom obnovljene „Narodne novine") i „Mali žurnal", koji je ranije inspirisala kraljica Draga, oba radikalna. Iz pisanja ovih listova može se videti kakvom su sve pritisku vlasti bili izloženi da zauzmu drugo gledište, a time njihovo suprotstavljanje ustavu dobija još više u težini.

Posebno je bilo karakteristično- da ostali listovi od ugleda, kao što su „Beogradske novine", „Srpski Glasnik" (liberalni), „Srbin", „Bratimstvo", „Dnevni list" do sada nisu nijednu reč napisali o novom ustavu, koji je pre četiri dana proklamovan i objavljen. Čak i ako policijski pritisak ove listove naknadno prinudi da povoljno pišu o ustavu, dosadašnje njihovo ćutanje možda je još rečitije nego ispadi „Narodnog lista" i „Malog žurnala".

Opis ceremonije kojom je proklamovan ustav, od strane „Narodnog lista", odudara od ditirambskih opisa sprskog presbiroa, objavljenih u austrijskoj štampi. Kako su von Heidler uveravali radikalni učesnici u ovoj ceremoniji, neki primeri su ukazivali na još manje respekta:

---

[25] Isto.

pojedini „prvaci" šetali su po kraljevskim odajama pušeći i glasno ćaskajući, dok je njegovo veličanstvo proklamovalo ustav.

Ukratko, — napminje von Heidler — ustavna ideja niti je potekla iz širokih slojeva naroda, niti će je oni nositi; stupanje novog ustava na scenu potpuno je veštačko. Time se, naravno, ne može odmah osporiti značaj njegovih intencija i celishodnosti. Ali, iz toga proizlazi, da će za uvođenje i uspešno funkcionisanje novog ustava biti potrebno nešto više od podele mesta između vladinih radikala i naprednjaka, naime, postizanje jednog realnog uticaja na stanovništvo, delom apatično, delom neprijateljski raspoloženo.[26]

Međutim, nisu manje važne primedbe koje su se odmah javile, u pogledu celishodnosti — sa gledišta kraljevih motiva — novog predstavničkog sistema. Odmah posle proklamacije ustava imenovano je od strane kralja trideset senatora, među kojima je bilo i radikala. Tada je jedan stari poznavalac prilika u Srbiji primetio kralju, da će mu u kasnijoj budućnosti možda senat, kojim je hteo da se zaštiti, biti mnogo opasniji od skupštine. Ovu je mogao raspustiti kada mu postane neugodna, a članove senata postavio je doživotno i ne može ih zbaciti. Na taj način „mameluci" neće predstavljati branu prema skupštini, a već izgleda da menjaju svoju narav.[27]

U daljem razvoju političke situacije produbljivao se rascep među radikalima, koji će predstavljati značajan momenat za dalju sudbinu radikalne stranke. Međutim, pri analizi donošenja i primene ustava od 1901. godine, od posebnog je značaja da se razmotri unutrašnja protivrečnost njegove osnove — radikalno-naprednjačke fuzije — koja će se odražavati i na premise nove ustavnosti, dvodomi predstavnički sistem i prerogative krune.

Sve ono što je bilo bar donekle pritajeno u vremenu sklapanja fuzije i donošenja novog ustava, počelo je da izbija u prvi plan u praksi novog režima. Protivrečnost polaznih pretpostavki fuzije, kao osnovice primene ustava, posebno se manifestovala u položaju u kome se našao predsednik vlade, Mihailo Vujić.

Ironija ministarske sudbine Mihailo Vujića — pisao je von Musulin — u tome je, da su svi uspesi koje zabeleži kao radikalni stranački vođ, nepovoljni za fuziju i otežavaju njegov položaj kao predsednika jednog fuzionaškog kabineta. Samu fuziju bi Vujić, naravno, lako preboleo, ali je ona bila preduslov njegovog dolaska na vladu; otklanjanje ove pretpostavke u najmanju ruku bi dovelo do probe odnosa snaga vlade i krune, a možda i do pada vlade i promene sistema. Stoga se Vujić, mada sa zadovoljstvom pozdravlja svako jačanje radikalne misli, pribojava da ono istovremeno cepa fuziju i time stavlja vladu pred neizvesnu situaciju.

Za novu političku situaciju bili su karakteristični već i rezultati izbora za senat. U senat nije izabran nijedan naprednjak. Radikali su izjavili da je ovaj rezultat razumljiv i da se mogao predvideti; izborni kompromis sa naprednjacima odnosio se na skupštinu, a ne i na senat. Što se tiče naprednjaka, pa i samog kralja, smatrali su da će radikali

---

[26] PA XIX, No 76, 22. april 1901.
[27] PA XIX, No 73, 20. april 1901.

imati glavnu reč u skupštini, a oni u senatu. Međutim, ovaj se njihov san nije ostvario, što je među naprednjacima izazvalo nova neraspoloženja. Simptomatične su bile i teškoće na koje je nailazilo stvaranje fuzionaškog kluba, i istupanje naprednjačkog urednika iz zajedničke redakcije „Dnevnika", organa fuzije, koji su sada uređivali samo radikali.[28]

Kako je stajalo sa fuzijom, tom osnovom režima inauguriranog od strane kralja novim ustavom, najbolje se videlo iz formiranja skupštinskih klubova. Kralj je mnogo polagao na to, da naprednjaci i vladini radikali formiraju zajednički klub, tj. da se stope u jednu stranku. Uprkos jakom pritisku odozgo, poslanici sa vladinih lista formirali su tri kluba: posebne klubove naprednjaka i radikala, u kojima odvojeno razmatraju svoje stranačke poslove, i klub fuzije, u kome skupštinski poslovi treba zajednički da se razmatraju. Naravno, moglo se očekivati da će težište ležati u stranačkim klubovima, a ne u klubu fuzije koji, kao instanca umetnuta između stranaka i skupštinskog plenuma, jedva može da ima nešto više od prividnog postojanja. Osim toga, obrazovani su klubovi nezavisnih radikala i liberala, — dakle 130 poslanika svrstano je u pet klubova.

Očekivalo se da tok prvog zasedanja narodnog predstavništva pokaže da li je privezivanje naprednjaka i vladinih radikala od bilo kakve trajnosti. Radikali izabrani pod okriljem vlade imaju većinu i bez naprednjaka, stoga nemaju nikakvog razloga da čine ustupke naprednjacima. Njihova srodnost sa nezavisnim radikalima mnogo je bliža,i učvršćenju jedne čisto radikalne stranačke vladavine ne stoji na putu nikakva druga smetnja, izuzev kraljeve želje da se ne odvoji od naprednjaka, koje smatra konzervativnijim i pouzdanijim od radikala. Ali, kralj se boji i osipanja vladinih radikala u korist opozicionih radikala, mada se nada da se u tome neće ići tako daleko, da se fuzionaška većina okrnji.[29]

Otvaranje narodnog predstavništva donelo je nova razočarenja kraljevim nadama. Konzervativnoj ulozi, koju je kralj hteo da dodeli senatu, nisu svi senatori bili naklonjeni. Jedan od najistaknutijih članova senata, profesor Velike škole Jovan Žujović, započeo je svoju političku aktivnost republikanski nadahnutom izjavom: da će se tačno držati pricipa radikalne demokratije, koja se zasniva na principima narodnog suvereniteta.[30]

V

Početak rada novog narodnog predstavništva dao je priliku da se izraze različita raspoloženja u pogledu nove političke situacije i novog ustava.

Na sastancima narodne skupštine došla su do izraza različita raspoloženja i neraspoloženja prema oktroisanom ustavu. Međutim, ovde se neće navoditi taj inače značajan materijal stenografskih beležaka,

[28] PA XIX, No 161 A—B, 30. avgust 1901.
[29] PA XIX, No 182 A—B, 18. oktobar 1901.
[30] PA XIX, No 183, 20. oktobar 1901.

već će se pratiti opšti utisci i neposredni podaci o odnosu kralja, vlade i narodnog predstavništva, do kojih su došli posmatrači iz austro—ugarskog poslanstva.

Posebnu karakteristiku raspoloženjima u narodnoj skupštini dalo je to, što su se javili neki neuobičajeni ispadi. Von Heidler je bio pobuđen da i sam istakne u svojim izveštajima, da je početak rada parlamenta dao jednu novu pojavu: kod pojedinih govornika liberalne stranke i nezavisnih radikala primećivala su se agresivna zajedanja i peckanja na račun kralja i kraljice, u više ili manje prikrivenom obliku. Na čelu ove manje grupe napadača bio je dr Voja Veljković. Mada je kralj upotrebio čitav svoj uticaj da njegov bivši sekretar ne dobije mandat, on je ipak izabran u skupštinu. Veljković je svojoj parlamentarnoj aktivnosti obeležio pravac izjavom iz koje proizlazi, da suverenitet naroda stoji nad suverenitetom kralja, a na koju su se u skupštini sa različitih strana čuli povici: „Tako je!"[31] Još je značajnija — primećuje von Heidler —trpeljivost na koju su ovi ispadi nailazili kod glavnih oslonaca novog režima. Sa vladine klupe sve ovo nije naišlo ni na kakvo dalje protivljenje, osim sedam reči ministra-predsednika kojim se tražilo da se kruna ne uzima u debatu.[32]

Prilikom prijema skupštinske adrese kralj se osvrnuo na ovu „potpuno novu pojavu" u skupštini, napade na dinastiju i „one ličnosti, koje su u smislu svih monarhističkih ustava nepovredive".

Ubrzo se kraljevo nezadovoljstvo skupštinskom opozicijom proširilo i na radikale uopšte, kako one u vladi, tako i na one u skupštini. Sa nespokojstvom je gledao na budućnost, posebno stoga što nije znao kako da se oslobodi pritiska radikala. Veovatno je već počeo da misli o promenama, sudeći po tome, što ga je jedna ličnost, koja je uživala njegovo poverenje, odvraćala od namere da već sada otpusti ministarstvo, raspusti skupšútinu ili pak suspenduje ustav, jer je još rano da se „pliva uz vodu".[34] Ali, kralj je nastavio da poziva u dvor mnoge ličnosti koje nisu bile naklonjene vladi, a pominjala se i mogućnost jednog kabineta sa vojnim licem na čelu, — generalom Cincar-Markovićem.[35]

Početkom 1902. godine teškoće sa skupštinom su sve veće. Sve više se oseća otpor i samih radikala iz fuzije, zajednici sa naprednjacima, kao i kraljevim težnjama da se u različitim nacrtima zakona brišu liberalne odredbe. Radikalni ministar-predsednik Vujić nalazio se u teškom položaju, pritisnut zahtevima svojih stranačkih drugova i zahtevima kralja. Kada je nedavno pri jednoj debati u radikalnom klubu Vujić zapretio ostavkom, sa više strana se čulo: „Samo vi idete!" S druge strane, gotovo svakodnevna presija kralja, stalno pozivanje senatora i poslanika u dvor, da bi se kod svakog i najsitnijeg pitanja osetio kraljev lični uticaj; izazivali su nezadovoljstvo i otežavali izglađivanje suprotnosti.[36]

---

[31] PA XIX, No 188, 29. oktobar 1901.
[32] PA XIX, No 192, 4. novembar 1901.
[33] PA XIX, No 194, 6. novembar 1901.
[34] PA XIX, No 198 A—C, 21. novembar 1901.
[35] PA XIX, No 208 A—B, 6. decembar 1901.
[36] PA XIX, No 21 A—B, 3. februar 1902.

Sukobi su se sredinom 1902. godine zaoštrili do te mere, da je kralj istupio sa otvorenim pretnjama. Na jednom sastanku svih radikalnih poslanika i senatora (izuzev samostalnih radikala), ministar narodne privrede je po kraljevom nalogu izjavio: ako se ne bude pridržavalo kompromisa od aprila 1901. godine, koji se odnosi na saradnju radikala i naprednjaka, kralj će smatrati da je razrešen svoje reči i ukinuće ustav.[37]

Početak oktobra 1902. godine kralj je neposredno pristupio merama na promeni vlade i režima. Čak je bio objavljen i sastav nove vlade, pod predsedništvom generala Cincar—Markovića, ali je u mesto njene prve sednice došlo do njenog opoziva i jedne hitne konferencije sa istaknutim političarima, u dvoru.[38] Kriza je formalno rešena imenovanjem nove vlade na čelu sa Perom Velimiriovićem, ali ta promena nije sadržala ozbiljniju nameru da se zadrži postojeći sistem. „Sadašnja vlada — istakao je von Heidler — kabinet je nuliteta, Beograđani kažu „ograničenih glava"; nosi obeležje namere da se na različitim stranama baci pesak u oči. To je nominalno fuzionaški kabinet, dok ceo svet zna da sadašnja politika odstupa od ove osnove.[39]

Mesec dana kasnije, došao je na vladu kabinet generala Cincar—Markovića.

Kabinet Cincar—Markovića nije sumnjao u neprijateljski prijem od strane radikalne skupštinske većine, pa je odlučio da se ne predstavi skupštini, već da skupštinu odloži na dva meseca. U skupštini se pojavio samo ministar unutrašnjih dela, Velja Todorović, koji je usred skupštinske galame pročitao ukaz o odlaganju skupštine za 8/21. januar 1903. godine.[40]

Fuzija je prestala i formalno da postoji. Von Heidler je nabrojao na političkoj areni Srbije ne manje od devet političkih grupa. Kralj Aleksandar je, sa svoje strane, u razgovoru sa von Heidlerom, sa zadovoljstvom ukazao na to, kao na rezultat njegove veštine vladanja. Novu političku situaciju u Srbiji von Heidler je ocrtao prilično drastičnim rečima. Uprkos nestabilnosti od koje ceo život Srbije boluje, a za koju je kriva kruna, stranke se i dalje cepkaju umesto da se koaliraju. Ovom cepkanju doprinose različito obojene lične tendencije, da bi se pred krunom pokazala podobnost za vladu. To je jedan od najkarakterističnijih momenata za objektivnu procenu prilika u Srbiji. Kralj Aleksandar obara čitav nivo svoje zemlje sve niže, njegova je poslednja briga da stvori dobro zemlji, — ali se održava na slabostima svojih podanika.[41]

Kabinet Cincar-Markovića, da bi obeležio svoj pravac, istupio je sa jednim programom, koji je objavljen u službenim novinama. U pogledu unutrašnje politike ističe se samo već ranije najavljena potreba ustavne promene na ustavni način, čiji je glavni smisao ukidanje se-

---

[37] PA XIX, No 131, 26. juli 1902.
[38] PA XIX, No 181, 20. oktobar 1902.
[39] PA XIX, No 182, 21. oktobar 1902.
[40] PA XIX, No 200, 21. novembar 1902.
[41] PA XIX, No 205, 3. decembar 1902.

nata. Najviše mesta zauzimaju administrativne, zakonske i ekonomske reforme, koijh je toliko da bi jedva decenija bila dovoljna za njihovo ostvarivanje.[42]

Drugim svojim potezom, kabinet Cincar-Markovića se za izvesno vreme oslobodio skupštine. Odložena za 8/21. januar 1903. godine, skupština je pre svoga ponovnog sastanka zaključena. Prema odredbama ustava, morali su se senat i skupština sazvati najdalje do 1/14. oktobra. Ali, pošto nova vlada nije raspolagala sigurnom većinom i nije se moglo očekivati u skorom vremenu pomeranje odnosa stranačkih snaga, izgledalo je malo verovatno sazivanje skupštine pre jeseni 1903. godine. Računalo se da bi i ovaj saziv kratko trajao, posle čega bi se odmah raspisali novi izbori.

Što se tiče nove promene ustava, ona nije izgledala isključena. Opozicioni listovi videli su siguran znak da jedna takva promena blisko predstoji u dodeli visokih mesta Borivoju Nešiću i Jovanu Atanackoviću, senatorskog položaja Andri Đorđeviću, kao i u činjenici da je u skorije vreme kralj Aleksandar češće primao Vukašina Petrovića i Đorđa Genčića.[43]

Opširniju karakteristiku vlade Cincar-Markovića i nove političke situacije dao je u svome izveštaju C. Dumba.

Kabinet Cincar-Markovića nosio je od početka pečat jedne neparlamentarne vlade, koja ni u jednom od oba predstavnička tela nije raspolagala većinom. Skupštinu je morao najpre da odloži, zatim da je zaključi, a da ona nije izglasala ni tekući budžet. Po svome sastavu, kabinet odgovara kraljevoj težnji da još uvek svemoćnu radikalnu stranku podvoji i njeno umereno krilo pod Vujićem stopi sa ostacima stare naprednjačke stranke i nekim liberalima. Tako je nekoliko dvorskih radikala, političara drugog ili trećeg reda, kojima je karijera stajala iznad njihovih političkih uverenja, primljeno u sadašnje ministarstvo. Ali, ispod ruke, kralj nije prekinuo sve veze sa Vujićem i nadao se da će ga navesti na ulazak u jedno novo koaliciono ministarstvo, koje bi moglo kod novih izbora da ima u skupštinu čak i dvotrećinsku većinu, potrebnu za promenu ustava. Ali, čak i u ovom, krajnje neverovatnom slučaju, nepremostivu smetnju za svaku legalnu reviziju ustava predstavljalo bi senat, u kome stoje jedni prema drugima 37 radikala i 11 naprednjaka. Stoga se već govorkalo o oktroisanju novog ustava, ili državnom udaru kojim bi kralj najobičnijim ukazom promenio njemu nepovoljne odredbe ustava.[44]

VI

Mogućnost nove promene ustava nailazila je na različita tumačenja. Listovi bliski vladi zastupali su tezu da poslednji ustav, sa dvodomim sistemom, zahvaljuje za svoj postanak jednostranom, dobrovoljnom aktu kralja. Učinjeni poklon kralj može u svako doba da povuče. Kod te teorije o oktroisanom ustavu zaboravlja se da je ovaj

[42] PA XIX, No 209 A—B, 8. decembar 1902.
[43] PA XIX, No 10, 18. januar 1903.
[44] PA XIX, No 40 B, 4. april 1903.

prihvaćen od jedne vanredne skupštine, da se na njega kralj svečano zakleo, i da se u njemu potpuno određeno propisuju obaveze i uslovi pod kojima se on može promeniti ili pak ukinuti. Konstitucionalno je teorija zvanične štampe potpuno neodrživa. Ali je to, uostalom, prilično beznačajno. U politici je, najzad, reč o tome da li određena akcija podstiče krupne vitalne interese nacije i da li raspolaže dovoljnim snagama, da bi se ostvarila bez poremećaja javnog poretka. Prva pretpostavka za moralno opravdanje udara koji neposredno predstoji, nije izgledalo da je prisutna.

Zašto kralj Srbije hoće da menja ustav sa dvodomim sistemom? Za koje odredbe ustava nalazi da su neostvarljive ili potpuno promašene? Na to pitanje Dumba do sada nije dobio odgovor. Iz različitih žalbi vladinih privrženika mogao je toliko da zaključi, da se kralj oseća pritešnjen u svojim ćudljivim prohtevima autoritativne samovolje, radikalnom većinom u oba doma. Radikalni ministri, koji se oslanjaju na kompaktne zatvorene grupe većine, više se osećaju nego naprednjački ministri koji su bez sledbenika; manje su savitljivi i suprotstavljaju snažan otpor loše posavetovanim pokušajima kralja da se meša u svakojaka administrativna i personalna pitanja. Bio bi istinski blagoslov za zemlju — smatra Dumba — kada radikalni ministri ne bi svoj jači položaj besramno koristili u partijske svrhe i za povlašćivanje jednomišljenika različitim položajima. Ali, pošto bi naprednjaci, da su jači u vladi, isti metod primenjivali u korist jedne manjine, može se mirno tvrditi da se oba zla mnogo ne razlikuju.

Kralj se naljutio na senat što on nije jedna Da-mašina, već ima svoje sopstveno mišljenje, često suprotno kraljevom. Pri tome kralj potpuno zaboravlja da je senat na njegov zahtev odbacio zakon o udruženjima, koji je skupština izglasala.

U vladi je bilo izvesnih neslaganja oko ustavne promene i njenog efekta. Ministar Lozanić je smatrao da treba očuvati ustanovu senata, a samo odstraniti, jednim udarom, radikalne vođe. Prema njegovom mišljenju, jednodomi sistem bio je opasan, a senat je predstavljao nužan regulator u odnosu na narodnu skupštinu s jedne, i ministre s druge strane.[45]

Vredan je pomena i poslednji pokušaj vođa radikala u senatu i državnom savetu, da odvrate vladu od državnog udara, odnosno da skinu sa sebe odgovornost za njegove posledice. Pašić, Vujić, Simić i Velimirović pojavili su se kod ministra-predsedenika da učine izjavu u tome smislu. Čuli su da je, navodno nepomirljivo držanje senata, u većini radikalnog, navelo kralja da pribegne državnom udaru. Kralj tvrdi da on postupa u smislu narodne volje, izražene preko narodne skupštine, kada istupa protiv senata. Radikalni vođi su izjavili spremnost da deluju na svoju stranku u tome smislu, da ona ne čini smetnje ukidanju senata, u slučaju da se za to izjasni, propisanom većinom, sadašnja ili druga ustavno izabrana skupština. Ujedno su se radikalni vođi saglasili sa promenom zakona o štampi u tome smislu, da budu kažnjive čak i posredne aluzije na kralja i njegovu dinastiju.

---

[45] Isto.

U ove kompromisne predloge radikala,uostalom vrlo problematične — po napomeni Dumbe — general Cincar-Marković nije hteo da ulazi.[46]

Prvobitne pripreme za promenu ustava nisu dovedene do kraja debatama u ministarskom savetu i dvoru, već je njihov ishod ubrzao, ali i modifikovao, jedan neočekivani događaj, ulične demonstracije u nedelju 23. marta. Dumba pripisuje „Odjeku" i „Ustavnoj Srbiji" podsticaj da velikoškolci protestvuju protiv vlade i ustavne promene, i u tome cilju koriste zakazani zbor trgovačkih pomoćnika.[47] To je mogao biti povod za kraljevu novu odluku, ali je možda i raniji glas o državnom udaru 1/14 aprila pušten u javnost da bi se ona dovela u zabludu.[48] U svakom slučaju, mnogo su značajniji momenti suštinske prirode, koji su mogli navesti kralja na brži državni udar i promenu njegovog karaktera.

Zakulisna istorija poslednjeg državnog udara — napominje Dumba — posebno je simptomatična, jer prvi put — koliko je njemu poznato — istupa u prvi plan jedan faktor za koji se verovalo da se može zanemariti. A to je — pouzdanost vojske. Demonstracije protiv očekivanog uspostavljanja ustava od 1869. godine, koje su istovremeno bile upravljene protiv nameravane naslednosti prestola u porodici kraljice Drage, naišle su u vojsci, a posebno kod beogradskih oficira, na pune simpatije. Time se tumači sumnjivo držanje oficira koji su komandovali odredima upućenim da suzbiju demonstrante. Nove demonstracije bile su zakazane za utorak, a perspektiva novih organizovanih ispada, protiv kojih je trebalo istupiti sa nesigurnim i nezadovoljnim trupama, bila je kralju malo primamljiva, pa je otpao plan o promeni nasleđa prestola i ubrzano je insceniranje sasvim drukčijeg državnog udara.[49]

Nije se, kao što se ranije nameravalo, vratilo na ustav od 1869. već je sadašnji „dvodomi ustav" kraljevom proklamacijom potonuo na kratko vreme. Istovremeno, od kralja imenovani senatori i državni savetnici stavljeni su na raspoloženje. Sadašnja je skupština raspuštena, mandati svih senatora proglašeni su za ugašene. Ukinuti su i mnogi zakoni. Odmah zatim, novom proklamacijom, ustav od 1901. ponovo je stupio na snagu. Objavljena je i lista novoimenovanih senatora i državnih savetnika, koji su svi uzeti iz liberalne i napredne stranke. Prema tome, državni udar upravljen je isključivo protiv radikalne stranke. Radikali će biti potpuno uklonjeni iz državnog saveta, i koliko je više moguće iz senata. Izmene zakona o štampi, udruženjima i izborima imaju samo taj cilj, da omoguće izbor nove skupštine, u kojoj bi nestalo radikalne većine.

Međutim, — zaključuje Dumba — jedan tako jednostrani nasilni akt u korist koalicije manjina protiv velike većine naroda, teško da će pružiti jemstvo za veću stabilnost političkih prilika.[50]

Događaji koji su sledovali do majskog prevrata 1903, kao i sam prevrat, dovoljno svedoče o nestabilnosti političkih prilika. A što se tiče razvoja ustavnog pitanja od 1901. do 1903. godine, i primene ustava

---

[46] PA XIX, No 43, 7. april 1903.
[47] PA XIX, No 42 B, 6. april 1903. Prilog.
[48] PA XIX, No 43, 7. april 1903.
[49] PA XIX, No 44, 9. april 1903.
[50] PA XIX, No 43, 7. april 1903.

od 1901. pokazuje se sva efemernost jedne političke konstrukcije koja je trebalo da bude osnova ustavnosti. Formalno predviđena ravnoteža morala se poremetiti faktičkim odnosima političkih snaga, pa je iluzorno bilo ponovo je uspostavljavti državnim udarima. Situacija je već bila sazrela da se na jedan od dvorskih udara odgovori prevratom.

Dr Miroslav R. Đorđević,
profesor

L'ORIGINE ET L'APLICATION DE LA CONSTITUTION DE LA SERBIE DE 1901

(Résumé)

La constitution de 1901 introduit, pour la première fois en Serbie, la représentation nationale bicamérale, composée de l'assemblée nationale et du sénat. L'introduction du nouveau système représentatif supposait une combinaison politique déterminée, une entente entre le parti radical et le parti progressiste, leur „fusion". Celle-ci devait unir deux extrémes les progressistes dévoués à la cour, protagonistes acharnés de la limitation de l'assemblée nationale par le sénat, et les radicaux, Partí le plus massif, jadis partisans opiniâtres de la souveraineté nationale et de l'assemblée nationale souveraine.

La combinaison de la cour visait à établir, par l'union des ailes „modérées" des deux partis, l'équilibre de leurs forces, du fait que, face à la majorité que les radicaux pouvaient toujours obtenir à l'assemblée nationale, les progressistes avaient la majorité au sénat, grâce à la prérogative royale de nommer la majorité des sénateurs.

Contrairement aux prévisions du roi, les premières élections sous la constitution de 1901 donnèrent aux radicaux la majorité à l'assemblée et au sénat. La victoire des radicaux ouvrit une nouvelle crise politique. Chacun des succès que les radicaux cherchaient à atteindre constituait en même temps la violation des conditions de la „fusion", donc, du nouvel état constitutionnel aussi, plaçant les radicaux devant l'incertitude. Le roi, mécontent de la prédominance des radicaux, déclara qu'il allait abolir la constitution, si les radicaux n'observent pas l'accord conclu. Dans la nouvelle constitutionnalité, le roi était déçu surtout par le rôle que le sénat se vit accorder dans les mains des radicaux, sénat dont il espérait être l'appui de sa politique.

Sentant qu'il ne pouvait plus compter sur l'armée, le roi changea au dernier moment le caractère du coup d'Etat qu'il préparait. Au lieu d'abolir la constitution de 1901 et de rétablir la constitution de 1869, il suspendit la validité de la constitution de 1901, pour une brève période nécessaire pour signer les décrets abolissant certaines lois et changeant la composition personnelle du sénat et de la cour de cassation. Ainsi le coup d'Etat fut dirigé directement contre les radicaux, afin d'assurer, dans la nouvelle structure de la représentation nationale, une majorité qui soutiendrait la politique de la cour. Cependant, la situation était déjà múre pour riposter à l'un des nombreux coups de la cour par contre-coup, et la dynastie des Obrenović fut renversée à la fin de mai 1903.

O SLOŽENIM ILI KOMPLEKSNIM (ZBIRNIM) PRAVNIM AKTIMA

Pod složenim ili kompleksnim pravnim aktima podrazumevaju se pravni akti koji se donose saradnjom dva ili više pravnih subjekata, ovlašćenih na donošenja pravnih akata.

Pravni akti, s obzirom na karakter norme koju sadrže, kao što je poznato, mogu se podeliti na pojedinačne (individualne) ili opšte pravne akte. Stoga se i složeni ili kompleksni pravni akti mogu podeliti na pojedinačne (individualne) i opšte složene pravne akte, zavisno od činjenice da li sadrže pojedinačnu ili opštu normu.

Mi ćemo se najpre u svom izlaganju zadržati na pojedinačnim (individualnim) složenim (kompleksnim) pravnim aktima, a zatim ćemo istaći i karakteristike opštih složenih (kompleksnih) pravnih akata.

ODELJAK 1: Pojedinačni (individualni) složeni pravni akti

U okviru grupe pojedinačnih (individualnih) pravnih akata razlikuju se više vrsta, a što zavisi od karaktera društvenih odnosa koje regulišu. Tako se mogu razlikovati: a) upravni akti odnosno rešenja u upravnom postupku; b) pojedinačni akti o statusnim promenama radnih organizacija (uglavnom ustanova) koji podležu saglasnosti (odobrenju i sl.) osnivača ili nadležnog organa društveno-političke zajednice; c) pojedinačni akti koji se donose u oblasti radnih odnosa; d) eventualno druge vrste pojedinačnih pravnih akata.

I. SLOŽENI (KOMPLEKSNI) UPRAVNI AKTI

Složeni (kompleksni) upravni akti u stvari se sastoje od dva ili više akata, zbog čega se oni nazivaju i zbirnim upravnim aktima.

Međutim, postoji i gledište[1], po kome se pod složenim upravnim aktima podrazumevaju i upravni akti, koji ustvari sadrže dve ili više

[1] W. Jellinek: Verwaltungsrecht, 1928 god. str. 252 i dalje.

vrsta upravnih akata. Po ovom gledištu, moguće su različite kombinacije: zabrana sa zapovešću, dozvola sa zabranom, zapovest sa dozvolom i dr. Po mišljenju istog autora[2] pod složenim upravnim aktom se mogu shvatiti i akti koji sadrže pojedine dodatke (uslov, rok, nalog, pridržaj opoziva i sl.). Na primer, moguće je upravnim aktom dati dozvolu za obavljanje neke delatnosti uz postavljanje dodatka pridržaja opoziva. Ovo je moguće kod upravnih akata koji se donose na osnovu slobodne ocene[3].

Otto Mayer[4] je takođe isticao mogućnost donošenja složenih upravnih akata kod kojih se pojavljuje zabrana sa dozvolom. Tako se, smatra Mayer, prema Zakonu o radnjama upravnim aktom može izvršiti oslobođenje od zabrane putem davanja dozvole.

Mogu se razlikovati više oblika složenih upravnih akata, a što zavisi od različitih oblika saradnje organa koji učestvuju u njihovom donošenju. Tako se mogu razlikovati, upravni akti, kod kojih upravna stvar ima dve različite strane, s tim da o toj upravnoj stvari moraju rešavati dva različita organa[5]. Međutim, ima i takvih složenih upravnih akata, kod kojih se saradnja dva ili više organa sastoji u tome, što je samo jedan organ ovlašćen da donese upravni akt, dok su drugi organi ovlašćeni samo da daju mišljenje, saglasnost, predlog, odobrenje, potvrdu i slično na upravni akt koji donosi ovlašćeni organ.

Razlika između prvog i drugog slučaja je u tome, što su u prvom slučaju dva organa ovlašćena da svaki od njih donese upravni akt o istoj upravnoj stvari, s tim da se ovi organi sporazumeju o tome, koji će od njih izdati stranci upravni akt. U takvom slučaju mora biti naveden akt drugog organa.

Ističe se i mogućnost[6] da u ovakvom slučaju oba organa mogu upravni akt doneti zajednički, a može ga doneti jedan uz prethodnu saglasnost drugog organa (na primer, tako se može postupiti pri sticanju državljanstva naturalizacijom, s obzirom da se ovde radi o saveznom i republičkom državljanstvu).

SLOŽENI UPRAVNI AKTI PO ZAKONU O OPŠTEM UPRAVNOM POSTUPKU

Prema Zakonu o opštem upravnom postupku (čl. 203 i 204) mogu se razlikovati više oblika složenih rešenja, što zavisi od različitih oblika saradnje organa koji učestvuju u njihovom donošenju.

(A) Vrste složenih rešenja

1. Donošenje rešenja od strane dvaju ili više organa

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti

---

[2] W. Jellinek, cit. delo, str. 283.

[3] Napominjemo da u našem pravu donošenje upravnog akta uz pridržaj opoziva nije moguće, s obzirom na odredbu čl. 11 Zakona o opštem upravnom postupku.

[4] O. Mayer: Deutsches Verwaltungsrecht, 3 izdanje, I knj. str. 239.

[5] H. Peters: Verwaltung, 1949, str. 30.

[6] Dr Ivo Krbek: Upravni akt, 1957, str. 33.

određeno da o jednoj stvari rešavaju dva ili više organa. U takvom slučaju svaki je od njih dužan da donese rešenje o toj stvari, a zatim su ti organi dužni da se sporazumeju o tome koji će od njih izdati rešenje. U tom slučaju u rešenju mora biti naveden akt drugog organa (čl. 203).

Tako, na primer, ako bi zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu bilo određeno da rešenje donese sporazumno republički sekretar za finansije i republički sekretar za unutrašnje poslove, oba će ova organa doneti svaki posebno rešenje, a zatim će se sporazumeti da samo jedan od njih izda rešenje. U ovom slučaju u rešenju (po pravilu u uvodu rešenja) mora se navesti akt drugog organa kojim je ovaj pristao da rešenje određenog sadržaja izda prvi organ. U slučaju ako se ovi organi ne sporazumeju u pogledu pitanja koje je predmet rešavanja, organ kome se stranka obratila, doneće negativno rešenje. Ako se tako rešenje donosi po službenoj dužnosti, ono se neće moći doneti.

Takav slučaj postojaće i onda kad skupštine dveju opština imaju jednu zajedničku službu, pa je potrebno postaviti radnike u toj službi. Nadležni organi tih skupština donose posebna rešenja o postavljenju radnika, a zatim će se sporazumeti koji će od njih biti nadležan za donošenje rešenja o postavljenju i o drugim pitanjima u vezi s radom ovih radnika.

Upravni spor može se pokrenuti protiv rešenja organa koji je izdao rešenje (pod uslovom da se protiv takvog rešenja može pokrenuti upravni spor po odredbama Zakona o upravnim sporovima).

2. Donošenje rešenja uz prethodnu saglasnost drugog organa

Zakonom ili na zakonu zasnovanom propisu može biti određeno da rešenje donosi jedan organ uz prethodnu saglasnost drugog organa (čl. 204, st. 1.). U tom slučaju se rešenje donosi pošto je drugi organ dao prethodnu saglasnost. Organ koji je nadležan da izda rešenje dužan je da organu čiju prethodnu saglasnost pribavlja dostavi posebnim aktom osnovne elemente rešenja koje namerava da donese. Organ nadležan za davanje saglasnosti izvestiće posebnim aktom organ naodležan za donošenje rešenja o tome da li daje ili odbija saglasnost.

Da se ne bi odugovlačilo sa donošenjem rešenja, ZUP je predvideo (st. 5. čl. 204) da je drugi organ dužan da u roku od mesec dana dâ ili odbije saglasnost, ako posebnim propisom nije određen kraći ili duži rok. Ako u roku od mesec dana ili u posebnim propisom predviđenom drugom roku organ ne da svoju prethodnu saglasnost na donošenje rešenja određenog sadržaja, smatra se da je saglasnost dao. Bilo da je drugi organ dao ili odbio prethodnu saglasnost, bilo da u propisanom roku ovaj organ nije ni dao ni odbio saglasnost, organ nadležan za donošenje rešenja dužan je da izda rešenje. U njemu se mora navesti ova činjenica, tj. da li je drugi organ dao ili odbio prethodnu saglasnost, odnosno da u propisanom roku nije ni dao ni odbio saglasnost.

Ako je drugi organ odbio da dâ prethodnu saglasnost na donošenje rešenja, organ ne može rešenjem udovoljiti zahtevu stranke (ako se rešenje donosi povodom zahteva stranke), jer se pozitivno rešenje

može doneti tek saglasnošću oba organa. Taj organ će biti dužan da stranci izda rešenje kojim ne uvažava njen zahtev.

Ovom slučaju upodobljava se po našem mišljenju i slučaj kada je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu predviđeno da nadležni organ donosi rešenje po prethodnom sporazumu s drugim organom.

Primer za ovu vrstu rešenja imali smo u čl. 69. ranije Uredbe o zanatskim radnjama i zanatskim preduzećima („Službeni list FNRJ", br. 5/54), u kome je bilo predviđeno da strani državljanin može voditi privatnu zanatsku radnju na osnovu odobrenja za rad koje izdaje opštinski organ uprave nadležan za poslove zanatstva uz saglasnost republičkog državnog sekretarijata za unutrašnje poslove. Iako ovde nije izričito naglašeno da se radi o prethodnoj saglasnosti sekretarijata za unutrašnje poslove, mislimo da je saglasnost ovog organa imala karakter prethodne saglasnosti na donošenje rešenja. Isto tako u čl. 10. Zakona o državljanstvu FNRJ („Službeni list FNRJ", br. 54/46), bilo je predviđeno da rešenje o sticanju državljanstva putem prirođenja (naturalizacije) redovnim putem donosi republički sekretarijat za unutrašnje poslove uz prethodnu saglasnost Saveznog sekretarijata za unutrašnje poslove. Isti organi i na isti način donosili su rešenje i o otpustu iz državljanstva.

U ovim slučajevima smatra se da rešenje donosi organ koji je nadležan za njegovo donošenje uz pribavljanje prethodne saglasnosti drugog organa, a ne organ koji je nadležan za davanje prethodne saglasnosti. Stoga se i upravni spor pokreće protiv rešenja koji izdaje organ nadležan za njegovo donošenje.

3. *Donošenje rešenja uz naknadnu saglasnost drugog organa*

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti propisano da rešenje donosi jedan organ u saglasnosti s drugim organom (čl. 204, st. 2). U ovom slučaju organ koji donosi rešenje sastavlja ga i šalje ga sa spisima na saglasnost drugom organu. Ovaj organ može dati svoju saglasnost na već doneto rešenje potvrdom na samom rešenju ili posebnim aktom. Bilo da je organ dao svoju saglasnost na jedan ili drugi način, smatra se da je rešenje doneto kad je ovaj organ dao saglasnost na rešenje. Ako organ čija se saglasnost traži ne obavesti u roku od mesec dana organ koji donosi rešenje da daje ili odbija saglasnost, smatra se da ju je dao. I u tom slučaju je organ nadležan za donošenje rešenja dužan da povodom zahteva stranke donese rešenje i da ga dostavi stranci.

Kad je propisom predviđeno da rešenje donosi jedan organ u saglasnosti s drugim organom, smatra se da je ono rešenje organa koji ga je doneo, a ne organa koji je dao saglasnost. Tako, na primer, ako bi propisom bilo predviđeno da rešenje donosi načelnik sekretarijata za poslove finansija opštinske skupštine u saglasnosti sa republičkim sekretarijatom za finansije, u tom slučaju smatra se da je to akt opštinskog sekretarijata za financije.

Na primer, u čl. 71, st. 2. Opšteg zakona o narodnim odborima iz 1952. godine, bilo je predviđeno da načelnika odeljenja postavlja i raz-

rešava narodni odbor u saglasnosti s resornim državnim sekretarom narodne republike, a načelnika odeljenja unutrašnjih poslova postavljao i razrešavao državni sekretar unutrašnjih poslova narodne republike u saglasnosti s narodnim odborom sreza. Odredbama čl. 27. st. 2 Zakona o poljoprivrdednom zemljišnom fondu opštenarodne imovine i dodeljivanju zemlje poljoprivrednim organizacijama („Službeni list FNRJ", br. 22/53), bilo je predviđeno da narodni odbor sreza može rešiti, uz saglasnost republičke komisije za poljoprivredni zemljišni fond, da se zemljište koje ulazi u taj fond ostavi na besplatno korišćenje ranijem sopstveniku i da se ne dodeljuje poljoprivrednoj organizaciji, u slučaju kad se radi o domaćinstvu s velikim brojem članova i zemljištu koje ne daje zato domaćinstvu dovoljan prinos.

U čl. 121. Zakona o javnim službenicima („Službeni list FNRJ", br. 53/57) bilo je predviđeno da se službenik može osloboditi od naknade štete u celosti ili delimično ako za to postoje opravdani razlozi. Rešenje o tome donosio je starešina organa, odnosno ustanove u saglasnosti s organom nadležnim za poslove finansija. U članu 41. Zakona o organima unutrašnjih poslova („Službeni list FNRJ", br. 30/56) bilo je predviđeno da načelnika sekretarijata za unutrašnje poslove narodnog odbora sreza postavlja i razrešava republički sekretar za unutrašnje poslove u saglasnosti s narodnim odborom sreza (sreskim većem). Ako se između ovih organa nije mogla postići saglasnost, organ koji je predlagao postavljenje, odnosno razrešenje mogao je pitanje izneti na rešenje nadležnom izvršnom veću, čija je odluka bila obavezna.

Ako organ čija se saglasnost traži za donošenje rešenja odbije da dâ saglasnost, organ koji donosi rešenje ne može rešenjem udovoljiti zahtevu stranke (ako se rešenje donosi povodom zahteva stranke), niti pozitivno rešiti koju drugu upravnu stvar. Međutim, posebnim zakonom može biti predviđen postupak za slučaj da se ne postigne saglasnost između organa ovlašćenog na donošenje rešenja i organa ovlašćenog na davanje saglasnosti, a u cilju da se otkloni nastali spor oko donošenja rešenja. Na primer, članom 71, st. 2. Opšteg zakona o narodnim odborima iz 1952. g. bilo je predviđeno da u slučaju kad se između narodnog odbora i resornog sekretara nije mogla postići saglasnost za razrešenje načelnika odeljenja koga prema prvoj rečenici ovog stava razrešava narodni odbor u saglasnosti s republičkim resornim sekretarom (odnosno načelnika odeljenja unutrašnjih poslova — republički državni sekretar unutrašnjih poslova u saglasnosti sa narodnim odborom), organ koji predlaže razrešenje mogao je izneti pitanje pred republičko izvršno veće, čija je odluka bila obavezna.

4. *Donošenje rešenja uz potvrdu ili odobrenje drugog organa*

Zakonom ili drugim propisima može biti predviđeno da rešenje donosi jedan organ uz potvrdu ili odobrenje drugog organa (čl. 204, st. 3). U ovom slučaju postupa se na isti način kao i u slučaju izloženom pod 3. Naime, organ koji je nadležan da donese rešenje, sastavlja rešenje i šalje ga na potvrdu ili odobrenje drugom organu, koji može dati potvrdu ili odobrenje na samom rešenju ili posebnim aktom. Me-

đutim, organ koji donosi rešenje može odobrenje, odnosno potvrdu tražiti i prethodno, a ne naknadno, tj. pre nego što je sastavio rešenje. Ako organ čija se potvrda ili odobrenje traži obavesti organ koji donosi rešenje da daje potvrdu ili odobrenje, organ će doneti rešenje. Smatra se da je rešenje doneto onda kad je drugi organ dao potvrdu, odnosno odobrenje. Međutim, bez potvrde odnosno odobrenja rešenje se ne može doneti.

Organ nadležan za donošenje rešenja dužan je da donese rešenje i u slučaju kad je drugi organ odbio da dâ potvrdu ili odobrenje, ako je zahtev za donošenje rešenja podnela stranka. Bilo da je organ dao ili odbio da dâ svoju potvrdu ili odobrenje na donošenje rešenja određenog sadržaja, rešenje se smatra kao akt organa koji je rešenje doneo.

Na primer, prema čl. 6. ranijeg Osnovnog zakona o eksproprijaciji (28/47), akt o eksproprijaciji koji je donosio narodni odbor sreza podnosio se na potvrdu nadležnom republičkom organu uprave. U članu 41, stav 4. Zakona o javnim službenicima bilo je predviđeno da strani državljanin može biti postavljen za službenika samo po odobrenju Saveznog, odnosno republičkog izvršnog veća. Prema tome, savezni organ koji je nameravao da postavi za službenika stranog državljanina po pravilu se prethodno obraćao Saveznom izvršnom veću i tražio odobrenje za takvo postavljanje. Ako je Savezno izvršno veće odbilo da dâ odobrenje, nije se ni donosilo rešenje o postavljenju stranog državljanina za službenika.

5. *Donošenje rešenja po pribavljenom mišljenju*

Zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu može biti određeno da nadležni organ može doneti rešenje samo pošto pribavi mišljenje drugog organa (čl. 204, st. 4). U tom slučaju se rešenje može doneti pošto se pribavi mišljenje ili, ako mišljenje nije dato u roku od mesec dana od dana kad je zatraženo, nakon isteka tog roka. Prema tome, ako organ od koga treba pribaviti mišljenje ne dâ nikakvo mišljenje u roku od mesec dana, nadležni organ može doneti rešenje i bez toga. Posebnim propisom može biti određeno da taj rok bude kraći ili duži od mesec dana, kao i to da se predvidi drukčije postupanje organa u slučaju kad ne pribavi mišljenje drugog organa u određenom roku (čl. 204. st. 5).

Mišljenja koja daju organi ima tri vrste:

1. FAKULTATIVNO — je mišljenje koje organ koji donosi rešenje nije dužan ni da zatraži, ni da postupi po njemu ako ga je već zatražio i dobio;

2. KONSULTATIVNO — organ je dužan da zatraži mišljenje od određenog organa, ali ga ne mora prihvatiti ni postupiti po njmu; prema tome, može da donese rešenje suprotno primljenom mišljenju;

3. IMPERATIVNO (obavezno) — organ je dužan da zatraži mišljenje i da postupi po njemu.

U odredbi st. 4 čl. 204. ZUP radi se i o konsultativnim i fakultativnim mišljenjima. Naime, iz navedene odredbe proizilazi da je organ

dužan da zatraži mišljenje drugog organa i da se, prema tome, u ovom slučaju radi o konsultativnom mišljenju. Međutim, ako organ u roku od mesec dana ne dâ nikakvo mišljenje, organ se razrešava dužnosti da ga pribavi, što znači da se u tom slučaju radi o fakultativnom mišljenju.

Posebnim propisima, međutim, može se predvideti i pribavljanje mišljenja drugog organa, koje ima samo fakultativni karakter. U tom slučaju organ koji treba da pribavi mišljenje nije dužan da ga pribavi, a ako ga pribavi, nije dužan da postupi po njemu.

Mišljenje se može pribaviti od organa aktivne uprave (individualnog ili kolegijalnog), drugog državnog organa ili ustanove, organa koji ima savetodavni karakter (stručni savet), radne organizacije (ustanove društvenih službi, privredne organizacije, privredne komore, zavoda za socijalno osiguranje, i dr.). To zavisi od konkretnog pravnog propisa koji uslovljava važnost jednog rešenja pribavljanjem mišljenja od određenog organa ili organizacije.

Na način predviđen u tački 5 treba postupati i u slučaju kad je zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu predviđeno da nadležni organ može doneti rešenje samo po saslušanju nekog drugog organa.

6. *Donošenje rešenja po predlogu drugog organa*

Poseban slučaj složenog rešenja predstavlja donošenje akta od strane jednog organa po predlogu drugog organa. Taj slučaj nije izrično predviđen u ZUP-u. Mislimo, međutim, da se kad je posebnim propisom donošenje rešenja uslovljeno predlogom drugog organa, bez predloga nadležnog organa rešenje ne može doneti. Prema tome, organ nadležan za donošenje rešenja ne može doneti takvo rešenje po sopstvenoj inicijativi, već mora sačekati predlog ovlašćenog organa. Na primer, u čl. 42. ranijeg Zakona o penzijskom osiguranju (51/57) bilo je predviđeno da se osiguranicima koji su ranije vršili profesionalnu delatnost u svojstvu kulturnog radnika (čl. 41, stav 1, tač. 1) računa za penzijski staž ono vreme takve profesionalne delatnosti pre stupanja u radni odnos pa do stupanja na snagu Zakona o penzijskom osiguranju koje na predlog odgovarajuće profesionalne organizacije prizna posebna komisija koju određuje republički savet nadležan za poslove prosvete i kulture.

Treba istaći da se predlog drugog organa može u stvari smatrati kao mišljenje, i u tom slučaju postupati po odredbi koja predviđa donošenje rešenja uz pribavljanje mišljenja drugog organa.

7. *Donošenje rešenja po posebnom ovlašćenju ili dozvoli drugog organa*

Ovaj slučaj nije predviđen u ZUP-u. No u praksi je moguće da postoji i taj oblik kompleksnog rešenja. Naime, moguće je da je propisom predviđeno da je za donošenje rešenja potrebno posebno ovlašćenje ili dozvola drugog organa. I u tom slučaju se smatra da je to

rešenje onog organa koji ga je doneo, ali on ga ne može doneti dok ne pribavi posebno ovlašćenje ili odobrenje višeg, ili kog drugog organa ili organizacije predviđene propisom.

(B) *Pravne posledice nepravilnog složenog rešenja*

Pri donošenju složenih ili zbirnih rešenja može sarađivati više organa u raznim formama. Jedan od njih može predložiti donošenje rešenja, drugi može dati saglasnost, treći mišljenje, a četvrti — doneti rešenje.

Osnovna stvar koju treba istaći kod složenog ili zbirnog rešenja sastoji se u činjenici da se kod ove vrste rešenja pojavljuje jedan glavni ili centralni akt i jedan ili više akcesornih akata. Prema tome, spolja složeno rešenje se pojavljuje kao jedno rešenje (akt). Bitno je, međutim, da je za donošenje pravno valjanog složenog rešenja nužno da postoje svi sastavni delovi tog rešenja, tj. da su doneti i svi akcesorni akti predviđeni u propisu. Ako nedostaje jedan od akcesornih akata, rešenje se može pobijati žalbom i tužbom u upravnom sporu. Tako je, na primer, nepravilno rešenje, pa se kao takvo može pobijati žalbom ili tužbom, koje je jedan organ doneo, a da nije zatražio saglasnost, odobrenje, potvrdu ili mišljenje drugog organa, kad je zakonom ili drugim propisom za donošenje rešenja predviđeno pribavljanje saglasnosti, potvrde, odobrenja ili mišljenja drugog organa.

Štaviše, važenje složenog rešenja uslovljeno je pravilnošću svakog pojedinog akcesornog akta. Rešenje se može osporavati i zbog toga što postoje izvesni nedostaci u pojedinačnim akcesornim aktima. Na primer, ako akt kojim je data saglasnost, odobrenje, potvrda ili mišljenje, nije donet u propisanoj formi (nedostajao je kvorum kod kolegijalnog organa koji je dao saglasnost, potvrdu, odobrenje ili mišljenje, za rešenje nije glasala određena većina itd.).

Dalje, ZUP-om se određuje (čl. 262, tač. 3) da će nadležni organ uprave poništiti po pravu nadzora rešenje konačno u upravnom postupku koje je doneo jedan organ bez saglasnosti, potvrde, odobrenja lli mišljenja drugog organa, kad je to potrebno po zakonu ili drugom propisu zasnovanom na zakonu (čl. 204 st. 1, 2, 3, 4).

Mislimo da se na osnovu čl. 262, tač. 3 ZUP može poništiti po pravu nadzora i rešenje koje je konačno u upravnom postupku, a doneto je bez predloga, saslušanja, ovlašćenja ili dozvole drugog organa ako je to predviđeno zakonom ili drugim propisom zasnovanim na zakonu. Po drugom gledištu, međutim, rešenja s navedenim nedostacima mogu se osporavati samo žalbom u žalbenom postupku, jer se odredba iz tač. 3. člana 262. odnosi samo na slučajeve koji su izrično navedeni u čl. 204 ZUP.

(C) *Organ koji odbije saglasnost, potvrdu ili odobrenje dužan je da za to dâ razloge*

Odredbama ZUP-a nije bliže predviđen postupak za donošenje kompleksnih (zbirnih) rešenja. Otuda je u Uredbu o usklađivanju odredaba o upravnom postupku iz propisa bivše Vlade FNRJ, Saveznog

izvršnog veća i saveznih organa uprave sa Zakonom o opštem upravnom postupku („Službeni list FNRJ", br. 52/57) bio unet član 3, prema kome je organ koji je ovlašćen da daje saglasnost, potvrdu ili odobrenje na rešenje koje se donosi u upravnom postupku, dužan da u slučaju kad odbije saglasnost, potvrdu ili odobrenje to i obrazloži. Organ pak nadležan za donošenje rešenja dužan je da u obrazloženju iznese razloge za donošenje takvog rešenja. Unošenjem odredbe člana 3. omogućeno je organu koji donosi rešenje uz saglasnost, potvrdu ili odobrenje drugog organa da pravilno primeni odredbe o obrazloženju. Međutim, prema stavu 2. člana 3. ove uredbe organ nije bio dužan da rešenje obrazloži u slučaju kad takve razloge prema članu 207, st. 3, čl. 299, tač. 1. ZUP i odredaba čl. 2. navedene uredbe nije morao da iznese. Navedenom uredbom je između ostalog bilo određeno u kojim se upravnim stvarima iz propisa navedenim u čl. 2. ove uredbe u kojima se rešenje donosi po slobodnoj oceni, u obrazloženju ne moraju navesti razlozi kojima se nadležni organ pri donošenju rešenja rukovodio.

II. POJEDINAČNI (INDIVIDUALNI) SLOŽENI AKTI O STATUSNIM PITANJIMA RADNIH ORGANIZACIJA

Ovde imamo uglavnom u vidu pojedinačne (individualne) akte o statusnim pitanjima koja donose ustanove. Izvesnim kategorijama osnivača zbog njihovog posebnog interesa i odgovornosti za vršenje odgovarajuće društvene službe, zakonom je priznato pravo i mogućnost uticaja u pogledu donošenja i sadržine izvesnih značajnih akata ustanove.

Tako je zakonom predviđeno, da u slučaju kad je društveno-politička zajednica osnovala ustanovu koja vrši delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa ili ustanovu koju je na osnovu zakona dužna osnovati ili je osnovala ustanovu za vršenje poslova za potrebe svojih organa, akti organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni delatnosti ustanove, o izdvajanju radne jedinice iz sastava ustanove, i spajanju, pripajanju ili podeli ustanove — podleže saglasnosti skupštine društveno-političke zajednice, koja je ustanovu osnovala ili političko-izvršnog organa koji ona odredi odnosno nadležnog organa one društveno-političke zajednice na koju je preneseno pravo davanja ove saglasnosti (čl. 52. OZU).

Ako je ustanovu osnovala mesna zajednica, radna ili druga organizacija za vršenje delatnosti i usluga pretežno za svoje potrebe ili za potrebe udruženih radnih organizacija, za potrebe članova organizacija ili za neposredno ostvarivanje ciljeva i zadataka organizacija, akti organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni i proširenju delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacija udruženog rada iz sastava ustanove i o spajanju, pripajanju ili podeli ustanova podleže saglasnosti saveta odnosno najvišeg organa upravljanja te organizacije.

Ako su ustanovu koja vrši delatnost ili poslove od posebnog društvenog interesa osnovali mesna zajednica, radna ili druga organizacija ili građani, akti organa uprave ustanove o promeni sedišta, o promeni

ili proširenju delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacija udruženog rada iz sastava ustanove i o spajanju, pripajanju ili podeli ustanove podleže saglasnosti skupštine opštine na čijoj je teritoriji sedište ustanove ili saveta opštinske skupštine koji ova odredi (čl. 53. OZU).

Pojedine vrste osnivača imaju još i posebna prava u odnosu na osnovanu ustanovu. Naime, ako je društveno-politička zajednica osnovala ustanovu, koja vrši delatnost i poslove od posebnog društvenog interesa ili ustanovu koju je na osnovu zakona dužna osnovati ili je osnovala ustanovu za vršenje poslova za potrebe svojih organa, odnosno ako je ustanovu osnovala mesna zajednica, radna ili druga organizacija za vršenje delatnosti i usluga pretežno za svoje potrebe ili za potrebe njihovih članova ili za potrebe udruženih radnih organizacija ili za neposredno ostvarivanje ciljeva i zadataka organizacije ili su osnovali ustanovu koja vrši poslove ili delatnost od posebnog društvenog interesa, u tom slučaju navedeni osnivači mogu aktom o osnivanju ustanove predvideti:

a) da je ustanova obavezna dostavljati osnivaču na mišljenje, pre konačnog usvajanja nacrte statuta, plana i programa plana i razvoja i druge opšte akte kojima se uređuju način i uslovi vršenja delatnosti ili usluga ustanove;

b) da osnivača obaveštava o svom radu i ostvarivanju zadataka radi kojih je ustanova osnovana (čl. 54 OZU).

Kakva je pravna priroda navedenih akata koje donose ustanove uz saglasnost osnivača ili određenog organa društveno političke zajednice? Mišljenja smo da se i u ovom slučaju radi o složenom pojedinačnom aktu ustanove. Prema tome, da bi akti ustanova o kojima je ovde reč bili na zakonu zasnovani nužno je da se pribavi i saglasnost navedenih organa. Ukoliko bi ustanova propustila da pribavi saglasnost pri donošenju pomenutih akata, takvi akti bili bi nezakoniti i mogli bi se osporavati putem određenih pravnih sredstava.

U vezi sa navedenim aktima koje donose ustanove pojavljuje se problem za slučaj da osnivač ili određeni organ odgovarajuće društveno-političke zajednice odbije da dâ saglasnost. Davanje saglasnosti može se odbiti kako zbog razloga zakonitosti, tako i zbog razloga celishodnosti. Postavlja se pitanje, da li ustanova može da upotrebi kakva pravna sredstva protiv takvog pojedinačnog akta osnivača ili odgovarajućeg organa društveno-političke zajednice koji je odbio da dâ saglasnost na navedene akte ustanove. Mišljenja smo da se u ovakvim slučajevima može da upotrebi pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima, kojim članom je predviđeno pravo svakog fizičkog i pravnog lica (pa prema tome i pravo ustanove), da u slučaju kad smatra da mu je konačnim pojedinačnim aktom povređeno ustavom utvrđeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili slobode a nije predviđena druga sudska zaštita, da zahteva od nadležnog vrhovnog suda zaštitu tog prava ili slobode. Za upotrebu pomenutog pravnog sredstva potrebno je, prema tome, da postoji pojedinačni akt radne ili druge organizacije odnosno državnog organa, donet van upravnog postupka, da je taj akt konačan (tj. da se protiv takvog akte ne može upotrebiti redovno pravno sredstvo, odnosno da je redovno pravno sred-

stvo protiv prvostepenog akta već upotrebljeno), i da je konačnim pojedinačnim aktom potvrđeno ustavom utvrđeno pravo samoupravljanja ili drugo osnovno pravo ili sloboda pojedinca, pravnog lica ili druge stranke. Sem pozitivnih uslova potrebno je da bude ispunjen i negativan uslov, koji se sastoji u tome, da za zaštitu prava samoupravljanja ili drugih osnovnih prava i sloboda garantovanih Ustavom nije predviđena druga sudska zaštita.

Prema tome, kada ustanova smatra da je osnivač ili odgovarajući organ društveno-političke zajednice bez osnova odbio da dâ saglasnost na akte organa upravljanja ustanove o promeni sedišta, o promeni delatnosti ustanove, o izdvajanju organizacije udruženog rada iz sastava ustanove, o spajanju, pripajanju ili podeli ustanove, ona može podneti zahtev za zaštitu prava samoupravljanja nadležnom vrhovnom sudu ovlašćenom za rešavanje upravnih sporova. Nadležnost za odlučivanje o zahtevu za zaštitu Ustavom utvrđenih prava određuje se shodno odredbama Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, Vrhovni sud Jugoslavije biće nadležan da odlučuje o zahtevima upravljenim protiv pojedinačnih akata saveznih organa i organizacija koje vrše svoju delatnost na teritoriji cele Jugoslavije odnosno protiv pojedinačnih akata organizacija koje su osnovali savezni organi. Republički vrhovni sud biće nadležan da odlučuje o zahtevima protiv pojedinačnih akata svih drugih organa sem vojnih organa i organizacija. Vrhovni vojni sud biće nadležan da odlučuje o zahtevima upravljenim protiv pojedinačnih akata vojnih organa.

U postupku za zaštitu Ustavom utvrđenog prava samoupravljanja ili drugih osnovnih prava ili slobode shodno se primenjuju odredbe Zakona o upravnim sporovima. Prema tome, shodno će se primenjivati odredbe Zakona o upravnim sporovima koji se odnose na pitanje tužioca, roka u kome se može podneti zahtev za zaštitu prava ili slobode, u pogledu postupka po zahtevu, postupka povodom žalbe, kao i u pogledu vanrednih pravnih sredstava koja se mogu upotrebiti protiv odluke vrhovnog suda.

ODELJAK 2: Složeni opšti pravni akti

I. SLOŽENI OPŠTI PRAVNI AKTI RADNIH ORGANIZACIJA

Pod složenim opštim aktima radnih organizacija podrazumevamo takve opšte akte radnih organizacija čija punovažnost je uslovljena: a) „razmatranjem" opšteg akta radne organizacije od strane određenog državnog organa, ili b) davanjem saglasnosti na opšti akt radne organizacije, ili c) potvrđivanjem opšteg pravnog akta radne organizacije od strane nadležnog državnog organa.

Ako bi se određeni opšti akt radne organizacije doneo bez sprovođenja postupka u vidu razmatranja opšteg akta radne organizacije odnosno davanja saglasnosti odnosno potvrđivanja opšteg pravnog akta

radne organizacije od strane nadležnog državnog organa, takav opšti akt bio bi nezakonit jer je donet protivno zakonom propisanom postupku.

Ovde ne bi ulazili u posebno raspravljanje pomenutih instituta (tj. u pitanje „razmatranja" statuta ili drugog akta radne organizacije od strane skupštine društveno-političke zajednice, davanja saglasnosti na opšti akt radne organizacije, odnosno potvrđivanja opšteg akta radne organizacije od strane nadležnog državnog organa), s obzirom da su ta pitanja prilično jasno regulisana pozitivnim pravom. Međutim, čini nam se da se ovde kao sporno pitanje pojavljuje slučaj, kada je nadležni organ društveno-političke zajednice odbio da dâ saglasnost odnosno da potvrdi opšti akt radne organizacije, koji inače bez takve saglasnosti odnosno potvrde ne može biti punovažan. Da li radna organizacija u ovakvom slučaju može da upotrebi kakvo pravno sredstvo?

Detaljnije odredbe o institutu davanja potvrde na normativne akte radne organizacije predviđene su Osnovnim zakonom o preduzećima (čl. 63), kao i pojedinim saveznim i republičkim zakonima koji regulišu pravni položaj pojedinih vrsta ustanova društvenih službi. Prema članu 63. OZP saveznim i republičkim zakonom može se za preduzeće koje obavlja privredne delatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa, predvideti davanje potvrde od strane nadležnog organa društveno-političke zajednice na statut ili druge opšte akte, planove i programe razvoja u celini, ili na pojedine njihove delove. Slične odredbe su predviđene i saveznim, odnosno republičkim zakonima kojima se reguliše pravni položaj pojedinih vrsta ustanova (osnovnih škola, gimnazija i srednjih stručnih škola, visokoškolskih ustanova, zdravstvenih ustanova, zavoda za zapošljavanje radnika, zavoda za socijalno osiguranje, itd.).

Kad je nadležni organ društveno-političke zajednice stavio primedbe na statut ili drugi normativni akt, radna organizacija je svakako dužna da razmotri stavljene primedbe. Napominjemo da se primedbe mogu ticati kako *razloga celishodnosti,* tako i *razloga zakonitosti.* Ako ovlašćeni organ društveno-političke zajednice odbije da dâ saglasnost odnosno potvrdu, smatrajući da nema osnova za njeno davanje, onda se pravni akt ne može smatrati punovažnim. Ovakav zaključak proizilazi iz odredbe člana 83. Osnovnog zakona o preduzećima kojim je normirano pitanje stupanje na snagu ovakvog opšteg pravnog akta. Naime, kad su zakonom predviđena određena ovlašćenja nadležnog organa društveno-političke zajednice u pogledu davanja potvrde ili saglasnosti na pojedine opšte akte u celini ili na njihova delove, opšti akt stupa na snagu u roku određenom statutom, računajući taj rok od dana davanja potvrde. Prema tome, bez davanja potvrde odnosno saglasnosti na opšti pravni akt nema punovažnog opšteg pravnog akta radne organizacije.

Ako bi radna organizacija smatrala da je uskraćivanjem davanja potvrde odnosno saglasnosti na normativni pravni akt povređeno njeno samoupravno pravo na donošenje pravnih akata, ona može da koristi pravna sredstva pred nadležnim sudom za zaštitu svojih samoupravnih prava. Postavlja se pitanje, koji bi to bio nadležni sud, kod koga bi

mogla radna organizacija da traži zaštitu svojih samoupravnih prava. Mišljenja smo da se pitanje zaštite samoupravnih prava radnih organizacija u ovakvim slučajevima može rešiti na dva načina:

1. S obzirom da se ovde radi o pojedinačnom pravnom aktu kojim je nadležni organ društveno-političke zajednice odbio da dâ potvrdu odnosno saglasnost na statut ili na drugi opšti pravni akt radne organizacije, čini nam se mogućim da radna organizacija u takvom slučaju upotrebi pravno sredstvo iz člana 68. Zakona o upravnim sporovima, o čemu je već napred bilo reči. Ovo gledište se zasniva na činjenici, da je nadležni družavni organ odbio davanje potvrde odnosno saglasnosti putem pojedinačnog pravnog akta zbog čega postoji mogućnost da je donošenjem takvog akta povređeno pravo samoupravljanja radne organizacije, i da protiv navedenog akta nije predviđena druga sudska zaštita.

2. Postoji međutim, takođe i mišljenje da se u ovakvim slučajevima, tj. kad nadležni organ društveno-političke zajednice odbije da dâ potvrdu ili saglasnost na takav ili drugi opšti akt radne organizacije, da radna organizacija može tražiti zaštitu svojih samoupravnih prava kod ustavnog suda (republičkog ustavnog suda ili Ustavnog suda Jugoslavije), a u cilju poništavanja odnosno ukidanja nezakonitog akta odgovarajućeg državnog organa.

Čini nam se pravno tačnijim prvo gledište, s obzirom da se u takvom slučaju radi o pojedinačnom aktu nadležnog državnog organa, tj. nadležnog organa odgovarajuće društveno-političke zajednice, a protiv pojedinačnih akata protiv kojih nije predviđena druga sudska zaštita, može se upotrebiti samo pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima. Doduše, ova mogućnost podnošenja zahteva za zaštitu prava samoupravljanja nadležnom vrhovnom sudu u smislu čl. 68. Zakona o upravnim sporovima samo je privremena, tj. ona će moći da se koristi samo do došenja zakona kojim će se odrediti postupak za zaštitu ustavom utvrđenog prava samoupravljanja ili drugog osnovnog prava ili slobode, kada su takvo pravo i sloboda povređeni konačnim pojedinačnim aktom. S obzirom da poseban zakon koji bi regulisao materiju iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima još nije donet, to bi čini nam se, u kokretnom slučaju najpravilnije bilo upotrebiti pravno sredstvo iz čl. 68. Zakona o upravnim sporovima.

Drugo gledište izgleda nam pravno netačnijim zbog toga, što se u konkretnom slučaju ne radi o oceni zakonitosti odnosno ustavnosti opšteg akta državnog organa, već o oceni ustavnosti i zakonitosti pojedinačnog akta takvog organa kojim je državni organ odbio da dâ potvrdu odnosno saglasnost na statut ili drugi opšti akt radne organizacije.

Pri svem tom, posmatrajući sa aspekta celishodnosti, možda bi za radne organizacije bilo korisnije da se obrate za sudsku zaštitu ustavnom sudu, s obzirom da ustavni sud ima šira ovlašćenja, a naročito ako se ima u vidu činjenica da se potvrda odnosno saglasnost može da uskrati ne samo zbog razloga zakonitosti, već i zbog razloga celishodnosti. Ustavni sud svakako će moći da ulazi i u razloge celishodnosti, zbog kojih je nadležni državni organ odbio da dâ potvrdu ili saglasnost na statut ili drugi opšti akt radne organizacije.

II. SLOŽENI OPŠTI PRAVNI AKTI ORGANA DRŽAVNE UPRAVE

Zakon o saveznoj upravi odnosno odgovarajući republički zakoni o organima uprave predviđaju mogućnost da dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave mogu biti ovlašćeni da zajednički donesu kakav propis (opšti pravni akt), s tim da je jedan organ ovlašćen na donošenje takvog opšteg pravnog akta, dok je drugi organ ovlašćen da dâ saglasnost na propis koji donosi prvi organ. Prema tome, i u ovom slučaju radi se u složenom opštem pravnom aktu, koji treba da donesu saradnjom dva organa državne uprave. Svakako da i između navedenih organa uprave može da dođe do spora koji će se uglavnom sastojati u tome, da organ koji je ovlašćen da daje saglasnost na propis koji donosi drugi organ može uskratiti takvu saglasnost. U takvom slučaju, propis ne bi bio donet, jer ukoliko bi se takav propis doneo, a da ovlašćeni organ uprave nije dao svoju saglasnost, takav propis bio bi nezakonit. Međutim, za rešavanje ovog spornog pitanja nema teškoće s obzirom da je u našem pozitivnom pravu (vidi čl. 74. i 75. Zakona o saveznoj upravi, vidi čl. 105. Zakona SR Srbije o organima uprave „Službeni glasnik SR Srbije", br. 16/65), prema kojim propisima u slučaju kada dođe do spora između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave zbog toga što organ ovlašćen za davanje saglasnosti na propis koji donosi drugi organ uskrati saglasnost, taj spor rešava odgovarajuće izvršno veće izdavanjem smernice koja je obavezna za organe u sporu. Na isti način se rešavaju i druga sporna pitanja između dva ili više saveznih odnosno republičkih organa uprave kad je spor izbio zbog pitanja nadležnosti, kao i druga sporna pitanja koja nastaju u rešavanju poslova iz njihovog delokruga.

Ukoliko bi sličan spor nastao između dva ili više organa uprave opštinske skupštine, mišljenja smo da u takvom slučaju taj spor treba da reši opštinska skupština, donoseći akt koji će biti obavezan za obe strane u sporu, tj. za oba organa uprave opštinske skupštine.

Dr Slavoljub Popović, profesor

DES ACTES JURIDIQUES COMPLEXES (COLLECTIFS)

(Résumé)

Dans son article, l'auteur analyse d'abord les problèmes au sujet des actes juridiques complexes individuels, traitant ensuite des problèmes relatifs aux actes juridiques complexes généraux.

Dans le cadre des actes juridiques complexes individuels, l'auteur examine notamment les actes administratifs complexes et les actes complexes individuels concernant les changements statutaires des organisations de travail.

Les actes administratifs complexes se composent, en fait, de deux ou plusieurs actes, raison pour laquelle ils sont intitulés aussi actes administratifs collectifs. Il existe plusieurs catégories d'actes administratifs complexes:

a) décision dans la procédure administrative rendue de la part de deux ou plusieurs organes;

b) décision dans la procédure administrative rendue avec l'accord préalable d'un autre organe;

c) décision rendue sous réserve d'accord subsequent d'un autre organe;

d) décision rendue sous réserve de sanction ou d'approbation d'un autre organe;

e) décision rendue aprés s'être assuré l'avis d'un autre organe,

f) décision rendue sur proposition d'un autre organe, et

g) décision rendue avec l'autorisation ou le permis d'un autre organe.

L'auteur analyse plus particulièrement chacun des cas mentionnés, tout en passant en revue les conséquences juridiques résultant d'une décision complexe incorrecte, ainsi que les moyens juridiques à utiliser contre les décisions complexes rendues dans la procédure administrative.

Un sous-groupe particulier des actes complexes individuels sont les actes relatifs aux questions statutaires des organisations de travail. A ce sujet, l'auteur traite notamment du rôle des organes qui participent à l'élaboration de l'acte complexe individuel, ainsi que des moyens juridiques à employer par l'organisation de travail au cas oú l'organe compétent refuse son accord, sanction ou autre forme de coopération dans l'élaboration de l'acte complexe individuel relatif aux rapports statutaires.

Dans le cadre de la seconde catégorie d'actes juridiques complexes (actes juridiques complexes généraux) l'auteur procède d'abord à l'analyse du groupe des actes juridiques complexes généraux édictés par les organisations de travail en coopération de l'organe d'Etat compétent, en examinant les attributons de l'organe d'Etat compétent qui participe à l'élaboration de l'acte général de l'organisation de travail, ainsi que les moyens juridiques que l'organisation de travail peut utiliser contre le refus de l'organe d'Etat compétent de permettre, par son action, l'édiction de l'acte juridique général de la part de l'organisation de travail.

Enfin, l'auteur examine la forme particulière d'actes juridiques complexes généraux édictés par les organes de l'administration d'Etat. Il s'agit essentiellement des actes juridiques généraux rendus par un organe de l'administration d'Etat avec l'accord d'un autre organe de l'administration ou d'un autre organe quelconque. Les litiges surgis au sujet de l'édiction des actes juridiques complexes sont réglés selon une procédure spéciale.

SAVREMENO DRUŠTVO I NJEGOVI FISKALNI SISTEMI

UVOD

U fiskalnoj teoriji zadnjih godina uveliko se razmatraju pitanja vezana za prilagođavanje postojećih fiskalnih sistema potrebama savremenog društva.

Znači li to da fiskalni sistemi koji postoje danas ne odgovaraju delimično ekonomskom, društvenom i političkom nivou postojećeg stepena razvoja društva ili da su ovi sistemi u toj meri zastareli i prevaziđeni da se moraju u celini napuštati takvi kakvi jesu i zameniti drugim sistemima. Izgleda da u određenoj meri postoji i jedno i drugo. Čim je tako znači da u savremenom društvu mora doći do ozbiljnog ispitivanja i proveravanja funkcionisanja fiskalnih sistema da bi se utvrdilo posebno u svakoj zemlji može li se fiskalni sistem adaptirati potrebama društva, delimično menjati ili se mora izgrađivati ponovno i na drukčijim osnovama koje bolje odgovaraju privrednim i društvenim kretanjima.

Postojeći fiskalni sistemi ne odražavaju se podjednako na sve društvene sredine. Ekonomski stepen razvoja je presudan za merenje takvog odraza.

U razvijenim kapitalističkim zemljama proces prilagođavanja fiskalnih sistema razvoja privrede i društva u celini išao je postepeno sa privrednim i društvenim razvojem. U tim zemljama manje ili više blagovremeno je otkriven nesklad fiskalnih sistema sa razvojem, pa su preduzimane reformske mere sa ciljem da se uspostavi skladniji odnos. Samo treba primetiti da ove reformske mere ipak nisu išle potpuno u korak sa promenama privrednog i društvenog života i da su po pravilu zaostajale za kretanjem savremene ekonomske i društvene strukture. Međutim, sigurni pokazatelji postoje da su one primenjivane kao intervenijentne mere sa sposobnošću da, više ili manje utiču na otklanjanje nesklada. Kao intervenijentne mere one su i parcijalne. Znači nisu u tom obimu sistematske da parališu utvrđene štetne uticaje, ali su ih nesumnjivo otklanjale. Sa takvim karakterom ovih mera ipak su i razvijene zemlje danas u položaju, da i pored svih adaptacija

ne budu zadovoljne kompleksom svojih fiskalnih sistema. Da je tako jasno se vidi u sve većoj učestalosti mera intervencije u oblasti primene fiskalnih sistema koje sprovode gotovo sve razvijene zemlje sveta. Teorija koja prati život fiskalnih sistema ne proriče ovim sistemima neku briljantnu budućnost. Oni su po mnogim mišljenjima prepuni takvih suprotnosti da su dublje promene neminovne. To uviđa i fiskalna praksa ali kao konzervativnija od teorije, možda i opreznija, odbija da u celini prizna da takvo stanje doista postoji.

U zemljama u razvoju izgleda da su suprotnosti društveno-ekonomskog i fiskalnog sistema u današnjim danima veoma velike, bar daleko veće nego što je to slučaj u razvijenim zemljama. Razlog je pre svega u tome da se u tim zemljama nije moglo ostvarivati, čak ni delimično i povremeno, usklađivanje fiskalnih sistema promenama u odnosima proizvodnje, raspodele, razmene i potrošnje, usled toga su te promene, u domenu fiskalnih odnosa, bile suprotne zastarelim i nedovršenim fiskalnim merama jer kompleksni fiskalni sistemi ne postoje. Sa pravom se može tvrditi da je potreba za radikalnom promenom fiskaliteta isuviše jasna kod većine zemalja u razvoju. Samo gotovo po pravilu u ovim zemljama nastaje potreba za revizijama celokupnog dosadašnjeg fiskalnog sistema i svih fiskalnih instrumenata.

U socijalističkim zemljama pojava zastarevanja i potreba readaptiranja fiskalnih sistema novonastalim privrednim i društvenim kretanjima danas je i te kako aktuelna. Razlozi koji uslovljavaju promene su istih korena kao i u ostalim zemljama i sastoje se u neusklađenosti fiskalnog sistema sa ne tako retkim promenama do kojih dolazi u privrednom i društvenom životu. I u ovim zemljama pre se radi o readaptiranju pojedinih fiskalnih instrumenata novonastalim uslovima nego o promenama fiskalnih sistema u osnovama. Zapaža se da privredni okviri, a u njima posebno odnos preduzeća prema društvenim fondovima, determinišu u najvećem broju slučajeva rekonstrukciju pojedinih fiskalnih instrumenata.[1]

Kapitalističke zemlje

Neusaglašenost fiskalnih sistema i njihovih delova sa privrednim i društvenim razvojem u kapitalističkim zemljama ne predstavlja nov problem. I ako je tako, vlasti ovih zemalja dugo vreme odolevale su sve otvorenijim napadima na postojeće sisteme, primenjujući samo palijativne i druge manje vredne mere. Pri tome gotovo bez izuzetka odbijaju da prihvate šire razmere adaptacije.

Argumenti tih učestalih napada na fiskalne sisteme većine kapitalističkih zemalja vrlo dobro su poznati. Sumiranjem ovih argumenata dolazi se do nekoliko osnovnih, mada, mora se priznati, još uvek nedovoljno preciznih argumenata. Gotovo uvek u prvi red se stavlja nesposobnost postojećih fiskalnih sistema da ostvare fiskalnu jednakost. To kao da je glavni materijalni argument. Pored toga ističe se, kao

[1] U ovome članku zadržaćemo se samo na fiskalnim sistemima kapitalističkih zemalja i zemalja u razvoju u kojima nije izgrađen socijalizam.

nužni pratilac, i nedovoljna stimulativnost u oblasti privređivanja. Najzad ukazuje se i na značajan formalni argument — složenost fiskalnih sistema.

Fiskalna jednakost, dosta proizvoljan i neodređen fenomen, dugo vremena je okupirala i zamarala fiskalnu teoriju. Pojamno, na prvi pogled precizna i jasna, fiskalna jednakost primenjena na složene društvene odnose savremenog društva, postajala je sve enigmatičnija, da bi svoju kulminaciju prave zagonetke doživela zadnjih godina.

Analitika, tako često primenjivana i zloupotrebljavana u fiskalnoj teoriji, otkrila je postojanje dve strane fiskalne jednakosti, a time i mogućnost njenog dvojakog funkcionisanja — u horizontalnom i vertikalnom smislu.

Smatra se da fiskalna jednakost deluje horizontalno ako „jednako deluje na jednake" (equal treatment of equals — traitement egale des egaux). To znači da će svaki obveznik kakve dažbine čiji je prihod 1.000 din. pri stopi od 10% platiti 100 dinara. Ta stopa od 10% jednaka je znači za sve vlasnike prihoda od 1.000 dinara.

Fiskalna jednakost deluje vertikalno u slučaju da obveznik, čiji je prihod veći od prihoda drugog obveznika, plaća više od ovoga. Praktično to znači da obveznik sa prihodom od 2.000 dinara mora platiti više od obveznika sa prihodom od 1.000 dinara i to ne samo u apsolutnoj nego i u relativnoj vrednosti. U tom slučaju za njega važi i viša stopa.

Polje primene i ocene fiskalne jednakosti prostire se i na mogućnost izbegavanja da se dažbine plate. S te strane nejednakost postoji za razne kategorije obveznika poreza i drugih dažbina da izbegnu njegovo plaćanje. Zbog specifičnosti, koje su svojstvene dažbinama koje terete potrošnju, velika je verovatnoća prevaljivanja ovih dažbina. To stavlja u bolji, ali prirodno nejednak položaj, obveznike dažbina na potrošnje prema obveznicima dažbina koje terete dohodak. Za ove obveznike postoji, samo izuzetno mogućnost prevaljivanja, ako se radi o obveznicima poreza na dohodak koji obavljaju kakvu samostalnu delatnost (trgovinsku, industrijsku ili drugu obrtničku)[2].

Iz izloženog se može zaključiti da nejednakost deluje u dva pravca. Najpre između kategorije obveznika dažbina u oblasti potrošnje i kategorije obveznika dažbina koje terete dohodak, u tom smislu što prvi mogu da prevaljivanjem dažbine izbegnu njeno plaćanje, uvek i po pravilu, a drugi samo izuzetno, i to ne svi. Nejednakost deluje i unutar ove kategorije obveznika. Zbog toga nejednakost za obveznika dažbina koje terete potrošnju postoji samo za one koji dažbinu ne prevale. Za obveznike dažbina koje terete dohodak nejednakost postoji samo ako neki uspeju da dažbinu, inače neprevaljivu, prevale.

Primećuje se da u kapitalističkoj državi dažbine, poreske i druge, utiču dvostruko nepovoljno na razvoj savremenih privrednih aktivnosti.

Taj nepovoljni uticaj pojavljuje se u jednom na prvi pogled skrivenom obliku i posrednim putem „kažnjava" te aktivnosti. Najbolji primeri za to su: izuzeća od porezivanja poljoprivredne proizvodnje i zaštite koja se provodi putem carina. Kod primene ovih mera, koje

---

[2] Opširnije: Dr. M. Matejić, „Društveni prihodi", Beograd, 1967, str. 110.

deluju kompleksno, ne vodi se, niti se može voditi, računa o tome da li su preduzeća prema kojima se primenjuju, savremeno opremljena, tehnološki modernizovana, produktivna i rentabilna ili su proizvodno i po sastavu sredstava zastarela. Kako jedan francuski autor duhovito kaže, oslobođenja i zaštitne mere za sve su podjednako „poklon koji im čini država".[3]

Navedene mere tupe oštricu konkurencije i ostavljaju preduzeća prilično indiferentnim prema svakoj novaciji, poboljšanju proizvodnog procesa, proširenju kapaciteta i povećanju produktivnosti rada. Ona se, u najmanju ruku nalaze po strani od tehničkog procesa zadržavajući se na starom tehničkom i tehnološkom nivou. Zahvaljujući zaštitnim merama države, za njih ne postoji opasnost da svoju proizvodnju dovedu u pitanje.

S druge strane nepovoljni uticaj dažbina na razvoj savremenih oblika privrednih aktivnosti deluje otvoreno i neposredno. Porezi naročito posredni nejednako pogađaju savremena i zastarela preduzeća, stvarajući mnoge oblike diskriminacije na štetu naprednih preduzeća. Krivica za to baca se često na celokupan sistem preraspodele koja se provodi poreskim instrumentima, kao što se osuđuju i pojedini fiskalni instrumenti i mere. Nije redak slučaj da se optužuje porez na dodatnu vrednost, na primer u Francuskoj, naročito u početnim godinama njegovog primenjivanja da favorizuje sitne zanatlije a preduzeća savremeno opremljena stavlja u gori položaj[4]. To je anahronizam kad se ima u vidu da su velika preduzeća nosioci privrednog progresa. Ističe se, radi potvrde ove teze o zapostavljanju modernih preduzeća, i to da su inženjeri, tehničari, organizatori proizvodnje i nosioci tehničkog i tehnološkog progresa, a da su baš oni stavljeni u veoma težak položaj nerazumnim fiskalnim merama koje se prema njima primenjuju. Na njih se primenjuju veoma oštre progresivne stope poreza na dohodak koji ne mogu prevaliti na poslodavca, a plaćaju i visoke posredne, isto tako neprevaljive poreze.

Složenost fiskalnih sistema savremene kapitalističke države je rezultat složenosti privrednih i društvenih uslova kapitalističkog društva. Korene složenosti treba podjednako tražiti u tehničkom i tehnološkom napretku društva kao i u opštoj složenosti društvenih odnosa, a u prvome redu odnosa upošljavanja. Najzad koreni složenosti se nalaze i u težnji da se olakša uloga fiskalne administracije u prikupljanju prihoda države.

Zadovoljićemo se samo da pomenemo navedene uzroke koji dovode do složenosti fiskalnih sistema kapitalističke države. Na ovom mestu nema potrebe da se ulazi u njihovu dalju analizu, jer ponavljamo radi se o formalnim uslovima koji izazivaju potrebu otklanjanja složenosti čije je rešenje u kodifikaciji, spajanju i sažimanju pojedinih fiskalnih instrumenata i drugim merama.[5]

Kapitalističke zemlje sa fiskalnim nedostacima koji su pomenuti pokušavaju da bar neke od tih nedostataka otklone, u glavnom one koji negativno utiču na privredna kretanja. Iz grupa glavnih nedosta-

---

[3] M. Duverger: Institutions Financières, Paris, 1956, str. 176.
[4] M. Duverger: citirano delo, str. 177.
[5] Opširnije: Dr. M. Matejić: Društveni prihodi, str. 107.

taka fiskalnih sistema ove države pokušavaju da reše pitanje fiskalne nejednakosti i pitanje bolje privredne stimulacije. U pogledu složenosti fiskalnih sistema, smatra se da je to formalni nedostatak, pa se njegove posledice suzbijaju drugorazrednim merama uglavnom kodifikacijom.

U pokušajima da nađu rešenje za pitanja fiskalne nejednakosti i utvrde mere za paralisanje negativnih posledica nejednakosti kapitalističke države su se opredelile da reformišu svoje sisteme dažbina koje terete potrošnju. Potrošnja se oduvek smatrala oblašću društvenog života u kojoj je poreska nejednakost dolazila najviše do izražaja. Poznata je klasična primena da porez iste visine plaća lice koje kupuje jednu robu, bilo da je to lice krajnji siromah ili bogataš.

U okviru potrošnje jedno od prvih mesta u savremenim fiskalnim sistemima pripada porezu na promet u svim njegovim pojavnim oblicima. Ta prevashodnost poreza na promet u jednoj možda najosetljivijoj oblasti društvene proizvodnje gde društvene i klasne nejednakosti pulsiraju do velikih razmera, učinila je da je baš taj porez predmet najčešćih inovacija.

To podjednako važi za sve kapitalističke zemlje. Prirodno da su neposredni uzroci koji nalažu novaciju poreza na promet počev od manjih njegovih korekcija do reforme celokupnog sistema ovog poreza različiti. Ali je dovoljno navesti da su ti uzroci podjednako prisutni.

Veći broj zemalja Zapada prihvatio je zadnjih godina jedan nov oblik zahvatanja potrošnje u vidu tzv. poreza na dodatnu vrednost (u Francuskoj taxe sur la valeur ajoutée, skraćeno T.V.A.).

Francuska je bila prva zemlja Evrope koja je uvela ovaj porez 1955. godine.[6] Nekoliko godina docnije odnosi u Zajedničkom evropskom tržištu (ZET) nalagali su čvršće povezivanje fiskalnih mera pa je, pored ostalih, preporučeno radi usklađivanja bar nekih dažbina, da članice uvedu ovu dažbinu. Tako su u krugu ZET-a nekoliko zemalja odmah prihvatile ovu preporuku i počele uvoditi porez na dodatnu vrednost (Danska — 1967, Savezna Republika Nemačka — 1968. „Mehrwertsteuer", Švedska — 1969, Holandija — 1969, Luksemburg — 1970. godine), dok su neke zemlje samo odlučile da ga uvedu (Belgija od 1971, Italija od 1972. godine).[7]

U zemljama u kojima je uveden porez na dodatnu vrednost zamenio je porez na promet koji je delovao „kaskadno" obuhvatajući sve faze prometa (slučaj u Saveznoj Republici Nemačkoj — „Lawinensteuer") ili koji je plaćan kod proizvođača ili u trgovini na veliko (slučaj Danske) odnosno u trgovini na malo (slučaj Švedske).

Računa se da danas u Evropi postoji osam zemalja koje su svoje sisteme poreza na promet obogatile još jednim oblikom — porezom na dodatnu vrednost. Ovaj porez (naziva se i taksa) je uveden da opteretі prodaju i da se plati na dodatnu vrednost proizvoda ili usluge svaki put kad proizvod u prometu pređe „iz ruke u ruku".[8]

---

[6] Porez je uveden na osnovu zakona od 10. aprila 1954., ali je taj zakon dopunjen 1955. godine.

[7] Björn Matthiasson: La taxe sur la valeur ajoutée, Finances et Dèloprement br. 1/70 Publikacija Međunarodnog monetarnog fonda i Grupe svetskih banaka.

[8] Razne stope poreza na dodatnu vrednost u zemljama Evrope, koje su ga uvele ili imaju nameru da ga uvedu, iznose: u Francuskoj za 1970 godinu — 23,45%, u Danskoj — za 1967. godinu — 12,50%, u Saveznoj Republici Nemačkoj za 1968. godinu — 11%, u

Iako je uvek trajanje poreza na dodatnu vrednost relativno kratko, ipak je njegova primena u praksi bila predmet veoma brižljivih ispitivanja. Rezultati do kojih se došlo u tim ispitivanjima pokazali su da je njegov uticaj veoma jak ne samo na ekonomske odnose u zemlji koja ga je uvela, već i na ekonomske odnose te zemlje sa drugim zemljama. Stoga se s pravom smatra da porez na dodatnu vrednost dejstvuje lepezasto i u zemlji i van nje na sve ekonomske odnose.

Porez na dodatnu vrednost nije prihvaćen u teoriji sa najvećim oduševljenjem, ali je priznato da ima izvesna preimućstva koja su nedostajala porezu na promet. Prvo što se nametalo teoriji za rešavanje bilo je karakter ovog poreza.

U tom pogledu isticano je da porez na dodatnu vrednost ima neutralan karakter (neutralan porez). Neutralan karakter ovoga poreza potvrđuje se time što on ne stvara nikakve diskriminacije među proizvodima koje pogađa. Svi ti proizvodi podjednako su podložni plaćanju ovoga poreza i po istoj poreskoj stopi. Na taj način isključuje se svako pogoršanje, finansijskog porekla, primene načela slobodne utakmice. Drugi argument za neutralnost poreza na dodatnu vrednost je u tome što kod njegove primene ne dolazi ni do diskriminacija u pogledu faza prometa koje on opterećuje. Svi su proizvodi na koje se on plaća podjednako opterećeni u svim fazama prometa, bilo da su one duže ili kraće. Treći argument opet se odnosi na nepostojanje diskriminacije ni između preduzeća ni između proizvoda i usluga. Najzad, četvrti argument je da primena poreza na dodatnu vrednost nema za posledicu nadoporezivanje (dodatno porezivanje) investicija.

Iako se na navedeni način uočavaju i ističu argumenti koji porez na dodatnu vrednost čine neutralnim ipak se mora priznati, da on ima uticaja na „ekonomsku sredinu" u kojoj se primenjuje. U pogledu njegovog tačnijeg opredeljivanja kao neutralnog poreza valja istaći da se porez na dodatnu vrednost nekako nalazi između onih poreza koje imaju apsolutan i prethodno određen uticaj na privredu i koji se baš i uvode sa ciljem da taj uticaj vrše i onih poreza čiji je ekonomski uticaj raznovrsan, često kontradiktoran i koji se veoma teško da analizirati. Takav karakter srednje grupe poreza, porez na dodatnu vrednost ima zato što je koncipiran tako „da ne izaziva promene u postojećim odnosima među raznim elementima ekonomske sredine."[9] Međutim, baš sa takvim svojstvom porez na dodatnu vrednost proizvodi određene promene u ekonomskoj sredini u kojoj je uveden i samo su te promene jednake za sve privredne subjekte te sredine.

Švedskoj za 1969. godinu — 11,11%, u Holandiji za 1969. godinu — 12%, u Belgiji za 1971. godinu — 20%, u Luksemburgu za 1971. godinu — 8% i u Norveškoj za 1970. godinu — 20%.

Karakteristika poreza na dodatnu vrednost je u tome da opterećuje gotovo sve proizvode u domaćem prometu, a isto tako i usluge. Izuzeća su veoma retka i različita u raznim zemljama. Najčešći je slučaj da se oslobađaju bankarske usluge, usluge osiguranja, poštanske usluge, zdravstvene usluge, dnevna štampa, kao i usluge i proizvodi koje koristi država. U nekim zemljama oslabađaju se poreza na dodatnu vrednost ulaznice za pozorišta, bioskope i druge priredbe, ali se zato opterećuju u nekim drugim dažbinama.

Neke zemlje (Turska, Finska i Grčka) uvele su neku vrstu poreza koji je sličan porezu na dodatnu vrednost ali se plaća samo na neke faze prometa.

[9] M. Laure, Charles Campet: Les consèquences de l'application da la T. V. A. Referat na kongresu Međunarodnog instituta za javne finansije. Istambul — 1969. godine.

Sa ovakvim kvalitetima porezom na dodatnu vrednost se ostvaruje i opštnost i donekle jednakost zahvatanja, jer on pogađa sve proizvode i usluge i jer ih pogađa samo jedanput i sa jedinstvenom stopom.

Iako sa dosta pozitivnih svojstava porez na dodatnu vrednost ima i svojih nedostataka.

Nedostaci su u tome što se uvođenjem ovoga poreza broj obveznika znatno proširuje. On se kad-kad utrostručuje pa i učetvorosručuje u odnosu na broj obveznika koji postoje pri primeni drugih oblika poreza na promet, što izaziva znatno poskupljenje poreske administracije.[10]

Niz autora, među kojima naročito treba ubrajati belgijske nisu saglasni da je načelo opštnosti i jednakosti jasno izraženo kod poreza na dodatnu vrednost.[11] Ono je doista i tu izraženo u meri i obimu u kome može biti izraženo i kod drugih vrsta poreza na promet. Kao primer uzima se mogućnost da se sa razloga ekonomskih, socijalnih ili političkih odstupi od dva navedena poreska načela.

Jedina tačka u kojoj se dosta jednodušno priznaje efikasno delovanje poreza na dodatnu vrednost jeste da njegova primena otklanja posledice nadoporezivanja. Ustvari ne radi se tu o otklanjanju nadoporezivanja već o sprečavanju dvostrukog porezivanja do koga je dolazilo pri primeni poreza na promet proizvoda. Porez na promet proizvoda plaća se na sva investiciona dobra koja kupuje potencijalni proizvođač, kao da su u pitanju potrošna dobra. Pošto se jedan deo cene kupljenog investicionog dobra, putem amortizacije, uračunavao u cenu koštanja proizvoda, to se taj deo ponovno porezovao porezom na promet proizvoda. Do ponovnog porezivanja, međutim ne dolazi pri primeni poreza na dodatnu vrednost. Taj porez omogućava da se sve dažbine koje su teretile investiciono dobro odbiju. U tom smislu porez na dodatnu vrednost ne stavlja u teži fiskalan položaj faktor kapitala prema faktoru rada zbog čega omogućava veću produktivnost proizvodnje. Samo primećuje se da treba činiti razliku između odbitka koji su neposredni i onih koji su izvršeni „prorata temporis". U prvome slučaju porez pogađa samo potrošnju, a u drugom slučaju pogađa podjednako i istovremeno i potrošnju i neto investicije što će reći kako sadašnju tako i buduću potrošnju.[12]

Ako se usvoji ova činjenica izgleda da otklanjanje dvostrukog zahvatanja investicionih dobara koje proizvodi porez na dodatnu vrednost nema za rezultat da stavi u isti položaj faktor kapitala i faktor rada u proizvodnji. Čak prema nekim tvrđenjima fiskalni položaj rada može se pogoršati u odnosu na kapital. To biva uvek kada su plate radnika opterećene znatnim dažbinama i parafiskalnim davanjima, kao što su doprinosi za socijalno osiguranje i sl.[13]

---

[10] Za Englesku vladu ovo je jedan od glavnih razloga što nije usvojila porez na dodatnu vrednost i zadržala porez na promet robe u velikoprodaji i kod proizvođača.

[11] Max Frank: tvrdi da načelo opštosti i jednakosti nisu „osnovne karakteristike" poreza na dodatnu vrednost. Te karakteristike proističu iz „političkih odluka".

[12] Max Frank: Les consèquences da la T. V. A. Komentar dat na Kongresu Međunarodnog instituta za javne finansije 1969. u Istambulu.

[13] E. S. Kirschen: La taxe sur la valeure ajouté, instrument de progrès technique et social. Cahiers economiques de Bruxelles 3/67.

Uspeh primene poreza na dodatnu vrednost zavisi i od toga koja je ranije postojeća dažbina u sistemu zemlje koja ga uvodi zamenjena sa ovim porezom. Ako je to bio porez na promet robe na malo koji se plaćao na iste proizvode i usluge omogućavajući oslobođenje od opterećenja sredstava za proizvodnju, onda uvođenje poreza na dodatnu vrednost ne može izazvati velike komplikacije. Ali ako je porezom na dodatnu vrednost zamenjena dažbina koja je opterećivala i investiciona dobra onda se primena ovog poreza pokazuje kao mnogo složenija.[14]

Za fiskalnu teoriju je jedno od značajnih pitanja da li porez na dodatnu vrednost može da utiče na ubrzanje privrednog rasta.

U pogledu privrednog rasta, zbog velike akumulativne sposobnosti izgleda da su autori jednodušni u oceni da porez na dodatnu vrednost može olakšati privredni rast. Država dolazi putem ovoga poreza do znatnih prihoda. S druge strane računa se na veoma uprošćen postupak zahvatanja koji isto tako posredno utiče na prikupljanje sredstava.

Za porez na dodatnu vrednost tvrdi se dalje da predstavlja jedinstveni fiskalni instrument u tom smislu da manje omogućava nepravilnu raspodelu od drugih dažbina. Čak se preporučuje zemljama koje imaju potrebu za brzim ekonomskim rastom da uvedu ovaj porez. Naročito za industrijski razvijene zemlje porez na dodatnu vrednost može imati povoljno dejstvo. S druge strane za zemlje manje razvijene ovaj porez ne bi bio pogodan. Preporuka za ove zemlje ne daje se u prvome redu zato što se pretpostavlja da one nemaju iskusnu poresku administraciju.[15]

Uticaj koji vrši porez na dodatnu vrednost na privredne odnose unutar nacionalnih granica zemlje koja ga je uvela, prenosi se putem međunarodne razmene, koja se sve više razvija i na druge zemlje. Pitanje je u kojoj je meri taj uticaj povoljan i da li odgovara tim zemljama i njihovim ekonomskim uslovima. Od toga uticaja i njegove povoljnosti svakako da zavisi obim i kvalitet razmene i u krajnjoj liniji platni bilans.

Dejstvo poreza na dodatnu vrednost na platni bilans opsežno je analizirano, ali rezultati analize su prilično neujednačeni.

„Spoljne posledice" poreza na dodatnu vrednost zavise najpre od pravilne primene načela koja su poznata kao „porezivanje u zemlji porekla" i „porezivanje u zemlji opredeljenja". Ta dva načela ovladavaju svim odnosima u međunarodnoj razmeni. Prvo načelo znači da roba proizvedena u zemlji A podleže porezivanju u toj zemlji (zemlja porekla) ako se proda ili ako se izveze u drugu zemlju B. Ta roba izvezena u zemlju B ne može biti porezovana u toj zemlji. Drugo načelo znači da roba proizvedena u zemlji A (zemlja porekla) može biti porezovana u toj zemlji samo ako je u njoj prodata. Ukoliko je takva roba izvezena u zemlju B (zemlja opredeljenja), mora biti oslobođena poreza u zemlji A da bi mogla biti porezovana u zemlji. B. Poznato je da se na tzv. neposredne poreze primenjuje načelo porezivanja u zemlji

[14] Danska je jedna zemlja od članica Z. E. T.-a čiji je fiskalni sistem predviđao oslobođenje investicionih dobara pre uvođenja poreza na dodatnu vrednost.

[15] Citirani autor Björn Matthiasson.

porekla, a da se na posredne poreze primenjuje načelo porezivanja u zemlji opredeljenja.[16]

Polazeći od ovih načela praćeni su efekti poreza na dodatnu vrednost u zemljama članicama ZET-a. Ovo sa razloga što je u okviru ove organizacije usvojena u pogledu poreza na promet, svih oblika, primena načela „porezivanja u zemlji opredeljenja". Zbog toga roba koja se izvozi treba da bude oslobođena plaćanja poreza na dodatnu vrednost i obratno roba koja se uvozi treba da je opterećena kompenzatorom dažbinom koja je ravna domaćem porezu.

Analiza je utvrdila da porez na dodatnu vrednost ispunjava uslove koji se postavljaju u pogledu zahteva da omogući kompenzaciju dažbina. Pošto se obračunava na prodajnu cenu robe na veliko olakšava da se uvezena roba poreže po istoj stopi kao i roba domaćeg porekla.[17] Izvezena roba znači da je oslobođena poreza na dodatnu vrednost (neto) dok se na uvezenu robu primenjuje isti tretman koji i na domaću.[18]

Povoljne okolnosti koje su izazvane primenom poreza na dodatnu vrednost u okviru ZET-a daju ohrabrenje nekim autorima da predlažu i očekuju proširenje primene tog poreza i na druge zemlje Evrope. U trgovačkim vezama zemalja Evrope došlo bi svakako do preciznijih fiskalnih odnosa, pa i zemalja drugih kontinenata.

---

[16] Primena ovih načela usvojena je od strane G. A. T. A. (Opšti sporazum o trgovini i carinama) i u čl. 95—99 ugovora zaključenog u Rimu u okviru ZET-a.

[17] Zato je porez na dodatnu vrednost u stanju da ispuni uslove koje postavlja G. A. A. T. i Rimski sporazum Z. E. T-a.

[18] Međutim praksa je pokazala neodrživost tvrđenja da je moguća potpuna kompenzacija kako u pogledu uvoza tako i u pogledu izvoza robe među članicama ZET-a. Razlog tome je nejednak položaj tih članica. Sve članice ZET-a imaju u svojim fiskalnim sistemima zastupljen kumulativni porez na promet koji opterećuje sve transakcije tako da je roba porezovana prema vrednosti proizvoda u svim fazama prometa. To čini da se ne može utvrditi stvarni iznos dažbina koji je uključen u cenu proizvoda između faze njegove proizvodnje i faze prodaje, pošto nije poznat ni broj tih faza, a ni visina poreske osnovice u svakoj od faza. Otuda države članice ZET-a, umesto oslobođenja u visini stvarno naplaćene dažbine, daju oslobođenje u vidu unapred utvrđenog iznosa koji se priznaje izvozniku. Visina ovakvih oslobođenja je utvrđena kad-kad ispod, a kad-kad iznad stvarne visine plaćene dažbine, pa se događa da su izvoznici u gorem položaju, a roba koja se izvozi uživa jedno skriveno preimućstvo. Isto se dešava i sa robom koja se uvozi. Pošto se ne može pozitivno saznati „eksterna" visina dažbine da bi se na uvoznu robu primenila adekvatna „kompenzatorska" dažbina ravna dažbini u unutrašnjem prometu robe, to se opet pribegava unapred utvrđenom iznosu kojim se uvezena roba opterećuje. I ovaj iznos može biti određen u visini koja je niža od visine dažbine koja se primenjuje na robu u zemlji, pa će zato domaća roba biti u težem polažaju i više opterećena, odnosno, u visini koja je iznad visine domaće dažbine, pa će uvezena roba biti više opterećena od domaće.

Tako je, kako kažu M. Laure i Ch. Campet, optočeo pravi tarifski rat među zemljama članicama ZET-a zbog želje da svaka utvrdi slabosti svih oblika kompenzatornih dažbina i da istovremeno reducira svoje carinske stavove.

U takvom „ratu" strategija šestorice bila je različita. Dok je Francuska zastupala tezu o prihvatanju nekumulativnog poreza na promet koji je imala, dotle su ostalih pet članova ZET-a primenjivali kumulativan porez na promet. Zato je Francuskoj bila olakšana situacija, a u ostalim zemljama teško se moglo pretpostaviti napuštanje kumulativnog i prelazak na nekumulativni sistem, bar ne tako brzo. Konkurencija, usled smanjenja carinskih barijera, postajala je sve življa, a iskušenje da se menjaju iznosi utvrđeni za povraćaj kod izvoza robe i kompenzatorne dažbine pri uvozu postajalo je sve veća.

Specijalizovana komisija ZET-a zauzela je stav u odbranu člana 95. i 96. zt. Rimskog sporazuma po kome države članice ne smeju dati oslobođenje za izvoznu robu u većem iznosu nego što su na ime dažbina u domaćem prometu zaista naplatile i da ne smeju isto tako na uvezenu robu naplaćivati kompenzatorske dažbine u većem iznosu od dažbina kojima opterećuju istu robu domaćeg porekla. S druge strane komisija je istakla potrebu da se izvrši usklađivanje (harmonizacija) poreza na promet, i to na temelju nekumulativnog poreza na promet. Ali ovo usklađivanje, koje znači napuštanje kumulativnog sistema poreza na promet, je dosta dug proces. Zato je pravno kumulativan sistem još uvek na snazi.

Pitanje odnosa u pogledu tretmana roba među članicama ZET-a nije u tome kolika je visina oslobođenja koja se daje za robu pri izvozu ili visina kompenzatorskih dažbina koje naplaćuju na uvezenu robu, već je pitanje da i visina oslobođenja i visina kompenzacije bude jedinstvena.

Međutim, primećuje se da između zemalja članica ZET-a i drugih zemalja Evrope koje nisu učlanjene u ovu organizaciju postoje isti nesporazumi i iste teškoće koje su postojale i između samih zemalja članica ZET-a, a posebno Francuske i drugih zemalja.

Primedbe idu u tom pravcu da usvajanjem poreza na dodatnu vrednost dolazi do favorizovanja izvoznika iz zemalja ZET-a, a da se jače nego ranije opterećuje uvoz u te zemlje robe koja je poreklom iz zemalja koje ne pripadaju organizaciji ZET-a (SAD, Velika Britanija, Švajcarska, skandinavske zemlje). Pojedini autori priznaju da je to tačno, ali, kako potiču iz zemalja koje su članice ZET-a pravdaju ovo čvršćim položajem svojih zemalja koje su uskladile svoje fiskalne sisteme u tačkama u kojima je to potrebno radi ostvarenja zajedničkih ciljeva u spoljnoj razmeni. SAD, sa svojim složenim sistemom posrednih poreza ne mogu računati na povoljnu međunarodnu kompenzaciju. Velika Britanija isto tako imajući svoju „Purchase Tax", tako različitu od evropskog poreza na dodatnu vrednost, koja omogućava brze promene stopa ako se želi konjukturalna intervencija fiskalnim putem, potpuno se suprotstavlja intencijama poreza na dodatnu vrednost čije su stope stalnije i ređe podleže promenama intervencije koje se njime preduzimaju izazivaju ograničenije dejstvo.

Međutim tvrđenje da bi unifikacija poreza na dodatnu vrednost mogla da otvori ekonomske granice i dovede do slobodnijeg kretanja roba među članicama ZET-a pa i drugih zemalja treba primiti sa priličnom rezervom. U tom tvrđenju osnovno je da porez na dodatnu vrednost predstavlja porez na potrošnju koji je uračunat u cenu koju plaća potrošač. Da, tačno je da je porez na potrošnju ali ne porez na potrošnju „u pravom smislu" kakav je porez na duvan ili alkohol, već porez koji opterećuje dodatnu vrednost u svakoj fazi proizvodnje ili prometa.[19] Čak i kada se uzme u obzir da ukupan iznos dodatnih vrednosti odgovara vrednost proizvoda u fazi finalne potrošnje, ipak se ne može tvrditi da je porez na dodatnu vrednost potpuno sličan porezu na promet robe na malo. On je porez na potrošnju ali ipak „sui generis". Unifikacija poreza na dodatnu vrednost pretpostavlja primenu načela porezivanja u zemlji „opredeljenja". Međutim, u ranijoj praksi, kako pravilno primećuje jedan od belgijskih autora, davana su u istom cilju harmonizacije fiskalnih sistema u okviru ZET-a i drukčija rešenja, na primer da se porez na dodatnu vrednost plaća u zemlji potrošnje ili da se kombinovano primenjuje načelo plaćanja „prema poreklu" i prema „opredeljenju" robe.[20] Ovaj zadnji je poznat kao „Gemeinsamer-Markt-Prinzip", objašnjen u Nemačkoj literaturi.[21]

Sledujući osnovnu tezu izlaganja u ovoj raspravi da dokažemo potrebu adaptacije postojećih fiskalnih sistema odnosno njihovih delova

---

[19] Dr. M. Matejić. Društveni prihodi, str. 87.

[20] Max Frank misli na tzv. Komisiju Neumark koja je obrazovana 1962. godine kao i na komisiju ZET-a koja je 1962. godine podnela izveštaj o mogućnosti usklađivanja poreza na promet.

[21] D. Biehl: Ausfuhrland-Prinzip, Einfuhrland-Prinzip und Gemeinsamer-Markt-Prinzip Köln. 1969.

Kombinovani sistem porezivanja po načelu prema zemlji „porekla" robe i načelu prema zemlji „opredeljenja" robe omogućava da se u zemlji porekla robe A, izvoznik poreže porezom na dodatnu vrednost, a uvoznik u zemlji B moći će da odbije od iznosa dažbine koju plaća u svojoj zemlji sve dažbine koje je platio na kupljenu robu, uključujući i porez na dodatnu vrednost koji je plaćen u zemlji A. Tako će dažbina biti plaćena

uslovima savremnog ekonomskog života, moramo na zaključku dodati da usklađivanje samo poreza na dodatnu vrednost u okviru članica ZET-a nije dovoljno da ostvari taj cilj. Pored usvajanja jedne zajedničke stope poreza na dodatnu vrednost koja bi predstavljala ponderaciju postojećih stopa svake od zemalja članica, mora se unificiranje fiskalnog sistema izvršiti i na širem planu. Potvrda za to se nalazi u već učinjenim predlozima da se usklade porez na dohodak i drugi neposredni porezi.[22] U tom cilju predviđalo se smanjenje poreza na dohodak u Saveznoj Republici Nemačkoj i Holandiji gde je ovaj porez visok, a povećanje u Francuskoj, Belgiji i Italiji, gde je ovaj porez niži. Smatra se da se to može ostvariti etapno kroz duži period vremena.

Iz ovoga se vidi sva složenost odnosa usklađivanja postojećih fiskalnih sistema sa potrebama i uslovima savremenog društva, složenost koja ne uliva mnogo nada da će biti ni tako lako ni tako brzo otklonjena.

Usklađivanje fiskalnih sistema sa potrebama savremenog života u kapitalističkim zemljama vrši se kao što je navedeno u velikoj meri putem pojedinačnih dažbina naročito onih koje imaju intervencionistički karakter. Dažbinama se utiče na privredne, društvene i političke odnose, za koje se smatra da su prevaziđeni i da država treba da pristupi njihovom razrešavanju. Koristeći pojedine dažbinske vrste i oblike, zajedno sa kompleksom drugih mera, ta država pokušava da otklanja, privremeno, teže posledice koje mogu nastati i dovesti do privrednih zaostajanja i teškoća, do većih socijalnih potresa ili političkih nezgoda.

Međutim, fiskalni sistemi u celini ostaju, bar za sada, još uvek na starim temeljima. Ovo se naročito zapaža u porezivanju imovine i dohotka čije je zahvatanje u klasičnom smislu neizmenjeno. Dograđivanje fiskalnog sistema u tom domenu, mora se priznati nije retko, ali se ne preduzimaju nikakve radikalne mere.

Zemlje u razvoju

Fiskalni sistemi zemalja u razvoju boluju od istih bolesti od kojih i sistemi kapitalističkih zemalja. Samo za razliku od njih te su bolesti mnogo teže. Pre svega, te zemlje su u gorem položaju jer nemaju celovito izgrađene fiskalne sisteme na makar iole jedinstvenim koncepcijama. S druge strane njihov položaj je pogoršan i time što stepen fiskalne jednakosti ni iz bliza ne odgovara stvarnim potrebama tih zemalja sa veoma različitom strukturom obveznika.

Dok se pitanje stvaranja jedinstvenih fiskalnih sistema, oslobođenih arhaičnih oblika dažbina, može smatrati kao problem čije se reša-

---

delom u zemlji A, kao zemlji porekla robe a delom u zemlji B, kao zemlji opredeljenja robe srazmerno dodatnoj vrednosti robe unutar granica obe zemlje. Pošto se može dogoditi, sve dok se ne izvrši usklađivanje u obema zemljama poreza na dodatnu vrednost i oslobođenje od ovoga poreza, da dažbine u zemlji B budu više od poreza na dodatnu vrednost u zemlji A i da zemlja B potražuje od zemlje A razliku između visine dažbina koje se u tim zemljama primenjuju potreban je obrazovati posebni kompenzacioni mehanizam. (Fond za kompenzaciju).

[22] Još 1964. godine.

vanje vezuje za duži rok, dotle se pitanju ostvarenja fiskalne jednakosti mora posvetiti velika pažnja i na otklanjanju nejednakosti ubrzano raditi.

Postoje brojne smetnje koje sprečavaju ostvarenje fiskalne jednakosti u zemljama u razvoju. Neadekvatna raspodela nacionalnog dohotka, neujednačen tretman pojedinih kategorija obveznika i sužavanje domena fiskalnog zahvatanja ne samo nekoliko grupa obveznika, uglavnom sa niskim i srednjim prihodima, vodi ne samo isključenju fiskalne jednakosti nego i fiskalne tolerantnosti.

Fiskalne nejednakosti su posledica nasleđenih feudalnih odnosa koji su se vekovima odražavali na fiskalne sisteme zemalja bližeg i daljeg istoka kao i zemalja Latinske Amerike. Zaštita feudalnih privilegija kroz fiskalni sistem, slaba fiskalna administracija i neodgovarajuća tehnika otežavali su sa svoje strane i onako tešku situaciju ujednačavanja fiskalnih kriterijuma i ostvarenja pravilnijeg odnosa u porezivanju građana i organizacija.

Raspodela nacionalnog dohotka u nekim zemljama u razvoju pruža veoma šaroliku sliku opterećenu nizom nejednakosti. Izuzev slučajeva veoma bogatih ljudi čije bogatstvo proističe iz neraščišćenih feudalnih odnosa, prosečan građanin ovih zemalja ima veoma malene dohotke.[23] Uostalom podaci o visini nacionalnog dohotka ostvarenom po stanovniku su očiti dokaz toga, i ako nisu potpuno primenljivi na fiskalne odnose.

Takva raspodela, nejednaka u osnovi, mora se odraziti na fiskalni sistem, jer struktura dohotka sigurno uslovljava i strukturu fiskalnog sistema. Njegova konstrukcija mora biti takva da, zbog brojnosti niskih dohodaka, treba opterećivati baš ove dohotke. Na taj način se izmiče jedan broj srednjih i pretežan deo visokih dohodaka imućnijih i bogatih ljudi. U tehnici utvrđivanja osnovica mora se zato isključiti određivanje viših neoporezivih delova (minimum za egzistenciju). Taj minimum ostaje po pravlu nizak.

Sve to prirodne ne može dati povoljne rezultate. Zahvatanje putem neposrednih poreza, zbog niskih osnovica slabi fiskalni efekat pa se mora teret porezivanja prebaciti na potrošnju i u potrošnji tražiti izdašniji izvori državnih prihoda.

Jedan razlog, za nas dosta sumnjiv, ističe se protiv jačeg opterećivanja visokih dohodaka. Pošto se konstatuje da je visina stopa zahvatanja ovih dohodaka na marginama fiskalnog randmana ukazuje se na opasnost dezinvestiranja ukoliko bi došlo do većeg opterećenja visokih dohodaka. Međutim, po našem mišljenju, to ne bi bila apsolutna opasnost već samo jedan slabiji rizik, jer visoki prihodi, po pravilu potiču iz fundiranih izvora, posebno zemljišta ili obradivog ili naftonosnog, pa je malo verovatnoće da su investitori baš vlasnici takvih dohodaka. Investiranja pre vrše stranci ili srednji vlasnici kapitala nego ovi feudalci — bogatiji ljudi.

Raspodela nacionalnog dohotka kao uzrok fiskalne nejednakosti u zemljama u razvoju je očita. Ona rezultira iz različitog tretmana obveznika sa malim i srednjim dohocima i obveznika sa visokim pri-

---

[23] Piramida dohotka u zemljama u razvoju u odnosu na piramdu dohotka razvijenih zemalja je „mršava", jer je njen vrh „tanak kao igla".

hodima. Nejednakost se aplicira u primeni fiskalne progresije, a to znači da se odnosi na njeno vertikalno dejstvo.

Neujednačeni tretman fiskalnih obveznika predstavlja isto tako ozbiljnu smetnju koja sprečava fiskalnu jednakost. Taj nejednak tretman oseća se u fiskalnom opterećenju poljoprivrednika, zanatlija i sitnih trgovaca.

Zemlje u razvoju, i pored svih napora da razviju svoju domaću industriju, ostaju još uvek zemlje sa pretežno agrarnom osnovom privređivanja. U poljoprivredi se upošljava i od poljoprivrede živi veliki deo stanovništva. Zato dohodak od poljoprivrede ima značajno mesto u realizaciji nacionalnog dohotka.

Prema nekim proračunima zapošljavanje u poljoprivredi se kreće prosečno od 40% do 70% od ukupnog broja stanovništva. Učešće dohotka ostvarenog u poljoprivredi u ukupnog obimu nacionalnog dohotka iznosi od 30% do 50%.[24] Tako veliki procenat upošljavanja u poljoprivredi i visok procenat učešća prihoda ostvarenog od poljoprivredne proizvodnje u obrazovanju nacionalnog dohotka ima za posledicu da dohodak od poljoprivrede ostvaren po jednom radniku predstavlja tek četvrti deo dohotka koji se ostvaruje van poljoprivredne delatnosti. U tom smislu tačna je konstatacija da dohodak od poljoprivrede jedva daje minimum sredstava potrebnih za život. Ta činjenica neobično je važna za određivanje fiskalnog stava prema poljoprivrednim proizvođačima. Zbog niskih dohodaka politika stopa mora ići u pravcu manjih zahvatanja. Tako se dobija nešto izmenjeni odnos učešća dažbina koje terete poljoprivredni dohodak (porez na dohodak od poljoprivrede) u ukupnim sredstvima koje država ubira, prema učešću dohotka ostvarenog u poljoprivredi u strukturi nacionalnog dohotka. Naime, procenat učešća ovih dažbina u ukupnim prihodima države je niži nego procenat učešća dohotka ostvarenog u poljoprivredi u nacionalnom dohotku.

Pored poljoprivrednog sektora nacionalne privrede u zemljama u razvoju dosta je jak sektor zanatstva i prometa sa manjim trgovinama. I ako još uvek ne postoje precizni podaci o visini dohotka koji se realizuju od zanatske i trgovinske delatnosti ipak se kao sigurno uzima da su ti dohoci znatno iznad onih iz poljoprivrede, kao i da su veoma diferencirani unutar samoga sektora zanatstva i sitne trgovine. Pa ipak, nezavisno od toga što su dohoci viši nego u poljoprivredi, zanatstvo i trgovina su slabije porezovani. Na to utiče niz objektivnih i subjektivnih okolnosti. Pre svega veća mogućnost izbegavanja da se dažbine plate, bilo u vidu zakonske evazije bilo u vidu prikrivanja pravih prihoda. Bolja organizovanost zanatlija i malih trgovaca isto tako predstavlja jak bedem njihovog suprotstavljanja jačem porezivanju koji se koristi u političke i druge svrhe. Organizovani u komore i esnafe, zanatlije i trgovci predstavljaju za vladu znatan glasački potencijal, koji se može koristiti uz obostrane ustupke, pa i fiskalnog karaktera.

---

[24] Slučaj Turske, koji iznosi Orhan Dikmen profesor Univerziteta u Istambulu, ukazuje da se 70% stanovništva bavi poljoprivrednom proizvodnjom, a da 33% prihoda od poljoprivrede ulazi u nacionalni dohodak. O. D.: Nouveaux objectifs des systèmes fiscaux.

Tim putem, kao glasači, zanatlije i sitni trgovci vrše pritisak u fiskalnom domenu na vladu i njene organe. Zatim oni koriste i slabosti poreske administracije davanjem mita i poklona.

Jedan od uzroka za pojavu fiskalne nejednakosti je u domenu preraspodele gde zbog visokih stopa dolazi do jačeg porezivanja onih obveznika koje je fiskalni sistem predodredio da to budu. Razlog zbog koga su stope visoke nalazi se u uskom domenu zahvatanja, koji se svodi na nekoliko osnovnih kategorija obveznika, kao što su poljoprivrednici, zanatlije i sitni trgovci i druga lica sa srednjim prihodima. Sužavanje domena zahvatanja rezultat je i mnogih izuzeća zakonskih i nezakonitih koja postoje u kategorijama građana koji se inače porezuju. Takva slabo razvijena osnova — baza zahvatanja mora se, radi ostvarenja određenog i potrebnog fiskalnog efekta, „koristiti" elementom stopa u visini iznad normalne za kategorije mogućih obveznika koji to i ostaju. Tako se dolazi do poznate spirale stopa zahvatanja koje su ekscesivne.

Najzad, može se opravdano uzeti da fiskalnu nejednakost u zemljama u razvoju izazivaju i vrste i oblici poreskog zahvatanja. U struktruri fiskalnih sistema ovih zemalja najbrojniji su poreske vrste i oblici koji zahvataju potrošnju. Za njima dolaze saobraćajni porezi koji opterećuju promet dobara i prava (nepokretnost). Osobenosti ovih dažbina su laka prevaljivost, usled koje one izazivaju i fiskalnu nejednakost jer svi obveznici nisu u stanju podjednako da ih prevale na drugoga.

U kojoj meri i kojim putevima je moguće uticati na poboljšanje stanja u pogledu fiskalnog izjednačavanja građana i organizacija u zemljama u razvoju u ovakvim prilikama dosta je teško oceniti.

Sigurno da su neophodne mnoge ispravke u raspodeli nacionalnog dohotka. Zemlje u razvoju preduzimaju niz mera da to postignu, kao što su mere agrarne reforme, nacionalizacije krupne i strane industrije i sl. Efikasnost tih mera u oblasti raspodele nacionalnog dohotka mora u znatnoj meri uticati i na fiskalne mere, pa i na poboljšanje uslova za fiskalnu jednakost.

U preraspodeli, ispravkama fiskalnog sistema, njegovim adaptiranjem novim uslovima privređivanja i boljom organizacijom fiskalne administracije može se u znatnoj meri doprineti pravilnijem odnosu porezivanja među osnovnim kategorijama obveznika — poljoprivrednika, zanatlija i sitnih trgovaca. Dok se to ne ostvari nejednakost u fiskalnim odnosima deluje horizontalno pogađajući poljoprivredne proizvođače, kao najbrojniju kategoriju obveznika, i više i nepravičnije nego druge kategorije obveznika.

Privredni razvoj zemalja u razvoju, koji se postavlja kao opšti cilj nacionalne politike, susreće se sa znatnim teškoćama čiji su koreni između ostaloga i u neadekvatnom sistemu. Teškoće se podjednako odnose na nedovoljnu akumulativnu sposobnost privrednih subjekata u zemlji i na uvoz stranog kapitala, često veoma potreban zemljama u razvoju.

Da bi se mogli postići navedeni ciljevi ubrzanja ostvarenja materijalne osnove privrednog razvoja zemlje u razvoju pokušavaju da adaptiraju svoje fiskalne sisteme uslovima ekonomske politike. Cilj

te adaptacije je u prvome redu da se fiskalne mere učine prihvatljivijim za ostvarenje potrebnog obima akumulacije u zemlji i za uključivanje te akumulacije u planirane investicione tokove. S druge strane isto tako čine se pokušaji da se pruži fiskalna podrška uvozu stranog kapitala iz razvijenih zemalja koje imaju interesa za to, kako bi se stimulativna sposobnost tih dodatnih sredstava osnažila i pomogla.

Adaptacija postojećih fiskalnih sistema u zemljama u razvoju potrebama akutelne ekonomske politike radi bržeg privrednog razvoja treba da ima za polaznu osnovu pravilan izbor fiskalnih mera koje će biti u stanju da dejstvuju povoljno na taj razvoj. Te mere znači treba da budu dovoljno stimulativne.

U određivanju optimalne strategije privrednog razvoja fiskalni stimulans igra značajnu ulogu, bez malo ravnu ulozi ostalih faktora tog razvoja. Prirodno da se računa uvek sa kompleksnim pristupom rešavanju privrednog razvoja i da su mere koje ga mogu podstaći nerazdvojive.

U pogledu fiskalne stimulacije akumulativne sposobnosti centralno je pitanje na koji način omogućiti da se u privrednim jedinicama koje postoje u zemlji stvori osnova za prikupljanje većeg obima sredstava i tako ostvari potreban kapital koji će biti upotrebljen za investiranje u privredu radi njenog daljeg reprodukovanja.

U zemljama u razvoju privatni sektor u privredi još uvek ima značajnu ulogu, kako u proizvodnji materijalnih dobara i usluga tako i u donošenju investicionih odluka. Zbog toga se mere fiskalne stimulacije u prvom redu odnose na privatan kapital.

Kad zemlja u razvoju vrši izbor mera kojima će uticati na povećanje stimulativnosti domaćeg kapitala za ulaganja u privredu smatra se da treba u prvome redu da se rukovodi efikasnošću izabranih mera. Ta „fiskalna efikasnost" bila je i ostaje kao jedno od prvih načela koje treba da omogući uspeh njenom poduhvatu u stimulisanju kapitala.

U pogledu fiskalne efikasnosti značajno je da fiskalne mere treba da budu upravljene na to da podstiču privredne aktivnosti koje nisu zastupljene ili da povećaju investiranje od strane preduzeća koja već postoje. Takve fiskalne mere smatra se mogu uticati na povećanje stope randmana investicija. Te mere mogu se sastojati u poreskim izuzećima i potpunim ili delimičnim oslobođenjima od poreza kao i u raznim oblicima ubrzane amortizacije, pa i oslobođenjima od plaćanja posrednih dažbina, na primer carina.

U pogledu prioriteta mera koje se sastoje u oslobođenju od poreza na prvo se mesto stavlja oslobođenje od poreza na dohodak (dobit). Bilo da je dato potpuno ili delimično ovo oslobođenje ima nesumnjivog uticaja na investiciono opredeljivanje preduzeća. Uspeh fiskalnog oslobođenja zavisi od brojnih mogućnosti, a u prvom redu od izbora dužine trajanja vremena oslobođenja, od izbora visine stopa, kod delimičnog oslobođenja, kao i od drugih pogodnosti. Oslobođenje deluje i na umanjivanje razlika pri investiranju zbog manjeg opterećenja. Tako postoji mogućnost veće predvidljivosti uspeha investicionih oblika.

Fiskalna efikasnost sastoji se u stvari u poreskim i drugim fiskalnim olakšicama koje u krajnjoj liniji imaju za rezultat podsticanje

štednje. To može biti uspešno samo onda ako postoje realni uslovi za štednju u najširem smislu reči to jest ako opšta akumulacija, po ekonomskim merilima, ima znatniji finansijski efekat. Tada se može računati da će mere fiskalne stimulacije dejstvovati efikasno i proizvesti željeno dejstvo, ali i to samo uslovno. Pored toga što mora postojati mogućnost znatnijeg obima štednje za efikasnost fiskalnih mera potrebno je da ušteđeni iznosi doista budu upotrebljeni za proširenu reprodukciju, što nije uvek slučaj i sa kojom devijacijom se mora računati. U praksi je čak veliko pitanje da li će dobijeni višak akumulacije koji je rezultat „žrtvovanih prihoda" države doista biti korišćen u investicione svrhe. S tim u vezi postavlja se i pitanje da li će možda sama država, da je ubrala svoje prihode umesto što ih je prepustila preduzećima, postići bolje investicione efekte ulažući i sama dobijena sredstva. Pored toga treba računati i sa činjenicom da se akumulacija u preduzećima, koja je stečena putem odricanja države da ubere svoje prihode, često deli u samom preduzeću na deo koji se koristi za potrošnju i deo koji se usmerava u investicije. Koliki je sad koji deo i da li deo namenjen potrošnji može paralisati efekte investiranja predstavlja pitanje oportuniteta primenjenih oslobođavajućih fiskalnih stimulansa. Sama činjenica da postoji mogućnost podele sredstava koja je država prepustila preduzeću utiče na to da se sredstva za investicije umanjuju umesto da se uvećavaju u opštem obimu, jer bi država da je prikupila ta sredstva možda u celini namenila investicijama kao deo sopstvene akumulacije.

Najzad, da bi delovanje fiskalnih mera koje treba da stimulišu privatne investicije bilo što efikasnije treba pravilno kanalisati upotrebu sredstava dobijenih putem odricanja države da sama prikupi ta sredstva u privredne grane koje će moći da pruže najpovoljniji efekat. To su prioritetne grane i grupacije koje su kao takve utvrđene planom, pod pretpostavkom da plan postoji.

Treba ipak podvući da i pored postojanja svih navedenih uslova koji treba da utiču na ubrzanje investiranja, kao što je znatnija mogućnost privatne akumulacije, želja i namera da se sredstva upotreba za investicije i odabiranje najpovoljnijih ulaganja u propulzivne grane, ostaje otvoreno pitanje ocene šta je korisnije da li merama fiskalne stimulacije podsticati privatne investicije ili pak državnom akumulacijom prikupiti sredstva i njih upotrebiti za privredni razvoj.[25]

Ako se posmatraju odnosi zemalja u razvoju i njihovih fiskalnih sistema i zemalja koje treba da ulažu svoj kapital u privredu tih zemalja, onda se dolazi do zaključaka da smetnje ulaganju stranog kapitala često potiču od neujednačenosti njihovih fiskalnih sistema. Neujednačenosti ili blaže uzeto neusklađenost fiskalnih sistema navedenih privrednih partnera može da istakne niz veoma neželjenih posledica.

Kao prva smetnja koja se pojavljuje jeste mogućnost dvostrukog opterećenja dažbinama na dohodak (dobit) ne samo u zemlji u kojoj

[25] U Turskoj je stimulisanje investicija putem fiskalnih mera izvršeno 1963. godine na taj način što su investicije oslobođene dažbina, uvedena ubrzana amortizacija i odložena naplata carina za uvoz opreme. Međutim, stvarni rezultati ovih mera nisu još do danas poznati. Ukupni efekat ovih mera značio je za državu odricanje od 1.000 miliona turskih lira ili 5% od ukupnih prihoda države.

se stvara dohodak već i u zemlji izvoznici kapitala.[26] Zato, da bi se otklonile ove smetnje, potrebno je izgrađivati dovoljno elastičan fiskalni sistem koji bi omogućio da se u zemlji izvoznici izbegne dvostruko porezivanje preduzeća koja investiraju u zemljama u razvoju. To se može ostvariti ili pravnom interpretacijom ili parcijalnim izmenama propisa. Postoji prema mišljenju nekih autora i mogućnost da se rad filijala inostranih preduzeća uskladi sa fiskalnim propisima zemlje u razvoju, te da ove filijale steknu određenu autonomiju kako bi bile izuzete od primene zakonodavstva zemlje u kojoj se vrše ulaganja.[27]

Međutim, od interesa je analizirati i ponašanje stranog kapitala i preduzeća kao nosioca tog kapitala prema merama fiskalne stimulacije ko i njihovu reakciju u pogledu primene fiskalnih mera. Ako zemlja u razvoju, uvoznica kapitala, oslobodi preduzeće zemlje koja izvozi kapital dažbina na dobit za jedno određeno vreme, a zemlja izvoznica kapitala stavi dobit koja potiče iz zemlje uvoznice kapitala pod isti fiskalni režim kao i dobit stečenu u zemlji, onda je položaj preduzeća koje investira u inostranstvu isti kao i položaj preduzeća koja investiraju u zemlji porekla kapitala. Prema tome neće postojati veliki interes preduzeća da investira u inostranstvu, pogotovu što njegov položaj otežava i rizik (politički pa i ekonomski) koji postoji u zemlji uvoznici kapitala. Drukčiji bi bio položaj preduzeća koje investira u inostranstvu ako bi pored oslobođenja dažbina na dobit u zemlji uvoznici kapitala i zemlja njegove rezidencije iz koje izvozi kapital dala tom preduzeću isto tako oslobođenje za uneta sredstva dobiti. U tom slučaju postojala bi potpuna usklađenost fiskalnih stimulativnih mera pa bi takvo preduzeće bilo u posebno povoljnom položaju, što bi ga sigurno podsticalo na izvoz kapitala. Nešto pogoršan položaj bio bi ako bi pored oslobođenja od dažbina na unetu dobit u zemlji iz koje se izvozi kapital, zemlja uvoznica porezovala dobit ostvarenu u njoj posredstvom unetih sredstava ali stopama koje su veoma povoljne. Svakako da će u prvome slučaju koristeći povoljnosti oslobođenja od dažbina u svojoj zemlji, preduzeće investitor vratiti sredstva ostvarena od dobiti u svoju zemlju i time će umanjiti mogućnost da se i ona upotrebe za investiranje u zemlji u razvoju. U drugome slučaju porezivanje, makar i vrlo povoljnom stopom u zemlji u kojoj se investira, predstavlja će jednu vrstu kočnice za transfer dobiti preduzeća koje investira u zemlju porekla kapitala.

Metodi fiskalne tehnike mogu u velikoj meri da doprinesu efikasnosti fiskalne stimulacije ili da tu stimulaciju umanje.

Ako zemlja iz koje se izvozi kapital primenjuje fiskalnu stimulaciju na taj način što dozvoljava izuzeće dažbina plaćenih u zemlji uvoznici kapitala (odbitna stavka) od celokupnog zaduženja obveznika tj. preduzeća koje je izvozilo kapital, onda će mere stimulacije koje su primenjene u zemlji koja uvozi kapital biti paralisane. Do tog paralisanja mera dolazi baš zbog primene „metoda poreskog kredita". Kad za dobit od 100 zemlja uvoznica kapitala utvrdi stopu od 30% i kad je

[26] Dvostruko porezivanje odnosi se podjednako na dividende, kao i na dobit samih filijala stranih društava u zemlji uvoznici kapitala.

[27] Elias Gannage: La valeur des stimulants fiscaux, referat na Kongresu Međunarodnog instituta za javne finansije u Istambulu, 1969. godine.

običajena stopa u zemlji izvoznici kapitala za istu osnovicu 40% obveznik će platiti dažbinu po stopi od 10%. Ukoliko stopa dažbina u zemlji koja uvozi kapital bude manja i ukoliko stopa dažbina na dobit (ili dividendu) iz inostranstva u zemlji iz koje se izvozi kapital bude viša, ukupan iznos dažbine koju treba platiti biće sve više jednak sa iznosom koji bi se platio ako bi cela dobit bila ostvarena u zemlji izvoznici kapitala. Tim načinom cilj stimulacije bio bi paralisan. Da bi se taj cilj podstakao mora doći do sporazumevanja između zemlje izvoznice kapitala i uvoznice kapitala. Ako to sporazumevanje ne donese neke bolje rezultate, onda su sve mere koje se preduzmu samo palijativi. Nešto povoljniji rezultati za izvoznike kapitala dobili bi se ako njihova zemlja, umesto da primeni metod „poreskog kredita" propiše normalno opterećenje, odričući se dažbina plaćenih u zemlji uvoznici kapitala.

U odnosima zemlje uvoznice i zemlje izvoznice kapitala, moguće je da zemlja uvoznica zatraži od zemlje izvoznice da povoljnije tretira preduzeća koja izvoze kapital na taj način što će izuzeti poreze plaćene u zemlji uvoznici. Samo i zaključivanje ovakvih fiskalnih konvencija nije bez neprijatnih posledica bilo za zemlju uvoznicu bilo za zemlju izvoznicu kapitala. Nezgoda za zemlju uvoznicu kapitala je u tome što takvi ugovori mogu favorizovati transfer dobiti u zemlju izvoznicu, usled čega će zemlja uvoznica biti prikraćena za jedan deo sredstava koja, pod drugim uslovima, mogu biti namenjena reinvestiranju. Moguće je da pod pritiskom moćnijih grupa dođe do velikih smanjenja državnih prihoda ako oslobođenja od dažbina i druge mere fiskalne stimulacije budu znatnije, a konkurencija među zemljama uvoznicama kapitala veća i nuđenje boljih uslova učestanije. Za zemlju izvoznicu kapitala nezgode koje izaziva ugovaranje fiskalnih konvencija (sporazuma) su u tome što htela ili ne htela mora da usvoji stopu opterećivanja za koju zemlja uvoznica kapitala smatra da je najprihvatljivija. Na taj način ova država je lišena dela prihoda, a s druge strane njena preduzeća koja investiraju u zemlju kaženjena su jer ne uživaju olakšice. Pošto su preduzeća koja investiraju u inostranstvu veoma jaka, to je diskriminacija utoliko teža, jer stavlja u gori položaj baš slabija preduzeća.

Mora se ponoviti da nije bez značaja ni činjenica da između zemalja u razvoju postoji dosta jaka utakmica u pogledu privlačenja stranog kapitala. U toj utakmici glavna meta borbe jesu bolji uslovi plasmana, pa među njima i bolji fiskalni uslovi. Samo ipak treba uslove fiskalnog tretmana staviti na prvo mesto, a to znači priznati da oni nisu ni u kome slučaju presudni za izvoznike kapitala. Mnogo jače na njihovu odluku deluju drugi uslovi nefiskalnog karaktera, koji omogućavaju stvaranje dobre „klime" za investiranje. U te nefiskalne uslove spadaju obim tržišta, politička stabilnost, monetarna konvertibilnost, nepostojanje rizika koje prouzrokuju opasnosti od nacionalizacije i drugih mera oduzimanja stranog kapitala, prisutnost i pristupačnost sirovina (sirovinska osnova), povoljni uslovi za ostvarenje profita i dr.

Osećala se potreba za ujedinjavanjem napora zemalja u razvoju kako bi se utvrdila zajednička politika u pogledu podsticanja stranih

ulaganja u razvoj tih zemalja. U tom cilju došlo je u praksi do obrazovanja interesnih zajednica na regionalnim osnovama. Još 1960. godine zemlje centralne Amerike obrazovale su neku vrstu zajedničkog tržišta radi integracije industrijskih preduzeća koja su mogla koristiti posebne fiskalne povlastice (oslobođenje carina, poreza na dohodak i dažbina koje terete čist prihod). Međutim uspeh ovog poduhvata je izostao. U 1964. godini obrazovana je i pokazala nešto više uspeha Ekvatorijalna carinska unija (Kongo, Čad, Gabon i RCA), koja je uvela jedinstvenu stopu sa ciljem da raspodeli fiskalne prihode koji potiču od industrijskih preduzeća među zemlje članice unije prema njihovoj potrošnji industrijskih proizvoda. Najzad treba pomenuti i pokušaj stvaranja zajedničkog tržišta arapskih zemalja (UAR, Irak, Sirija, Jordan, Kuvajt) iz iste godine gde su carinske tarife bile neujednačene. Usklađivanje ovih tarifa predstavlja neku vrstu uvoda u Ekonomsku uniju čije ostvarenje zahteva duže vreme. I ako je još daleko od stvaranja zajedničkog programa podsticanja kapitala za ove zemlje, ipak je to pozitivna indicija napora ovih zemalja za prevazilaženje postojećih razlika i stvaranje daljih privrednih zajednica.

Opšta ocena fiskalne stimulacije u pogledu stranog investiranja ukazuje na nedovoljnost samo fiskalnih mera. Te mere moraju biti obogaćene i nizom drugih koje u sprezi sa njima mogu delovati doista podsticajno. Zbog toga vrednost fiskalnih mera ne treba niukome slučaju precenjivati, ali isto tako ne treba ni potcenjivati njihov značaj. Samo potpunim programom razvoja u kome bi bile zastupljene sve zavisne veličine, pa i fiskalne moglo bi se uticati na privlačenje stranog kapitala.

Uspeh fiskalnih mera u privrednom razvoju, sem stimulativnosti, kad se radi o domaćem kapitalu, i usklađenosti sistema, kad se radi o stranom kapitalu, u mnogome zavisi i od samoga izbora tih mera. One moraju biti selektivne.

Selektivnost je kompleksan pojam i odnosi se podjednako na izbor integralnog modela privrednog razvoja, kao i na primenu fiskalnih mera da bi se taj razvoj podstakao. Ne postoji nikakav efikasan model privrednog razvoja niti postoji model koji bi, kao opšti mogao biti primenljiv na sve ekonomske sredine. U prvi plan ciljeva privrednog razvoja mogu se staviti razvijanje sirovinske osnove, kad je u pitanju industrija ili poljoprivreda, zatim razvijanje međunarodne razmene i stvaranje propulzivnih grana koje će davati proizvode pogodne za izvoz ili podržavanje turizma i dr. Takve ili slične ciljeve privrednog razvoja imaju danas Obala Slonovače, Nigerija, Čad, Mauritanija, Niger i Senegal, dok Panama, Filipini i Meksiko planiraju neke uže ciljeve razvoja. Višak radne snage može u velikoj meri da opredeli izbor pravaca privrednog razvoja ako je potrebno uposliti stanovništvo, ka ošto je slučaj sa Senegalom, Cejlonom, Karibijskim ostrvima, Izraelom, Libijom, Marokom, Libanom.

Sa ovako složenom problematikom izbora pravaca privrednog razvoja uporedo ide i izbor mera fiskalne stimulacije. U tom izboru vre-

menski period primene mera koje fiskalno treba da potpomognu taj razvoj igra važnu ulogu. Pitanje se postavlja da li predviđati dugoročnije ili kratkoročnije mere, da li oslobođenja i izuzeća od primene fiskalnih mera davati na duži ili kraći rok.

U vezi s tim je i izbor privrednih subjekata kojima treba pružiti fiskalne pogodnosti. To mogu biti postojeća preduzeća koja imaju određeni (često minimalan) kapital za investiranje ili preduzeća koja upošljavaju mali broj radnika. Za ovakve privredne subjekte smatra se da su povoljne dugoročnije mere fiskalne stimulacije. Tako su postupile neke zemlje posebno Afričke (Senegal, Republika Malgaš, Nigerija), zatim Siera Leona i Liberija. Ali ove mere nisu strane ni Maleziji, Pakistanu i Cejlonu. U pogledu preduzeća koja treba tek osnovati da kao pioniri razvijaju određene grane industrije, fiskalne povlastice su mnogo složenije za rešavanje. Pre svega tu se postavlja pitanje obim potencijalnih nosioca industrijalizacije kao i njihove stvarne mogućnosti. Odluke su u svakom slučaju arbitrarne jer se zasnivaju na pretpostavkama, bez poznavanja stvarnog stanja u času njihovog donošenja. Odlučiti šta predstavlja novo u industrijskom razvoju za određenu zemlju je složen posao. Zbog toga, umesto da se ide samo na preduzeća koja bi se osnovala za industrijske grane koje ne postoje, mnoge zemlje predviđaju fiskalnu stimulaciju i za preduzeća koja već postoje u određenim granama i koja imaju uslove da se dalje razvijaju.

Iz izloženog mogu se uočiti mnoge teškoće izbora fiskalne stimulacije i nemogućnost primenjivanja nekog opšteg modela. Činjenica je da čitav niz faktora, koji još nisu spomenuti, utiču na selekciju obima i intenziteta mera fiskalne stimulacije. Pomenimo samo neke — širina tržišta ,konkurencija drugih zemalja i sl. Pri određivanju samoga kriterijuma za izbor mera stimulacije moguće su brojne varijacije. Ali kao marginalne mogućnosti pojavljuju se automatizam, pri kome se na sve nosioce privredne aktivnosti za koje postoje pretpostavke da će moći doprineti privrednom razvoju primenjuju mere fiskalne stimulacije, i slobodna ocena od slučaja do slučaja. U slučaju slobodne ocene pri izboru mera stimulacije administracija dobija veoma velika ovlašćenja što je često opasno, a naročito ako je obrazovan specijalizovani organ koji može da ispolji mnoge birokratske tendencije.

Sa ovakvim karakteristikama i nedostacima sigurno je da fiskalni sistemi zemalja u razvoju danas ne mogu biti u skladu sa nameravanim promenama koje utiru put većoj razvijenosti. Arhaični i statični fiskalni instrumenti ne stimuliraju ni državnu akumulaciju u meri u kojoj je to potrebno niti pak omogućavaju veći stepen reproduktivnosti privatnog sektora privrede i stanovništva uopšte.

Apstrahujući fiskalnu jednakost koja je u danim uslovima neostvarljiva, ciljevi rekonstrukcije fiskalnih sistema su postavljeni samim ciljevima opštedruštvenog razvoja svih zemalja, a u prvome redu privrednom razvijenošću. Država, prihvatajući plan privrednog razvoja kao nacionalnu orijentaciju, primila je na sebe obaveze da u najvećoj meri potpomogne taj razvoj sredstvima koja sama ostvari i koja uloži u investicije, čiji izbor odgovara dinamici i željenom stepenu rasta. Zbog toga država najpre izmenom fiskalnih instrumenata

postojećih fiskalnih sistema mora da obezbedi najoptimalniji fiskalni randman, unoseći u taj sistem adekvatnije, savremenije, elastičnije i fleksibilnije oblike zahvatanja koji istovremeno omogućuju i veću akumulaciju. Preporuke u tom smislu idu na to da uklone postojeće razlike porezivanja poljoprivrede, s jedne, i zanatskih i trgovinskih delatnosti, s druge strane, kako bi se ostvarili jednaki uslovi zahvatanja za sve obveznike i da se uvedu novi oblici poreza na potrošnju (kao što je porez na promet i na dodatnu vrednost), kao i da se usklade fiskalne mere sa ciljem stimuliranja investicionih ulaganja od strane individualnog sektora privrede (kao što je izuzeće od zahvatanja investicionog kapitala).

Posebni uslovi pod kojima se ostvaruje privredni razvoj u zemljama u razvoju neminovno dovode do poremećaja u spoljnoj razmeni i do neuravnoteženosti bilansa plaćanja. Pokušati da se adaptiranjem fiskalnih mera otklone štetne posledice deficita u platnom bilansu bila bi svakako prva obaveza tih zemalja.

Nedostatak svetskog novca za izravnanje platnog bilansa — zlata i deviza — po pravilu se nadoknađuje spolja. Ali samo dužina trajanja te pomoći ne može biti neograničena i zato se kao efikasnija i trajnija mera smatra stimulacija izvoza. U pogledu produžavanja izvoza međutim mere koje se mogu primeniti u fiskalnom domenu nisu tako efikasne. Ako se u te mere ubroji oslobođenje od svih dažbina izvoza robe, a isto tako uvoza opreme za proizvodnju roba namenjenih izvozu, onda kao da je lista fiskalnih mera iscrpljena. Druge fiskalne mere sa ciljevima ovakve intervencije su uvek ispod dejstva ovih a time i nedovoljne.

U kom pravcu treba da se trasira dalji put promena fiskalnih sistema zavisi od ostvarenja opštih ciljeva privrednog razvoja, dostignutog stepena u tom razvoju i akumulativne sposobnosti privrede i stanovništva. Ukoliko rezultati budu povoljni može se razmišljati o potpunijoj modernizaciji fiskalnih sistema u zemljama u razvoju i njihovoj adaptaciji naprednim teoretskim postavkama.

Dr Miodrag Matejić, profesor

LITERATURA

(Pored citirane u tekstu članka)

Paul Marie Gaudmemet: Précis de Finances Publiques, Paris, 1970.
Barrère Alain: Politique financiere, Paris, 1959.
Brochier (H.) et Tabatoni (P): Economie financière, Paris, 1963.
Erauw Fernand: Finances publiques, Bruxelles, 1967.
Arena (C.): Finanza pubblica, Torino, 1963.
Cosciani: Principii di scienza delle finanze, Torino, 1961.
Kolms Heinz: Finanzwissenschaft, Berlin, 1966.
Haller: Die Steuern, Tübingen, 1964.

LA SOCIETE CONTEMPORAINE ET SES SYSTEMES FISCAUX

(Résumé)

Les systèmes fiscaux de la société contemporaine, qui comportent des héritages historiques séculaires, ne sont plus à même de suivre l'evolution des rapport sociaux. Il existe une contradiction flagrante entre l'assiette de ces systèmes et les besoins de la société contemporaine dans presque tous les domaines de son activité. C'est pourquoi, pour pouvoir suivre les tendances sociales contemporaines, les systèmes fiscaux doivent changer en fonction des conditions économiques, sociales et autres de la vie de la société.

Cependant, les mesures entreprises en vue de la modification de l'assiette des systèmes fiscaux, sont insignifiantes. La plupart des pays s'efforce de suivre les tendances économiques et sociales en adaptant leurs systèmes fiscaux respectifs aux changements intervenus dans la société, écartant ainsi le danger, tout ou moins, de voir les systèmes en question constituer un frein de leur développement.

L'auteur de l'article examine les diverses réactions notées dans les pays capitalistes et ceux en voie de développement face à la nécessité de modifier leurs systèmes fiscaux en vigueur. Il s'attache à analyser notamment les causes pour lesquelles les systèmes fiscaux actuels ne sont pas en mesure de répondre aux exigences de la société contemporaine.

En ce qui concerne les pays ayant une économie de marché développée, de l'avis de l'auteur les principales causes résident dans l'inégalité fiscale, l'activité économique insuffisamment stimulative et la complexité des systèmes fiscaux eux-mêmes. Les pays capitalistes s'attachent à éliminer les entraves résultant de l'inégalité de leurs systèmes fiscaux insuffisamment stimulatifs, recourant à des mesures de correction fiscale plus spécialement dans la sphère de la consommation. Non seulement les rapports au sein de ces pays mais aussi les conditions sur le plan des échanges, ont dicté d'importants changements en ce qui concerne l'instrument fondamental des charges fiscales grevant la consommation — l'impôt sur le chiffre d'affaires et les douanes. Dans cet ordre d'idées, l'auteur souligne les efforts déployés en premier lieu par les pays du Marché commun, pour harmoniser leurs systèmes fiscaux et introduire l'impôt sur le valeur additionnelle. Analysant les résultats de ces efforts, l'auteur traite plus particulièrement de l'incidence de l'impôt sur la valeur additionnelle sur la croissance économique et la balance des paiements. Après avoir qualifié de favorables les résultats de l'harmonisation de l'impôt sur la valeur additionnelle, l'auteur passe en revue la tendance des pays membres à éténdre cette harmonisation à d'autres pays en dehors du Marché commun. Dans la conclusion, l'auteur souligne le besoin d'une connexion plus complète des systèmes fiscaux des pays capitalistes et d'adaptation de ces systèmes, non seulement de leurs parties relatives à la consommation, mais aussi de celles réglementant l'imposition du revenu.

Le rapport des systèmes fiscaux existants des pays en voie de développement envers les courants économiques et sociaux semble plus défavorable dans ces pays que dans le monde capitaliste. En dehors de la répartition inadéquate du revenu national et du traitement fiscal inégal des différentes catégories de contribuables, parmi lesquels les producteurs agricoles se trouvent dans la situation la plus difficile, les pays en voie de développement n'ont pas une conception nettement élaborée de leurs systèmes fiscaux futurs. Avec leurs économies sous-développées et le développement de celles-ci comme objectif de leurs politiques nationales respectives, lesdits pays luttent pour une stimulation plus efficace du capital national et étranger. Les mesures de stimulation et les succès de ces mesures sont plutôt différents et dépendent d'une série de facteurs de nature matérielle et formelle (administration fiscale, technique fiscale, etc.).

Outre la tendance à adapter leurs systèmes fiscaux aux besoins du développement économique et à stimuler efficacement l'accumulation dans le pays en vue de la création du potentiel d'investissement de leurs économies nationales, les pays en voie de développement procèdent à une sélection soigneuse des stimulations fiscales, afin d'attirer le capital étranger. Sur ce plan, ils se

heurtent à une série de difficultés qu'il faut éliminer, telles que la possibilité de double imposition du profit des entrepárises étrangères, dans le pays d'origine du capital et dans leurs propres pays, l'effet différent de l'exemption fiscale de ce profit, dont les conséquences risquent de paralyser les mesures de stimulation entreprises par les pays en question, etc.

Les difficultés résultant de l'importation du capital étranger peuvent être réglées, de l'avis de l'auteur, par la coordination et le rapprochement des diverses mesures fiscales des pays en voine de développement de celles existant dans les pays d'origine du capital, notamment des mesures exerçant un effet accentué sur le statut fiscal des partenaires étrangers.

Toutefois, estime l'auteur, les pays en voie de développement doivent procéder plus hardiment à l'étude de leurs systèmes fiscaux respectifs, remplaçant leurs assises par celles reposant sur des principes progressistes plus modernes. C'est ce qui permettra une inclusion plus efficace et plus rapide des pays en voie de développement dans la division internationale du travail et éliminera nombre de difficultés et de malentendus résultant des systèmes fiscaux existants.

OPŠTA PRAVILA O GRAĐANSKOJ ODGOVORNOSTI I POSEBNA PRAVILA O ODGOVORNOSTI RADNIKA I RADNIH ORGANIZACIJA*

(OSVRT NA REŠENJA USVOJENA U „SKICI ZA ZAKONIK O OBLIGACIJAMA I UGOVORIMA")

U „Skici za Zakonik o obligacijama i ugovorima" prof. M. Konstantinovića (u daljem tekstu: Skica) utvrđuju se, u skladu sa rešenjima usvojenim u našoj sudskoj praksi, u „Opštim načelima" — odeljka posvećenog „Odgovornosti za prouzrokovanu štetu", da se može odgovarati kako za štetu koja je prouzrokovana „*krivicom*" tako i za onu koja je nastala „*bez obzira na krivicu*". Odgovornost zasnovana na krivici se postavlja kao opšte pravilo o odgovornosti za prouzrokovanje štete: „Ko drugome prouzrokuje štetu svojom krivicom, dužan je naknaditi je" — čl. 123. stav 1. Skice). — Odgovornost „bez obzira na krivicu" postoji, prema Skici onda kada je šteta nastala od stvari „od kojih potiče povećana opasnost štete za okolinu".

Međutim, posebnih pravila o odgovornosti za štetu koja proiziđe iz rada u radnim organizacijama, bilo da su štetu pretrpeli radnici kao pojedinci, radna organizacija kao celina ili treća lica, u Skici nema. Pitanje odgovornosti radne organizacije prema radniku za štetu koju ju on pretrpeo „na radu u vezi sa radom", u Skici se uopšte ne pominje, dok se o pitanju odgovornosti radnika prema svojoj radnoj organizaciji i odgovornosti organizacije za štetu koju njeni radnici prouzrokuju trećim licima upućuje na „posebne odredbe Zakona o radnim odnosima" (čl. 135. Skice: „Za naknadu štete koju prouzrokuje radnik na radu i u vezi sa radom svojoj organizaciji ili trećim licima važe posebne odredbe Zakona o radnim odnosima".)

Postavlja se pitanje da li navedeni stavovi i odredbe Skice koje se odnose na odgovornost u radnim organizacijama mogu biti prihvaćeni kao rešenja koja treba usvojiti u budućem civilnom kodeksu (Zakoniku o obligacijama). Mi ćemo, u vezi s tim razmotriti: prvo, pitanje

---

* Ovaj članak je kao referat podnet na Savetovanju o Civilnom kodeksu, maja 1970. u Zagrebu.

odgovornosti radne organizacije odn. organizacije udruženog rada, prema radniku (I) drugo, odgovornost radne organizacije prema trećim licima (II) i treće, odgovornost radnika prema trećim-oštećenim licima i prema radnoj organizaciji (III).

I

Prema Skici odgovornost radne organizacije prema radniku bi se imala utvrditi prema opštim pravilima o odgovornosti tj. ona bi odgovarala za štetu koju je njen radnik pretrpeo u hipotezama predviđenim u čl. 123. Skice tj. po osnovu subjektivnom (za krivicu svojih organa) ili po osnovu objektivnom (za štetu koja potiče od opasnih stvari). U slučaju da je štetu prouzrokovao radnik radne organizacije drugom radniku iste organizacije, ne bi se primenjivala pravila sadržana u Skici, jer ona u ovoj hipotezi upućuje na „posebne odredbe Zakona o radnim odnosima".

Treba ispitati, da li se odredbama sadržanim u Skici na zadovoljavajući način reguliše pitanje odgovornosti organizacije prema radniku za štetu koju je radnik pretrpeo, „na radu i u vezi sa radom". Na drugi način formulisano pitanje glasi: da li odgovornost organizacije o kojoj je reč treba rešavati na osnovu i u okvirima opšteg prava ili su tu potrebna posebna pravila kojima bi se u većoj ili manjoj meri otstupilo od opštih pravila o odgovornosti za prouzrokovanu štetu?

Ovo pitanje se moralo postaviti u svim pravnim sistemima u kojima su bili ustanovljeni — na bazi socijalnog osiguranja — posebni režimi obeštećenja radnika za udese pretrpljene na radu, i ono je u tim pravnim sistemima dobilo i odgovarajuće rešenje, bilo u posebnim propisima kojim su regulisana prava i obaveze zainteresovanih lica koje proističu iz socijalnog osiguranja (pravni sistemi zemalja zapadne Evrope: nemački, francuski, švajcarski, belgijski i talijanski), bilo posebnim pravilima unetim u građanski zakonik (pravni sistem SSSR-a i nekih drugih istočno-evropskih zemalja).

1. U pomenutim pravnim sistemima zemalja Zapadne Evrope je posebnim propisima predviđeno da je, u uslovima primene posebnog zakonodavstva o obeštećenju žrtava udesa na radu, poslodavac (fizičko ili pravno lice) oslobođen odgovornosti za štetu proizašlu iz udesa na radu, osim u slučajevima postojanja na njegovoj strani najtežih oblika krivice (namera, gruba nepažnja i sl.). Samo u ovoj hipotezi, žrtva udesa na radu će moći da zahteva od poslodavca dopunsku naknadu u visini razlike između stvarno pretrpljene štete i iznosa obeštećenja koje je dobila po osnovu socijalnog osiguranja. Organ socijalnog osiguranja će, u principu, samo u ovoj hipotezi, moći da zahteva od poslodavca ramburs izdataka koje je imao ili će morati da isplati žrtvi udesa na radu na osnovu specijalnog zakonodavstva. — Ako je, pak, štetu prouzrokovalo „treće lice", važiće režim opšteg (građanskog) prava i kada su ispunjeni opšti uslovi za nastanak građanske odgovornosti, žrtva udesa će moći ostvariti dopunsku naknadu, a organ socijalnog osiguranja ramburs učinjenih izdataka u vezi sa udesom na radu (v. o.

ovome pitanju sa svim potrebnim pojedinostima i referencama naš članak: „Obeštećenje za udese na radu po osnovu socijalnog osiguranaja i naknada štete prema pravilima građanske odgovornosti", Anali, 1968, br. 3—4, str. 397 i sl.). Ovi sistemi ignorišu potpuno slučajeve obične krivice (nepažnja) na strani poslodavca, te se, pored obeštećenja iz osnova socijalnog osiguranja, izuzetno i to ponekad i sa ograničenim dejstvima, primenjuju pravila o odgovornosti građanskog prava.

2. U pravu SSSR-a je pitanje odgovornosti organizacije prema radniku-žrtvi udesa na radu regulisano u građanskom Zakoniku, a ne u posebnim propisima koji se odnose na obeštećenje iz osnova socijalnog osiguranja. Za razliku od pomenutih pravnih sistema zapadnih zemalja, po kojima poslodavac odgovara prema radniku za najteže oblike krivice, u sovjetskom građanskom zakoniku se predviđa da odgovornost nastaje u svim slučajevima kada je „telesna povreda ili drugo oštećenje zdravlja prouzrokovano krivicom organizacije ili građanina" (čl. 91. Osnova Građ. zak. SSSR — čl. 460. Građ kodeksa RSFRS). U ovoj hipotezi su „organizacija ili građanin" dužni da oštećenom radniku daju dopunsku naknadu, a organu socijalnog osiguranja naknade iznose pomoći i penzije koje isplate žrtvi udesa na radu (čl. 91. Osnova i čl. 463. Građ. kodeksa). U slučaju, pak, da su povredu prouzrokovali „organizacija ili građanin koji nisu dužni da za oštećenog uplaćuju doprinose za državno socijalno osiguranje" tj. kao „treća lica", oni će biti odgovorni prema oštećenom radniku i prema organu socijalnog osiguranja prema opštim pravilima o odgovornosti za prouzrokovanu štetu tj. ne samo onda kada su udes prouzrokovali svojom krivicom (čl. 444. i 445 Građ. kodeksa) nego i onda kada je udes prouzrokovan „izvorima povećane opasnosti" koji se nalaze pod kontrolom „organizacije ili građanina", a u smislu čl. 454. Građ. kodeksa (čl. 92. i 94. Osnova — čl. 461. i 463. Građ. kodeksa). — Kao što se vidi, sovjetski građ. zakonik se, u pogledu odgovornosti organizacije ili građanina „prema radniku koji je pretrpeo štetu u udesu na radu zaustavio pred vratima objektivne odgovornosti, otklanjajući njihovu odgovornost za štetu prouzrokovanu „izvorima povećane opasnosti", i ako se za tako prouzrokovanu štetu po sovjetskom građanskom pravu odgovara. Na taj način je u sovjetskom pravu ostala razlika koju je teško opravdati između položaja oštećenog radnika koji je prema organizaciji „treće lice" — takav radnik će steći pravo na dopunsku naknadu i u hipotezi štete prouzrokovane izvorima povećane opasnosti i oštećenog radnika koji je član radnog kolektiva organizacije — takav radnik će imati pravo da traži dopunsku naknadu samo u slučaju da je šteta prouzrokovana krivicom organizacije, a neće takvo pravo steći u slučaju da je šteta prouzrokovana „izvorima povećane opasnosti" koji su pod kontrolom organizacije.

3. Jugoslovensko pravo sadrži, takođe, pravilo o tome u kojim slučajevima će privredna organizacija (odnosno privatni poslodavac) u kojoj je zaposlen radnik koji je pretrpeo udes odgovarati za pričinjenu štetu. Pravila o tome — što se tiče odgovornosti organizacija — sadržana su u Osnovnom zakonu o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja (čl. 165. i sl.). Međutim, za razliku od drugih pravnih sistema koji su ovo pitanje regulisali i u kojima je, kao što smo videli, utvr-

đeno, s jedne strane, kada i pod kojim okolnostima će poslodavac (odnosno organizacija) odgovarati prema radniku koji je pretrpeo udes i, s druge strane, kakve i kolike su, u tim ili drugim posebnim slučajevima njegove obaveze prema organu socijalnog osiguranaj, u jugoslovenskim propisima je samo reč o situacijama u kojima nastaju obaveze organizacije odnosno privatnog poslodavca prema organima socijalnog osiguranja „na naknadu pričinjene štete", dok se o pravima žrtve prema organizaciji odnosno privatnom poslodavcu ništa ne govori. Pored toga, u jugoslovenskom Zakonu nije bilo u ovom pogledu jasne orijentacije ni načelnog stava, tako da je dolazilo do čestih menjanja u dopunjavanju pravila, posebno onda kada su fondovi zajednice socijalnog osiguranja zapadali u finansijske teškoće. Ovakvo stanje je dovodilo u nedoumicu i sudove koji su odlučivali u sporovima iz ove materije, i oni su, zbog nepotpunog i neadekvatnog regulisanja, imali teškoća u pronalaženju pravilnih rešenja. Te teškoće je povećavala činjenica da su sporove između organa socijalnog osiguranja i privrednih organizacija raspravljali jedni sudovi (privredni), a sporove koji su proizilaziil iz istog nesrećnog slučaja između privredne organizacije i žrtve udesa na radu drugi sudovi (opšte nadležnosti).

a) Opšte pravilo o uslovima nastanka odgovornosti lica prema zavodu za socijalno osiguranje za prouzrokovanu „bolest, povredu, invalidnost, telesno oštećenje ili smrt osiguranih lica" (tu su, dakle, uključene i povrede ili smrt osiguranog lica koje su nastupile u sledstvu udesa na radu) izraženo je u čl. 165. stav 1. Osnovnog zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja, gde se kaže da „zavod ima pravo zahtevati naknadu štete pričinjene fondovima zajednica od lica koja su ih prouzrokovala *namerno ili krajnjom nepažnjom*" (podv. pisac). Ovom formulacijom je Zakon obuhvatio sva „fizička lica" bez obzira na njihovo svojstvo i njihov odnos prema oštećeniku, a to znači da su tom formulacijom obuhvaćena kako lica koja sa oštećenikom rade u istoj organizaciji ili kod istog poslodavca, tako i tzv. treća lica, tj. ona koja u pogledu rada ne stoje ni u kakvoj vezi sa oštećenikom. Uslov nastanka odgovornosti prema zavodu je u oba slučaja isti: postojanje na strani štetnika „namere" ili „krajnje nepažnje".

Ovo opšte pravilo se dopunjava jednim posebnim, koje se odnosi na nepreduzimanje higijensko-tehničkih mera zaštite na radu (čl. 166. st. 1. pomenutog Zakona). Tu se kaže da zavod ima pravo „zahtevati naknadu štete pričinjene fondovima zajednica od organizacije ili privatnog poslodavca ako su bolest, povreda, invalidnost, telesno oštećenje ili smrt osiguranika nastali usled toga što nisu sprovedene obavezne mere higijenske i tehničke zaštite na radu ili što nisu izvršene druge mere propisane ili naređene za zaštitu građana". Primetimo da je u članu 166. st. 1. reč, s jedne strane, o „obaveznim merama higijenske i tehničke zaštite pri radu" (tj. mera zaštite radnika zaposlenih u organizaciji ili kod privatnog poslodavca) i, s druge strane, o „merama propisanim ili naređenim za zaštitu građana" (tj. mera za zaštitu „trećih lica" — lica koja nisu zaposlena u organizaciji ili kod privatnog poslodavca).

Kao što se vidi — to se može zaključiti kako iz čl. 165. tako i iz čl. 166. Osnovnog zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja — u zakonu se ne pravi razlika da li su lica u pitanju (fizička ili pravna)

svojim radnjama (namernim ili učinjenim iz krajnje nepažnje) ili propuštanjem (nepreduzimanjem zaštitnih mera) naneli štetu osiguranicima — svojim radnicima ili osiguranicima — trećim licima (građanima). To znači da je zakon u pogledu nastanka odgovornosti prema zavodima poistovetio situaciju kada je štetnik organizacija (privatni poslodavac) u kojoj je radnik zaposlen odn. lice koje sa žrtvom radi u istoj organizaciji (kod istog privatnog poslodavca) i situaciju kada su štetnik i žrtva udesa jedno prema drugom „treća lica", i u oba slučaja propisao iste uslove za nastanak odgovornosti: „nameru ili krajnju nepažnju" kada su u pitanju fizička lica; nepridržavanje zaštitnih mera, tj. bar običnu nepažnju kada je u pitanju organizacija odnosno privatni poslodavac.

Treba, dalje, u vezi sa ovim istaći da je zakon posebno regulisao pitanje „naknade štete" koja se duguje zavodima u slučaju da je štetu prouzrokovao radnik „na radu ili u vezi sa radom". To pitanje je regulisano u čl. 165. st. 2. i 3. Osnovnog zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja. Iz ovih propisa proizilazi da za štetu (bolest, povredu itd.) osiguranika koju je namerno ili krajnjom nepažnjom „prouzrokovao radnik na radu ili u vezi sa radom" odgovara zavodima organizacija odn. društveno-politička zajednica (saglasno odredbama Osnovnog zakona o radnim odnosima) (st. 2), a ako je šteta, tj. bolest, povreda itd. prouzrokovana krivičnim delom, „Zavod ima pravo da zahteva naknadu štete i neposredno od radnika".

b) Osnovni nedostatak propisa kojima je regulisano pitanje naknade štete u sistemu obeštećenja po osnovu socijalnog osiguranja jeste u tome što ti propisi poistovećuju dve različite pravne situacije: situaciju kada je povredu, invalidnost itd. osiguranika prouzrokovala njegova radna organizacija odnosno poslodavac kod koga je nastradali osiguranik zaposlen ili lice za koje radna organizacija odnosno privatni poslodavac odgovaraju (drugovi na poslu), i situaciju kada između štetnika — bilo da je za štetu odgovorna organizacija ili pojedinac — i nastradalog osiguranika ne postoji radni odnos, kada je štetnik u odnosu na žrtvu udesa na radu treće lice.

Ove dve različite pravne situacije zahtevaju različita rešenja uvek kada se u pogledu odgovornosti štetnika prema žrtvi udesa i prema organu socijalnog osiguranja odstupa od opšteg režima i odgovornosti. Kada takvo odstupanje postoji — kao što je to ovde slučaj kako kod nas tako i u svim evropskim zakonodavstvima — onda se to odstupanje može odnositi i treba da se odnosi samo na prvu situaciju, a ne i na drugu situaciju gde opšti režim odgovornosti (trećeg lica prema žrtvi i organu socjialnog osiguranja) mora ostati u celini u važnosti. Samo u slučaju da je režim opšteg prava odgovornosti održan u celini na snazi uporedo sa sistemom socijalnog osiguranja, onda ne bi bilo mesta da se pravi razlika između dve navedene situacije: štetnik bi uvek odgovarao kako prema žrtvi, tako i prema organu socijalnog osiguranja čim su prema opštem (građanskom) pravu ispunjeni uslovi za njegovu odgovornost. Izjednačavanje ove dve različite situacije je u praksi dovodilo do toga da su fondovi socijalnog osiguranja ostajali bez naknade i onda kada im je ta naknada i po pravi i po logici trebalo da pripadne.

Drugi krupan nedostatak naših propisa u ovoj materiji je u tome što se u njima nijednom reči ne govori da li, u kojim slučajevima i u

kojem obimu postradali osiguranici, koji su za pretrpljenu štetu dobili obeštećenje od zavoda, imaju prava na naknadu za pretrpljenu veću štetu od organizacije, poslodavca ili pojedinca koji su štetu prouzrokovali (bolest, povredu, invalidnost, telesno oštećenje ili smrt osiguranika). Takve odredbe je bilo nužno doneti zbog toga što postradali osiguranik za pretrpljenu štetu dobija zakonom predviđeno obeštećenje po osnovu socijalnog osiguranja, pa se odmah mora postaviti pitanje nije li zakon unapred fiksirao šta njemu pripada za pretrpljenu štetu, nije li on u potpunosti izmiren. To je bilo nužno učiniti ne samo zbog organa i institucija koji primenjuju zakone nego naročito zbog građana koji su mogli smatrati da su dodeljenim obeštećenjem dobili sve što su imali dobiti i da više nemaju šta da traže. Može se sa izvesnošću reći da su zbog toga mnogi nastradali radnici-osiguranici ostali bez punog obeštećenja i da su za štetu odgovorna lica neopravdano izbegla plaćanje naknade.

Kao što smo videli, sva strana zakonodavstva koja smo ispitivali, zajedno sa odredbama o rambursu (regresu) organa socijalnog osiguranja (ako obaveza takve prirode uopšte postoji) sadrže i odredbe o naknadi koju odgovorna lica za udese na radu duguju žrtvama. Sva ova zakonodavstva su stala na stanovište da ovo važno pitanje ne sme ostati neraspravljeno, *da se građani-osiguranici ne smeju ostaviti u neizvesnosti o postojanju i obimu svojih prava da traže naknadu štete u slučaju udesa na radu.* Posebno onda kada je u pitanju odgovornost organizacije odnosno poslodavca prema svojim unesrećenim radnicima — socijalnim osiguranicima zakonom mora biti izričito utvrđeno kada i u kojem obimu osiguranik ima pravo da traži, pored obeštećenja po osnovu socijalnog osiguranja, naknadu štete i od odgovornog lica — organizacije odnosno poslodavca. Jer, ako se i može uzeti da se — kada su u pitanju treća lica — njihova odgovornost prema tim licima prema pravilima građanskog prava podrazumeva, to nije slučaj kada su u pitanju organizacije odnosno poslodavci čiji su radnici pri radu ili u vezi sa radom nastradali. U tim odnosima su posebnim zakonodavstvom o udesima na radu u načelu isključena pravila građanske odgovornosti, te se mora predvideti kada ta pravila i u kojem obimu i dalje važe. Zbog toga se nije smelo, bilo da se stvar posmatra sa gledišta poštovanja principa zakonitosti bilo sa gledišta ostvarivanja osnovnog prava građana na naknadu za prouzrokovanu im štetu, ostaviti ovo pitanje neregulisano!

S obzirom da ovo pitanje nije zakonom regulisano, sudska praksa je pokazivala kolebanje. Vrhovni sud Jugoslavije je — nasuprot shvatanjima nižih sudova — intervenisao i svojim presudama utvrdio da žrtva u načelu ima pravo da traži naknadu od organizacije — štetnika u visini razlike između pune naknade i onog što je po osnovu socijalnog osiguranja primila. No Vrhovni sud Jugoslavije je to pravo radnika — osiguranika ograničio na slučaj krivice organizacije (preduzeća). Ako bi, dakle, do nesreće došlo bez krivice radne organizacije u kojoj je radnik zaposlen, kada bi ta organizacija, inače, imala da odgovara prema načelima objektivne odgovornosti (šteta prouzrokovana od opasne stvari), nastradali radnik ne bi, prema shvatanju Vrhovnog suda, imao pravo da traži naknadu veće štete preko iznosa obeštećenja koje je dobio od socijalnog osiguranja.

Nije jasno — jer se to iz njegovih presuda ne vidi — na čemu se zasniva ovakva doktrina Vrhovnog suda Jugoslavije. Verovatno je da se ona zasniva na shvatanju da pravo žrtve da traži od preduzeća-štetnika veće obeštećenje nastaje pod istim pretpostavkama pod kojima nastaje pravo zavoda na regres od preduzeća, a prema stanovištu Vrhovnog suda Jugoslavije to pravo zavoda postoji samo onda „kada je šteta prouzrokovana krivicom, a ne kada bi se naknada mogla tražiti po načelu objektivne odgovornosti" (Rev. 7/59 od 7. 4. 1959). Ovakva doktrina se teško može braniti. Kada Osnovni zakon o orgnizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja pitanje većih prava žrtve nije regulisao, a sud zauzeo stanovište da to pravo žrtve postoji, on je to svoje stanovište mogao zasnovati samo na činjenici da se veća prava žrtve utvrđuju na osnovu pravila opšteg (građanskog) prava, a ne na osnovu posebnih pravila socijalnog osiguranja, u kojima se o tom pravu žrtve ništa ne govori. Iz toga logički sledi da se veća prava žrtve na naknadu moraju priznati i u hipotezi slučajnog udesa, kada prema pravilima građanskog prava žrtva ima pravo na punu naknadu štete, a to je hipoteza slučajno nastale štete od opasne stvari. Jer, u odsustvu izričitog regulisanja prava žrtve na veću naknadu, od dve stvari se morala prihvatiti jedna sa svim logičnim posledicama koje iz toga proizilaze: ili su propisima o obeštećenju koje žrtva udesa dobija od socijalnog oisguranja u slučaju povrede na poslu, pravila građanskog prava o odgovornosti za štetu isključena i žrtva tim obeštećenjem u potpunosti izmirena, ili, pak, u odnosu na žrtvu i dalje važe pravila građanskog prava o odgovornosti štetnika, i žrtva treba, pored ono što je već dobila po osnovu socijalnog osiguranja, da dobije i naknadu veće štete u svim hipotezama odgovornosti za štetu prema pravilima građanskog prava.

c) Sve ovo što je rečeno govori o tome da u našem pravu vlada, najblaže rečeno, nesređeno stanje u jednoj tako važnoj i delikatnoj materiji kao što je pravo zavoda za socijalno osiguranje da od štetnika naplati izdatke koje je bio dužan da učini, i kao što je pravo žrtve da dobije naknadu veće štete u slučaju udesa na radu. Nije zbog toga ni potrebno posebno naglašavati da je neophodno, i to što pre, pravilima na celishodan način regulisati odnose koji se stvaraju u sledstvu udesa na radu (i sa njima izjednačenih oboljenja) između zavoda, štetnika i žrtava udesa. Takvo regulisanje je u interesu žrtava udesa koje imaju pravo da znaju kakva i kolika su njihova prava, i to u zakonu treba otvoreno i jasno reći; takvo regulisanje je u interesu fondova zajednica osiguranja koji, isto tako, kao fondovi opštenarodne imovine moraju biti, kada je to opravdano, zaštićeni od neopravdanih izdataka i ti izdaci prebačeni na lica (organizacije i pojedince) odgovorna za štetu. I konačno, takvo regulisanje je i u interesu lica odgovornih za štetu, jer i ona moraju imati izvesnost kada i u kojim slučajevima će teret naknade pasti na njih, jer će ta izvesnost delovati na njih kao stimulans za sprečavanje šteta.

Polazeći od principa na kojima počiva naše socijalističko društvo: prava na materijalno obezbeđenje koje je u slučaju nesrećnih slučajeva uopšte, posebno udesa na radu, garantovano našim radnim ljudima; pravila po kojima svako lice treba da preuzme svoj deo odgo-

vornosti u prouzrokovanju štete, i materijalnih mogućnosti naše zajednice na sadašnjem stepenu njenog razvoja, smatramo da bi u našem zakonodavstvu odnosi koji nastaju u sledstvu udesa na radu trebalo da budu regulisani na sledećim osnovama:

1. Odgovornost organizacije (privatnog poslodavca) u slučaju udesa na radu. — aa) Našem sistemu i shvatanjima bi najbolje odgovaralo, rešenje po kome bi radnik-žrtva udesa na radu, — pored obeštećenja po osnovu socijalnog osiguranja koje mu u svim hipotezama, sem u slučaju namernog prouzrokovanja udesa (samooštećenja) — stekao pravo na dopunsku naknadu od organizacije u kojoj je na radu, uvek kada prema pravilima građanskog prava nastaje odgovornost organizacije, a to znači ne samo onda kada na strani organizacije postoji krivica što je do udesa došlo nego i onda kada je udes na radu prouzrokovan dejstvom opasne stvari. Ovakvo rešenje nalaže ne samo pravičnost, koja zahteva da žrtva udesa na radu dobije naknadu pod istim uslovima kao i ostali građani, nego i princip preventivne funkcije građanske odgovornosti: ustanovljenje odgovornosti organizacije prema radnicima za udese prouzrokovane „izvorima povećane opasnosti" podsticalo bi organizacije na stalno usavršavanje mera sigurnosti, na uvođenje novih i odstranjenje zastarelih mašina i oruđa koja učestano dovode do udesa na radu itd. Dakle, umesto ćutanja zakona treba izričitim propisom regulisati pitanje uslova sticanja prava žrtve na dopunsku naknadu od organizacije odgovorne za štetu. Ista pravila bi, mutatis mutandis važila i za privatne poslodavce. — bb) „Paralelizam" odgovornosti organizacije (odnosno privatnog poslodavca) prema žrtvi i prema organu socijalnog osiguranja trebalo bi da ide sve do slučajnih udesa na radu prouzrokovanih opasnim stvarima. To znači da bi organizacija (odnosno privatni poslodavac) imala da snosi celokupne naknade štete uvek kada je šteta prouzrokovana njenom krivicom ili krivicom radnika koji su na radu u organizaciji — „drugova na poslu" žrtve udesa. Odgovornost organizacije prema zavodima socijalnog osiguranja ne bi trebalo proširivati i na štete proizišle iz udesa na radu prouzrokovanih opasnim stvarima, i u ovoj hipotezi zavodima ne bi trebalo priznati pravo regresa, jer bi organizacija u tom slučaju bila opterećena za iznose koje po prirodi svoje funkcije treba da snosi socijalno osiguranje. Prema tome, umesto nejasnih, nekoherentnih i kontradiktornih pravila sadržanih u članu 165. st. 1, 2. i 3. članu 166, st. 1. i članu 170. st. 1. i 2. Zakona o organizaciji i finansiranju socijalnog osiguranja treba jednostavno reći da će organizacija (odnosno privatni poslodavac) biti dužan da naknadi izdatke zavoda za socijalno osigurnje u slučaju da je njihovom krivicom ili krivicom radnika koji su kod nje zaposleni prouzrokovan udes na radu.

2. Odgovornost trećih lica (organizacija, privatnih poslodavaca-pojedinaca) prema žrtvi udesa na radu i prema organu socijalnog osiguranja. — Pored organizacije i radnika koji su u njoj zaposleni, štetnici mogu biti „treća lica", tj. lica koja u odnosu na žrtvu udesa na radu nisu ni njena organizacija ni radnici „drugovi na poslu". Smatramo da bi u našem pravu trebalo usvojiti rešenja prema kojem se u ovoj hipotezi, u pogledu odgovornosti tih lica ima primeniti režim op-

šteg (građanskog) prava. Sledstveno tome, ako je treće lice odgovorno prema pravilima građanskog prava, žrtva udesa na radu bi imala pravo da od njega traži dopunsku naknadu, a zavod bi po samom zakonu (ex lege) stekao pravo da traži ramburs izdataka koje je bio dužan učiniti u korist žrtve kao socijalnog osiguranika. Treće lice, bi, dakle, bilo dužno da u svim hipotezama plati punu naknadu štete: žrtvi udesa razliku između pune naknade i iznosa obeštećenja koje je žrtva dobila po osnovu socijalnog osiguranja; zavodu za socijalno osiguranje iznos obeštećenja koji je zavod dao žrtvi.

II

Već smo, na početku ovog našeg rada napomenuli da se u Skici o pitanju odgovornosti radne organizacije za štetu koju njeni radnici prouzrokuju trećim licima ne raspravlja, već se upućuje na „posebne odredbe Zakona o radnim odnosima".

Međutim, kada je reč o „odgovornosti poslodavca za štetu koju prouzrokuju trećim licima radnici kod njega zaposleni, Skica sadrži sledeće odredbe:

„Za štetu koju prouzrokuju na radu i u vezi sa radom lica zaposlena kod pojedinaca, odgovara pored njih i njihov poslodavac.

Poslodavac koji je naknadio štetu nastalu krivicom lica zaposlenog kod njega ima pravo zahtevati od njega naknadu isplaćenog iznosa, izuzev ako u datom slučaju pravičnost zahteva da je on snosi potpuno ili delimično".

Mislimo da u našem građanskom zakoniku (Zakonik o obligacijama) mora sadržavati pravila o odgovornosti za štetu koju trećim licima prouzrokuju radnici „na radu i u vezi sa radom" bilo da su ti radnici „na radu" u radnim organizacijama ili su zaposleni kod građana-pojedinaca. Svi poznati nam građanski zakonici kako kapitalističkih tako i socijalističkih zemalja regulišu na određeni način pitanje ove odgovornosti, pa nema ni razloga ni potrebe, da ono bude regulisano posebnim, radnopravnim propisima. Naš zakonodavac je pitanje ove odgovornosti regulisao u čl. 97. Osnovnog zakona o radnim odnosima samo zbog toga što su stara pravna pravila u ovoj materiji bila u novim uslovima neprimenljiva i što je bilo nužno u odsustvu građanskog zakonika kojim bi ova odgovornost bila na potpun način regulisana, usvojiti takvu soluciju koja će pružiti zaštitu radniku protiv zahteva za naknadu štete koju su radnici na radu u radnim organizacijama prouzrokovali trećim licima. Sada — kada pristupamo kodifikaciji građanskog prava — je momenat da se ovo pitanje u celini „vrati" građanskom pravu i na potpun način reguliše u osnovnom propisu kojim treba da budu regulisani odnosi između građana, radnika i radnih organizacija, — u građanskom kodeksu.

Na kojim osnovima pitanje odgovornosti radnih organizacija odn. pojedinaca — poslodavaca prema trećim licima za štetu prouzrokovanu od strane njihovih radnika treba regulisati?

1. Što se tiče pravnih pravila sadržanih u bivšim građanskim zakonicima, treba istaći da ni Srpski građanski zakonik na austrijski

Opšti građanski zakonik ne sadrže opšte pravilo o odgovornosti poslodavca za štetne radnje svojih radnika i službenika, nego su u njima regulisani samo izvesni posebni slučajevi te odgovornosti (§ 810. i 811 SGZ; §1314. i 1315. Opšteg (austrijskog) građanskog zakonika). Iako se formulacije sadržane u ovim propisima odnose samo na pojedinačne slučajeve i po svom smislu mogu biti kontroverzne, smatra se — s obzirom na opšte principe i duh na kojima se zasnivaju ovi građanski zakonici da odgovornost poslodavca za radnje njegovih radnika i službenika počiva na njegovoj vlastitoj krivici. No, ovu krivicu oštećeni ne mora dokazivati: krivica poslodavca se pretpostavlja i on se može osloboditi odgovornosti samo ako dokaže da je bio pažljiv kako u izboru, tako i u nadzoru nad svojim radnicima, da je davao pravilna uputstva za rad, da je preduzeo sve mere koje su bile potrebne da bi se šteta izbegla odnosno da bi šteta nastupila i pored svih tih mera. Tako stvari stoje u pogledu ponašanja poslodavca kao uslova njegove odgovornosti. Što se tiče ponašanja radnika, smatra se da, prema navedenim pravilima bivših građanskih zakonika, za odgovornost poslodavca prema trećem nije potrebna lična krivica radnika i da, prema tome, poslodavac može odgovarati i onda kada je radnik maloletnik koji za građanske delikte nije odgovoran ili je u trenutku štetne radnje bio u stanju duševne poremećenosti itd., tj. da je dovoljno da je štetna radnja radnika imala protivpravni karakter. S druge strane, odgovornost poslodavca prema ovom sistemu ne eliminiše odgovornost samog radnika; ove dve odgovornosti postoje paralelno jedna sa drugom, te se oštećeni može obratiti sa zahtevom za naknadu štete bilo poslodavcu, bilo radniku, i ako bi poslodavac dokazao da nije kriv, i oslobodio se odgovornosti, oštećeni bi mogao dobiti naknadu od radnika ukoliko dokaže da je radnik kriv što je šteta nastala. Iz gornjeg sledi da je odgovornost poslodavca, za štetne radnje radnika, prema izloženom sistemu, aplikacija načela o odgovornosti za krivicu uz prebacivanje tereta dokazivanja sa oštećenog na odgovorno lice, dok za odgovornost radnika važi načelo dokazane krivice i oštećeni će, u sporu za naknadu štete koji bi pokrenuo protiv radnika koji je pričinio štetu, biti dužan da dokazuje njegovu krivicu. Prema tome, poslodavac odgovara prema načelu pretpostavljene krivice, a radnik prema načelu dokazane krivice. Ukoliko krivica postoji i na jednoj i na drugoj strani, odgovornost poslodavca i radnika će biti podeljena i oni će, prema srazmeri svoje odgovornosti, snositi i teret naknade štete.

2. Izložena pravila o odgovornosti poslodavca za štetu koju učine trećim licima njegove „sluge i radnici" nisu mogla opstati u novim društvenim uslovima i morala su, u domenu gde su se ostvarivali novi socijalistički društveni odnosi, biti zamenjena pravilima koja će odgovarati principima i duhu novog društvenog sistema.

Takva pravila sadrži naše zakonodavstvo o radnim odnosima i odnose se na odgovornost radnih organizacija prema trećim licima za štetu koju tim licima pričine radnici. U čl. 97. stav 1. Osnovnog zakona o radnim odnosima od 24. oktobra 1966. (prečišćen tekst koji obuhvata Osnovni zakon o radnim odnosima od 1965. sa izmenama i dopunama od 1966) se u vezi sa tim kaže sledeće: „Za štetu koju radnik na radu

ili u vezi sa radom prouzrokuje trećim licima (pojedincu ili pravnom licu) odgovara radna organizacija kod koje je radnik bio na radu u trenutku prouzrokovanja štete." Iz ove odredbe sledi da se oštećeni može obratiti sa zahtevom na naknadu štete koju mu je pričinio radnik, samo na organizaciju u kojoj je radnik bio na radu u trenutku prouzrokovanja štete, a ne i na samog radnika koji je štetu prouzrokovao. Od ovog pravila je zakon odstupio samo u jednom slučaju — ako je šteta prouzrokovana krivičnim delom. U ovom slučaju, „oštećeni ima pravo da zahteva naknadu štete i neposredno od radnika" (čl. 97. stav 3. pom. zakona).

Ustanovljavajući pravilo iz čl. 97. Osnovnog zakona o radnim odnosima, zakonodavac, kao što je već istaknuto, nije išao za tim da utvrđuje uslova nastanka odgovornosti organizacije za štetu koju im prouzrokuju njeni radnici, no ipak se mora reći da je tim pravilom prejudicirano u izvesnom obimu i pitanje uslova nastanka odgovornosti organizacije, jer je očigledno da član 97. pomenutog zakona ustanovljava bezuslovnu odgovornost organizacije za štetu koju prouzrokuju trećim licima njeni radnici, u tom smislu da se ona ne može egzonerisati dokazom da je šteta nastala bez njene krivice — dokazivanjem da organizacija nije počinila ni jednu od tradicionalnih „kulpi" (in eligendo, in vigilendo vel inspiciendo). Ako bi se dopustila ova mogućnost egzoneracije, onda bi oštećeni — pošto prema izričitom propisu, sem u hipotezi krivičnog dela, ne može tražiti naknadu od samog radnika — mogao ostati bez naknade u hipotezi da mu je šteta prouzrokovana krivicom radnika, jer subjekta odgovornosti ne bi bilo pošto se, prema pretpostavci, organizacija ekskulpirala, a radnik koji je pričinio štetu ne bi mogao biti tužen. Nije potrebno dokazivati da se ovakav stav ne bi mogao braniti ni sa pravnog ni sa moralnog stanovišta. Prema tome, očigledno je da je pravilom iz stava 1. člana 97. Zakona eliminisan tradicionalni sistem odgovornosti „poslodavca" koji se zasnva na njegovoj pretpostavljenoj krivici i organizacija se — budući da se njena odgovornost ne zasniva na njenoj krivici — ne može ni osloboditi odgovornosti obaranjem te pretpostavke, dokazivanjem da nije kriva što je do štete došlo.

Međutim, ako je članom 97. stav 1. Osnovnog zakona o radnim odnosima regulisano pitanje ponašanja organizacije u tom smislu da nije nužno postojanje krivice organizacije za nastanak njene odgovornosti, pitanje da li mora postojati krivica radnika da bi nastala odgovornost organizacije ili će ta odgovornost nastupiti samim faktom da je radnik organizacije u vezi sa svojim radom prouzrokovao trećem licu štetu, nije navedenim propisom rešeno. Prema tome, propisom člana 97. stav 1. nije rešeno pitanje da li će odgovornost organizacije ostati u sferi subjektivne odgovornosti — a to bi bilo onda ako je za nastanak odgovornosti potrebna krivica, dokazana ili pretpostavljena, radnika koji je prouzrokovao štetu, ili ona počiva na principima kauzalne odgovornosti, a to bi bilo onda ako je za nastanak odgovornosti dovoljno da je radnik štetu pruzrokovao „na radu ili u vezi sa radom".

Pitanje koje se u vezi sa ovim u našem pravu postavlja je sledeće: da li u našem sistemu odgovornosti organizacije za radnje njenih radnika kojima je prouzrokovana šteta trećim licima treba usvojiti princip

čiste kauzalne odgovornosti i na taj način proširiti sferu kauzalne odgovornosti koja je u našem pozitivnom pravu ograničena na domen opasnih delatnosti (opasnih stvari) ili pak odgovornost organizacije usloviti postojanjem skrivljene radnje radnika, tj. u suštini je ostaviti u sferi subjektivne odgovornosti ili, pak, pronaći neko treće rešenje?

3. Pred ovim dilemama se našlo naše sudstvo u raspravljanju slučajeva odgovornosti za štetu koju su trećim licima pričinili radnici radnih (privrednih) organizacija. Međutim, treba odmah reći da redovni sudovi (sada sudovi opšte nadležnosti) i privredni sudovi (odnosno ranije Glavna državna arbitraža) nisu u ovom pogledu išli istom linijom. Sudovi opšte nadležnosti su primenu pravila o objektivnoj (kauzalnoj) odgovornosti ograničavali na slučajeve šteta prouzrokovanih opasnim stvarima, dok su odgovornost organizacije za štetu koju njihovi radnici prouzrokuju trećim licima, zasnovali na koncepciji subjektivne odgovornosti. Nasuprot tome, privredno sudstvo (najpre Glavna državna arbitraža, a potom privredni sudovi) je još u prvim godinama posle rata (1948) stalo na stanovište da objektivna (kauzalna) odgovornost treba da bude proširena na sve slučajeve vanugovornih šteta koje u svojoj delatnosti pričine trećim licima privredne organizacije i to svoje gledište do sada održalo. U presudi Vrhovnog privrednog suda Sl. — 1074, od 4. juna 1957. godine, koja se može smatrati za ovaj stav karakterističnom, se izričito kaže: „Privredna organizacija odgovara za vanugovornu štetu trećim licima po načelu uzročnosti, dakle ne samo u slučaju opasne delatnosti. Budući da je u konkretnom slučaju dokazana uzročna veza između tuženikove delatnosti... i nastalog požara kojim je tuženom pričinjena šteta, to je tuženi dužan da tu štetu nadoknadi...".

Na taj način je u našoj sudskoj praksi stvoren još odavno „duplicitet" u pitanju uslova nastanka odgovornosti organizacije za štetu koju njihovi radnici pričine trećim licima — „duplicitet" čije je praktično dejstvo bilo u tome da je oštećeni građanin bio pri ostvarivanju svojih zahteva za naknadu štete pred sudom opšte nadležnosti u lošijoj pravnoj situaciji od oštećene organizacije pred privrednim sudom. No treba videti u čemu se danas — posle regulisanja ovog pitanja radnopravnim propisima — ovaj „duplicitet" može sastojati, na šta se razlika u sudskoj praksi navdenih sudova može svesti.

Sve dok pitanje odgovornosti organizacije nije bilo regulisano u smislu isključive odgovornosti organizacija prema trećem licu (čl. 294. Zakona o radnim odnosima od 196; čl. 94. Osnovnog zakona o radnim odnosima od 1965. odn. član 97. Osnovnog zakona od 1966. — prečišćen tekst) „duplicitet" se mogao izražavati kako na području subjekta odgovornosti (odgovornost organizacije i radnika ili odgovornost samo organizacije), tako i na području postojanja ili nepostojanja krivice organizacije kao uslova njene odgovornosti.

Posle donošenja navedenog propisa, „dupliciteta" na ovim područjima ne može više biti i faktički ga više i nema. Sam Vrhovni sud Jugoslavije, u tumačenju čl. 294. Zakona o radnim odnosima (sada čl. 97. Osnovnog zakona o radnim odnosima) je zauzeo stanovište da se oštećeni, u slučaju da mu je radnik štetu prouzrokovao „namerno ili krajnjom

nepažnjom" — dakle i onda kada organizacija može od njega da traži ono što je oštećenom po osnovu naknade štete platila — može obratiti sa zahtevom za naknadu štete samo organizaciji, a ne i / ili radniku-štetniku.

Isto tako, ne može biti više „dupliciteta" ni u pogledu „krivice" organizacije kao uslova njene odgovornosti, jer, kao što smo već napred izneli, organizacija se, prema čl. 97. Osnovnog zakona, ne može osloboditi odgovornosti dokazivanjem da je šteta nastala bez njene krivice, da je ona preduzela sve što se u datoj situaciji može preduzeti da se šteta izbegne i što se od nje kao organizacije moglo očekivati. Ovakav stav jasno proizlazi iz čl. 97. Osnovnog zakona o radnim odnosima i u tom pogledu spora više ne može biti.

Tradicionalna teorija odgovornosti poslodavca za štetu koju prouzrokuju trećim licima njegovi radnici, koja se zasniva na vlastitoj krivici poslodavca (culpa in eligendo, vigilando vel inspiciendo) — u uporednom pravu već prevaziđena i na ivici eliminisanja u pravnim sistemima gde je njeno glavno uporište (nemački građanski zakonik — BGB) — nije odgovarala zahtevima novih društvenih odnosa i morala je biti napuštena. Može se reći da kod nas postoji danas opšta saglasnost o tome da se odgovornost organizacije za štetu koju trećim licima pričine njeni radnici ne može zasnivati na njenoj vlastitoj krivici i organizacija se sledstveno ne može osloboditi odgovornosti dokazom da je šteta nastupila bez njene krivice. U ovom pogledu i do ove granice je nesumnjiva zasluga jurisprudencije privrednog sudstva što je u našem pravu preovladala ideja isključive i bezuslovne odgovornosti organizacije prema trećim licima za štetu koju pričine njeni radnici.

No, time u našem pravu nisu otklonjeni svi sporovi što se tiče osnova (uslova nastanka) odgovornosti organizacije za štetu koju radnici pričine trećim licima, jer prihvaćeno rešenje o isključivoj i bezuslovnoj odgovornosti organizacije prema trećem licu koje stoji nasuprot zastareloj i prevaziđenoj koncepciji o vlastitoj krivici organizacije kao osnovu odgovornosti, ne zahteva nužno i opredeljenje za kauzalnu odgovornost. Pa kada je to tako, onda treba odgovoriti na pitanje, koje smo već napred postavili i istakli, da li ovaj široki domen građanske odgovornosti treba u potpunosti izdvojiti iz sfere subjektivne odgovornosti i uključiti ga u domen kauzalne odgovornosti ili pak tu odgovornost treba ostaviti u sferi subjektivne odgovornosti u tom smislu što će organizacija odgovarati samo onda kada je šteta nastupila u sledstvu krivice njenog radnika, a domen tzv. kauzalne odgovornosti ograničiti samo na područje delatnosti (stvari) koje su skopčane sa povećanom opasnošću za okolinu.

Koji argumenti vojuju u prilog a koji protiv generalnog usvajanja principa kauzalne odgovornosti u domenu vanugovorne odgovornosti radnih organizacija?

1. Nije ovde mesto da iznosimo argumente za i protiv subjektivne odnosno kauzalne odgovornosti uopšte. Treba, ipak, reći ovde to da kauzalna odgovornost nije nikakav ideal kome treba težiti i da, uzevši generalno, ideja kauzalne odgovornosti nije u skladu sa principima prava jednog socijalističkog društva. Osnovu građanske odgovornosti u socijalističkom društvu može i treba da predstavlja ponašanje pravnih subjekata i samo onda kada to ponašanje odstupa od onog koje u datoj si-

tuaciji, u datoj etapi razvoja u određenoj sferi ljudske delatnosti, zahteva socijalističko društvo, treba smatrati da su ispunjeni uslovi za nastanak građanske odgovornosti. S druge strane, socijalističko društvo treba — posmatrajući stvar u perspektivi — da obezbedi svakom pojedincu i organizovanoj grupi pojedinaca sigurnost protiv svih slučajnih udesa i rizika koje sa sobom donosi život i koji nastupaju neminovno i pri korektnom i u skladu sa pravom ponašanju pojedinaca i organizacija. To znači da socijalističko društvo mora da teži da u odgovarajućim formama obezbedi žrtvama svih slučajnih udesa obeštećenje koje će se približavati punoj naknadi štete u onoj meri u kojoj to društvo povećava svoje materijalne mogućnosti i opšte blagostanje. — Međutim, socijalističko društvo ustanovljava na određenim sektorima kauzalnu odgovornost (kao što je npr. slučaj u domenu delatnosti skopčanom sa povećanom opasnošću po okolinu) koja treba da u datoj situaciji- dok još ne postoje materijalni uslovi za rešavanje ovog pitanja u okvirima i na bazi koncepcije o kolektivnoj reparaciji slučajnih šteta, obezbedi žrtvama pravednu naknadu, prebacivanjem tereta ispunjenja ove obaveze na pojedince ili organizacije.

2. Postavlja se pitanje da li ovakva mera — kauzalna odgovornost treba da bude ustanovljena na teret organizacije ne samo onda kada je šteta nastala od opasnih stvari, nego i za sve druge vanugovorne štete koje te organizacije prouzrokuju trećim licima?

Pri odgovoru na ovo pitanje, treba u principu poći od toga da, ako pojedinac ili organizacija rad vrše preko drugog (ovde namerno uprošćavamo stvari da bismo misao što jasnije izrazili i zbog toga se služimo terminologijom koja u našim uslovima rada nije sasvim adekvatna), uslovi nastanka odgovornosti ne bi smeli biti drukčiji od onih koji se zahtevaju kada se rad vrši lično i neposredno. Ovakvo stanovište je, bez sumnje, opravdano kada je u pitanju pojedinac koji obavlja posao uz pomoć izvesnog manjeg broja radnika (npr. u zanatskoj ili ugostiteljskoj radnji ili u zemljoradničkoj delatnosti) ili preduzeće-radna organizacija kod koje je na radu relativno mali broj radnika (napr. preduzeća za zanatsko-uslužne delatnosti, zanatske zadruge, male trgovinske radnje i dr.). Prema tome, uslov za nastanak odgovornosti tog pojedinca (fizičkog lica) i te manje radne organizacije (pravnog lica) treba da budu isti kao i uslovi odgovornosti građanina koji lično i neposredno prouzrokuje štetu, a to znači krivica njihovog radnika, ako se nalazimo u sferi subjektivne odgovornosti, fakat prouzrokovanja štete, ako se nalazimo u sferi kauzalne odgovornosti. Može se zbog toga reći da nema opravdanja da se utvrdi jedno opšte pravilo o odgovornosti radnih organizacija za štetu koju njihovi radnici pričine trećim licima bez krivice.

3. Postavlja se pitanje da li postoji opravdanje da se takvo pravilo o kauzalnoj odgovornosti ustanovi za velika preduzeća. Obično se u prilog ovakve kauzalne odgovornosti velikih preduzeća navodi to da je u uslovima moderne organizacije i podele rada i savremenog tehnološkog procesa često nemoguće utvrditi ko je učinio grešku iz koje je rezultirala šteta. Ovaj argument bi mogao biti uvažen ako bi zaista bilo nužno za nastanak odgovornosti privredne (radne) organizacije da se utvrdi i identifikuje lice koje je svojom krivicom prouzrokovalo štetu. Međutim,

takvo identifikovanje nije nužno. Dovoljno je da se utvrdi da je šteta proizišla iz greške (krivice) jednog od radnika organizacije, a koji je to radnik, za nastanak odgovornosti organizacije prema trećem-oštećenom licu je irelevantno. Identifikovanje učinioca krivice je samo važno za eventualni regres organizacije prema štetniku. Anonimnost radnika koji je prouzrokovao štetu ne oslobađa organizaciju odgovornosti za štetu. Ako je npr. u lancu proizvodnje jednog automobila pogreškom jednog od radnika bila izvršena neispravna montaža i usled toga došlo do udesa itd., izvesno je da će preduzeće odgovarati prema trećem licu-oštećeniku bez obzira što se nije mogao identifikovati radnik čijom je krivicom izvršena neispravna montaža. Isto tako, ako je u farmaceutskoj industriji proizveden i pušten u prodaju po sastavu loš lek i od toga za trećeg nastala šteta, odgovornost će snositi privredna organizacija — proizvođač, jer je izvesno da je neko od njenih radnika učinio grešku pri izradi leka i to je dovoljno za nastanak odgovornosti organizacije. Ovaj problem je u pravu poznat pod nazivom „anonimne krivice" i on se postavlja ne samo u slučaju odgovornosti organizacije za štetu koju trećim licima prouzrokuju njeni radnici — gde on i nije problem, jer ga je razrešio sam zakon (ako je to slučaj), utvrđujući odgovornost radne organizacije za štetu koju prouzrokuju njeni radnici (makar i ne bio identifikovan štetnik) — nego i u drugim slučajevima, i tada će biti zadatak sudske prakse da ga na odgovarajući način reši. Prema tome, navedeni prigovor ne stoji jer je za nastanak odgovornosti radne organizacije prema trećima dovoljno utvrditi da je u pitanju greška bilo kojeg od njenih radnika iz koje je proizišla šteta, a nije potrebno identifikovati učinioca „krivice", čije je nepažljivo postupanje prouzrokovalo štetu.

4. Protiv usvajanja principa kauzalne odgovornosti za sve vanugovorne štete koje prouzrokuju trećim licima privredne organizacije govori i činjenica da glavni pravni sistemi ili već sadrže pravilo o odgovornosti poslodavca (organizacije) za krivicu radnika (francusko, anglosaksonsko, italijansko pravo i pravo SSSR-a) ili kroz izmenu postojećeg građanskog zakonika nastoje da ga usvoje (npr. nemački nacrt Zakona za izmenu i dopunu odredaba BGB o naknadi štete). Postoji, može se reći, jedna vrlo opšta tendencija u uporednom pravu za usaglašavanjem pravila o odgovornosti „poslodavca" na ovoj osnovi (za krivicu radnika). Pored pomenutog nemačkog nacrta, i najnoviji holandski nacrt novog građanskog zakonika predviđa takođe pravilo po kojem poslodavac u principu odgovara prema trećem samo za slučaj krivice radnika. Isto tako su i nordijske zemlje (Danska, Norveška, Švedska i Finska) izradile zakonske nacrte po kojima odgovornost poslodavca za štetu koju njihovi radnici pričine trećim licima jedinstveno regulišu, vezujući njen nastanak za krivicu radnika.

Iz svega ovog što smo rekli, može se zaključiti da bi u našem građanskom pravu — u pogledu osnova (uslova nastanka) odgovornosti — bilo da su u pitanju organizacije, bilo pojedinci (privatni poslodavci), moglo da bude usvojeno jedno jedinstveno pravilo. To pravilo ne bi, razume se, počivalo na ideji „vlastite krivice" radne organizacije odnosno pojedinca kao poslodavca — ideji koju kao zastarelu i u današnjim uslovima neprihvatljivu treba iz našeg građanskog prava eliminisati; ono ne bi trebalo da počiva ni na čistom objektivnom (kauzalnom) os-

novu. Našem pravu bi najbolje odgovaralo pravilo po kojem bi uslov nastanka odgovornosti organizacije (odn. privatnog poslodavca) bila šteta prouzrokovana ponašanjem radnika koje nije u skladu sa ponašanjem (brižljivošću i pažnjom) koje se u našem socijalističkom društvu od date organizacije ili pojedinca zahteva. To pravilo bi trebalo u budućem građanskom kodeksu tako formulisati da budu otklonjene sve dileme i mogućnosti različitog tumačenja.

No, „krivicu" u ovom slučaju treba shvatiti i tumačiti u objektivnom smislu i odvojiti je od njenih subjektivnih elemenata, tj. od toga da li se ona u datom slučaju može „pripisati učiniocu", da li se njemu može, sa jednog moralnog stanovišta, prigovoriti što se nije ponašao u skladu sa zahtevanim standardom ponašanja. Ovo objektiviziranje „krivice" — odvajanje od njenog subjektivnog supstrata je ovde nužno, jer je, s jedne strane, u pitanju grupni — kolektivni rad pri kojem individualna krivica ostaje neretko „anonimna", a s druge strane se mora pružiti garantija trećim licima da će im organizacija (poslodavac) čiji je radnik svojim ponašanjem, koje nije u skladu sa zahtevanim standardom, prouzrokovao štetu, ovu naknaditi nezavisno od toga da li se tom radniku ovakvo ponašanje može „upisati u krivicu". Drugim rečima, rizik odsustva „imputabilnosti" kod svog radnika mora na sebe preuzeti organizacija (odn. privatni poslodavac). Reč je, dakle, o objektiviziranoj krivici, o krivici kao ponašanju koje ne odgovara zahtevanom standardu ponašanja, a ne o krivici u subjektivnom smislu koje može biti oboreno ako se dokaže da radnik zbog svojih psihičkih svojstava nije mogao da je počini. Ovakvo shvatanje se približava ideji pritivpravne radnje kao uslova nastanka ove odgovornosti, no mislimo da ono adekvatnije izražava stvarne odnose i potrebe, jer protivpravnost implicira radnju protivnu određenoj pravnoj normi; a kada su u pitanju štetne radnje učinjene iz obične nepažnje, radnje koje ne odgovaraju ponašanju koje se u datom društvu zahteva od određenog pravnog subjekta, o protivpravnosti u pravom smislu reči ne može se govoriti.

To znači da odgovornost organizacije za štetu pričinjenu trećim licima radnjom njenog radnika ne treba da bude uslovljeno *ličnom odgovornošću radnika* koji je štetu prouzrokovao. S obzirom da se u ovom slučaju odstupa od opšteg pravila o krivici po kojem se štetnik oslobađa odgovornosti ako bude dokazano da nije bio „podoban za krivicu", ovo odstupanje bi moralo biti izričito u propisu predviđeno.

Na osnovu izloženog mislimo da bi u našem građanskom kodeksu (Zakonu o obligacijama) trebalo, u materiji odgovornosti za štete koje radnici „na radu ili u vezi sa radom" prouzrokuju trećim licima usvojiti sledeća pravila:

„Za štetu koju trećim licima prouzrokuje na radu i u vezi sa radom lice zaposleno u radnoj organizaciji ili kod pojedinca-poslodavca ponašanjem koje nije u skladu sa onim, koje se u datim okolnostima moglo od njega zahtevati i osnovano očekivati, odgovara radna organizacija odn. poslodavac kod kojih je to lice bilo na radu u trenutku prouzrokovanja štete.

Radna organizacija odn. poslodavac, ne može se osloboditi ove odgovornosti dokazivanjem da lice čijom je radnjom prouzrokovana šteta nije lično odgovorno za prouzrokovanu štetu".

Argumenti u prilog ovakvog regulisanja se mogu rezimirati na sledeći način. Njime bi se izbeglo regulisanje na bazi „kauze" koje nužno vodi krutim i neizdiferenciranim rešenjima; ono je oslobođeno nedostatka „subjektivizma" odgovornosti zasnovane na ličnoj krivici štetnika; njime se udovoljava zahtevu o zasnivanju odgovornosti na ponašanju koje nije saobrazno pravnim i društvenim normama; ono je gipkije i šire od pravila o protivpravnosti radnje kao uslovu odgovornosti; ono daje garantiju trećim licima da će im šteta biti naknađena, ako su štetu pretrpela zbog postupanja koje nije u skladu sa društveno-potrebnom brižljivošću i pažnjom; ono implicira ideju jedne difuzne subjektivne krivice jer ako je u grupnom radu učinjena greška koja je dovela do štete, opravdano je uzeti da je na nekom mestu, bilo kod učinioca, bilo u organizaciji posla itd. počinjena i subjektivna krivica koja se iz razumljivih razloga inherentnih savremenog prometa ne može istraživati.

III

Što se tiče materijalne odgovornosti radnika za štetu prouzrokovanu „na radu i u vezi sa radom" svojoj radnoj organizaciji ili trećim licima, Skica upućuje na „posebne odredbe Zakona o radnim odnosima" (čl. 135. stav 1. Skice) regulišući samo kao što smo već ranije izložili pitanje odgovornosti radnika zaposlenih kod pojedinaca (čl. 135. stav 2. i 3. Skice).

Mislimo da ovakvo parcijalno regulisanje odgovornosti radnika u građanskom kodeksu ne može doći u obzir i da ovo pitanje treba u svojoj celini tim kodeksom obuhvatiti. Smatramo da nema potrebe izdvajati materijalnu odgovornost radnika iz opšteg sistema građanske odgovornosti za prouzrokovanu štetu i ustanoviti posebna pravila te odgovornosti u okvirima radnog prava i da je treba regulisati, u građanskom kodeksu vodeći, naravno, računa o specifičnostima te odgovornosti koje zahtevaju i posebna pravila kojima će se, u izvesnom obimu i na izvestan način odstupati od opštih pravila odgovornosti za prouzrokovanu štetu.

To odstupanje može biti izvršeno u dva pravca, *prvo,* u pogledu prava oštećenog lica da podnese zahtev na naknadu štete protiv radnika na radu u radnoj organizaciji ili zaposlenog kod pojedinca, koji je prouzrokovao štetu, i *drugo,* u pogledu prava radne organizacije odn. pojedinca-privatnog poslodavca, koji su isplatili naknadu oštećenom licu, da postave regresni zahtev prema radniku koji je prouzrokovao štetu.

Na koji način su ova pitanja rešena u uporednom pravu (u pravima socijalističkih i kapitalističkih zemalja) smo već izložili na drugom mestu i na tome pitanju se nećemo podrobnije zadržavati.[1] Sada ćemo, imajući naravno u vidu inostrano iskustvo i tendencije u ovoj materiji, izložiti kako je ovo pitanje rešeno i kako bi ga trebalo rešiti u našem pravu.

[1] v. Savremeni razvoj materijalne odgovornosti preduzeća i radnika u preduzećima u svetu u Zbirci radova: „Odgovornost u radnim (posebno privrednim) organizacijama", Simpozijum u Opatiji, jun 1968, str. 195 i sl.).

U našem pravu su ova pitanja regulisana posebnim propisima za radnike na radu u radnim organizacijama (čl. 97. Osnovnog zakona o radnim odnosima) Posebnih propisa za radnike zaposlene kod pojedinaca nema.

1. Podsetimo se najpre kako rešavaju pitanja odgovornosti radnika prema oštećenom inostrani pravni sistemi.

U pravnim sistemima zapadnih zemalja, ustanovljenjem odgovornosti poslodavca ne eliminišu se opšta pravna pravila o odgovornosti lica koje je štetu prouzrokovalo (radnika ili službenika) i ono će odgovarati prema oštećenom *zajedno* i *solidarno* sa poslodavcem kad god su ispunjeni uslovi za njegovu odgovornost prema tim opštim pravilima o odgovornosti.

Prema tome, oštećeni će moći po pravilu, prema svom izboru, da podnese zahtev za naknadu kako protiv poslodavca tako i protiv radnika koji je prouzrokovao štetu ili istovremeno protiv obojice.

Prema pravnim sistemima istočno-evropskih socijalističkih zemalja (SSSR-a i drugih) oštećeni se — kada su u pitanju organizacije — može obratiti sa zahtevom za naknadu samo na organizaciju, a ne i na radnika koji je prouzrokovao štetu. Prema tome, jedino odgovorno lice prema oštećenom je organizacija u kojoj je na radu radnik koji je prouzrokovao štetu. Što se tiče odgovornosti radnika, ono postoji u svim hipotezama samo prema njegovoj organizaciji i ne reguliše se propisima. U pogledu odgovornosti radnika zaposlenih kod pojedinaca, važila bi opšta pravila građanskog prava tj. oni bi bili odgovorni prema oštećenom kad su ispunjeni opšti uslovi za nastanak njihove odgovornosti.

U našem pravu, pravilo je da oštećenom odgovara samo radna organizacija kod koje je radnik bio na radu u trenutku prouzrokovanja štete (čl. 97. st. 1. Osnov. zak. o rad. odnosima), no izuzetno radnik će biti odgovoran i oštećenom „ako je šteta prouzrokovana krivičnim delom" (čl. 97. st. 3). Usvojena solucija ne izgleda nam dobra. Ona implicira primenu „opšteg prava" i u slučaju da je šteta prouzrokovana nehatnim krivičnim delom; ona je i u koliziji sa odredbom čl. 99. Osnovnog zakona u kojem se pedviđa mogućnost za organizaciju da potpuno ili delimično oslobodi radnika od plaćanja naknade u svim hipotezama osim kada je bila u pitanju namera. Prema tome, ako već treba u najtežim slučajevima ostaviti otvorenu mogućnost da oštećeni podnese zahtev za naknadu štete direktno protiv radnika koji je štetu prouzrokovao onda takvu mogućnost treba predvideti i za slučaj da je na strani radnika-štetnika postojala zla namera ili ako se hoće proširiti domen njegove direktne odgovornosti: zla namera i gruba nepažnja.

Čini nam se da ovo pitanje ne može na isti način biti regulisano u pogledu radnika zaposlenih kod pojedinca tj. lica koja se koriste radom drugih. Ovo ne samo stoga štvo je odnos radnika prema radnoj organizaciji u suštini drukčiji od odnosa radnika prema pojedincu koji upotrebljava dopunsku radnu snagu (poslodavcu), nego i stoga što se u ovom poslednjem slučaju dešava neretko u uslovima malog zanatskog rada — da oštećeni ne bude mogao, zbog insolventnosti „privatnika" da realizuje svoj odštetni zahtev. Zbog toga bi se u građ. zakoniku moglo predvideti — kao što je to učinjeno u Skici, da oštećeni može podneti zahtev za naknadu štete kako protiv poslodavca, tako i protiv radnika

koji je štetu prouzrokovao. Naravno da bi se odštetni zahtev protiv radnika mogao ostvariti samo u granicama i obimu njegove odgovornosti, o čemu će niže biti reči.

2. Što se tiče regresnog zahteva radne organizacije odn. pojedinca-poslodavca koji su isplatili naknadu trećem licu, prema radniku, ono se svodi na pitanje *pod kojim uslovima i u kojem obimu radnik* koji je prouzrokovao štetu treba uopšte da odgovara?

Što se tiče kapitalističkih zemalja, može se konstatovati da u pravu tih zemalja postoje tendencije za stvaranjem posebnog, „radnopravnog" sistema odgovornosti — sistema koji bi po izvesnim svojim elementima odstupao od opštih pravila građanske odgovornosti. No, u ovom pogledu između pojedinih pravnih sistema postoje znatne razlike. Dok se u izvesnim sistemima stoji još uvek na klasičnim pozicijama jedinstvene građanske odgovornosti (sistem common law-a) u drugim su tendencije ka različitom tretiranju odgovornosti radnika očigledne, ali još nisu dovele do jednog oformljenog i pozitivnim pravom priznatog različitog sistema odgovornosti (napr. Francuska); postoje, najzad, zemlje u kojima je, putem sudske prakse izgrađen jedan posebni sistem radnopravne odgovornosti koji, kao što izvesni pisci ističu, ima snagu običajnog prava (SR Nemačka), kao i one gde postoji težnja da se pitanje ograničavanja odgovornosti radniku reguliše zakonskim normama (Austrija).

Za pravne sisteme istočno-evropskih socijalističkih zemalja je karakteristično, da je obim odgovornosti radnika za prouzrokovanu štetu prilikom obavljanja svojih radnih dužnosti u organizaciji u principu *ograničen* i da se visina naknade koju radnik ima da plati organizaciji — bilo da je u pitanju direktna ili indirektna šteta — određuje u zavisnosti od stepena krivice radnika i svih drugih okolnosti koje u datom slučaju treba uzeti u obzir (značaj štete i dr.). Samo onda ako se radi o namerno prouzrokovanoj šteti i u nekim drugim posebnim, u zakonu predviđenim, slučajevima predviđena je puna naknada prouzrokovane štete. Osnovni cilj regulisanja materijalne odgovornosti radnika ustanovljenjem obaveze na naknadu b ar jednog dela štete prouzrokovane krivicom (nepažnjom) radnika, sastoji se u tome da se radnik podstakne da ubuduće savesnije i pažljivije obavlja svoje radne dužnosti.

Naš Zakon je ovo pitanje regulisao za radnike na radu u radnim organizacijama na taj način što je propisao da će radnik biti dužan da naknadi štetu (bilo da se radi o direktnoj ili indirektnoj šteti) samo onda ako ju je prouzrokovao „namerno ili iz krajnje nepažnje" (čl. 94. i čl. 98. Osnovnog zakona o radnim odnosima) (to što se tiče uslova nastanka odgovornosti radnika), ali da iz opravdanih razloga, radnik se može osloboditi plaćanja naknade štete delimično ili u celini, osim ako je šteta prouzrokovana namerno" (čl. 99. st. 1).

Ovakvom regulisanju se mogu učiniti ozbiljne zamerke. Najpre u pogledu uslova odgovornosti radnika. Jedna ovakva *opšta* odredba da radnik materijalno odgovara samo onda kada štetu prouzrokuje „namerno ili iz krajnje nepažnje" teško se može braniti. Nema sumnje da *normalni rizici* nastupanja štete koje sa sobom nosi delatnost u određenim privrednim granama ne treba da padne na teret radnika i njih

treba da snosi organizacija ili društvo kao celina. No uslovi rada i nastupanja šteta koje iz rada mogu proizaći su različiti; negde su uslovi rada teški i rad je sam po sebi „bremenit štetama" i tada se i najpažljivijem i najopreznijem radniku može desiti da pogreši i prouzrokuje štete; negde su ti uslovi manje teški ili su laki, rad „ne nosi" u sebi opasnost nastupanja šteta, tako da se ne može opravdati ni obično nepažljivo postupanje koje prouzrokuje štetu i negde je priroda posla takva da zahteva visoki stepen pažnje (napr. rukovanje novcem, dragocenostima i sl.) tako da i najmanja nepažnja mora povući odgovornost učinioca. U prvom slučaju osuda radnika da plati naknadu štete bila bi neopravdano; u drugom slučaju ne bi, u principu bilo razloga za oslobođenje od odgovornosti i za običnu nepažnju; u trećem slučaju za svaku nepažnju mora se odgovarati. Zbog toga smo mišljenja da jedna opšta odredba o neodgovornosti za običnu nepažnju, poput one koju je osvojio Osnovni zakon o radnim odnosima, može imati vrlo negativne posledice na pažljivo i brižljivo postupanje u radu, može da dovede do slabljenja budnosti pri radu, do toga da radnici svom poslu prilaze i obavljaju ga sa manje pažnje i brižljivosti.

Ovakvom se regulisanju mogu zatim učiniti zamerke i u pogledu pravila o obimu plaćanja naknade. Radnik se kao što smo videli, može „iz opravdanih razloga" osloboditi od plaćanja naknade štete, „delimično ili u celini, samo u hipotezi da je šteta pričinjena „krajnjom nepažnjom" i ne primenjuje se ni u hipotezi obične nepažnje, ni u hipotezi namere (org. iz čl. 99. Osnovnog zakona). Kada se greška kvalifikuje kao „krajnja nepažnja" zar mogu postojati „opravdani razlozi za potpuno oslobođenje od plaćanja naknade koja se u čl. 99. Osnovnog zakona predviđa kao jedna od mogućnosti.

Iz ovog izlaganja sledi da formulaciju da radnik odgovara prema radnoj organizaciji samo onda „ako je štetu prouzrokovao namerno ili iz krajnje nepažnje" treba zameniti drugom koja će biti s jedne strane u skladu sa zahtevima za brižljivim i pažljivim radom i koja će, s druge strane, voditi računa o „normalnim rizicima" nastupanja šteta pri radu — formulom koja će dati bolju osnovu za donošenje pravilnih i pravednih odluka. Ukoliko, pak se radnik ne oslobađa odgovornosti, pravilo treba da bude formulisano tako da pruža mogućnost da se visina naknade odredi u skladu sa zahtevima pravičnosti tj. vodeći računa o svim konkretnim okolnostima slučaja.

Što se tiče radnika zaposlenih kod pojedinaca (u zanatskoj delatnosti, ugostiteljstvu itd.) njihov zakonski tretman u pogledu nastanka i obima odgovornosti za štetu koju su u vezi sa radom prouzrokovali trećim licima ne sme, u principu, biti gori od položaja radnika na radu u radnim organizacijama. I ovde bi trebalo poći od principa da radnik odgovara za svaku krivicu, no ukoliko je u pitanju rad *koji je po svojoj prirodi takav da* u sebi nosi opasnost od nastanka šteta i ukoliko prouzrokovana šteta spada u *kategoriju normalnog rizika u poslu,* radnik ne može za takvu štetu odgovarati. Isti kriterij treba da važi i ovde u pogledu odmeravanja visine naknade štete, u hipotezama kada je radnik odgovoran.

Izloženi principi treba da važe kako onda ako je radnik „na radu i u vezi s radom", prouzrokovao štetu direktno radnoj organizaciji (odn. pojedincu-poslodavcu) tako i u hipotezi regresnog zahteva radne organizacije (odn. pojedinca-poslodavca) prema radniku koji je prouzrokovao štetu trećem licu.

Dr Vrleta Krulj, profesor

LES REGLES GENERALES SUR LA RESPONSABILITE CIVILE ET LES REGLES PARTICULIERES SUR LA RESPONSABILITE DES TRAVAILLEURS ET DES ORGANISATIONS DE TRAVAIL

(Résumé)

Dans le présent article, l'auteur procède à une analyse critique du projet de code des obligations élaboré par le professeur M. Konstantinović, de la section relative à la responsabilité civile, constatant qu'il n'embrasse pas les règles sur la responsabilité pour le dommage provenant du travail et au travail, que le dommage soit subi de la part des travailleurs pris individuellement, de l'organisation de travail dans son ensemble, des emloyeurs privés ou des tierces personnes.

L'auteur critique cette attitude considérant que l'ensemble des rapports embrassés par l'idée de responsabilité juridique de travail devrait être réglementé par le code des obligations. A la lumière de son analyse de droit comparé et compte tenu des rapports chez nous et du degré atteint dans notre développement, l'auteur de l'article propose d'accepter les solutions suivantes dans le code des obligations:

1. En ce qui concerne le dommage subi par les travailleurs comme victimes d'un accident de travail, de l'avis de l'auteur il faudrait reconnaître aux travailleurs le droit de demander à la personne responsable la réparation du dommage (organisations du travail associé, employeurs ou tierces personnes), conformément aux règles régissant la responsabilité du dommage causé, à concurrence de la différence entre plein dédommagement et le montant de la réparation obtenu à titre de la sécurité sociale.

2. En matière de responsabilité du dommage causé aux tierces personnes par les travailleurs „au travail et au sujet du travail", il faudrait accepter la règle selon laquelle la responsabilité du dommage incomberait à l'organisation de travail ou l'employeur chez lequel le travailleur était employé au moment oú le dommage a été causé, si celui-ci a été causé par le comportement qui n'est pas conforme à celui qu'on aurait pu demander au travailleur dans les circonstances données, l'organisation de travail (organisation du travail associé) ou l'employeur ne pouvant aucunement être exemptés de cette responsabilité en prouvant que la personne par l'acte de laquelle le dommage a été causé, n'est pas personnellement responsable.

3. Enfin, quant à la responsabilité du travailleur du dommage qu'il a causé „au travail et au sujet du travail" à son organisation de travail (organisation du travail associé) ou à l'employeur, de l'avis de l'auteur les solutions suivantes devraient être acceptées:

a) Le travailleur qui a causé par sa faute un dommage à son organisation de travail (organisation du travail associé) ou à l'employeur est tenu de le réparer, si le dommage n'entre pas dans le risque normal du travail qu'il accomplit.

b) Au cas où le travailleur est responsable du dommage et tenu de le réparer, le montant de la réparation sera fixé en tenant compte du degré de la faute du travailleur, de l'importance du dommage, de l'état de fortune du travailleur et des autres circonstances éventuelles qui, d'après la règle d'équité, devraient être prises en considération.

c) Si l'organisation de travail (organisation du travail associé) ou l'employeur ont réparé le dommage causé à une tierce personne par leur travailleur, ils peuvent demender à ce dernier l'indemnisation de la somme payée, dans les limites et le cadre définis sous a) et b).

ZLOUPOTREBA PRAVA U NAŠOJ TEORIJI, ZAKONODAVSTVU I SUDSKOJ PRAKSI

UVOD

Već se dugo u pravnoj teoriji vodi spor o tome da li je učenje o zloupotrebi prava opravdano? Većina doktrina građanskog prava od uvek smatra da nikad šteta prouzrokovana vršenjem nekog prava ne izlaže odgovornosti njegovog titulara. Rimljani su u tom pogledu bili kategorični, tako Gajus „Nullus videtur dolo facere, qui suo iure utitur" (Dig. K. L. tit. 17 fr. 55). „Ne čini zlo onaj, koji upotrebljava svoje pravo". Međutim, ni ramski pravnici nisu u svakom slučaju oslobađali odgovornosti onoga koji je vršeći svoje pravo naneo drugome štetu. Poznat je primer još iz Zakona od dvanaest tablica, o sopstveniku koji je kopajući rov na svom zemljištu odveo vodu susedu. Svaki sopstvenik ima pravo da kopa rov na svom zemljištu, ali ako to kopanje liši suseda vode, taj akt znači prekoračenje njegovog prava. Rimski zakonodavac je sprečavao svako dolozno vršenje prava, i licima koja su takvim vršenjem prava oštećena davao tužbe damni infecti i utilis ili conditio ob turpem causam.

Nećemo se zadržavati na Planjolovim tvrdnjama koji smatra da je teorija zloupotrebe protivrečna sama po sebi, jer ako neko ima pravo da učini nešto određeno, on nije učinio grešku, što je to uradio, ili ako ima pravo da se od nečega uzdrži, nije pogrešio ako se od toga uzdržao. Dakle, titular prava nikome ništa ne duguje, bez obzira na štetu koju je njegov postupak ili uzdržavanje nanelo nekom licu. Pravo prestaje gde zloupotreba počinje[1] i jedan isti akt ne može biti u isto vreme i pravan i protivpravan.

Građanska subjektivna prava su data subjektima da ih vrše. Tek u njihovom vršenju, kad se pravo stavi u pokret, kad subjekt usklađuje svoja ponašanja sa sadržinom svoga prava, stvarajući objektivnu pravnu situaciju, može da dođe do toga da se njegovo spoljne, formalno ponašanje pokriva sadržajem njegovog subjektivnog prava, a da se ono u suštini koristi u cilju koji je protivan nameni koju je pravni poredak imao

[1] M. Planiol: Traité Elémentaire de Droit Civil, Paris 1926, t. II.

u vidu kada je priznao subjektivno pravo pojedinca. Polazeći od te namene, cilja prava, nipošto ne znači da subjektivno pravo sadrži u sebi ideju prava socijalne funkcije u smislu učenja Digija. Subjektivno pravo je „objektivnim" pravom određena sfera vlasti subjekta prava za postizanje interesa koje društvo u svojoj klasnoj uslovljenosti dozvoljava. Subjektivna prava dakle imaju izvesnu društvenu namenu, svrhu, ali su ona prava i njihova sadržina može biti određena. Njihova sadržina može da bude sužena, objektivno pravo može odrediti da se na primer konkurencija među preduzećima obavlja u okviru zakonskih propisa, ili da se u slučaju oskudice stambenih prostorija reguliše zakupnina, da se zabrani upotreba stambenih prostorija za druge svrhe osim za stanovanje, da se sa svojim proizvodima u slučaju oskudice ne spekuliše. Te granice mogu biti određene građanskim, administrativnim ili krivičnim pravom. Ali bitno je to da se u okviru tih propisa jasno odrede svačija subjektivna prava. A kad ona postoje, mogu da se zloupotrebe, da se upotrebe samo zato da drugima naškode, jer njihova sadržina ipak nikad ne može da bude sasvim detaljno, taksativno određena. Sudska praksa svih zemalja daje za ovo tvrđenje mnogo primera. Setimo se da je zakonodavna tehnika u formulisanju propisa uvek srazmerno nesavršena, da je život inventivniji od zakonodavca. Zbog toga je opravdano učenje o zloupotrebi prava.[2]

Ne samo u uporednom pravu, već i u našoj predratnoj teoriji postojala je jako naglašena bojazan da prihvatanje teorije zloupotrebe prava znači napuštanje individualizma i individualističkog pravnog poretka, akt „socijalizacije prava". Taj stav je naročito bio naglašen kod Živojina Perića[3]: „Teorija zloupotrebe prava jeste prvi korak onoj socijalnoj reformi, čija je prema sadašnjim koncepcijama, kolektivizam krajnja tačka. Jer kolektivizam znači preobraćanje privatnih prava (privatnih interesa) u društveno, opšte pravo (u društvene, opšte interese) a rečena teorija to preobraćanje delimično još sada čini. I zaista ako mi svoje pravo ne možemo upotrebiti u slučaju kad od te upotrebe nećemo videti koristi, a treća lica imaju od toga samo štete, onda to znači da je u toj meri naše pravo, koje je do sada bilo potpuno, dakle postojalo u tome slučaju uništeno. U čiju korist? U korist trećeg lica, u korist opštih interesa, u korist društva. A to baš, samo u mnogo širem obimu, hoće kolektivizam".

Digijeva teorija o pravu kao „socijalnoj funkciji" naročito je imala uticaja na tretiranje teorije zloupotrebe prava kao izraza „solidarnosti i kolektivizma", tako da je ono u socijalističkim pravnim porecima došlo do izražaja u formulacijama da se zaštićuju samo prava koja se vrše u skladu sa njihovom „socijalno-ekonomskom namenom". Protiv takvog tumačenja teorije zloupotrebe prava kao teorije koja je u skladu sa „socijalizacijom" i „transformacijama individualističkog pravnog poretka" pisao je u našem pravu još 1925. godine dr Mihajlo Konstantinović[4]: „Teorija zloupotrebe prava ne traži, dakle, da individua žrtvuje jedan

---

[2] Dr Andrija Gams: Uvod u građansko pravo, Beograd, 1963, str. 254—255.

[3] Živojin Perić: O obavezi zaštite od evikcije kod ugovora o prodaji i kupovini, Beograd, 1909, str. 18.

[4] dr Mihailo Konstantinović: Zabrana zloupotrebe prava i socijalizacija prava, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1925, br. 3, str. 182—183.

deo svoga prava u korist zajednice; ona teži da svakom omogući vršenje njegovog prava. Ona ne počiva na faktu društvene solidarnosti, već prosto na faktu koegzistencije ljudi i ima za cilj da omogući vršenje prava sviju individua. Njeni pobornici mogli su je postaviti pogrešno i očekivati od nje više nego što ona može da dâ, kao na primer »da obnovi celo pravo«. Ustvari u njoj nema ničeg novatorskog ni revolucionarnog niti je ona proizvod jedne škole. Individualističkom principu ne preti od nje nikakva opasnost. Subjektivna prava ergo prerogative da se izvuku za sebe samog izvesne koristi iz neke stvari ili nekog ličnog odnosa, ostaju neokrnjena. Njihov se »krug« ne sužava time što se zabranjuje njihova zloupotreba. Garantija za njihovo mirno iskorišćavanje samo se uvećava zabranom zloupotrebe. Drugim rečima, zabrana zloupotrebe prava ima svoj osnov u opštoj potrebi, (bez obzira na princip zakonodavstva) za što većim mirom i sigurnošću u svakoj društvenoj zajednici. Ona je koliko pravno toliko moralno pravilo." To znači da pravilo o zabrani zloupotrebe prava inspiriše ne samo zakonodavstva zasnovana na individualizmu već i zakonodavstva inspirisana solidarizmom. Ova druga se ne mogu zamisliti bez zabrane zloupotrebe prava.

1. *Pravilo o zabrani zloupotrebe prava u našem zakonodavstvu*

Ideja o zabrani zloupotrebe prava bila je prisutna ne samo u teoriji već i u zakonodavstvu. Pošto u nas još nije izvršena kodifikacija građanskog prava, da bi smo bili u mogućnosti da navedemo konkretnu odredbu iz građanskog zakonika o tome, poslužićemo se odredbama građanskih zakonika koji su važili na teritoriji bivše Jugoslavije do 6. aprila 1941, koji više nemaju zakonsku snagu, ali iz kojih sudovi primenjuju pravna pravila koja nisu u protivurečnosti sa novim društveno-ekonomskim uređenjem i Ustavom. Jedno takvo pravno pravilo je svakako zabrana zloupotrebe prava, o čemu ćemo na odgovarajućem mestu navesti novu sudsku praksu.

Ono je bilo prihvaćeno u našem zakonodavstvu, ne zato što je to bila jedna nova etapa u evoluciji pravne svesti u nemačkom ili francuskom pravu, već zato što je u svesti našeg naroda postojalo moralno pravilo po kome se pravo nepošteno vrši ako je njegovo vršenje antisocijalno, tj. ako se zloupotrebljava.

Iako neopravdano slava za sankcionisanje teorije zloupotrebe prava pripada Nemačkom građanskom zakoniku, treba istaći da je kod nas Imovinski zakonik za Crnu Goru od 1888, čiji je tvorac bio Valtazar Bogišić, još pre Nemačkog građanskog zakonika formulisao pravilo o zabrani zloupotrebe prava u čl. 1000: „Ni svojim se pravom služit' ne mo'š, tek drugome na štetu il dosadu", a to je gotovo istovetno sa formulacijom § 226 NGZ. Sem toga u ovom istom Zakoniku postoji još jedna odredba čl. 943: „Ko kog radi ili vrši ono što je vlastan raditi, on nikoga ne vređa, pa je bez odgovora baš i onda, kad bi od toga kome drugome i kakve štete bilo. Ipak on treba da vršeći svoje pravo, ne pređe granice svoje vlasti, niti učini što protivno pravilima blagonaravlja (morala) ili poštenja". Tako je po Imovinskom zakoniku za Crnu Goru bilo zabranjeno vršenje prava koje je protivno „moralu" i „poštenju", a takvu

odredbu kao dopunu § 226 sadrži i Nemački građanski zakonik u § 826. Postoji u tom zakoniku još jedna vrlo interesantna odredba čl. 1014 koja dopunjuje sliku o zabrani zloupotrebe prava: „Ni u pravu svome ne teraj mak na konac".

U predratnoj doktrini vođen je spor o tome da li Srpski građanski zakonik od 1844 priznaje teoriju zloupotrebe prava ili ne, s obzirom na formulaciju § 806: „Ko bi drugome s tim što bi pravo svoje uživao samo ako granice ne prekorači, štetu kakvu naneo, nije dužan odgovarati, niti mu nadoknaditi." Neki autori su smatrali da je to potpuna kopija rimskog pravila: „qui suo iure utitur neminem loedit". „Niko ne može, kaže Živojin Perić, raspolagati onim što nije njegovo, ili što isto znači, mi možemo raspolagati samo sa onim što je naše (§§ 27 i 28 Srpskog građanskog zakonika). Pravo bar privatno je onaj krug, u kome je volja dotičnog pojedinca suverena... Ta apsolutnost naše vlasti u pogledu dobara, koja imamo ide dotle da mi možemo ne samo od svog prava videti korist onako i na onaj način, kako se nama dopada, već nam je slobodno svojim pravom i nekoristiti se. Neupotreba jednog prava i to je jedna vrsta upotrebe, kao što je ateizam, neverovanje, takođe jedna vera... I ovu apsolutnu upotrebu od svog prava može titular vršiti jedino s pogledom na svoje vlastite interese. Drugim rečima, vršeći svoje pravo on nema da vodi računa o tuđim interesima. Sasvim je ravnodušna stvar, da li će on ovakvom ili onakvom upotrebom svoga prava, oštetiti nečije interese. Mi imamo da se brinemo za svoje a ne za tuđe interese. Što mi ne smemo, to je da povredimo tuđe pravo, povreda koja je nemoguća sve dotle dok se mi ograničavamo na vršenje samo svog prava... Moramo primetiti da je ova apsolutna vlast, koja je u našem privatnom pravu neokrnjena, dobila jedno vrlo važno i interesantno ograničenje u Nemačkom građanskom zakoniku".[5]

Bilo je autora koji su smatrali da je zloupotreba prava bila zabranjena i po SGZ. To shvatanje je najbolje formulisao dr Ninko Perić[6]. On je taj zaključak pokušao da izvede iz duha Srpskog građanskog zakonika, ali i na osnovu teksta § 806. Polazeći od teksta u kome se kaže „ko bi drugome s tim što pravo svoje uživao, samo ako granice ne prekorači, štetu kakvu naneo"..., reči „samo ako granice ne prekorači" znače da vršenje prava može preći izvesnu meru normalne primene (exagerer), a te se granice ne smeju preći. „Pravo je naše onaj krug u kome smo mi slobodni kretati se. On kao takav ima svoju granicu, svoju periferiju. Kad uzmemo taj krug pre zabrane zloupotrebe prava, onda da je zakon hteo reći da je svako vršenje prava slobodno dok se čovek kreće u tom krugu i ne pređe njegove granice, onda on ne bi mogao glasiti ovako: „Ko drugome s tim što bi pravo svoje uživao, samo ako granice ne prekorači..." jer bi izgledalo kao da se može vršiti pravo i kad se granice pređu. Ko pređe granice toga kruga, taj ne vrši svoje pravo, jer on vrši samo pravo dok je u krugu svojih vlasti. Da je dakle zakon mislio da sankcioniše svako vršenje prava, pa i ono koje samo cilja da drugoga šteti, onda bi § 806 bio potpuno logičan, samo bez onog do-

[5] Živojin Perić: O obavezi zaštite u slučaju evikcije kod ugovora o prodaji i kupovini, Beograd, 1909, str. 15—16.

[6] Dr Ninko Perić: Teorija zloupotrebe prava i građansko zakonodavstvo. Dis, Beograd 1912, str. 132—134.

datka „samo ako granice ne prekorači", sa ovim dodatkom, a da izvede tu misao, on bi bio potpuno nelogičan, jer niko ne može vršiti svoje pravo i kad granice prekorači. Tako je dakle § 806 SGZ zaštitio vršenje prava, ako ono šteti drugoga, ali samo dok se ono vrši na jedan normalan način... ali, ne i ako se pređu granice njegove normalne primene, a to je jedan kriterijum zloupotrebe malo širi istina od kriterijuma nemačkog zakonodavca, ali ga svakako obuhvata u sebi. To je kriterijum otprilike približan Švajcarskom građanskom zakoniku."

Bez obzira na veštinu ove interpretacije čini nam se da je socijalnoj i duhovnoj klimi liberalizma, kada je donet Srpski građanski zakonik, više odgovarao princip o apsolutnoj slobodi u vršenju subjektivnih prava, bez obzira na štetne posledice koje bi za drugoga otuda mogle proizaći.

U noveliranom tekstu § 1295 Austrijskog građanskog zakonika, koji je važio na teritoriji Jugoslavije u nekim područjima do 6. aprila 1941. godine (Slovenija, Dalmacija) bilo je predviđeno: „Isto tako i onaj je obavezan dati naknadu, koji nanosi štetu drugome, na način, koji vređa dobre običaje."

U bivšoj Kraljevini Jugoslaviji bili su učinjeni pokušaji da se unificira građansko pravo i 1934 napravljen je Prednacrt građanskog zakonika (međutim on nikada nije postao zakon). U § 9 ovog Prednacrta koji govori o vršenju prava, uneta je i zabrana vršenja zloupotrebe prava, pod uticajem novijih teorija: „Svako treba da vrši svoja prava i ispunjava svoje dužnosti tako, kako zahteva poverenje i poštenje. S toga, naročito nije dopušteno vršiti svoje pravo jedino u cilju, da se drugome kome nanese šteta".

Ustav FNRJ iz 1946 proklamovao je načelo: „Niko ne sme upotrebljavati pravo privatne svojine na štetu narodne zajednice" (čl. 18. st. 3).

Ne samo da se mogu zloupotrebiti apsolutna prava koja se vrše faktičkim ponašanjem, već i obligaciona prava čije se vršenje sastoji u sudskom i vansudskom ostvarenju. Svako ostvarenje obligacionog prava opterećuje dužnika. Ovo opterećenje se opravdava načelnom dodelom prava. U subjektivnom pravu leži dozvola za povredu tuđih interesa i prema tome njegovo vršenje, ukoliko se ne zloupotrebljava, ne predstavlja nepravo. Moraju da se steknu određene okolnosti, koje vršenje prava čine nedopuštenim: to vršenje mora objektivno da protivureči cilju prava ili savesnosti i poštenja. Ako pri vršenju obligacionog prava stranka ostvaruje subjektivno pravo u suprotnosti sa načelom savesnosti i poštenja, ona zloupotrebljava svoje pravo. Opšte uzanse za promet robom od 1954, koje je donela Glavna državna arbitraža, predviđaju u uzansi 3: „Poštenje i savesnost je osnovno načelo koga se stranke moraju pridržavati u poslovima prometa robom. — Stranke se ne mogu pozivati na neku od ovih uzansa, ako bi njena primena u datom slučaju proizvela posledice protivne tom načelu."

Moraju postojati uzajamni obziri između stranaka i obostrano poverenje, a suprotnost prividnog i stvarno postojećeg prava sud uklanja na osnovu uzanse 3 uvlačeći u život pravnih pravila razloge moralnog karaktera. „Vršenje prava protivno načelu poštenja i savesnosti (dobre vjere) nije vršenje »prava«, već predstavlja zloupotrebu. Sadržaj tog pojma ne treba tražiti u shvaćanju stranaka već u shvaćanju poslovnih

krugova, koje je također podvrgnuto društvenom shvaćanju toga pravila. Zato to pravilo treba uzeti kao mjerodavno povezano s općim interesom. Opći interes a ne pojedinačni, niti interes poslovnih krugova, može dovesti do toga da se vjerovniku odrekne neko pravo".[7]

Opšte uzanse proglašavaju poštenje i savesnost osnovnim načelom koga se stranke moraju pridržavati u poslovima prometa robom. Obaveza da se sledi pravilo savesnosti i poštenja i zabrana zloupotrebe prava predstavlja bitne delove materijalnog prava. Sudija mora da primeni načelo savesnosti i poštenja po službenoj dužnosti u svakom stadijumu procesa. Nije potrebno da se stranka na njega pozove. Načelo savesnosti i poštenja sudiji pruža oružje da odlučuje po najvišim moralnim principima, tako da ono dobija najistaknutije mesto među drugim principima u našem pravnom poretku, preuzimajući čak sadržaj nekih od njih i u svojoj konačnoj primeni se izjednačava sa pravdom i pravičnošću. Sankcija za kršenje tog načela jeste da se stranke ne mogu pozivati „na neku od ovih uzansi", ako bi njihova primena u datom slučaju bila protivna tom načelu. Ne daje se pravna zaštita stranci koja se poziva na neku od uzansi ako bi njena primena imala za posledicu zloupotrebu subjektivnog prava.

Primena pravila o savesnosti i poštenju predpostavlja da se stranke već nalaze u određenom pravnom odnosu na kome se zasniva odnos poverenja.

Načelo savesnosti i poštenja i zabrana zloupotrebe prava predstavljaju jednu istu ideju, s tim što je zabrana zloupotrebe prava flagrantna povreda načela savesnosti i poštenja, koja je formulisana u formi jedne zabrane.

U jugoslovenskom pravu je izričito regulisana zabrana zloupotrebe procesnih prava u Zakonu o parničnom postupku od 1957 godine. Dužnost suda da spreči zloupotrebu prava izražena je u čl. 9 Zakona: „Sud je dužan da nastoji da se postupak sprovede bez odugovlačenja i sa što manje troškova, kao i da onemogući svaku zloupotrebu prava koja strankada pripadaju u postupku."

Zakonodavac nije definisao pojam zloupotrebe prava, ali se iz navedene odredbe može zaključiti da se zloupotrebom procesnog prava smatra korišćenje jednog ovlašćenja da bi se postupak nepotrebno odugovlačio, korišćenje jednog zakonskog propisa, u drugom nekom cilju, a ne u onome u kome je to ovlašćenje bilo dato titularu, odnosno u kome je zakonski propis bio donet. Takva radnja, po svojim spoljašnim znacima potpuno je korektna, ali se po svom dejstvu i po cilju kome titular teži, ima smatrati kao nedopuštena. „Pravo na tužbu, pravo na izjavu pravnih lekova, i, uopšte uzev, pravo na preduzimanje procesnih radnji, jeste jedno apstraktno i opšte ovlašćenje. Da bih ga upotrebio, ja moram zato da imam jedan opravdan interes. Podižem li tužbu protiv nekoga, ko mi nije dužan, branim li se od tužbenog traženja, iako sam uveren da je ono potpuno osnovano, ulažem li pravni lek protiv odluke sudske, iako mi je potpuno jasno i očigledno da je ona pravilna, u svim tim slučajevima ja se neopravdano koristim jednim apstraktnim ovlašćenjem, ja činim zloupotrebu jednog procesnog subjektivnog prava. Da

[7] Dr Aleksandar Goldštajn: Privredno ugovorno pravo, Zagreb, 1967, str. 65.

bi upotreba pravnog puta bila besprekorna, potrebno je da stranka, koja se jednim procesnopravnim sredstvom služi, bude sama uverena da je njen interes objektivno opravdan, da su pravda i pravičnost na njenoj strani. Da li je to tako rešiće sud. Nesme se, razume se, ići u krajnost, izvodeći pogrešan zaključak, da je svaki onaj parničar, koji izgubi proces, učinio zloupotrebu prava time što je proces vodio" ... .[8]

Članom 305 Zakona o parničnom postupku sud je ovlašćen da može zbog teže zloupotrebe procesnog prava kazniti stranku, zakonskog zastupnika, punomoćnika ili umešača novčanom kaznom od 10.000 dinara, koja se u slučaju nemogućnosti naplate zamenjuje zatvorom.

2. *Zabrana zloupotrebe prava u sudskoj praksi*

Bez obzira na činjenicu što je pravo svojine ograničeno u pogledu svoje sadržine i što se vlasniku u modernom društvu nameću mnoge obaveze, ono se najčešće zloupotrebljava, pošto njegova sadržina nikada ne može da bude sasvim detaljno, taksativno određena.

Kad za vršenje jednog prava postoji više načina, kojima titular prava postiže isti cilj, a svaki od njih nije podjednako prijatan za pogođeno lice, ne može titular prava izabrati onaj način za vršenje svog subjektivnog prava, koji nanosi najveću štetu pogođenom licu. Ne može se imati obzira prema pakosti: Malitiis non est indulgendum. Načelo poštede u vršenju prava došlo je do izražaja u jednoj presudi Vrhovnog suda Srbije od 19. decembra 1959. god., u kojoj se raspravljalo o pravu vlasnika zgrade da na zidu svoje zgrade otvori prozor na klozetu prema susedovom dvorištu, kada je taj prozor mogao da se otvori i na drugu stranu, i da se postigne isti rezultat, ali je otvoren prema susedovom dvorištu i sav smrad od klozeta je ulazio direktno u stan. Evo obrazloženja ove presude: „Otvaranje prozora na zidu svoje zgrade, koji se nalazi na međi prema susedovom dvorištu, vlasnik zgrade vrši pravo svojine koje na zgradi ima, pa se o tome ne sudi kao o vršenju stvarne službenosti.

Službenost ograničava pravo svojine vlasnika poslužnog dobra. Usled prava službenosti vlasnik poslužnog dobra je obavezan nešto da trpi ili nešto da ne čini. Otvaranjem prozora na zidu svoje zgrade prema susedovom dvorištu vlasnik zgrade, međutim, ne ograničava pravo svojine vlasnika dvorišta. Vlasnik dvorišta usled otvaranja takvog prozora ne trpi ništa, jer otvaranjem prozora vlasnik zgrade koristi samo svetlost i vazduh, a ne i susedovo dvorište. Osim toga vlasnik dvorišta i posle otvaranja prozora može na svom dvorištu, a u granicama svog prava svojine preduzeti sve one radnje, koje je mogao preduzeti i pre otvaranja prozora. Prema tome, usled otvaranja prozora vlasnik dvorišta niti nešto trpi, niti je obavezan da nešto ne čini u pogledu svoje stvari. Po sebi se razume da izložena pravna situacija može biti izmenjena sporazumom vlasnika zgrade i vlasnika dvorišta.

Iz ovih razloga, uvaženjem revizije tuženog ukinuta je drugostepena presuda. Rešavajući po reviziji tuženoga, Vrhovni sud nalazi da je prvo-

[8] Dr Milivoje Marković: Zloupotreba prava u građanskom parničnom postupku, Arhiv za pravne i društvene nauke, 1937, 1, str. 51.

stepena presuda zasnovana na nepotpuno utvrđenom činjeničnom stanju. Kao što je već rečeno vlasnik može da vrši sva prava koja proističu iz prava svojine ali to samo ukoliko time ne zloupotrebljava pravo svojine. U konkretnom slučaju tužilac ističe dve činjenice koje nisu izviđene niti su bile predmet ocene nižih sudova: 1) otvaranjem prozora na kući tuženika sav smrad i nečist vazduh iz kupatila odnosno klozeta tuženikovog ulazi direktno u stan tužiočev, jer je prozor otvoren baš prema ulaznim vratima tužioca i nalazi se u neposrednoj blizini; 2) tuženik može da otvori prozor za svoje kupatilo i klozet iz svog dvorišta a da se postigne isti rezultat za tuženikovo korišćenje kupatila i klozeta. Potrebno je to i videti uviđajem i veštačenjem stručnjaka, jer ako te činjenice stoje onda se tuženiku može zabraniti otvaranje prozora, pošto on kao vlasnik vršenje prava svojine ne može da zloupotrebi na štetu tužioca kao svog suseda.[9]

U jednoj sudskoj presudi doneto je od strane suda u Vranju pre rata (29. marta 1911) radilo se o zloupotrebi službenosti jednog puta. Tužilac (vlasnik poslužnog dobra) tražio je od prvostepenog suda da titular službenosti napusti službenost puta ispred same njegove kuće, pošto postoji opasnost da deca nastradaju od stoke i kola koja tera tuženik putem, u zamenu za drugi put koji mu se ustupa 10—15 metara dalje preko iste parcele, koji je još podesniji od starog puta. Prvostepeni i drugostepeni sud su odbili ovaj zahtev tužioca, ali po reviziji, presuda je bila poništena: „U ovom slučaju tvrdi se da tuženi ima pravo da preko imanja tužiočevog prelazi kolima i stokom, odnosno da tužilac mora dopustiti taj prelaz. Tužilac odista i priznaje to pravo tuženom ali traži da taj prelaz ne bude baš pored vrata njegove kuće, jer mu čini nemogućim uživanje kuće. Ceneći ovaj zahtev tužioca sud je trebao da se drži napred pomenutog rukovodnog principa i da je tako učinio, on bi došao do zaključka da ovo traženje ne ništi ni princip »dopuštanja« prelaza preko imanja tužiočevog da prelazi baš preko istog imanja, preko koga je i do sada prelazio.

Sem toga sud je propustio uzeti u obzir i nesumnjivi fakat da služeće dobro i ako ima da služi, nije u tom pogledu zakonom ograničeno toliko da sopstvenik gospodarećeg dobra (ovde tuženi) može to svoje pravo proizvoljno vršiti tako, da time šteti služeće dobro i izvan puta, koji mu se dopušta"...[10]

Glavni cilj prava službenosti jednog puta je da se dopusti prelaz preko tuđeg zemljišta, i kada se to priznaje ali se traži da taj prelaz bude malo dalje, time se ne vređa pravo titulara službenosti. Titular službenosti je dužan da izabere onaj način vršenja svoje službenosti, koji mu pruža iste koristi, a za vlasnika poslužnog dobra je manje štetan i podnošljiviji, pa zato ne postoji ozbiljan razlog da on odbije premeštanje puta, kad mu novi put nije nezgodniji od starog. Ako na to ne pristane, to znači da on vrši svoje pravo samo u cilju da šikanira i pakosno šteti drugoga. A takvo vršenje prava se ne može dozvoliti.

---

[9] Presuda Vrhovnog suda NR Srbije Rev. 1178/59 od 19. 12. 1959., „Zbirka sudskih odluka", Beograd, knj. IV, sv. 3, 1959, str. 37.

[10] Citirano prema dr Ninko Perić: Teorija zloupotrebe prava i građansko zakonodavstvo, Beograd 1912, str. 136.

Subjektivno pravo je priznato titularu prava da iz njegovog vršenja on ostvari neke koristi, jer mu je to vršenje u interesu. Ako titular prava vrši svoje pravo i iz njegovog vršenja ne izvlači nikakve koristi, on to pravo vrši samo da drugome nanese štetu. Načelno ne može se govoriti sve dotle o zloupotrebi prava, ako vršenje prava titularu garantuje stvarni interes, makar da se on sastoji samo u prijatnosti. Kad nema nikakvog interesa za vršenje svog prava, a drugo lice iz takvog vršenja prava trpi štetu, titular prava ispoljava samo svoju pakost, protiv njega se pravo mora boriti svim sredstvima. Naša sudska praksa pruža lepe primere za vršenje prava od strane titulara bez ikakve koristi po sebe. Tako je opštinski sud u Vranju[11] nedavno doneo odluku u kojoj utvrđuje da postoji zloupotreba prava privatne svojine na jednom placu, zato što je njegov vlasnik naspram prozora zgrade suseda i u njegovom nivou postavio dva drvena direka, na njima zakovao drvenu tablu od dasaka, na maloj udaljenosti od susedovog prozora, potpuno mu oduzevši svetlost i vazduh u sobi. „Sud je konstatovao da se soba ispred čijeg je prozora stavljena prepreka nalazi sa severozapadne strane. Ispred prozora ove sobe postavljena je prepreka od dva stuba između kojih je zakucana tabla od dasaka dužine 1,80 metara, a visine 1,10 metara. Ova prepreka je na udaljenosti od prozora za 0,60 metara, ... s tim što je šira od dimenzija prozora, s obzirom da je isti širine 1,10 m. a visine 1 m. Sud je ulaženjem u ovu prostoriju utvrdio da se u istu ulazi preko predsoblja, te da je i ova prostorija mračna, iako je uviđaj vršen pri dnevnoj svetlosti... Imajući u vidu napred navedeno sud nalazi da je zaista postojala potreba da tužiocu otvore ovaj prozor, kako bi ova prostorija bila osvetljena, osunčana, primala vazduh, tj. bila podobna za normalno korišćenje. Prema tome stvarna potreba otvaranja ovog prozora nagonila je tužioce na takav postupak, te ne stoji nikakva zloupotreba prava sa njihove strane. Da im je to bio jedini cilj može se zaključiti i po tome što su tužioci sa spoljne strane za futere prozora prikovali gustu providnu mrežu, koja nije pokretna, otvaranjem krila prozora. Međutim, u radnji tužene postavljanjem prepreke, sud nalazi da postoji zloupotreba prava privatne svojine na štetu tužioca. Postavljanjem ove prepreke prostorija tužilaca izgubila je i ono malo svetlosti i vazduha koje bi imala da te prepreke nije. Razlozi navedeni od strane tuženih, zbog čega je postavljena sporna prepreka, navode na zaključak sud da u konkretnom slučaju postoji zloupotreba prava sa njihove strane.

Kao glavni razlog zbog čega su tuženi to učinili navode da tužilja B. stalno otvara prozor, pa da bi se zaštitili od takvih pogleda postavili su ovu prepreku. Međutim, sud nalazi da u svakom slučaju tužioci pa i tužilja B. nije otvarala prozor prema dvorištu tuženih da bi gledala šta oni rade u svojoj kući. Kako je napred pomenuto na ovom prozoru postoji prikucana gusta žičana mreža za futer prozora, a ne za krila, pa otvaranjem krila ova mreža ostaje i dalje nepokretna. To znači da tužioci nisu u mogućnosti da promole glavu preko ovog prozora, jer to ne dozvoljava gusto pletena žičana mreža. Pored toga kako se to vidi iz nalaza građevinskog tehničara SB. visina parapeta od patosa do pro-

[11] Presuda Opštinskog suda u Vranju od 9. 7. 1969. god. P. br. 1767/69.

zora iznosi 1,20 m, mada je normalna visina parapeta trebala da bude 0,80 do 0,90 m. Ovolika visina po nalazu suda nije pogodna da prozor služi kao naslon kako bi tužioci gledali prema kući i dvorištu tuženih. Pored toga kako se to utvrđuje uviđajem suda ni licu mesta na udaljenosti od 2,10 m. od prepreke nalazi se dudovo stablo obima 1,80 m., što takođe sprečava tužioce da osmatraju tužene i njihove članove domaćinstva u njihovoj kući i dvorištu, ukoliko bi to ovi zaista činili. Ovome treba dodati da se kuća tuženih ne nalazi u pravoj liniji prema prozoru tužioca već u kosoj liniji...

Kad se sve ovo ima u vidu, a naročito visina parapeta od prozora tužilaca do patosa u njihovoj sobi, postojanje žičane mreže, udaljenost kuće tuženih, postojanje dudovog stabla, sud nalazi da tuženi nisu smetani u mirnom i normalnom korišćenju svoje zgrade i dvorišta te da su postavljanjem prepreke zloupotrebili pravo privatnog vlasništva na štetu tužilaca."

U jednom sličnom slučaju, gde se takođe radilo o zagrađivanju prozora susedu postavljanjem table na direcima na zemljištu jednog vlasnika naspram prozora suseda, Opštinski sud u Vranju[12] takođe konstatuje zloupotrebu prava svojine i još očiglednije ističe da se radi o šikanoznom vršenju prava, pošto od tog vršenja titular nema nikakve koristi. „Kod ovakvog stanja stvari imajući u vidu iskaz tuženika da je prozor na kući tužioca postojao od vremena kada je tuženik kupio svoju kuću od 1962. god., a da je poseban razlog za nameštanje pregrade ispred prozora, što je došlo do poremećaja odnosa između njegove supruge i tužioca... sud je našao da se u konkretnom slučaju radi — postavljanjem pregrade o zloupotrebi ovlašćenja korišćenja placa od strane tuženika, jer s obzirom na navode tuženika ova pregrada njemu ne koristi, a imovini tužioca navodi štetu, pošto je stavljanjem pregrade tuženik učinio da svetlost a delimično i vazduh slobodno ne prodiru u kuću tužioca, što je i nužno, pa je s toga sud i usvojio tužbeni zahtev tužioca."

U jednom drugom slučaju Sud u Vranju (interesantno je da na području ovog suda ima puno slučajeva primene načela o zabrani zloupotrebe prava za razliku od drugih sudova koji ovaj institut retko primenjuju) odbija tužbeni zahtev u kome se traži da se konstatuje zloupotreba prava korišćenja placa, zato što je tuženik na svom zemljištu da bi ga nivelisao skinuo sloj zemlje u neposrednoj blizini stambene zgrade tužioca, te da zbog toga preti opasnost da popuste temelji zgrade i da se kuća tužioca sruši. Sud je našao da su navodi tužilačke strane o zloupotrebi prava neosnovani. „Zloupotreba prava nastaje upotrebom svog prava na način, kojim se drugome onemogućuje potpuno ili delimično vršenje nekog njegovog prava. U konkretnom slučaju iz nespornih reči stranaka proizilazi da tuženi ničim nije onemogućio potpuno ili delimično vršenje nekog prava tužioca. Tužilac želi da se tužbom zaštiti od eventualnog nastupanja buduće štete. Ovakvu pravnu zaštitu tužilac ne može tražiti. On jedino može tražiti naknadu eventualne štete ukoliko ista nastupi kao posledica preduzetih radnji tuženika na nivelisanju njegovog placa. Tuženik je svestan obaveze da ukoliko nastane šteta zbog preduzetih radnji da je dužan istu naknaditi tužiocu. Prema izjavi tu-

[12] Presuda Opštinskog suda u Vranju od 4. 12. 1969., P. br. 3172/69.

ženika on je preduzeo mere obezbeđenja (postavio je potporni zid od betona) iz razloga što i sam ne želi da nastupi šteta na stambenoj zgradi tužioca.[13]

Sasvim je očigledno da naši sudovi ne dozvoljavaju vršenje prava kad od tog vršenja titular nema nikakve koristi, a drugome se nanosi šteta. Ovakav se postupak ne može pravdati nikakvim pravnim razlozima.

Interesantno je istaći da se novija sudska praksa kod nas opredelila za objektivnu teoriju zloupotrebe prava, u kome pravcu je bio formulisan i čl. 1000. Imovinskog zakonika za Crnu Goru od 1888. godine. Pravo nije zloupotrebljeno samo ako njegov titular dela u nameri da drugoga ošteti. Šta je njegova namera to se suda ne tiče, glavno je da se pravo vrši nenormalno, bez ikakvog zakonitog interesa, antisocijalno i štetno za drugoga. U obrazloženju jedne svoje presude Vrhovni sud Hrvatske[14] kaže: „Raniji pravni sistemi smatrali su da određeni subjekt može neograničeno vršiti svoje pravo, čak i u slučajevima ako time nekome nanosi štetu, odnosno smatralo se da onaj koji vrši svoje pravo nikome i ne nanosi štetu.

Međutim, u toku pravnog razvitka sve se više uviđa da se subjektivna prava moraju ograničavati, a za pojam zloupotrebe prava dovoljno je da postoji nepravilno vršenje svog prava, vršenje protivno njegovom cilju, makar i bez namere da se drugome šteti vršenjem svog prava. Našem pravnom sistemu svakako odgovara ustanova zabrane zloupotrebe prava".

Po ovom shvatanju nije važno na šta titular prava cilja već da li je njegovo vršenje prava antisocijalno, normalno, moralno i da li se vrši iz zakonitih interesa, pošto se nikad ne može konstatovati da zaista titular jednog prava nema pri vršenju svog prava baš nikakav drugi cilj do jedino da drugoga ošteti.

S obzirom da je utvrđivanje da li postoji namera ili ne da se drugome naškodi pri vršenju svog prava gotovo nemoguće, pošto je teško konstatovati taj psihološki elemenat bila bi „uzaludna i teorija zloupotrebe prava svedena na taj kriterijum".[15]

ZAKLJUČAK

Građanska subjektivna prava nisu cilj sama sebi. Svako subjektivno pravo služi određenom cilju priznatom u zakonu i ono obezbeđuje zaštitu i zadovoljenje određenih interesa svoga titulara. Vrlo često se kod priznanja jednog subjektivnog prava određuje u normi i tačna njegova namena, tako da je svako odstupanje titulara prava od ove namene sankcionisano. To je slučaj, na primer, u našem pravu sa pravom privatne svojine na zemlji. Vršenje ili ne vršenje ovog prava zadire ne samo u interese privatnog vlasnika već i u interese društva, jer je zemlja „opšte dobro". Zato je zakonodavac tačno propisao na koji način mora da vrši

[13] Presuda Opštinskog suda u Vranju od 29. 4. 1969., P. br. 1021/69.

[14] Presuda Vrhovnog suda Hrvatske Rev. 149/66. od 22. 12. 1966, objavljena u „Zbirci sudskih odluka", Beograd, knj, XI, sv. 3, 1966., str. 63.

[15] Dr Dragoljub Aranđelović: O odgovornosti za naknadu štete, Beograd, 1907, str. 19.

to svoje pravo vlasnik zemljišta i kakve su sankcije ako se ne udovolji tim obavezama. U ovakvim slučajevima problem zloupotrebe prava se ne postavlja, dovoljno je samo pravilno primeniti normu, njen ratio iuris. Ako se ovakva prava u kojima je cilj tačno određen u samoj normi pravilno primenjen, potreba za posebnim propisom o zabrani zloupotrebe prava se znatno smanjuje. Možda je i to jedan od razloga što ovaj institut nije tako često korišćen u našoj sudskoj praksi.

Međutim, iz ovoga nikako ne bi smo smeli izvući zaključak da zabrani zloupotrebe prava više nema mesta u jednom socijalističkom pravnom poretku, pošto on ima za tendenciju da u sadržaju subjektivnih prava uključi i obaveze, koje nisu samo ograničenja već ulaze u sadržinu samog prava. Potreba za ovom zabranom sastoji se u tome što ona predstavlja reakciju protiv formalizma u pravu. Ako neko vrši svoje pravo i formalno se kreće u krugu sadržaja svog prava, ali to vršenje je nemoralno, nepošteno i antisocijalno, on zloupotrebljava svoje pravo i ne može se u ime forme ubijati duh zakona. Takva radnja, po svojim spoljašnim znacima je potpuno korektna, ali se po svom dejstvu i po cilju kome titular teži, ima smatrati kao nedopuštena.

Čak i kad ne bi postojala izričito formulisana zabrana zloupotrebe subjektivnih prava, ona se ne bi mogla tolerisati i u našem pravu jer je nerazdvojna od suštine samog prava i ulazila bi u pojam ponašanja koje je contra bonos mores. Zloupotreba prava se javlja ili u formi vršenja nekog prava u nameri da se drugome nanese šteta, ili u formi vršenja nekog prava, bez obzira na nameru, protivno njegovoj nameni, dakle nenormalno. Ona je koliko pravno toliko i moralno pravilo.[16]

Mada smo istakli da ako se pravne norme pravilno primenjuju zloupotreba prava je isključena, ipak smatramo da je treba izričito predvideti i u našem pravu, i gotovo je izvesno da će ono biti sadržano u budućem Građanskom zakoniku koji se sada upravo priprema.[17]

Iz suštine i zadataka koje ima pravni poredak u nas proizilazi načelo da je sadržaj svakog prava određen njegovom pravno-tehničkom i socijalnom funkcijom i da svako subjektivno pravo ima svoje imanentne granice, tako da je svako vršenje prava protivno njegovom cilju i funkciji faktički zloupotreba prava i postupanje van okvira prava. Međutim, zabrana zloupotrebe prava ne predstavlja nikakvo revolucionarno pravilo koje je karakteristično za socijalistički pravni poredak. Ono samo znači da neko ne sme vršiti svoja prava na štetu drugih i svaki titular koliko je izgubio, jer je ograničen u vršenju svog prava, istovremeno je i dobio, pošto su i drugi na isti način ograničeni u vršenju svojih prava. Ovo pravilo počiva na „faktu koegzistencije ljudi i ima za cilj da omogući vršenje prava sviju individua", ono ima „svoj osnov u opštoj potrebi (bez obzira na princip zakonodavstva) za što većim mirom i sigurnošću u svakoj društvenoj zajednici"[18].

---

[16] Dr Čedomir Marković: Poštenje i moral u pravu, Arhiv za pravne i društvene nauke, Beograd, knj. V, br. 4, 1922, str. 242.

[17] U Skicama osnovnih i opštih odredaba uvodnog dela zakonika o građansko pravnim odnosima (Građanskog zakonika) koga je izradila Komisija Savezne skupštine za civilni kodeks 4. 2. 1970. god. u čl. 32 je izričito predviđena: „Zabranjeno je vršenje prava protivno svrsi zbog koje ih je zakon ustanovio, ili priznao, kao i u cilju zaobilaženja ili izigravanja zakona".

[18] Dr Mihailo Konstantinović: op. cit., str. 183.

Na kraju možemo konstatovati da je u našem pravu svako vršenje subjektivnih prava nedozvoljeno, ako se njim vređa socijalistički moral našeg društva i ta ocena se mora vršiti u svakom konkretnom slučaju od strane suda. Jedna ista radnja u jednom slučaju može da predstavlja normalno vršenje prava, a u drugom nedozvoljeno vršenje prava. Slučajevi koji su spolja formalno pokriveni sadržajem prava, tek u konkretnom sporu postaju vidljivi kao akti zloupotrebe prava. O ovoj elastičnosti sadržine pojedinih subjektivnih prava sud mora da vodi računa, ukoliko ne želi da forma ne preovlada suštinu prava i da formalizam u pravu ne trijumfuje nad pravičnošću. A to se nikako ne sme dozvoliti u jednom socijalističkom pravnom poretku, koji nastoji da se oslobodi svih suvišnih formalizama i šablona, u kome je socijalistička zakonitost vrhovno načelo poretka i njegova kvintesencija.

Dr Dragoljub Stojanović, vanredni profesor

L'ABUS DU DROIT DANS NOTRE THEORIE, LEGISLATION ET JURISPRUDENCE

(Résumé)

Notre droit, comme c'est le cas d'autres droits connait l'institution d'interdiction de l'abus du droit dès 1888, lorsque fut édicté le Code patrimonial général du Monténégro. Bien que ce principe ne soit pas contenu dans un nouveau code civil, étant donné que la codification du droit civil n'est pas encore effectuée, notre jurisprudence l'accepte en lui donnant, dans son application, une interprétation objective. L'exercice du droit avec l'intention de causer un dommage à autrui, n'est pas le seul abus du droit. L'abus du droit existe dans chaque exercice du droit qui n'est pas en conformité avec le principe de conscience et de loyauté admis comme principe juridique positif, dans les Usages généraux du trafic de marchandises (usage 3), et qui constitue la limite substantielle de l'exercice de chaque droit.

Les droits subjectifs ne sont pas un but d'eux-mêmes. Chaque droit subjectif sert un objectif déterminé défini dans la loi et assure la protection et la satisfaction de certains intérêts de son titulaire. Si quelqu'un exerce son droit en restant, du point de vue formel, dans le cercle du contenu de son droit mais dont l'exercice est immoral, déloyal et antisocial, il abuse de son droit et ne peut tuer, au nom de la forme, l'esprit de la loi. Un tel acte est parfaitement correct par ses signes extérieurs, mais par son effet et le but que son titulaire cherche à atteindre, il doit être considéré comme illicite.

Le principe provenant de l'essence et des tâches de l'ordre juridique chez nous est que le contenu de chaque droit est déterminé par sa fonction juridico-technique et sociale et que chaque droit subjectif a ses limites immanentes, de sorte que chaque exercice du droit contrairement à son but et à sa fonction est, en fait, l'abus du droit et le comportement en dehors du cadre du droit. Or, l'interdiction de l'abus du droit ne représente pas une règle révolutionnaire caractéristique de l'ordre juridique socialiste. Elle signifie purement et simplement que nul ne doit exercer son droit au détriment des autres personnes, et que tout titulaire, limité dans l'exercer de son droit, gagne en même temps ce qu'il perd, les autres étant également limités de la même manière dans l'exercice de leurs droits.

O DIREKTNOJ ODGOVORNOSTI ZA ŠTETE KOJE PRETRPI JOŠ NEROĐENO DETE

1. Postavljanje problema

Oštećenje deteta pre rođenja nije samo medicinski već i pravni problem. Ovakvi slučajevi šteta još nerođenog deteta (koje pretrpi embrion) postali su u poslednje vreme sve češći i zahvat prava na ovom području je neophodan, pošto te štete nisu više hipotetičke da bi preko njih moglo da se mirno prelazi. Podsetimo se samo slučaja upotrebe talidomida kao medikamenta koji je prouzrokovao rađanje osakaćene dece u mnogim zemljama Evrope. Ljudski embrion u majčinoj utrobi može da bude pogođen infekcijama (luesom, toksoplazmama, listeriozama) i mehaničkim oštećenjima. Posebnu opasnost za nastali život predstavljaju određene hemijske materije sa teratogenim svojstvima sadržane u mnogim sredstvima za uživanje i medikamentima, čija upotreba može dovesti do oštećenja ploda. Da ne govorimo o štetnom dejstvu jonizujućeg zračenja na ljudski organizam, koje bilo da je preduzeto u medicinske svrhe ili je rezultat nekog nepoželjnog incidenta u primeni radioaktivnih materija u mirnodopske svrhe, može prouzrokovati genetičke štete koje se manifestuju tek kod potomstva. Moguće je čak da oštećenja nastanu pre začeća deteta („tzv. povrede jednog još nezačetog deteta") kad je jedan od roditelja opterećen nekom naslednom bolešću ili kad su nastale promene usled jonizujućeg zračenja kod naslednih svojstava jednog roditelja stvorile uzrok da dete već od momenta začeća bude bolesno ili oštećeno u svom telesnom integritetu i da se sa tim nedostacima rodi. Sa napretkom prirodnih nauka istovremeno su porasle mogućnosti da se dokaže da je oštećenje prouzrokovano pre rođenja.[1] Pokušaćemo da grupišemo slučajeve oštećenja koje nastaju pre rođenja deteta, pre nego što se upustimo u pravnu ocenu nastale problematike. U vezi sa tim je pitanje koje se samo po sebi nameće, možemo li nastali problem rešiti na taj način, što bi pravnu sposobnost čoveka, koja podrazumeva

[1] Hans Stoll: Zur Deliktschaftung für vorgeburtliche Gesundheitsschäden, Festschrift für Hans Carl Nipperdey zum 70 Geburstag, Bd. I, München, 1965. str. 739.

i sposobnost za povredu, premestili u vreme pre rođenja, ali posle začeća deteta? To utoliko pre što je medicinski dokazano da život čoveka počinje sa začećem. Sa njim je sve dato što u ljudsko biće spada: suština i oblik, različitost od majke, telesna i duhovna svojstva (njihova vrsta i jačina), suština bića (temperament i karakter). U trenutku spajanja jajeta i spermatozoida nastaje jedno novo biće koje odmah raste. Ono stalno i pravilno napreduje bez skokova, čineći novi život. Već u toku treće nedelje po oplođenju se raspoznaju najbitniji delovi ljudskog tela, može se konstatovati srčani rad. Nasciturus je tako od samog početka fiziološko biće, iako relativno samostalno, sa svojim sopstvenim zdravljem.[2]

1. U prvu grupu oštećenja deteta pre rođenja spadaju slučajevi u kojima se uzrokom ostvarenim posle začeća oštećuju razvoj čoveka pre rođenja, usled čega se kasnije rađa bolesno ili unakaženo dete. Na primer, gravidna žena se pri polnom opštenju ili pri prijemu transfuzije krvi inficira luesom. Do oštećenja ploda može doći i transfuzijom zdrave krvi gravidnoj ženi, ali pogrešne krvne grupe, što prouzrokuje obrazovanje antitela koja utiču na plod. Postoje i drugi slučajevi u praksi u kojima gravidna žena biva povređena u saobraćajnoj nesreći mehaničkim putem, usled čega kasnije rađa osakaćeno dete. Aktuelni su i slučajevi rođenja unakažene dece kao posledica uzimanja određenih medikamenata za vreme trudnoće od strane buduće majke. U istu grupu spadaju i oštećenja koja su prouzrokovana nasciturusu kao posledica radio aktivnog zračenja.

2. Od slučajeva prve grupe treba razlikovati slučajeve u kojima je uzrok za rođenje deteta sa oštećenjima radnja koja je preduzeta pre začeća deteta, ali je „delovala" u najširem smislu reči posle začeća. Na primer, jedna žena pre začeća prilikom transfuzije krvi ili polnog akta bude inficirana luesom, i kasnije začeto dete se zarazi kongenitalnim luesom. Prenos luesa sa majke na začeto dete vrši se tek posle četiri meseca od začeća.

3. Šteta može nastati od momenta začeća, iako je radnja koja je štetu prouzrokovala izvršena pre začeća ili se vremenski poklapa sa začećem. Medicinska nauka smatra za mogućno da egzogenim uticajem izostane kod roditelja podela zrelih hromozonskih parova (non disjunktion), i da ni jedan hromozon koji potiče od svakog roditelja ne da nove kombinacije, već nastaju tročlane kombinacije. Tako se rađaju mongoloidni idioti.

4. Posebnu grupu čine slučajevi koji sa drugom i trećom grupom imaju zajedničko to što je uzrok nastao pre začeća deteta, ali je delovao da se dete rodi unakaženo ili bolesno, pošto se od momenta začeća razvijalo kao nakazno ili bolesno. Ovde je još u momentu začeća poremećen „prirodni plan građenja" ili je on promenjen još u organima zrelog muškarca, što je kasnije prouzrokovalo štete rođenom detetu. Ima i slučajeva u kojima se medikamentima oštećuju polne žljezde kod majke ili oca, ili se zračenjem menjaju njihova nasledna svojstva. Dejstvo na razvoj čoveka tu počinje pre začeća.

---

[2] Wolf — Naujoks: Anfang und Endre der Persönlichkeit des Menschen, 1955, str. 128.

5. U petu grupu spadaju slučajevi u kojima su muškarac ili žena već nosioci naslednih šteta. Začećem se aktiviraju već nasledni faktori. I ovde postoji jedna radnja izvršena sa nastankom „novog života" koja prouzrokuje da se rađa unakaženo dete ili dete opterećeno bolestima, istim kao u grupama od 1 do 4. Ali njena osobenost je u tome da se ne oštećuje normalni razvoj po planu prirode ili njegovo izvođenje već se ostvaruju uslovi koji odstupaju od normalno predviđenog razvoja, po samoj prirodi stvari.

6. Poseban slučaj, čija klasifikacija zadaje teškoće, postoji kod prevremenog rođenja deteta. Takvo dete može dugo vremena biti slabo i sklono bolestima. Postavlja se pitanje u čemu se ovde sastoji povreda i kako je ona izazvana?[3]

Ne treba shvatiti da se problematika šteta koje nastaju na nerođenom detetu isključivo pojavljuje u oblasti građansko-pravne deliktne odgovornosti. Pokazani uzroci koji dovode do rođenja bolesne ili unakažene dece mogu biti od značaja i u drugim pravnim oblastima, van civilnog prava. Na primer, u oblasti radnog prava i socijalnog osiguranja susrećemo se sa istim pitanjima kad jedna gravidna žena pretrpi udes na radnom mestu, usled čega se rodi osakaćeno ili bolesno dete. Ili jedna radnica bude tako oštećena da se kasnije posle začeća rodi dete koje je bolesno. Ovde se postavlja pitanje da li je i oštećeno dete uključeno u zaštitu socijalnog osiguranja? Da li će i ono kasnije zbog radne nesposobnosti dobiti rentu?

Pravna problematika ovakvih oštećenja postala je naročito aktuelna posle II svetskog rata i nju su rešavali sudovi u raznim državama. Dećemo prikaz te sudske prakse u anglosaksonskom i nemačkom pravnom području.

2. *Deliktna odgovornost za povrede još nerođene dece u anglosaksonskoj i nemačkoj sudskoj praksi*

U američkoj sudskoj praksi pojavio se po prvi put problem „prental injures" u presudi Vrhovnog suda države Masačusets u slučaju Dietrich v. Northampton 1844. godine. Jedna žena koja je bila u petom mesecu trudnoće pretrpela je udes na drumu usled čega je došlo do prevremenog porođaja. Dete koje se rodilo pokazivalo je znake života, ali je neposredno posle toga umrlo, jer nije bilo dovoljno razvijeno da bi moglo da preživi. Poznati američki sudija Oliver Wendell Holmes, pošto je ispitao i utvrdio da nema dovoljno osnova za zaštitu nasciturusa u ranijim pravnim izvorima, odbio je tužbu zbog naknade štete nastale usled smrti deteta koju je podigao njegov staralac. Nasciturus je samo deo majke. Stoga prouzrokovanje njegove smrti ne može da bude ubistvo jednog „lica" u smislu zakona, koji za ovaj slučaj predviđa zahtev za naknadu štete.

Odgovarajuće pravno shvatanje zastupao je 1890. godine irski High Court of Justice u slučaju Walker v. Hreat Northern Railway Com-

[3] Dr Walter Selb: Schäigung des Menschen vor Geburt — ein Problem der Rechstfähigkeit? Archiv für die civilistische Praxis, 1966, 1—2, str. 81.

pany of Ireland. Tužilac dete se usled železničkog udesa, u kome je njegova majka zadobila teške povrede, rodio osakaćen. Njegova tužba za naknadu štete, koja se zasnivala na deliktnoj radnji iz nehata (negligence) protiv železničke kompanije, bila je odbačena. Sud je smatrao da železnička kompanija ima obavezu da izvrši prevoz bez rizika samo prema majci kao putniku, a ne i prema detetu u majčinoj utrobi, jer ono u konkretnom slučaju u pravnom odnosu prema tuženiku ne poseduje svoju samostalnu egzistenciju.

Godine 1949. došlo je do bitne promene u sudskoj praksi sa leading cases Williams v. Marion Rapid Transit Inc. i Verkennes v. Corniea. Ova promena sudske prakse bila je pripremljena jednom odlukom suda u Kolumbiji iz 1946. u slučaju gde je lekar svojom nepažnjom povredio dete pri porođaju. Detetu je priznato pravo na naknadu štete.[4]

Mnogobrojne sudske odluke donete posle 1949. godine, koje priznaju oštećenje deteta pre rođenja kao mogući osnov odgovornosti, napuštaju shvatanje da je plod u utrobi samo deo majke. Sam nasciturus ima svoj samostalni život, iako se on u majčinoj utrobi snabdeva sa onim što mu je potrebno. Preko sopstvene egzistencije ovog života pravni poredak ne sme da pređe. Osim toga i krivično-pravna zaštita ploda u utrobi majke kao i garantovana singularna zaštita imovinskih interesa nasciturusa kod pitanja zemljišta i u nasledrnom pravu, prema Common Law, upućuje na analogiju.[5]

Apelacioni sud Američke Savezne države Illinois nedavno je odlučivao o jednoj posebnoj tužbi (slučaj Zepeda v. Zepeda Appellate Court of Illinois 3. 4. 1963.).

Vanbračno dete zahtevalo je naknadu štete od svog oca zato što je opterećeno pečatom bastarda, što mu je onemogućeno da postane legitimno dete, da ima normalan dom i zakonitog oca, kao i što ne može da nasledi svog oca i njegove srodnike. U obrazloženju svog zahteva tužilac se poziva, između ostalog, na delikt koji je počinio njegov začetnik, pošto je majku naveo na odnos obećanjem braka, mada je već bio oženjen. Sud je potvrdio presudu nižih istanci i tužbu odbio, ali je istakao da postoje uslovi za deliktnu tužbu za naknadu štete, pošto je sasvim svejedno što je tužilac tek na osnovu delikta začet. Ne treba sumnjati u to da je dete pretrpelo štetu što je rođeno kao vanbračno, ali bi priznanje ovog novog tipa delikta povuklo značajne konsekvence. Odgovarajuće tužbe bi bile podizane ne samo od strane vanbračne dece čija je ligtimacija isključena, već bi se na podizanje tužbe za naknadu štete usudili i oni, koji su rođeni pod uslovima koje smatraju nepovoljnim, na primer, jer poseduju određenu boju kože ili pripadaju određenoj rasi ili su opterećeni naslednim bolestima. Tužbe zbog protivpravnog začeća („wrongful life") postale bi isto tako česte kao i tužbe zbog ubistva („wrongful death"). Odluka o pitanju takvog domašaja treba da bude prepuštena zakonodavnom telu države, smatra sud.

Ovo čudno obrazloženje suda u zemlji u kojoj je sudska praksa izvor prava naišlo je na mnogobrojne kritike. One su se zasnivale na

---

[4] Prosser: The Law of Torts, 3 ed. 1964. govori o „most spectacular abrupt reversal of a well settled rule in the whole hystory of the law of torts", str. 356.

[5] O razvoju anglosaksonskog prava po ovom pitanju opširnije podatke je dao Hans Stoll: op. cit. str. 739—762.

tome da je sud morao tužbu da usvoji da bi onemogućio začeće vanbračne dece. Court of Claims države Njujork se u jednoj novijoj odluci suprotstavio takvim argumentima i priznao detetu pravo na naknadu štete, čija je majka za vreme boravka kao pacijentkinja u državnoj nervnoj klinici bila silovana.[6]

Tužba deteta koje je začeto u takvom odnosu usmerena je protiv države kao osnivača bolnice i njoj je bila prebačena nemarnost u staranju i nadzoru nad pacijentima. Sud se nije zbunio zbog nepostojanja ranijih presuda u ovakvim slučajevima. Tužiocu je dodelio zahtevanih 100.000 dolara, sa obrazloženjem, da to predstavlja naknadu što tužena država nije sprečila začeće i rođenje vanbračnog deteta duševno bolesne majke. Ova presuda predstavlja kulminacionu tačku u razvoju anglosaksonskog prava po pitanju priznanja deliktne zaštite za štete koje su prouzrokovane pre rođenja deteta.

Slične tendencije razvoja pokazuju se i u nemačkoj sudskoj praksi. Posle stupanja na snagu Nemačkog građanskog zakonika judikatura i doktrina, ukoliko se uopšte bavila problemom šteta još nerođenog deteta i njegove zaštite, odbijala je deliktni zahtev za naknadu štete deteta koje su nastale pre rođenja. Za obrazloženje ovakvog stava pozivalo se uglavnom na tvrđenje, da je delikt prema nerođenom licu nemoguć, pošto dete postaje subjekt u pravu tek rođenjem na osnovu § 1 Građanskog zakonika.

Tek se novija sudska praksa potrudila da proširi zaštitu deliktnog prava na povrede zdravlja koje su detetu prouzrokovane pre njegovog rođenja. Tako je Viši zemaljski sud (OLG) Šlezving-Holštajna 1949. godine priznao zahtev za naknadu štete po § 823 st. 1 Građanskog zakonika detetu rođenom sa luesom prema ocu, sa kim se u međuvremenu razvela njegova majka, zbog nehatne povrede zdravlja. Tuženi je najpre svoju ženu, a preko nje već začetu ćerku, inficirao luesom.

Savezni vrhovni sud je ovu presudu ukinuo, pošto je usled infekcije plod već od momenta začeća bio bolestan, pa prema tome nije mogla da usledi povreda zdravlja. Međutim, isti sud je ovo shvatanje kasnije napustio. Ta vrlo značajna i „senzacionalna" presuda Saveznog vrhovnog suda zasnivala se na sledećem činjeničkom stanju: jedna žena je u bolnici kao pacijent primila transfuziju krvi. Krivicom lekara pri davanju transfuzije nije ispitivano da li je krv davaoca zaražena luesom. Tako je pacijentkinja preko primljene transfuzije krvi bila zaražena sifilisom. Kasnije i dete koje je ona začela i rodila bilo takođe luetično. U ovom slučaju je Savezni vrhovni sud, kao i prethodne dve sudske instance, priznao detetu zahtev za naknadu štete prema klinici.

Pri obrazloženju ovakve odluke sud je pribegao argumentima prirodnog prava: životna dobra zaštićena prema § 823 st. 1 Građanskog zakonika[7] su prethodno data pravnom poretku. Ona su „izraz uobličenja čovekove ličnosti, deo prirode i deo stvaralaštva". Svaki čovek ima „pravo na ova životna dobra, a samim tim pravo da zahteva da čovečija ruka ne ometa ili oštećuje organski rast. Svako oduzimanje

---

[6] Williams v. State, 34 U. S. Law Week 2025 — New York Court of Claims 23. 6. 1965.

[7] § 823 st. 1 Nemačkog građanskog zakonika glasi: „Ko namerno ili nehatno drugom protivpravno povredi život, telo, zdravlje, slobodu, svojinu ili ostala prava, obavezan je da ovom licu nadoknadi štetu koja iz toga proizađe."

ili smetanje koje izvrši čovek i koje sprečava ili oštećuje prirodni rast i razvoj predstavlja povredu ovih pravnih dobara." (Presuda Saveznog vrhovnog suda od 20. 12. 1952.).

Ova presuda je u doktrini naišla na odobravanje većine autora[8]. Njoj se jedino suprotstavio Esser[9]. Prema njegovom gledištu ne može se u ovom slučaju priznati samostalan zahtev za naknadu štete „jer protivpravna radnja nije bila usmerena prema detetu, koje u vreme izvršene radnje kao plod još nije egzistiralo".

3. Stav teorije po pitanju prenatalnih šteta

Prve poteškoće sa kojim se susreće teorija kod pokušaja obrazloženja samostalnog zahteva deteta za naknadu šteta koje su nastale pre rođenja proizilaze iz činjenice da se pravna sposobnost stiče tek momentom rođenja. Nasciturus ili čak nondum conceptus ne mogu prema tome biti nosioci prava i obaveza. Zato neki autori predlažu da se pravna sposobnost pomeri na momenat začeća.[10]

Drugi ustaju protiv zahteva za naknadu štete koja je nastala pre rođenja, a posle začeća deteta, ističući da dete postaje pravno sposobno momentom rođenja. Ono tek tada postaje i povredivo. Povređen može biti samo onaj ko postoji. Ali kako je već zdravlje nasciturusa povređeno, ne može se time argumentisati da je zdravlje kasnije rođenog deteta povređeno.[11]

Sud i neki autori su pokušali da rešenje ovog problema nađu u fikciji da se povreda tela i zdravlja nasciturusa manifestuje tek rođenjem bolesnog čoveka i da je ona počinjena momentom rođenja. Samo ko rođenu nakazu odmah tretira kao povredu rođenog deteta, a ne kao povredu začetka, može da reši sva pitanja kauzaliteta. Međutim, to ne odgovara stvarnom toku stvari i ovakva fikcija je nepotrebna za konstrukciju zahteva za naknadu štete u pravu odgovornosti. Ako je, na primer, gravidna žena omaškom lekara bila podvrgnuta radiološkim uticajima u posebno senzibilnoj fazi po razvoj embriona, što je imalo za posledicu rođenje unakaženog deteta, postoji zahvat u zdravstveno stanje (povreda) ne sa rođenjem koje nema nikakvog štetnog dejstva na dete, već je to dejstvo nastalo mnogo ranije, usled rendgen zračenja, koje je ometalo embrion u normalnom razvoju. Da je povreda u takvim slučajevima nastala pre rođenja, jednodušno je priznato u novijoj literaturi. Nesposobnost nasciturusa da pre rođenja stekne zahtev za naknadu štete ne znači nipošto odricanje deliktne zaštite u slučajevima, u kojima je početak ostvarenja činjeničnog stanja na kome se zasniva šteta, nastupio vremenski pre sticanja pravne sposobnosti. Na primer, odgovoran je za štetu proizvođač automobila zbog konstruktivne greške prema licu koje je pretrpelo povrede u saobraćajnoj

---

[8] Enneccerus — Lehman: Recht der Schuldverhältnisse, 15 Aufl. 1958. str. 945; Caemmerer: Wandlungen des Delikatsrechts, Hundert Jahre Deutsches Rechtsleben, II, 1960, str. 49; Soergel — Sibert; BGB, 9 Aufl. II, 1962, § 823 Anm. 20; Wolf — Naujosk: Anfang und Ende der Rechtsfähigkeit des Mensch, 1955. str. 164.

[9] Josef Esser: Zur Methodenlehre des Zivilrechts, 1959, str. 97.

[10] Ernst Wolf — Naujosk: op. cit. str. 230.

[11] Fabricius: Relativität der Rechtsfähigkeit, 1963, str. 8.

nesreći, iako ono nije bilo ni rođeno ni začeto u momentu kad je konstruktivna greška napravljena. Direktna obaveza na naknadu štete ne otpada u principu samo zbog toga što oštećeno lice nije postojalo u momentu ostvarenja činjeničnog stanja na kome se zasniva šteta. Ograničenje odgovornosti prema licu koje u vreme protivpravnog ponašanja ili stvaranja posebnog rizika na kome se zasniva odgovornost još nije bilo rođeno, može da proizađe u konkretnom slučaju samo ako ne postoji adekvatna uzročna veza između radnje i posledice. Ono u svakom slučaju ne može biti samo iz toga izvedeno da prema još nerođenom detetu ne postoji „opšta zapovest da se drugi ne vređaju u svojim pravnim dobrima i da se ona kao neophodna ne ugrožavaju."[12] Mogućnost vremenske distance uzroka i dejstva i mogućnost da se pri tome uzrok ostvari pre početka nastanka objekta povrede, ne mogu nas sprečiti u utvrđivanju uzročne veze kao osnova za odgovornost.

Postavlja se pitanje da li se problem šteta nastalih pre rođenja deteta može stvarno rešiti priznanjem pravne sposobnosti nasciturusa, pa samim tim i postojanjem njegovih subjektivnih prava pre rođenja na život i na zdravlje čija povreda, kao i povreda ovih dobara rođenom detetu, dovodi do prava na naknadu štete? Wolf smatra da svako prihvatanje postojanja obaveze na naknadu štete koje su nastale pre rođenja, nesvesno dovodi do priznanja pravne sposobnosti nasciturusa, pa samim tim i njegovog prava na telesni integritet, kao i kod rođenog lica. Međutim, ideologija nasciturusa kao pravnog subjekta ne može da reši problem prenatalnih šteta. To nam najbolje ilustruju primeri genetičkih šteta i šteta koje su posledica naslednog opterećenja roditelja. Ima slučajeva u praksi u kojima se deliktna radnja sastoji u preteranoj dozi zračenja koja prouzrokuje promene naslednih osobina kod ozračenih lica, tako da već kod začeća postoje promene ili u jajetu ili spermatozoidu, jer su majčine ili očeve polne žlezde bile oštećene zračenjem. Ovde već u momentu spajanja jajeta i spermatozoida nastaje šteta za nasciturus. U toku svog embrionalnog razvoja on nije oštećen. Genetičke štete nosi jedna od obe ćelije koje stvaraju nov život, nedostatak se pojavljuje u momentu njihovog spajanja. Sa nastankom embriona je nedostatak već konstituisan. U ovakvim slučajevima se nastanak pravne sposobnosti ne može preneti u vreme pre začeća, pa je sasvim očigledno da se problem povreda pre rođenja deteta ne rešava veštačkim pomeranjem nastanka pravne sposobnosti. Niko ne može dati punu ili ograničenu pravnu sposobnost i priznati svojstvo subjekta u pravu naslednim svojstvima u telu roditelja.

Pri konstrukciji samostalnog zahteva za naknadu štete deteta koje su mu pričinjene pre rođenja, pojavljuje se još jedan problem izražen u stavu, da se u takvim slučajevima radi o „posrednim" štetama koje se u pravu odgovornosti izuzetno nadoknađuju. Da li se nedozvoljenom radnjom ili ugrožavanjem ostvareni uslovi neposredno manifestuju u povredi ili tek preko daljih uslova koji su prvi izazvali, u našem slučaju kod priznanja detetu prava na naknadu za prenatalne štete mora biti sasvim irelevantno. Bilo bi nepravično mehaničku povredu nasci-

[12] Larenz: Lehrbuch des Schuldrechts, 2 Bd. 7 Aufl 1965, str. 434.

turusa, kod koje nema međuuzroka između radnje i povrede, drukčije tretirati od medikamentozne, samo zato što je ovde rezultat ostvaren preko krvotoka majke. „Posrednost" i „neposrednost" su kao kriterijumi za presuđivanje povreda nascitrusa vrlo sumnjive prirode.

4. *Zaključci*

1. Nema nikakve potrebe da se odstupi od opšte usvojenog stava u pravu da se tek sa rođenjem deteta stiče pravna sposobnost. Isto je tako nesumnjivo dokazano da postoji mogućnost da čovek bude oštećen pre rođenja u svom prirodnom razvoju i tu činjenicu pravni poredak ne može mimoići.

Moramo razlikovati prirodnu povredu od pravne povrede. Pravna povreda nastaje tek momentom rođenja za koji je vezan nastanak pravne sposobnosti. Čak i ako se momenat povrede u pravnom smislu reči veže za začeće deteta (nasciturusu se priznaje ograničena pravna sposobnost), još uvek je moguće da prirodna povreda nastane pre začeća (u slučajevima oštećenja oplodnih ćelija). Prirodna povreda čoveka u svom razvoju u bilo kom momentu pre rođenja je prema tome deo uzročnog niza, koji je doveo do pravne povrede u momentu rođenja. Istovremenost nastanka subjekta i povrede momentom rođenja ne sprečava nas da utvrdimo kauzalitet.

2. Ako nastupi povreda pre rođenja deteta, ako je dakle usled unošenja medikamenata od strane majke bio poremećen rast ploda, ili je on povređen za vreme saobraćajnog udesa gravidne majke, detetu treba priznati samostalan zahtev za naknadu štete. Za priznanje ovog zahteva nije neophodno kao što su neki autori predlagali (Hans Stoll, Laufs, Fabricius) da se prihvati ograničena pravna sposobnost nasciturusa. Ništa nam ne smeta da lična dobra kao što su život, telo ili zdravlje shvatimo kao objekte subjektivnih prava u tehničkom smislu reči, čije posedovanje ne bi moralo da pretpostavlja pravnu sposobnost. Potrebu za zaštitom ličnih dobara ima i plod, a ne samo rođeno lice. Međutim, zahtev za naknadu štete može se oštećenom priznati tek sa momentom rođenja. Ali za osnov opravdanja ovog zahteva može da služi i povreda ličnih dobara nastala pre rođenja. Pri tome nam nije neophodna konstrukcija prema kojoj se povreda zdravlja sastoji u tome što je dete „rođeno kao bolestan čovek", u kojoj se fingira da je povreda nastala tek sa rođenjem.

3. Za priznanje zahteva za naknadu štete detetu koje su nastale pre rođenja ne može da nas spreči velika vremenska distanca između uzroka i dejstva kod utvrđivanja uzročne veze. Utoliko je bez značaja pitanje da li je povreda nastala pre rođenja ili u momentu rođenja.

4. Neposrednost ili posrednost dejstva na objekat povrede je bez značaja za pitanje prava na naknadu prenatalnih šteta, ukoliko se potvrdi postojanje adekvatne uzročne veze. Irelevantno je da li je u konkretnom slučaju povreda nastala delovanjem na rođeno dete, fetus ili embrion ili čak kod nosioca naslednih osobina. Isto tako ne igra nikakvu ulogu ni pitanje da li je uzrok nastao u vreme pre rođenja ili

pre začeća, kao da li je i kako uzrok delovao na nastali život, direktno ili preko tela majke.

Iz dosadašnjih izlaganja proizilazi da je garantovanje zahteva za naknadu štete u slučajevima oštećenja pre rođenja, sa gledišt komparativne teorije i sudske prakse, nesumnjivo. Deliktna zaštita čoveka ne može da bude vremenski fiksirana za jedan početni termin, samo zato što pravo jedan duži prirodni događaj kao što je nastanak čoveka tretira tek na njegovom završetku. Ako se uzme u obzir i vrlo česta mogućnost štetnih uticaja na životna dobra nerođenog lica i težina posledica koje su za njih vezane, jedva se može oklevati, da se ne prizna zahtev za naknadu štete detetu koje je ono pretrpelo kao plod u majčinoj utrobi, isto onako kao što se taj zahtev priznaje za štete prouzrokovane već postojećem subjektu. Nema nikakvih razloga da ova rešenja ne prihvatimo i u našem pravu.

Dr Dragoljub Stojanović,
vanredeni profesor

DE LA RESPONSABILITE DES DOMMAGES SUBIS PAR L'ENFANT NON ENCORE NE

(Résumé)

L'endommagement de l'enfant avant sa naissance est un problème non seulement médical mais aussi juridique. Les cas de dommage subi par l'enfant non encore né (embryon) sont de plus en plus fréquents ces derniers temps et l'intervention du droit dans ce secteur est indispensable, les dommages en question n'étant plus hypothétiques pour pouvoir être passés sous silence. Il suffit de rappeler l'emploi du médicament Talomid, qui a causé la naissance d'enfants mutilés dans de nombreux pays de l'Europe.

Il est incontestable que du point de vue de la théorie comparée et de la jurisprudence, la réclamation de réparation du dommage dans les cas d'endommagement avant la naissance, est garantie. La protection pénale de l'homme ne peut être fixée, dans le temps, à un terme initial, exclusivement du fait que le droit ne traite qu'à sa fin un événemenet naturel prolongé comme l'est la naissance de l'homme. Compte tenu de la possibilité très fréquente d'influences nuisible sur les biens vitaux de la personne qui n'est pas encore née et de la gravité de leurs conséquences, on peut hésiter à peine à ne pas reconnaître la réclamation de réparation du dommage subi par l'enfant comme embryon dans les entrailles de sa mère, de la même manière dont on reconnaît la réclamation analogue pour les dommages causés à un sujet déjà existant.

Si l'enfant est blessé avant sa naissance, si une perturbation a été causée à la croissance de l'embryon par les médicaments administrés à la mère, ou s'il a été blessé dans un accident de circulation subi par la mère enceinte, il faut reconnaître à l'enfant la réclamation indépendante de réparation du dommage. Pour reconnaître cette réclamation il n'est pas indispensable, comme le proposent certains auteurs, d'accepter la capacité juridique limitée du **nasciturus.** Rien ne nous empêche de concevoir les biens personnels, comme la vie, le corps ou la santé, comme objets des droits subjectifs au sens technique du terme, dont la possession ne devrait pas supposer la capacité juri-

dique. Non seulement la personne née, mais aussi l'embryon, a besoin de proteger ses biens personnels. Or, la réclamation de réparation du dommage peut être reconnue à la personne endommagée à partir du moment de sa naissance. Cependant, la lésion des biens personnels faite avant la naissance peut servir, elle aussi, de base du bien-fondé de la réclamation. A ce propos, il n'est pas indispensable de se servir de la construction selon laquelle la lésion de la santé consiste dans le fait que l'enfant „est né comme homme malade", avec la fiction que la lésion date à partir de la naissance.

Il n'y a aucune raison de ne pas accepter cette solution dans notre droit.

GRAĐANSKA ODGOVORNOST ZA SAOBRAĆAJNE DELIKTE POČINJENE MOTORNIM VOZILIMA*

UVOD

1. Odgovornost za štetu koju pričine motorna vozila u saobraćaju nije regulisana pozitivnim propisima jugoslovenskog prava. U bivšoj Kraljevini Jugoslaviji nije takođe bilo jedinstvenog zakona o ovoj materiji koji bi važio za čitavo državno područje. Jedino je na teritoriji Slovenije i u jednom manjem delu Hrvatske važio austrijski Zakon o odgovornosti za štete prouzrokovane radom motornih vozila. Današnje jugoslovensko pravo sadrži samo neke odredbe koje se posredno tiču i odgovornosti za štetu od motornih vozila. To su, pre svega, Zakon o obaveznom osiguranju imovine i lica, Osnovni zakon o radnim odnosima i Osnovni zakon o bezbednosti saobraćaja na javnim putevima. Prva dva zakona, kao što se vidi iz samog njihovog naziva, regulišu jednu sasvim drugu materiju i iz njihovih odredaba može se samo indirektno i putem analogije izvesti neko pravilo koje bi moglo važiti i za naknadu štete koju pričine motorna vozila. Ni Osnovni zakon o bezbednosti saobraćaja na javnim putevima takođe ne reguliše pitanje naknade za prouzrokovanu štetu, već propisuje jedino osnovna pravila kojih se imaju pridržavati vozači motornih vozila i koja stoga mogu biti samo od pomoći pri utvrđivanju postojanja odnosno nepostojanja krivice vozača.

Posle drugog svetskog rata, u Jugoslaviji je bilo ozbiljnih pokušaja da se neka osnovna pravila o odgovornosti za štetu uopšte (pa i za onu koja potiče od motornog vozila) propišu zakonom. Kao rezultat tih nastojanja, bile su izrađene tri verzije Nacrta zakona o naknadi štete. Poslednja verzija od 1961 godine bila je osobito popularna i njene odredbe imale su veliki uticaj na praksu sudova. Danas, u obliku skice, postoji još jedno mnogo obimnije zakonodavno delo, koje je izradio profesor Dr Mihailo Konstantinović, pod nazivom „Skica za za-

* Ovaj rad predstavlja integralni tekst referata koji je autor podneo na Jugoslovensko-nemačkim pravničkim danima održanim 22. maja 1970. godine u Sarajevu.

knik o obligacijama i ugovorima". Sudovi i u njoj nalaze takođe inspiraciju za svoje odluke iz materije o naknadi štete koju prouzrokuju motorna vozila.

2. Našavši se u pravnom vakumu, jugoslovenski sudovi su bili prinuđeni da sami stvaraju pravna pravila o odgovornosti za štete od saobraćajnih delikata počinjenih motornim vozilima. Pri tome su se koristili rezultatima pravne nauke, zakonskim pravilima iz pravnog poretka bivše Jugoslavije i pravnih poredaka ostalih civilizovanih zemalja. U uslovima jedne takve kreativne sudske prakse, formirala su se pravna pravila koja su izgledala najprikladnija za naše uslove. Neka od tih pravila su sasvim čvrsta, kao i zakonska, tako da nema kolebanja oko njihove važnosti, ni u teoriji, ni u praksi. Druga su opet manje stabilna, jer sudovi nisu jedinstveni u njihovoj praktičnoj primeni, a u teoriji su mišljenja oko njih takođe podeljena. Prema tome, iako nema još pozitivnih zakonskih normi o naknadi štete pričinjene motornim vozilima, jugoslovensko pravo poznaje dovoljno čvrsta pravna pravila o ovoj materiji, koja su rezultat kreativne praktične delatnosti vrhovnih sudova saveznih republika i Vrhovnog suda Jugoslavije. Ta pravila čine ustvari jugoslovensko pravo u ovoj oblasti i zato ćemo njih ukratko i izložiti.

A. OSNOV ODGOVORNOSTI

1. Uprkos okolnosti da su se posle Drugog svetskog rata našli pred zadatkom da rešavaju brojne ali pravno neregulisane slučajeve odgovornosti za štete od motornih vozila, jugoslovenski sudovi su se vrlo brzo snašli u ovoj materiji. U cilju što efikasnije zaštite oštećenih lica, oni su bez dvoumljenja prihvatili pooštrenu odgovornost vlasnika motornih vozila. Tako se već u odluci Vrhovnog suda Narodne Republike Hrvatske Gž. 921/47, od 24. 10. 1947, utvrđuje pravilo da odgovornost za štetu od motornog vozila počiva na principu uzročnosti a ne na principu krivice. Tu praksu podržao je ubrzo i Vrhovni sud Federativne Narodne Republike Jugoslavije, protežući pravilo o odgovornosti bez krivice i na sve druge slučajeve štete od opasnih stvari odnosno delatnosti. U njegovom rešenju Gž. 25/48 od 31. 5. 1948, stoji: „Praksa sudova usvojila je pravno pravilo, prema kome preduzeća, udruženja i lica čija delatnost stvara povišenu opasnost po okolinu, odgovaraju za štetu koja je usled toga nastala, ukoliko ne dokažu da je šteta nastupila višom silom ili krivicom samog oštećenika"[1]. Posle toga, pravilo o objektivnoj odgovornosti vlasnika motornih vozila primenjuju i ostali vrhovni sudovi republika, a pravna teorija takođe podržava taj stav, objašnjavajući ga idejom osećanja pravne sigurnosti oštećenog koju treba da obezbedi pravo.[2]

2. Stanovište o objektivnoj odgovornosti za štete od motornih vozila danas je opšteprihvaćeno u jugoslovenskoj teoriji i sudskoj praksi.

---

[1] Citirano prema Zbirci odluka vrhovnih sudova i uputstava Vrhovnog suda FNRJ od 1945—1952, odluka br. 131.

[2] Obligaciono pravo (prema beleškama sa predavanja profesora Dr. Konstantinovića, sredio Dr. Vladimir Kapor), Beograd, 1957, str. 150.

Smatra se da motorno vozilo spada u tzv. opasne stvari, za koje se redovno vezuje pooštrena (objektivna) odgovornost. Pomenuti Nacrt Zakona o naknadi štete, u obliku gipke direktive, daje definiciju opasne stvari, podrazumevajući pod time svaku pokretnu ili nepokretnu stvar, čiji položaj, ili upotreba, ili osobine, ili samo postojanje, predstavljaju povećanu opasnost po okolinu. Gotovo istu takvu definiciju nalazimo i u Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima profesora Konstantinovića. Nju je sudska praksa obilato koristila, a pravna teorija prihvatila bez pogovora. Iz te definicije očigledno proizilazi da se pitanje objektivne odgovornosti u jugoslovenskom pravu rešava putem generalne klauzule o pojmu opasne stvari, a ne putem specijalnih zakona, kao što je to slučaj u nemačkom pravu[3].

Motorno vozilo smatra se opasnom stvari uvek dok se nalazi u pokretu, bez obizra na to da li se kreće javnim putem ili na nekom drugom mestu pristupačnom trećim licima[4]. Odgovornost se zasniva na ideji rizika za treća lica koji se stvara upotrebom vozila. To je pretežno stanovište pravne teorije i sudske prakse. Retki su pravni pisci koji odbacuju ideju stvorenog rizika kao osnova objektivne odgovornosti i umesto nje stavljaju neku drugu ideju, kao što je, na primer, ideja „opšte dužnosti građana da u svim svojim postupcima budu krajnje pažljivi prema interesima zajednice i prema pravima i zakonitim interesima građana"[5]. S pravom je prigovoreno da ovo shvatanje svodi objektivnu odgovodnost, u krajnjoj liniji, na krivicu i istaknuto da je teorija stvorenog rizika prikladnija za naše pravo. Zato se objektivna odgovornost naziva čas odgovornošću za rizik, a čas kauzalnom odgovornošću. Tako se u materiji odgovornosti za štetu od motornih vozila (kao i za štetu koja potiče od drugih opasnih stvari) došlo do shvatanja da oštećeni treba da dokaže samo fakt svoga oštećenja, a ne mora dokazivati i krivicu odgovornog lica. Šta više, on nije opterećen ni obavezom dokazivanja uzročne veze (što bi mu takođe u nekim slučajevima predstavljalo teškoću), već jedino okolnosti da je vozilo materijalno učestvovalo u događaju u kome je šteta nastala.

3. Međutim, iako se odgovornost za štetu koju prouzrokuju motorna vozila procenjuje objektivno, krivica kao osnov odgovornsti nije potpuno odbačena. Ona je još uvek značajna u nekim slučajevima. Izvesne kategorije lica odgovaraju za štetu od motornih vozila samo po osnovu krivice, koja se nekad (relativno) pretpostavlja, a nekad se mora i dokazivati. Krivica odgovornog lica posebno je značajna pri oceni okolnosti koje isključuju njegovu odgovornost[6]. Prema tome, krivica kao osnov odgovornosti u ovoj oblasti ima svoje određeno mesto, pored principa prouzrokovanja koji je dominirajući.

---

[3] Videti kod Larenza „Lehrbuch des Schuldrechts", 7 Auflage, 1965, II Band, str. 486.

[4] Takvo shvatanje izraženo je u presudi Vrhovnog suda Socijalističke republike Hrvatske Gž. 3078/65, od 10. 2. 1966, Naša zakonitost br. 2/1966, str. 143.

[5] Stevan Jakšić: Obligaciono pravo, opšti deo, Sarajevo, 1962. str. 256.

[6] Tako se u presudi Vrhovnog suda Jugoslavije Gž. 29/68 od 26. 6. 1968, kaže: „Iako za štetu pričinjenu motornim vozilom postoji odgovornost po principu prouzrokovanja, potrebno je utvrđivati i krivicu štetnika, jer to može biti od značaja za ocenu okolnosti koje isključuju odgovornost", Zbirka sudskih odluka, knjiga 13, sveska 3, odluka br. 272.

B. ODGOVORNA LICA

a) Vlasnik mtornog vozila

1. Za štetu od motornog vozila po jugoslovenskom pravu odgovara- u prvom redu, njegov vlasnik odnosno nosilac prava korišćenja, ako je vozilo u društvenoj svojini. Ukoliko je vlasnik još i upravljao njime u trenutku prouzrokovanja štete, onda je njegova odgovornost apsolutna, ako ne postoje razlozi koji ga oslobađaju od odgovornosti. U praksi je bilo postavljeno pitanje kako treba da odgovaraju suvlasnici opasne stvari: podeljeno, tj. srazmerno svojim suvlasničkim udelima, ili solidarno. Za razliku od nižih sudova, Vrhovni sud Narodne Republike Srbije, u presudi Gž 4068/57 od 16. 1. 1958, stao je na stanovište da suvlasnici odgovaraju oštećenom solidarno za ceo iznos štete, a ne samo u srazmeri svog suvlasničkog dela. Tek pošto isplati naknadu oštećenom, suvlasnik se može regresirati prema ostalim suvlasnicima srazmerno njihovim delovima[7]. Razume se, svi suvlasnici mogu se isto tako regresirati i od onog suvlasnika koji je kriv što se šteta dogodila. Sudska praksa ide, dakle, na ruku oštećenom, i ne prepušta ga riziku insolventnosti pojedinih suvlasnika. Pravna teorija prihvata ovakvu praksu[8].

2. Ako vozilo u vreme štetnog događaja nije bilo u posedu vlasnika, već kod nekog trećeg lica, onda je potrebno najpre ustanoviti da li je ono dospelo u ruke trećeg uz suglasnost vlasnikovu ili bez njegove saglasnosti. Ukoliko je vlasnik predao vozilo trećem licu svojom voljom, onda je od značaja i pitanje šta je pravni osnov držanja trećeg. To može biti ugovor o zakupu, ugovor o posluzi, ugovor o popravci ili garažiranju vozila, ugovor o radu i ugovor o ostavi. U svim ovakvim slučajevima, kad treće lice drži vozilo po volji vlasnikovoj, njega teorija i praksa nazivaju ovlašćeni držalac. Ova lica takođe odgovaraju za štetu od motornog vozila, i to nekad umesto vlasnika, a nekad paralelno sa njim. Osnov njihove odgovornosti takođe nije jedinstven, pa je i zbog toga potrebno da među njima napravimo razliku pri izlaganju.

b) Zakupac motornog vozila

1. Zakupac je ovlašćen držalac motornog vozila, koji ga upotrebljava u svoju korist, pa zato snosi i rizik štete od njegove upotrebe pod istim uslovima kao i vlasnik. Međutim, sporno je pitanje da li odgovornost zakupca isključuje odgovornost vlasnika vozila. U teoriji preteže gledište po kome odgovornost zakupca isključuje odgovornost vlasnikovu, zato što je faktički veza vlasnikova sa vozilom presečena, jer on nema mogućnost da na njega deluje. Rizik štete upotrebom stvara jedino zakupac i logično je da on jedini bude odgovoran za njenu naknadu. Ovo gledište prihvatio je Vrhovni sud Slovenije u od-

---

[7] Zbirka sudskih odluka, knjiga 3, sveska 1, odluka br. 56.

[8] Videti Radomir Đurović: Solidarna odgovornost suvlasnika opasne stvari, Pravni život br. 3—4/1960, str. 19 i dalje.

luci Gž 836/63, od 11. 1. 1964. Isti stav zauzeo je i Vrhovni sud Jugoslavije u presudi Rev. 1673/65, gde se kaže: „Od pravnog pravila da za štetu nastalu upotrebom automobila odgovara sopstvenik, potrebno je odstupiti kada je sopstvenik na osnovu ugovora o zakupu lišen mogućnosti da izvršava svoje vlasničko pravo u pogledu upotrebe automobila. U takvim situacijama stupa u pogledu objektivne odgovornosti na mesto sopstvenika druga osoba (držalac automobila). Ne bi odgovaralo ni duhu pravnog pravila o objektivnoj odgovornosti za štetu nastalu upotrebom automobila, ni današnjoj društvenoj stvarnosti (masovna upotreba automobila, vlasnici automobila su radni ljudi itd.) ako bi sopstvenik automobila za štetu odgovarao u svim situacijama samo zato što je sopstvenik automobila koji je ušao u posed drugog lica koje ima sve mogućnosti da taj automobil upotrebljava u svoje ime i za svoj račun"[9]. Ovo stanovište prihvaćeno je u Nacrtu Zakona o naknadi štete i u Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima profesora Konstantinovića.

2. Po drugom gledištu, rizik štete snosi i onaj čije vozilo ga stvara. Zato i vlasnik treba da bude odgovoran kad motorno vozilo izađe iz njegove faktičke vlasti i dođe u vlast drugog lica (na primer, zakupca). Ovo shvatanje došlo je takođe do izražaja u nekim presudama Vrhovnog suda Jugoslavije. Tako, na primer, u presudi Rev. 569/64, od 29. 4. 1964, stoji: „Ako vozilo nije kod vlasnika nego kod nekog trećeg lica koje ga eksploatiše u svoje ime, onda je to lice u prvom redu i neposredno odgovorno za štetu umesto vlasnika i isto kao i sam vlasnik. Samo ako bi bilo očigledno da korisnik nije materijalno sposoban da naknadi svu štetu, odgovornost bi se mogla protegnuti i na vlasnika"[10]: Sud, dakle, smatra da vlasnik motornog vozila treba takođe da odgovara za štetu koju prouzrokuje vozilo, pored ovlašćenog držaoca, samo ne solidarno sa držaocem, već subsidijerno, kao jemac koji jemči za njegovu platežnu sposobnost.

c) Poslugoprimac motornog vozila

1. Poslugoprimac je takođe ovlašćeni držalac vozila koji ga koristi u svome interesu kao i zakupac. Od zakupca se razlikuje jedino po tome što za korišćenje vozila ne plaća nikakvu naknadu. Zato je prirodno da i on bude opterećen rizikom štete koju sam stvara za treća lica. Ali ni po ovom pitanju nema jedinstvenog stava u jugoslovenskom pravu. Jedno gledište svu odgovornost svaljuje na poslugoprimca, a vlasnika vozila potpuno oslobađa odgovornosti. Na tome stanovištu stoji Nacrt zakona o naknadi štete i Skica za zakonik o obligacijama i ugovorima profesora Konstantinovića. Ovo gledište dopušta mogućnost da i vlasnik vozila bude odgovoran, pored poslugoprimca, samo u slučaju ako je šteta nastala usled neke skrivene mane vozila na koju on nije skrenuo pažnju poslugoprimcu. U tom slučaju bi odgovorno lice

[9] Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, br. 8/1966, odluka br. 14.
[10] Bilten Vrhovnog suda Jugoslavije br. 12/1964, str. 26.

koje je isplatilo naknadu oštećenom imalo pravo da se regresira od vlasnika odnosno korisnika stvari.

2. Drugo gledište zastupljeno je pretežno u sudskoj praksi. Ono pravi razliku između kratkotrajnog (jednokratnog) i dugotrajnog (višekratnog) prenošenja prava korišćenja sa vlasnika na poslugoprimca. Samo u ovom drugom slučaju, tj. ako je reč o trajnijem korišćenju vozila od strane ovlašćenog držaoca, vlasnik prenosi na njega i svoju odgovornost za naknadu štete koju bi vozilo pričinilo za to vreme. Ako je, pak, vozilo dato na poslugu samo za kraće vreme, onda nema prenosa odgovornosti sa vlasnika na poslugoprimca, već vlasnik ostaje i dalje odgovoran za naknadu štete koja bi nastala za vreme dok se vozilo nalazi kod ovlašćenog korisnika. Desio se, na primer, slučaj da je vlasnik dao svoj automobil na poslugu poznaniku da bi svoje bolesno dete odvezao u bolnicu. Poslugoprimac, koji je inače bio stručan vozač i imao dozvolu za vožnju, pregazio je na putu majku tužioca i povredio je, pa je ona usled zadobivenih povreda umrla. Tužilac je tražio naknadu štete od vlasnika i od poslugoprimca. Prvostepeni sud je usvojio tužbeni zahtev samo protiv poslugoprimca, a odbio zahtev protiv vlasnika. Vrhovni sud Crne Gore, svojom presudom Gž 236/63, od 17. 10. 1963, odbija žalbu tužioca i potvrđuje prvostepenu presudu. Međutim, Vrhovni sud Jugoslavije preinačuje obe nižestepene presude i usvaja tužbeni zahtev i prema vlasniku automobila, smatrajući da se vlasnik ne oslobađa odgovornosti davanjem svoga vozila drugome na kratkotrajnu upotrebu[11]. Sasvim suprotno shvatanje ima Vrhovni sud Jugoslavije u napred citiranoj presudi Rev. 1673/65, od 3. 6. 1966, a koja se tiče slučaja kad je vlasnik ustupio vozilo trećem licu na višednevnu poslugu.

Mislimo da je ovakvo stanovište pogrešno, jer se ne zasniva na čvrstom i u praksi lako odredivom kriterijumu. Šta je jednokratna a šta višekratna posluga — to je pitanje na koje se u praksi retko kad mogu dati identični odgovori. Osim toga, čini nam se da odgovornost vlasnika u slučaju jednokratnog davanja vozila na poslugu teško može imati neko pravno-teorijsko opravdanje. To ne može biti ni odgovornost za stvar, ni odgovornost za radnje drugih lica, jer za to ne postoje potrebni uslovi. Vlasnik bi mogao biti odgovoran jedino ukoliko vozilo ustupi na poslugu licu koje nije stručno za vožnju i nema vozačku dozvolu. Onda bi to bila njegova odgovornost za krivicu (culpa in eligendo).

d) Lice kome je vozilo dato na popravku

1. Ovim licima vlasnik prenosi samo detenciju vozila. Ona ih ne drže u svome, već u tuđem (vlasnikovom) interesu. Pa ipak će ona biti odgovorna za štetu koju bi vozilo pričinilo dok se nalazi u njihovim rukama. To nije sporno u jugoslovenskom pravu. Sporno je, međutim, da li se vlasnik potpuno oslobađa odgovornosti predajom vozila na po-

[11] Presuda Vrhovnog suda Jugoslavije Rev. 84/64 od 3. 7. 1964, objavljena u Pravnom životu br. 5/1964, str. 82—83.

pravku majstoru ili će on ostati i dalje odgovoran za štetu. U većini presuda prihvaćena je isključiva odgovornost lica kod koga je vozilo bilo na popravci. Tako se, na primer, u rešenju Vrhovnog suda Hrvatske Gž 641/46 od 22. 11. 1946, kaže da preduzeće koje se bavi opravkom motornih vozila odgovara za štetu koja je nastala u uzročnoj vezi s pogonom motornog vozila za vreme opravke. U rešenju istog suda Gž 256/54, od22. 2. 1954, kaže se: „Za naknadu štete uzrokovane u saobraćaju motornim vozilom za vreme pokusne vožnje, dok se vozilo nalazilo na popravku kod mehaničarskog obrtnika, ne odgovara vlasnik vozila po pravilima kauzalne odgovornosti, makar da je (dozvolom mehaničarskog obrtnika) vozilom upravljao vlasnikov šofer"[12]. I u presudi Okružnog suda u Novom Sadu Gž 1826/67 od 17. 1. 1969, izraženo je takođe shvatanje da „za naknadu štete pričinjene opasnom stvari dok se ona nalazi na opravci, ne odgovara sopstvenik stvari, već lice kome je ta stvar predata na opravku, ukoliko to lice takve opravke vrši kao svoju redovnu delatnost"[13]. I u Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima profesora Konstantinovića prihvaćeno je ovo shvatanje.

2. Međutim, u jednoj presudi Vrhovnog suda Jugoslavije, koja je objavljena u listu „Politika", izneto je drukčije shvatanje: „Činjenica da je motorno vozilo bilo u rukama trećeg lica, koje je trebalo da kao zanatlija izvrši opravke na automobilu i koje je šofiralo u momentu udesa — ne oslobađa odgovornosti vlasnika automobila, koji je i dalje ostao vlasnik i posednik motornog vozila". Ovaj sud ima, dakle, još rigorozniji stav prema vlasniku nego što je stav Vrhovnog suda Jugoslavije izražen u napred citiranoj presudi Rev. 2252/63, od 8. 1. 1964, po kome vlasnik odgovara samo subsidijerno oštećenom, ukoliko bi ovlašćeni držalac vozila bio insolventan.

e) Lice u službi vlasnika motornog vozila

1. Po pitanju odgovornosti vozača motornog vozila koji se nalazi u radnom odnosu sa vlasnikom vozila, praksa jugoslovenskih sudova nije imala uvek jedinstven stav. U prvo vreme, tj. sve do donošenja Zakona o radnim odnosima iz 1957, pa čak neko vreme i posle toga, sudovi su stajali na stanovištu da vlasnik i vozač u radnom odnosu sa vlasnikom odgovaraju solidarno za naknadu štete oštećenom, i to prvi objektivno a drugi po osnovu krivice. Takvo shvatanje imao je i Vrhovni sud Jugoslavije a izražavao ga je i Nacrt Zakona o naknadi štete od 1961, gde se u članu 19 kaže: „Za štetu od opasne stvari koju je sopstvenik poverio nekom licu u svojoj službi odgovara i dalje sopstvenik. Pored sopstvenika i solidarno sa njim odgovara i lice u njegovoj službi kome je opasna stvar bila poverena, izuzev ako dokaže da je bilo preduzeto sve što je bilo potrebno da se šteta izbegne, te da do njega nema krivice što se šteta dogodila". Ovo stanovište podržava i pravna teorija a usvojeno je i u Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima (čl. 138).

---

[12] Citirano prema Mariji Toroman: Odgovornost automobilista, Beograd, 1959, str. 70.
[13] Zbirka sudskih odluka, knjiga 14, sveska 1, br. 36.

2. Međutim, posle donošenja Zakona o radnim odnosima od 1957, koji u čl. 294 propisuje odgovornost privredne organizacije za štetu koju radnik učini trećim licima u vezi sa svojim radom, sudovi menjaju svoju raniju praksu i zauzimaju stanovište da vozač u službi vlasnika motornog vozila ne odgovara za štetu oštećenom licu, već samo regresno svojoj radnoj organizaciji. Danas važeći Osnovni zakon o radnim odnosima ide takođe na ruku ovakvom shvatanju. U njegovom čl. 97 kaže se: „1) Za štetu koju radnik na radu ili u vezi sa radom prouzrokuje trećim licima (pojedincu ili pravnom licu) odgovara radna organizacija kod koje je radnik bio na radu u trenutku prouzrokovanja štete. 2) Za štetu koju trećem licu, u vezi sa vršenjem službe ili druge delatnosti državnog organa odnosno organizacije koja vrši poslove od javnog interesa, prouzrokuje svojim nezakonitim ili nepravilnim radom radnik tog organa odnosno organizacije — odgovara društveno-politička zajednica odnosno organizacija u kojoj se vrši služba ili druga delatnost. 3) Oštećeni ima pravo da zahteva i neposredno od radnika naknadu štete ako je ona prouzrokovana krivičnim delom". Iz ovoga očigledno proističe da nema mesta direktnoj odgovornosti vozača u službi vlasnika vozila, osim u slučaju kad je on krivično odgovoran za prouzrokovanu štetu. Međutim, to važi samo onda kad vozač koristi vozilo „na radu i u vezi sa radom" koji obavlja za vlasnika. Situacija se menja za slučaj da on vozilo koristi neovlašćeno, obavljajući tzv. crnu vožnju. U tom slučaju, po nahođenju sudske prakse, vozač će odgovarati oštećenom solidarno sa vlasnikom vozila. S druge strane, vlasnik se ne oslobađa odgovornosti ni u slučaju kad vozač u njegovoj službi ustupi vozilo trećem licu koje se ne nalazi u radnom odnosu sa istim vlasnikom, pa se šteta dogodi za vreme dok to treće lice upravlja vozilom[14]. To lice se, dakle, ne smatra „trećim licem" u pravom smislu reči, čija bi odgovornost isključila odgovornost vlasnika.

Ukoliko se vozač motornog vozila nalazi u službi vlasnika, tj. upravlja vozilom za njegov račun, ali nije u radnom odnosu sa vlasnikom, onda se ne primenjuje pravilo o isključivoj odgovornosti vlasnika vozila, već pravilo o siladarnoj odgovornosti vozača i vlasnika[15].

C. POSEBNI SLUČAJEVI ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU OD MOTORNOG VOZILA

a) Odgovornost neovlašćenog držaoca (lopova)

1. Sudska praksa i pravna teorija imaju nepodeljeno shvatanje da neovlašćeni držalac motornog vozila treba da odgovara za štetu koju pričini tuđim vozilom. Sporno je, međutim, da li pored njega treba da odgovara još i vlasnik vozila ili se, pak, on oslobađa odgovornosti. Sudovi su, uglavnom, prihvatili pravno pravilo iz austrijskog Zakona o odgovornosti za štete nastale usled upotrebe automobila i iz Nacrta

[14] Videti Rešenje Vrhovnog suda Crne Gore Gž 131/67, od 15. 4. 1967, Zbirka sudskih odluka, knjiga 12, sveska 1, br. 36.

[15] Vidi presudu Vrhovnog suda Srbije, odeljenje u Novom Sadu, Gž. 1479/64, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije, br. 4/1965, odluka br. 17.

zakona o naknadi štete od 1961. godine. Po tome pravilu, vlasnik koji je preduzeo odgovarajuće mere da svoje vozilo zaštiti od krađe (na primer, zaključao vrata i sl.), ne odgovara za štetu od vozila dok se ono nalazi u rukama neovlašćenog držaoca. On je protivpravno lišen mogućnosti raspolaganja vozilom, ne stvara rizik štete za okolinu, pa zato ne može ni biti odgovoran. To shvatanje izraženo je u presudama Vrhovnog suda Hrvatske Gž 994/64 i Vrhovnog suda Srbije Gž 3120/66, kao i u Skici za zakonik o obligacijama i ugovorima (čl. 139).

2. U pravnoj teoriji po pitanju odgovornosti vlasnika vozila mišljenja su, međutim, podeljena. Pored gledišta koje je na liniji izloženog stava sudske prakse, postoji i mišljenje da vlasnik treba solidarno da odgovara sa licem koje ga je protivpravno lišilo državine vozila, i to objektivno, bez krivice. Ovo shvatanje se obrazlaže time da se krađa ne može okvalifikovati kao viša sila, već samo kao običan slučaj, za koji se objektivno odgovara[16]. Osim toga, smatra se da rizik štete koji stvaraju ukradena vozila postaje sve veći sa povećanjem broja motornih vozila. Protivpravni držaoci postaju često deca koja nisu u mogućnosti da naknade prouzrokovanu štetu, pa zato oštećena lica ostaju bez naknade. Prihvatanjem odgovornosti vlasnika vozila oštećena lica bila bi postavljena u znatno povoljniju situaciju da ostvare svoje pravo na obeštećenje. Tim pre što bi odgovornost vlasnika bila onda pokrivenat i obaveznim osiguranjem.

b) Odgovornost prema licu koje se besplatno prevozi

Po ovom pitanju, jugoslovenski sudovi nemaju jedinstvenu praksu. U prvo vreme, oni su se držali pravila da vlasnik vozila prema licu koje besplatno prevozi može odgovarati samo po osnovu krivice. Rizik slučajnih šteta ne pogađa njega, već lice koje se prevozi bez naknade. To je bilo i stanovište pravne teorije i Nacrta zakona o naknadi štete. Ono je došlo do izražaja u više odluka vrhovnih sudova republika[17].

Međutim, novija sudska praksa krenula je odlučno drugim putem. I vrhovni sudovi republika i Vrhovni sud Jugoslavije stoje čvrsto na stanovištu da vlasnik odnosno korisnik motornog vozila odgovara po principu uzročnosti i prema onom putniku koji se besplatno prevozi njegovim vozilom, osim u slučaju kad je reč o licu koje se prevozi bez znanja vlasnika (slepi putnik)[18]. Sudovi smatraju da okolnost što je prevoz naplaćen ili nenaplaćen ne može biti kriterijum za određivanje odgovornosti vlasnika odnosno korisnika. Usled stalnog povećanja broja motornih vozila, povećava se i broj besplatnih prevoza, i to kako lica

---

[16] Marija Toroman: Odgovornost za štetu od ukradenog automobila, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/1957, str. 199.

[17] Na primer, u rešenju Vrhovnog suda Jugoslavije Gž 25/48 od 31. 5. 1948. godine, u odluci Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 183/54, od 8. 3. 1954. i presudi Vrhovnog suda Crne Gore Gž. 45/63, od 31. 1. 1963.

[18] Videti na primer, presudu Vrhovnog suda Jugoslavije Rev. 200/67, od 8. 12. 1968, Zbirka sudskih odluka, knjiga 13, sveska 1, odluka br. 46, Presudu Vrhovnog suda Srbije — odeljenje u Novom Sadu, Gž 484/65, Bilten sudske prakse Vrhovnog suda Srbije br. 5/1965, br. 22, i presudu Vrhovnog suda Hrvatske Gž 243/68 od 21. ožujka 1968, Zbirka sudskih odluka, knjiga 13, sveska 2, odluka br. 158.

kojima vlasnik čini usluge kao svojim poznanicima, tako i lica koja su mu nepoznata (autostoperi). To je navelo sudove da napuste raniju praksu subjektivne odgovornosti prema ovoj kategoriji lica i da ih u pogledu uslova obeštećenja potpuno izjednače sa pešacima, tj. da im priznaju pravo na naknadu nezavisno od krivice vozača.

c) Odgovornost za štetu u slučaju sudara vozila

1. Vlasnici odnosno korisnici motornih vozila po jugoslovenskom pravu odgovaraju jedan prema drugome po osnovu krivice, dok prema trećim licima (i onima koja se prevoze i onim koja se nalaze van vozila) važi princip objektivne odgovornosti. Ako su oba vozila bila u pokretu u vreme sudara, onda su njihovi vlasnici odnosno korisnici solidarno odgovorni prema trećem oštećenom licu. To stanovište ne izaziva nikakvu dilemu u pravnoj teoriji, ali sudovi nisu uvek dosledni u njegovoj primeni. U presudi Rev. 1630/59, od 9. III. 1960, Vrhovni sud Jugoslavije stao je na stanovište da u slučaju kad postoji obostrana krivica vozača vozila u pokretu, za štetu trećem licu oni odgovaraju „u srazmeri pričinjenja". U drugoj odluci istog suda Rev. 3869/64, od 23. II. 1965, napušteno je već ovo shvatanje i vlasnici sudarenih vozila osuđeni su da štetu trećem licu naknade solidarno. Vlasnik se smatra solidarno odgovornim i sa nepoznatim vozačem automobila s kojim se sudario[19].

2. Mnogo više je sporno u praksi pitanje odgovornosti za štetu nastalu pri sudaru motornog vozila u pokretu i parkiranog vozila. Saglasnost postoji samo u tome da njihovi vlasnici ne odgovaraju po istom osnovu. Parkirano vozilo nema svojstvo opasne stvari i zato njegov vlasnik ne može biti podvrgnut objetkivnoj odgovornosti, već samo odgovornosti po osnovu krivice. Ali spor izaziva pitanje da li oba vlasnika treba da odgovaraju prema trećem licu solidarno ili je njihova odgovornost podeljena. Tako, na primer, Vrhovni Sud Hrvatske u jednom slučaju osudio je vlasnika putničkog automobila i vlasnika kamiona koji je neosvetljen bio parkiran na autoputu Beograd—Zagreb da solidarno naknade štetu oštećenom. Međutim, Vrhovni sud Jugoslavije smatrao je takvo shvatanje pogrešnim. U obrazloženju njegove presude istaknuto je da više lica odgovaraju solidarno za štetu samo ako je prouzrokuju *zajedno* ili ako se ne mogu utvrditi njihovi udeli u prouzrokovanoj šteti, kad su je prouzrokovali radeći nezavisno jedno od drugog. Osim toga, rečeno je da solidarne odgovornosti ne može biti ni zbog toga što su osnovi odgovornosti vlasnika jednog i drugog automobila različiti.[20] U teoriji je kritikovano ovo stanovište Vrhovnog suda Jugoslavije, zato što nije u interesu oštećenog lica, jer ga nateruje da dokazuje pred sudom koliki je udeo jednog, a koliki udeo drugog vlasnika u prouzrokovanju štete[21].

---

[19] Presuda Vrhovnog suda Hrvatske Gž 1873/64, od 31. III. 1964.

[20] Videti presudu Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 1987/61—62 od 17. 10. 1961. i presudu Vrhovnog suda Jugoslavije Rev. 116/62, od 1. 12. 1962, citirane kod Branka Bazale: Odgovornost za štetu koju pretrpe treće osobe usled sukoba motornih vozila, Odvjetnik br. 1—3/1965, str. 23.

[21] Bazala, isto, str. 24 i dalje.

D. RAZLOZI (OSNOVI) ZA ISKLJUČENJE ILI OGRANIČENJE ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU OD MOTORNOG VOZILA

Jugoslovensko pravo ne čini vlasnika odnosno korisnika motornog vozila odgovornim za svaku štetu u čijem je prouzrokovanju vozilo materijalno učestvovalo. Teorija i praksa poznaju tri razloga koji dovode do potpunog ili delimičnog oslobođenja od odgovornosti ovih lica. To su: viša sila, krivica oštećenog i krivica trećeg lica.

a) *Viša sila.* U sudskoj praksi i pravnoj teoriji često se umesto pojma viša sila upotrebljava izraz „neotklonjivi događaj", što, međutim, nije isto. Najpotpuniju definiciju više sile dao je Nacrt zakona o naknadi štete od 1961, u članu 18, st. 1, gde kaže: „Vlasnik se oslobađa od odgovornosti ako dokaže da šteta potiče od nekog uzroka koji se nalazio van stvari, a koji se nije mogao predvideti ili se nije mogao sprečiti ili izbeći". Takav stav nazire se i u presudi Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 86/54 gde stoji: „Vanredan i nepredvidiv događaj, koji ulazi u pojam više sile, za koju vlasnik motornog vozila ne odgovara, mora biti takav da se i pored sve dužne pažnje ne može ukloniti nikakvim merama ni prethodnim oprezom a ne smije biti ni posljedica osobitosti motornog vozila."

Iz ovoga se može zaključiti da nema oslobođenja od odgovornosti za štetu od motornog vozila za običan slučaj, već samo za tzv. kvalifikovani slučaj. Da bi se neki događaj smatrao višom silom nije dovoljno samo to da je on bio nepredvidljiv (objektivno) i da se nije mogao sprečiti ili izbeći, već je potrebno još i da se on nalazi van stvari. Zato, po nahođenju sudske prakse, nemi više sile u slučaju kad je šteta nastala usled mana u fabričkoj izradi, iznenadnog kvara vozila, eksplozije gume na točku ili odvajanja točka od vozila. S druge strane, noć, magla, poledica i klizavost puta, iako su spoljni događaji, nemaju obeležje više sile, jer nisu izvanredne i nepredvidljive okolnosti[22]. Praksa pokazuje da sudovi u novije vreme počinju strožije da procenjuju okolnost kojoj pridaju značaj više sile, i tako ispoljavaju tendenciju ka proširenju odgovornosti za štetu od motornog vozila.

b) *Krivica oštećenog.* Krivica oštećenog kao razlog za isključenje odnosno ograničenje odgovornosti za štetu od motornog vozila shvata se veoma široko u jugoslovenskom pravu. Pojam krivice ne upotrebljava se ovde u smislu subjektivnog odnosa određenog lica prema njegovoj radnji i štetnoj posledici, već u objektivnom značenju. Kao što vlasnik odnosno korisnik vozila odgovara samo zato što ga je stavio u pokret, bez obzira na krivicu, tako i ponašanje oštećenog koje mu se ne može upisati u krivicu zbog neuračunljivosti, može takođe dovesti do toga da on sam, u celini ili delimično, snosi štetu koju je pretrpeo od vozila. Prema tome, nije u stvari od značaja krivica oštećenog, već to da li je i u kojoj meri njegovo držanje prekinulo uzročnu vezu između opasne stvari i štete, tj. učinilo da stvar bude opasnija nego što je inače. Ponašanje oštećenog treba da je bilo nepredvidljivo za štet-

[22] Videti presudu Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 1960/59, od 26. 11. 1959, koju je potvrdio Vrhovni sud Jugoslavije Rev. br. 575/60 od 22. VIII. 1960.

nika; ako je štetnik mogao da predvidi ponašanje oštećenog i da ga izbegne, onda je on sam kriv za štetu i biće zato i odgovoran.

Ovo je čvrsto stanovište prakse jugoslovenskih sudova, koje se može videti iz niza presuda. Tako, na primer, u presudi Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 49/1962, od 16. I. 1962, stoji da u slučaju kad je u pitanju dete kao oštećeni „ne može se govoriti o krivici u pravom smislu reči, jer se za krivicu traži svest o određenom delovanju ili propuštanju, a takvu svest dete odnosno nedorasla osoba nema, nego se radi o držanju takve osobe koje držanje, bez obzira što joj se ne može upisati u krivicu, može biti potpuni ili delimični uzrok nanesene štete". I Vrhvni sud Jugoslavije (Rev. 1156/62, od 14. 6. 1962) smatra da se ponašanje deteta, koje je doprinelo nastupanju štetnih posledica, „ima pripisati slučaju za koji nije niko odgovoran". U drugoj jednoj odluci, isti ovaj sud ističe da ponašanje deteta može biti uzrok oslobođenja od odgovornosti za štetu „jedino ako se dokaže da se taj uzrok nije mogao predvideti niti posledica izbeći"[23]. Još jasnije je ovo gledište formulisao Vrhovni sud Makedonije u presudi Gž. br. 559/66, od 26. 10. 1966, kad kaže: „Iznenadno istrčavanje pred autobus od strane šestogodišnjeg deteta koje niju u stanju da shvati značaj svoje radnje i da upravlja svojim postupcima, pri čemu je isto izgubilo život iako je vozač preduzeo sve što je mogao i bio dužan da preduzme da bi izbegao nesreću, predstavlja *svojevrstan oblik više sile* (podvukao J. R.) usled koje vlasnik autobusa nije odgovoran za štetu pričinjenu usled smrti deteta"[24].

Međutim, u teoriji postoji i mišljenje da se pojam krivice oštećenog ne može objektivizirati. Ako su oštećena deca ili druga neuračunljiva lica, onda njihovo ponašanje koje je uslovilo nastanak štete treba upisati u krivicu njihovih roditelja odnosno staratelja. Pri tome se još smatra da samo grubi nehat roditelja odnosno staratelja može isključiti odgovornost vlasnika odnosno korisnika vozila[25]. Ovo shvatanje nije međutim, u stanju da praktično promeni ništa u odnosu između štetnika i oštećenog. Roditelji kojima se pripisuje krivica neće obeštećivati svoju decu koja su postala žrtve motornog vozila. Zato je deci potpuno svejedno da li će biti lišeni prava na naknadu (u celini ili delimično) zbog svoje krivice (shvaćene objektivno) ili zbog tuđe krivice (shvaćene subjektivno). Mislimo čak da je pravnopolitički gore rešenje po kome bi se deci uskraćivalo pravo na naknadu zbog krivice njihovih roditelja, nego zbog njihove sopstvene krivice. Ako bi se ovo rešenje prihvatilo, onda bi se, u krajnjoj liniji, došlo do toga da deca odgovaraju za krivicu svojih roditelja.

Vlasnik motornog vozila oslobađa se odgovornosti za štetu samo u slučaju kad je ona nastala isključivo krivicom oštećenog. Ako je oštećeni samo delimično kriv, šteta se raspoređuje između njega i vlasnika vozila srazmerno krivici, a ako se srazmera ne može odrediti — onda je snose obojica na jednake delove.

---

[23] Presuda Vrhovnog suda Jugoslavije Rev. 1875/63, od 26. 11. 1963, Zbirka sudskih odluka, knjiga 8, sveska 3, broj odluke 332.

[24] Bilten Vrhovnog suda Makedonije br. 23/1966, str. 4—5.

[25] Videti, na primer, Zoran Gičić: Problem podeljene odgovornosti kod naknade štete za koju se odgovara po principu objektivne odgovornosti u slučaju kada se kao oštećeno lice ili kao treće lice koje je svojim postupcima izazvalo ili doprinelo nastupanju štete pojavljuje deliktno nesposobno lice, Jugoslovenska advokatura br. 5—6/1967, str. 73 i dalje.

c) *Krivica trećeg lica.* Kao što oštećeni ne mora biti kriv u pravom smislu reči, tako se ni od trećeg lica ne traži ovaj uslov. Dovoljno je njegovo učestvovanje u prouzrokovanju štete. Vozač ne može odgovarati samo zato što je upravljao vozilom u trenutku udesa, ako šteta nije nastala zbog vozila kao opasne stvari, već zbog vožnje koja je bila uslovljena držanjem nekog trećeg. Od toga u kojoj je meri dejstvo vozila osujećeno i otklonjeno ponašanjem trećeg lica — zavisi da li će i odgovornost vozača biti potpuno isključena ili samo ograničena. Slično krivici oštećenog, sudovi traže da i ponašanje trećeg treba da predstavlja višu silu u odnosu na štetnika, da bi njegova odgovornost za štetu bila isključena[26].

Međutim, vredno je istaći da je u sudskoj praksi bilo i sporova oko toga koja se to lica imaju smatrati trećim licima. U presudama vrhovnih sudova pozitivno je utvrđeno da u treća lica spadaju: saobraćajac koji pogreši pri davanju znaka za slobodan prolaz vozila, biciklista koji naglim izlaskom sa sporednog na glavni put navede vozača da skrene u stranu, pa se usled toga prevrne i sudari sa drugim vozilom; putar koji je protivno važećim propisima propustio da poledicu na putu pospe peskom ili drugim materijalom; opština koja nije zaštitila put prema reci niti postavila osvetljenje da obezbedi jasan vidik. Uopšteno govoreći, treća lica su sva ona koja se razlikuju od oštećenika i vlasnika odnosno korisnika motornog vozila. U odnosu jedni na druge ne mogu se takođe smatrati trećim licima ni lica koja solidarno odgovaraju za štetu prema oštećenom. Ali su treća lica jedno prema drugome ona čija je odgovornost prema oštećenom podeljena.

E. OBIM ODGOVORNOSTI ZA ŠTETU OD MOTORNIH VOZILA

1. U praksi jugoslovenskih sudova bilo je puno nedoumice oko pitanja da li objektivna odgovornost za štetu od motornih vozila treba po obimu da bude jednaka odgovornosti po osnovu krivice. Posebno je dugo vremena bilo sporno dosuđivanje naknade za neimovinsku štetu. Bilo je jako izraženo shvatanje sudova da štetnika koji odgovara bez krivice ne treba opterećivati obavezom naknade i neimovinske štete. Smatralo se da bi on bio opterećen suviše velikim rizikom ako bi odgovarao i za jedan i za drugi oblik štete. Taj strah od prevelike opterećenosti vlasnika odnosno korisnika motornog vozila bio je uslovljen činjenicom da je obaveznim osiguranjem bila obuhvaćena samo materijalna šteta, tako da je se oštećeno lice za naknadu neimovinske štete moglo obraćati samo direktno štetniku. Međutim, time ne mislimo reći da su se sudovi držali strogo ovog stanovišta. I sam Vrhovni sud Jugoslavije zauzimao je različite stavove po ovom pitanju. Tako, na primer, dok je u presudi Rev. 184/60 smatrao da je država odgovorna roditeljima za naknadu i nematerijalne štete u vidu duševnog bola pretrpljenog za sinom koji je poginuo u saobraćajnoj nesreći prilikom službenog prevoza u kamionu JNA, dotle je u presudi Rev. 184/59, od 21. XI 1959. bio mišljenja da

[26] Videti presudu Vrhovnog suda Jugoslavije Rev. 220/66.

vlasnik opasne stvari odgovara po načelu objektivne eodgovornosti samo za imovinsku štetu, a da za neimovinsku štetu može biti odgovoran samo onaj ko štetu pričini iz krivice.

2. Pod uticajem pravne teorije i Zakona o obaveznom osiguranju imovine i lica (čiji član 26 kaže da je osiguranjem obuhvaćena *celokupna šteta),* sudovi su napustili svoju raniju praksu i počeli da dosuđuju naknadu i za neimovinsku štetu prouzrokovanu motornim vozilom. To stanovište danas je dovoljno čvrsto da bi se za njega moglo reći da predstavlja pravilo jugoslovenskog prava. Njega proklamuje Vrhovni sud Jugoslavije u presudi Rev. 254/67, od 29. II 1968. na sledeći način: „Kad dete pretrpi telesnu ozledu od motornog vozila, roditelji mogu zahtevati naknadu štete na ime pretrpljenog duševnog bola samo ako je povreda takve prirode da je mogla izazvati velike i jake duševne bolove i patnje roditelja"[27]. Ovo shvatanje razlikuje se inače od shvatanja koje je došlo do izražaja u nekim presudama vrhovnih sudova republika, po kome se roditelji, u slučaju telesne povrede njihove dece, ne mogu smatrati oštećenim licima i nemaju zato pravo na naknadu štete zbog bolova i straha, već se to pravo priznaje samo neposredno oštećenom detetu.

F. ROK ZASTARELOSTI POTRAŽIVANJA NA NAKNADU ŠTETE

Zahtev za naknadu štete prouzrokovane motornim vozilom zastareva u roku od tri godine od dana kada je oštećeni doznao za štetu i za lice koje je štetu učinilo (član 19. Zakona o zastarelosti potraživanja). Da bi vreme koje je potrebno za zastarelost počelo da teče, nije dovoljno, međutim, da oštećeni sazna samo za vrstu štete, već i za njen obim. To je naročito od značaja kad je reč o telesnoj povredi gde je za određivanje visine štete nužno utvrditi njenu težinu i procenat nesposobnosti. Pored ovog subjektivnog roka zastarelosti, Zakon propisuje objektivni rok zastarelosti od deset godina, u kome potraživanje naknade štete zastareva u svakom slučaju. Protekom toga roka od dana procene štete, zahtev za naknadu zastareva bez obzira da li je oštećeni saznao u međuvremenu za štetu i lice koje mu je štetu prouzrokovalo.

Pored toga, za štete prouzrokovane krivičnim delom Zakon određuje rok zastarelosti zahteva za naknadu štete u roku u kome zastareva krivično gonjenje za delo u pitanju. Sudska praksa stoji na stanovištu da rok zastarelosti potraživanja naknade štete prouzrokovane krivičnim delom ne može takođe biti kraći od tri godine. S druge strane, sudovi su prihvatili pravilo da zahtev za naknadu štete prouzrokovane od strane šofera motornog vozila koji je osuđen u krivičnom postupku — zastareva u roku zastarelosti krivičnog gonjenja, a prema vlasniku vozila koji za štetu odgovara objektivno — važi subjektivni rok od tri odnosno objektivni rok od deset godina[28].

---

[27] Zbirka sudskih odluka, knjiga 13, sveska 1, odluka br. 14.

[28] Videti presudu Vrhovnog suda Hrvatske Gž. 349/58, od 18. 2. 1958, Zbirka sudskih odluka, knjiga 3, sveska 1, odluka broj 57.

G. ZAKLJUČAK

Napred izloženi stavovi sudske prakse i pravne teorije po pitanju građanske odgovornosti za saobraćajne delikte počinjene motornim vozilima, dozvoljavaju da se izvuku sledeći zaključci:

1. Vodi se računa o tome da je automobil danas postao potreba svakog čoveka, da se broj lica koja ga imaju iz dana u dan povećava. Usled toga su stalno prisutne i opasnosti šteta od automobila i drugih vrsta motornih vozila, pa se zato traži i velika opreznost od njihovih vlasnika.

2. Suočeni sa ovom opasnošću koja preti ljudima i njihovoj imovini, sudovi su tražili rešenja u smislu što potpunije i efikasnije zaštite interesa oštećenog lica. U toj slobodi traženja oni nisu bili sputani gotovo nikakvim zakonskim normama, pa su zato mogli uvek da idu „u korak s vremenom". Na bazi slobodne i kreativne sudske prakse, nastajala su i učvršćivala se pravna pravila koja su ili podudarna ili veoma slična sa pravilima ostalih civilizovanih zemalja koje imaju razvijen automobilski saobraćaj.

3. Rukovodeći se osnovnim pravno-političkim ciljem: željom da licima čiji su životi i imovina stalno ugroženi pruži maksimalnu zaštitu, sudovi su ih upućivali da svoje pravo na naknadu traže od onog ko je ne samo najviše „kriv" za njihovu nesreću, već i ko je u isto vreme platežno najsposobniji i koga je najlakše identifikovati. To je, u prvom redu, vlasnik motornog vozila odnosno nosilac prava korišćenja vozila u društvenoj svojini. Na ta lica svaljuje se odgovornost u daleko najvećem broju slučajeva. Pri tome se često i ne traži neko pravno-teorijsko opravdanje ili se, pak, ono i namerno ignoriše, iz razloga praktičnosti. Otuda je teoretičaru mnogo puta veoma teško da utvrdi koji se osnov odgovornosti nalazi iza stavova sadržanih u sudskim odlukama.

4. Vlasnik odnosno korisnik automobila retko kad je u mogućnosti da izbegne odgovornost za naknadu štete. Sva tri poznata osnova koji njegovu odgovornost isključuju svode se praktično samo na jedan jedini: na višu silu. I krivica oštećenog i krivica trećeg lica, predstavljaju izvinjavajuće okolnosti samo ukoliko imaju obeležja više sile. Ni davanje vozila u detenciju ili korišćenje drugom licu ne oslobađa vlasnika od odgovornosti za štete koje bi vozilo prouzrokovalo, osim kad je davanje usledilo na osnovu jednog sasvim čvrstog pravnog posla.

5. Pada u oči i činjenica da se put sudske prakse kretao širokim kolosekom, čije tračnice nije uvek lako odrediti. Primetno je da su sudovi vremenom svoju praksu i menjali, odbacivali pravila kojih su se ranije držali i prihvatili nova. Zato je nužno imati u vidu tu činjenicu o evoluciji sudske prakse koja se kretala u pravcu što veće zaštite oštećenog lica. Različita rešenja u odlukama istog suda i za iste slučajeve nisu rezultat njihove nedoslednosti iz nepažnje, već namerne i svesne promene stavova, sa određenim ciljem. Taj cilj se može postići samo pod uslovom da sudska praksa bude jedinstvena na celoj teritoriji države. To

jedinstvo obezbeđuju zasad vrhovni sudovi saveznih republika i Vrhovni sud Jugoslavije, u granicama procesnopravnih mogućnosti. Njega će sigurno još lakše i potpunije moći da obezbedi budući građanski zakonik, čiji se projekt intenzivno priprema.

Dr Jakov Radišić, vanredni profesor

LA RESPONSABILITE CIVILE DES DELITS DE ROUTE COMMIS PAR LES VEHICULES A MOTEUR

(Résumé)

Après avoir constaté le fait que la responsabilité civile des délits de route commis par les véhicules à moteur n'est pas réglementée par le droit positif yougoslave, l'auteur ajoute que cette responsabilité s'édifiait exclusivement par la pratique créatrice des cours suprêmes des républiques fédérées et de la Cour suprême de Yougoslavie. Sur la base de cette pratique se formaient et consolidaient les règles juridiques en la matière, qui sont identiques ou très semblables à celles des autres pays civilisés ayant un trafic d'automobiles développé. Les tribunaux changeaient leur pratique avec le temps, rejetant les règles qu'ils avaient observées et adoptant de nouvelles. L'évolution de la pratique judiciaire se déroulait dans le sens d'une protection accrue et plus complète de la personne endommagée.

Quant au dommage causé par le véhicule à moteur, la responsabilité incombe, en premier lieu, à son propriétaire ou au titulaire du droit d'utilisation du véhicule qui est la propriété sociale. C'est sur ce dernier que retombe le poids de la responsabilité dans le plus grand nombre de cas. Les raisons en sont d'ordre pratique plutôt que de nature juridico-théorique. Le propriétaire du véhicule à moteur arrive rarement à échapper à la responsabilité, même dans les cas oú il cède le véhicule à une autre personne comme possesseur autorisé. Il sera exempté de la responsabilité seulement si la cession du véhicule repose sur un acte juridique ferme et durable. Les autres fondements de l'exemption ou de la limitation de la responsabilité du propriétaire en ce qui concerne le dommage causé par le véhicule sont: la force majeure, la faute de la personne endommagée, et la faute de la tierce personne. Cependant, pratiquement les trois fondements se ramènent à un seul: la force majeure. En effet, la jurisprudence exige que le comportement des personnes endommagée et des tierces personnes ait le caractère de force majeure, qu'il n'ait pu être ni prévu, ni évité. D'autre part, la faute de la personne endommagée et la faute de la tierce personne ne sont pas appréciées subjectivement — au sens de leur rapport psychique envers les conséquences nuisibles provoquées par le fonctionnement du véhicule à moteur. Au contraire, on ramène sous cette notion tout comportement des personnes mentionnées qui a rompu (considéré objectivement) le lien de cause à effet entre le véhicule à moteur et le dommage, ce qui a eu effet que le véhicule est devenu plus dangereux qu'il ne l'est **per se.**

RAZVOD BRAKA U BUGARSKOM PRAVU DO KODEKSA O PORODICI IZ 1968. GODINE

— Povodom kodifikacije našeg porodičnog prava —*

I

Bugarsko zakonodavstvo o razvodu braka prošlo je, nakon uspostavljanja socijalističkog društvenog uređenja pa do donošenja Kodeksa o porodici iz 1968. godine, kroz dve faze. U prvom razdoblju svog razvitka porodično pravo prihvatilo je brakorazvodni sistem teške poremećenosti, dok je istovremeno odbacilo mešoviti sistem i sistem sankcije. Krivica za razvod predstavljala je sastavni deo brakorazvodnog uzroka teške poremećenosti, a njeno prisustvo sud je utvrđivao po službenoj dužnosti. Brak se mogao razvesti krivicom tužioca, ali i krivicom tuženog bračnog druga. Istovremeno brak je mogao prestati i sporazumom bračnih drugova. U ovakvom slučaju sud je bio ovlašćen da samo primi saglasnu izjavu bračnih drugova. Pretpostavke sporazumnog razvoda malo su se razlikovale od klasičnog rimskog brakorazvodnog instituta divortium mutuo consensu. Zbog toga, treba istaći, ako zanemarimo neposredni post-revolucionarni period u Sovjetskom Savezu u kome je sporazumni razvod predstavljao običan privatni akt građana koji nije trebalo matično evidentirati, da je ovako široko koncipirani sporazumni razvod bio još jedino prisutan u bugarskom pravu.

---

* U komisiji za kodifikaciju porodičnog prava, u pravnoj teoriji i našoj praksi vodi se veoma nitenzivna rasprava o brakorazvodnom sistemu koji treba prihvatiti u novom Zakoniku o porodici. Jedna posebna varijanta sistema teške poremećenosti sa ublaženim uticajem koncepcije o krivici koja je bila prisutna u bugarskom porodičnom pravu do donošenja novog Zakonika o porodici od 22. marta 1968. godine, po našem mišljenju, može poslužiti kao vrlo solidna osnova ili bar ozbiljan povod za formiranje jednog novog brakorazvodnog sistema koji će odgovarati našim trenutnim potrebama.

Tim povodom, želimo da upoznamo našu širu javnost sa ranijim koncepcijama bugarskog zakonodavstva o razvodu, utoliko pre što smatramo da novi bugarski Zakonik o porodici u tom pogledu donosi manje savršena rešenja. Istovremeno, ima dosta osnova i za prisutnu bojazan da i naš novi Zakonik o porodici ne pođe istim ili sličnim putem u odnosu na postojeće zakonodavstvo. Zbog toga je iskustvo koje nam pruža bugarsko zakonodavstvo od višestrukog značaja: po onim vrednostima koje je nekad nosilo i na koje želimo posebno da ukažemo, i po slabostima i nedostacima koji su trenutno prisutni a o kojima će drugom prilikom biti posebno reči.

Zajedno sa opštim (generalnim) uzrokom za razvod braka, koji je postavljen u vidu duboke i trajne poremećenosti bračnih odnosa, bugarsko zakonodavstvo, u svojoj prvoj fazi, zasnivalo se i na složenom sistemu posebnih i apsolutnih uzroka za razvod braka. Na ovaj način, brakorazvodni sistem bio je konstruisan na jednom širem, opštem uzroku za razvod braka i jednoj preciznoj koncepciji razrađenih posebnih i apsolutnih brakorazvodnih uzroka (preljuba, rađenje o glavi, nestalost, neizlečiva bolest, impotentnost u svim njenim oblicima — impotentio generandi i concipiendi kao i impotentio coendi, osuda na kaznu, zlostavljanje, teške uvrede i nečastan život, odnosno pretrpljene telesne povrede zajedno sa svim oblicima psihičke torture i moralne šikane).

U odnosu na zakonodavstvo drugih socijalističkih zemalja, koje se u to vreme u mnogo čemu odlikovalo jednim gotovo neprikrivenim epigonstvom, zatim težnjom za neveštim podražavanjem nekad često praktikovanog uprošćenog sistema teške poremećenosti prihvaćenog u njegovim ekstremnim konzekvencama, i konačno komotnim i olako zauzetim stavom rigoroznog napuštanja svih tradicionalnih koncepcija u domenu razvoda i njegovih opštih posledica, bugarsko pravo, u ovoj prvoj razvojnoj fazi, uključujući i zakonodavstvo Sovjetskog Saveza, nosilo je u sebi karakteristike jedne naglašene koncepciske individualnosti. U vreme traženja najadekvatnijih stavova, kada se u sovjetskom zakonodavstvu napušta sistem sporazumnog razvoda a ostale socijalističke republike ne prihvataju ovaj brakorazvodni uzrok, bugarsko zakonodavstvo kreće jednim samostalnim putem. Izuzimajući naše i albansko zakonodavstvo druge evropske socijalističke zemlje nisu prihvatile ni razrađen sistem posebnih (apsolutnih) uzroka za razvod braka. Zbog toga treba primetiti da se u ovom koncepcijskom pristupu nalaze osobenosti bugarskog zakonodavstva o razvodu u prvoj fazi njegovog razvitka.

II

Drugi period u razvoju bugarskog zakonodavstva o razvodu nastaje početkom novembra 1953. godine donošenjem Zakona o izmeni i dopuni Zakona o licima i porodici. Po ovoj zapaženoj izmeni noveliran je i sistem brakorazvodnih uzroka. Pre svega napušta se koncepcija o sporazumnom razvodu koja je, prema izvršenim procenama, omogućavala brojne i lakomislene razvode. Istovremeno napušten je i procesni princip o utvrđivanju krivice po službenoj dužnosti, dok svi posebni uzroci za razvod braka gube svoju normativnu samostalnost i stapaju se u opšti (generalni) uzrok za razvod braka (tešku i trajnu poremećenost). Praktično iz ovakvog reformskog zahvata, limitirani posebni uzroci za razvod braka sada su prezentirani u formi primernog (egzemplarnog) nabrajanja uz ostale anonimne uzroke za razvod braka. Na ovaj način, bugarsko zakonodavstvo o razvodu prihvatilo je sistem teške poremećenosti uz jednu posebnu varijantu ublaženog sistema krivice.

Upoređujući prvu sa drugom fazom razvoja, na zaključku ovih opštih izlaganja, treba istaći, da je bugarsko zakonodavstvo od nekada složenog brakorazvodnog sistema koji se sastojao iz jednog opšteg uz-

roka za razvod braka, zatim sporazumnog razvoda i najzad sedam posebnih (apsolutnih) uzroka za razvod braka uz utvrđivanje krivice po službenoj dužnosti, prešlo na sistem jednog opšteg (generalnog) uzroka za razvod braka čije su osnovne pretpostavke zasnovane na teškoj poremećenosti bračnih odnosa. Taj jedinstveni brakorazvodni uzrok, kojim se bugarsko zakonodavstvo o razvodu sada gotovo u potpunosti izjednačava sa brakorazvodnim sistemima u istočno evropskim zemljama, sadržan je u čl. 47 Zakona o licima i porodici i ovako je formulisan:

„Svako od bračnih drugova može tražiti razvod ako zbog preljube, zarazne ili nasledne bolesti, dugog odsustva, pretrpljenih fizičkih ili moralnih povreda ili drugih subjektivnih ili objektivnih razloga, brak bude tako duboko poremećen da se sa stanovišta bračnih drugova, dece i društvene zajednice produženje porodičnog života ne može tražiti.

Zahtev se neće uvažiti ako je poremećenost u braku posledica isključive krivice jednog bračnog druga a drugi suprug nastoji da brak očuva. Izuzetno razvod se može dopustiti i bez saglasnosti drugog bračnog druga ako važni opšti interesi to nalažu".

Iz ovakve stilizacije čl. 47 Zakona o licima i porodici rezultira da je u njemu pre svega dat pojam duboke poremećenosti sa njegovim bitnim karakteristikama i izvesnim direktnim uzrocima koji je izazivaju, a zatim da je u njemu objašnjena i uloga krivice za razvod braka. Zbog toga, treba posebno razmotriti ove sastavne komponente brakorazvodnog uzroka teške poremećenosti.

1. POJAM TEŠKE POREMEĆENOSTI BRAKA

1. *Opšta razmatranja.* U pristupu ovom pojmu obično se ističe da ne treba očekivati da se može tražiti, naći i pružiti jedna potpuna (trajna) i završena (celovita) definicija teške poremećenosti. Ovaj brakorazvodni uzrok ima za predmet jednu veoma složenu sintezu kompleksnih životnih odnosa u kojoj su sadržane brojne karakteristike ekonomskih, fizioloških, individualnih (ličnih, intimnih, emocionalnih), naslednih, etičkih, rodbinskih i drugih pretežno afekcionih elemenata. Izuzetna složenost i teškoća u određivanju pojma duboke poremećenosti proističe ne samo usled dinamičnosti, multipliciranosti i neuhvatljivosti ljudske prirode koji su tuđi šematska vizija stvarnosti i jednostrana ocena sopstvenih postupaka i ponašanja drugih, već i zbog subjektivne i neposredne vezanosti ovog pojma za psihički život i intimni svet bračnih drugova i porodičnih odnosa uopšte. Zbog toga se u nauci bugarskog porodičnog prava ističe da se pojam teške poremećenosti ne može odrediti jednom kauzalnom i doktrinarnom metodom, već jedino fragmentarnim postupkom i deskriptivnim pristupom.

Teška poremećnost bračnih odnosa, ili „duboko rastrojstvo braka" kako ovaj brakorazvodni uzrok naziva zakonodavac, zasniva se na psihičkim osobenostima bračnih drugova, njihovim afekcionim interesima i ličnim osećanjima koja gaje jedan prema drugom. O ovim emocionalnim

komponentama iz psihičkog života bračnih drugova ne može se suditi, niti izvoditi zaključci o njihovoj prirodi, moralnoj snazi, mentalnim osobenostima, odlikama temperamenta i svojstvima karaktera bez poniranja u intimni svet bračnih drugova i upoznavanja sa svim složenostima i protivrečnostima njihove ličnosti. Ono što nam spoljni izgled bračnih drugova, njihovi rutinski pokreti, konvencionalne izjave, usiljen osmeh ili dobro sračunata pažnja mogu da prikriju, otkriva nam u svoj dubini svoje ozbiljnosti i autentične izvornosti unutrašnji život bračnih drugova. Drugim rečima, pogled u taj introspektivni svet može nam pružiti tragove duboke i trajne poremećenosti bračnih odnosa čak i onda kada se na površini svih zbivanja u braku pojavljuje jedan bračni mir i korektnost.

Izražena u najneposrednijem viđenju, bračna poremećenost predstavlja potpunu suprotnost normalnim bračnim odnosima. U stanju poremećenih bračnih odnosa nestaje među supruzima svako osećanje bliskosti, uzajamnog poštovanja, prijateljstva, a gube se i svi oblici uzajamnog pomaganja i zaštite, iskrenosti i odanosti. Umesto ovih odnosa, pojavljuje se osećanje mržnje i prezira, odvratnosti i ravnodušnosti, nepoverenja i nezainteresovanosti za sudbinu bračnog druga. Pod uticajem teške poremećenosti brak se pretvara u svoju suprotnost. Sve moralne veze i fizički kontakti bračnih drugova prestaju i to nekada burno i intenzivno, a u drugim slučajevima postepeno i jedva primetno. Imovinska zajednica bračnih drugova više ne egzistira. Svako od bračnih drugova počinje da vodi svoj zaseban i odvojen život. Svi elementi sadržaja bračnih odnosa više nisu prisutni. Moralni i drugi ciljevi braka, koji i opravdavaju ovu društvenu instituciju, više se ne ostvaruju. Brak je izgubio svoj smisao, svoje opravdanje kao i razlog za svoje dalje pravno postojanje.

Unutrašnji uzroci teške poremećenosti bračnih odnosa obično imaju najrazličitije oblike. Njihova psihološka intonacija, afektivnost, emocionalni uspon ili moralni pad, postojanost i žestina, način ispoljavanja kao i verbalni sadržaj u mnogome zavise od uzrasta bračnih drugova, njihovog vaspitanja, sredine u kojoj se kreću, lične kulture, zdravstvenog stanja, zanimanja, materijalnog položaja, obrazovanja, odnosa prema braku i porodici, sopstvenog poštovanja kao i prisustva dece u tom braku.

Teška poremećenost, koja stvara duboko nezadovoljstvo u uzajamnom raspoloženju bračnih drugova, spolja se manifestuje najčešće u oštrim raspravama i objašnjenjima, čestim svađama ili tihim, obično ironičnim i zajedljivim prepirkama, fizičkm razračunavanjima i teškim uvredama. No, treba istaći, da se u stanju teške poremećenosti bračnih odnosa supruzi mogu ponašati prividno korektno, da odnosi u porodici izgledaju normalni, da se sve odvija u jednom miru, stabilnoj uzdržanosti i permanentnoj trpeljivosti i odricanju. Međutim, u ovakvom izgledu poremećenog braka postoji utisak dubokog mira jer bračni drugovi ne govore. Njihova uzajamna ravnodušnost i nezainteresovanost je potpuna, a nekadašnja ljubav zamenjena je jednim bezbojnim i monotonim stanjem apatije i bezvoljnosti. U ovakvom braku supruzi vode odvojen život iako stanuju u istom stanu, polno ne opšte, a deci poklanjaju pažnju kao roditelji koji više nisu bračni drugovi.

Iz ovog što je rečeno nije teško izvući zaključak da se pojam teške poremećenosti bračnih odnosa određuje jednom deskriptivnom metodom. Iako je institucija braka u svojim pravnim pretpostavkama jasno određena i čvrsto postavljena, razlozi za njen prestanak razvodom su brojni, veoma različiti i krajnje neodređeni. Brak može nastati isključivo na jedan način, ali može prestati pod uticajem više činilaca. Zbog toga treba reći da teška poremećenost emanira iz braka kao osobenost njegove negacije, da je data kao specifičnost svake bračne zajednice, a da se ne nameće spolja kao apriorna, unapred data i apstraktno formulisana pretpostavka za razvod braka. Brak je najintimnija veza ljudskih bića, a njihova priroda je do te mere različita da se brak u svakom posebnom slučaju pojavljuje kao oblik minijaturne organizacije u kojoj totalno dominira bogatstvo varijeteta ličnosti. Zbog toga su i oblici u kojima se menjaju odnosi u braku pod direktnim uticajem samih promena u prirodi ličnosti. U ovoj konstataciji treba tražiti i objašnjenje zašto se pojam teške poremećenosti u krajnjoj liniji ne vezuje za brak uopšte, za njegove karakteristike kao društvene institucije koja ima svoju samostalnu apstraktnu vrednost, već za svaki brak posebno, za njegov konkretni oblik koji nastaje u određenom trenutku i živi na određenom prostoru.

2. *Objektivne pretpostavke teške poremećenosti braka.* Da bi poremećenost bračnih odnosa mogla imati karakter uzroka za razvod braka, čl. 47. Zakona o licima i porodici, kao i praksa Vrhovnog suda, zahtevaju da je poremećenost u odnosima bračnih drugova po svojoj prirodi i po svome dejstvu trajna (neuklonjiva) i teška (ozbiljna). Obe ove objektivne pretpostavke bračne poremećenosti moraju biti istovremeno (kumulativno) prisutne. Zbog toga, ako je poremećenost ozbiljna ali nije trajna, onda se kao slučajna ili prolazna pojava može dobrom voljom bračnih drugova ukloniti. S druge strane, ako je poremećenost trajna ali nije ozbiljna (duboka, teška), onda obično dotiče samo periferne okvire braka i manje važne odnose bračnih drugova, tako da su izgledi za ponovno uspostavljanje sređenih odnosa sasvim mogući. Manji sukobi i prolazna objašnjenja bračnih drugova su vrlo česti u braku, ali oni ne predstavljaju i razlog za poremećaj bračnih odnosa. Zbog toga, jedino poremećenost u braku koja zahvata bitne odnose bračnih drugova i koja nema izgleda da vremenom bude savladana i uklonjena, predstavlja razlog za razvod braka. Treba primetiti da ovo opravdano insistiranje na kvalifikatornim momentima teške poremećenosti rezultira iz objektivne potrebe da se razvede samo onaj brak koji je izgubio svoj smisao, kome ne daju podršku bračni drugovi i koji više nema svoje društveno opravdanje.

a) T r a j n a p o r e m e ć e n o s t. Razvod braka zbog poremećenih odnosa bračnih drugova može se tražiti ako okolnosti svakog posebnog slučaja objektivno ukazuju da je poremećenost trajna i da je stalno prisutna u odnosima među supruzima. Poremećenost je trajna ako je kontinuirano (permanentno) prisutna u svim odnosima bračnih drugova ili onim koji su bitni i odlučujući za stabilnost jednog braka. Povremeni kraći prekid u sukobima bračnih drugova objektivno predstavlja samo

novi uvod (a nekad kraći predah) u još žešće sukobe ili ponovno oživljavanje starih (latentnih) objašnjenja i nesporazuma.

Prisustvo komponentne trajnosti u poremećenim odnosima bračnih drugova proističe iz same suštine ustanove razvoda. Prestanak jednog braka razvodom opravdan je samo u slučaju ako produženje bračne zajednice više nije moguće i ako nema nikakvog izgleda da se nastali sukobi u braku mogu savladati. Zbog toga je trajan poremećaj odnosa bitan uslov za prestanak braka razvodom.

b) Ozbiljna poremećenost. Poremećenost u bračnim odnosima je ozbiljna (duboka, neuklonjiva) ako proističe iz bitnih odnosa bračnih drugova, određuje karakter njihovog ponašanja i utiče na prirodu njihovog osećanja. Poremećenost ima neuklonjive razmere ako je prisutna uprkos svim uloženim naporima da se bračni drugovi izmire i njihovi odnosi konsoliduju. Pokušaji suda, intervencija bliskih rođaka i zalaganje najbliže okoline da bračni drugovi ponovo uspostave normalne porodične odnose ostaju bez rezultata. Pri stanju ozbiljne poremećenosti prekinuta je svaka moralna, psihološka, materijalna i fizička veza bračnih drugova. Njihov dalji zajednički život postao je nepodnošljiv.

Konstatovana nemogućnost zajedničkog života uvek je posledica određenih odnosa u konkretnom braku. Ocena trajne poremećenosti dobrim delom zavisi i od dužine bračnog staža. Kod brakova koji su tek zaključeni, treba pažljivo ispitati da li su postojale vremenske mogućnosti da dobiju karakter ozbiljne poremećenosti. U ovakvim brakovima bračni drugovi se nalaze u početnoj fazi upoznavanja, a proces materijalne konsolidacije, uzajamnog prilagođavanja i sređivanja porodice još nije završen. Zbog toga treba proveriti da li je prisutna poremećenost imala prostorne mogućnosti da dobije ozbiljne i duboke razmere.

3. *Subjektivne pretpostavke teške poremećenosti braka.* Prestanak braka razvodom je pojava na koju se ne gleda blagonaklono. Razvod nije ustanova čiji se cilj nalazi u njoj samoj. Naprotiv, razvod predstavlja samo sredstvo za pravno razrešavanje neuspelih brakova. U tom smislu razvod je nužno zlo te se njegovo prisustvo mora svesti na što manju meru. Zbog toga je razvod krajnji korak a ne pravilo za rešavanje odnosa u poremećenom braku.

U skladu sa ovim postavkama razvod treba dopustiti samo u slučaju kada to nalažu interesi bračnih drugova, dece koja su rođena u tom braku i društva u okviru čije zaštite je brak zaključen. Zbog toga, prilikom svakog zahteva da se brak razvede treba oceniti, zajedno sa razlozima da se zahtev uvaži, i sve argumente koji govore protiv toga. Pri odlučivanju treba posebno imati u vidu kako će razvedeni brak uticati na odnose bivših bračnih drugova i na decu koja su u tom braku rođena. Razvod braka ne sme za sobom povući samo jednostrane posledice u kojima su odnosi bračnih drugova povoljno rešeni a zanemarene kompleksne potrebe i interesi dece (njihov pravilni smeštaj, obezbeđeno vaspitanje, potrebna nega i dovoljan iznos sredstava za redovno i blagovremeno izdržavanje). Zbog toga se kao samostalna pretpostavka brakorazvodnog uzroka teške poremećenosti pojavljuje i ocena stepena uticaja razvedenog braka na interese bračnih drugova, dece i društva kao celine. Praktično, iz ovakve formulacije zakona proističe da se brak

može razvesti zbog teške poremećenosti bračnih odnosa samo u slučaju ako je takva odluka u skladu sa svim interesima koji su angažovani u tom braku. Zbog toga treba posebno sagledati dejstvo i uticaj svih prisutnih interesa.

a) Interes bračnih drugova. Brak je zakonom uređena zajednica života bračnih drugova. Od njihovih uzajamnih odnosa, dobre volje i međusobnih osećanja u mnogome zavisi stabilnost i trajanje braka. Na isti način, od karaktera odnosa bračnih drugova dobrim delom zavisi i da li će njihov brak prestati razvodom. Ako oba bračna druga, posle uzaludnih pokušaja da srede i smire svoje bračne odnose, konačno dođu do zaključka da je njihov dalji zajednički život u poremećenom braku postao neodrživ i zatraže istom tužbom (subjektivna kumulacija) da se brak razvede, onda postoji pretpostavka da se interesi bračnih drugova poklapaju sa potrebom da njihov brak prestane razvodom. Međutim, ako tužbu za razvod braka podnese samo jedan bračni drug a drugi se protivi razvodu jer smatra da se poremećeni odnosi ne mogu tretirati kao ozbiljni i trajni, onda se zahtev da se brak razvede mora dovesti u sklad i procesnu ravnotežu sa stavom da se brak očuva. Uloga suda u ovom slučaju svodi se na procenu koji je od prisutnih interesa opravdaniji i pretežniji.

Sa ovim zahtevom o proceni interesa bračnih drugova u tesnoj je vezi i mogućnost da se brak ne razvede iako oba bračna druga na tome insistiraju. Sporazumni razvod više nije priznat, te se stepen poremećenosti bračnih odnosa mora posebno ispitivati pri svakom zahtevu za razvod braka. To nalažu interesi bračnih drugova, jer se objektivno mogu naći u zabludi u pogledu svojih stvarnih osećanja. Isto tako ne isključuje se mogućnost da su bračni drugovi nedovoljno ozbiljno pa čak i površno procenili mogućnost daljeg vođenja zajedničkog života, da su neke konfliktne pojave precenili a uzajamne pozitivne osobine sasvim podcenili ili nedovoljno uočili. Zbog toga, u ovakvom slučaju interes bračnih drugova ne leži u potrebi da se njihov brak razvede, iako su to zajednički tražili, već u neophodnosti da se njihov brak očuva. Ova pojava o pogrešnoj proceni svojih stvarnih interesa (a posebno afekcionih) nalaže sudu jednu odgovornu i delikatnu misiju da štiti interese bračnih drugova i onda kada to oni ne traže.

b) Interes dece. Položaj i prava dece, kao i prisustvo njihovog ličnog i materijalnog interesa, od posebnog je značaja prilikom ocene osnovanosti zahteva za razvod braka. Interes dece prema daljoj pravnoj sudbini odnosa njihovih roditelja može biti izražen na dva, u osnovi divergentna načina: da se brak održi; i u neophodnosti da se brak razvede.

U prvom slučaju, deca nalaze svoj stvarni interes u potrebi da se roditelji zajednički brinu o njihovom vaspitanju, fizičkom podizanju i opšte društvenom formiranju. Stanje zdravlja jednog od deteta, njegova vezanost za oba roditelja, preosetljivost i nežnost njegove psihičke konstitucije, potreba za moralnom sigurnošću i permanentnom podrškom, nalažu da se brak održi uprkos zahtevu bračnih drugova da se brak razvede. Pri nastanku jednog braka, koji se kasnije transformirao u porodicu, bračni drugovi moraju imati u vidu da se njihov društveni položaj izmenio, a uloga u braku proširila i postala odgovornija. Njihovo

svojstvo bračnih drugova dopunjeno je misijom roditelja. U sklopu ovih nastalih promena, deca imaju pravo da zahtevaju od svojih roditelja puno angažovanje pa i žrtvu ako u razvodu ne vide rešenje svojih ličnih potreba. Zbog toga će sud nastojati da u ovakvom slučaju održi bračnu zajednicu ako to opšte prilike i posebne okolnosti dopuštaju.

Prema drugoj varijanti, zahtev bračnih drugova da se brak razvede poklapa se u svemu sa potrebom dece da više ne žive u porodičnoj sredini svojih roditelja. Teška porodična atmosfera u kojoj deca žive stvorena stalnim sukobima i poremećenim odnosima njihovih roditelja, zasnovana vanbračna zajednica od strane jednog roditelja, opšta zanemarenost dece i grubo ophođenje sa njima, govore energično o potrebi da se deca više ne nalaze u ovakvoj nezdravoj sredini. Psiha dece, naročito u njihovoj ranoj mladosti, veoma je osetljiva i podložna dubokim traumama. Zbog toga je razvod braka i odluka suda o smeštaju dece od bitnog interesa za njihov dalji normalni razvoj.

c) Opšti interesi. Iz konstatacije da brak predstavlja društvenu instituciju proističe i odnos države prema braku. Zajedno sa porodicom brak uživa posebnu zaštitu i izuzetan socijalni tretman. Zbog toga država ne može biti ravnodušna prema postavljenom zahtevu da se brak razvede. Naprotiv, u svojoj opštoj težnji da očuva ustanovu braka, da spreči njeno lakomisleno i nedovoljno promišljeno nastajanje, država, isto tako, ulaže izuzetnu pažnju i pokazuje poseban interes da se spreči pojava brzih, lakomislenih i brojnih razvoda. Zbog toga svi zahtevi za razvod koji nisu motivisani ozbiljno poremećenim odnosima bračnih drugova kao i konstatacijom o nemogućnosti daljeg zajedničkog života, dolaze u sukob sa opštim interesom društva.

S druge strane, treba posebno naglasiti, da društvo ima interesa da štiti samo onu bračnu zajednicu koja počiva na zdravim i snažnim osnovama kao i na usklađenim odnosima zadovoljnih i sretnih bračnih drugova i njihovih potomaka. Opšti interes nije kategorija koja egzistira po sebi izolovano od ostalih odnosa u društvu i spleta zasebnih i pojedinačnih interesa. Zbog toga nastaje opšta podudarnost društvenih i ličnih interesa kada sud utvrdi da treba razvesti brak koji je zbog intenziteta i karaktera poremećenosti izgubio svoj smisao. Brak čije su osnove razorene, služi svojim prisustvom kao rđav primer institucije koju društvo posebno respektuje. Usled toga interesi društva, bračnih drugova kao i dece koja su rođena u braku nalažu da se takva zajednica raskine. Jednom rečju, u sintezi svih prisutnih interesa, društveni interes nalazi svoju osnovnu potvrdu i puni smisao u spoju sa ličnim interesom.

2. UZROCI TEŠKE BRAČNE POREMEĆENOSTI

Apsolutni uzroci za razvod braka ne predstavljaju samostalne pretpostavke na osnovu kojih brak može prestati razvodom. Sve činjenice koje se potencijalno pojavljuju kao mogući uzroci za razvod, gube se u anonimnom svetu opšte uzročnosti. Za razvod je jedino od značaja nastala poremećenost u bračnim odnosima nezavisno od uzroka koji su je izazvali. U krajnjoj liniji, u čl. 47 Zakona o licima i porodici, prisutna je jedna posledica koja uvek, po jednoj neumitnoj zakonitosti opšteg

kretanja, proističe iz jednog beskonačnog broja uzroka. Na ovaj način svi do sada poznati klasični apsolutni uzroci za razvod braka gube u svom odlučujućem uticaju. Pod primatom posledice i njene opšte relativnosti i trenutni uzroci postaju samo posledice nekih mnogo ranijih uzroka.

S druge strane, u opštem uzroku za razvod braka prisutno je primerno (egzemplarno) ali ne i iscrpno (limitirano) nabrajanje pojedinih činjenica koje su u stanju da svojim uticajem i neposrednim dejstvom izazovu duboku i trajnu poremećenost bračnih odnosa. Te činjenice, pre reforme porodičnog zakonodavstva iz 1953 godine, predstavljale su samostalne posebne uzroke za razvod braka sa svojim apsolutnim karakteristikama. Sada, međutim, ovi nekada posebni uzroci navode se samo kao najtipičniji primeri mogućih uzroka teške poremećenosti. To je, po mišljenju pravne teorije, učinjeno da bi se sudovima u interpretaciji ovog propisa pružila što potpunija i preciznija instrukcija. Bez težnje da se ovim iznetim primerima vaspitno deluje na bračne drugove, bugarski autori smatraju da čl. 47 Zakona o licima i porodici ne bi ništa izgubio od same svoje prirode da je u njemu i propušteno da se nabroje neki od klasičnih posebnih uzroka za razvod braka. Ovakav zaključak proističe iz činjenice da se Zakon o licima i porodici zasniva na brakorazvodnom sistemu teške poremećenosti.

Utvrđeni uzrok teške i trajne poremećenosti bračnih odnosa nema posebnog značaja za sudsku odluku o razvodu braka, niti za posledice koje iz razvedenog braka nastaju. U krajnjoj liniji, mnogi posebni uzroci predstavljaju posledice koje su nastale u poremećenim bračnim odnosima, tako da u determinirajućem odnosu opšte uzročnosti, posledice postaju novi uzroci, a ovako nastali uzroci izvorom ranijih posledica. Na ovaj način teška i trajna poremećenost postaje nekad i svoj sopstveni uzrok dobijajući u tom opštem lančanom i kružnom kretanju uzroka i posledice samo u volumenu svoje težine i intenzitetu svoje trajnosti.

U čl. 47 Zakona o licima i porodici prisutna su i dva posebna uzroka za razvod braka ili, bolje reći, dve kvalifikatorne okolnosti koje sa stanovišta subjektivnog kriterijuma određuju odnos bračnog druga prema bračnim dužnostima ili mogućim uzrocima za razvod braka koji nastaju nezavisno od njegove svesti i volje. Te okolnosti mogu biti subjektivne i objektivne prirode. Prema subjektivnom okviru opštih brakorazvodnih uzroka, činjenice, koji su u stanju da neposredno izazovu poremećenost bračnih odnosa, mogu se pripisati u krivicu bračnog druga koji ih je izazvao svojim protivpravnim aktom. U ovom slučaju prisutni smo skrivljenim postupcima bračnog druga iz kojih je nastala teška i trajna poremećenost bračnih odnosa. U drugom slučaju, posmatramo činjenicu ili splet različitih činjenica koje su u stanju, nezavisno od svesti i volje bračnog druga, da izazovu tešku i trajnu poremećenost bračnih odnosa. U ovom slučaju reč je o uzrocima za razvod braka koji se ne mogu pripisati u krivicu bračnog druga.

Kad je reč o krivici za razvod braka, treba istaći da se Zakon o licima i porodici ne zasniva na sistemu krivice, niti na mešovitom (kombinovanom) brakorazvodnom sistemu. Zbog toga krivica ima samo uslovno značenje u spletu mogućih uzroka za razvod braka. Naime, kao što ćemo kasnije podrobnije videti, brak se može razvesti i na osnovu

isključive krivice bračnog druga koji razvod traži. Krivica za razvod braka od značaja je samo za sadržaj pravnih posledica razvedenog braka, a ne i za mogućnost da se razvod braka traži.

U bugarskoj teoriji porodičnog prava obično se navode i u opštim potezima razrađuju u zakonu primera radi pomenuti mogući uzroci (obično najčešći i već tradicionalni) teške i trajne poremećenosti bračnih odnosa. Ti nekada posebni uzroci za razvod braka su sledeći:

1. *Preljuba.* Prema statističkim podacima koje analizira Vrhovni sud Bugarske, preljuba spada u grupu često prisutnih uzroka za razvod braka. Pre reforme porodičnog zakonodavstva iz 1953. godine sudska praksa kao i pravna teorija ulagali su dosta napora da daju tačnu i preciznu definiciju preljube. Naročito se insistiralo da njenom razgraničenju od drugih oblika polnih odnosa koji se nisu mogli podvesti pod ovaj brakorazvodni uzrok. Međutim, prema sadašnjoj stilizaciji zakonskog teksta ne smatra se da je to nužno. Svaki polni odnos izvan braka, nezavisno od opštih i posebnih okvira preljube kao brakorazvodnog uzroka, smatra se razlogom za razvod braka ako je izazvao tešku i trajnu poremećenost bračnih odnosa.

Za dokazivanje preljube mogu se koristiti sva dokazna sredstva uključujući i prezumpcije, jer se u većini slučajeva sam akt preljube ne može utvrditi.

Interesantno je primetiti da pojedini bugarski autori ne smatraju preljubu u vidu usamljenog, pojedinačnog akta, kao mogućeg uzroka trajne i teške poremećenosti bračnih odnosa. Najčešće ovi slučajni (prolazni) bračni ekscesi, uz prisutno izvinjenje, nailaze na razumevanje i oproštaj drugog bračnog druga. Interes porodice i potrebe dece rođene u tom braku obično su dominantniji od jedne trenutne slabosti koja je ovladala bračnim drugom. Međutim, u slučaju preljube koja je dobila oblik jedne zasnovane trajne vanbračne zajednice, poremećenost bračnih odnosa obično ne može biti savladana. Razvod braka, nastao usled teške i trajne poremećenosti koja je izazvana ovakvim oblikom preljube, samo je logična i razumljiva posledica skrivljenog postupka bračnog druga.

2. *Bolest.* U čl. 47 Zakona o licima i porodici pominje se zarazna i nasledna bolest kao mogući uzrok teške i trajne poremećenosti bračnih odnosa. Međutim, u pravnoj teoriji pojam bolesti shvata se daleko šire. Naime, u ovaj pojam uključuju se i svi oblici oštećenja ljudskog zdravlja. Zbog toga, pored zaraznih i naslednih bolesti u sastav ovog mogućeg uzroka poremećenosti braka ulaze i duševne bolesti kao i svi vidovi polne nemoći (impotencija).

Duševne bolesti koje su teško oštetile psihu bračnog druga smatraju se uzrokom trajne poremećenosti bračnih odnosa jer onemogućavaju bračnom drugu da uspostavi duhovni i drugi kontakt sa obolelim suprugom. Istovremeno, bolesni bračni drug više nije u stanju da vrši svoje bračne dužnosti i obično se nalazi udaljen od porodice radi lečenja i nege.

Zarazne bolesti, u načelu, nisu u stanju da svojim prisustvom izazovu trajnu i tešku poremećenost bračnih odnosa. To se naročito odnosi na prolazne oblike ove bolesti bez obzira na svoj opasni karakter. Međutim, to nije slučaj sa veneričnim i nekim drugim zaraznim bolestima koje su u stanju da sasvim razore bračne odnose.

Nasledne bolesti mogu dovesti do teške poremećenosti bračnih odnosa pre svega zbog prisutne opasnosti da se iz odnosa sa obolelim bračnim drugom kreira defektno, nezdravo (opterećeno) potomstvo. Prisutan strah od ovih mogućih posledica u stanju je da sasvim udalji bračne drugove i učini njihov dalji bračni život nepodnošljivim.

Od posebnog je značaja za razumevanje bolesti kao mogućeg uzroka teške i trajne poremećenosti bračnih odnosa, da se još jednom istakne da njeno prisustvo, samo po sebi, ne predstavlja poseban osnov za razvod braka. Zbog toga je uloga suda od izuzetnog značaja prilikom ocene uticaja bolesti na stav i raspoloženje drugog bračnog druga. U nekim slučajevima razvod se neće dosuditi ako se smatra da prisutna bolest nije u stanju da izazove poremećaj bračnih odnosa. Odluka suda u mnogome zavisi od okolnosti svakog posebnog slučaja u kojima uzrast bračnih drugova, trajanje braka i pravi motivi za razvod mogu biti od odlučujućeg značaja. Tako paraliza bračnog druga, koja je posledica i njegove starosti, ne mora predstavljati razlog za poremećaj bračnih odnosa ako je i drugi bračni drug zašao u godine. Odluka iste prirode doneće se i u slučaju ako motivi za razvod, kod duševne bolesti bračnog druga, leže u sebičnosti i komotnosti bračnog druga koji teži da izbegne svoje moralne i druge dužnosti prema obolelom suprugu. Jednom reči, relativni karakter opšteg brakorazvodnog uzroka određuje u svakom posebnom slučaju i mogući uzrok za poremećaj bračnih odnosa. Zbog toga, iste ili različite bolesti mogu (ali i ne moraju) da predstavljaju uzrok za razvod braka u istim ili različitim bračnim situacijama.

3. *Nestalost.* Po ovom mogućem uzroku teške i trajne poremećenosti bračnih odnosa, bračni drug čiji je suprug nestao može tražiti razvod braka. U zakonu se ne pominje dužina trajanja nestalosti, te se smatra da neizvesnost o životu i smrti bračnog druga mora trajati duže vremena.

Sama dužina nestalosti ima faktično značenje i određuje se obično u svakom brakorazvodnom slučaju.

Činjenica nestalosti u stanju je da izazove poremećenost bračnih odnosa ne samo zbog faktičke nemogućnosti da se bračna zajednica produži, već i zbog stanja neizvesnosti o sudbini nestalog bračnog druga koje razorno deluje na stabilnost bračnih odnosa.

4. *Odvojenost bračnih drugova.* Mogućnost poremećaja bračnih odnosa zbog odvojenog života bračnih drugova u mnogome je slična sa činjenicom odsutnosti bračnog druga. Međutim, u ovom poslednjem slučaju neizvesno je da li je bračni drug u životu, dok to nije slučaj sa brakorazvodnim uzrokom odvojenog života. Kod odvojenosti, kao brakorazvodnog uzroka, poznat je domicil i boravište bračnih drugova, ali je nastao prekid u faktičkoj bračnoj zajednici.

Prema praksi sudova odvojenost bračnih drugova, koja je u stanju da izazove tešku i trajnu poremećenost braka, mora trajati naglašeno dugo. Sudovi ne daju odgovor o potrebnoj dužini trajanja prekinute faktičke bračne zajednice. Zbog toga se ova vremenska komponenta tretira kao faktička činjenica koja se određuje u svakom konkretnom slučaju odvojenog života bračnih drugova.

Prekid faktičke bračne zajednice u stanju je da izazove tešku i trajnu poremećenost bračnih odnosa iz više razloga. Međutim, odluču-

jući razlozi vezuju se za činjenicu postepenog otuđivanja bračnih drugova, za slabljenje njihove duhovne veze, sticanje novih poznanstava, drukčijih navika, novih shvatanja o braku, o svom mestu u društvu kao i svojim obavezama prema bračnom drugu. Te činjenice u svom pojedinačnom vidu i kompleksnoj celini u stanju su da sasvim poremete i razore bračnu zajednicu.

U statističkoj evidenciji mogućih uzroka za razvod braka koja se vodi u Vrhovnom sudu, odvojenost bračnih drugova predstavlja jedan od najčešćih uzroka za poremećaj bračnih odnosa. Treba primetiti, da je faktički prekid bračne zajednice u stanju da izazove poremećaj u braku i u slučajevima u kojima je odvojenost bračnih drugova bila opravdana i jedino moguća (odvojenost kao rezultat objektivne životne nužnosti izazvane potrebom lečenja, službenog premeštaja i t. sl.). Međutim, treba posebno naglasiti da sudska praksa ne smatra prihvatljivim zahtev za razvod braka ako je odvojenost bračnog života izazvana neopravdanim postupkom bračnog druga. Kao primer za ovu neopravdanost obično se navodi zloupotreba načela ravnopravnosti bračnih drugova pri slobodnom i samostalnom određivanju opšteg i bračnog domicila. Iz ovog načela proističe princip da se bračnim drugovima ne priznaje pravo da ne žive zajedno. Zbog toga, kada odvojenost bračnih drugova nije posledica jedne životne neophodnosti, već neodgovornog komoditeta i apriorne vezanosti samo za jedan grad ili jedno mesto stanovanja, onda se prekid faktičke bračne zajednice ne smatra opravdanim.

5. *Rađenje o glavi.* Ovaj brakorazvodni uzrok obično se tretira pojednostavljeno kao pokušaj ubistva bračnog druga. Iako se ovakav protivpravni akt, sa gledišta krivičnog prava, smatra jednim od najtežih prestupa, sa stanovišta bračnog prava pokušaj ubistva predstavlja samo jedan od mogućih uzroka koji je u stanju da izazove trajnu i tešku poremećenost bračnih odnosa.

Međutim, treba primetiti da sudska praksa dopušta mogućnost da rađenje o glavi bračnog druga ne dobije tretman opravdanog uzroka za razvod braka. To će biti naročito u slučaju ako je akt rađenja o glavi posledica jednog snažnog afekta izazvanog postupkom bračnog druga čiji je život kasnije bio ugrožen. Zbog toga se smatra da treba ostaviti sudovima da procene da li je u ovakvom ili sličnim slučajevima iščezlo uzajamno poverenje bračnih drugova i da li postoji mogućnost da se bračna zajednica održi i nastavi.

6. *Osuda.* Pre reforme zakonodavstva o braku i porodici, osuda na kaznu lišenja slobode u trajanju dužem od pet godina predstavljala je poseban, apsolutni uzrok za razvod braka. Razlozi za prihvatanje ovog brakorazvodnog uzroka bili su više fiziološke nego etičke prirode. Odsustvo mogućnosti da bračni drugovi vode bračnu zajednicu i održavaju polne odnose, smatralo se dovoljno opravdanim razlogom da se brak razvede.

Međutim, nakon izvršenih izmena u zakonodavstvu o razvodu, osuda na kaznu se više ne vezuje za prirodu izrečene kazne, njenu visinu i karakter izvršenog krivičnog dela. Istovremeno, izmenjen je i idejni pristup ovom brakorazvodnom uzroku. Umesto fizioloških smetnji, osnov za opravdanje ovog brakorazvodnog uzroka postaju etički razlozi. Uvre-

da, koju je bračni drug naneo svom suprugu osudom na kaznu, naročito zbog besčastećeg dela, može potpuno narušiti osećanja koja bračni drug gaji prema njemu i stvoriti u njegovom raspoloženju osećaj netrpeljivosti, razočarenja, izneverenog poverenja i odvratnosti.

S druge strane, treba imati u vidu da svaka izrečena kazna nije u stanju da izazove tešku i trajnu poremećenost bračnih odnosa. Konačan sud o ovom momentu u životu bračnih drugova u mnogome će zavisiti od karaktera izvršenog krivičnog dela, prisustva dece u tom braku, visine izrečene kazne, dužine trajanja braka, mogućnosti pomilovanja i sličnih okolnosti.

3. TEŠKA POREMEĆENOST BRAKA I KRIVICA BRAČNIH DRUGOVA

Teška i trajna poremećenost bračnih odnosa ne vezuje se za krivicu, pa dosledno tome i sam razvod braka za isti subjektivni kvalitet u ponašanju bračnih drugova. Prema tome, razvod zbog teške poremećenosti bračnih odnosa može se dopustiti nezavisno od prisustva krivice za razvod braka. Ovakav zaključak proističe iz same stilizacije čl. 47 Zakona o licima i porodici prema kojoj postojanje krivice nije uslov za razvod braka. Međutim, ovo pravilo trpi izuzetak i to u slučaju kad se trajna i teška poremećenost bračnih odnosa vezuje za isključivu krivicu bračnog druga koji je postavio zahtev za razvod braka. Samo u ovom slučaju krivica za poremećaj bračnih odnosa ima značaja za ocenu opravdanosti zahteva za razvod braka.

1. *Pojam krivice.* Pojam krivice ne razlikuje se, u načelu, po svojoj prirodi i svojim sastavnim komponentama, od opšteg pojma krivice u pravnoj nauci. U sklopu ovih postavki Vrhovni sud određuje pojam krivice kao protivpravno postupanje (činjenje i nečinjenje) koje je vezano za povredu bračnih dužnosti nezavisno od njihove pravne ili moralne sadržine. Iz ovakve definicije rezultira i izvesna osobenost krivice za razvod braka koja se vezuje ne samo za povredu porodičnopravnih normi, dakle pravila ponašanja koja su zakonom predviđena, već i za povredu moralnih principa čija je primena vezana za dobru volju, vaspitanje i ličnu kulturu bračnih drugova. Osim toga, treba primetiti, da se i kao izvesna specifičnost krivice u zakonodavstvu o razvodu, pojavljuje i mogućnost njenog retroaktivnog delovanja u delimičnom smislu te reči. Pošto su odnosi u braku lične prirode veoma osetljivi i s obzirom na činjenicu da se u sadašnje odnose u braku često prepliću i unose elementi iz prošlosti bračnih drugova, to netačno, lažno i tendenciozno prikazivanje te prošlosti, bez obzira na karakter njenog sadržaja (stanje zdravlja, uzrast, društveno štetnu aktivnost, stepen obrazovanja, zanimanje, nacionalnu pripadnost, političko uverenje) u stanju je da poremeti bračne odnose ozbiljno i teško. Ako je ovako netačno iznošenje svoje prošlosti rezultat jednog svesnog i promišljenog postupka bračnog druga, onda se brak u ovom slučaju može razvesti njegovom krivicom. U krajnjoj liniji i uzroci vezani za prošlost izazivaju neposredne posledice na brak koji je vremenski određen u sadašnjosti.

Kad je reč o krivici za razvod braka, treba primetiti da se ona ne poistovećuje sa samim postupkom (činom) bračnog druga kao objektivnim faktom. Krivica je jedna psihička pojava i kao takva predstavlja odnos supruga prema njegovom ponašanju, a ne i samo ponašanje. Zbog toga se smatra da je formulacija u zakonu, o odnosu teške poremećenosti prema isključivoj krivici, netačna jer se duboka poremećenost u braku ne vezuje za krivicu bračnog druga, već za njegov određen postupak.

U Zakonu o licima i porodici ne prihvata se princip prebijanja krivice (compensatio delicti), niti se opravdanje za protivpravno postupanje traži u objektivnoj nemogućnosti drugog bračnog druga da svoje bračne dužnosti vrši. Obaveze bračnih drugova preuzete sklapanjem braka su samostalne i njihova procena, sa gledišta skrivljenog ponašanja bračnih drugova, može se izvoditi isključivo iz njihovog subjektivnog odnosa prema svojim postupcima.

2. *Duboka poremećenost braka bez krivice bračnih drugova.* Duboka i trajna poremećenost bračnih odnosa može biti izazvana s jedne strane postupcima bračnih drugova u kojima se ne može otkriti njihova krivica, a s druge strane spletom činjenica u kojima je delovanje čiste kauzalnosti apsolutno prisutno. Ovakvi uzroci za poremećaj bračnih odnosa nazivaju se objektivnim.

Sudska praksa je sa puno napora, pokazane umešnosti i jedne logične doslednosti razrađivala pojam objektivnih uzroka za razvod braka. Kao rezultat ove sudske aktivnosti, u krug objektivnih uzroka za razvod braka obično se unose: teška bolest i polna nesposobnost bračnih drugova; nesposobnost za začeće; teška obolelost dece i pojavljeni strah za rađanje novih potomaka koji bi nosili ista bolesna opterećenja; duga odvojenost bračnih drugova; i nesaglasnost naravi.

3. *Teška poremećenost braka usled obostrane krivice bračnih drugova.* Prisustvo obostrane krivice u postupcima bračnih drugova, koji su izazvali tešku poremećenost bračnih odnosa, najčešće se konstatuje u brakorazvodnoj praksi. Obostrana krivica postoji onda kada su bračni drugovi, svako na svoj način ili zajedničkom aktivnošću, svojim protivpravnim postupcima povredili bračne dužnosti i time izazvali tešku i trajnu poremećenost bračnih odnosa. Tužba za razvod braka, u ovakvom slučaju, pripada svakom bračnom drugu jer svoje pravo na tužbu izvodi iz protivpravnog ponašanja drugog bračnog druga.

Zakon o licima i porodici ne poznaje sistem stepenovanja krivice. Kada su oba bračna druga kriva onda težina krivice nema posebnog značaja. Krivica nije merilo za određivanje prirode i karaktera sankcije, već za ocenu mogućnosti da se postavi zahtev za razvod braka i odredi sadržaj pravnih posledica razvedenog braka. Zbog toga je intenzitet protivpravnih radnji u domenu bračnog prava sasvim irelevantan ako se ima u vidu da se raspon svih mogućih uzroka za razvod, počev od onih gotovo neprimetnih pa do činjenica koje su frapantno prisutne, uvek svodi na istu posledicu u obliku teške i trajne poremećenosti braka.

Kod obostrane krivice za razvod braka bez značaja je i pitanje ko je od bračnih drugova prvi izazvao svojim skrivljenim ponašanjem tešku poremećenost u bračnim odnosima. Protivpravni postupak jednog bračnog druga ne daje za pravo drugom da se posluži istim ili sličnim sred-

stvima. Međutim, valja istaći, da je teško očekivati da uvređeni suprug ostane miran u prisustvu skrivljenog ponašanja drugog bračnog druga. Šta više, od njega to i ne treba očekivati. Akcija bračnog druga izazvana željom da sačuva bračne odnose i odvrati bračnog druga od postupaka kojim ugrožava bračnu stabilnost, može biti primljena samo sa simpatijama i opštom podrškom. Zbog toga, kako ističe Vrhovni sud, reakciju bračnog druga na skrivljeno postupanje drugog supruga ne treba tretirati kao bračnu krivicu ako se javlja kao razumljiva i izvinjavajuća posledica te krivice. Naime, reagovanje bračnog druga na skrivljeno ponašanje svog supruga je opravdano ako ne izlazi izvan okvira normalnog i dopustivog ponašanja. Zbog toga, svi postupci uvređenog bračnog druga koji su izazvani drugim motivima i koji nemaju za cilj da se spreče i obuzdaju postupci drugog bračnog druga i na taj način očuva brak, ne mogu se tretirati, u odnosu na njegovu krivicu, kao izvinjavajući. Osim toga, razlog za bračnu ekskulpaciju mora se tražiti i u reagovanju bračnog druga koje se neposredno vezuje za vreme u kome se odvija protivpravna aktivnost drugog bračnog druga.

4. *Teška poremećenost braka izazvana krivicom tuženog bračnog druga.* Ovaj slučaj teške poremećenosti bračnih odnosa, sa gledišta ocene suda, smatra se najjednostavnijim. Razvod braka u ovom slučaju posledica je skrivljenog ponašanja bračnog druga i predstavlja satisfakciju za povredu afekcionih interesa drugog bračnog druga koji razvod traži. Iako prestanak braka razvodom ne predstavlja sankciju za povredu bračnih dužnosti, isticanje krivice u ovom slučaju od posebnog je moralnog značaja za uvređenog bračnog druga.

5. *Teška poremećenost braka izazvana isključivom krivicom bračnog druga koji traži razvod.* Krivica u ponašanju bračnih drugova ne čini sastavnu komponentu osnovanosti razvoda. Brak se može razvesti i bez krivice bračnih drugova. Međutim, ako krivica nije faktor razvoda, ona u određenim slučajevima može biti razlog da se razvod ne dopusti. Negirajući razvod, krivica je u stanju da pravno očuva brak. Ovakav tretman krivice izazvan je potrebom da se etički ispita i oceni osnov zahteva bračnog druga da se brak razvede. Pri ovakvoj oceni isključuje se mogućnost proizvoljnih razvoda, kao i stvaranje uzroka za razvod svojim sopstvenim postupcima. Ako se drugi bračni drug protivi razvodu, onda sudska presuda ne može predstavljati nemoralni triumf jednog protivpravnog postupka. Stari je princip da niko iz svog protivpravnog akta ne može izvesti pravo za sebe.

U okviru ovih okolnosti razvod se neće dopustiti u dva slučaja: a) ako je bračni drug, koji traži razvod, isključivo kriv za tešku poremećenost bračnih odnosa; i b) ako se suprug koji je tužen, protivi razvodu u nastojanju da brak održi.

a) Isključiva krivica. Kao tipičan primer za prisustvo isključive krivice, u sudskoj praksi se uzima vanbračna veza bračnog druga koji razvod traži. Ponašanje ovog bračnog druga predstavlja jedini uzrok za nastalu tešku poremećenost u bračnim odnosima. Drugi bračni drug nije ničim doprineo da ova poremećenost nastane. Na to nisu uticale ni moguće objektivne okolnosti.

Prema tome, treba primetiti da se prva predpostavka za određivanje pojma isključive krivice vazuje za odsustvo bilo kakvog udela dru-

gog bračnog druga u nastaloj poremećenosti bračnih odnosa. Isključiva krivica, prema navodima koji se mogu konstatovati u pojedinim sudskim odlukama, objektivno znači „isključivu nekrivicu" (odsustvo krivice) drugog bračnog druga. Takvog stanja nema ako je tuženi bračni drug makar i u najmanjem stepenu svojim protivpravnim postupkom doprineo da nastane teška poremećenost u bračnim odnosima.

Druga predpostavka za određivanje pojma isključive krivice vezuje se za odsustvo bilo kakvog spoljnjeg, objektivnog činioca koji je u stanju da poremeti bračne odnose.

b) Protivljenje tuženog bračnog druga da se brak razvede. Brak se neće razvesti u prisustvu isključive krivice bračnog druga koji razvod traži ako se bračni drug, koji je tužen, protivi razvodu braka. Nastojanje tuženog bračnog druga da brak očuva ne mora značiti i stvarnu mogućnost da se bračna zajednica ponovo uspostavi. Stepen poremećenosti bračnih odnosa ne umanjuje pravo bračnog druga da se protivljenjem razvodu očuva pravno prisustvo braka. U načelu, bračni drug nije dužan da pred sudom iznosi razloge za svoje protivljenje razvodu. Sama činjenica da se nalazi u braku i da ničim nije doprineo poremećaju bračnih odnosa, čini opravdanim njegovu želju da se brak održi.

Međutim, u skladu sa zahtevima brakorazvodnog sistema teške poremećenosti, predviđen je i izuzetak od načela da se brak može razvesti u prisustvu isključive krivice bračnog druga koji razvod traži. Stav bračnog druga koji se protivi razvodu ne sme biti povod za moguće zloupotrebe. Njegovo protivljenje razvodu ne predstavlja „veto" za sudsku odluku da se brak razvede. Bračni drug koji svojim protivljenjem razvodu vrši ucenu bračnog druga, koji zna da se narušeni brak više ne može uspostaviti i koji to intimno ne želi ali nastoji da drugog bračnog druga sitnim pakostima onemogući u traženju nove bračne sreće, i najzad, koji ovakav stav gradi na sebičnim, koristoljubivim i drugim niskim pobudama, ne može tražiti niti dobiti podršku sudske odluke. Zbog toga, ambicije tuženika u određenim slučajevima treba odvojiti od opštih društvenih interesa.

Prema sudskoj praksi, važni društveni razlozi koji opravdavaju razvod i pri isključivoj krivici bračnog druga, obično se svode na ove momente:

aa) Da su u vanbračnoj zajednici, koju je zasnovao krivi bračni drug, rođena deca, za razliku od razorenog braka u kome deca nisu prisutna. Društveni interes u ovom slučaju nalaže da se brak razvede kako bi se deca nadgledala u legalnoj porodičnoj zajednici.

Međutim, ako su deca rođena u vanbračnoj zajednici ali i u razorenom braku, onda treba ceniti, sa gledišta opštih interesa, gde se nalazi pravo mesto jednog od roditelja. Za donošenje odluke, koja će biti u skladu sa zahtevima pravičnosti, treba poći od uzrasta dece, od činjenice kojoj su deci oba roditelja potrebnija, od sredine u kojoj deca žive, kao i od trajanja bračne, odnosno vanbračne zajednice;

bb) Da u odnosima bračnih drugova postoji prekid faktičke bračne zajednice koji traje dugi niz godina. Ovakav brak, bez svog pravog smisla i stvarnog sadržaja negativno utiče na same bračne drugove a služi i kao rđav primer budućim naraštajima;

cc) Da društveni položaj tužioca ne dozvoljava da se istovremeno nalazi u braku i u vanbračnoj zajednici. Ova podeljenost bračnog druga između pravnih zahteva i faktičke realnosti utiče rđavo na jačanje društvenog morala. Zbog toga, ova pravna i društvena protivrečnost u ličnom životu jedne osobe, može biti u suprotnosti sa njenim zanimanjem i društvenom misijom uopšte. To bi naročito bio slučaj sa učiteljem koji stalno dolazi u kontakt sa mladim generacijama i čija je vaspitna uloga, obično potvrđena i primerom iz ličnog života, izuzetno značajna. Zbog toga ozbiljni društveni razlozi nalažu da se i ovakav brak razvede.

Dr Mihajlo Mitić, vanredni profesor

LE DIVORCE EN DROIT BULGARE JUSQU'AU CODE DE FAMILLE

(Résumé)

Après l'établissement du système social socialiste jusqu'à la promulgation du Code de famille de 1968, la législation bulgare relative au divorce a traversé deux phases. Pendant la première période, le droit de la famille avait accepté le système de divorce pour perturbation grave, avec le divorce par consentement mutuel. En plus de la cause générale du divorce il fut accepté sept causes particulières et absolues du divorce.

La seconde période dans l'évolution de la législation bulgare relative au divorce commence en novembre 1953 à la suite de la promulgation de la Loi portant modifications et amendements à la Loi sur les personnes et la famille. Après cette réforme fut abandonné le divorce par consentement mutuel, ainsi que le système de causes particulières du divorce. La législation sur le divorce repose exclusivement sur le système de perturbations graves. La faute du divorce ne constitue pas la cause du divorce, mais à des conditions déterminées elle peut servir de présomption pour ne pas accepter la demande en divorce. Or, lorsqu'il s'agit des intérêts sociaux généraux, le divorce peut être prononcé même malgré la faute exclusive de l'époux qui demande le divorce. La jurisprudence a analysé ces cas avec une habileté consommée en partant du fait que les positions des époux doivent être conciliées avec les intérêts de la société.

ODGOVORNOST U SAMOUPRAVNOM DRUŠTVU

— Društvena, pravna i krivična odgovornost —

I

DRUŠTVENA I PRAVNA ODGOVORNOST U SAMOUPRAVNOM DRUŠTVU

1. Značaj odgovornosti u samoupravnom društvu

Poslednjih nekoliko godina, a naročito posle IX kongresa SKJ, problem odgovornosti postaje jedno od najaktuelnijih pitanja našeg savremenog društva. To je i razumljivo kada se ima u vidu da je u ovom periodu došlo do burnog razvoja sistema samoupravljanja, do stvaranja novih humanih i demokratskih odnosa i novih formi udruživanja i organizovanja društvenih zajednica. Naime, radne zajednice i organizacije udruženog rada kao i ljudi zaposleni u njima, društveno-političke organizacije i teritorijalno-političke zajednice dobijaju sve veća prava u korišćenju i raspolaganju društvenim sredstvima za proizvodnju i rezultatima svoga rada, a time i sve veći uticaj na vođenje poslova od zajedničkog interesa. Brojni poslovi i ovlašćenja od društvenog značaja prenose se od federacije na republike, odnosno iz nadležnosti republika na opštine i radne organizacije. Na taj način radne zajednice i komune postaju sve snažniji centri odlučivanja ne samo u vođenju svojih, već i društvenih poslova tako da utiču i na kreiranje politike društvene zajednice. To znači da se stvara jedan nov društveno-politički sistem koji proizilazi iz suštine samoupravljanja i koji kao takav mora biti njegova organizaciono-politička forma dovoljno jasno pravno regulisana da bi mu omogućila dalji razvoj. Logično je da tako široko prenošenje prava i ovlašćenja na pomenute subjekte mora da povuče za sobom i obaveze savesnog i poštenog rada pa, razume se, i odgovornost pred drugim subjektima za rezultate svoga rada.

Ovakvom novom samoupravnom društvu raniji sistem odgovornosti — koji je po svojoj suštini administrativno centralistički i po kome se odgovornost mogla prevaljivati odozgo na dole, tj. sa viših funkcija na niže, pa i zataškati, prikriti ili pokriti višim interesom — ne može da obezbedi pravilan razvoj samoupravnog društva. Postojeći sistem odgovornosti, koji je nastao na bazi društvene svojine nad sredstvima za proizvodnju, počeo je da otkazuje u uslovima sve brojnijih i komplikovanijih samoupravnih odnosa koji nastaju izvan državne hijerarhije i njene organizaciono političke i pravne subordinacije. Njegove ranije manjkavosti ispoljene u mogućnosti prevaljivanja od viših na niže, mogućnosti zataškivanja od viših u odnosu na niže funkcije i obrnuto, zasnovane na ličnoj povezanosti, nadopunjuju se sada i novim manjkavostima čiji se izvor često nalazi u neprimenljivosti ovog sistema u domenu samoupravnih odnosa, tj. u mogućnosti da se izbegne njegova primena u sistemu kolektivnog odlučivanja. Saznanje ovih činjenica dovelo je do toga da se postavi zahtev o izgradnji jednog novog sistema odgovornosti. I ne samo to nego se smatra da je i postojeće shvatanje o odgovornosti prevaziđeno i stoga neadekvatno samoupravnom društvu te da se mora izgraditi drugačije shvatanje.

Međutim, nasuprot zahtevima da se pristupi izgrađivanju jednog novog sistema odgovornosti koji bi proizilazio iz suštine samoupravnih odnosa kao kvalitativno novih odnosa nastalih na bazi društvene svojine na sredstvima za proizvodnju, postoji i drugačije shvatanje koje takođe polazi od istog osnova. Po ovom shvatanju, odgovornost kao polaganje računa izvan radnih zajednica, tzv. spoljna odgovornost nije ptrebna samupravnom društvu, jer je ona klasna, pa čak i ponižavajuća kategorija, koja negira samoupravljanje kao slobodan izraz svesnih i udruženih radnih ljudi čiji se interesi sve više poklapaju sa interesima društva kao šire zajednice. Takvo shvatanje ne samo da je utopističko, jer idealizira čoveka kao samoupravljača i radnu zajednicu kao samoupravni organizam, nego je i štetno. Njegova praktična primena značila bi razbijanje sistema jedinstvenog samoupravnog društva u atomizirano društvo svemoćnih radnih zajednica koje predstavljaju društvo za sebe, društvo u malom.

Tako je praktično ostvarivanje političke koncepcije o razvijenom samoupravnom i demokratskom društvu učinilo problem odgovornosti aktuelnim i prinudilo i političku i pravnu nauku da se pozabave ovim, pomalo zaboravljenim pitanjem, koje je od bitnog značaja za dalji razvoj socijalističkog samoupravnog društva. Od bitnog značaja zato, jer bez odgovornosti ne može biti ni slobode ni samoupravljanja. Samoupravljanje treba da omogući što širu slobodu akcije i pojedinaca i grupa ljudi i radnih zajednica u ostvarivanju svojih potreba i interesa, ali u skladu sa potrebama i interesima drugih ljudi i radnih zajednica i društvene zajednice kao celine.

2. *Odgovornost kao društvena kategorija*

Nije bilo niti može biti društva bez postojanja neke vrste odgovornosti. Odgovornost je neodvojiva od društva, ona je isključivo društvena kategorija. Izvan ljudskog društva nema odgovornosti. Samo ljudi, kao

svesna društvena bića, mogu biti odgovorni i to opet samo ljudima, tj. čoveku, pojedincu, grupi ljudi ili zajednici ljudi. Uopšte uzev odgovornost počiva na sposobnosti čoveka da može da razlikuje korisno od štetnog, racionalno od iracionalnog, pošteno od nepoštenog, a time i ono što je dozvoljeno od nedozvoljenog. Ona označava jedan svestan odnos čoveka prema ljudskim vrednostima i merilima tih vrednosti. Njegov odnos, tj. stav mora biti u skladu sa tim merilima, sa opštevladajućim shvatanjem koje je objektivizirano kroz niz pravila ponašanja, bez obzira ko ih nameće — društvena grupa, klasa ili veći deo odnosno cela društvena zajednica.

Iz ovoga proizilazi da je odgovornost polaganja računa pojedinaca ili grupe ljudi o svojim postupcima drugim pojedincima odn. grupama ili zajednici koji nisu u skladu sa društvenim pravilima ponašanja i trpljenja posledice društvene osude ili prekora zbog nedozvoljenog ponašanja.[1] To znači, da odgovornost može postojati samo onda ako postoje određena pravila ponašanja, s jedne strane, i nepoštovanje tih pravila ponašanja od pojedinaca ili grupe pojedinaca, s druge strane. Prema tome, čovek može biti pozvan na odgovornost samo za ona svesna i voljna ponašanja koja nisu u skladu sa društvenim zahtevima izraženim u pravilima ponašanja i kojami se nanosi šteta drugom čoveku pojedincu, grupi ljudi ili društvenoj zajednici.

Ovakva odgovornost nužno predpostavlja dva subjekta: subjekta koji odgovara za nepoštovanje pravila ponašanja, tj. kršenja pravnog propisa kojim je ono određeno i subjekta pred kojim se odgovara i koji izriče i primenjuje sankciju. Odgovornost bez mogućnosti da se izrekne i primeni sankcija i nije u pravom smislu odgovornost. Ovde može biti reči o tzv. internoj odgovornosti, o samoodgovornosti. Istina, moglo bi se reći da i ovde postoji neka vrsta sankcije koja se može sastojati u griži savesti, samokritici, javnom priznavanju greške uz kajanje. To bi bila moralna odgovornost koja ima izvesnu snagu dejstva, ali koja može i ne mora postojati, tj. koja ima fluidni karakter i stoga u uslovima postojanja razlika u društvenom položaju ljudi, njihovom odgoju i vaspitanju, interesima i stavu prema društvenim vrednostima, ne može biti sredstvo da pruži garantiju za savesno obavljanje svojih i društvenih poslova. Stoga u sadašnjem vremenu, a verovatno i u uslovima dogledne budućnosti, odgovornost mora da postoji kao garant da će se dužnosti, prava i obaveze vršiti u skladu sa normama kao društvenim regulativima i to kao društvena kategorija čije se dejstvo odvija između dva različita subjekta od kojih jedan utvrđuje njeno postojanje, stepen i obim i izriče sankciju. U društvu organizovanom u obliku države, subjekt pred kojim se odgovara i koji ima skoro isključivo pravo izricanja i primene sankcije jeste država, odnosno od nje određeni organi, koji nisu opet ništa drugo do funkcionalno osamostaljeni delovi njenog aparata. Postavlja se pitanje kakva treba da bude odgovornost u samoupravnom društvu i kome pripada funkcija utvrđivanja njenog postojanja, izricanja i primene sankcije.

---

[1] Vidi: Dr. J. Radišić: Obligaciono pravo, Opšti deo, Skripta, Niš, 1970. str. 139.

3. *Karakter i vrste odgovornosti u samoupravnom društvu*

Sigurno je da ni jedno društvo ne može postojati bez odgovornosti pa ni samoupravno društvo, bez obzira što ono predstavlja jedan sadržinski viši i savremeniji stepen organizovanosti od društva ispoljenog u obliku države. Šta više odgovornost ovde mora imati veći značaj zbog veće slobode građana, većeg obima i značaja poslova o kojima odlučuju, veće otvorenosti društva i veza koje nastaju na bazi integracionih procesa na unutrašnjem i spoljnom planu. Pitanje je samo u tome kakva treba da bude ta odgovornost i kakav treba da bude mehanizam njenog dejstva.

Napred izloženo shvatanje o odgovornosti, proizilazi iz klasičnog pojma. Danas se ovom pojmu dodaju i neka nova značenja. Odgovornost kao kategorija samoupravnog društva označava se kao „društvena disciplina koja sadrži ograničenje slobode u društvenom ponašanju"[2], kao „skup poverenja, prava i dužnosti pojedinaca i pojedinih grupa funkcionera u odnosu na izvesne funkcije i izvesne stvari"[3]. Kao elementi odgovornosti, dakle pojavljuju se poverenje, prava i dužnosti iz čega treba da rezultira obaveza polaganja računa. Polazeći od toga da je samoupravljanje slobodno polje delatnosti u određenom društvenom okviru i da predstavlja priznanje prava pojedincu i grupi pojedinaca da samostalno odlučuju o svojim i društvenim potrebama i interesima po određenom postupku, samoupravna odgovornost je savesno vršenje tih prava i dužnosti bez hijerarhijske kontrole i rukovođenja. Dakle, odgovornost u samoupravnom društvu ili samoupravna odgovornost, kako je neki nazivaju, pojavljuje se kao antihijerarhijski odnos, kao slobodno i autonomno delovanje. Jasno je da ova shvatanja odražavaju društveno-politički i sociološki pojam odgovornosti, ali on predstavlja i sadržinu za njeno pravno određivanje.

Naša savremena pravno-politička doktrina sve više zastupa koncepciju da se odgovornost u uslovima društvenog samoupravljanja ne može posmatrati samo kao odnos čoveka prema normama društvenog ponašanja, već pre svega, kao odnos samoupravljača prema društvu, prema zadacima i ovlašćenjima koja vrši u okviru društvene samoupravne zajednice. Dakle, teži se ka dejuridizaciji i socijalizaciji odgovornosti, da se ona učini osnovnim elementom samoupravne demokratije i predpostavkom njenog daljeg razvoja. Ova koncepcija proizilazi iz Ustava SFRJ gde se kaže da „sredstvima za proizvodnju u društvenoj svojini upravljaju neposredno radni ljudi koji rade tim sredstvima u sopstvenom interesu i interesu društvene zajednice, odgovorni jedni drugima i društvenoj zajednici"[4]. To znači, da svako za svoj rad u radnoj zajednici i na društvenim poslovima, bez obzira na karakter toga rada i značaja radnog mesta, položaja i funkcije treba da odgovara svakom drugom članu radne zajednice i društvu. Izraz svako obuhvata ne samo poje-

---

[2] Vidi: Lj. Radovanović: Odgovornost u sistemu samoupravljanja; Odgovornost u radnim (posebno privrednim) organizacijama u sistemu društvene svojine i samoupravljanja; Materijali sa simpozijuma u Opatiji, 1968, str. 21.

[3] Dr. J. Đorđević: Odgovornost i samoupravljanje; Isti materijali.

[4] Ustav SFRJ, Osnovna načela, Odsek III, str. 1.

dince, već i radne zajednice koje treba da odgovaraju jedne drugima i svaka posebno društvu, a u izvesnim slučajevima i pojedincu za povredu njegovih prava ili štetu koju mu budu nanele svojim poslovanjem.

Iz ovoga proizilazi da odgovornost u samoupravnom društvu mora imati neophodno društveni karakter. Drugim rečima, neposredna društvena odgovornost je osnovna kategorija odgovornosti u samoupravnom društvu. Ta odgovornost je vanpravna kategorija. Ona postoji i vrši se izvan pravnog mehanizma, izvan monopola vlasti i hijerarhije državnih organa. Formalno ona ne proizilazi iz pravnih pravila već iz opštih pravila života socijalističkog društva, opštih normi socijalističkog morala i drugih društvenih merila vrednosti. Ona je, dakle, rezultat shvaćene nužnosti i autonomnog delovanja udruženih radnih ljudi i radnih zajednica. Ni društvena reakcija ovde nema karakter sankcije sa pravnim posledicama. Sankcija se ovde izvršava u konstatovanju društveno-neadekvatnog ponašanja i moralno-negativnoj političkoj oceni ili u nekom drugom obliku društveno-političke reakcije. Akteri koji ostvaruju ovu kategoriju odgovornosti su organizovane društvene snage kao što su: društveno-političke i druge organizacije, skupovi građana i drugi nosioci svesti i akcije.[5]

Posmatrana ovako, neposredna društvena odgovornost predstavlja moralnu-političku kategoriju, koja može da postane efikasan instrument za regulisanje sukoba i korekciju neadekvatnih ponašanja pojedinaca i zajednica u jednom visoko razvijenom samoupravnom društvu u kome će biti preživljene sve manjkavosti i negativnosti klasnog društva, koje su se svojim mnogovekovnim postojanjem utkale u svest ljudi i društveno biće. Da bi ovakav instrument bio dovoljan za obezbeđenje prava i garant za savesno vršenje obaveza svakog, pri čemu će taj svako osećati da je odgovoran pred drugim pojedincima i grupama i da su oni odgovorni pred njim, potrebno je da društvena i pojedinačna svest budu visoko razvijene i oslobođene od čitavog niza manjkavosti i nedostataka. Pre svega, da bi se izgradio takav osećaj odgovornosti kod ljudi potrebno je da čovekova svest bude oslobođena od egoizma i vlastoljubivosti tako da svako bude sposoban da se psihički uzdigne iznad svoje ličnosti i izjednači tuđe potrebe, zahteve i interese sa svojim. Razume se da bi se to postiglo mora se prethodno društveno biće strukturalno izmeniti, tako da onemogući rađanje i reprodukciju ovih nedostataka. Tek tada bi, po našem mišljenju, ovakva vanpravna kategorija odgovornosti mogla samostalno i efikasno da deluje bez oslanjanja na pravnu odgovornost kao ostatka upravljanja i državnosti. Ali to vreme je još dosta daleko. Sve dotle ona je jedna moralno-politička projekcija jedne buduće kategorije odgovornosti, koja u savremenim društvenim uslovima života i na sadašnjem stepenu razvoja društva i ljudske svesti, gde su moralne vrednosti tako fluidne i difuzne, a opterećenja negativnostima tako brojna i ozbiljna, može biti samo jedan pomoćni korektiv ponašanja pojedinaca, grupa i zajednica i to sa uslovnim dejstvom.

Treba reći da pojam neposredne društvene odgovornosti nije podjednako shvaćen. Neki smatraju da je ona samo interna, a ne i eksterna odgovornost. Takav zaključak izvlače iz značenja reči autonomnosti kao

[5] Vidi: M. Brkić: Vrste i oblici odgovornosti i njihov međusobni odnos; Materijali sa simpozijuma u Opatiji, 1968, str. 75.

elementa neposredne odgovornosti. To može da negira ovu kategoriju odgovornosti, ali o tome će nešto kasnije biti reči. S druge strane, postoji shvatanje da neposredna odgovornost ne može povlačiti nikakvu sankciju, jer je sankcija klasni ostatak prinude imanentan samo državnom ali ne i samoupravnom društvu. Ovakvo gledište je nihilističko i ima prizvuk anarhičnosti. Ne može se zamisliti odgovornost bez neke vrste sankcije, bez podnošenja društvene posledice izražene u nekoj formi društvene reakcije. Suština odgovornosti nije u sankciji, ona se ne identifikuje sa sankcijom, ali je njeno postojanje, ili bolje rečeno, njeno dejstvo usko povezano sa sankcijom. Tačna je primedba da je sankcija spoljni i neodvojivi deo odgovornosti, garant njenog dejstva, a ne i njenog postojanja. Neposredna društvena odgovornost, kao što smo videli ima sankciju koja je kao i sama ova odgovornost vanpravne prirode.

Iz svega napred izloženog proizilazi da je neposredna društvena odgovornost jedan oblik odgovornosti koji je adekvatan samoupravnom društvu po svojoj suštini, ali koji na sadašnjem stupnju društvenog bića i svesti nije dovoljan da pruži zaštitu ni pojedincu ni samoupravnom društvu. Drugim rečima, neposrednoj društvenoj odgovornosti kao novom obliku odgovornosti pripada budućnost, ali na ovom stupnju društvenog razvoja ona ne može biti ni jedini ni osnovni oblik odgovornosti. Ovaj oblik odgovornosti je u procesu razvoja isto onako kao što je i samoupravljanje, kao oblik društva koje treba da štiti, u procesu razvoja. I isto onako kao što se samoupravljanje razvija u okvirima državnosti, koju postepeno potiskuje sužavajući njen obim, tako se i neposredna društvena odgovornost mora odvijati u okviru pravne odgovornosti, sužavajući postepeno polje njene primene. Taj proces će verovatno duže trajati. Pri tome se mora voditi računa da ne sme da dođe do interferencije odgovornosti ili do vakuma, što se već oseća kod nas, i da time budu ugroženi opšti interesi ili prava građana. Da je ovakvo odvijanje procesa zamene pravne odgovornosti vanpravnom kategorijom neposredne društvene odgovornosti vidimo iz činjenice što se i samoupravno regulisanje odvija u okvirima zakonskih pravnih propisa. Sama ta činjenica govori o nužnosti postojanja pravne odgovornosti. Dejstvo neposredne društvene odgovornosti i obim njene primene zavise od čitavog niza faktora od kojih su svakako najznačajniji: ekonomski razvoj društva, podizanje opšte kulture ljudi i samoupravne svesti, razvijena integracija interesa pojedinaca, grupa i kolektiva sa interesima zajednice kao celine. Sve dotle dok ovi faktori ne budu toliko snažni da ovu odgovornost učine elementom svesti svakog čoveka i elementom samoupravnih odnosa, pravna odgovornost će biti nužna kategorija ne samo za zaštitu ličnih i društvenih interesa u sistemu samoupravljanja radnih ljudi i zajednica, već i za afirmaciju same neposredne društvene odgovornosti. Transformacija pravne u vanpravnu odgovornost je, u velikoj meri, paralelna transformaciji državnih kompetencija u društvene poslove. Stoga i nužnost paralelnog postojanja obeju kategorija odgovornosti, pri čemu u sadašnjim uslovima prednost pripada pravnoj odgovornosti, koja baš zato što sadrži elemente državno-pravne prinude, može da obezbedi dalji razvoj samoupravnog društva u okvirima zajednice, koja još uvek zadržava oblik pravne države.

S obzirom na dvostruki karakter odgovornosti mora postojati i dvostruki mehanizam sa većim brojem oblika u kojima se one ispoljavaju.

Neposredna društvena odgovornost kao vanpravna kategorija se uglavnom pojavljuje u dva oblika: kao interna i spoljna odgovornost.

Interna ili unutrašnja odgovornost se ispoljava u tome što samoupravljači odgovaraju samoupravnom organu, a ovaj samoupravnom telu tj. samoupravnoj radnoj zajednici. Cela se odgovornost odvija unutar radne zajednice, ali su subjekti sankcije i odgovornosti odvojeni. Sankcija je opoziv, ostavka, javna kritika ili neka disciplinska mera. Ne treba zaboraviti da u ovoj vrsti interne odgovornosti ima elemenata pravne odgovornosti. Međutim, prava interna neposredna odgovornost je ustvari samoodgovornost. To je slučaj kad radna organizacija svodi bilans lošeg poslovanja, odnosno kada povlači konsekvencu rđave odluke koju je donela. Ovde su subjekt odgovornosti i subjekt sankcije poistovećeni, spojeni u istom nosiocu i rezultanta je da odgovornosti nema. Samoodgovornost je moralna kategorija gde se sankcija sastoji u griži savesti, samoprekoru, javnom pokajanju, podnošenju ostavke tj., koja je nažalost nepostojana i stoga neefikasna, ali koja kada bi bila efikasna, kako kaže prof. Lukić, druge odgovornosti ne bi bile potrebne.[6] Postoji shvatanje da samoupravna odgovornost ne može biti spoljna, već samo unutrašnja s obzirom da je ona autonomna i da se vrši izvan hijerarhije organa vlasti. Unošenje bilo kakve spoljne odgovornosti, po ovom shvatanju, predstavljalo bi pritisak kojim se sužava samoupravljanje koje, po svojoj suštini, mora biti slobodan izraz volje svakog pojedinca kao samoupravljača i samoupravnog organa u donošenju odluka iz domena vršenja poslova kojima se bavi samoupravna zajednica. Ovo gledište ima oslonca u postojanju neopravdanih pritisaka, ali ne i u naučnom pogledu. Interna odgovornost kao jedini oblik samoupravne neposredne odgovornosti može postojati samo u idealno zamišljenom samoupravnom društvu, kakvog u stvarnosti nema i kakvog možda neće ni biti, jer ni idealnih ljudi neće biti. Čak i pri postojanju tako zamišljenog samoupravnog društva, autonomna interna odgovornost ne može biti jedini oblik društvene odgovornosti s obzirom da odluke koje donose samoupravna tela ili njihovi organi ne tiču se uvek samo interesa te radne zajednice i njenih članova, već i subjekata izvan te radne zajednice i društva kao celine. Stoga je nužan i spoljni oblik ove odgovornosti.

Spoljni ili eksterni oblik neposredne društvene odgovornosti je ustvari vanpravna društveno-politička odgovornost. Ovde se ne odgovara internom organu ili telu, već nekom drugom organu ili telu izvan radne organizacije kao samoupravnog tela. Subjekt pred kim se odgovara je taj spoljni faktor i to je najčešće zajednica u užem ili širem smislu (na pr. komuna, republika, itd.). Specifičnost ove vrste odgovornosti je u tome što ne postoje pravila kojima se utvrđuju prava i dužnosti, niti pravila kojima je određen postupak za utvrđivanje odgovornosti i primenu sankcije, u slučaju nevršenja ili štetnog vršenja

---

[6] Vidi: Dr. R. Lukić: Društveno-politički vidovi odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija; referat podnet na savetovanju: „O krivično-pravnoj zaštiti samoupravnih prava i odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija", održanom u Subotici od 12—16. oktobra 1970. godine, str. 5—10.

obaveza, odnosno poslova koje nosiocu odgovornosti poverava društvo. Ona proizilazi, kao što smo videli, iz opštih pravila života i društvenih programa koji nalažu svakom da na određenim poslovima radi u interesu društva. Stoga je ona programska, nedovoljno određena i difuzna. Sankcija takođe nije određena i ne primenjuje se direktno, već indirektno. Ona se ispoljava u vidu javne osude neadekvatnog ponašanja od strane određenih društvenih organizacija, odnosno njihovih foruma ili skupova građana. Javna osuda može se pojaviti u formi javne kritike izrečene na skupu ili objavljene putem sredstava informacije ili u formi kampanje tj. sistematske osude javnim putem. To je reakcija javnog mnjenja. Ovakva društveno-politička odgovornost može imati veoma snažno dejstvo, jer se njome vrši snažan pritisak na određene pojedince, samoupravne organizacije ili organe zbog ponašanja koje je palo pod udar negativne ocene čime se prouzrokuje neposredna interna odgovornost koja može dovesti do davanja ostavke, opoziva sa funkcije, položaja ili iz članstva u samoupravnom organu ili pak u javnom priznanju greške i promeni stava. Da li će do ovoga doći ili neće zavisi od autonomne odluke internog organa ili pojedinca, koja je diskreciona. Dejstvo ove vrste neposredne društvene odgovornosti zavisi od osnovanosti argumentacije i konstelacije društvenih snaga, pri čemu je ovaj drugi faktor često presudan. Moguće su zablude i iskrivljavanja činjenica, zbog toga što se ne utvrđuju po jednom postupku gde su subjekti jednaki i gde se svim okolnostima podjednako posvećuje pažnja. Sigurno je da će ova vrsta odgovornosti u samoupravnom društvu imati veliku ulogu. Možda će postati i osnovni oblik odgovornosti kada budu otklonjene sve negativnosti koje je danas prate. Tada bi ona postala oblik društvene samozaštite.

Pravna odgovornost kao korelat državnosti uvek pretpostavlja mogućnost primene sankcije za ponašanje koje je suprotno pravilu ponašanja sadržanog u određenoj normi. Ona je, dakle, uvek određena i predstavlja podložnost sankciji učinioca protivpravnog ponašanja čime ga prinuđuje da se ponaša u saglasnosti sa društvenim zahtevom izraženim u normativnom pravilu ponašanja. Da bi odgovornost postojala, mora prethodno da budu određena pravila ponašanja, uslovi odgovornosti i sankcija, a da bi bila sprovedena u život, nužno je da bude ustanovljen postupak koji garantuje objektivnost u utvrđivanju odgovornosti i, najzad, pravila o načinu izvršenja sankcije prema odgovornom subjektu. Prema tome, pravna odgovornost od neposredne društvene odgovornosti razlikuje se ne samo po svojoj prirodi i merama društvene reakcije, već i prema načinu njenog ostvarivanja. Dakle, pored normiranosti pravila ponašanja i određenosti uslova odgovornosti, kao nužni elementi se pojavljuju još i mogućnost ostvarenja sankcije prinudnim putem i dvostranost subjekta, tj. odvojenost subjekta odgovornosti od subjekta sankcije.

Pravna odgovornost se uglavnom pojavljuje u tri oblika: pravno-političke, građanske i kaznene odgovornosti. U okviru ovih oblika postoje posebne vrste odgovornost. Tako se kazneni oblik odgovornosti sastoji iz: krivične, prekršajne ili administrativne i prestupne odgovornosti. Nemamo nameru da ulazimo u razmatranje svih ovih oblika i

vrsta odgovornosti, jer je to inače poznata problematika. Nas interesuje odnos između pravne i neposredne društvene odgovornosti da lege ferenda u smislu savremenog razvoja samoupravnog društva. Po načinu razvoja ove dve odgovornosti za sada kao da idu jedna drugoj u susret. Pravna odgovornost je težila, a i danas teži, da obezbedi sve one odnose koji su značajni za postojanje jednog društva, polazeći od onih koji su bitni, tj. najvažniji pa do onih koji su značajni za pojedine oblike njegovog ispoljavanja, odnosno za pojedine delatnosti ili zbivanja koja čine proces razvoja. Sve izvan toga pravo zanemaruje i prepušta drugim kategorijama društvene odgovornosti, kao na pr. političkoj, moralnoj i običajnoj. Neposredna društvena odgovornost izgleda mora da ide obrnutim redom. Ona prvo polazi od manje značajnih odnosa apstrahujući moralnu i političku odgovornost ili, bolje rečeno, šireći ove na sferu društvenih odnosa, polazeći od nižih prema višim u težnji da se infiltrira u sferu pravne odgovornosti. S druge strane, pravna odgovornost iz sfere državnog regulisanja prelazi u sferu samoupravljanja da mu pruži osnovnu zaštitu, tj. da obezbedi najvažnije vrednosti. Problemi poslovanja, prometa, naknade štete, itd. regulišu se građansko-pravnim odredbama i štite se, pre svega, građanskom odgovornošću, ali je isto tako moguća i primena kaznene odgovornosti. Kaznena odgovornost zaštićuje osnovna prava samoupravljača od povreda i zloupotreba na koju se takođe može nadovezati građanska i disciplinska odgovornost. Postavlja se pitanje: na koji će način neposredna društvena odgovornost preduzeti funkciju svih oblika pravne odgovornosti kada za to budu ostvareni uslovi o kojima je napred bilo reči? Po našem mišljenju, kada dođe do isprepletanja neposredne društvene i pravne odgovornosti, onda će neposredna društvena odgovornost morati da se pojavi u adekvatnim oblicima u kojima se danas pojavljuje pravna odgovornost s tim što će preuzimati pravila i institucije o regulisanju odnosa iz tih oblasti kao i načela odgovornosti, odbacujući normativnost i prinudnost primene sankcije. Razume se, da će za sprovođenje društvene odgovornosti u ovim oblicima morati da postoje i određeni društveni organi, jer se ona, bar u dogledno vreme, neće moći da odvija i dejstvuje automatski. Prema tome, pravna odgovornost se, po našem mišljenju, ne može odmah transformirati u neposrednu društvenu odgovornost, već najpre u posrednu društvenu odgovornost koja će se realizovati preko za to određenih društvenih organa, a tek preko nje možda u neposrednu društvenu odgovornost, gde neće biti potrebni specifični društveni organi već će biti dovoljno javno mnjenje. Kažemo možda, jer je veliko pitanje da li će u ovim oblastima neposredna društvena opasnost moći da se ostvaruje kao moralna kategorija bez postojanja za to određenih društvenih organa koji će obezbeđivati njeno funkcionisanje. Iz ovoga proizilazi da transformacija pravne odgovornosti u vanpravnu ne znači odbacivanje ove poslednje iz domena regulisanja samoupravnih odnosa, već njeno prilagođavanje samoupravnom društvu u cilju potpomaganja njegovog razvoja i obezbeđenja njegove zaštite, a zatim njeno prerastanje u opšte društvenu odgovornost i to najpre u posrednu, a preko ove u neposrednu.

II

KRIVIČNA ODGOVORNOST U SAMOUPRAVNOM DRUŠTVU

1. *Mesto i uloga krivične odgovornosti u oblasti samoupravnih odnosa*

Ako je pravna odgovornost nužna za obezbeđenje razvoja samoupravnog društva i za njegovu zaštitu, onda je nužno i postojanje krivične odgovornosti kao vrste pravne odgovornosti, koja se pojavljuje kao krajnje ali najsnažnije sredstvo u rukama države. Postoje shvatanja po kojima je kaznena odgovornost uopšte, a krivična posebno, nespojiva sa sistemom samoupravljanja. Slobodno i autonomno odlučivanje izvan hijerarhijskog sistema vlasti u okvirima društvenih normi ne trpi represiju kao ostatka državnosti i klasne vladavine. A krivično pravo je najizrazitije sredstvo države za vršenje neposredne prinude. Prinuda i sloboda su, pak, dva pojma koja se međusobno isključuju. Mora se priznati da u ovoj primedbi ima istine. Činjenica je da je krivično pravo represivno sredstvo države za vršenje neposredne prinude u cilju zaštite društva od društveno opasnih delatnosti. Načelno posmatrano, tačno je i to da se sloboda i prinuda međusobno negiraju i isključuju. Tako posmatrano, krivično pravo kao pravo prinude i represije bilo bi opasno po slobodu i mogao bi se izvući zaključak da ono postoji da guši slobodu. Pogledajmo ovaj problem bliže da vidimo u kojoj je meri to tačno. Krivično pravo kao sredstvo za zaštitu društva ograničava onu slobodu koja bi negirala samu sebe. Naime, svaka sloboda ima svoju svrsishodnost i, prema tome, granicu društvene dozvoljenosti. Preko te granice ona se pretvara u svoju negaciju, u društveno štetno i opasno ponašanje. Bezgranična sloboda jednih dovodi do ugrožavanja slobode drugih. Zar siledžijsko i zločinačko ponašanje nisu izraz potpune slobode njihovih vršioca, kada su u pitanju zdravi ljudi, ali tim njihovim slobodnim ponašanjem ugrožavaju se ili uništavaju osnovne ljudske vrednosti i društvena dobra, kao što su pravo na život i život u slobodi. Krivično pravo je protiv takve slobode kojom se ugrožava sloboda ostvarivanja osnovnih prava čoveka i zajednica, a time i društva. Krivična odgovornost, pa i kaznena uopšte, se ovde pojavljuje kao nužnost.

Cilj kaznene odgovornosti u samoupravnom društvu nije i ne sme da bude takav da se njome ugrozi inicijativa, unese strah i stvori pasivnost i ravnodušnost, već da se obezbedi sloboda misli i akcije svakog člana društva kao proizvođača i samoupravljača a time i funkcionisanje samoupravnog sistema. Istovremeno, ona mora da ga zaštiti ne samo od napada spolja i iznutra, već, pre svega, od sopstvenih deformacija, kojima je podložno svako pa i socijalističko društvo. Jer, samoupravljanje nije imuno ni od uvezenog kriminala ni od asocijalnih pojava koje može samo da proizvede zbog postojanja različitih interesa pojedinaca, grupa, radnih zajednica i društva kao celine. I sve dok toga bude, biće potrebna i krivična odgovornost kao zaštitno i preventivno sredstvo. Međutim, opseg dejstva ove odgovornosti u oblasti samoupravnih odnosa i ne može biti isti kao u domenu državno-pravnih od-

nosa. Ona mora da obuhvati samo zaštitu osnovnih prava samoupravljača i da obezbedi vršenje prava i obaveza u interesu i radne zajednice i društva. Tek u okviru ovako izgrađene krivično-pravne zaštite prava samoupravljanja i osnova na kojima izrastaju novi samoupravni odnosi moći će da se razvija vanpravna kategorija društvene samozaštite. U daljem izlaganju zadržaćemo se najpre na pitanju krivično-pravne zaštite u domenu samoupravljanja, a zatim i na društvenu samozaštitu kao vanpravnu kategoriju.

2. *Vrste i domen krivično-pravne zaštite i odgovornosti u samoupravnom društvu*

Danas postoji samo jedna inkriminacija iz ove oblasti — krivično delo povrede prava samoupravljanja iz čl. 160 a KZ. Zaštitu samoupravljanja u celini, mi sada obezbeđujemo inkriminacijama koje su izrasle iz državnog oblika društva tj. iz državnopravnog sistema tako što iste prilagođavamo sadržini samoupravnog sistema koji nastaje u okvirima ovog predhodnog. To prilagođavanje koje se obavljalo sa više ili manje uspeha do sada, sve više pokazuje svoje slabosti, i nedostatke u primeni na kvalitativno nove odnose koji se regulišu samoupravnim aktima radnih i drugih organizacija. S druge strane, rađaju se novi pojavni oblici ugrožavanja samoupravnih odnosa i društvenih interesa koji nisu inkriminisani postojećim odredbama Krivičnog zakonika tako da se sve više postavlja pitanje izgradnje novog krivičnog zakonodavstva koje bi bilo odraz stvarnosti, tj. kojim bi se mogao efikasnije zaštititi dalji proces razvoja samoupravnog društva. Stoga, krivično-pravna zaštita odnosa i procesa u domenu samoupravljanja zahteva da se, pored navedene inkriminacije iz čl. 160 a Krivičnog zakonika, uvedu i neke nove inkriminacije kojima bi se podvrgli odgovornosti kako individualni i kolektivni organi samoupravljanja tako i pravna lica kao nosioci značajnih društvenih funkcija i ovlašćenja u okviru kojih ona ostvaruju i posebne interese radnih kolektiva, tj. udruženih radnih ljudi, a koji u izvesnim slučajevima mogu da dođu u sukob sa interesima društva. Razmotrićemo osnovanost ovih zahteva, koji ukazuju na pravac razvoja krivične odgovornosti u oblasti samoupravljanja.

Krivičnopravna zaštita samoupravnih prava predviđena u čl. 160 a KZ. sastoji se u sprečavanju povrede prava samoupravljanja. Povreda prava samoupravljanja treba da bude učinjena putem sile, ozbiljne pretnje, zloupotrebom službenog položaja ili ovlašćenja ili na neki drugi protivpravan način. Sama povreda se sastoji u onemogućavanju jednog lica od strane drugog u vršenju njegovih prava samoupravljanja koja mu pripadaju na osnovu zakona i autonomnih samoupravnih akata, kao i u sprečavanju rada organa samoupravljanja. Dakle, ovom inkriminacijom štite se ne samo pojedinci kao samoupravljači u vršenju svojih samoupravnih prava, već i rad samoupravnih organa da bi bili nezavisni i slobodni od nasilnih pritisaka u donošenju odluka i obavljanju drugih poslova iz delokruga svoje nadležnosti. Radnja, koja se sastoji u sprečavanju silom, ozbiljnom pretnjom, zloupotrebom službenog položaja

ili ovlašćenja ili na drugi protivpravan način, je veoma široko određena i sadrži elemente zakonske analogije kao vrste tumačenja. Zbog te svoje širine i ovakve vrste tumačenja ona teži ka sveobuhvatnosti nedozvoljenih načina povreda prava samoupravljanja u cilju da se ovima pruži što šira zaštita. To je, međutim, čini dosta nepreciznom za praktičnu primenu. S druge strane objekt zaštite određen je uopšteno, bez nabrajanja prava samoupravljanja što čini ovu normu blanketnom. Time je, istina omogućena primena ove inkriminacije na sva samoupravna prava koja postoje u datom momentu društvenog razvoja, a koja su sadržana u Ustavu, zakonima i samoupravnim aktima, kao i na ona koja budu konstituisana izmenama zakonodavnih i samoupravnih akata, ali komplikuje njenu primenu. Ovakva dispozitivna norma bila je nužna u vreme njenog donošenja zbog stalnog proširivanja prava samoupravljanja na račun državno-pravnog regulisanja i odlučivanja.[7] Pa ipak, i pored sve širine formulisanja ovog krivičnog dela, ono nije dovoljno da pruži zaštitu vršenju svih samoupravnih prava kao ni njihovoj zloupotrebi. S druge strane, ovako data formulacija dovodi do sukoba i prividnog sticaja sa krivičnim delima iz čl. 149 i 314 KZ, a u izvesnim slučajevima i sa krivičnim delima protiv radnih odnosa. Sve to postavlja zahtev ne samo da se uvedu nove inkriminacije i proširi krivičnopravna zaštita samoupravnih odnosa, već i da se izvrši revizija Krivičnog zakonika tako da se odbace sve one inkriminacije koje su preživele i izvrši nova sistematizacija krivičnih dela. Tom prilikom se mora utvrditi i krug samoupravnih prava koja se štite krivičnopravnom, a koja neposrednom društvenom odgovornošću. Neposredna društvena odgovornost u obliku društveno-političke odgovornosti u svim slučajevima povrede prava samoupravljanja trebalo bi, po našem mišljenju, da prethodi krivičnoj odgovornosti. Drugim rečima, krivičnu odgovornost bi u ovoj oblasti trebalo primenjivati tek onda ako otkaže društveno-politička i interna neposredna društvena odgovornost. To bi istovremeno dalo mogućnost neposrednoj društvenoj odgovornosti da se razvija pod okriljem krivične odgovornosti pri čemu bi se potiskivala njena primena, sem u najtežim slučajevima.

Postavlja se pitanje uvođenja krivične odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija. Sigurno je da nosioci samoupravnih funkcija, kako u radnim tako i u društvenim zajednicama, igraju ogromnu ulogu u ostvarivanju prava samoupravljanja i funkcionisanju samoupravnog sistema u radnoj odnosno određenoj društvenoj zajednici. Iz te njihove uloge proizilazi i osnov za uvođenje krivične odgovornosti, koji je dvojake prirode. S jedne strane, nosioci samoupravnih i javnih funkcija imaju široka prava i ovlašćenja u domenu donošenja, kontroli i sprovođenja odluka kolektivnih organa i u obavljanju poslova te ista mogu zloupotrebiti, tj. vršiti ih na štetu društva, radne zajednice ili pojedinca.[8] S druge strane, služeći se autoritetom samog položaja, oni su

---

[7] Detaljnije o ovome videti: B. Ličenoski: Krivično-pravna zaštita samoupravnih prava; referat podnet na savetovanju Jugoslovenskog udruženja za krivično pravo, održanom 12—16. 10. 1970. god. u Subotici.

[8] O ostalim vrstama odgovornosti ovih lica videti, dr. D. Mitrović: Odgovornost direktora i ostalih rukovodilaca privredne organizacije; Odgovornost u radnim (posebno privrednim) organizacijama u sistemu društvene svojine i samoupravljanja. Materijal sa simpozijuma u Opatiji, 1968, str. 121—127.

u mogućnosti da vrše nedozvoljeni uticaj na članove kolektivnog organa u pogledu zauzimanja stavova ili glasanja kod donošenja odluka ili kod zauzimanja stavova o pojedinim konkretnim pitanjima i problemima kako iz domena poslovanja radne zajednice tako i iz domena ostvarivanja prava samoupravljanja i drugih prava iz radnog odnosa. Prema tome, obezbeđenje savesnog i celishodnog vršenja prava i ovlašćenja od strane pojedinaca kao nosioca samoupravnih i javnih funkcija je osnovni cilj uvođenja krivične odgovornosti ovih lica. Nosioci samoupravnih funkcija su sva ona lica koja u društveno-političkom smislu rukovode radom radne zajednice, odnosno radom njenih sastavnih delova ili radom kolektivnih organa samoupravljanja i predstavljaju radnu zajednicu ili njene kolektivne organe samoupravljanja. Delikti koje ova lica vrše po jednom ili drugom osnovu mogu biti raznovrsni i zato moraju biti precizno određeni i razgraničeni od delikata koje mogu da vrše i druga lica koja imaju rukovodeću ulogu u tehničkom i proizvodnom smislu. Uvođenje ove vrste odgovornosti mora dovesti do značajnih izmena u strukturi aktivnih subjekata i strukturi krivičnih dela u sadašnjem krivičnom zakonodavstvu.[9]

Krivična odgovornost pojedinaca za rad u organima samoupravljanja je takođe problem koji se danas postavlja u interesu obezbeđenja da će taj rad biti savestan i društveno koristan. Naime, smatra se da bi bilo potrebno da se predvidi krivična odgovornost za članove kolektivnog organa samoupravljanja za podnošenje predloga ili pokretanje inicijative da se donese odluka koja je očigledno protivzakonita ili kojom se povređuju prava ili nanosi šteta većeg obima nekoj drugoj radnoj zajednici ili društvenoj zajednici kao celini. Pored ovih članova kolektivnog organa za donošenje takve odluke trebalo bi da odgovaraju i članovi koji su glasali za njeno donošenje, a po nekima čak i oni članovi koji su se uzdržali od glasanja i time omogućili donošenje ovakve odluke za čiju su protivpravnost i štetnost znali. Izvan odgovornosti bi bili samo oni članovi kolektivnog organa koji su glasali protiv donošenja takve odluke. Ovde postoje brojna sporna pitanja od kojih su nekoliko veoma značajna. Tako se postavlja pitanje da li treba podvrći krivičnoj odgovornosti i članove koji su neopravdano izostali sa sednice i time omogućili donošenje ovakve odluke. Postoji shvatanje da bi neopravdano odsutni članovi u tretmanu odgovornosti u ovakvim slučajevima trebalo izjednačiti sa članovima koji su se uzdržali od glasanja. Međutim, za postojanje njihove odgovornosti trebalo bi utvrditi da li su znali za štetnost ovakve odluke ili ne. Dalje, postavlja se i pitanje da li bi trebalo da odgovara onaj član kolektivnog organa koji se uzdržao ali se izričito ogradio izjavom od donošenja ovakve odluke. Najzad, jedno od najvažnijih pitanja jeste da li podvrgavanjem članova kolektivnih organa individualnoj krivičnoj odgovornosti neće ove pasivizirati ili, još više, dovesti do toga da članovi samoupravnog

[9] Opširnije o ovome, dr. Lj. Jovanović: Individualna kaznena odgovornost pojedinaca kao nosioca samoupravnih funkcija, referat podnet na savetovanju Jugoslovenskog udruženja za krivično pravo i kriminologiju, održanom 12—16. oktobra 1970. godine u Subotici.

tela odbijaju da se prihvataju članstva u samoupravnim organima. Ipak, i pored svih ovih problema, uspostavljanje krivične odgovornosti za rad u organima samoupravljanja ima svoje opravdanje. Međutim, nju bi trebalo, po našem mišljenju, ograničiti na slučajeve donošenja nezakonitih i očigledno štetnih odluka kojima se nanosi veća šteta društvu, drugim radnim zajednicama ili pojedincima. S druge strane, ovoj odgovornosti bi trebalo podvrgnuti samo lica koja su podnela takav predlog ili pokrenula inicijativu za donošenje takve odluke kao i lica koja su glasala za njeno donošenje uz primenu svih uslova za utvrđivanje postojanja iste.

Najzad, postavlja se i pitanje uvođenja krivične odgovornosti pravnih lica koja kao kolektivi obavljaju veoma značajne društvene poslove i funkcije i stoga imaju i ovlašćenja da te poslove i funkcije obavljaju kako u svoju korist tako i u korist društva. Međutim, u uslovima tržišne privrede, gde dohodak radnog kolektiva zavisi od ukupno ostvarenog prihoda a lični dohodak svakog pojedinca od ostvarenog dohotka celog kolektiva, dolazi pored pozitivnih procesa, koji se sastoje u povećanju produktivnosti rada i sniženju cene koštanja proizvodima i uslugama, i do negativnih procesa i postupaka koji imaju kriminalni karakter. Stoga, često dolazi do kršenja propisa u vezi sa cenama i proizvodnim standardima, do izbegavanja društvenih obaveza pa i do zloupotreba i nedozvoljenih načina prisvajanja odnosno ostvarivanja prihoda. Na taj način se interes kolektiva, koji se obavlja u okviru pravnog lica, pojavljuje ne samo formalno protivan društvenim interesima, već se u svojoj realizaciji pretvara u društveno opasno ponašanje. Princip da je upravljanje privrednim i drugim poslovanjem povereno radnim kolektivima da bi ga oni vršili na način koji najbolje odgovara interesima društva i interesima radne zajednice uz postojanje tržišne privrede, biva često izneveren, a prava i ovlašćenja zloupotrebljena.

I protiv krivične odgovornosti pravnog lica postoje brojni prigovori kao što su: da se kažnjavanjem pravnog lica ništa ne postiže jer društvo kažnjava samo sebe, da se kažnjavanjem pravnog lica kažnjavaju svi članovi radne zajednice, bez obzira na učešće u zabranjenim delatnostima i stepen krivice, da pravno lice nema vinost koja je osnov krivične odgovornosti, da krivična odgovornost pravnog lica ne odgovara duhu socijalističkog prava, a još manje sadržini samoupravljanja koje predstavlja slobodno autonomno odlučivanje, itd. Bez obzira na sve ove primedbe, činjenica je da se pravna lica kao institucije kroz koje radne zajednice odnosno kolektivi ostvaruju pored društvenih i svoje interese, pri čemu su ovi drugi primarni — pojavljuju sve više kao akteri privrednog kriminaliteta. S druge strane, pošto postoji mogućnost da primenom krivičnih sankcija protiv pravnog lica, odgovornih lica i nosilaca samoupravnih funkcija svrha kažnjavanja bude ostvarena, to se koncepcija o krivičnoj odgovornosti ovih lica može usvojiti, a da principi samoupravljanja ne budu narušeni.[10]

---

[10] Opširnije o ovome videti: dr. M. Đorđević: Kaznena odgovornost pravnih lica u samoupravnom društvu; referat podnet na savetovanju Jugoslovenskog udruženja za kriv. pravo i kriminologiju održanog od 12—16. 10. 1970. godine u Subotici.

3. *Prerastanje krivično-pravne zaštite u društvenu samozaštitu*

Ako pravna odgovornost treba da bude mehanizam za razvijanje i afirmaciju neposredne društvene odgovornosti kao elementa svesti samoupravljača, onda i krivična odgovornost mora u tom procesu da odigra značajnu ulogu. Napred smo videli, da neposredna društvena odgovornost, da bi postala osnovni oblik odgovornosti budućeg razvijenog samoupravnog društva, mora da se razvija u okviru pravne odgovornosti, poprimajući specifične oblike, analogne onima u kojima se danas pojavljuje pravna odgovornost. Jer, sigurno je da se ona ne može razvijati kroz jedinstvenu formu, tj. kao jedinstvena i nedeljiva vrsta, već kao jedinstvena vanpravna kategorija ali koja će imati različite oblasti pa, prema tome, i različite vrste dejstva. To praktično znači da će biti potrebno da se izgrade različite forme društvene zaštite i odgovornosti kao pojavni obilici neposredne društvene odgovornosti. I u onoj meri u kojoj jačaju pojedini oblici ove odgovornosti u toj meri će se smanjivati obim i intenzitet odgovarajućih oblika pravne odgovornosti.

U oblasti krivičnog prava jedan od oblika ostvarivanja neposredne društvene odgovornosti svakako će biti društvena samozaštita. Pitanje je samo kako i u kojoj formi može da se razvija ova samozaštita. Sigurno je da ona ne može i ne sme da ima karakter individualne samozaštite, osim u izuzetnim slučajevima, već društvene i to tako što će je samoupravno društvo stvarati i kontrolisati njeno funkcionisanje. Društvena samozaštita se može ostvarivati u današnjim uslovima u okviru samoupravnih radnih i teritorijalno-političkih organizacija, tj. u okviru komuna. Jedna od formi izgradnje ove samozaštite bi mogla biti ostvarena putem obrazovanja komisija u okviru radnih zajednica i komuna, koje bi imale zadatak da utvrđuju i suzbijaju asocijalna i kriminalna ponašanja pojedinaca i samih radnih i drugih organizacija i samoupravnih institucija. Razume se, da bi one morale da imaju ovlašćenja da vrše kontrolu rada i poslovanja pojedinaca i kolektiva i da putem ukazivanja na negativnosti i štetnosti pojedinih postupaka ili načina poslovanja sprečavaju nastanak kriminalne aktivnosti. Isto tako, njihova bi bila dužnost da o postojanju štetnih delatnosti, a posebno onih koje imaju karakter krivičnih dela, obaveštavaju organe samoupravljanja, koji bi bili dužni da u okviru svoje nadležnosti preduzmu potrebne mere, a ukoliko nađu da to nije dovoljno, da aktere takvih ponašanja odnosno poslovanja predaju organima gonjenja. Na taj način bi se stvorila uska veza između organa samoupravljanja radnih organizacija i organa pravosuđa. Druga forma društvene samozaštite bi mogla biti ostvarena stvaranjem društvenih sudova časti u okviru radnih organizacija i komuna pri čemu bi se zakonskim propisima utvrdila njihova nadležnost. Tako, na primer, oni bi mogli vršiti tzv. unutrašnju kontrolu rada i poslovanja, rešavati interne sporove i sukobe u radnim organizacijama između njenih članova, suspendovati izvršenje nezakonitih akata koje donose individualni samoupravni organi kao i niži kolektivni samoupravni organi, itd.

Da bi ovakvi organi mogli da ostvaruju ulogu društvene samozaštite morali bi biti izgrađeni čvrsti kriterijumi za izbor njihovih čla-

nova, s jedne strane, i uvedena odgovornost za nesavestan rad, zatim smenljivost, tj. princip stroge rotacije, i, razume se, utvrđen postupak njihovog rada, s druge strane. To zbog toga što postoji opasnost da dođe do povezivanja između članova suda i članova samoupravnih organa i stvaranja neke vrste samoupravne vlasti ili samoupravne oligarhije, do nesavesnog rada ili ne vršenja ove društvene funkcije. Članstvo u ovakvim organima ne bi mogla da povlači nikakve posebne privilegije niti da predstavlja posebnu vrstu društvenog položaja, jer bi se time onemogućavala korupcija. To bi trebalo da bude počasna društvena funkcija ali zagarantovana odgovornošću, rotacijom i posedovanjem visokih ličnih kvaliteta.

Primenom ovakvih ili sličnih formi, stvorio bi se mehanizam društvene samozaštite kao specifični oblik neposredne društvene odbrane od kriminaliteta, oblik koji bi istovremeno bio i izraz neposredne društvene odgovornosti. I ukoliko bi se više razvijao mehanizam društvene samozaštite utoliko bi opadala uloga krivične odgovornosti kao sredstva državne vlasti. To bi istovremeno bio put odumiranja krivičnog prava.

Dr Ljubiša Jovanović,
vanredni profesor

LA RESPONSABILITE DANS LA SOCIETE D'AUTOGESTION

(Résumé)

Ces dernières années, le développement de l'autogestion a été très intense aux dépens de l'étatisme. De nombreuses fonctions et attributions d'intérêt social relevant de la compétence de la fédération ont été transférées aux républiques, et celles relevant de la compétence des républiques — aux communes et aux organisations de travail en tant qu'institutions sociales autonomes. Les communes et les communautés de travail deviennent ainsi des centres des décisions de plus en plus puissants, non seulement dans la gestion de leurs propres affaires, mais aussi de celles de la société, tout en exerçant une influence toujours plus forte sur la formulation de la politique sur le développement ultérieur de la société. Comme contrepartie des attributions aussi étendues devrait figurer l'obligation de travail consciencieux et opportun, ainsi que la responsabilité. En d'autres termes, face aux attributions accrues doit apparaître une responsabilité accrue. Cependant, non seulement on ne retrouve aucune responsabilité accrus mais même le mécanisme existant de la responsabilité commence à fonctionner mal. C'est pourquoi le problème de responsabilité est redevenu actuel dans l'évolution contemporaine de la société yougoslave.

L'auteur cherche à préciser les causes du faible effet du mécanisme existant de la responsabilité juridique et présente diverses conceptions d'évolution de la responsabilité sociale directe dans le cadre de la responsabilité juridique, cette dernière devant perdre de plus en plus son rôle à la suite du développement de l'autogestion et de la disparition des fonctions de l'Etat.

Acceptant la conception de notre doctrine politique contemporaine selon laquelle la responsabilité sociale directe doit constituer la forme fondamentale de responsabilité de la société d'autogestion, l'auteur estime qu'elle ne peut le devenir que dans le type hautement développé de la société d'autogestion, qui

sera émancipée des nombreux défauts humains et sociaux qui se sont infiltrés, au cours de leur existence séculaire, tant dans la conscience des hommes que dans l'être social.

La responsabilité sociale directe en tant que catégorie sociale extrajuridique, qui existe et qui s'exerce en dehors du mécanisme juridique, en dehors du monopole du pouvoir et de la hiérarchie des organes d'Etat, qui ne provient pas des règles juridiques mais des règles générales de la vie sociale socialiste, ne peut représenter un moyen de protection de l'homme et de la société qu'en devenant l'élément de conscience de chaque homme autogestionnaire, élément inséparable et catégorie de l'autogestion même en tant que forme de la société. Or, elle le deviendra lorsque l'homme sera libéré de l'égoïsme, de l'égocentrisme, de la primauté de la propriété privée, de l'ambition de domination etc., et lorsque seront perdues, dans la structure sociale, les conditions de reproduction des faiblesses humaines et de création de l'inégalité sociale — lorsque chacun sera capable de concilier ses intérêts avec les intérêts d'autrui et ceux de la communauté sociale. En attendant, la responsabilité sociale directe peut représenter un moyen auxiliaire de protection de la société d'autogestion dans le cadre de la responsabilité juridique. Dans la mesure où s'intensifie la responsabilité sociale directe sous ses diverses formes seront réduites l'ampleur et l'intensité de la responsabilité juridique. Ce sera en même temps le chemin du dépérissement de la responsabilité juridique. Dans le texte qui suit, l'auteur examine les formes de responsabilité sociale directe, en attribuant une particulière importance à l'autoprotection sociale.

Dans la sphère du droit pénal, une des formes de réalisation de la responsabilité sociale directe sera probablement l'autoprotection sociale. Dans les conditions actuelles, l'une des formes de sa réalisation pourrait être la formation des commissions spéciales dans le cadre des communautés de travail autonomes et des communes, qui auraient pour tâche de constater et de combattre le comportement antisocial et criminel des particuliers, des groupements et des organisations de travail elles-mêmes. Les commissions devraient posséder des attributions concernant le contrôle du travail et du fonctionnement, tout en étant habilitées à combattre des procédés illicites et illégaux et présenter à ce sujet des rapports aux organes d'autogestion, qui prendraient les mesures nécessaires. Une autre forme serait la formation des cours d'honneur sociales au sein des organisations autonomes, dont les compétences, la procédure et les pouvoirs seraient nettement définis par des actes généraux. Pour prévenir la possibilité de connexion étroite et de connivence avec les membres des organes d'autogestion et la création d'une sorte d'oligarchie autonome, l'auteur propose l'instauration du principe de rotation, la détermination des stricts critères pour l'élection des membres des cours, ainsi que l'exercice de leurs fonctions sans aucun privilège et statut social particulier.

LENJIN I LENJINIZAM

(uz 100-godišnjicu rođenja)

O *lenjinizmu* (kao ukupnosti Lenjinove misli) uvek je reč u vezi sa marksizmom. Pojam lenjinizma najčešće je obuhvaćen pojmom — marksizam-lenjinizam. Na primer, u sovjetskoj *Istoriji filozofije* stoji: „lenjinizam je neodvojiv od marksizma, čiji je on produžetak i razvoj; marksizam-lenjinizam je jedinstvena naučna i revolucionarna teorija" (t. V, Moskva 1960., str. 9). Jedan od skoro objavljenih radova u nas posvećen Lenjinu sadrži odredbe da je i lenjinizam „učenje koje predstavlja direktan nastavak na Marksovo učenje" i da „sa marksizmom čini jednu celinu" zbog čega se „s punim pravom doktrina i naziva marksizam-lenjinizam" (Dr M. Marković, *Ekonomska teorija u djelima V. I. Lenjina,* Titograd 1970.). U svakom slučaju, od kako je Staljin 1924. godine, povodom Lenjinove smrti, prvi pokušao da teorijski formuliše poklič („Lenjin je umro, živeo lenjinizam"), iz saopštenja CK SKP(b), rekavši da je „lenjinizam marksizam epohe imperijalizma", otada je i lenjinizam postao ne samo ideološko-politička već i naučno-teorijska tema. A kada je već tako dva su pitanja postala dominantna:

prvo — šta znači da je lenjinizam sinonim marksizma; zašto je marksizam esencija (suština) lenjinizma, a lenjinizam jedna istorijska egzistencija (pojavnost) marksizma, i,

drugo — šta je *differentia specifica* lenjinizma; u kom je smislu lenjinizam nešto drugo (različito) od marksizma.

I

Odgovor na prvo pitanje mora poći od činjenice da je Lenjinov put racionalnog i iskustvenog razvoja — put Marksovog pobornika. Njegov pogled na svet, njegova naučna misao kao i njegova revolucionarna praktična aktivnost ima za svoju osnovu Marksovo učenje — *marksizam.* „Mi stojimo, pisao je Lenjin, potpuno na osnovama Marksove teorije: ona je preobratila socijalizam iz utopije u nauku, posta-

vila čvrste osnove te nauke i označila put kojim treba ići, razvijajući dalje tu nauku i razrađujući je u svim njenim delovima" (*Naš program, Izabrana dela,* t. 3 Beograd 1960, str. 198.).

Kao i za marksizam i za Lenjinovo učenje je teorijska pretpostavka *dijalektički materijalizam,* Marksovog tipa. Lenjin je i sam svoju teoriju i praktično-političku aktivnost revolucionara zasnivao na doslednom *materijalističkom* shvatanju pojava, stvari i procesa. Lenjin nije smatrao da su klasici marksizma tvorci materijalističkih ideja, a još manje je sebi pripisivao otkriće tih ideja. On je ipak znao da su Marks i Engels razvili materijalizam do stepena potpune doslednosti, naučne korektnosti i najveće moći. Razvijajući ne samo njegovu prirodnonaučnu sadržinu već i socijalnu (istorijsku) i ujedinjujući ga sa dijalektičkom metodom Lenjin je te ideje propagirao, komentarisao, sadržavao — jednom rečju marksistički dijalektički materijalizam omasovljavao i suprotstavljao raznim oblicima i taktikama idealističkih i metafizičkih napada i revizionizma.

„Materijalizam, piše Lenjin, u punoj saglasnosti s prirodnim naukama, uzima kao primarno datu materiju, smatrajući svest, mišljenje, osećaj kao sekundarno, pošto je osećaj u jasno izraženom obliku vezan samo za više forme materije (organska materija)..." (*Materijalizam i empiriokriticizam,* Beograd, 1948, str. 37). Marksov materijalizam je, dakle, i za Lenjina teorijska pozicija koja materiju smatra večitom kategorijom i koja je s toga ispred duha, svesti, razuma kao proizvoda svoje najveće organizovanosti, pošto je „materija,... filozofska kategorija za oznaku objektivne realnosti koja je čoveku data u njegovim osećajima, koju naši osećaji kopiraju, fotografišu, odražavaju i koja postoji nezavisno od njih" (*Ibid.*, str. 127).

Kao i Marks i na osnovu Marksa (i Engelsa) Lenjin smatra da je borba protiv materijalizma borba protiv naučnih principa izučavanja sveta, a za vladavinu popovštine i iluzornih predstava i pojmova. „Filozofija marksizma, piše Lenjin, jeste *materijalizam.* U toku čitave novije filozofije Evrope, i naročito krajem XVIII veka, u Francuskoj, u kojoj se razbuktala odlučna bitka protiv srednjevekovnog staleža, protiv feudalizma u institucijama i u idejama, materijalizam je bio jedina dosledna filozofija, verna svim učenjima prirodnih nauka, neprijatelj sujeverja, licemerstva itd. Zato su neprijatelji demokratije svim silama nastojali da ‚pobiju', podriju, oklevetaju materijalizam i branili su razne oblike filozofskog idealizma, koji se uvek svodi, na ovaj ili onaj način, na odbranu ili podršku religije" (*Tri izvora i tri sastavna dela marksizma, Izabrana dela I,* knj. prva, Beograd 1948, str. 60).

Kao i Marksov materijalizam tako je i Lenjinov materijalizam — *dijalektički* materijalizam. Da je „*dijalektika,* tj. učenje o razvitku i njegovom najpotpunijem, najdubljem i od jednostranosti slobodnom obliku, učenje o relativnosti ljudskog znanja, koje nam daje odraz materije, koja se večno razvija" (*Ibidem*) glavni princip Marksovog učenja, Lenjinu je isto tako bilo ne samo poznato već i njegovo osnovno rukovodeće načelo. Polazeći od toga da je dijalektika „središna tačka prema kojoj se stiče sva mreža izloženih i razmotrenih ideja" Marksa i Engelsa, Lenjin je i sam nalazio da je negovanje i razvijanje dijalektičkog mišljenja put do stvarnog i potpunog saznanja stvari i po-

java. Zato je strašću naučnika nastavio „genijalni korak" koji su učinili klasici marksizma primenom materijalističke dijalektike u preradi celokupne političke ekonomije od njenog temelja, u preradi istorije, prirodnih nauka, filozofije, politike i taktike radničke klase. Sledeći taj korak Lenjin ga je ne samo uvek i stalno potvrđivao i verifikovao već ga je i teorijski osvežavao i osadržavao (obogaćivao). Osnovne zakone dijalektike (zakon prelaza kvantiteta u kvalitet, zakon prožimanja suprotnosti, zakon negacije negacije) u Lenjina dobijaju nove, posebne dimenzije; otkrivaju se njihove strane i svojstva kao dalja i dublja sama dijalektička misao. A te strane i elemente dijalektike Lenjin je u svom konspektu Hegelove *Nauke o logici* predstavio na sledeći način:

„1) *objektivnost* posmatranja (ne primeri, ne odstupanja, nego stvar po sebi);

2) sva ukupnost raznovrsnih *odnosa* te stvari prema drugim stvarima;

3) *razvoj* te stvari (respective pojave), njeno sopstveno kretanje, njen sopstveni život;

4) u sebi protivrečne *tendencije* (i strane) u toj stvari;

5) stvar (pojava etc.) kao zbir i *jedinstvo suprotnosti;*

6) *borba* respective razvijanje tih suprotnosti, protivrečnost tendencije etc.;

7) sjedinjenje analize i sinteze, — razlaganje na pojedine delove i ukupnost, sabiranje tih delova ujedno;

8) odnosi svake stvari (pojave etc.) nisu samo raznovrsni, nego opšti, univerzalni. Svaka stvar (pojava, proces etc.) povezana je sa *svakom;*

9) ne samo jedinstvo suprotnosti, nego *prelazi* s v a k e odredbe, valiteta, crte, strane, svojstva u *svako* drugo (u svoju suprotnost?);

10) beskonačan proces otkrivanja *novih* strana, odnosa etc.;

11) beskonačan proces produbljivanja čovekovog saznanja stvari, pojava, procesa itd. od pojava ka suštini i od manje dublje suštine ka dubljoj suštini;

12) od koegzistencije ka kauzalnosti i od jedne forme veze i uzajamne zavisnosti ka drugoj, dubljoj, opštijoj;

13) ponavljanje u višem stadiju izvesnih crta, svojstava etc. nižeg stadija i

14) vraćanje tobože na staro (negacija negacije);

15) borba sadržine sa formom i obratno. Zbacivanje forme, prerada sadržine;

16) prelaz kvantiteta u kvalitet i *vice versa.*

Ukratko se dijalektika može odrediti kao učenje o jedinstvu suprotnosti. Time će biti uhvaćeno jezgro dijalektike, ali ovo zahteva objašnjenje i razvijanje". (*Filozofske sveske,* Beograd 1955, str. 193—194).

Da je samo posredstvom dijalektičkog mišljenja moguće biti i marksista za Lenjina je bilo pravilo ističući da je za razumevanje Marksove filozofije (naučne metodologije) nužno dobro poznavati Hegelovu dijalektiku kao jedan od izvora marksizma („Ne može se, beleži Lenijin 1914. g., Marksov *Kapital,* a naročito prva njegova glava potpuno shvatiti, ako se nije *cela* Hegelova *logika* skroz prostudirala i shvatila. Prema tome za poslednjih pola veka nijedan marksist nije Marksa razumeo").

Tako je Lenjin još jednom pokazao da je Hegelova dijalektika od Marksa okrenuta na noge, metoda istraživanja koja upućuje da su svet i pojave u njemu jedinstvo različitog, da su pojave, u stvari, sistem mnogostrukih veza i odnosa, da one čine jedinstvo svoje sadržine i oblika ali i nužnu međusobnu protivrečnost, — da je sve u beskonačnom menjanju i razvoju te da je ljudska misao samo onda objektivna i istinita kada se podudara s tim razvitkom, kada je u stanju da ga prati, objasni i sama postane njihov konstitutivni deo.

Ali šta znači *dijalektički materijalizam* za ljude, mislioce i revolucionare čiji je životni poziv izučavanje i menjanje društvenih odnosa? Da li je moguće materijalističko shvatanje istorije ili je ono rezervisano samo za prirodne procese kao teorije prirodnonaučnih sistema? Kako je materija kao objektivna realnost osnova ljudskog života (društva)?

Lenjin je, dosledan marksističkom materijalizmu, znao da je materijalizam ukupan pogled na svet, te da je on i prirodno-naučni i *istorijski* materijalizam i da je njegova primena u ovoj drugoj oblasti glavni doprinos klasika marksizma razvoju ideje materijalizma. Ograničenost domarksovog materijalizma bila je i za Lenjina poznata činjenica koju je i sam prevazišao primenjujući i razvijajući Marks-Engelsovo materijalističko shvatanje istorije. „Najveća tekovina naučne misli, isticao je Lenjin, bio je Marksov *istorijski materijalizam.* Umesto haosa i proizvoljnosti koji su dotle vladali u pogledima na istoriju i na politiku došla je neverovatno celovita i skladna naučna teorija, koja pokazuje kako se iz jednog sistema društvenog života, usled porasta proizvodnih snaga, razvija drugi, viši — iz feudalizma, na primer, izrasta kapitalizam" (*Tri izvora i tri sastavna dela marksizma,* str. 61).

Marksov dijalektički materijalizam i njegova primena u izučavanju društva jeste, po rečima Lenjina, „genijalna ideja" koja je otvorila put „strogo naučnog odnosa prema istorijskim i društvenim pitanjima". Ta ideja je, smatra Lenjin, podigla sociologiju na stepen nauke postavši naučno proverena teorija koja nema pretenzije da sve objasni već samo da pokaže jedino naučni metod objašnjenja istorije (v. *Šta su „prijatelji naroda" i kako se oni bore protiv socijaldemokrata?, Izabrana dela* t. 1, Beograd 1960, str. 130—131). Dalje precizirajući i konkretizujući marksističku teoriju o društvu Lenjin je polazio od osnove Marksove teorije da su produkcioni odnosi primarni društveni odnosi, da su kategorije društveno-ekonomskih formacija i prirodno-istorijskog razvoja društva bitne njene kategorije, da je metod izučavanja sadržan u konkretnom istraživanju istorijskih (empirijskih) činjenica, da je ličnost od društva formirana snaga i sama činilac koji ulazi u rezultantu istorijskog razvitka, da svi odnosi društvenog života, mada

uslovljeni ekonomskim, imaju svoju relativnu snagu koja se ispoljava u njihovom međuuticaju i njihovom delovanju na ekonomsku strukturu društva itd. Celokupna Lenjinova borba za uspostavljanje sovjetske vlasti, za ostvarivanje revolucionarnog saveza radnika i seljaka, za usmeravanje nužnosti socijalističke revolucije, za pronalaženje adekvatno tim zadacima partijske strategije i taktike, za konsolidaciju prve socijalističke države, za rešavanje agrarnog i nacionalnog pitanja, — bila je određena marksističkim objašnjenjem društvenih pojava, istorijskim materijalizmom koji je za njega „sinonim nauke o društvu" čija se snaga, posebno, sastoji u tome, „što ona strogu i najvišu naučnost (predstavljajući poslednju reč nauke o društvu) spaja s revolucionarnošću, i to spaja ne slučajno, ne samo zato što je osnivač doktrina spajao u sebi odlike naučnika i revolucionara, nego spaja u samoj teoriji, unutrašnje i neraskidivo" (*Ibid.*, str. 310).

Osnovna, dakle, pitanja marksističke teorije — o odnosu materije i svesti i mogućnostima saznanja sveta, Lenjin rešava u duhu Marksovog tumačenja i na terenu društvene istorije. I u načelu, a već u posebnom i pojedinačnom naročito, Lenjin je u razmatranju tih pitanja video bitnu stranu metodološkog postupka naučnog saznanja kojim se otkrivaju objektivne istine o stvarima i pojavama.

Da ne određuje, dakle, svest biće već da stvarnost društvenog života određuje svest (mišljenje) Lenjin je imao prilike da više puta dokazuje braneći osnovne principe marksizma. Tako, na primer, u svom poznatom radu *Šta su „prijatelji naroda" i kako se oni bore protiv socijaldemokrata?* 24-godišnji Lenjin kritikuje Mihajlovskog što ovaj zamera klasicima za njihov, navodno, ekonomski materijalizam. „Ali, odgovara Lenjin, gde ste vi našli kod Marksa ili Engelsa da oni obligatno govore o ekonomskom materijalizmu? Karakterišući svoj pogled na svet, oni su ga nazvali prosto materijalizmom. Njihova osnovna ideja (...) jeste u tome da se društveni odnosi dele na materijalne i ideološke. Ideološki predstavljaju samo nadgradnju nad prvima, koji nastaju nezavisno od volje i svesti čovekove kao (rezultat) oblika čovekove aktivnosti, usmerene na održavanje čovekovog života" (str. 142).

Nasuprot svakom agnosticizmu Lenjin brani marksističku teoriju o mogućnosti ljudskog saznanja stvarnosti, dalje razvijajući njene postavke o relativnoj i apsolutnoj istini, o naučnom zakonu, o konkretnom i apstraktnom mišljenju itd. Čitava ljudska misao kao „subjektivna slika objektivne stvarnosti" jeste i sama dijalektika pojmova, sudova i zaključaka koji odražava sistem povezanih pojedinačnih, posebnih svojstava, osobina, kvaliteta stvari i pojava u objektivnom svetu.

Od živog posmatranja, pisao je Lenjin, ka apstraktnom mišljenju i od njega ka praksi to je naučni put saznanja istine, koji obezbeđuje empirijski zasnovano logičko (teorijsko, naučno) saznanje u praksi verifikovano. „Ljudsko mišljenje je po svojoj prirodi sposobno da daje i ono nam daje apsolutnu istinu koju čini suma relativnih istina. Svaki stupanj u razvitku nauke dodaje nova zrna toj sumi apsolutne istine, ali su granice istine svake naučne postavke relativne, jer ih dalji porast znanja čas proširuje čas sužava" (Lenjin, *Materijalizam i empiriokriticizam*, str. 133).

Pošto je čovek, kako bi rekao Marks, u suštini praktično biće, usled čega i mislioci ne postoje zbog toga da bi svet samo objašnjavali već i da bi ga menjali, Lenjin je upravo to imao u vidu kada je mišljenje ne samo izvodio iz prakse već ga i usmeravao na praksu i u njoj proveravao. Ljudima je potrebna (naučna) misao zbog toga da bi se oslobađali sveta nužnosti, stihije i sudbine, da bi menjali svoj život (potrebe i moći), a oni to utoliko uspevaju ukoliko im to sam život potvrđuje. Nije Lenjin imao iluziju da je ljudska praksa uvek u stanju da bude krajnji arbitar istina, ali je on bio svakako u oblasti gnoseologije marksistički teoretičar pišući pored ostalog i sledeće: „Gledišta života, prakse mora biti prvo i osnovno gledište teorije spoznaje. I ono neizbežno vodi materijalizmu odbacujući u samom početku beskonačne izmišljotine profesorske sholastike. Naravno, pri tome ne treba zaboravljati da kriterij prakse nikada ne može, po samoj suštini stvari *potpuno* potvrditi ili pobiti ma kakvu ljudsku predstavu. Taj kriterij je takođe toliko ‚neodređen', da ne dopušta ljudskom znanju da se pretvori u ‚apsolut', a u isto vreme je toliko određen, da vodi nemilosrdnu borbu protiv svih vrsta idealizma i agnosticizma. Ako je ono što naša praksa potvrđuje jedina, poslednja, objektivna istina, — onda iz tog proizilazi da je jedini put ka toj istini put nauke, koja stoji na metrijalističkom gledištu" (*Ibid.*, str. 141—142).

Iz dosad rečenog jasno je, sasvim sigurno, jedna stvar: Lenjinova misao neodvojiva je od marksističke misli. U tom smislu lenjinizam je, zaista, — marksizam. Lenjin je genijalni marksista i on, lično, nije mislio da je njegovo shvatanje (učenje) posebno od onoga što je teorija dijalektičkog materijalizma. Lenjinizam nije, dakle, ni posebna etapa marksizma, jer nije tačno da je marksizam isključivao jednu ili drugu epohu za čije bi proučavanje bio potreban ili neophodan i novi marksizam (marksizam date etape). Upravo zbog toga što je marksizam i sam dijalektička teorija i metod koji je samo rukovodstvo za saznanje i akciju i koji kao opšti pogled na svet nije u isto vreme i odgovor na sve istorijske činjenice, iako daje opšte rukovodeće postavke njihovog razumevanja i rešavanja, „koje se u posebnim slučajevima primenjuju drukčije na Englesku nego na Francusku, drukčije na Francusku nego na Nemačku, drukčije na Nemačku nego na Rusiju" (Lenjin, *Naš program,* str. 199—200).

Sam Lenjin nikada nije dao povoda niti ičim pokazao da je njegov rad jedna etapa ili nova faza u razvoju Marksovog učenja, kao što će to govoriti posle njega. (Tako, na primer, „sredinom 90-ih godina XIX veka, kaže se u sovjetskoj *Istoriji filozofije,* nastao je novi period u istoriji marksizma — period lenjinizma, započeo je novi, lenjinski period u razvoju marksističke filozofije". I dalje: „Lenjinova etapa u filozofiji marksizma — to je novi stupanj u razvoju dijalektičkog i istorijskog materijalizma" (str. 9—10). Za Lenjina — *lenjinizam ne postoji.* Postoji samo marksizam koji nije važio samo za jednu istorijsku epohu, za klasični kapitalizam, već je on univerzalna misao koja je u konkretnoj stvarnosti otkrila najopštije, najbitnije veze i odnose koji kao apstrakcija obuhvataju čitav svet čiji su odraz. „Potpuno je prirodno, piše Lenjin, — objašnjavajući da li je Marksov metod izučavanja primenljiv samo na klasični kapitalizam — da se materijalistički metod mora nužno

proširiti i na ostale društvene formacije, makar one i ne bile podvrgnute specijalnom proučavanju činjenica u detaljnoj analizi", jer materijalizam nije pretendovao na to da sve objasni nego da pokaže jedino naučni metod objašnjenja istorije. Činjenica da je od Marksa i Engelsa na ovamo dijalektički materijalizam obogaćen novim otkrićima (potvrdama) i razjašnjenjima novih pojava i stvari koje proizilaze iz večitosti kretanja različitih oblika materije, samo je potvrda suštine marksizma kao učenja čija se celovitost i opštost do sada nije osporavala novim saznanjima kao novim teorijama već samo potvrđivala. Zato Lenjin i kaže da se „Marksova i Engelsova genijalnost ispoljila..., između ostalog, u tome što su oni prezreli učenu igru novim rečcama, premudrim terminima, lukavim ‚izmima', i govorim prosto i otvoreno: postoji materijalistička i idealistička linija u filozofiji i među njima razne nijanse agnosticizma. Pokušaji da se pronađe ‚novo' gledište u filozofiji pokazuje isto takvo siromaštvo duha kao i pokušaji da se stvori ‚nova' teorija vrednosti, ‚nova' teorija rente itd." (*Materijalizam i empiriokriticizam,* str. 146). Protiv teze da je marksizam teorija jednog vremena a lenjinizam kao marksizam drugog doba, na primer, epohe imperijalizma i proleterskih revolucija, pobunio bi se i sam Lenjin kao što se već suprostavljao takvom „tumačenju" marksizma u svoje vreme (za svog života). To se da zaključiti i iz njegovog odgvora empiriomonistima kada kaže: „Bogdanov je, na primer, spreman da Marksovoj teoriji novčane cirkulacije prizna objektivnu istinitost samo ‚za naše doba', nazivajući pripisivanje ‚nadistorijsko objektivne' istinitosti toj teoriji ‚dogmatizmom' (...). To je opet konfuzija. Podudaranje te teorije s praksom ne mogu izmeniti nikakve buduće okolnosti iz onog istog prostog razloga po kome je istina da je Napoleon umro 5 maja 1821. godine *večna.* Ali pošto kriterij prakse — tj. tok razvitka *svih* kapitalističkih zemalja poslednjih decenija — dokazuje samo objektivnu istinu *čitave* Marksove društveno-ekonomske teorije uopšte, a ne samo ovog ili onog njenog dela, formulacije itd., jasno je da govoriti tu o ‚dogmatizmu' marksista znači činiti neoprostiv ustupak buržoaskoj ekonomiji" (*Ibid,* str. 142).

Marksizam je „završen filozofski sistem, koji je dao čovečanstvu moćno sredstvo saznanja" (*Tri izvora i tri sastavna dela marksizma,* str. 61) rekao bi Lenjin, ne sumnjajući u to da će budućnost tek potvrđivati Marksovo učenje odnosno da će još veći trijumf doneti marksizmu istorijski *period koji dolazi* (v. Lenjin, *Istorijska sudbina učenja Karla Marksa, Izabrana dela I,* knj. prva, Beograd 1948, str. 65), i u kome marksizam nema potrebu da bude suprotstavljan ili upoređivan sa nekakvom marksističkom teorijom jednog određenog perioda budućnosti čovečanstva. Drugim rečima, ako je lenjinizam marksizam... nema razloga da se misli drukčije, tj. da on to nije nego da je njegova „zamena" od vremena monopolističkog kapitalizma naovamo.

„Marksovo učenje je svemoćno jer je ono tačno. Ono je potpuno i skladno, ono daje ljudima *celovit* pogled na svet..." (*Tri izvora i tri sastavna dela marksizma,* str. 59), — to je govorio Lenjin i nema razloga ne verovati mu da to nije tako, odnosno, da je ono (Marksovo učenje) nepotpuno i necelovito, ograničeno na određeno vreme ili pitanja, a da

je čak i njegovo učenje (lenjinizam) dopuna za vreme i pitanja koja on (marksizam) nije obuhvatio. Tautologija da se pod lenjinizmom i ne podrazumeva ništa drugo nego marksizam malo tu može pomoći. Lenjinizam ne postoji.

II

Ali zašto lenjinizam, ipak, postoji. I ne samo da postoji već je on danas nesumnjivo jedan od vodećih metoda teorije i prakse čovečanstva koje je zakoračilo novim putevima društvenih odnosa.

Kao ukupnost Lenjinovih misli lenjinizam je opšte afirmisano učenje koje po upotrebi i značaju prelazi granice socijalističkih zemalja. „Lenjinove ideje i revolucionarna ostvarenja, koji su dobili svoj najpotpuniji izraz i potvrdu u prvoj velikoj socijalističkoj revoluciji, snažno su prisutni i uticajni i danas u svim dijelovim sveta —" pisao je Tito povodom 100-godišnjice Lenjinovog rođenja (*Politika*, Beograd, 19. IV 1970.; *Pravda,* Moskva 18. IV 1970). „Lenjin je lokomtovia istorije", govorio je još 1920. godine američki publicista i jedan od osnivača KP SAD Džon Rid (*Front,* 3. IV 1970.) jer, izjavljivao je iste godine i Serati, rukovodilac Socijalističke partije Italije, „njegovo ime simbolizuje protest, borbu, oslobođenje". *(Ibidem).*

Lenjinizam je više od pola veka bojni poklič revolucionarnih masa — radnika, seljaka i kolonijalnih naroda. Lenjinizam je teorijsko-metodološka osnova naučnih istraživanja društvenih pojava kao *svojevrsni* produžetak i nastavak Marksovog metoda. Lenjinova misao je i originalna, na svoj način tendenciozna i usmerena koja ima svoju specifičnu naučno-teorijsku težinu i svoju neposrednu praktično-istorijsku verifikaciju. Zato je i postavljeno pitanje, na samom početku: šta je to što je u lenjinizmu specifično, trajno, nešto posebno ili različito od drugih *izama* pa i od marksizma koji je njegova suština.

Iz velikog broja pitanja koja je Lenjin teorijski razmatrao i mnogobrojnih praktičnih akcija koje je inicirao ili sam sprovodio, što je celina Lenjinove misli i stvaralaštva, mogu se izvući neke karakteristike i posebne ideje koje čine — lenjinizam.

1. Lenjin je više nego iko drugi u marksizmu ne samo shvatio već podigao na stepen aksiome Marksovu tezu (o Fojerbahu) da filozofi nisu samo zato da bi svet objašnjavali već i da bi ga menjali. Lenjinizam je zato, pre svega, *praktična organizovanost marksističkih ideja* — to je spoj mišljenja i njegovog objektivnog ispoljavanja podređen praktičnim potrebama čoveka i njegovog progresa. Zato je Deborin (vodeći marksistički filozof u Rusiji 20-ih godina) mogao da kaže kako je Lenjin „najveći *praktični materijalist*" što nije moglo biti nezapaženo i neuočljivo još na samom početku Lenjinovog stvaralaštva kada je i Akselrod (jedan od osnivača ruske radničke partije) u predgovoru Lenjinovoj brošuri *Zadaci ruskih socijaldemokrata* (1898) govorio o Lenjinu kao o „revolucionaru, koji sretno spaja u sebi iskustvo dobrog praktičara s teorijskim obrazovanjem i širokim političkim horizontom".

I marksizmu nije nedostajala komponenta prakse jer je čovek, po rečima Marksa, u suštini praktično biće, ali je Lenjin čitavog sebe usred-

sredio na dijalektičko-materijalističko učenje i njegovo širenje u mase kao na rukovodstvo za *praktičnu akciju* socijalnog preobražaja. Lenjinizam je, dakle, učenje koje od marksizma potpuno odbija spekulaciju, dogmatizam, metafiziku, apriorizam i kontemplaciju.

Konkretizacija marksizma koju je Lenjin vršio obuhvatala je najvećim delom *ljudsko društvo* kao sistem odnosa i procesa, institucija i tvorevina. Ako je, uslovno govoreći, marksizam pre svega dijalektički materijalizam kao opšti metod i teorija sveta, onda je lenjinizam pre svega istorijski materijalizam shvaćen kao empirijski zasnovana *teorija društva* — njegovog razvitka. Lenjinski marksizam je, rekao bi Buharin (istaknuti rukovodilac i teoretičar u Rusiji u vreme Revolucije, likvidiran u Staljinovim „čistkama" 1938.) „polje mnogo šire od Marksovog marksizma", ako je marksizam — „metod plus niz konkretnih postavki". Kao praktični materijalist Lenjin se najviše ispoljio na terenu političke borbe svojom boljševičkom orijentacijom. *Boljševičko učenje i akcija* su bitan deo sadržaja ukupnog Lenjinovog učenja i akcije, zbog čega je Zinovjev (istaknuti političar i državnik sovjetske države, streljan za vreme Staljinovih „čistki" 1936.) poistovećivao lenjinizam sa boljševizmom, u kome je, opet, dominiralo praktično pitanje vlasti proletarijata.

U lenjinizmu je potencirana do najviše mogućih granica teza da materijalizam u svom dijalektičkom obliku samo tada poseduje revolucionarnu, kreativnu snagu ako svoje „dostojanstvene opštosti" posveti „neposrednoj stvarnosti" ljudskog života. Kao saznanje materijalizam je ne samo odraz stvarnosti već i njena subjektivna sfera, njen idejni element i svesni *pokretač*. Zato, kao što je stvarnost postojanja ljudskog načina života u jedinstvu društvenog bića i društvene svesti tako je, piše Lenjin, u svom konspektu o Hegelovoj knjizi *Nauka logike*, „jedinstvo teorijske ideje (saznanja) i *prakse* i ovo jedinstvo *baš u teoriji saznanja*", zaključivši da je sasvim ispravno reći: „potrebno je *spajanje saznanja i prakse*" (*Filozofske sveske*, str. 188—191). Parafrazirajući Hegela i Lenjin je smatrao da je dijalektički metod prazan i čist pojam ako nije ispunjen bićem tj. ako nije povezan „s bićem punim sadržine i konkretnim" (*Ibid*, str. 205), pa je to postala jedna od glavnih crta Lenjinove misli — lenjinizma, kojom je podvučen marksistički uveden kriterij prakse u teoriji saznanja i kojom je naročito obeležen marksizam Lenjinove epohe — lenjinizam.

Dakle, ako ipak postoji *differentia specifica lenjinizma* u odnosu na marksizam onda je ona u Lenjinovom nastojanju da stvori vrlo precizne kategorije koje se odnose na istorijski konkretne društvene pojave i situacije da bi, zatim, na osnovu njih primenjivao i u praksi realizovao opšte stavove dijalektičkog i, naročito, istorijskog materijalizma. „Jedna od najkarakterističnijih crta Lenjinovih, pisao je Buharin, sastojala se u shvatanju praktičnog smisla svake teorijske tvorevine i svakog teorijskog stava" (Buharin, *Lenjin kao marksist*, Moskva 1924., str. 3).

Lenjinov dijalektički materijalizam — lenjinizam jeste borbeno učenje i metod revolucionarnog menjanja ljudske istorije. Lenjinizam je *aktivistička teorija*, kritička spoznaja, pre svega, istorijskog toka čovečanstva, borbe klasa i nužnosti socijalističkog preobražaja. Tako je analiza kapitalizma u Rusiji, i njegove monopolističke faze uopšte, razmatranje agrarne politike u svetu i Rusiji, rukovođenje proleterskom

revolucijom i organizacija sovjetske države, zasnivanje nove ekonomske politike i razrešavanje nacionalnog pitanja, objašnjenje fenomena rata i stvaranje revolucionarne partije proletarijata, razvijanje marksističke ideologije, naučne svesti i socijalističkog humanizma itd. itd. — samo primena onih razumnih apstrakcija do kojih su došli klasici marksizma svojim sopstvenim istraživanjima i generalizacijama postojećeg naučno-istraživačkog iskustva ali koje kod Lenjina dobijaju konkretno-istorijski sadržaj i primenu usled čega i same te razumne apstrakcije (marksizam) produžuju da žive i da se razvijaju jer su i one same izraz dijalektike (kretanja) *praktične ljudske istorije.*

Svojom praktičnom filozofijom materijalizma Lenjin je u svakom slučaju vrlo dobro razumeo jednu Engelsovu misao pogotovu što je shvatio da se ona ne može odnositi samo na Nemačku. Engels je, naime, u pismu K. Šmitu (K. Schmidt) 5. VIII 1890. godine, između ostalog rekao: „Uopšte reč 'materijalistički' služi u Nemačkoj mnogim mlađim piscima kao prosta fraza kojom se bez daljeg izučavanja etiketira sve i sva, tj. prilepi se ta etiketa i misli se da je time stvar svršena. Međutim, naše shvatanje istorije je pre svega rukovodstvo pri izučavanju, a ne poluga za konstruisanje na hegelijanski način. Celokupnu istoriju treba izučavati iznova; treba podrobno izučavati uslove postojanja raznih društvenih formacija pre nego što se pokuša da se iz njih izvedu politika, privatnopravna, estetska, filozofska, verska i druga shvatanja koja im odgovaraju...

Kad bi ta gospoda znala kako Marks čak ni svoje najbolje stvari nije držao da su dovoljno dobre za radnike, kako je on smatrao za zločin da se radnicima pruži nešto manje vredno od najboljeg!..." (Marks-Engels, *Pisma o istorijskom materijalizmu,* Beograd 1957., str. 45).

2. Lenjin nije izvodio samo formalni zaključak da je „glavno... u Marksovu učenju — objašnjenje uloge proletarijata kao tvorca socijalističkog društva" (*Istorijska sudbina učenja Karla Marksa,* str. 65), već je i sam svoje materijalističko shvatanje društvene istorije i njenih trenutaka posvetio tom istom pokretu — njegovom praktičnom (realnom, objektivnom) ostvarenju. No kako su akteri tog pokreta, kao i celokupne društvene istorije, ljudske ličnosti i njihove grupe, organizacije, klase koje se rukovode određenim namerama, željama, idealima, shvatanjima to je za Lenjina bilo od izuzetne važnosti kakve su te ideje, shvatanja i predstave tj. koliko se one podudaraju ili ne sa objektivnim hodom ljudskog društva i socijalističkim preobražajem toga društva. Ne može biti sumnje da lenjinizam predstavlja jednu *posebnu* snagu i time što ističe odlučujuću *ulogu subjektivnih činilaca* za pravac istorijskog kretanja. Samo napredna, naučna revolucionarna misao može doprineti da rezultanta socijalnog preobražaja društva i sama bude revolucionarna i progresivna.

„Bez revolucionarne teorije ne može biti ni revolucionarnog pokreta" govorio je Lenjin (v. *Šta da se radi?, Izabrana dela* I, knj. prva, Beograd 1948., str. 182) i snagom svoje sopstvene ličnosti doprineo da taj pokret bude vođen takvim idejnim kompasom koji ga je doveo do prve pobede od kako postoji kao pokret za stvaranje besklasnog društva i naučnog komunizma. Oštro osuđujući *teoriju spontanosti* pokreta i revolucionarnih akcija, posebno na ruskom tlu, Lenjin je u više navrata

isticao da je spontanost u stvari imanentan revolucionarnom razvitku društva, ali da bi se taj razvitak ubrzao i usmerio neophodno je saznanje njegove suštine, objektivnih ciljeva i mogućnosti realizacije. Zato je teorijski rad takođe imanentan pokretu i njegov bitan činilac koji to postaje utoliko više ukoliko je i čovek kao njegov materijalni (fizički) nosilac zato pripremljen. „Čovek mlitav i kolebljiv u pitanjima teoretskim, pisao je Lenjin još 1902. godine u svojoj knjizi *Šta da se radi?* — s uskim horizontom, koji se poziva na spontanost mase radi pravdanja svoje mlitavosti, koji je više nalik na sekretara tredjuniona nego na narodnog tribuna, koji ne ume da istakne širok i smeo plan koji bi ulio poštovanje i protivnicima, neiskusan i nevešt u svom profesionalnom poslu... — to nije revolucionar, već neki bedan sitničar" (str. 268).

Marksistička inteligencija kao nosilac tog zadatka zbog toga ne može biti samo propagator i glasnogovornik ideja o idealnoj državi i društvu socijalne pravde već snaga koja proučavanjem stvarnih društvenih procesa i odnosa utvrđuje objektivne i konkretne istine o njima i koje postaju oružje u rukama materijalnih nosilaca progresa čovečanstva. Zato će, ističe Lenjin na ruskom primeru, „njen *teoretski* rad morati da se usmeri na konkretno *proučavanje* svih oblika ekonomskog antagonizma u Rusiji, *proučavanje njihove povezanosti i doslednog razvitka;* on će morati *da taj antagonizam otkrije svuda gde je prikriven političkom istorijom, osobenostima pravnog poretka, uvreženim teoretskim predrasudama.* On će morati *dati celovitu sliku naše stvarnosti kao određenog sistema produkcionih odnosa, pokazati nužnost eksploatacije i eksproprijacije trudbenika u tom sistemu, pokazati onaj izlaz iz tog poretka na koji ukazuje ekonomski razvitak*" (*Šta su „prijatelji naroda" i kako se oni bore protiv socijaldemokrata?*, str. 279—280).

Lenjinizam je, međutim, i stanovište o tome da naučno-ideološko-politička svest i sama postaje materijalna sila društva ne samo onda i ukoliko ovlada glavama naprednih pojedinaca, vođa i političkim organizacijama (kružocima, partijom, strankom) već tada i ukoliko je svest klase i svih slojeva koji se objektivno vezuju za revolucionarno menjanje života, kada revolucionarno „stanje svesnosti i pripremljenosti" bude stvar „baš čitave klase (a ne samo njene komunističke avangarde), baš čitave radne *mase* (a ne samo njenih najnaprednijih ljudi)" (*Dečja bolest „levičarstva" u komunizmu*, str. 43).

Učenje, sticanje znanja o stvarima i pojavama, naučno mišljenje i napredna ideološka svest jeste u lenjinizmu onaj zahtev kojim se *de facto* konkretizuje i intenzificira opšta marksistička teza da iz tih svesnih i voljnih ljudskih radnji kao bezbrojnih sila, kao beskrajne grupe paralelograma snaga (Plehanov) „proizilazi rezultanta — istorijski događaj" (Engels) *alias* proleterska revolucija. Zato je Lenjin isticao da „... ulogu avangardnog borca može odigrati samo partija koja se rukovodi naprednom teorijom" (*Šta da se radi?*, str. 183), objašnjavajući i sâm radnicima još pre Oktobra šta hoće proleterska partija (tada socijaldemokratska radnička partija) i kakav je njen program borbe, ističući da je razumljivo što „bez objašnjenja svaki radnik neće razumeti sve šta je rečeno u programu. Na stvaranju socijaldemokratskog učenja, nastavlja Lenjin, koje su dovršili Marks i Engels, radilo je mnogo veli-

kih socijalista, radnici svih zemalja preživeli su mnogo šta, da bi stekli iskustvo kojim mi hoćemo da se koristimo, koje mi hoćemo da stavimo u temelj našeg programa. Zato radnik treba da proučava socijaldemokratsko učenje, da bi shvatio svaku reč programa, *svog* programa, *svoje* ubojne zastave. A radnici naročito lako shvataju i usvajaju socijal-demokratski program, zato što taj program govori šta je video, šta je iskusio svaki radnik. Neka se niko ne plaši 'teškoća' shvatanja programa odjedanput: ukoliko svaki radnik bude dalje čitao i mislio, utoliko će više imati iskustva u borbi, utoliko će je potpunije shvatiti" (*Seoskoj sirotinji,* Beograd 1946., str. 79—80).

Naravno da lenjinizam pretpostavlja samo kritičku i revolucionarnu misao, samo naučno mišljenje i materijalističku filozofiju kao činioce progresivnog razvitka društva, posebno socijalističke revolucije. Zato je lenjinizam teorijsko stanovište koje znači krajnje nepomirljiv odnos prema iluzornim, utopijskim, idealističkim i religioznim zabludama kako u oblasti naučno-filozofskog mišljenja tako i u oblasti moralne i umetničke, ideološke i političko-prtijske spoznaje. Kompromis u idejnoj slici sveta zamagljuje revolucionarnu i društvenu akciju i ciljeve. Pišući A. M. Gorkom 1908. godine povodom *Ogleda o filozofiji marksizma* Lenjin je ispoljavao takvo svoje stanovište i rečima: „Vi morate shvatiti i shvatićete, naravno, da partijski čovek, ako se uverio, da je propovedanje nečega neobično pogrešno i *štetno,* mora da ustane protiv toga. Ja ne bih podigao buku, da se nisam bezuslovno uverio (i to se iz dana u dan, što se više upoznajem s izvorima mudrosti Bazarova, Bogdanova i komp., uveravam sve više) da je njihova knjiga — besmislena, štetna, filistarska, popovska, *sva,* od početka do kraja, od grana do korena, do Maha i Avenariusa. Plehanov je u suštini *potpuno* u pravu protiv njih, samo ne ume ili neće, ili je lenj da to kaže *konkretno,* svestrano, jednostavno, bez suvišnog zastrašivanja publike filozofskim fnesama. A ja ću to pošto poto reći *na svoj način*" (V. I. Lenjin, *Izabrana pisma,* Zagreb 1956., str. 180).

Lenjin je to i rekao već sledeće godine, opširno, naučno dosledno i marksistički, svojom knjigom *Materijalizam i empiriokriticizam.*

3. Lenjinizam to je i učenje o *socijalističkoj revoluciji — njenoj strategiji i taktici.* Centralno pitanje Lenjinove misli bilo je pitanje proleterskog ustanka. Lenjin je, reklo bi se, u tančine razradio operativne i strategijske formule jedne konkretne revolucije koju izvodi radnička i seljačka masa, ne podležući ni jednog trenutka šablonima i književnim formulama. Na taj način lenjinizam je postao učenje kojim se obnavlja u svetlosti novih društveno-istorijskih okolnosti učenje marksizma o klasnojnoj borbi koja vodi diktaturi proletarijata, a koje je bilo dosta zanemareno i prekriveno naslagama revizionističko-reformističkih i socijal-liberalističkih shvatanja u periodu delovanja Druge internacionale i njenih vođa. Lenjin je otvoreno i oštro ustajao protiv oportunističke laži (Bernštajna i dr.) da je marksistički odnos prema revoluciji kao prema veštini — *blankizam.* U vezi s tim Lenjin je pisao sledeće: „Da bi bio uspešan, ustanak treba da se oslanja ne na zaveru, ne na partiju, nego na naprednu klasu. To je prvo. Ustanak treba da se oslanja na *revolucionarni polet naroda.* To je drugo. Ustanak treba da se oslanja na takvu *prelomnu tačku* u istoriji sve jače revolucije, kada je najveća aktivnost

naprednih redova naroda i kada su najjača kolebanja u redovima neprijatelja i u *redovima slabih, polovičnih, neodlučnih prijatelja revolucije.* To je treće. Baš po ova tri uslova postavljena pitanja o ustanku razlikuje se *marksizam od blankizma*" (*Marksizam i ustanak, Izabrana pisma,* Zagreb 1956., str. 288).

Pitanje revolucije u lenjinizmu je pitanje, pre svega, njene praktične strane: njenog početka, trajanja (razvijanja) i pobede. Izabrati trenutak ustanka — revolucije znači, najvećim delom, obezbediti njegov uspeh. Lenjinova misao je u tom pogledu originalna: sve teorijske pretpostavke prestaju da budu relevantne ako momenat odnosa objektivnih činilaca nameće borbu određenog oblika. U svakom slučaju „oklevanje je zločin" — govorio je Lenjin pa makar to bilo i zbog nekih savetovanja i kongresa. Sam Lenjin je to pokazao svojim ličnim primerom i iskustvom Oktobarske socijalističke revolucije koju je predvodio, a njegove reči koje je napisao 6. novembra 1917. godine članovima Centralnog komiteta — „rešavati stvar bezuslovno večeras, ili noćas" jer „istorija neće oprostiti oklevanje revolucionarima koji su mogli pobediti danas (i sigurno će pobediti danas) ako riskiraju da izgube mnogo sutra, ako riskiraju da izgube sve" (*Izabrana pisma,* str. 301) — ostaće kao trajno saznanje o vrednosti *momenta odluke* za uspešan razvoj proleterske revolucije.

Lenjinizam je učenje o proleterskoj revoluciji koje se naročito osvrće na njene specifičnosti što će reći na to da proleterska revolucija može biti i nacionalna i svetska, i mirna i oružana, i čisto proleterska i kombinovana sa siromašnim seljaštvom i drugim slojevima društva što zavisi od mnogobrojnosti faktora koji su neiscrpni. U širem značenju, opet, socijalistička revolucija nije samo oružano, nasilno ili mirno oduzimanje vlasti od buržoazije već je ona i diktatura proletarijata i „moralna nadmoć", i zemlja seljacima i hleba gladnima, „koncesija železničarima i poštanskim službenicima" i „mir narodima", fabrika radnicima i kultura narodu itd. itd. Socijalistička revolucija to je ukupnost zamene eksploatatorskog i klasno-kapitalističkog socijalističkim i humanističkim načinom života.

Savez revolucionarnog proletarijata i seljaštva nosilac je socijalističke revolucije — za dosledan demokratski razvitak i punu slobodu, za oživotvorenje parole: „revolucionarna demokratska diktatura proletarijata i seljaštva". Proleterska revolucija nije moguća bez saradnje i podrške ogromne većine trudbenika. „Istorijski pobeđuje ona klasa koja može povesti za sobom masu stanovništva" — govorio je Lenjin na VIII Sveruskoj konferenciji RKP(b) (*Sočinenija,* Moskva 1955., str. 155—156).

Pošto je revolucija najoštriji vid klasne borbe a svaka je klasna borba politička borba to lenjinizam najvećim delom, znači određivanje *strategije i taktike* politike pripreme, organizacije i rukovođenja istorijskim trenutkom i događajima koji prerastaju u socijalističku revoluciju. Zato se u lenjinizmu bitna pitanja teorije i prakse revolucije, pitanja određivanja forme klasne borbe proletarijata, saveznika i učesnika revolucije, odnosa prema klasnim neprijateljima revolucije i kolebljivcima u proleterskom pokretu, određivanja konkretno-istorijske sadržine revolucionarnih institucija, pitanja ideološke spreme itd. Partija proletarijata mora preuzeti ulogu da svojom političkom delatnošću kao i čitavim re-

volucionarnim pokretom obuhvati sve sfere savremenog društvenog života i ovlada „*svim,* bez najmanjeg izuzetka, oblicima ili stranama društvene aktivnosti" (Lenjin) radi ostvarenja svog zadatka. Samo tako će moći da se ostvari istorijska pobeda nad buržoazijom i to u svakoj zemlji „na svoj način" bez izravnavanja i identifikovanja taktičkih pravila borbe (Lenjin). „Dok postoje nacionalne i državne razlike među narodima i zemljama, govorio je Lenjin, — a te razlike održavaće se još vrlo i vrlo dugo čak posle ostvarivanja diktature proletarijata u svetskim razmerama — jedinstvo internacionalne taktike komunističkog radničkog pokreta svih zemalja zahteva ne uklanjanje raznolikosti, ne uništenje nacionalnih razlika (to su u ovom momentu ludi snovi), nego takvo primenjivanje *osnovnih* principa komunizma (sovjetska vlast i diktatura proletarijata) koje bi *pravilno modifikovalo* te principe u *detaljima,* pravilno prilagođavalo, primenjivalo ih na nacionalno državne razlike. (*Dečja bolest „levičarstva" u komunizmu,* str. 78.)

Internacionalno i nacionalno u socijalističkoj revoluciji lenjinizam rešava dijalektički (ne jednostrano, mehanicistički) na čemu zasniva osnove strategije i taktike revolucionarne partije radničkog pokreta i proleterske revolucije. Reč je o taktici koja „je bila jedinstvena i internacionalistička, jer je sprovodila maksimum koji je ostvarljiv u jednoj zemlji *za* razvijanje, pomoć i buđenje revolucije u *svim zemljama.* Ova taktika je potvrđena ogromnim uspehom, jer boljševizam (ne samo snagom zasluga ruskih boljševika, već i snagom dubokih simpatija *masa* prema ovoj revolucionarnoj taktici na delu) postao je *svetskim* boljševizmom, dao je ideju, teoriju, program i taktiku, koji su konkretno i praktično odskakali od socijal-šovinizma i socijal-patriotizma" (Lenjin, *Proleterska revolucija i renegat Kaucki, Sočinenija* t. 28, Moskva 1955., str. 269—270).

Ono što je u lenjinizmu specifični sadržaj marksističke teorije socijalističke revolucije, jeste učenje o *preobražaju nacionalno-oslobodilačkih,* buržoasko-demokratskih revolucija u proleterske. Pitanje proleterske revolucije, uči lenjinizam, ne može se odvojiti od tzv. nacionalno-kolonijalnog pitanja ili pitanja nacionalno-oslobodilačke borbe na čijem čelu je, po pravilu, nacionalna buržoazija ili tanak sloj vođa pokreta (ustanka, revolucije). Lenjinizam je stanovište o potrebi stalne, energične akcije proletera i čitave radničke klase da se uključi u takvu borbu, da postepeno stane na čelo te borbe kako bi je od nacionalne, svojim učešćem i učešćem čitave radne mase, pretvorio u borbu za oslobođenje od svake pa i od nacionalne buržoazije, od eksploatacije, od nacionalnog, političkog i socijalno-ekonomskog ugnjetavanja i uzurpacije. „Jedna od najosnovnijih osobina imperijalizma sastoji se baš u tome što on ubrzava razvitak kapitalizma u najzaostalijim zemljama i time proširuje i zaoštrava borbu protiv nacionalnog ugnjetavanja. To je činjenica" (Lenjin, *Vojni program proleterske revolucije, Izabrana dela,* knj. druga, Beograd 1949., str. 439). Ta činjenica govori, naime, o jednoj nužnoj etapi istorijskog preobražavanja društva koja vodi drugoj još radikalnijoj etapi iz koje, po Lenjinu, proizilazi sledeća pouka: celokupnost odnosa imperijalističke epohe „nužno mora rađati i politiku borbe protiv nacionalnog ugnjetavanja i borbe proletarijata protiv buržoazije, a stoga i mogućnost

i neizbežnost, prvo, revolucionarnih nacionalnih ustanaka i ratova, drugo, ratova i ustanaka proletarijata *protiv* buržoazije, treće, ujedinjavanje obe vrste revolucionarnih ratova itd." (*Ibid.*, str. 411).

4. Specifičnost lenjinizma sadržana je i u njegovom učenju o *diktaturi proletarijata,* — o proleterskoj državi i organizaciji sovjetske vlasti.

Klasna borba i proleterska revolucija vode diktaturi proletarijata — nužnost je to koju je otkrio još Marks ali je Lenjin, pošto je rukovodio i njenom pobedom, još dublje prodro u njenu suštinu i istorijsku neophodnost. „Diktatura proletarijata je najžešći i najnemilosrdniji rat nove klase protiv *moćnijeg* neprijatelja, protiv buržoazije, čiji je otpor *udesetostručen* njenim obaranjem (makar samo u jednoj zemlji) i čija je moć ne samo u snazi međunarodnog kapitala, u snazi i čvrstini međunarodnih veza buržoazije, nego u *snazi navike,* u snazi *sitne proizvodnje*... Iz svih tih razloga diktatura proletarijata je nužna, i pobeda nad buržoazijom nije moguća bez dugog, upornog, ogorčenog rata na život i smrt, — rata koji zahteva vladanje sobom, disciplinu, čvrstinu, nepokolebljivost i jedinstvo volje" (Lenjin, *Dečja bolest „levičarstva" u komunizmu,* str. 8).

U Lenjinovom shvatanju, diktatura proletarijata kao proleterska država jeste poseban oblik države, što znači i poseban oblik demokratije, kojim se ostvaruje u najširem smislu reči podruštvljenje političke vlasti, ali koji oblik postoji dok se ne iskorene i poslednji uslovi eksploatatorskog načina života i mišljenja, dok traje „opštenacionalna kriza (koja pogađa i eksploatisane i eksploatatore)" (Lenjin), do komunizma, kada se ukidanjem diktature proletarijata (proleterske države kao oblika demokratije) ostvaruje *puna demokratija.* Lenjinizam je, dakle, učenje da je diktatura proletarijata ne samo smena političke vlasti i eksproprijacija eksproprijatora, ne samo promena državnog uređenja i oblika političke vladavine što i u socijalnoj revoluciji socijalističkog tipa predstavlja bitnu fazu ostvarivanja njenih opštih istorijskih ciljeva. Diktatura proletarijata je više od toga — ona je ukupnost društvenih odnosa u fokusu odlučujućih raskida veza novih društvenih snaga i tendencija sa starim institucijama i ideologijom, iza koje se uvek krije zahtev za uspostavljanjem novih ekonomskih odnosa. Po samom Lenjinu, „diktatura proletarijata... — nije samo nasilje nad eksploatatorima i čak nije poglavito nasilje. Ekonomska osnova tog revolucionarnog nasilja, zalog njegove vitalnosti i uspeha jeste to, što proletarijat predstavlja i ostvaruje viši tip društvene organizacije rada u poređenju sa kapitalizmom. U tome je suština" (Lenjin, *Velika inicijativa, Sočinenija* t. 29, Moskva 1955., str. 386).

Tako je lenjinizam dosledno sprovođenje marksističke teorije klasa, klasne borbe i diktature proletarijata i u isto vreme, što je specifično za lenjinizam, učenje da je klasna borba nemilosrdna i u prelaznom periodu, da je proleterska država oruđe represije prema buržoaziji i samo jedan od oblika demokratije koji će biti zamenjen višim oblikom sveopšte demokratije, to jest društvom bez državno-pravnog nasilja sa *samoupravnom organizacijom* društvenog života. *Sovjeti,* očvrsli u Oktobarskoj revoluciji, kao oblik proleterske vlasti (države) sredstvo su kojim se obezbeđuju tekovine revolucije i stvaraju novi uslovi za razvi-

janje viših etapa socijalizma i odumiranje svake vlasti. Organizacija sovjetske vlasti mora biti opšti pokret uz snagu državnog aparata protiv buržoazije i njene restauracije. „Diktatura proletarijata je — piše Lenjin 1920. — uporna borba, krvava i nekrvava, nasilna i mirna, vojna i privredna, pedagoška i administrativna, protiv snaga i tradicija starog društva. Snaga navika miliona i desetine miliona je najstrašnija snaga" (*Dečja bolest „levičarstva" u komunizmu,* str. 29).

Osim toga lenjinizam je teorijski i praktični putokaz kojim će se ostvarivati uslovi za zamenu države onim što je, po rečima Engelsa, „*'Gemeinwesen',* dobra stara nemačka reč, koja vrlo dobro može zameniti francusku *'Commune'* " (Pismo A. Bebelu, 1875.). Nasupnot oportunistima i socijalšovinistima, nasuprot Kauckom i njegovim jednomišljenicima iz Druge internacionale Lenjin naročito naglašava momenat *odumiranja države* u marksističkoj teoriji države. Posebno u vezi sa pobedom diktature proletarijata i sovjetskom organizacijom vlasti u kojoj trudbenici grada i sela upravljaju državom, to pitanje postaje od vitalnog značaja za dalji razvoj socijalističke revolucije. Socijalistička država koja može biti različita po formi kao prelaz od kapitalizma ka komunizmu imaće i jednu istovetnu suštinu — diktaturu proletarijata ali i potrebu za svoje odumiranje.

Organizacija sovjetske države kao „ruske forme proleterske diktature" (Lenjin) ima to opšte teorijsko značenje u lenjinizmu što predstavlja stanovište o postojanju „ogromnog obilja i raznovrsnosti političkih formi" (Lenjin) prelaznog perioda, koji se mora uvažavati da bi se svaki oblik proleterske vlasti prilagođavao specifičnim uslovima zemlje (nacije) i na toj osnovi organizovao i bio uslov novih revolucionarnih pobeda. „Sovjetska vlast nije čudotvorni talisman. Ona neće odjednom izlečiti od ostataka prošlosti, od nepismenosti, od nekulturnosti, od posledica divljačkog rata, od posledica grabljivog kapitalizma. Ali zato ona daje mogućnost uzdići one koje su ugnjetavali i koji će sve više i više u svoje ruke uzeti upravljanje državom, celokupno upravljanje privredom i proizvodnjom" (Lenjin, *Šta je to sovjetska vlast?, Sočinenija* t. 29, Moskva 1955., str. 225).

Kao istorijska nužnost i u uslovima naučnog saznanja te nužnosti diktatura proletarijata kao proleterska država i diktatura za narod, predstavlja odlučan društveni činilac razvijanja komunizma koji će tek dati punu demokratiju, i ukoliko ona bude punija utoliko će odumreti i svaka demokratija sama od sebe pa i demokratija za narod, za većinu kao diktatura proletarijata u formi sovjetskog ili nekog drugog oblika vlasti koji nije izraz punog samoupravnog delanja asocijacija neposrednih proizvođača.

5. Lenjin je „dokazao nužnost razvitka kapitalizma u Rusiji" (Luppol), a o njemu se govori i „kao o najznačajnijem marksističkom teoretičaru imperijalizma" (M. Filipović, *Lenjinova misao,* Sarajevo 1968., str. 228). Lenjinizam jeste marksizam sa specifičnošću koja ga pokazuje kao svojevrsno *učenje o kapitalizmu* i njegovoj *monopolističkoj fazi,* naročito sa stanovišta njihovih ukupnih društvenih relacija. Iako je lenjinizam kao teorija uglavnom motivisan praktično-političkim potrebama radničkog pokreta i taktikom njegove avangarde on je prevazilazio svojim

naučno-teorijskim saznanjima karakter motiva i činio celovito učenje. U slučaju Lenjinovog izučavanja kapitalizma i imperijalizma ta se činjenica ponavlja: a) ono je bilo studija „o tome da je imperijalizam predvečerje socijalističke revolucije, o tome da je socijal-šovinizam (socijalizam na rečima šovinizam na delu) potpuna izdaja socijalizma, potpuno prelaženje na stranu buržoazije, da taj rascep radničkog pokreta stoji u vezi s objektivnim uslovima imperijalizma itd. —" (Iz Lenjinovog predgovora 1917. svojoj knjizi *Imperijalizam kao najviši stadij kapitalizma*), studija u kojoj je naročita pažnja posvećena „kritici 'kauckijanstva', međunarodne idejne struje koju u svim zemljama sveta predstavljaju 'istaknuti teoretičari', vođe II internacionale — (u Austriji Oto Bauer i Ko, u Engleskoj — Ramzej Makdonald i dr., u Francuskoj — Albert Toma itd., itd.) i masa socijalista reformista, pacifista, buržoaskih demokrata, popova" (Iz Lenjinovog predgovora francuskom i nemačkom izdanju 1920. *Imperijalizma kao najviše faze kapitalizma*). Jednostavno, rekao bi Lenjin o imperijalizmu, „bez razumevanja ekonomskih korena te pojave, bez ocene njenog političkog i društvenog značaja, ne može se učiniti ni jedan korak u oblasti rešavanja praktičnih zadataka komunističkog pokreta i socijalne revolucije koja dolazi" (*Ibidem*); b) lenjinističko učenje o kapitalizmu i njegovom najvišem stadiju ne svodi se, međutim, samo na političko-partijski i ideološki aspekt izučavanja pojave iako je on prisutan i značajan, već ono uključuje i druge aspekte i istine koje iz toga proizilaze i nemaju samo aktuelno političku vrednost za strategiju i taktiku proleterske revolucije već i nesumnjivo naučnu vrednost koja ulazi u fond naučnih zakona o društvu u jednom njegovom istorijskom okviru (obliku). To je, uostalom, i osnovni cilj analize, a što se tiče *Imperijalizma kao najviše faze kapitalizma* „osnovni zadatak knjige bio je i ostaje: pokazati — na osnovu opštih podataka neosporene buržoaske statistike i na osnovu priznanja buržoaskih naučnika svih zemalja — kakva je bila *opšta slika* svetske kapitalističke privrede, u njenim međunarodnim uzajamnim odnosima, početkom XX veka, uoči prvog svetskog imperijalističkog rata" (*Ibidem*), kakva je bila ekonomska suština imperijalizma.

U lenjinizmu analiza kapitalizma, ruskog kapitalizma, bila je u direktnoj vezi sa borbom ruskog revolucionarnog marksizma i narodnjaka i „legalnih marksista". Da bi ta borba za marksiste bila uspešna oni su se morali naoružavati znanjem da bi se uspešno suprotstavljali pseudonaučnim tumačenjima pitanja razvoja kapitalizma u Rusiji sa stanovišta formiranja unutrašnjeg tržišta određenog perioda. Marksistička kritika narodnjištva po nekim ekonomskim pitanjima kapitalizma, učio je Lenjin, mora biti zasnovana na naučnim argumentima i analizama. Da bi se dovela kritika do kraja nije dovoljno samo razotkriti pitanja i prikupiti niz fakata koji govore o obrazovanju i razvoju unutrašnjeg tržišta već je neophodno razmotriti i pokušati prikazati sveukupni proces razvitka kapitalizma u Rusiji u njegovoj celini (v. predgovor Lenjina k prvom izdanju *Razvitka kapitalizma u Rusiji,* 1899.). To je lenjinistički ton jedne marksističke analize: on naučnim istinama zvoni povodom određenih političkih zadataka epohe, zemlje i njenih revolucionarnih usmeravanja i promena.

Lenjinova misao o imperijalizmu nije samo opšte-teorijski obračun sa teorijom „ultraimperijalizma" Kauckog. Ona je u direktnoj vezi i sa onim saznanjima koja su novi doprinos marksističkoj teoriji revolucije, nacionalnom i agrarnom pitanju. Imperijalizam i njegov svetski, međunarodni karakter izaziva i ubrzava nacionalno ugnjetavanje pa zato i nacionalno-oslobodilačke pokrete protiv metropola koji direktno ili indirektno, neposredno ili posredno ulaze u sastav borbe za socijalnu revoluciju u kapitalizmu. Tako nacionalno-oslobodilačke borbe postaju oblici delovanja revolucionarnog proletarijata što je od značaja za strategiju i taktiku uključivanja i rukovođenja socijalističkom revolucijom u jednoj zemlji ili u svetu. Sa stanovišta programa delatnosti partije komunista nacionalno pitanje postaje jedno od osnovnih pitanja čije rešenje vodi priznavanju nacionalne ravnopravnosti i nacionalnog samoopredeljenja. S druge strane zaoštravanje suprotnosti u periodu kapitalizma i imperijalizma obuhvata i položaj seljaštva kao sve jaču protivrečnost između seljaštva i kapitalizma koja se ispoljava preko svetskog tržišta kao eksploatacija agrarnih zemalja, zbog čega agrarno pitanje postaje takođe pitanje koje se nameće u ovoj etapi istorijskog razvitka društva.

Pa ipak, lenjinističko učenje o kapitalizmu i njegovoj najvišoj fazi — imperijalizmu ima i opšte teorijski i metodološki sadržaj koji se odlikuje svojom specifičnošću, bojom i tonom. To je učenje koje je, da se poslužimo Lenjinovim formulacijama, izvan „opisa (i ocena sa gledišta ideala) društvenih pojava", i koje je prešlo „na njihovu strogo naučnu analizu" u određenim istorijskim okvirima.

Lenjinizam je učenje o transformaciji kmetovsko-feudalne ekonomske formacije društva u kapitalističku koja nije zapadno-evropskog tipa već rusko-istočnjačkog. I raslojavanje seljaštva i propadanje sitnoseljačkih gazdinstava i oblici formiranja trgovačkog kapitalizma i kapitalističke zemljoradnje, i razvitak kapitalističkih odnosa u industriji (tačnije u sitnoseljačkoj industriji), zemljoradnja i industrija, kapitalistička manufaktura i kapitalistički rad kod kuće, zanatlijski poredak i pojava krupne mašinske industrije itd. samo su neka pitanja koja Lenjin razmatra imajući u vidu pre svega razvitak kapitalizma u Rusiji ali čija razmatranja „ukazuju i na vezu između posebnih... strana procesa i na opštu sliku tog procesa" (Lenjin, iz predgovora prvom izdanju *Razvitka kapitalizma u Rusiji*).

Što se tiče imperijalističkog stadija kapitalizma lenjinizam je upotpunjena predstava o ekonomskoj strukturi kapitalizma i njenoj imperijalističkoj suštini koja se pojavljuje „kao prelazni ili, tačnije umirući kapitalizam" (Lenjin). U svojoj teoriji imperijalizma Lenjin je pokazao nekoliko stvari koje su postale postojane istine o savremenom društvu. Jedna od tih je stav da je imperijalizam proizvod suprotnosti klasičnog kapitalizma koje su dobile „razrešenje" u koncentraciji proizvodnje, u formiranju finansijskog kapitala, stvaranju monopola (trustova, kartela) i njihovoj vladavini na unutrašnjem i svetskom tržištu, jer je „imperijalizam iz zametaka izrastao u vladajući sistem; kapitalistički monopoli zauzeli su prvo mesto u nacionalnoj privredi i u politici; podela sveta dovedena je do kraja" (*Imperijalizam kao najviši stadij kapitalizma*, str. 420).

Druga je stvar da osnovne kapitalističke suprotnosti nisu mogle biti prevaziđene imperijalizmom. One su dobile samo nove vidove pojavljujući se sada kao suprotnosti između kapitalističkih udruženja, između monopolističkih i liberalno-kapitalističkih institucija, između metropola i kolonija itd. Te suprotnosti ne narušavaju samo unutrašnju ravnotežu monopolističkog društva već i svetsku ravnotežu (privrednu, političku) naročito usled neposrednog osvajanja sfera uticaja i njihove podele među vodećim imperijalističkim zemljama, putem ratova i sl. „Jer u kapitalizmu *nije* moguća druga baza za podelu sfera uticaja, interesa, kolonija itd. osim *snaga* učesnika u deobi, snaga opšteekonomska, finansijska, vojna itd. A snaga tih učesnika u deobi menja se nejednako, jer u kapitalizmu *ravnomernog* razvitka pojedinih preduzeća, trustova, industrijskih grana, zemalja ne može biti" (*Ibid.*, str. 429). Iz takvog stanja stvari proizilazi nacionalno ugnjetavanje, protivrečnost između metropola i nacionalno-oslobodilačkih pokreta u kolonijama, ili između razvijenih i nerazvijenih nacija unutar kapitalističko-imperijalističke države, jer „imperijalizam vodi aneksijama, pojačavanju nacionalnih ugnjetavanja i prema tome i sve jačem otporu ne samo u novostvorenim već i u starim zemljama" (*Ibid.*, str. 431).

Najzad, lenjinizam je učenje o imperijalizmu kao poslednjoj fazi vladavine privatnog kapitala i njihovih korporacija, raskrsnica između klasičnog kapitalizma i postkapitalističkog društva, predvorje za potpuno podruštvljenje sredstava za proizvodnju i ukidanje eksploatacije. Lenjinova analiza imperijalizma kao „umirućeg kapitalizma" (sa ogromnom akumulacijom kapitala u malom broju zemalja, porastom sloja rentijera, sa izvozom kapitala itd.) pokazala je još i to da će se nužnost socijalističkih revolucija ispoljavati u svojim slučajnostima (posebnostima) a ne u svom čistom (opštem, svetskom) vidu, što otkriva nova saznanja kao novo idejno oružje materijalnih nosilaca (klasa i slojeva) te revolucije. „Razvitak kapitalizma, pisao je Lenjin, teče u raznim zemljama krajnje neravnomerno. Pri robnoj proizvodnji drukčije ne može ni biti. Otud neizbežan zaključak: socijalizam ne može pobediti istovremeno *u svim* zemljama. On će pobediti isprva u jednoj ili u nekoliko zemalja, a ostale će izvesno vreme ostati buržoaske ili doburžoaske" (*Ibid.*, str. 440).

6. Sasvim je bez rezerve mišljenja da je lenjinizam teorija u čijoj osnovi stoje „i svi najbitniji, najpoletniji i najrečitiji sami originalni i toliko važni Lenjinovi tekstovi o nacionalnom pitanju" (D. Nedeljković, *Lenjin i filozofija,* Beograd 1969., str. 183). Naročito je značajno u lenjinizmu što je on to pitanje tretirao ne samo akademski i sa stanovišta isključivo teorijsko saznajnog već i sa aspekta njegovog društvenog (raz)rešavanja, dakle, sa stanovišta socijalno-političkog programa revolucionarnog proleterskog pokreta.

Ostavimo li na stranu Lenjinovo dosledno marksističko tumačenje nacija kao „neizbežnom produktu i neizbežnoj formi buržoaske epohe društvenog razvitka" (Lenjin, *Karl Marks, Sočinenija,* Moskva 1955., t. 21, str. 56) odnosno da je „u čitavom svetu epoha definitivne pobede kapitalizma nad feudalizmom bila vezana s nacionalnim pokretima" (Lenjin, *O pravu nacija na samoopredeljenje, Izabrana dela* I, knj. druga,

Beograd 1949., str. 242), ostaje da se vidi šta je u lenjinizmu svojevrsno i posebno u tumačenju ovog društvenog fenomena, a naročito, koji su to novi aspekti tzv. *nacionalnog pitanja.*

Sam Lenjin je strogo isticao da se ne sme zaboravljati „ogroman značaj nacionalnog pitanja". Nacionalnost, smatrao je on, nije nikakva buržoaska izmišljotina koja se može negirati ili zanemariti, već istorijska nužnost koja se probija i kroz socijalistički pokret kao nacionalno-oslobodilačka borba, kao stvaranje nacionalnih država, kao zahtev za samoopredeljenje nacija itd. U svemu tome lenjinizam se bavi posebno onim što je samoopredeljenje nacija i nalazi da je zato potrebno potražiti odgovor u istorijskoekonomskom izučavanju nacionalnih pokreta. U vezi s tim da je u nacionalnom pokretu tipično stvaranje nacionalnih država, da one najbolje odgovaraju zahtevima modernog kapitalizma (stvaranju unutrašnjeg tržišta, teritorijalno-političke centralizacije, književnog jezika i sl.) u lenjinizmu se konstituiše zaključak o pravu nacija na samoopredeljenje do državnog odcepljenja. „Prema tome, pisao je Lenjin, ako hoćemo da shvatimo značaj samoopredeljenja nacija ne igrajući se pravnih definicija, ne 'konstruišući' apstraktne definicije, nego analizirajući istorijsko-ekonomske uslove nacionalnog pokreta, mi ćemo neizbežno doći do zaključka: pod samoopredeljenjem nacija razume se njihovo državno odcepljenje od tuđih nacionalnih kolektiva, razume se stvaranje samostalne nacionalne države" (*Ibid.*, str. 243). To, opet, ne znači da će nacionalna država, u okvirima buržoaskih odnosa, isključivati eksploataciju i ugnjetavanje nacija već samo to da ekonomski faktori rađaju tendenciju ka stvaranju nacionalnih država odnosno da samoopredeljenje nacija, sa istorijsko-ekonomskog gledišta nema drugo značenje osim — „političko samoopredeljenje, državna samostalnost, nacionalne države" (*Ibid.*, str. 246).

U vezi sa pitanjem nacionalnog samoopredeljenja za lenjinizam su od važnosti dve stvari. Jedna je teorijske prirode i uvlači u sadržaj pitanja *klasnu suštinu,* a druga — metodološke prirode koja određuje *društveno-istorijske okvire i uslove* konkretne osobenosti pitanja.

Lenjin, naime, nije dozvoljavao nesporazum oko svoje interpretacije tzv. nacionalnog pitanja. U polemici sa Rozom Luksemburg on ističe da za revolucionarni marksizam mora biti rešenje tog pitanja povezano sa klasnom borbom i zadacima socijalno-ekonomskog oslobođenja. U nacionalnom pokretu za nacionalnu državu politika buržoazije ne može se poklapati sa političkim ciljevima proletarijata. „Buržoazija uvek stavlja na prvi plan svoje nacionalne zahteve. Za proletarijat oni su podređeni interesima klasne borbe. Teoretski je nemoguće unapred garantovati da li će odcepljenje neke nacije ili njen ravnopravan položaj s drugom nacijom završiti buržoasko-demokratsku revoluciju; za proletarijat je važno *u oba slučaja* osigurati razvitak svoje klase; za buržoaziju je važno otežati taj razvitak, potisnuvši njegove zadatke pred zadacima 'svoje' nacije. Zato se proletarijat ograničava na negativan, tako da kažem, zahtev priznanja *prava* na samoopredeljenje, ne dajući garancije ni jednoj naciji, ne obavezujući se da će dati *ma šta na račun* druge nacije" (*Ibid.*, str. 254).

Dakle, za proletarijat je važno da se on učvrsti kao klasa u borbi protiv buržoazije, da obuhvati mase na osnovama socijalističkih ideja.

On će čak podržati buržoaziju ugnjetene nacije ukoliko se ona bori protiv ugnjetačke, jer je to borba protiv onog zla, protiv kojeg je nepomirljiv proleterski pokret. Ta podrška će izostati odmah ili uvek kada buržoazija brani svoj nacionalizam — svoje državne privilegije i nacionalnu isključivost. U svakom slučaju ni proleterskom pokretu ni njegovoj revolucionarnoj partiji nije kranji cilj nacionalno samoopredeljenje do odcepljenja iako je i to put rešavanja nacionalnog pitanja. Socijalistička revolucija kao ukupnost društvenih promena koja će isključivati sve oblike antagonističkih suprotnosti pretpostavlja veće zajednice ravnopravnih naroda i nacija u kojima će biti više prostora za novi ekonomski i socijalni razvitak. „Proleterska partija, pisao je Lenjin u vezi sa zadacima proleterske revolucije u Rusiji, ide za tim da ostvari što je moguće krupniju državu, jer je to korisno za trudbenike; ona ide za tim da *zbliži i još više stopi* nacije, ali taj cilj ona želi da postigne ne nasiljem, nego isključivo slobodnim, bratskim savezom radnika i radnih masa svih nacija" (Lenjin, *Zadaci proletarijata u našoj revoluciji, Izabrana djela* II, knj. prva, Zagreb 1950, str. 28).

Što se tiče metodološkog aspekta nacionalnog pitanja u lenjinizmu, a naročito pitanja nacionalnog samoopredeljenja, treba reći da je njegova razrada takođe krupan doprinos marksističkoj teoriji društva i nacija posebno. Ovaj aspekt se u Lenjina svodi na nužnost razmatranja nacionalnog konstituisanja države, nacionalnih pokreta i oslobođenja sa stanovišta određenih konkretno-istorijskih prilika i karakteristika date društvene epohe. To je naučno-istraživačka potreba koja proizilazi iz objektivne istorije borbe za prava nacionalnosti i političke slobode, koja se pokazuje u najmanje dve bitne svoje epohe: kao epoha buđenja nacionalnih pokreta i stvaranja nacija i kao epohe u kojoj se u prvi plan javlja „antagonizam između internacionalno ujedinjenog kapitala" i „internacionalnog radničkog pokreta" (Lenjin). Te epohe i njihovi prelazni stupnjevi, dakle, zahtevaju da se nacionalni program za koji se bore revolucionarne snage društva može razumeti i ostvarivati samo ukoliko se uzmu u obzir svi opšteistorijski i konkretno-državni uslovi.

Sa tog stanovišta pitanje nacionalnog samoopredeljenja *nije* nikakva metafizička konstrukcija niti se njegovo rešavanje ostvaruje u apstraktnoj formi, jednoobrazno i fatalistički neminovno. Zahtev za nacionalnom nezavisnošću ne samo da mora biti povezan sa zahtevima *klasne borbe* već i sa datim *istorijskim trenutkom,* sa konkretnim vladajućim odnosima, sa specifičnim delovanjem objektivnih i subjektivnih činilaca društvenog razvoja. Zato i pravo na samoopredeljenje nacija *nije dogma* niti apsolutni princip već lenjinističko naučno saznanje da će se ono ostvarivati pod različitim okolnostima pa i takvim kada je korišćenje tog prava istorijski neopravdano, a sa gledišta revolucionarnog radničkog pokreta neopravdano i reakcionarno. Svaki zahtev za nacionalnom nezavisnošću i državnim odcepljenjem ne može biti opravdan ili neopravdan (tačan ili istinit sa gledišta nauke) što zahteva ocenu „svakog konkretnog pitanja o odcepljenju sa gledišta koje odbacuje svaku neravnopravnost, sve privilegije, svaku isključivost" (Lenjin, *O pravu nacija na samoopredeljenje,* str. 256).

Za strategiju i taktiku revolucionarne borbe od značaja je razumevanje tih konkretnih društvenih okolnosti u kojima se razrešava i na-

cionalno pitanje, okolnosti od kojih se neke ne mogu ni pretpostaviti. Da li će jedna zemlja morati, moći ili ne hteti da stvori samostalnu državu „to zavisi od 1000 faktora, koji se ne mogu predvideti" (*Ibid.*, str. 257). „Pitanje o pravu nacija na slobodu odcepljenja nedozvoljivo je mešati sa pitanjem o svrsishodnosti odcepljenja te ili druge nacije u tom ili drugom momentu. Ovo poslednje pitanje partija proletarijata dužna je rešavati u svakom posebnom slučaju savršeno samostalno, s tačke gledišta interesa čitavog društvenog razvitka i interesa klasne borbe za socijalizam" (Lenjin, *Sedma (aprilska) Sveruska konferencija RSDRP(b), Sočinenija* t. 24, Moskva 1952, str. 269—270).

7. Ako je Lenjin u svom poznatom *Testamentu* tvrdio da je Buharin „krupan teoretičar partije", ali čija se teorijska shvatanja mogu „samo uz vrlo veliku sumnju ubrojiti u potpuno marksistička", Buharin je pisao za Lenjina da je bio „genijalni teoretičar" a u svakom slučaju „najpoznatiji *agrarni teoretičar* koji postoji među marksistima".

I agrarno pitanje u Lenjinovom teorijskom opusu poniklo je iz njegovog interesovanja kao revolucionara-komuniste. Uoči prve ruske revolucije (1905), Lenjin je govoreći o agrarnim problemima ruske socijaldemokratske partije isticao da „agrarni program može i mora odmah sada biti istaknut kao jedno od sredstava da se podstakne demokratski pokret među seljaštvom." (v. *Agrarni program ruske socijalne demokratije, Sočinenija* t. 6, Moskva 1954). Polazeći od toga da je počelo sve dublje raslojavanje seljaštva u Rusiji i da se može razviti snažna agrarna revolucija u ruskom selu Lenjin je u vreme „dvovlašća" 1917. godine smatrao da su to pitanja koja „može rešiti samo iskustvo", da „pošto poto moramo, kao partija proletarijata, odmah istupiti ne samo s agrarnim (zemljišnim) programom nego i s propagandom da se odmah ostvare praktične mere koje su ostvarljive i koje su *u interesu* seljačke agrarne revolucije u Rusiji" (*Zadaci proletarijata u našoj revoluciji*, str. 26).

U čemu je suština takvog programa — kakav mu je lenjinistički prilaz?

Izučavajući zemljišni posed u evropskoj Rusiji Lenjin je nakon prve revolucije 1905. godine izneo činjenice koje se odnose na opštu raspodelu zemlje, na razmere zemljišnog poseda određenih grupa, na pitanja municipalizacije, nacionalizacije i socijalizacije. Pošto je utvrdio odnose, iz kojih se rađa seljačka borba za zemlju, dakle, polaznu tačku borbe seljaka, za Lenjina je sledeće pitanje bilo: kakva je objektivna tendencija *krajnje* tačke te borbe i s obzirom na to koje su njene ideološke forme. Tako je lenjinizam učenje i o tome da je seljačka borba za zemlju *sastavni deo* proleterske revolucije. Po svojoj suštini ta je borba, međutim, obuhvaćena i buržoaskom revolucijom pa je tzv. agrarno pitanje u lenjinizmu pitanje koje se može rešavati samo u datim društvenim okolnostima.

Što se tiče *buržoasko-demokratskog* agrarnog prevrata Lenjin je pokazao da se ta neizbežnost ispoljava u dva opšta oblika. Rukovodeći se podacima o ekonomskoj revoluciji koji ilustruju neizbežnost puta buržoaske revolucije i njene agrarne politike Lenjin izvlači zaključak o dvovrsnosti formi tog razvitka.

Jedan tip buržoaskog agrarnog preobražaja predstavlja način iščežavanja feudalizma reformisanjem vlastelinskog gazdinstva i uništenjem vlastelinskih latifundija. Drugi tip je — put likvidacije feudalnih zemljoposeda i razvijanje sitnih seljačkih gazdinstava kao kapitalistička farmerstva. „U prvom je slučaju osnovna sadržina evolucija prerastanja kmetstva u kabalu (‚Kabala' — u staroj Rusiji XIV—XVII v. pismeni ugovor o zajmu ili zalaganju imovine, prema kojem je zajmodavac uzimao kamate u novcu, naturi ili u radu dužnika a u slučaju da dužnik nije mogao vratiti dug, zajmodavac je sticao pravo na imovinu ili na ličnost dužnika) i u kapitalističku eksploataciju na zemljištima feudalaca-vlastelina-junkera. U drugom slučaju osnovna je pozadina prerastanja patrijarhalnog seljaka u buržoaskog farmera" (Lenjin, *Agrarni program socijalne demokratije u prvoj ruskoj revoluciji 1905—1907, Sočinenija,* t. 13, Moskva 1954, str. 216).

Ova dva tipa „buržoaske agrarne revolucije" uslovljavaju i „dve linije programa u revoluciji", koje ističu različite klase sa stanovišta svoje različite ekonomske osnove. Jedan je program „čisto vlastelinski" koji, međutim, olakšava i gura napred kapitalističku evoluciju, ekspropriaciju seljaštva, raspadanje opštine i stvaranje seljačke buržoazije. Drugi program je podređen „interesima razvitka proizvodnih snaga (tog najvišeg kriterija društvenog progresa)" a to znači interesima „buržoaske evolucije seljačkog tipa". Za lenjinizam koji znači tačno određivanje objektivno-ekonomskog i subjektivno-političkog u istorijskom rešavanju agrarnog pitanja buržoaskog stadija ostaje glavna teškoća određivanje klasne suštine tog pitanja, teškoća koja se odstranjuje proučavanjem objektivne zakonitosti društvene (kapitalističke) stvarnosti. Imajući u vidu stanje u Rusiji u periodu prve revolucije Lenjin je pisao: „Treba strogo razlikovati idejnu formu agrarnih programa, različite njihove političke detalje itd. od ekonomske osnove tih programa. Sad poteškoća nije u tome da se shvati buržoaski karakter i vlastelinskih i seljačkih zemljišnih zahteva i programa; taj su rad poveli marksisti još pre revolucije i revolucija ga je potvrdila. Poteškoća je u tome, da se potpuno shvati osnova borbe između dveju klasa na temelju buržoaskog društva i buržoaske evolucije. Tu borbu nije moguće shvatiti kao zakonomernu društvenu pojavu, ako se ona ne svede na objektivne tendencije ekonomskog razvitka kapitalističke Rusije" (*Agrarni program socijalne demokratije u prvoj ruskoj revoluciji 1905—1907*, str. 223).

Po Lenjinu, ekonomska neophodnost razbijanja srednjevekovnog zemljišnog poseda ima svoj izraz u nacionalizaciji zemlje, ukidanju privatne svojine nad zemljom i predaji zemlje u svojinu države. Zato su seljaštvo i proletarijat već u buržoaskoj revoluciji u Rusiji imali zajedničke težnje ka ukidanju privatne svojine na zemlju i uništenje svih starih formi zemljišnog poseda sa starim političkim ustanovama u Rusiji. A iskustvo prvog perioda ruske revolucije pokazalo je da se ona javlja pobedonosnom ukoliko je ona seljačka agrarna revolucija koja tek nacionalizacijom ispunjava svoju istorijsku misiju.

Sadržaj i oblici agrarne revolucije, uči Lenjin, kojom se konstituiše buržoasko društvo nisu, naravno, ni krajnji cilj ni najbolji način oslobođenja seljaka od eksploatacije i ugnjetavanja. Proletarijat u svojoj

pripremi za socijalističku revoluciju treba odlučno da pomaže borbu protiv starog feudalno-kmetovskog poretka i razvijanje onih buržoaskih odnosa u kojima i proletarijat postaje sve organizovanija i jača sila. Međutim, agrarno pitanje dobija drugi karakter *u okviru buržoaske države* i kapitalističkih odnosa sa gledišta razvoja socijalističke revolucije. Zato, ako je u buržoaskoj revoluciji agrarni program proleterskog pokreta nacionalizacija zemlje, u socijalističkoj revoluciji „celokupno raspolaganje zemljom, celokupno utvrđivanje *lokalnih uslova* posedovanja i korišćenja mora biti potpuno i isključivo ne u birokratskim, činovničkim rukama, nego u rukama oblasnih i *mesnih sovjeta seljačkih deputata*" (*Zadaci proletarijata u našoj revoluciji*, str. 27), pod kontrolom „*sovjeta nadničarskih deputata*" i „sovjeta deputata siromašnih (poluproleterskih) seljaka", ili „posebnih stalnih savetovanja deputata *tog klasnog položaja*, kao zasebnih funkcija ili partija u okviru opštih sovjeta seljačkih deputata" (*Ibidem*), ili u rukama „druge, stvarno potpuno demokratski izabrane i od veleposednika i činovnika potpuno nezavisne organe mesne samouprave" (*Sedma (aprilska) Sveruska konferencija RSDRP(b)*, str. 258—259).

Agrarno pitanje *u socijalističkoj revoluciji* u lenjinizmu je razrada i dokazivanje da agrarni preobražaji ne mogu biti uspešni bez čvrste i potpune demokratizacije čitave države, bez slobode od tutorstva i birokratskog nadzora, bez potpuno slobodne mesne samouprave, bez dovoljno krupnog i uzornog imanja pod rukovodstvom agronoma i uz primenu najmodernijih tehničkih sredstava itd. itd.

Lenjinizam nije nikada bio šablonizirana i ukalupljena misao baš kao što to nije ni sama životna praksa i u njoj agrarni preobražaj i stanje. Sa pobedom socijalističke države agrarni program diktature proletarijata ima više mogućnosti da dozvoli mnoge nijanse rešavanja agrarnog pitanja ako su one na pozicijama daljeg učvršćivanja socijalističkih odnosa. Lenjin je jasno isticao da je savez radnika i seljaka „pošten savez" bez naročito suprotnih interesa, a da je socijalizam stanje u kome se potpuno zadovoljavaju, u granicama objektivnih uslova, interesi jednih i drugih. Zato je opravdano i čak korisno u interesu tog saveza da proletarijat kao vladajuća klasa sa više razumevanja prati i omogućuje zadovoljavanje izvesnih posebnih interesa siromašnog seljaštva u njihovoj borbi za zemlju i njeno korišćenje. Čak, smatra Lenjin, „pod uslovom da je pobedio socijalizam (radnička kontrola nad fabrikama, eksproprijacija fabrika koja dolazi posle toga, nacionalizacija banaka, stvaranje vrhovnog ekonomskog veća koje reguliše čitavu narodnu privredu zemlje), pod tim uslovima radnici su *dužni da pristanu* na prelazne mere koje predlažu sitni radni i eksploatisani seljaci, ako te mere *ne nanose štetu* stvari socijalizma" (*Savez radnika sa radnim i eksploatisanim seljacima, Izabrana djela II*, knj. prva, Zagreb 1950, str. 246). U svakom slučaju Lenjinove ideje o agrarnom pitanju koje su usvojene na II Kongresu Komunističke internacionale, kao i njegove primedbe decembra 1921. povodom teza o agrarnom pitanju Francuske komunističke partije, predstavljaju sintezu teorijsko-političkih objašnjenja i uputstava o agrarnim problemima prelaznog perioda od kapitalizma ka komunizmu, o problemima koji stoje neposredno pred sovjetskom vlašću posle 1917. godine, i svetskim ko-

munističkim pokretom, kao što su: izgrađivanje specifične taktike revolucionarnog preobražaja u agrarnom pitanju; određivanje odnosa prema različitim kategorijama klasa na selu (naročito prema radnim i eksploatisanim masama na selu s jedne i krupnom seljaštvu ‚*Grossbauern*' s druge strane); usklađivanje procesa podruštvljavanja gazdinstava krupnih seljaka sa materijalnim, tehničkim i socijalnim uslovima; način vođenja gazdinstava na zemlji koju je pobednički proletarijat konfiskovao od krupnih zemljoposednika; razvijanje revolucionarne svesti seoskog proletarijata radi očuvanja krupne proizvodnje u zemljoradnji kao i niz mera koje će sistematski sprovoditi komunističko vaspitanje seljaštva *(education Communiste de la classe paysanne);* konfiskovanje inventara i njegovo korišćenje kao opštedržavne svojine; iskorišćavanje dragocenog iskustva eksproprisanih krupnih zemljoposednika za stvaranje krupne socijalističke agrikulture; uspostavljanje odnosa između industrije i poljoprivrede pružanjem tehničke i socijalne pomoći zaostalom i neorganizovanom selu od strane grada, koja bi mogla da stvori materijalnu osnovu za povišenje poljoprivrednog rada; stvaranja ‚programa prelaznih mera' *(un programme transitoire)* ka komunizmu, prilagođenih za dobrovoljni prelaz seljaka na podruštvljenje poljoprivrede itd. itd.

8. Smatra se sa velikim razlogom da je teorija o političkoj partiji proletarijata „najbitnija komponenta lenjinizma" (v. *Mala politička enciklopedija,* Beograd 1966, str. 578), odnosno da je Lenjin „osnivač novog tipa političke partije proletarijata" (*Ibidem*).

U suštini stvari Lenjin je pre svega svojim učenjem o proleterskoj partiji vršio reafirmaciju Marksovog koncepta političke partije proletarijata koji je bio ugrožavan naročito od strane socijal reformista, oportunista, „legalnih marksista" i njihove teorije spontanosti i drugih na tlu Rusije krajem XIX i početkom XX veka. U prvom redu to je Lenjinovo nastojanje da se *revolucionarna komponenta* marksističke teorije partije oslobodi sistema partijske organizacije koji u teoriji spontanosti, socijalnoj reformi i klasnoj koegzistenciji nalazi svoje opravdanje. Lenjinizam je zato teorija i praksa zasnivanja i konstituisanja takve politike partije proletarijata koja je podređena cilju istorijske misije radničke klase i koja stoga mora biti i sama revolucionarna snaga da bi bila sposobna da organizuje i vodi klasu (proletarijata) u njegovoj borbi za revolucionarnu promenu društva.

U svakom slučaju lenjinizam je isticanje partije kao posebne *revolucionarne, vodeće snage* koja je teorijski i politički opremljena da može preuzeti funkciju usmeravanja i rukovođenja tokom i ciljevima proleterske revolucije i čitavom klasom proletarijata, iz čega se ne sme zaključiti da se partija i klasa mogu identifikovati. To, dalje, ne znači da partija mora „misliti za sve", tj. „da masa neće uzimati aktivnog učešća u *pokretu*". Naprotiv, Lenjin je dokazivao da bez obzira na nužnu i ogromnu ulogu Partije, ciljeve socijalizma i diktaturu proletarijata može da ostvari samo klasa proletarijata, masa trudbenika — materijalna snaga socijalističke revolucije. S toga po Lenjinu pitanja: „'diktatura partije *ili* diktatura klase? — diktatura (partija) vođa *ili* diktatura (partija) masa?' svedoči o najverovatnijoj i bezizlaznoj zbrci misli.

... Svaki zna da se mase dele na klase; — da se mase i klase mogu suprotstavljati samo tako da se ogromna većina uopšte, neraščlanjena po položaju u društvenom sistemu proizvodnje, suprotstavlja kategorijama koje zauzimaju specifičan položaj u društvenom sistemu proizvodnje; — da klasama rukovode obično i u većini slučajeva, bar u modernim civilizovanim zemljama, političke partije; — da političkim partijama po pravilu upravljaju više ili manje sposobne grupe najautoritativnijih, najuticajnijih, najiskusnijih lica koja se biraju na najodgovornije položaje, koja se zovu vođe" (*Dečja bolest 'levičarstva' u komunizmu,* str. 26). Svi se oni nalaze u dijalektičkom jedinstvu kao ukupnost strana komunističkog pokreta u kome revolucionarna partija proletarijata ostvaruje zadatak povezivanja vođe s klasama i masama u nešto nerazdvojivo, ubeđivanja zaostalih i rada među njima (Ibid., str. 38).

Za proletersku partiju koja će rukovoditi i naučiti milionske mase trudbenika da uzmu u svoje ruke rešavanje svoje istorije (sudbine), po Lenjinu, neophodan je uslov sadržan u centralističkom rukovođenju i čvrstoj disciplini organizacije. Lenjinistička misao vrlo je bogata objašnjenjima koja se tiču ovih pretpostavki revolucionarne partije. Međutim, od Lenjinovog života a zatim i posle njegove smrti, do današnjih dana nije izostala kritika i sumnja da su u Lenjinovom konceptu partije sadržane politički otuđene grupe, blankizam, birokratski centralizam i nedemokratičnost itd. Nasuprot tome Lenjin je svoje zahteve u pogledu uloge partije svodio *na konkretno-istorijske dimenzije* i društvene okolnosti, svesno ističući jednog momenta centralizaciju, suženje sastava članova i sl., a drugog neophodnost za partijski demokratizam i slobodu borbe mišljenja. Ono što je u celini Lenjinovog učenja bitno i posebno značajno (intonirano, naglašeno) jesu stavovi da je partija proletarijata: nužna politička organizacija revolucionara; avangarda radničke klase i svih trudbenika u borbi za socijalizam; organizacija koja od klase stvara subjekte ljudske istorije; centralizovana i disciplinovana ali antibirokratska i demokratska politička skupina; graditelj strategije i taktike socijalističkog pokreta i revolucije — oblik klasne organizacije koja je i sama ispoljavanje istorijskih specifičnosti i za koje specifičnosti uvek mora imati i specifično razumevanje. „Istorija uopšte, a istorija revolucije napose, pisao je Lenjin, uvek je bogatija sadržajem, raznolikija, raznostranija, življa 'lukavija' nego što zamišljaju najbolje partije, najsvesnije avangarde najnaprednijih klasa. To je i razumljivo, jer najbolje avangarde izražavaju svest, volju, strast, fantaziju desetine hiljada, a revoluciju ostvaruju, u momentima naročitog poleta i napregnutosti svih ljudskih sposobnosti, svest, volja, strast, fantazija desetina miliona, koje podstiče najoštrija klasna borba", iz čega proizilazi da proleterska partija i klasa moraju ovladati uvek svim tokovima društvenog života i da u vezi s tim mogu uvek biti spremni da brzo i efikasno smenjuju i koriste različite oblike svoje revolucionarne misije. (*Dečja bolest „levičarstva" u komunizmu,* str. 81—82).

Dr Petar Kozić,
vanredni profesor

LENINE ET LE LENINISME

(Résumé)

Quel est le sens de l'affirmation que le léninisme est le synonyme du marxisme et pourquoi le marxisme est-il l'essence du léninisme et le léninisme une existence (phénomène) historique du marxisme; quelle est la différence spécifique du léninisme, et dans quel sens le léninisme est-il quelque chose de diférent du marxisme — ce sont là les questions traitées dans le présent article.

Le léninisme est la totalité des pensées de Lénine ayant pour base l'enseignement de Marx — le marxisme. Comme c'est le cas du marxisme, le matérialisme dialectique (naturo-scientifique et historique) est la précondition théorique de l'enseignement de Lénine. Lénine est un marxiste de génie, et lui personnellement, il n'a pas pensé que sa conception était différente de la théorie du matérialisme dialectique. Pour Lénine — le léninisme n'existe pas. Il n'existe que le marxisme, qui n'est pas valable seulement pour une époque historique, mais qui est une pensée universelle qui a découvert, dans une réalité concrète, les liens et les rapports les plus généraux et essentiels embrassant, comme abstraction, l'essence du monde entier qu'ils reflètent.

Cependant, le léninisme existe quand même. Non seulement il existe, mais il est aujourd'hui incontestablement une des principales méthodes de théorie et de pratique de l'humanité qui s'est engagée dans de nouvelles voies des relations sociales.

Dans une foule de questions et d'aspects examinés et résolus par Lénine, ceux qui suivent sont d'une particulière importance pour le contenu apparaissant comme léninisme:

1. Le léninisme est de prime abord l'organisation pratique des idées marxistes. Il est une fusion de l'opinion et de la pratique subordonnée à l'évolution progressive de l'homme. Le matérialisme dialectique de Lénine — le léninisme est une doctrine de combat et une méthode de changement révolutionnaire de l'histoire humaine. Le léninisme est une théorie activiste.

2. Sans théorie révolutionnaire il n'y a pas non plus de mouvement révolutionnaire, souligne Lénine qui a traité, dans sa doctrine, plus spécialement du rôle de la conscience, de l'opinion scientifique en tant que facteurs actifs de l'évolution sociale. Condamnant avec force la théorie de la spontanéité, Lénine a démontré que, pour l'évolution de la société, il est indispensable de connaître son essence, les buts objectifs et la possibilité de les atteindre.

3. Le léninisme — c'est l'enseignement de la révolution socialiste (de sa stratégie et tactique). Lénine a élaboré en détail les formules opérationnelles et stratégiques d'une révolution concrète, tout en précisant une série de positions générales importantes pour la compréhension de l'essence et des formes de la révolution prolétarienne.

4. La spécificité du léninisme est contenue aussi dans son enseignement sur la dictature du prolétariat en tant qu'Etat prolétarien et forme spécifique de démocratie existant jusqu'à l'abolition de la dictature du prolétariat, dans le communisme, lorsque sera réalisée une démocratie complète.

5. Le léninisme c'est le marxisme avec la spécificité qui s'avère comme enseignement **sui-generis** sur le capitalisme dans sa phase monopoliste.

6. Le léninisme est, sans nul doute, la doctrine la plus immanente sur la question nationale. Ce qui est d'une importance particulière, c'est l'aspect de classe et historique de sa solution.

7. Lénine est l'un des plus grands théoriciens agraires parmi les marxistes. Selon lui, la question agraire est une des questions centrales de la révolution.

8. Le léninisme est également une doctrine dont la partie sur le parti politique du prolétariat, son organisation, son activité, ses objectifs et son caractère de classe, est d'un poids spécifique.

KOMUNA — OBLIK SOCIJALISTIČKE DRŽAVE

I

1. Izraz komuna vodi poreklo od latinske reči communis — zajednički, opšti. Ovaj termin se javlja u društvenoj misli i praksi još u XV veku, a u nekim krajevima Evrope i ranije. Pod komunom se označavaju mesta koja se razvijaju van centara u kojima su usredsređeni najviši, centralni državni organi. Komune su u mnogim državama nastale vrlo rano.

„Komuna znači lokalnu zajednicu zasnovanu na geografskoj, demograskoj i društveno-ekonomskoj povezanosti koncentrisanijeg ljudskog naselja. Trgovina, zanatstvo i tržište modelirali su ove ljudske skupine u jednu životnu i privrednu celinu koja je tražila određenu administrativnu i političku potvrdu."[1] U ovakvim celinama pojavljuje se i težnja za slobodom, autonomijom. Ovo je karakteristično naročito za razvijene primorske krajeve Zapadne Evrope i Engleske. Vrši se decentralizacija vlasti i stvaraju slobodne komune. Tako se za komunu vezuje samostalnost i samoupravnost lokalnih zajednica. Komuna je označavala određenu samoupravnost naroda u pojedinim naseljima ili širim celinama i određenu samostalnost tog sistema upravljanja od centralne vlasti.

Danas se izraz komuna upotrebljava u mnogim državama za označenje lokalne samouprave. Komuna označava najmanju političko-teritorijalnu i administrativnu jedinicu, kao i društveno-teritorijalnu zajednicu. U revolucionarnom radničkom pokretu u XIX veku i kasnije, u delima klasika marksizma i razvoja socijalističke države, komuna je imala i drugo značenje. To je bio oblik države radničke klase. Ovo značenje se prvi put ističe stvaranjem Pariske komune. Međutim, reč komuna ima i uže administrativno značenje. Po njemu opština je tip naselja administrativno-teritorijalne i upravne podele države.

2. Lokalna samouprava koja je bila razvijena u feudalnom društvu brzo je nestajala sa buržoaskom revolucijom i kapitalizmom.

---

[1] Dr. Jovan Đorđević, Prilog pitanju komuna, Beograd 1955. god. str. 5.

Buržoasko društvo u borbi protiv feudalizma, u svom stvaranju, izgradilo je apsolutnu monarhiju, jaku centralizovanu državnu vlast sa mnogobrojnim organima koji su bili svuda prisutni: stajaća vojska, policija, birokratija, sveštenstvo, sudski organi — svi sistematski povezani u strogo hijerarhijskom redu. Iako je ovo bila jaka centralizovana vlast, ipak su još uvek bili prisutni ostaci feudalnog društva, kao: privilegije spahija i plemića, gradski i esnafski monopoli, lokalne privilegije i pokrajinska zakonodavstva. Francuska revolucija je uklonila sve ostatke feudalnog društva i stvorila podlogu za podizanje moderne države. Razvitak moderne industrije, koji je sve više produbljavao klasni antagonizam između kapitala i rada, dovodio je i do jačanja državne vlasti kao sile organizovane za porobljavanje radničke klase, kao „mišine klasnog despotizma." Kapitalizam je razvijao centralizaciju u organizaciji privrede i države, s jedne, i atomizirao društvenu strukturu, pretvarajući čoveka u građanina, ekonomski i politički slobodnog, da bi ga mogao da podčini ekonomskoj i političkoj vladavini, s druge strane. Tako je jačala država sa centralizacijom političke vlasti, razbijajući time i sve stare okvire i oblike lokalne samouprave i komunalne strukture.

3. U jeku stvaranja jakih država i kapitalizma, dolazi i do jačanja radničke klase. Pojavljuju se i prvi pokreti radničke klase koji zrače novim socijalističkim nadama. Isto tako dolazi i do raznih socijalističkih teorija. Sve je ovo uticalo na razvoj političkih akcija i ideja o neizbežnosti socijalističkih promena. 1848. godine odigrava se velika socijalna revolucija u Evropi. U njoj već preovlađuje ideja Komunističkog manifesta. Teži se, da se ostvari „organizacija rada" i obrazovanje „demokratske i socijalne republike". Međutim, buržoazija uspeva da uguši revoluciju i još više da ojača državu i teror. Ali time nije završena borba radničke klase. Naprotiv, ona sve više nastaje. Jačaju sindikati, radnička udruženja, radnički i popularni klubovi i drugi centri udruživanja radnika i naprednih slojeva. Naročito mesto i ulogu ima Međunarodno udruženje radnika. Na suprot slabim snagama buržoazije i nemoćnog carskog poretka, razvili su se najrazličitiji društveni, politički i idejni pokreti. Svi su oni počeli 1870. godine da dejstvuju u Francuskoj koja je bila jednim delom osvojena, a Pariz opkoljen. Ove prilike u Francuskoj i materijalni uslovi života koji su bili sve teži, učinili su da se razvije naročito ideološki i politički rad radnika i socijalista. Izlaz iz teške situacije sve više se tražio u dubljim društvenim i političkim promenama. Posle mnogih sukoba i borbi dolazi do stvaranja Pariske komune, prvog oblika diktature proletarijata. Pariska komuna je počela 18. marta 1871. godine, a 28. marta je proglašena uz najveće svečanosti i oduševljenja. Trajala je svega 72 dana, do 28. maja, kada su nadmoćne snage versajske reakcije, uz pomoć pruske intervencije, ugušile ustanak pariskog proletarijata.

Komuna je bila sušta suprotnost jakoj državnoj mašini koju je stvorilo buržoasko društvo. „Proleteri Pariza — rekao je Centralni komitet u svom manifestu od 18. marta — usred poraza i izdaja vladajućih klasa, shvatili su da je kucnuo čas kada oni moraju spasavati situaciju, uzimajući u svoje ruke vođenje javnih poslova... Oni su

shvatili da je njihova najveća dužnost i apsolutno pravo da sami postanu gospodari svoje sudbine, uzimajući vlast u svoje ruke."[2] Usled ekonomskih i političkih uslova i razvitka u Francuskoj posle 1789. godine, Pariz je došao u takav položaj da nije mogla da izbije nikakva druga revolucija nego proleterska. Proletarijat je nastupio sa svojim sopstvenim zahtevima. Doduše, ti zahtevi nisu bili tako jasni, po kadkada su bili čak i konfuzni, što je u krajnjoj liniji zavisilo i od stepena razvitka pariskog proletarijata. Međutim, svi su se ti zahtevi svodili na uklanjanje klasnih suprotnosti između kapitalista i radnika. Pariski pokret je jasno i oštro ispoljio klasni karakter. Radnička klasa je odmah uvidela da ne može upravljati državom pomoću stare državne mašine. Da ne bi izgubila tek izvojevanu vlast, radnička klasa je morala ukloniti celu staru državnu mašinu ugnjetavanja i osigurati se od birokratije. U Komuni su bili radnici ili priznati predstavnici radnika. Oni su donosili odluke koje su bile neposredno u interesu radničke klase i duboko menjale stari društveni poredak. Tako su odluke imale izrazito proleterski karakter.

II

1. Marks i Engels, a kasnije i Lenjin isticali su u nizu radova i akcija značaj samouprave u lokalnim zajednicama i izgradnju političkih oblika socijalističkog društvenog uređenja.

Marks je pre Pariske komune ukazivao pariskim radnicima „...da bi pokušaj obaranja vlade bio naprosto glupost očajanja", s obzirom da nije nastupio trenutak socijalističke revolucije. „Ali, kada je u martu 1871. godine radnicima bio nametnut odlučni boj i oni ga prihvatili, kada je ustanak postao činjenica, Marks je s najvećim ushićenjem pozdravio proletersku revoluciju, bez obzira na loše predznake".[3] Marks je u „masovnom revolucionarnom pokretu, makar ovaj i ne postigao cilj video istorijsko iskustvo od ogromne važnosti, stalan korak napred svetske proleterske revolucije, praktičan korak, važniji od stotine programa i razmišljanja. Analizirajući to iskustvo, izvući iz njega taktičke pouke, proveriti na osnovu njega svoju teoriju — eto kako je Marks postavio svoj zadatak."[4] Odmah posle pada Pariske komune, Marks je dao njen značaj „u kratkim — snažnim potezima, ali tako oštrim i pre svega tako vernim, kako to u čitavoj ogromnoj literaturi o ovome predmetu nikada više nije postignuto". Marks je prvi ukazao na društveno-političku sadržinu Pariske komune. Nju je Marks obradio u delu Građanski rat u Francuskoj.

Komuna je bila sastavljena od gradskih odbornika koji su bili izabrani u raznim okruzima Pariza na osnovu opšteg prava glasa. Odbornici su bili odgovorni i mogli su se smenjivati u svako doba. Većina su bili radnici ili priznati predstavnici radničke klase. Na taj način

[2] K. Marks, Građanski rat u Francuskoj, Izabrani spisi I Beograd, Kultura 1949. godina, str. 493.

[3] Lenjin: Država i revolucija, Izabrana dela tom II, knjiga prva. „Kultura" — Beograd 1950. godina, str. 160.

[4] Lenjin: isto str. 161.

Komuna se po svom sastavu potpuno razlikovala od drugih organa vlasti koji su se do tada formirali. Komuna je imala da bude ne parlamentarno, nego radno telo. Ono se imalo razlikovati i po svojoj funkciji i metodu rada od parlamenta buržoaske države. Bez političkih i partijskih borbi, zakonodavne politike i klasnih, eksploatatorskih odnosa, već telo proleterske države sa radnim karakterom ostvarenja politike diktature proletarijata.

Komuna je postala zakonodavno i izvršno telo. Tako se u najvišem organu, izabranom i smenljivom od naroda, nalaze dve osnovne funkcije vlasti: zakonodavna i izvršna. Izvršna vlast, u kojoj uvek postoje opasnosti za jačanje države i moći grupa i pojedinaca, postaje podređena zakonodavnoj vlasti i njoj odgovorna. Princip jedinstva vlasti dolazi do izražaja, ali ne u nedemokratskom smislu, kako je bilo u apsolutnoj monarhiji, već na demokratski način. Sve funkcije vlasti vezane su za zakonodavnu funkciju i njen osnovni organ — komunu. To je bio princip skupštinskog sistema. Pored izabrane komune postojala je „komisijska uprava". Bilo je devet komisija: Vojna komisija, Komisija za snabdevanje, Komisija za finansije, Komisija pravde, Komisija javne bezbednosti, Komisija rada, Komisija industrije i trgovine, Komisija javnih službi i Komisija za obrazovanje. Deseta je bila Izvršna komisija sastavljena od predstavnika svih ostalih komisija. Krajem aprila, umesto Izvršne komisije, kao vrhovni organ izvršne vlasti, izabran je Komitet javnog spasa. Policija, jedan od izražajnih oblika izvršne vlasti, umesto da i dalje bude oruđe centralne vlade, odmah je lišena svih političkih funkcija i pretvorena u odgovoran i u svako doba smenljiv organ Komune. Ukida se stajaća vojska i zamenjuje naoružanim narodom. To je bila Nacionalna garda, jedina oružana sila kojoj su imali pripadati svi građani.

U sudstvu su isto izvršene revolucionarne promene. Sudije su, kao i svi ostali javni funkcioneri, morali biti birani, odgovorni i smenljivi. Tako je i sudska funkcija dobila i sasvim drugu sadržinu i ulogu. Ona je nezavisna i samostalna u vršenju poslova, nezavisna u odnosu na zakonodavnu i izvršnu funkciju kada obavlja svoje poslove, ali se nosioci te funkcije — sudije biraju, odgovaraju za svoj rad i smenljivi su. Prema tome, nezavisnost i smenljivost nije takvog karaktera da funkciju čini potpuno odvojenom od ostalih funkcija — naročito od zakonodavne. Ranije prividna nezavisnost sudija samo je prikrivala njihovu pokornost svim vladama. U sistemu Komuna i sudska funkcija postaje javna i odgovorna.

Ceo aparat vlasti se promenio. Počev od predstavnika komune pa naniže, sve javne funkcije su se morale vršiti uz radničku nadnicu. Ukinute su sve povlastice državnih velikodostojnika. Javna zvanja su prestala da budu privatna svojina.

Komuna je zatim slomila duhovno ugnjetavanje, ugnjetavanje od strane crkve. Odvojena je crkva od države i oduzeta su imanja od svih crkava. Veroispovest je privatna stvar. Škole i druge vaspitne ustanove bile su otvorene za sve. Školovanje i vaspitanje su oslobođeni od mešanja crkve i postali besplatni. Ukinuta su sva državna plaćanja za crkve. Tako se i nauka oslobodila stega crkve.

Komuna je započela ostvarenje devize „eksproprijacije eskproprijatora" i stvaranja društvene svojine. Naređeno je da se izvrši popis fabrika u kojima su fabrikanti obustavili rad i da sami radnici preuzmu i otpočnu rad u fabrikama. Radnici su imali da se organizuju u kooperativne zadruge koje treba dalje da se organizuju u Savez.

Dalje je komuna izvršila velike i brojne socijalne mere. To je pokazalo kojim se pravcem kreće „vlada naroda pomoću naroda". Od tih mera treba naročito navesti: ukidanje noćnog rada za pekarske pomoćnike; zabrana poslodavcima da uvode novčane kazne kojima su se ustvari smanjivale radničke nadnice; poništenje svih dugovanja; na ime kirije i obustavljanje prodaje zaloga u Gradskom založnom zavodu; zatvaranje založnih zavoda koji su, ustvari, služili za eksproprijaciju radnika i bili u suprotnosti s pravima radnika na oruđa za rad i kredit, itd. Ovim merama u osnovi se menja položaj radnika.

Iako je Komuna bila kratkog veka, ipak je radnička klasa aktivirala i razvila široku inicijativu narodnih masa. Ona je seljacima govorila: „Naša pobeda je vaša jedina nada!" Niko nije mogao tako okupiti seljake kao radnička klasa. Svaki drugi je imao osnovni cilj eksploataciju seljaka u raznim stepenima i vidovima. Komuna je jedino mogla, a i morala da reši osnovna životna pitanja seljaka kao: hipotekarni dug koji je strahovito pritiskivao imanja seljaka; eksproprijaciju seoskog imanja koja se vrlo brzo vršila usled razvoja modernog obrađivanja zemlje i konkurencije kapitalističke zemljoradnje; pitanje seoskog proletarijata koji je iz dana u dan rastao, itd. Spajanje radničke klase sa seljakom još više je jačalo revolucionarnu moć radničke klase a time i veću opasnost za kapitalizam.

Uređenje komune imalo je da posluži kao uzor za uređenje i svih drugih velikih centara. „Čim bi u Parizu i u drugostepenim centrima bilo uvedeno komunalno uređenje, stara centralna vlast bi morala i u pokrajinama da ustupi mesto samoupravi proizvođača. U jednoj kratkoj skici nacionalne organizacije, koju Komuna nije imala vremena da razradi, jasno se kaže, da Komuna treba da bude politički oblik čak i najmanjeg sela."[5] Tako, „... seoske komune svakog okruga imale bi svoje zajedničke poslove da rešavaju na Skupštini delegata u sedištu okruga, a te bi okružne skupštine opet imale da šalju delegate u nacionalnu delegaciju u Parizu; delegati bi se u svako doba mogli opozvati i morali bi se strogo pridržavati instrukcija svojih birača (imperativni mandat)."[6] Tako je data i slika budućeg uređenja proleterske države. To uređenje bi se sastojalo od komuna u kojima bi skupštine bile osnovna vlast. Skupštine širokih teritorija (okruga i dr.) bile bi sastavljene od delegata komuna užih teritorija. Delegati bi bili stalno odgovorni, vezani za tela koja ih delegiraju, obavljali bi poslove po instrukcijama svojih birača i uvek bi mogli biti smenjeni. Tako bi se stvaralo novo komunalno uređenje koje bi zamenilo staru birokratsku, centralizovanu i klasnu državu. Ono ne bi umanjivalo jedinstvo nacije. Naprotiv, to jedinstvo treba „.. da bude organizovano putem komunalnog uređenja, i da postane stvarnost putem uništenja one državne

[5] Marks, isto, str. 497.
[6] Marks, isto, str. 497.

vlaste koja se izdavala za oličenje tog jedinstva, ali je htela da bude od nacije nezavisna i da stoji nad njom."[7]

U Manifestu Komune francuskom narodu, težište je stavljeno na „komunalnu revoluciju". Osnovna ideja je maksimalna decentralizacija i autonomija komune. „Apsolutnu autonomiju komune u svim mestima Francuske i koja osigurava svakome sva njegova prava, a svakome Francuzu potpuno razvijanje njegove sposobnosti i naklonosti kao čoveka, građanina i radnika. Autonomija Komune biće samo ograničena jednakim autonomnim pravom ostalih komuna, koje priđu sporazumno, a njihovo udruživanje treba osigurati jedinstvo Francuske".[8] Komunalno uređenje je donelo sobom lokalnu samoupravu, ali ne kao protivtežu državne vlasti. Ono zamenjuje državnu vlast. Razvijajući lokalnu samoupravu na ovakvim osnovama, komuna je stvorila i osnove za razvoj demokratskih institucija i demokratije uopšte.

Komunalno uređenje je nova istorijska tvorevina, u svemu sasvim novi oblik organizacije i funkcionisanja društvenog života i zamena klasne buržoaske države. „Komunalno uređenje, naprotiv, vratilo bi društvenom tlu sve one snage koje je dosad absorbovao parazit „država" koji se hrani na račun društva i koji koči njegovo slobodno kretanje. Ovom jednom reformom komunalno uređenje bi započelo preporod Francuske."[9] Na ovaj način Marks ističe da komunalno uređenje znači preporod društvenog života, ali ukazuje da komunalno uređenje traži i svoj dalji razvoj i usavršavanje. Komunalno uređenje bi započelo preporod, ali njegovo ostvarenje i suština bi se dobila samo daljim razvojem, unapređenjem i usavršavanjem s obzirom na dalji razvoj društvenog života, odnosa i njihove složenosti.

Značaj Komune je dalje u tome što je ona „... po suštini svojoj bila vlada radničke klase, rezultat borbe proizvođačke klase protiv prisvajačke klase, ona je bila najzad pronađeni politički oblik pod kojim se moglo izvršiti ekonomsko oslobođenje rada."[10] Baš u ovome i leži sav značaj ovog uređenja. Osnova za preuređenje društva i stvaranje novog slobodnog socijalističkog društva u kome će se čovek razviti kao slobodna ličnost, leži u njegovom ekonomskom oslobođenju rada, što je Komuna, ustvari, pružila kroz svoje političke institucije i principe. Bez ekonomskog oslobođenja rada, komunalno uređenje bilo bi nemogućnost i obmana. „Politička vladavina proizvođača ne može postojati uporedo sa ovekovečenjem njegovog socijalnog robovanja. Stoga je Komuna imala da posluži kao poluga za rušenje ekonomskih temelja na kojima se osniva postojanje klasa a time i postojanje klasne vladavine. Kada se rad jednom oslobodi, onda će svaki čovek postati radnik i proizvodni rad će prestati da bude klasna osobina".[11]

Komuna je imala za zadatak da ukine klasnu svojinu koja pretvara rad mnogih u bogatstvo nekolicine. Komuna je težila da ekspropriše eksproprijatore. „Ona je htela da individualnu svojinu učini stvarnošću, pretvarajući sredstva za proizvodnju, zemlju i kapital, koji

---

[7] Marks, sito, str. 498.

[8] Diktatura proletarijata — Manifest Komune francuskom narodu — Izabrnai izvori, Zagreb 1959. godina, str. 29.

[9] Marks, isto, str. 499.

[10] Marks, isto, str. 500.

[11] Marks, isto, str. 500.

sada, pre svega, predstavljaju sredstva za porobljavanje i eksploataciju rada u puka oruđa slobodnog i društvenog rada."[12] Tako je Komuna imala zadatak prave socijalističke revolucije i stvaranje novog oblika proleterske države. Međutim, ostvarenje ove revolucije i dalje usavršavanje novog sistema, predstavlja vrlo složen i dug proces neprestane borbe i žrtvovanja. „Radnička klasa nije očekivala od Komune nikakva čuda. Ona ne misli da narodnom odlukom zavodi neke gotove utopije. Ona zna, ako hoće da postigne svoje sopstveno oslobođenje i snjim onaj životni oblik kome današnje društvo neodoljivo teži usled svog ekonomskog razvitka, da će ona, radnička klasa, morati da prođe kroz duge borbe, kroz čitav niz istorijskih procesa koji menjaju i ljude i prilike."[13]

Komunom je zamenjena država koja je smatrana kao neminovna organizacija društva. Nužnost postojanja države je ušla ne samo u svest buržoazije, već i mnogih radnika. Smatralo se da se ne može bez države i svega onoga što je u vezi snjom. Međutim, država nije večita kategorija društva. Država je nastala na određenom stepenu razvoja društva, pa će u određenom momentu, vremenu tog razvoja i početi da nestaje.

Iskustvo komune je mnogo doprinelo da se obogati teorija i akcija marksizma u pogledu države i njenog izumiranja. Ono je uticalo čak i na Komunistički manifest. Naročito u tome treba istaći da je „Komuna pružila dokaz da radnička klasa ne može naprosto uzeti gotovu državnu mašinu i staviti je u pokret za svoje vlastite ciljeve..."[14], već je mora razbiti, slomiti, ne zadovoljiti se naprosto njenim osvajanjem. Tu osnovu i glavnu pouku Pariske komune Marks i Engels su smatrali tako izvanredno važno da su je uneli kao bitan ispravak u Komunistički manifest. U tim rečima „razbiti birokratsko-vojnu mašinu", kratko je izražena glavna pouka marksizma u pitanju zadataka proletarijata u revoluciji u odnosu na državu.

2. Marks je dao ono što je osnovno u Pariskoj komuni. Engels je više objašnjavao Marksovu analizu i zaključke. Međutim, izvesnim pitanjima Engels je vrlo reljefno posvetio neke probleme Komune i nove proleterske države. Tako u delu o stambenom pitanju, uzima u obzir iskustvo Komune, njenu revolucionarnu ulogu i ukazuje na obeležja proleterske i socijalističke države. Engels ukazuje da će i proleterska država izvršiti izvesne mere koje vrši i buržoaska država. Tako će i proleterska država vršiti rekviziciju, ali to ona ne može učiniti sa starim buržoaskim aparatom. „Rekviziciju" stanova i eksproprijaciju kuća, proleterska država ne može izvršiti sa starim državnim aparatom, već je potrebno izmeniti taj mehanizam da bi se te mere mogle pravilno realizovati. Isto tako, mnoge mere u stambenoj oblasti proleterske države tražiće određeni državni aparat i kontrolu, „ali nikako ne zahteva posebni vojni i birokratski aparat s naročito povlašćenim položajem državnih službenika."

U pismu Bebelu Engels još snažnije ističe Komunu kao oblik novog proleterskog uređenja države. Tu nailazimo da Komuna nije već bila

---

[12] Marks, isto, str. 500.
[13] Marks, isto, str. 501.
[14] Lenjin, isto, str. 161.

država u pravom smislu. Engels predlaže, baš zbog uloge proleterske države i njenog daljeg razvoja, da se umesto države upotrebi nemačka reč „opština" (gemeinwessen). U nemačkom jeziku postoje dve reči za opštinu, od kojih je Engels izabrao onu koja ne znači pojedinu opštinu, nego njihovu ukupnost, sistem opština. Tako je još više istaknuto da Komuna predstavlja čitavo novo uređenje proleterske države, a ne samo jedan usamljen deo. Zato Lenjin i piše: „Komuna već nije bila država u pravom smislu — to je teorijski najvažnije Engelsovo tvrđenje... Komuna je prestala da bude država, ukoliko je imala da ugnjetava ne većinu stanovništva, nego manjinu, (eksploatatore); buržoasko državnu mašinu ona je razbila; mesto posebne sile za ugnjetavanje na scenu se pojavilo samo stanovništvo. Sve je to odstupanje od države u pravom smislu. A da se Komuna učvrstila, onda bi u njoj sami od sebe izumrli tragovi države, ona ne bi trebalo da „ukida" njene ustanove, one bi prestale da funkcionišu već prema tome kako koja ne bi više imala šta da radi."[15]

3. Lenjin je u mnogim radovima a naročito u Državi i revoluciji analizirao i potvrdio Marksova izlaganja o Komuni i komunalnom uređenju. Lenjin u Državi i revoluciji navodi mnogobrojne citate Marksove analize i stavove izložene u Građanskom ratu u Francuskoj u kojima se u potpunosti prihvata i potvrđuje da je Komuna prvi oblik socijalističke proleterske diktature i put odumiranja države, stvaranje slobodnog društva i čoveka. Potvrđuje se razvoj samoupravljanja koji se ostvarivao u Komuni i jedino u njoj može ostvariti. Analizirajući Komunu i stavove Marksa Lenjin zaključuje: „Dakle, razbijenu državnu mašinu Komuna kao da je zamenila „samo" punom demokratijom: uništenje stajaće vojske, puna izbornost i smenljivost svih službenika. Ali, ustvari ovo „samo" znači gigantsko smenjivanje jednih ustanova ustanovama načelno druge vrste. Ovde se baš vidi jedan od slučajeva „pretvaranja kvantiteta u kvalitet": Demokratija provedena najpunije i najdoslednije kako se samo zamisliti može, pretvara se iz buržoaske demokratije u proletersku, iz države (posebne sile za ugnjetavanje klase) u nešto što već zapravo nije država."[16] U tom smislu Lenjin naročito ističe meru Komune koju Marks podvlači: „ukidanje svih izdataka na reprezentaciju, svih novčanih povlastica činovnika, svođenje plata svim državnim službenicima na radničku nadnicu. Ovde se najočiglednije pokazuje prelom od demokratije buržoaske ka demokratiji proleterskoj, od demokratije ugnjetavačke ka demokratiji ugnjetenih klasa, od države kao posebne sile za ugnjetavanje određene klase ka ugnjetavanju ugnjetača opštom silom većine naroda, radnika i seljaka."[17] Lenjin dalje ističe potpunu izbornost, smenljivost u svako doba svih državnih službenika bez izuzetka, kao osnovne mere koje ujedinjuju interese radnika i većine seljaka a koje je Marks istakao u analizi Pariske komune. Te mere vode od kapitalizma ka socijalizmu. One se odnose na političko preuređenje društva. Međutim, te mere dobijaju sav svoj smisao i značaj samo u vezi sa ekspropriacijom

[15] Lenjin, isto, str. 182.
[16] Lenjin, isto, str. 165.
[17] Lenjin, isto, str. 165.

eksproprijatora, sa prelazom kapitalističke privatne svojine u društvenu. Ustvari, ono što je Pariska komuna počela i da ostvaruje.

Lenjin ukazuje na izvanrednu kritiku parlamentarizma koju je izneo Marks analizirajući Parisku komunu, koja je bila ne parlamentarno, nego radno telo, izvršno i zakonodavno u isto vreme. „Izlaz iz parlamentarizma, naravno, nije u uništenju predstavničkih ustanova i izbornosti, nego u pretvaranju predstavničkih ustanova iz brbljaonica u radne ustanove."[18] Komuna je parlamentarizam buržoaskog društva zamenila ustanovama, u kojima se sloboda mišljenja i raspravljanje ne izrođava u obmanu, jer parlamentarci moraju sami raditi, sami izvršavati svoje zadatke, sami kontrolisati ono što ispada u životu, sami odgovarati neposredno svojim biračima. Predstavničke ustanove ostaju, ali ovde ne postoji parlamentarizam kao poseban sistem, kao podela zakonodavnog i izvršnog rada, kao povlašćen položaj za poslanike. Bez predstavničkih ustanova mi ne možemo zamisliti demokratiju, čak ni proletersku demokratiju; bez parlamentarizma možemo i moramo..."[19].

Lenjin ističe da kod Marksa nema utopizma u tome da iskonstruiše novo društvo. Naprotiv, on izučava rađanje novog društva i starog kao prirodno istorijski proces. Marks polazi od stvarnog iskustva proleterskog pokreta i nastoji da iz njega izvuče praktične pouke. On „se uči" od Komune.

U svom delu Država i revolucija Lenjin naročito ukazuje na ostvarenje jedinstva nacije pomoću Komune i njenog uređenja, koju je Marks prikazao u Građanskom ratu u Francuskoj. Komuna nije imala vremena da razradi nacionalnu organizaciju, organizaciju celokupne države polazeći od Komuna. Marks je istakao ovako celovito uređenje kao razbijanje stare buržoaske državne mašine. „Komuna je od proleterske revolucije „najzad pronađeni" oblik u kojem se može izvršiti ekonomsko oslobođenje rada. Komuna je prvi pokušaj proleterske revolucije da razbije buržoasku državnu mašinu" i najzad pronađeni „politički oblik koji može i mora zameniti razbijeno."[20]

Govoreći o Komuni kao osnovnoj društvenoj zajednici u kojoj se ostvaruje samoupravljanje proizvođača i svih građana, klasici marksizma su pokazali kakav to treba da bude oblik lokalne samouprave, ali u isto vreme, kako treba da izgleda celo komunalno uređenje socijalističke države i ta država u celini. U tome je i naročiti značaj analize Pariske komune i zaključak do kojeg su došli klasici marksizma. Oni su u tome uspeli da prikažu da se samoupravljanje u komuni i takvim uređenjem u čitavoj državi ide osnovnom cilju socijalističkog društva i države — odumiranju države.

III

1. Posle Pariske komune, a koristeći njena iskustva i teorijska proučavanja o njoj imamo obrazovanje sovjeta, kao nov oblik socijalističkog tipa lokalne samouprave. Oni postaju osnova celog sistema

[18] Lenjin, isto, str. 168.
[19] Lenjin, isto, str. 169.
[20] Lenjin, isto, str. 175.

vlasti. Ostvaruje se načelo da „sva vlast prelaiz u ruke sovjeta radničkih, seljačkih i vojničkih deputata". Rukovodeća uloga proletarijata u društvenom i državnom životu ostvaruje se preko sovjeta koji su organizovani u jedinstvenom sistemu na načelima demokratskog centralizma. Izvršni organi sovjeta proizilaze od predstavničkih organa i podređeni su ovima. Deputati sovjeta se biraju od naroda i mogu biti opozvani. Sovjeti su tako osnovni i najviši organi na svom području. Oni istovremeno izvršavaju i odluke centralnih organa. Ovakav novi oblik socijalističke samouprave vršio je uticaj i na stvaranje lokalne samouprave, narodnih odbora kod nas. Međutim, kasniji razvoj sovjeta, pod uticajem izvesnih subjektivnih i objektivnih faktora, potisnuo je neka od osnovnih načela na kojima su se izgrađivali sovjeti, u toku revolucije i neposredno posle nje. Tako nije došlo do razvoja lokalne samouprave i samoupravnih odnosa kao baze za razvoj celokupnog komunalnog sistema i ovakvog razvoja države u socijalizmu.

2. Sagledavanje Pariske komune još uvek, kao i njenog zahvata i daljeg proučavanja postaje i danas predmet osobite pažnje. Ovo zato što se pojavljuju elementi ozbiljnog sužavanja lokalne samouprave koji dovodi čak u pitanje njen dalji opstanak. Razvoj modernog društva, kao i mnogi objektivni i subjektivni uslovi i razlozi, uticali su na slabljenje lokalne samouprave. Iako u nekim zemljama demokratske tradicije utiču da se lokalne samouprave ne ugase, sigurno je da sistem lokalne samouprave u kapitalizmu, u celini, doživljava svoju krizu. Međutim, i u mnogim socijalističkim zemljama, naročito u njihovom kasnijem razvoju, lokalna samouprava nije našla mesta ni u teoriji, ni u praksi. Ekonomska i politička centralizacija ne predstavljaju povoljnu atmosferu za lokalnu samoupravu. „Državni kapitalizam, državna i politička centralizacija, birokratski sistem vladavine, pomažu i stvaraju centralizovanu, etatističku upravu, a ne samoupravu, a još manje socijalističku komunalnu samoupravu".[21] Međutim, „nikakvi" objektivni zahtevi" za društvenom centralizacijom i centralnim usmeravanjem i organizovanjem u ostvarivanju opštih društvenih interesa, ne mogu da budu razlog za sužavanje i ukidanje odnosa i oblika učešća i uticaja građana na društvene poslove i upravljanje."[22] Javljaju se zahtevi za novim oblicima samouprave ljudi, za široko učešće radnih ljudi i svih građana u svim oblastima društvenog života i u svim državnim organima. Ovakvi zahvati naročito se javljaju i razvijaju kod nas. „Naša društvena teorija i praksa vraća ponovo vrednost iskustvu Pariske komune, a posebno klici komunalnog sistema koji je komunu sadržala ili nameravala da ostvari".[23]

IV

Kod nas opština i komuna se uzimaju kao identični pojmovi. U procesu razvoja našeg političkog i pravnog sistema, posle 1950. godine, opština se razvija kao osnovna društveno-ekonomska i politička zajed-

[21] Dr. Jovan Đorđević, Pirlog pitanju Komuna, Beograd, 1955. godina, str. 3.

[22] Dr. Vojislav Simović, Komunalni sistem i komunalna politika, „Naučna knjiga", Beograd 1966. god. str. 108.

[23] Dr. Jovan Đorđević, isto, str. 13.

nica. To je izraženo u mnogim pravnim i političkim dokumentima. Opšti zakon o uređenju opština i srezova od 1955. godine, pošao je od teorijskih premisa o opštini kao socijalističkoj samoupravnoj komuni i istakao da je opština „osnovna političko-teritorijalna organizacija samoupravljanja radnog naroda i osnovna društveno-ekonomska zajednica stanovnika na svom području."[24] Osnovu opštine kao društveno-ekonomske zajednice čine socijalistički društveni odnosi, zasnovani na društvenoj svojini sredstava za proizvodnju i samoupravljanje. Isto tako, opština označava i društvenu strukturu i političko teritorijalnu organizaciju samoupravljanja, — izražava politički oblik osnovne društvene zajednice. Tako je opština shvaćena ne samo kao organ vlasti, već i kao skup mnogih drugih mehanizama društvenog samoupravljanja (radne i druge organizacije u privredi i društvenim službama i društveno-političke organizacije). Opština postaje osnova celog sistema vlasti koji se izdiže iznad nje i osnova upravljanja — sastavni deo jedinstvenog političkog sistema, sistema vlasti i upravljanja. Međutim, ovaj zakon nije razvio ovakvu opštinu kako je izražena u ovoj odredbi. „On je pojam donekle suzio i sveo ga na političku strukturu koja se razvija na teritoriji opštine: narodni odbor (sa savetima i organima uprave), ustanove i oblici neposredne i poluneposredne samouprave i samostalne ustanove i organe koje je obrazovao narodni odbor u cilju vršenja funkcija opštine."[25]

Program SKJ od 1958. godine, kao i drugi politički dokumenti, polaze od istih teorijskih premisa i daju pojam opštine na isti način kao i opšti zakon o uređenju opštine i srezova od 1955. godine. Međutim, politički dokumenti idu dalje i mnogo šire obeležavaju opštinu. Tako, opština predstavlja ćeliju društvenog organizma, u njoj se uspostavljaju odnosi proizvodnje, raspodele i potrošnje, kao i drugi društveni odnosi. Opština predstavlja osnovnu i najizrazitiju organizaciju samoupravljanja na teritorijalnoj osnovi. U opštini se usklađuju individualni i opšti interesi. Samoupravljanje građana u opštini je politička osnova jedinstvenog društvenog političkog sistema. U opštini se stvaraju i ostvaruju oblici društvenog samoupravljanja iz kojih proizilaze organi koji vrše funkciju vlasti.[26] Međutim, u daljoj razradi opština se više razvila kao organ vlasti i decentralizovana vlast viših organa i društveno-političkih zajednica. Skupština opštine je najviši organ vlasti i organ društvenog samoupravljanja kao i svaka skupština društveno-političke zajednice. Skupštinu opštine čini opštinsko veće, veće „opšte nadležnosti" i sa više vlasti nego veća radnih zajednica. Opštinsko veće je pravo veće vlasti. Veća radnih zajednica su sa manje nadležnosti i prava. Između veća nema ravnopravnosti.

Razvoj samoupravnih odnosa u nekim opštinama promenio je u praksi opštinu, učinio je da su se mnoge institucije predstavničkog parlamentarnog sistema pokazale ne adekvatnim za dalji razvoj opštine. Došlo je do raskoraka između tih institucija i samoupravnog društva. Zborovi birača ne mogu više da predstavljaju oblike u kojima će se rešavati interesi građana i radnih ljudi. Razvoj samoupravljanja je iz-

[24] Član 2 Opšteg zakona o uređenju opština i srezova iz 1955.
[25] Dr. Vojislav Simović, isto, str. 6.
[26] Član 73 Ustava SFRJ.

bacio na površinu druge oblike u kojima se izražavaju razni interesi — radne i druge organizacije u privredi i društvenim oblastima, interesne zajednice, razne oblike udruženog rada, integracione oblike koji čak i prelaze okvire opštine i traže mnoga elastičnija rešenja, ne vezujući se za uske teritorijalne okvire, već traže regionalne, republičke i međurepubličke veze, saradnju i u tome razne oblike. Procesi samoupravljanja i moderno društvo zasnovano na tehničkoj revoluciji i nova kretanja u privredi i drugim oblastima ukazuju da se opština mora menjati. Ovi momenti utiču i na dalji razvitak celokupnog našeg političkog sistema u kome komuna mora da bude osnova i oblik socijalističke države. Samoupravni odnosi su orijentisali komunu na samoupravnu integraciju, kompleks uzajamne zavisnosti svih interesnih zajednica, oblasti. Na osnovu interesa radnih ljudi i građana u tim oblastima treba tražiti samoupravno organizovanje i izgrađivanje opštine da bi upravljao „ceo radni narod za sebe u cilju organizovanja društva kao slobodne zajednice". Na toj bazi treba i stvarati Opštinsku skupštinu kao dogovor, mesto usklađivanja interesa pojedinih oblasti izraženih u skupštinskim većima (Veće mesnih zajednica, Privredno veće, Prosvetno-kulturno itd.) Polazeći od ravnopravnosti i iste uloge veća u samoupravnom društvu, tražiti i stvarati opšti interes. Prema tome, sva su veća ravnopravna u formiranju opšteg interesa i oni ga zajednički ostvaruju. U većima skupštine izražavaju se interesi pojedinih oblasti i nalaze rešenja preko delegacije raznih organizacija u tim interesnim oblastima. Tako, „predstavnička tela su konstituisane i smenljive u opštini izabrane delegacije svih građana, a posebno radnih ljudi u radnim organizacijama."[27] Kako se još vrši vlast u opštini, onda je sigurno da se ona u ovakvoj samoupravnoj organizaciji može najbolje društveno izraziti. Međutim, u opštini skupština je samo jedan od mehanizama samoupravljanja koji mora zavisiti od ostalih oblika i funkcija samoupravljanja. Razvoj radnih i drugih organizacija, razne njihove asocijacije ukazuju na jednu vrstu te samouprave u kojoj se izražavaju životni interesi radnih ljudi. Međutim, ljudi žive i van tih oblasti, van radnog procesa. Ljudi žive u porodici i s njom u raznim drugim sferama i aktivnostima razrešavajući svoje osnovne životne potrebe — žive u mesnim zajednicama. One postaju sve više osnovni i najopštiji oblik samoupravljanja građana u opštini. Razvoj samoupravnih odnosa i povezanost društvenih delatnosti stvaraju u opštini i brojne interesne zajednice u oblasti obrazovanja, kulture, zdravlja, komunalnih delatnosti i u drugim oblastima. One postaju asocijacije radnih ljudi, organizacija udruženog rada i građana. U opštini se pojavljuju i drugi, novi oblici društvenog rešavanja pitanja i problema: društveno dogovaranje, sabor, itd. S druge strane, razvoj modernog društva traži prevazilaženje teritorijalnih okvira opštine. Dolazi do međuopštinske i veće saradnje, regionalne, pa i međurepubličke. Opština izlazi iz svojih okvira, ali na drugi način, putem samoupravnih i društvenih odnosa. Iako je ovaj društveni samoupravni mehanizam u začetku, sa izvesnim nedostacima i činjenicom da se nije u svim opštinama razvio, ipak već ukazuje na određene promene opština. Opština sve više postaje mesto društvenog samoupravljanja u kome se i vlast

[27] Ustav SFRJ — opšta načela pod IV.

menja, sve više podruštvljuje. Opština postaje asocijacija građana udruženog rada i interesnih zajednica i osnovna samoupravna, društvena i politička zajednica. Ona postaje samoupravna komuna, polazna i osnovna ćelija samoupravnog političkog sistema. Na osnovu nje i snjom se mora vršiti dalja transformacija političkog sistema i u većim društveno-političkim zajednicama (pokrajinama, republikama, pa i u Federaciji). Iako je uvek opština isticana kao osnovna jedinica, ćelija socijalizma, ipak ona sve do razvoja samoupravljanja nije dobila svoju samostalnost i samoupravnost. Ona nije bila oblik socijalističke države. Tek razvoj samoupravnog socijalizma i njegova realizacija u svim sferama, polazeći od opštine pa preko svih društveno-političkih zajednica, omogućiće potpun izraz komune kao oblika socijalističke države u odumiranju.

Dr Momčilo Dimitrijević,
vanredni profesor

LA COMMUNE FORME DE L'ETAT SOCIALISTE

(Résumé)

L'origine de la commune remonte à une époque très reculée, et elle est toujours motivée par la tendance à l'autonomie. La signification de la commune peut être conçue dans deux sens: au sens étroit, il s'agit d'une unité administrativo-territoriale et, au sens plus large, c'est une communauté socio-économique et politique. Dans le mouvement ouvrier révolutionnaire, la commune est aussi une forme de l'Etat de la classe ouvrière. C'est ce qui ressort notamment de l'analyse de la Commune de Paris. Les classiques du marxisme indiquent la commune surtout comme forme de l'Etat prolétarien. Marx le fait dans son ouvrage La guerre civile en France, analysant en détail la Commune de Paris. Il souligne que c'est une forme nouvelle de l'Etat, contraire à l'Etat bourgeois capitaliste. C'est ce qui ressort de la structure de la commune, de ses décisions révolutionnaires, de l'expropriation des usines capitalistes qui seront remises aux ouvriers aux fins de gestion. C'est ainsi que commença dans la commune la libération du travail et la création de la propriété sociale, éléments les plus importants pour la réalisation de l'Etat socialiste. Ce qui est caractéristique, c'est que la commune fut prise comme forme d'organisation de l'Etat tout entier, afin de réaliser l'unité nationale. C'est ce qu'explique aussi Engels, tout en éclaircissant d'autres questions d'organisation communale. Lénine souligne notamment dans l'Etat et la révolution l'importance des positions de Marx et d'Engels sur la commune, indiquant son développement ultérieur dans l'évolution de l'Etat prolétarien.

Le développement du capitalisme et de la centralisation du pouvoir de l'Etat menaçait et réduisait de plus en plus l'autonomie locale. Cependant, à la suite du développement du système politique autonome chez nous apparaît toujours davantage la réclamation d'autonomie notamment dans la commune. C'est ce qui démontre que la commune se développe chez nous de plus en plus comme communauté sociale autonome où se déroule le processus de dépérissement de l'Etat, mais où se crée en même temps le point de départ pour l'édification du mécanisme étatique et social tout entier, et cela dans toutes les communautés socio-politiques. C'est ce qui caractérise la commune comme première forme de l'Etat socialiste.

OSNOVNE KARAKTERISTIKE I PRINCIPI JAVNOPRAVNIH REŽIMA INVESTIRANJA STRANOG KAPITALA RAZVIJENIH KAPITALISTIČKIH DRŽAVA

I. OSNOVNI PRINCIPI I KARAKTERISTIKE

(1) Javnopravni režim jedne države u pogledu ulaganja stranog kapitala na njenoj teritoriji i u njenu nacionalnu ekonomiju izraz je njene ekonomske, finansijske i monetarne politike uopšte, a posebno u ovoj oblasti. Ovu politiku pak, definišu stepen ekonomske razvijenosti te zemlje, njeno društveno-ekonomsko uređenje i stepen političke nezavisnosti u međunarodnim odnosima. Ako apstrahujemo zemlje koje uopšte ne dozvoljavaju ulaganje stranog kapitala u obliku direktnih investicija (ma da ga akceptiraju u obliku inostranih kredita), sve ostale zemlje teže da ulaganje stranog kapitala podvrgnu u većoj ili manjoj meri svojoj kontroli, a što se postiže kroz javnopravne propise — režim ulaganja stranog kapitala.

Stav prema stranom kapitalu i njegov tretman nije isti u ekonomski razvijenim zemljama i u zemljama u razvoju. Za razvijene zemlje investiranje stranog kapitala se shvata kao dopunski stimulans domaće privrede, u kojoj ne postoji „glad" za stranim kapitalom, jer domaći kapital, i privatni i javni, zadovoljava najveći deo domaćih potreba za novim investicijama. Ove zemlje su ustvari pretežno zemlje izvoznice kapitala, i to naročito u zemlje u razvoju, mada i u druge razvijene kapitalističke zemlje. Za zemlje u razvoju investiranje stranog kapitala je jedan od značajnih uslova bržeg ekonomskog prosperiteta, ali istovremeno predstavlja i opasnost ekonomske zavisnosti i podčinjenosti, koja se u većoj ili manjoj meri reperkutuje na političke i sve druge odnose. Zbog napred rečenog razvijene zemlje i zemlje u razvoju objektivno ne mogu da imaju isti stav prema ulaganjima stranog kapitala.

Razvijene zemlje teže da principe na kojima su one regulisale investicije stranog kapitala prihvate i usvoje zemlje u razvoju. Ove se tome opiru, u većoj ili manjoj meri. Rezultat ovoga je nepostojanje opšteusvojenih principa na kojima bi počivala nacionalna regulisanja ulaga-

nja stranog kapitala. Ni sve razvijene zemlje nemaju identičan stav prema investicijama stranog kapitala, i to onda kada se ovo investiranje vrši na njihovoj teritoriji. Poznato je da stepen ekonomske razvijenosti nije isti u svim ovim zemljama, i da kapital iz razvijenijih ide u one koje su to u manjem stepenu. Primer je investiranje američkog kapitala u Francusku, Belgiju, Englesku, SR Nemačku, države inače poznate kao izvoznice kapitala u zemlje u razvoju.

Mislimo da je korisno upoznati principe i karakteristike javnopravnih režima ulaganja stranog kapitala razvijenih kapitalističkih država, posebno za nas kao socijalističku državu koja je dozvolila, mada u specifičnoj formi, direktne investicije stranog kapitala. Upoznavanje principa prihvaćenih u razvijenim zemljama može da nam ukaže da li su i u kojoj meri ti principi našli mesta u našem javnopravnom režimu ulaganja stranog kapitala, odnosno gde su i u čemu razlike.

(2) Iz javnopravnih režima investiranja stranog kapitala svake pojedine ekonomski razvijene kapitalističke zemlje mogu se izvući izvesne osnovne zajedničke karakteristike, iako konkretno pozitivnopravno regulisanje ove materije varira od jedne države do druge. Isto tako moguće je uočiti izvesne osnovne principe koje su ove zemlje prihvatile u pogledu regulisanja i tretmana stranih investicija. I jedno i drugo rezultira iz istovetnosti društveno-ekonomskog sistema ovih zemalja (kapitalističkih), iz manje-više približnog stepena njihove ekonomske razvijenosti, iz sličnosti struktura njihovih privreda i iz njihove želje da ekonomski sarađuju u svim, pa i u ovoj oblasti, što dovodi do njihovog ekonomskog integrisanja, koje je za sada još uvek parcijalno i regionalno.

Problemi koji postoje i pojavljuju se u ovoj oblasti u pojedinim od ovih zemalja, proizilaze iz odnosa sa ostalima takođe ekonomski razvijenim zemljama, pošto su ulaganja kapitala iz zemalja u razvoju retka i po obimu zanemarljiva, a po pravilu se pojavljuju u funkciji omogućavanja plasmana robe iz jedne ovakve zemlje na tržište razvijenih kapitalističkih država.

(3) Prvo pitanje koje se za svaku državu postavlja je da odredi pojam strane investicije i stranog investitora.

Svaka država suvereno određuje šta podrazumeva pod pojmom strane investicije. Ona isto tako utvrđuje pojedine kategorije stranih investicija u cilju njihovog adekvatnog zakonskog regulisanja. O samom pojmu investicije stranog kapitala u teoriji postoje različita shvatanja. Uglavnom se kao strana investicija smatra svako investiranje kapitala, koje u jednoj određenoj zemlji ili određenoj monetarnoj zoni vrši privatno lice, fizičko ili pravno, koje ne boravi u toj zemlji ili zoni u trenutku kada je investiranje izvršeno. U materiji međunarodnog investiranja, u razvijenim kapitalističkim državama, pojam stranca je izjednačen sa pojmom „non rezidenta", što je suprotno kriterijumu koji je usvojen u zemljama u razvoju. Države potpuno slobodno određuju pojam rezidenta odnosno „non rezidenta"; ovo predviđaju čak i multilateralne međunarodne konvencije, upućujući na nacionalna zakonodavstva država podpisnica. Inače, ovo razlikovanje rezidenta i „non rezidenta" uvedeno je za potrebe devizne kontrole.

(4) Za razvijene zemlje još uvek osnovni i praktično nerešen problem predstavlja prihvatanje i uvođenje pune slobode međunarodnog

kretanja kapitala, na čemu insistiraju oni privredni krugovi i grupacije, koji su zainteresovani za što slobodnije međunarodno kretanje i ulaganje svog kapitala.

U pogledu ovog pitanja svaka država određuje uslove i granice slobode ulaska i izlaza kapitala na njenu teritoriju. Ovo zbog toga, što slobodno kretanje kapitala može da ugrozi izvesne oblasti nacionalne privrede.

Može se reći da oslobođenje kretanja kapitala ima danas još uvek samo parcijalni karakter. Napor ka maksimalnom oslobođenju je okrenut upravo prema direktnim investicijama, a njegova širina varira od jedne zemlje do druge. Jedne zemlje (SAD, SR Nemačka) su odlučne pristalice tradicionalnog liberalizma, dok druge države — evropske i ostale — usvajaju stavove koji su nešto rezervisaniji (Francuska, Engleska). Ovo posebno stoga što umesto da imaju ulogu uravnoteženja, strane investicije mogu da postanu faktor neravnoteže u međunarodnoj razmeni. Porast američkih investicija u Evropi je dozvolio da se uoči ovaj fenomen.

U pogledu slobode kretanja kapitala značajna su i karakteristična regulisanja ovog pitanja u pojedinim značajnim međunarodnim sporazumima. Tako sporazum u Breton Woods'-u *nije* predvideo oslobađanje kretanja kapitala, čime je prihvatio da toleriše održavanje izvesnih deviznih ograničenja. U članu VI Sporazuma predviđa se da će članovi „moći primeniti neophodne mere kontrole da regulišu međunarodno kretanje kapitala...", pod uslovom da ovo regulisanje nema za posledicu da spreči tekuća plaćanja ili da neopravdano ne zakašnjavaju transferi koji se odnose na ova plaćanja. Monetarni fond ostavlja državama članicama potpunu slobodu da regulišu kretanje kapitala.

Oslobađanje kretanja kapitala je predviđeno u Konvenciji o Organizaciji za privrednu saradnju i razvoj (OCDE). Isto predviđa i član III Rimskog sporazuma, ali samo između država članica Zajedničkog tržišta. Za razliku od prvog, kod drugog se predviđa da se na osnovu direktiva, koje vezuju vlade, preduzimaju mere liberalizacije.

Prema konvenciji OCDE i Kodeksu liberalizacije kretanja kapitala, predviđaju se tri cilja, koji su istovremeno i obaveze za države članice: 1) progresivna i nepovratna liberalizacija, 2) maksimalno proširenje mera liberalizacije, 3) liberalizacija bez diskriminacije.

Posebno je značajan ovaj drugi cilj. I OCDE i ZET preporučuju svojim članovima da daju maksimalnu širinu svim merama liberalizacije koje preduzmu, i to i preko okvira njihovih preuzetih međunarodnih obaveza. Ovo proširenje se odnosi na države koje nisu članice ovih organizacija, a posebno na one koje su članice Monetarnog fonda.

Obe ove konvencije karakteriše kompromis između mera liberalizacije i postojećih režima kontrole država članica. Tako da se u njima manje radi o klasičnom liberalizmu, a više o ustanovljenju režima kontrolisane slobode. Mada je predviđena obaveza liberalizacije, ona ne znači iščevazanje sistema administrativne kontrole, već samo liberalniju primenu njenih mehanizama.

(5) Devizna kontrola se dugo smatrala imanentnom investiranju stranog kapitala. Devizna kontrola je nastala u cilju staranja da se spreči izlaz zlata i kapitala iz zemlje u trenucima unutrašnjih kriza i

međunarodne zategnutosti. Sa tog aspekta povlačenje stranih ulaganja bilo je izjednačeno sa izlazom kapitala. Ali, logikom njenog razvoja, kontrola je počela da nadzire ulaze kapitala da bi bolje procenila kasnije izlaze deviza do kojih je trebalo da dođe zbog ovih ulaza. Na ovu kvantitativnu kontrolu nadovezivala se ponekad i kvalitativna kontrola, koja je imala za cilj da odredi ekonomsku korisnost stranog investiranja za zemlju u kojoj se vrši ulaganje. U isto vreme, ona se usavršavala, postajući selektivna, što je omogućavalo nadležnoj državnoj vlasti da vrši filtriranje kretanja kapitala. Ona teži da usmeri strano investiranje prema određenim privrednim delatnostima. Staranje da se uravnoteže spoljne finansije nije više nužno njena dominantna preokupacija, tako da je kontrola unekoliko odstupila od svog ranijeg objekta i razloga postojanja. U periodu kada su druga devizna ograničenja ukinuta ili su na putu da iščeznu, kontrola kretanja kapitala se produžila, sa izvesnim omekšavanjem u okviru država članica OCDE. Ovo stoga, što međunarodno investiranje odgovara jednom posebnom tipu ekonomskih odnosa između država, koji se ne mogu izjednačiti nikako sa običnim trgovinskim odnosima.

Može se zaključiti da svaka politika kontrole ima za ciljeve:

1) da štiti nezavisnost postojeće domaće industrije;

2) da favorizuje harmoničan rast raznih sektora privredne aktivnosti i raznih regiona;

3) da postavi nacionalnu privredu u bolju konkurentnu situaciju na međunarodnom tržištu.

Svaka država određuje rang ovih ciljeva kontrole, pri čemu ona mora da uzme u obzir izvestan broj činjenica koje uslovljavaju njihov uspeh, a naročito:

a) Ravnotežu spoljnih plaćanja i solidnost nacionalne valute. Razvijene zemlje su ustvari angažovane u spoljnim razmenama izuzetno raznovrsnim i kompleksnim. Kontrola investiranja treba da vodi računa da kretanje kapitala ide u smislu uravnoteženja spoljnih plaćanja;

b) Postojanje međunarodnih obaveza koje se odnose na oslobođenje razmene i slobodan „etablisman" stranih preduzeća (bilateralne konvencije o nastanjivanju, regionalni sporazum OCDE, Zajedničkog tržišta).

U pojedinim zemljama kontrola stranih investicija se delimično ili u potpunosti odvaja od devizne kontrole i postaje sastavni deo ekonomske politike vlade. Ova kontrola se posebno organizuje, sa svojim sopstvenim ciljevima i tehnikom, postajući istovremeno elastična i izuzetna. Ona predpostavlja da će nacionalna preduzeća znati da se suprotstave stranoj konkurenciji i da će liberalizacija stranog investiranja u krajnjoj liniji biti korisna i za domaće proizvođače, koji će ojačati kroz utakmicu sa stranim firmama, nekada jačim od sebe; za domaće potrošače koji će se koristiti prednostima konkurencije (smanjenje cena, poboljšanje kvaliteta proizvoda, itd.); i konačno za nacionalnu privredu u celini, koja će se bolje plasirati u međunarodnoj konkurenciji. Ovakva kontrola predpostavlja permanentan nadzor svih operacija investiranja, jer je ona izraz ekonomskog dirižizma, bilo da ovaj ide ili ne i do samog planiranja u ovoj oblasti. No ona isto tako poznaje izuzetnu upotrebu prava veta, koje javna vlast zadržava u cilju eventualne zaštite neke

domaće privredne delatnosti koja se nađe u naročitoj opasnosti, što omogućuje da se uspostavi ravnoteža kada odnosi snaga između nacionalnih i stranih preduzeća imaju za posledicu da slobodna konkurencija izgubi svako značenje.

Neke zemlje, kao npr. SAD, liberalizovale su u potpunosti strane investicije u pogledu kojih nema nikakve specijalne kontrole i kretanja kapitala ostaju slobodna. Ovakvu politiku može da usvoji zemlja koja ima dominantnu ekonomsku ulogu u kapitalističkom svetu, pošto su za nju rizici ograničeni. Pa ipak, i SAD su u pogledu Zakonika o kretanju kapitala OCDE-a stavile rezervu, koja se odnosi na strane direktne investicije, kojom se isključuju od potpune slobode stranih investicija delatnosti koje imaju karakter javne službe.

Zadržavanje sistema kontrole u ovoj oblasti predviđaju i sporazumi o osnivanju OCDE odnosno ZET-a. Izričito se kaže da se ne traži uklanjanje pojedinih administrativnih sistema kontrole. Svaka država, međutim, treba da se ograniči da „ispita realnost transakcija ili transfera" i „da preduzme sve mere da spreči kršenje njenih zakona". Administracija može da verificira da li predviđena operacija stvarno odgovara kategorijama investiranja koje su liberalizovane ili se radi o čisto špekulativnom ulaganju. Liberalizovane su direktne investicije. U slučaju kršenja njenog deviznog zakonodavstva, država zadržava pravo da primeni svoje kaznene sankcije. Kada administracija konstatuje da su ovi uslovi ispunjeni, ona je dužna da stranom investitoru izda traženo odobrenje. Oba navedena uslova ograničavaju u izvesnoj meri potpunu liberalizaciju direktnih investiranja. Uslov koji se odnosi na realnost direktne investicije definisan je kao investiranje „u cilju ustanovljenja trajnih ekonomskih vezanosti za jedno preduzeće" a kao ovakve se „naročito smatraju investicije koje omogućavaju da se vrši stvarni uticaj na upravljanje tim preduzećem". Nameru kontrole treba da utvrdi, prethodnim ispitivanjem zahteva za investiranje, administracija zemlje u kojoj ovo treba da se izvrši, čime se konstatuje da li je u pitanju čisto finansijsko ulaganje ili direktna investicija.

U okviru OCDE se predviđa jedna posebna mogućnost za nacionalne kontrole država članica — rezerva izuzetne štete. Naime, kada je ispunjen navedeni prvi uslov, administracija može da legitimno odbije da dâ saglasnost ako „zbog visine kapitala koji se ulaže ili drugih faktora određeno investiranje može da izazove izuzetno štetne posledice za interese države u pitanju". Ovo stvara široko polje diskrecionom ocenjivanju od strane administracije. Administracija ostaje jedini sudija. Jedino ograničenje se sastoji u tome da ona ne može da redovno primenjuje ovu rezervu, pošto je ona predviđena kao izuzetak.

(6) Sve ekonomski razvijene kapitalističke zemlje prihvataju i poštuju princip nediskriminacije u odnosu na strane investicije. Ovaj princip obuhvata i priznanje nacionalnog tretmana strancima i stranim preduzećima. Ovaj princip se usvaja i u mnogobrojnim bilateralnim konvencijama o nastanjivanju, koje su među sobom zaključile ove zemlje, a sadržan je i u Evropskoj konvenciji o nastanjivanju.

Princip jednakog tretmana ima izvesne nijanse. S jedne strane, svaka nejednakost tretmana između domaćih i stranaca nije po sebi

diskriminacija. Diskriminacija u tretmanu postoji kada ona pogađa jedno preduzeće jedino zbog toga što je ono strano. Smatra se da je svaka država potpuno slobodna da zbog potreba svoje ekonomske politike izuzme neku oblast privredne delatnosti od privatne incijative. S druge strane, eksploatacija prirodnih bogatstava može da bude podvrgnuta posebnom režimu. Svaka država vrši pravo stalnog suvereniteta na prirodnim bogatstvima koja se nalaze na njenoj teritoriji i ima pravo da reguliše njihovu eksploataciju na način koji smatra za najbolji. U ovoj oblasti normalno je da se daje preimućstvo domaćim preduzećima.

Konačno, država nije dužna da odobri isti režim stranim investicijama različite nacionalnosti, u slučaju zaključivanja bilateralnih sporazuma (konvencije o nastanjivanju, ugovori o trgovini, konvencije o dvostrukom oporezivanju, itd.). Različitosti tretmana su dakle neizbežne.

Ovome treba dodati i preventivnu administrativnu kontrolu. Iako je prihvaćeno kao opšti princip da država treba strane investicije da tretira bez diskriminacije, njoj ostaje pravo da odbije njihov ulaz na svoju teritoriju. Stoga jednakost tretmana treba povezati i kombinovati sa regulisanjem pristupa privrednim aktivnostima. U ovom pogledu svaka država je slobodna da svoju privredu usmeri prema ciljevima koje odredi, naročito u slučaju programiranja ili planiranja. Odbijanje da se dozvoli ulaganje stranog kapitala pojavljuje se samo kao jedan od postupaka kontrole i usmeravanja investiranja, bez obzira kakva je nacionalnost kapitala koji želi da uđe. Svakoj državi pripada pravo da odredi kriterijume selekcije.

(7) Razvijene kapitalističke zemlje su stvorile teoriju stečenih prava u cilju da osiguraju nepovredivost prava legalno stečenih od strane stranih državljana (fizičkih ili pravnih lica), u jednoj zemlji. Stečena prava one teže ne samo da poštuju u međusobnim odnosima, što predviđaju i u svojim dvostranim i višestranim ugovorima, nego teže da ova teorija postane opšteprihvaćena i da se smatra međunarodno usvojenom, tako da njeno poštovanje postane obaveza za sve države. Ova stečena prava, u koja ulazi i izvršeno investiranje i pravo na imovini u koju je strani investitor uložio svoj kapital, mogu da budu ugrožena, povređena, pa i oduzeta. Posebno su poznati slučajevi eksproprijacije i konfiskacije imovine stranih fizičkih i pravnih lica, sporova koji su povodom ovih vođeni i teorija kojima se ove mere branjene ili napadane. U ovu, vrlo složenu problematiku, ovde nećemo ulaziti.

U pogledu investiranja stranog kapitala postavlja se jedno specifično pitanje. Naime, da li ograničenja slobodnog kretanja kapitala, koja se uvedu putem devizne kontrole, mogu da direktno ili indirektno povrede „stečena prava" stranih investitora, i ako mogu, da li se može primeniti teorija stečenih prava.

Smatra se da oporezivanja, devalvacije i devizna ograničenja do kojih dođe u jednoj državi u odnosu na dobra koja se nalaze na njenoj teritoriji, su izvršeni u javnom interesu i po pravilu ne daju pravo ni na kakvu reklamaciju, osim ako se dokaže da je u pitanju zloupotreba od strane države koja preduzima ovakve mere. Devizna kontrola je podobna da omete slobodno kretanje kapitala, tako da može da dovede do stvarnog izvlašćenja vlasnika stranog uloženog kapitala. Da bi smanjila odliv svojih deviza jedna država može da uvede strogu kontrolu, pa čak

i momentalno da zabrani izvoze kapitala prema trećim zemljama. Na isti način ona može da kontroliše, ili momentalno zabrani plaćanje kamata i dividendi stranim rezidentima. Čekajući neophodno zvanično odobrenje za njihov transfer, sredstva stranaca će biti privremeno „zaleđena" na blokiranom računu, koji se otvara kod neke ovlašćene banke. Ovo blokiranje samo po sebi ne vređa direktno svojinu, ali ograničava njeno korišćenje. Ako se ovo blokiranje produži, zaleđena sredstva mogu da izgube na vrednosti. Tada blokiranje ima dejstvo konfiskacije de facto. Ono može da bude i diskriminatorskog karaktera, ako pogađa samo određene kategorije građana. Kao usvojen princip može se istaći da konfiskaciono dejstvo određenih mera devizne kontrole ne bi moglo da dâ pravo na reklamaciju. Međutim, ovim merama sa konfiskatorskim dejstvom strani sudovi ne daju sankciju. Ukoliko se one upotrebljavaju u cilju zloupotrebe, one vređaju stečena prava i daju pravo na represalije.

Diskriminacija može da se pojavi u više oblika, ali svaka diskriminacija ne znači uvek direktnu povredu stečenih prava. Jedna zemlja može da odluči da podvrgne strane investicije pod režim različit od onog koji važi za domaće investicije. Ona takođe može da primeni različite tretmane na strane investicije s obzirom na zemlju odakle dolaze.

(8) Transfer ostvarene dobiti i repatrijacija kapitala su u ekonomski razvijenim kapitalističkim državama po pravilu slobodni, ukoliko je ulaganje kapitala bilo izvršeno na bazi saglasnosti (odobrenja) nadležnog državnog organa zemlje u kojoj je izvršeno investiranje. Ovo je opšteusvojen stav razvijenih kapitalističkih država, koji se bazira na konvertibilnosti njihovih nacionalnih valuta. Pojedine zemlje zahtevaju da se ispune određene formalnosti kod državnog organa nadležnog za kontrolu stranih investiranja; tek posle njihovog ispunjenja moguće je izvršiti transfer ostvarene dobiti odnosno repatrijaciju uloženog kapitala.

II. JAVNOPRAVNI REŽIMI STRANIH DIREKTNIH INVESTICIJA U FRANCUSKOJ I ENGLESKOJ

(9) Smatramo da bi bilo korisno proučiti konkretne javnopravne režime pojedinih razvijenih kapitalističkih država. U nemogućnosti da u okviru ovog rada izložimo javnopravni režim investiranja stranog kapitala u svim postojećim ekonomski razvijenim kapitalističkim državama, to smo se opredelili da ovo učinimo u dvema, primera radi uzetim, državama. Francuska i Engleska su uzete iz više razloga. Prvo, ove zemlje pripadaju različitim pravnim sistemima. Drugo, svaka od ovih zemalja pripada pojedinim monetarnim zonama (zona franka i sterlinška zona). Treće, svaka od ovih zemalja pripada posebnim integracionim ekonomskim grupacijama, u kojima ima dominantno mesto i ulogu.

U izlaganju zakonskog regulisanja ove materije dominantno mesto ima regulisanje stranih direktnih investicija, onog oblika međunarodnog kretanja kapitala, koji odgovara savremenim uslovima i zahtevima međunarodnih ekonomskih odnosa, saradnje i ekspanzije.

1. *Francuska*

(10) Sadašnji pravni režim stranih investicija u Francuskoj ustrojen je i bazira se na Zakonu o finansijskim odnosima sa inostranstvom od 28. XII 1966, Uredbi o načinima primene Zakona o finansijskim odnosima sa inostranstvom od 27. I 1967, kao i odgovarajućoj ministarskoj odluci od istog datuma. Ovaj zakon je ponovo uveo princip slobode u ekonomskim i finansijskim odnosima Francuske sa inostranstvom, mada kontrola države nije sasvim ukinuta, već je postala izuzetna i ograničenog karaktera. Sloboda je postala pravilo, a restrikcije izuzetak. Sadašnje zakonsko regulisanje predstavlja revolucionarni prekid sa ranijom politikom i zakonodavstvom u ovoj oblasti.

Strane investicije su postale poseban predmet zakonskog regulisanja. Sistem kontrole stranih investiranja je odvojen od klasičnog režima devizne kontrole, pod koji je ranije podpadao. Kontrola ima za cilj da obezbedi zaštitu nacionalnih interesa i kroz nju se mnogo više vodi računa o ekonomskim nego o monetarnim potrebama i zahtevima zemlje, s obzirom da je još 1958. god. franak proglašen konvertibilnim, tako da je ceo pravni režim stranih investicija okrenut ka zaštiti domaćih preduzeća.

(11) U pogledu pravnih lica koja se pojavljuju kao strani investitori, napušten je raniji kriterijum boravišta (domicila), koji je odgovarao potrebama klasične devizne kontrole, i usvojen je kriterijum kontrole, koja se određuje prema državljanstvu lica koja vrše ovu kontrolu u jednom preduzeću odnosno trgovačkom društvu. Zakon propisuje da se kontrola vrši u odnosu na sledeće kategorije pravnih lica:

a) preduzeća koja imaju sedište u inostranstvu;

b) podružnice u Francuskoj društava koja imaju sedište u inostranstvu;

c) društva u Francuskoj, koja su pod direktnom ili indirektnom stranom kontrolom.

(12). Administrativnu kontrolu stranih investiranja vrši centralni organi kontrole i posrednički kontrolni organi.

Centralni organi kontrole su Ministarstvo finansija i Francuska banka. U ministarstvu finansija za kontrolu stranih investicija nadležna je Uprava Trezora. Ministarstvu finansija u njegovom radu pomaže Međuministarski komitet za strane investicije, koji ima za zadatak da ispituje sve probleme opšteg karaktera koji se odnose na strane investicije i da daje mišljenje na pojedinačne projekte podnete na odlučivanje ministru za privredu i finansije, koji su od izuzetnog značaja s obzirom na visinu kapitala koja se ulaže ili druge karakteristike. Uloga ovog Komiteta je konsultativna, a sastav pokazuje da je se želela dati prevaga „političarima" nad „tehnokratama".

Ovlašćeni posrednici su banke kojima ovu funkciju poveri ministarstvo finansija. U praksi to postaje svaka značajnija banka; broj ovih posrednika danas iznosi oko 200. Međutim, ono što je značajno, to je da u praksi strani investitori koriste kao ovlašćene posrednike one banke koje su ustvari filijale njihovih nacionalnih banaka.

(13). Privredna kontrola stranih investicija je istovremeno selektivna i izuzetna. Ona je selektivna u tom smislu što razlikuje direktne investicije od kratkoročnih ulaganja i portfolio investicija. Njen izuzetan karakter se izražava u tome što ona u redovnim prilikama posmatra poslove koji su od izuzetnog značaja zbog visine kapitala koji se ulaže i drugih osobenosti i što se vrši da bi zaštitila (odbranila) nacionalne interese. U slučaju ozbiljne krize može se momentalno uvesti devizna kontrola.

U pogledu kretanja kapitala pod kontrolu podpadaju prema zakonu tri kategorije operacija: direktne investicije, plasman ili prodaja stranih vrednosti u Francuskoj i zajmovi u inostranstvu. Mi ćemo se zadržati u daljem izlaganju samo na prikazivanju vršenja kontrole stranih direktnih investicija.

(14). Pojam stranih direktnih investicija je u zakonodavstvu precizno regulisan, naime određeno je kakvo pravno značenje treba dati ovom izrazu, koji ustvari predstavlja ekonomsku kategoriju. Prema članu 2 Uredbe o načinima primene Zakona o finansijskim odnosima sa inostranstvom, kao direktna investicija se smatra:

a) kupovina, osnivanje ili povećanje „fond de commerce"-a podružnica ili svakog drugog preduzeća personalnog karaktera,

b) svi drugi poslovi putem kojih (jednog ili više) jedno ili više lica uzmu ili povećaju kontrolu u jednom društvu koje se bavi industrijskom, poljoprivrednom, trgovačkom, finansijskom delatnošću i društvu koje se bavi trgovinom nekretninama, bez obzira na oblik ovog društva, ili putem kojih se vrši povećanje jednog ovakvog društva, koje je već pod kontrolom ovih lica.

Međutim, niukom slučaju ne smatra se direktnom investicijom samo učešće u kapitalu jednog društva čije akcije se kotiraju na berzi, ako ovo učešće ne prelazi 20% od kapitala tog društva.

(15). Lica na koja se primenjuje kontrola, ukoliko žele da izvrše direktno investiranje, moraju da podnesu prethodnu prijavu. Ova prijava je posebno obavezna, zakon to izričito naglašava, ako se direktna investicija realizuje putem ustupanja (cesije) učešća u društvu koje se nalazi u Francuskoj, između fizičkih ili pravnih lica, bilo javnih, bilo privatnih, koja imaju uobičajeno boravište ili sedište u inostranstvu.

Prethodna prijava se podnosi Ministru za privredu i finansije (Uprava Trezora). Nije predviđen nikakav poseban rok za podnošenje ovih prijava u odnosu na datum akata i sporazuma putem kojih treba da se ostvari operacija direktnog investiranja. Administracija može da zahteva preko pojedinih rubrika formulara, koje u ovu svrhu može da ustanovi, detaljno sve informacije koje želi, a naročito u pogledu: investitora, preduzeća ili društva u Francuskoj u koje treba da se izvrši investiranje, načina i motiva investiranja. Posebno se zahteva da se odredi rok predviđen za pravno realizovanje operacije, a ukoliko je potrebno, i dopunski rokovi za izvršenje finansijskih transakcija. Administracija smatra da je za pravno realizovanje posla dovoljno osam meseci; ukoliko investitor traži duži rok, administracija zahteva precizna naznačenja razloga za duži rok. O pojedinim poslovima iz prijavljenog investiranja strani investitor je dužan da u roku od dvadeset dana od nje-

govog izvršenja dostavi izveštaj administraciji. Podnošenje ovog izveštaja ima za cilj da se kontroliše materijalno izvršenje posla.

Prethodna prijava ima poseban pravni značaj. Od njenog podnošenja počinje da teče rok, koji iznosi dva meseca, u kome Ministar za privredu i finansije ima pravo da traži odlaganje posla. Odluka o odlaganju ustvari znači odbijanje i ne mora da bude obrazložena. Međutim, odluka o odlaganju može da bude i uslovna, u kom slučaju Ministar može da odredi uslove pod kojim će odluka o odlaganju biti povučena. On može da pozove investitora da izmeni načine njegovog posla, a može i da mu nametne izvesne obaveze (u pogledu radne snage, lociranja, izvoza, nabavke materijala, opreme, sirovina, naučnog i tehničkog istraživanja).

Ukoliko se administracija ne izjasni u roku od dva meseca, smatra se da je investiranje odobreno. Ministar može i pre isteka ovog roka da se odrekne, u pogledu određene prijave, svog prava na odlaganje, čime se zakonski rok od dva meseca skraćuje, što može da bude od praktične koristi za investitora.

Kada se investiranje vrši u formi povećanja kapitala reinvestiranjem ostvarene dobiti koja nije podeljena, ono je oslobođeno obaveze podnošenja prijave i jedino postoji obaveza podnošenja izveštaja o ovoj poslovnoj operaciji.

Strani investitor može da pristupi investiranju u rokovima koje je sam naveo u prethodnoj prijavi. On uopšte mora da poštuje obaveze koje proističu iz ove prijave. U proitvnom, može se smatrati kao da vrši neprijavljeno direktno invesitranje, za šta su predviđene posebne sankcije.

(16). Strani investitori su takođe dužni da prijave svako likvidiranje, potpuno ili delimično, direktnih investicija. Ova prijava se podnosi posle likvidiranja. Ona mora biti podneta u roku od dvadeset dana od dana likvidacije i to obavezno na formularu državne administracije. Ova prijava nema nikakvog naročitog pravnog dejstva. Ustvari, njena svrha je da obavesti administraciju o izvršenju jedne ovakve operacije. Transfer u inostranstvo sredstava ostvarenih likvidacijom je slobodan.

2. *Engleska*

(17). Politika Engleske u pogledu stranih investicija ima sledeće karakteristike:

1) blagonaklon stav prema svakom uvozu kapitala koji ulazi u aktivu platnog bilansa sa inostranstvom i konsoliduje rezerve. Posebno je blagonaklon stav prema svakom dugoročnom uvozu kapitala koji pokriva jednu direktnu investiciju, pod uslovom da je ona ispitana u cilju da se utvrdi deo direktne investicije koji stvarno snosi strani kapital i visinu budućih opterećenja zemlje zbog plaćanja dividendi i amortizacije kapitala.

U pogledu kratkoročnih ulaganja, koja unose elemenat nestabilnosti u plaćanju sa inostranstvom, stav je rezervisaniji.

2) nepovoljan stav prema izvozu kapitala, i to kako prema direktnim britanskim investicijama u prekomorske zemlje, a naročito zemlje koje ne pripadaju sterlinškoj zoni, tako i prema povlačenju stranih ulaganja.

(18). Engleska nema specijalno zakonsko regulisanje za strane investicije. Njihova kontrola se vrši u okviru devizne kontrole i to se posebno tretiraju transakcije, a posebno plaćanje i transferi. Osnovni zakonski propis na osnovu koga se vrši kontrola stranih investicija je Exchange Control Act iz 1947 god. Centralni organi devizne kontrole uopšte, pa i u pogledu stranih investicija, su Treasury i Engleska Banka. Treasury je ustvari poresko odeljenje engleske vlade, koje ima zadatak da kontroliše javne rashode. On je najviši centralni organ devizne kontrole, koji ima pravo da uvodi ograničenja, i da daje odobrenja, opšteg karaktera ili individualna. Svoja ovlašćenja može da prenese na specijalno ovlašćena lica ili ustanove. Među ovima je Engleska Banka, koja u pogledu devizne kontrole, a posebno kontrole stranih direktnih investicija, ima posebno značajno mesto.

(19). U zakonodavstvu ne postoji definicija direktnih investicija. I pored toga praksa Trezora i Engleske Banke je relativno jasna i precizna i ona smatra direktnim investicijama: a) svako investiranje izvršeno u neko englesko preduzeće u nameri uzimanja aktivnog dela u njegovom upravljanju i rukovođenju. Dokaz ove namere je deo društvenog kapitala koji se kontroliše. Svako učešće od 30% ili više predpostavlja da se radi o direktnim investicijama. Sve međutim zavisi od stepena rasturenosti akcija. Ako je ova velika, moguće je i sa manjim učešćem da se vrši kontrola. U krajnjoj liniji utvrđivanje postojanja ove namere zavisi od svakog konkretnog slučaja.

b) Svako investiranje koje obuhvata osnivanje novog preduzeća ulogom u novcu ili drugim ulogom, kao što je materijal i oprema, stvari, intelektualna svojina, know-how, itd.

Što se tiče dugoročnih zajmova, oni se ne smatraju sami po sebi direktnim investicijama. I u pogledu njih traži se da postoji namera kontrole.

(20). Za svaku direktnu investiciju zahteva se administrativno odobrenje. Ova investicija se shvata kao stup transakcija između rezidenata i nerezidenata, koje se uzimaju kao jedna celina i daje se samo jedno odobrenje. Odobrenje može da bude uslovljeno korišćenjem izvesnih načina finansiranja; neispunjenje ovog uslova ima za posledicu povlačenje odobrenja. U praksi zahtev za odobrenje se podnosi Engleskoj Banci, i to po pravilu preko neke ovlašćene banke ili poslovnog posrednika („accountants", „solicitors").

U principu, o zahteva je ovlašćena da odlučuje Engleska Banka. Za značajne investicije uobičajeno je da odlučuje Trezor, naročito kada strano ulaganje ima političke implikacije, kao što je slučaj kada na bazi stranog ulaganja neka značajna engleska firma treba da pređe pod stranu kontrolu, ili kada se investiranje vrši u oblasti koja se smatra da je od javnog interesa. Tako svako investiranje koje bi značilo konkurenciju nacionalizovanom sektoru privrede može da izazove pitanja političkog karaktera. Isti je slučaj sa investiranjem koje interesuje

tešku industriju ili narodnu odbranu. U ovim slučajevima Trezor može da konsultuje, pre donošenja odluke, zainteresovana ministarstva.

I pored ovih mogućih konsultovanja, odluke se uglavnom donose dosta brzo. U praksi Engleska Banka donosi odluku najčešće za nekoliko dana. U spornim slučajevima, ili ako je posao značajan, ispitivanje može da traje duže. Zahtevi iz inostranstva traže međutim mnogo duže rokove.

S obzirom na suženi pojam direktnih investicija koji je prihvaćen u engleskoj praksi, slučajevi administrativnog odbijanja predstavljaju izuzetak.

(21). Prilikom odlučivanja o davanju odobrenja Englesku Banku interesuju načini i putevi kojima će se vršiti finansiranje direktnih investicija; u pogledu finansiranja u praksi Banke su prihvaćena sledeća opšta pravila:

a) u pogledu učešća domaćih tajnih ortaka, banka zahteva da ovo učešće ne prelazi određeni procenat. Princip je da strani investitor mora maksimalno da doprinese finansiranju preduzeća koje on osniva. Banka je naročito nenaklonjena prema projektima osnivanja društva kada je društveni kapital takvih društava očigledno nedovoljan. S druge strane, Banka uopšte nema nepovoljan stav prema direktnom učešću investitora, koji imaju domicil u Engleskoj, u društvenom kapitalu ovakvog preduzeća. U osnovi sistema je ideja, da domaće investiranje treba prioritetno da se vrši u nacionalna preduzeća. Ako dakle jedno strano preduzeće želi da koristi finansijske izvore na dugi rok na lokalnom tržištu, ono mora da prihvati englesku kontrolu kroz povećanje kapitala. Ovo omogućava da se postepeno preuzme kontrola stranih filijala kada su ove amortizovale svoje instalacije.

b) Investicije u novcu („cach investments"). Ove investicije se mogu vršiti bilo direktnom uplatom prema zvaničnom deviznom kursu, bilo preko sterlinškog računa (external sterling account).

c) investicije u naturi. Opšti stav engleske administracije je nepovoljan prema ovoj vrsti uloga. Odobrenje se daje samo u izuzetnim slučajevima, kada je unošenje određene tehnike ili postupka proizvodnje od posebnog interesa za domaću industriju. Ovi ulozi u naturi se mogu sastojati u robi, materijalu i opremi, pravu trgovačke i industrijske svojine, „know-how".

Odobrenje se daje samo pod rezervom verifikacije stvarne vrednosti uloga. Pored toga administracija sa posebnom pažnjom ispituje deo stranog investitora i deo domaćih tajnih ortaka u finansiranju operacije. Ulog u naturi ne bi mogao da bude osnov i izgovor da najveći deo tereta finansiranja snosi engleski kapital.

(22). Ostvarena dobit može slobodno da se transferira u inostranstvo prema zvaničnom deviznom kursu. Svako izdato individualno odobrenje podrazumeva i sadrži obećanje da je osiguran kasniji slobodan transfer kamate i dividendi. Strani investitor ima pravo, takođe, da reinvestira svoju ostvarenu dobit u isto preduzeće ili da je po svom nahođenju koristi u Engleskoj. Načelno, strana preduzeća koja se na-

laze u Engleskoj podvrgnuta su istom tretmanu kao i engleska. Ovo izjednačenje važi i u pogledu deviznog zakonodavstva. Drugim rečima, strana preduzeća se tretiraju kao egleski „rezidenti".

(23). Likvidiranje stranih direktnih investicija ne zahteva da se dobije prethodno odobrenje. Međutim, transfer sredstava dobijenih likvidacijom jedne direktne investicije podvrgava se prethodnom ispitivanju. Ovo ispitivanje odnosi se na ukupni iznos kapitala koji treba da se repatrira, računajući i svako povećanje kapitala koje je nastupilo od prvobitnog investiranja.

Zakonodavstvo pravi razliku u pogledu odobrenja repatrijacije uloženog kapitala s obzirom na datum investiranja.

a) Repatrijacija se automatski odobrava ako je u pitanju investiranje izvršeno posle 1950 godine i čije izvršenje je bilo odobreno od Trezora.

b) Što se tiče investicija izvršenih pre 1950. godine, njihova repatrijacija se može izvršiti samo putem sporazuma na specijalnom tržištu deviza (Security Money).

Ako likvidacija jedne direktne investicije sadrži prenos kapitala na nekog drugog „non-rezidenta", pravo na repatrijaciju sredstava dobijenih likvidacijom prenosi se sa cesionara na cedanta, pod uslovom da ponovna upotreba ovog kapitala sačuva karakter direktne investicije (Engleska administracija citira samo jedan slučaj odbijanja u periodu 1950—1963).

(24). U opštoj oceni stava engleske administracije prema stranom investiranju mogu se izvesti dva zaključka.

S jedne strane, i Trezor i Engleska Banka su á priori naklonjeni svakom uvozu kapitala na dugi rok, a naročito u pogledu stranih investicija čije finansiranje se vrši u dolarima. Ministri priznaju korist od direktnih investicija za nacionalnu privredu, naročito u pogleu tehničkog napretka koji su ostvarile strane industrije, koji unosi u izvesne oblasti delatnosti elemente konkurencije i obnavljanja koji su ovima veoma potrebni.

S druge strane, administrativna vlast odbija da prizna stranim preduzećima bilo kakve privilegije. Ona su pod istim zakonskim režimom kao i nacionalna preduzeća. Engleske vlasti teže da sačuvaju slobodnu konkurenciju bez obzira na nacionalnost preduzeća. Karakteristika engleskog sistema je slobodno kretanje stranih direktnih investicija (investiranje, povlačenje i repatrijacija) i jednakost tretmana nacionalnih firmi i firmi pod stranom kontrolom, priznavanje ovim drugima nacionalnog tretmana.

Ipak, predstavnici engleske vlade su uvek davali do znanja da oni rezervišu pravo da stave veto na svaki projekat investiranja koji bi bio protivan javnom interesu njihove zemlje.

Do sada nije zabeleženo nijedno zvanično odbijanje stranih direktnih investicija u Englesku. Međutim, od 1958. godine strani projekti se ispituju sa više opreznosti nego ranije, traže se detaljna objašnjenja o načinu finansiranja, a izdavanje odobrenja se uslovljava izmenom pojedinih detalja projektovane operacije.

Dr Dobrosav Mitrović,
vanredni profesor

LITERATURA

1) W. H. Belekjian: Legal Aspects of Foreign Investment in the European Economie Community; London, 1967, pp. 356.
2) Milan Bartoš: Le regime juridique des investissement étrangers; Rapports généraux au VII Congrès International de droit comparé, Upsala, 1969, p. 596.
3) Wayne LaFave and Peter Hay: International Trade, Investment and Organization; Chicago, 1967, pp. 506.
4) Pierre Jasinski: Régime juridique de la libre circulation des capitaux, Paris, 1967, pp. 340.
5) Roy Preiswerk: La protection des investissements privés dans les traités bilateraux; Zürich, 1965, pp. 242.

LES PRINCIPES ET LES CARACTERISTIQUES DES REGIMES JURIDIQUES D'INVESTISSEMENT DU CAPITAL ETRANGER DES ETATS CAPITALISTES ECONOMIQUEMENT DEVELOPPES

(Résumé)

L'auteur présente et examine dans son article les caractéristiques fondamentales et les principes admis dans les Etats développés concernant les investissements du capital étranger. Il énumère et analyse les problèmes suivants: la liberté de mouvement du capital étranger, le contrôle des changes à l'occasion de l'entrée et de la sortie du capital étranger, la non discrimination par rapport aux investissements étrangers, le respect des droits acquis, la liberté de transfert du profit réalisé et le rapatriement du capital investi. L'auteur compare ces principes à ceux valables en droit yougoslave et constate que pratiquement, il n'y a pas de différences essentielles.

Dans la deuxième partie sont exposés les régimes de droit public d'investissement du capital étranger de France et de l'Angleterre, pays caractéristiques sous de nombreux aspects, qui appartiennent au monde des pays économiquement développés.

PRAVO NADLEŽNO ZA UGOVOR O ZAJEDNIČKOM POSLU DOMAĆIH I STRANIH PARTNERA

(1) Utvrđivanje nadležnog prava obično postaje značajno za ugovorne strane kada među njima dođe do spora. Kako su naši privrednici sada u fazi pronalaženja i privlačenja stranih partnera u cilju ugovaranja zajedničkih poslova, posebno onih na bazi zajedničkih ulaganja kapitala, za njih se ovo pitanje pojavljuje kao pitanje drugorazrednog značaja. Ono nije posebno razmatrano ni od naših pravnih pisaca. Međutim, ako i kada dođe do sporova iz ovih ugovora, pitanje utvrđivanja nadležnog prava nužno će dobiti u svom njegovom značaju. Naša razmatranja imaju za cilj da ukažu na ovo pitanje, upravo s obzirom na značaj koji ono ima u slučaju nastupanja spora među partnerima u zajedničkom poslu.

(2) Smatramo da je prethodno potrebno da odredimo šta podrazumevamo pod pojmom zajednički posao domaćeg preduzeća i stranog pravnog ili fizičkog lica, odnosno zajednički posao dva privredna subjekta različite nacionalnosti. Ovo u prvom redu zbog toga, da bismo operisali sa jasnim pojmovima i kategorijama, a zatim, što smatramo da bi bilo korisno znati koje pravo bi bilo nadležno za one ugovore o zajedničkom poslu koji se baziraju na zajedničkom ulaganju kapitala.

Zajednički posao je poseban oblik privredne saradnje, odnosno kooperacije, kako je u nas uobičajeno da se ova naziva. Osnovno obeležje ovog oblika privredne saradnje je da partneri *zajednički obavljaju posao odnosno posluju* i to uz *zajednički poslovni rizik*. Ovako obeležen pojam zajedničkog posla obuhvata veoma raznovrsne po sadržini oblike zajedničkog posla, koji se svi mogu podeliti u dve grupe.

U jednu grupu spadaju takvi zajednički poslovi, gde partneri na bazi i u izvršenju ugovora o zajedničkom poslu samostalno obavljaju svoj deo zajedničkog posla odnosno poslovanja. Kod ove vrste zajedničkih poslova radi se o takvoj ugovornoj saradnji gde se dva ili više partnera sporazumno dogovaraju da zajednički preuzmu jedan zajednički posao ili zajednički rade na jednoj vrsti poslova. Pri tome se ili svi pojavljuju kao ugovarači prema kupcu-naručiocu posla, ili samo po-

jedini od njih, ili pak za ovo ovlaste jednog između sebe. Ovakva saradnja se danas, naročito u kapitalističkim državama, praktikuje za izgradnju raznih građevinskih objekata, fabrika i drugih industrijskih postrojenja, izgradnju puteva, pruga i raznih drugih investicionih radova koji zahtevaju ili ulaganje većih sredstava ili učešće više različito specijalizovanih proizvođača. Često se ovaj tip privredne saradnje upotrebljava za izradu izvesnih predmeta veće vrednosti (aviona, velikih brodova), a može da se ugovara i za proizvodnju druge industrijske robe kao što je u našoj praksi već bilo slučajeva (napr. plinske peći i sl.). Ovu saradnju karakteriše zajedničko ulaženje u posao u kome svaka ugovorna strana — kooperant — učestvuje sa sredstvima utvrđenim u ugovoru — i to kroz izradu određenog dela objekta koji je predmet zajedničkog posla, a srazmerno uloženim sredstvima učestvuje u dobiti i gubitku iz ovakve poslovne operacije.[1]

Kod ovakvog zajedničkog posla partneri se — ukoliko je to potrebno — i uzajamno kreditiraju.

Drugu grupu sačinjavaju takvi zajednički poslovi, kod kojih partneri unapred ulažu sredstva da bi stvorili osnovu za zajedničko poslovanje uz zajednički rizik. Sam način i oblik organizovanja zajedničkog posla zavisi od prirode posla, želje partnera i mogućnosti koje pruža pravni sistem zemlje u kojoj se želi da realizuje zajedničko poslovanje. Prema dosadašnjoj poslovnoj praksi zajednički posao se najčešće realizuje preko za tu svrhu osnovanog akcionarskog društva (korporacije, javne kompanije), društva sa ograničenom odgovornošću, komanditnog društva, raznih vrsta ortakluka, ali isto tako i bez stvaranja bilo kakvog čvrstog organizacionog oblika, već na bazi čistog ugovornog odnosa, u kome se preciziraju prava i obaveze partnera, a posebno onog preko koga neposredno i materijalno treba da se realizuje zajednički posao. To je tzv. ugovorni poslovni pothvat (contractual joint venture).

U daljnjim razmatranjima zadržaćemo se samo na ovom obliku zajedničkog posla koji se bazira na ugovoru između partnera, koji ulažu sredstva kod onog od partnera koji treba da obezbedi materijalno izvršenje zajedničkog posla. Ovo stoga, što naši propisi poznaju i dozvoljavaju u našoj zemlji samo ovaj tip zajedničkog poslovanja domaćih i stranih preduzeća na bazi zajedničkog ulaganja i uz zajednički rizik, pri čemu partner kod koga se vrši ulaganje može biti samo jugoslovenska privredna organizacija. Ovaj tip zajedničkog posla je ustvari jedini osnov i put za ulaganje stranog kapitala u nas. Naš pravni režim investiranja stranog kapitala ne poznaje i ne dozvoljava bilo kakve druge forme ulaganja stranog kapitala, a posebno ne samostalno ulaganje i organizovanje poslovanja na našoj teritoriji jednog ili više stranih ulagača. U ovome je specifičnost jugoslovenskog režima ulaganja stranog kapitala, koji se kvalitativno razlikuje od onih koje poznaju druge države, koje dozvoljavaju i poznaju uvoz stranog kapitala.

(3) Partneri svoj odnos u zajedničkom poslu regulišu ugovorom. Obim i sadržina ugovora zavise od toga da li partneri za realizovanje zajedničkog posla osnivaju određeni tip trgovačkog društva, u kome

[1] Sukob među partnerima nastaje najčešće oko dela dobiti koje organizator posla, otvoreno ili prikriveno, zbog ove svoje funkcije zadržava za sebe.

će kao vlasnici odlučivati o svim pitanjima njegovog poslovanja, ili ga ne osnivaju. U ovom drugom slučaju, koji je upravo karakterističan za naše pravo, partneri moraju u ugovoru o zajedničkom poslu na bazi zajedničkog ulaganja da mnogo iscrpnije regulišu predmet, ciljeve i puteve ostvarenja zajedničkog posla, čije materijalno realizovanje na sebe preuzima ona naša privredna organizaciaj u koju se sredstva ulažu, nego što se to čini u slučaju osnivanja u ovom cilju nekog trgovačkog društva. Isto tako veoma detaljno moraju da se regulišu prava i obaveze svih partnera u zajedničkom poslu.

Mislimo da je neophodno razlikovati ugovor o zajedničkom poslu na bazi zajedničkog ulaganja, od rada i poslovanja naše privredne organizacije — partnera u poslu, u koju je uložen strani kapital. Zajednički posao je širi pojam i on obuhvata odlučivanje o svim značajnijim pitanjima vezanim za zajednički pothvat i ostvarenje utvrđenih poslovnih ciljeva. Strani partner ne učestvuje i ne može da ima nikakvih direktnih ingerencija u neposrednom upravljanju našom privrednom organizacijom, ali se zato upravljanje u privrednoj organizaciji od strane njenih samoupravnih organa treba da vrši samo u okviru i na način utvrđen u ugovoru. Svako drugačije upravljanje značilo bi odstupanje od zajedničkog posla u ugovoru određenog i povlačilo bi odgovornost naše privredne organizacije zbog neizvršenja ugovora, odnosno kršenja ugovornih obaveza. Zajednički posao usmeren je ka ostvarenju zajedničkih poslovnih ciljeva, na način i u formama predviđenim u ugovoru. Pošto sve nije moguće u ugovoru predvideti, to ugovorni partneri, po zakonu, mogu osnovati Poslovni odbor preko koga bi se ostvarivao zajednički posao, i koji bi se starao o pravilnom izvršenju ugovora, kao i o izvršenju obaveza svake od ugovornih strana.

(4) Ostavljajući ugovornim stranama da slobodno kreiraju ovaj ugovor, naš zakon se zadovoljio da kroz imperativne odredbe postavi, u opštem interesu, granice slobodi ugovaranja. Prihvaćen je princip da je dozvoljeno sve što nije zabranjeno ili imperativno na određeni način regulisano. Ovo, naravno, uz opštu rezervu javnog poretka i morala. Stoga i jugoslovensko preduzeće i njegov strani partner moraju nužno da svoj ugovor o zajedničkom poslu postave u okvir ovih imperativnih zakonskih odredbi koje se odnose kako na postojanje i sadržinu pojedinih odredbi ugovora o zajedničkom poslu, tako i na samo ulaganje stranih sredstava. Poštovanje imperativnih propisa zemlje u koju se vrši ulaganje je danas opšteprihvaćeno i države jedino teže da kroz državne bilateralne ugovore obezbede povoljniji zakonski tretman za ulaganje kapitala svojih privrednika i njegovu zaštitu.[2]

(5) I pored težnje partnera da svoj ugovorni odnos što iscrpnije regulišu, ipak se, u slučaju spora među njima nužno postavlja pitanje prava koje je nadležno za njihov zajednički posao — ugovor. Stoga partneri normalno teže da se odredi nadležno pravo za njihov ugovor, i to svaki od njih ono koje će mu najbolje obezbediti poznate i željene rezultate.[3]

---

[2] Roy Preiswerk: La protection des investissements privés dans les traités bilatéraux; Zurich, 1965, str. 242.

[3] Carlyle E. Maw: Joint Ventures Abroad — Forms and Methods in International Commercial Contracts, 1965, str. 184.

Kako se ovde radi o jednom specifičnom, neimenovanom ugovoru (ustvari složenom ugovoru), to nacionalno pravo izabrano od partnera za nadležno ne sadrži odredbe koje bi ga neposredno regulisale, već se primenjuju odgovarajuće odredbe koje regulišu ugovorne odnose od kojih je sastavljen ovaj složeni ugovor.

Inače, danas je opšteprihvaćeno da je svaki ugovor, pa i ovaj, vezan za neko nacionalno pravo.[4] Ovo je ne samo stav sudova pojedinih država (francuskih, nemačkih), nego je čak došao do izražaja i u poznatoj arbitražnoj odluci „Armaco", gde su arbitri konstatovali „da je izvesno da bilo koji ugovor ne može postojati *in vacuo,* već da mora da se oslanja na neko pravo; to nije operacija potpuno prepuštena slobodnoj volji stranaka; ona je nužno bazirana na nekom pozitivnom pravu koje daje pravna dejstva uzajamnim i saglasnim izjavama volje saugovarača"[5]

(6) Koje pravo je nadležno za ugovor o zajedničkom poslu na bazi zajedničkog ulaganja jugoslovenskog i stranog preduzeća? U odgovoru na ovo pitanje možemo se osloniti samo na opšta pravila i principe o određivanju nadležnog prava za ugovore sa stranim elementom. Ovo tim više, što do sada u nas još nije bilo sporova iz ovakvih zajedničkih poslova.

a) U pogledu forme ugovora nadležno je jugoslovensko pravo, bez obzira gde je ugovor zaključen. Ne važi dakle pravilo locus regit actum. Ovo zbog toga, što se imperativno zahteva da ovaj ugovor mora biti zaključen u pismenoj formi, odobren od organa upravljanja jugoslovenskog preduzeća u koje se vrši ulaganje i odobren od nadležnog državnog organa. Sve ove uslove u pogledu forme odnosno formalnosti ugovor mora da ispuni da bi se smatrao punovažno zaključenim.

b) Za prosuđenje prava i obaveza ugovornih strana koji su utvrđeni u ugovoru nadležno je pravo ugovora. To može biti ili pravo koje su partneri izabrali, ili, u nedostatku ovog, pravo koje sud ili arbitraža u slučaju spora proglase za nadležno. Smatramo da će oni za nadležno odrediti jugoslovensko pravo, pošto je ugovor u najtešnjoj vezi sa jugoslovenskim pravnim poretkom (zajednički posao se realizuje na teritoriji Jugoslavije, strani kapital je radi realizovanja tog posla uložen u jugoslovensku privrednu organizaciju, ugovor je zaključen u skladu sa jugoslovenskim imperativnim propisima, zaključen u formi koju propisuje jugoslovensko pravo, odobren od jugoslovenskog nadležnog državnog organa, itd.).

Pravo nadležno za ugovor po kome se prosuđuju obaveze koje su stranke preuzele, takođe mora i da utvrdi posledice neizvršenja ovih obaveza, uključujući sankcije za neizvršenje (raskid ugovora, naknadu štete i ugovorne kazne), kao i oslobođenje od odgovornosti zbog neizvršenja.[6]

Nadležno pravo za prava i obaveze partnera, kao i njihovu odgovornost u slučaju neizvršenja obaveza, posebno je kod ovog ugovora značajno za jugoslovenskog partnera. Naime, naša privredna organiza-

---

[4] Henri Batiffol: Droit International Privé; Paris, 1967, str. 634.

[5] Henri Batiffol: La sentence Aramco et le droit international privé; Revue critique de droit international privé, 1964, No. 4, str. 653.

[6] Ernst Rabel: The Conflict of Laws — A Comparative Study, II 1960, str. 541—545.

cija u koju su sredstva uložena ugovorom preuzima obavezu da ostvaruje zajednički posao u skladu sa odredbama ugovora, prirodom posla i preporukama i zaključcima Poslovnog odbora. Neizvršenje ove njene obaveze može da povuče vrlo teške imovinske sankcije. Strani partneri teže i traže da se predvide vrlo onerozne ugovorne kazne za slučaj neizvršenja ugovora, ne želeći često da prave razliku, da li je za ovo kriv ili ne jugoslovenski partner. Oni polaze od toga, da je jugoslovenski partner za njih jedini faktički garant za uspeh posla u koji ulaze i ulaganja koje u tu svrhu vrše, pošto država ne želi da pruži nikakve posebne garancije kako u pogledu perioda vremena u kome se zajednički posao može ostvariti na našoj teritoriji, tako i u pogledu pravne sudbine uloženih sredstava. Ovo tim više, što strani ulagači znaju da je za uloženi kapital nadležan lex rei sitae, pravilo koje je u ovoj materiji prihvatila većina država.[7]

Za naše sudove u slučaju davanja egzekvature stranim arbitražnim odlukama, koje bi bile donete u sporovima iz ovih ugovora o zajedničkom poslu, postavilo bi se pitanje da li će dozvoliti i prinudno izvršiti odluku kojom je jugoslovensko preduzeće osuđeno na plaćanje prekomerne naknade štete, koja prelazi stvarnu štetu i razumnu izgubljenu dobit stranog partnera. Naime, neki strani partneri teže da se kao ugovorna kazna predvidi izgubljeno učešće u dohotku našeg preduzeća u koje je uložen njihov kapital za onoliko godina, na koliko je ugovor bio zaključen, bez obzira što dalje izvršenje ugovora odnosno zajedničkog posla može da postane nemoguće, ne usled krivice našeg preduzeća, već usled određenih mera i zabrana države.

c) za transfer dobiti i retransfer kapitala nadležno je jugoslovensko pravo i u pogledu ovih pitanja partneri ne bi mogli da odrede nadležnost nekog drugog stranog prava. Opšteprihvaćeno je da se prema mestu plaćanja određuje način plaćanja i valuta plaćanja[8], odnosno da odredbe ugovora u ovim pitanjima su valjane samo ukoliko su saglasne sa deviznim propisima ovog prava. Zbog nesigurnosti koju za strane ulagače predstavlja primena ovog prava, u razvijenim kapitalističkim državama je usvojen princip da odobrenje dobijeno za ulaganje stranog kapitala istovremeno predstavlja obavezu države da dozvoli transfer dobiti i reinvestiranje kapitala[9].

d) Strana sredstva koja su uložena u našu privrednu organizaciju prestaju da budu svojina stranog ulagača i postaju društvena svojina. Shodno tome ne postavlja se ni problem konfiskacije i nacionalizacije Strani ulagač ima samo pravo na učešće u dohotku naše privredne organizacije i retransfer uloženih sredstava, kako je u ugovoru predviđeno. Opasnost za realizovanje ovih njegovih prava predstavljaju devalvacija i devizna ograničenja. Devalvacija i devizna ograničenja do kojih dođe u jednoj državi u odnosu na dobra koja se nalaze na njenoj teritoriji, predpostavlja se da su mere u javnom interesu i ne daju pravo ni na kakvu reklamaciju, osim dokazanog slučaja zloupotrebe.

---

[7] Milan Bartoš: Le Régime Juridique des Investissements Étrangers; Rapport Généraux auf VIIe Congrès International de Droit comparé, Stockholm, 1969, str. 596.

[8] Batiffol, op. cit. str. 671.

[9] Pierre Jasinski: Régime Juridique de la Libre Circulation des Capitaux, Paris, 1967, str. 340.

Kao usvojen princip može se istaći da konfiskaciono dejstvo određenih mera devizne kontrole ne bi moglo da da pravo na reklamaciju. Međutim, ovim merama sa konfiskatorskim dejstvom strani sudovi ne daju sankciju. Ukoliko se one upotrebljavaju u cilju zloupotrebe, one vređaju stečena prava i daju pravo na represalije [10].

e) Za sva pitanja u pogledu poslovanja našeg preduzeća u koje su uložena strana sredstva i koje je preuzelo obavezu da neposredno i materijalno realizuje zajednički posao nadležno je naše pravo kao pravo države čiju nacionalnost ima preduzeće i u kojoj se nalazi njegovo sedište.

Dr Dobrosav Mitrović,
vanredni profesor

LE DROIT COMPETENT EN MATIERE DU CONTRAT D'INVESTISSEMENT DU CAPITAL ETRANGER

(Résumé)

L'auteur indique la signification de la détermination du droit compétent en matière du contrat d'investissement du capital étranger, soulignant que cette question revêt sa pleine signification à l'occasion des litiges surgis à propos des contrats envisagés. Or, de pareils litiges n'ayant pas encore été enregistrés en pratique, du fait qu'il s'agit d'une forme entièrement nouvelle de coopération économique avec l'étranger, la théorie juridique yougoslave ne s'est pas encore occupée de cette question que la législation, elle aussi, passe sous silence.

Après avoir constaté que le contrat d'investissement du capital étranger est une sorte de contrat d'affaire commun, l'auteur tente de construire, à la lumière des règles générales, celles précisant le droit compétent en matière de ce contrat.

En ce qui concerne la forme du contrat, c'est le droit yougoslave qui est compétent, quel que soit le lieu de conclusion du contrat. La dérogation à la règle **locus regit actum** est dictée par la législation yougoslave qui exige impérativement, en ce qui concerne la forme et les formalités, que le contrat soit rédigé par écrit. Quant à sa validité, il doit être approuvé par le conseil ouvrier de l'entreprise yougoslave partie au contrat, et inscrit au registre tenu à cete fin près d'organe d'Etat compétent.

Pour ce qui est des droits et obligations des parties contractantes, c'est le principe d'autonomie de la volonté des parties qui est valable. Si les parties n'ont pas désigné le droit compétent, de l'avis de l'auteur c'est le droit yougoslave qui devrait être compétent, comme droit en rapport le plus étroit avec le contrat.

Pour toutes les questions relatives à l'investissement du capital étranger qui sont réglementées par les prescriptions yougoslaves du droit public, c'est le droit yougoslave qui est compétent (transfer du profit, retransfere du capital, etc.).

Toutes les questions concernant le fonctionnement de l'entreprise yougoslave dans laquelle est investi un capital étranger sont jugées d'après le droit yougoslave, en tant que droit de l'Etat dont l'entreprise possède la nationalité et oú se trouve son siège.

---

[10] Jasinski, op. cit. str. 40.

OPŠTA I OSNOVNA PITANJA SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

I. POJAM I PREDMET SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

§ 1. *Pojam samoupravnog radnog prava*

U pravnoj teoriji se definicije pojedinih naučnih grana ili disciplina najčešće daju s obzirom na predmet proučavanja preciziran po sadržini, obimu, formi i subjetima. Ako se pođe od sadržine predmeta proučavanja dobiće se materijalno-pravni, a ako se pođe od postupka, forme i nadležnih organa dobiće se formalno-pravni pojam discipline u pitinju, u konkretnom slučaju Samoupravnog radnog prava. Ka izvršavanju ovako postavljenog zadatka moguće je poći sa različitih polaznih tačaka među kojima i od pravnih propisa i to, principijelno gledano, kao takvih ili od pravnih propisa konkretne zemlje.

Ako bi pošli od pravnih propisa kao takvih dobili bi, kako mislimo, posve neadekvatan rezultat. Ovo zbog toga što samoupravljanje, pa ni samoupravno regulisanje međusobnih radnih odnosa, kao odraz samoupravnosti na ovom planu, u drugim zemljama ili ne postoji, ili postoji u formi i značenju koji se ne daju porediti sa ovim u našoj zemlji.

Od pravnih propisa Jugoslavije, koliko nam je poznato, polaze i drugi naši teoretičari koji se direktno ili indirektno bave definisanjem Samoupravnog radnog prava. Tako na pr., po jednom mišljenju, koje definiciju radnog prava, daje s obzirom na predmet proučavanja i subjekte, svi izvori radnog prava se dele na heteronomne i autonomne. Shodno tome, čini nam se, moguće je radno pravo posmatrati kao državno i autonomno, a „Autonomni pravni poredak obuhvaća ovlaštenje radnih zajednica (odnosno radnih organizacija, udruženja itd.) da, na osnovu svojih spoznaja i potreba donesu svoje izvorne autonomne normativne akte, kao i da stvaraju svoje običaje i svoj moral (ne uobličavajući ih u pisane normativne akte)"[1]. Po drugom mišljenju koje se, istina, ne bavi neposredno definisanjem samoupravnog radnog prava

[1] Dr. N. Tintić: Radno i socijalno pravo, Zgb., 1969, str. 226.

pod tim pojmom treba razumeti samoupravnu normativnu delatnost radnih organizacija u oblasti radnih odnosa[2]. Po trećem mišljenju „članovi radnih zajednica dobijaju bitna samoupravna prava da sami uređuju radne odnose tj., prava i dužnosti koja pripadaju članu radne zajednice (materijalno samoupravno radno pravo). Pri tome radne zajednice uređuju i postupak po kome se pripremaju opšti samoupravni akti sa kojima se uređuje materijalno radno pravo (formalno samoupravno radno pravo)"[3]. Osim pomenutih, naša stručna i naučna literatura daju dokaza da i drugi autori čine napore u pravcu definisanja samoupravnog radnog prava.

U navedenim definicijama, pod uslovom da ih ispravno tumačimo, se opažaju manje ili veće razlike. Tako po jednima „Autonomni *pravni poredak obuhvaća ovlaštenja radnih zajednica* (odnosno radnih organizacija, udruženja itd.) *da... stvaraju svoje običaje i svoj moral (ne uobličavajući ih u pisane normativne akte)*" (podvučeno: D. P.), dok drugi taj element izostavljaju. Razlike se dalje osećaju i u pogledu širine datih definicija samoupravnog radnog prava, preciznosti itd.

Na osnovu dosad rečenog po nama bi se mogla dati definicija po kojoj *Samoupravno radno pravo, u materijalno-pravnom smislu, jeste pravo radnih ljudi zaposlenih u radnim organizacijama i organizacijama udruženog rada u radnoj organizaciji (odnosno radnih organizacija i njihovih institucionalizovanih oblika udruženog rada) da, ostvarujući samoupravljanje na osnovu slobodno udruženog rada sredstvima za rad u društvenoj svojini, u skladu sa Ustavom i zakonom, samostalno, ili uz odstupanja uslovljena vrstom ili značajem delatnosti pojedinih radnih organizacija, utvrđuju međusobne dužnosti i prava koji proističu iz udruženog rada. U formalno-pravnom smislu pod Samoupravnim radnim pravom podrazumevamo pravo radnih ljudi i radnih zajednica radnih organizacija (odnosno radnih organizacija i organizacija udruženog rada u njima), da, u skladu sa zakonom, određuju koje opšte akte o radnim odnosima donose radna zajednica radne organizacije, odnosno radne zajednice organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji, kao i način i postupak za njihovo donošenje.* Spajanjem prve i druge će se dobiti materijalno-formalnopravni pojam samoupravnog radnog prava.

Ova i ovako više opisno data definicija samoupravnog radnog prava, kako mislimo, proizilazi i iz našeg zakonodavstva, a što se može utvrditi njenim kompariranjem sa odgovarajućim odredbama Ustava SFRJ, Osnovnog zakona o radnim odnosima, Osnovnog zakona o preduzećima, Osnovnog zakona o ustanovama, Zakona o saveznoj upravi, Opšteg zakona o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave, odgovarajućim republičkim zakonima itd.[4].

---

[2] Dr. A. Baltić: Dalja izgradnja samoupravnog radnog prava i radnog zakonodavstva, Anali, april—jun, 1968, str. 1.

[3] Dr. R. Kyovsky: Učbenik delovnega prava, Ljubljana, 1967, str. 113.

[4] Vidi čl. 9, 10. i 91. Ustava SFRJ, „Sl. SFRJ", br. 14/63; Ustavni amandman XV, „Sl. SFRJ", br. 55/68; Rezoluciju o ostvarivanju Ustavnog amandmana XV, „Sl. SFRJ", br. 25/70; čl. 1, 3, 18, 132, 135. i 137. Osnovnog zakona o radnim odnosima, „Sl. SFRJ", br. 12/70 — prečišćen tekst; čl. 6. i 77. Osnovnog zakona o preduzećima, „Sl. SFRJ", br. 17/65, 31/65, 48/68 i 55/69; čl. 32. Osnovnog zakona o ustanovama, „Sl. SFRJ", br. 5/65 50/68 i 55/69; čl. 101. Zakona o saveznoj upravi, „Sl. SFRJ", br. 7/65; čl. 2. i 13. Opšteg zakona o samoupravljanju radnih ljudi u organima uprave, „Sl. SFRJ", br. 46/64 itd.

§ 2. *Predmet samoupravnog radnog prava*

Što preciznije određivanje predmet samoupravnog radnog prava je od značaja i za njegovo razgraničavanje od drugih, a naročito njemu najsrodnijih pravnih disciplina. Ipak, ostaje saznanje da je te granice nemoguće odrediti jednom za svagda i sasvim čvrsto. Ovo i zbog toga što su u pitanju društveni odnosi koji se stalno menjaju.

Jednom nastalo samoupravno radno pravo se razvijalo u dva pravca. S jedne strane je njegov razvoj išao u pravcu obuhvatanja sve šireg kruga institucionaliziranih oblika udruženog rada tj. u njima zaposlenih radnika, a s druge u pravcu širenja kruga pitanja koja se regulišu opštim aktima radnih organizacija tako da već danas nema više gotovo ni jedne institucije, pa ni prava i obaveze iz radnih odnosa radnika zaposlenih u radnim organizacijama o kojima ne bi, bar delimično, pravila donosile radne organizacije.

Kratko govoreći, samoupravno radno pravo za predmet svoga proučavanja ima skup pravnih normi o dužnostima i pravima radnika zaposlenih u radnim organizacijama koje oni, ostvarujući samoupravljanje na osnovu slobodno udruženog rada sredstvima za rad u društvenoj svojini, u skladu sa Ustavom i zakonom, utvrđuju opštim aktima radnih i drugih organizacija i organa; same te opšte akte posmatrane pojedinačno i ukupno sa različitih aspekata, način, postupak i organe za njihove donošenje, kompetencije državnih organa u vezi sa donošenjem i poštovanjem opštih akata i kontrolom njihove ustavnosti i zakonitosti, praksu radnih i drugih organizacija i organa u vezi sa primenom ove vrste akata; uticaj državnih propisa na opšte akte radnih orgainzacija i obratno itd.

Iako pretežno pozitivnopravna disciplina samoupravno radno pravo se ne može zadržati u okvirima prostog izlaganja pravnih pravila koja čine sadržinu opštih akata radnih organizacija iz oblasti međusobnih radnih odnosa. Ono se, kao naučna disciplina, mora baviti proučavanjem društveno-ekonomskih i političkih pretpostavki koje su omogućile njegov nastanak i razvoj, kao i otkrivanjem, utvrđivanjem i analiziranjem uzroka koji ga sputavaju i ukazivanjem na mogućnosti njegovog daljeg, bržeg i adekvatnijeg razvoja, a time i razvoja celokupnog pravnog sistema naše zemlje.

Predmet samoupravnog radnog prava, shvaćen u izloženom smislu, postavlja nove probleme pred našu praksu i teoriju. Naime, „Pojava velikog broja autonomnih propisa nužno nalaže njihovo sistematizovanje, objašnjavanje i teorijsku obradu. Može se opravdano očekivati da će se autonomno radno pravo postepeno sistematizovati i oformljivati kao posebni deo našeg radnog prava"[5]. U našoj pravnoj nauci ima mišljenja po kojima se samoupravno radno pravo ima izučavati u sastavu ili kao posebni deo Samoupravnog prava radnih organizacija[6]. U svakom slučaju već više godina sazreva saznanje o tome da naša pravna nauka mora posvetiti znatno veću pažnju normativnoj delatnosti radnih organizacija, a u tom sklopu i samoupravnom radnom pravu, od

---

[5] Dr. B. Blagoev: Pravni i ekonomski aspekti radnih odnosa, Skopje, 1968, str. 146.

[6] Prema nastavnom planu Pravnog fakulteta u Nišu se Samoupravno radno pravo predaje kao poseban deo Samoupravnog prava radnih organizacija.

one koja je ovoj problematici do sad bila posvećena[7]. Nije isključeno da bi najoptimalnije bilo ono rešenje po kome bi se Samoupravno radno pravo izučavalo kao samostalna naučna disciplina i predavalo slušaocima pravnih fakulteta koji su već položili Radno pravo. Na taj način bi se s jedne strane, izbegla preopterećenost Radnog prava, a s druge slušaocima omogućilo sticanje ili produbljavanje znanja iz jedne oblasti čiji značaj stalno raste obzirom da je u pitanju oblast kojom se uređuju egzistencijalne kategorije veoma velikog broja ljudi.

II. SUBJEKTI SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

§ 1. *Uvod*

Obzirom da radna organizacija, u skladu sa Ustavom i zakonom, donosi statut i druge opšte akte kojima se uređuju unutrašnji odnosi u koje, izvan svake sumnje, spadaju i međusobni radni odnosi radnika zaposlenih u radnoj organizaciji nužno je videti šta je to radna organizacija u smislu odredaba Ustava SFRJ i u smislu odredaba zakonodavstva o radu. Isto tako je nužno videti koje i kakve vrste radnih organizacija postoje, obzirom na vrste i obim ovlašćenja u oblasti samoupravnog uređivanja međusobnih radnih odnosa članova radnih zajednica radnih organizacija. Na ovom mestu se moramo, u potrebnoj meri, pozabaviti inače spornim pitanjem pravnog subjektiviteta radnih zajednica radnih organizacija, odnosno radnih zajednica organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji kao takvih.

Možda je i nepotrebno reći da će se odgovori na postavljena pitanja potražiti u pozitivno-pravnim propisima naše države i u našoj, pre svega, radnopravnoj, ekonomskoj i političkoj teoriji. Ovo i stoga što se pomenuta pitanja, a sa opšte poznatih razloga, i ne postavljaju ili bar ne sa istim smislom i značenjem u teoriji i zakonodavstvu drugih zemalja.

§ 2. *Radna organizacija*

1. Pojam radne organizacije

Radna organizacija je, prema Ustavu SFRJ, samostalna i samoupravna organizacija — pravno lice — koje odgovara za svoje obaveze društvenim sredstvima kojima upravlja čiju je nesmanjenu vrednost dužna očuvati, a osniva se kao preduzeće ili druga privredna organizacija za delatnost u oblasti privrede, odnosno kao ustanova ili druga organizacija za delatnost u oblasti obrazovanja, nauke, kulture, zaštite zdravlja ili drugih društvenih službi i ima isti položaj bez obzira da li

[7] Vidi Zbornik referata sa simpozija o mestu i ulozi normativne delatnosti radnih organizacija u pravnom sistemu SFRJ, Opatija, 1967 i referate podnesene na inter fakultetskoj konferenciji Pravnih fakulteta održanoj u Splitu iste godine (Dr. S. Popović — Dr. D. Paravina: Teorija i tehnika izrade normativnih akata; Dr. Kovačević: Razmatranje povodom nastavnog predmeta „Metod pripremanja normativnih akata" i Dr. M. Vuković: Politika i tehnika pravnog normiranja).

je, saglasno zakonu, osnovana od društveno-političke zajednice, radne i druge organizacije ili građana sa ciljem da se proizvodom društvenog rada ostvarenim sa ciljem da se proizvodom društvenog rada ostvarenim u njoj obezbedi osnova društvene reprodukcije, zadovoljavanje društvenih potreba i ličnih i zajedničkih potreba radnih ljudii, raspodela prema radu i društveno samoupravljanje. Pod uslovima utvrđenim u zakonu radne organizacije se mogu, odnosno ne mogu, udruživati, spajati kao i odlučivati o osamostaljivanju ili izdvajanju svojih pojedinih delova.

Ostvarujući samoupravljanje radnih ljudi u radnoj organizaciji kao celini i kao samostalnoj i samoupravnoj organizaciji — pravnom licu — i organizacijama udruženog rada u njenom sastavu određuju pitanja o kojima odlučuju neposredno i poveravaju određene funkcije upravljanja radničkom savetu, odnosno prema prirodi delatnosti radne organizacije drugom odgovarajućem organu upravljanja, a određene izvršne funkcije njemu odgovornim kolegijalnim i inokosnim organima, koje bira radnički savet[8]. „Samoupravljanje u radnoj organizaciji", prema odredbi čl. 9. st. 1. Ustava SFRJ, „obuhvata naročito pravo i dužnost radnih ljudi da:

1) upravljaju radnom organizacijom neposredno ili preko organa upravljanja koje sami biraju;

2) organizuju proizvodnju ili drugu delatnost, staraju se o razvoju radne organizacije i utvrđuju planove i programe rada i razvoja;

3) odlučuju o razmeni proizvoda i usluga i o drugim pitanjima poslovanja radne organizacije;

4) odlučuju o upotrebi društvenih sredstava i o raspolaganju njima i koriste ih ekonomski celishodno radi postizanja najvećeg efekta za radnu organizaciju i društvenu zajednicu;

5) raspoređuju dohodak radne organizacije i obezbeđuju razvoj materijalne osnove svog rada; raspodeljuju dohodak na radne ljude; i ispunjavaju obaveze radne organizacije prema društvenoj zajednici;

6) odlučuju o stupanju radnih ljudi u radnu organizaciju, o prestanku njihovog rada i o drugim međusobnim radnim odnosima; određuju radno vreme u radnoj organizaciji u skladu sa opštim uslovima rada; uređuju druga pitanja od zajedničkog interesa; obezbeđuju unutrašnju kontrolu i javnost rada;

7) uređuju i unapređuju uslove svoga rada; organizuju zaštitu na radu i odmor; obezbeđuju uslove za svoje obrazovanje i podizanje ličnog i društvenog standarda;

8) odlučuju o izdvajanju dela radne organizacije u posebnu organizaciju i o spajanju i udruživanju radne organizacije s drugim radnim organizacijama".

Ustavom priznata prava radnoj organizaciji ne mogu se oduzeti niti ograničiti, osim ako to zahteva opšti interes utvrđen saveznim zakonom i u postupku predviđenom tim zakonom, a svaki akt kojim se nanosi povreda prava samoupravljanja radnih ljudi je protivustavna[9].

---

[8] Vidi čl. 11, 13. i 15. Ustava SFRJ, op. cit. i Ustavni amandman XV, tač. 1.
[9] Vidi čl. 9. i 15. Ustava SFRJ, op. cit.

Gore izloženo se odnosi na generički pojam, utvrđen Ustavom i odnosi se, u principu, na radne organizacije u oblasti privrede i one u oblasti društvenih službi. Međutim, priroda delatnosti, kao i značaj delatnosti pojedinih od ovih radnih organizacija su značajni za njihov pravni subjektivitet u oblasti samoupravnog radnog zakonodavstva. O tim specifičnostima će biti reči na odgovarajućem mestu.

2. „Radna organizacija" u smislu odredaba zakonodavstva o radnim odnosima

Prema odredbama čl. 18. Osnovnog zakona o radnim odnosima („Sl. l. SFRJ", br. 12/70) u pojam radne organizacije ulaze radne i druge organizacije, državni organi i udruženja, ako tim ili drugim zakonom nije drukčije određeno. U osnovi, status radne organizacije imaju i privremene ili trajne zajednice nastale udruživanjem radnih ljudi koji samostalno vrše profesionalnu delatnost (samostalni umetnici, advokati, samostalne zanatlije i sl.)[10]. Prema tome, posmatran u okviru odredaba zakonodavstva o radu, generički pojam „radna organizacija", osim preduzeća ili druge organizacije za delatnost u oblasti privrede i ustanove ili druge organizacije za delatnost u oblasti društvenih službi obuhvata još i državne organe, organe društveno-političkih organizacija i udruženja građana, kao i privremene ili trajne zajednice nastale udruživanjem radnih ljudi koji obavljaju samostalne profesionalne delatnosti, pa i radnike zaposlene u svim tim institucijama.

Ovako proširivanje pojma „radna organizacija" omogućeno je odredbama sadržanim u Ustavu SFRJ, a proizišlo je iz saznanja o potrebi da se, u osnovi, obezbedi jedinstven društveno-ekonomski položaj lica u radnom odnosu bez obzira na to gde su zaposlena, ako rade sa sredstvima rada u društvenoj svojini. Shodno tome se u čl. 9. st. 4. Ustava SFRJ kaže: „zakonom i statutom utvrđuju se prava samoupravljanja radnih ljudi koji rade u državnom organu, društveno-političkoj organizaciji ili udruženju, u skladu s prirodom delatnosti tih organa i organizacija", a u st. 1. čl. 14 „Radni ljudi koji ličnim radom samostalno vrše kulturnu, profesionalnu ili drugu sličnu delatnost imaju u načelu isti društveno-ekonomski položaj i u osnovi ista prava i obaveze kao i radni ljudi u radnim organizacijama" i dalje u st. 3. istog člana: „zakonom se utvrđuju uslovi pod kojima ovi radni ljudi i njihove zajednice ostvaruju svoja prava i ispunjavaju obaveze, kao i uslovi pod kojima oni u vršenju svoje delatnosti mogu koristiti društvena sredstva i upravljati njima".

Na osnovu rečenog se može zaključiti da u pojam radne organizacije, prema odredbama zakonodavstva o radu, ulaze sve institucije unutar kojih se rad obavlja sredstvima za rad u društvenoj svojini, izuzetno čak i ličnim sredstvima, a na način i pod uslovima utvrđenim

[10] Vidi čl. 18. st. 2. i čl. 138. st. 1. i 2. Osnovnog zakona o radnim odnosima, op. cit.

posebnim zakonom[11]. U redovima koji slede, ako se drukčije ne kaže, pojam „radna organizacija" će se upotrebljavati u ovde utvrđenom smislu.

3. Vrste radnih organizacija

Za subjektivitet radnih organizacija u oblasti samoupravnog radnog prava neke okolnosti su od posebnog značaja. U red takvih okolnosti, pre i više od ostalih, mada se ni ostale ne mogu i neće u potpunosti zanemariti, spadaju vrsta delatnosti kojom se bavi konkretna radna organizacija i značaj delatnosti ili pojedinih poslova kojima se radna organizacija bavi. Obzirom na to, u redovima koji slede najpre će biti reči o vrstama radnih organiazcija prema prirodi, a po tom prema značaju delatnosti kojima se bave.

a) Radne organizacije prema vrsti, odnosno prirodi delatnosti kojima se bave

Posmatrane prema vrstama delatnosti, radne organizacije, u smislu odredaba zakonodavstva o radu i globalno gledano, se mogu podeliti na: preduzeća ili druge organizacije za delatnost u oblasti privrede, ustanove ili druge organizacije za delatnost u oblasti društvenih službi, državne organe, organe društveno-političkih organizacija i organe udruženja građana.

Prema odredbama Osnovnog zakona o preduzećima čiji je zadatak, da preduzećima i radnim ljudima u njima obezbedi položaj utvrđen Ustavom SFRJ, preduzeće je samostalna i osnovna radna organizacija jedinstvenog društvenog i privrednog sistema Jugoslavije — pravno lice — unutar koga radni ljudi, udružujući dobrovoljno svoj rad na osnovu društvenih sredstava i samoupravljanja trajno organizuju i proširuju proizvodnju, promet i druge privredne delatnosti ili neprivredne delatnosti koje su od interesa za razvoj privredne delatnosti ili koje služe za zadovoljavanje zajedničkih potreba članova radne zajednice, zadovoljavaju svoje pojedinačne i zajedničke interese i opšte društvene interese[12]. Pravni režim utvrđen za preduzeća Osnovnim zakonom o preduzećima važi za preduzeća svih delatnosti, kao i za zadruge, poslovne banke, osiguravajuće zavode i druge privredne organizacije, ako za preduzeća pojedinih delatnosti ili za neke druge od navedenih privrednih organizacija saveznim zakonom određena pitanja nisu drukčije regulisana. Dodajmo odmah da je ne mali broj pitanja, pa i onih iz oblasti međusobnih radnih odnosa, drukčije regulisan, a u zavisnosti od statusa privredne organizacije (preduzeće, radnja, zadruga, poslovno udruženje, zajednica preduzeća), vrste delatnosti (industrija, rudarstvo, građevinarstvo, poljoprivreda, saobraćaj, telekomunikacije, novinsko-izdavačka delatnost, trgovina, ugostiteljstvo i turizam, komunalne delatnosti, poslovne banke i štedionice, osiguranje i reosiguranje i dr.),

---

[11] Vidi čl. 9, 13, 14, 16. i 90. Ustava SFRJ, op. cit.; Ustavni amandman XV, op. cit. i čl. 1, 18, 135, 137. i 138. Osnovnog zakona o radnim odnosima, op. cit.

[12] Uporedi sa odredbama čl. 1—5. Osnovnog zakona o preduzećima, op. cit.

značaja delatnosti i drugih okolnosti. Uticaj ovih razlika na samoupravno uređivanje radnih odnosa će se, u određenoj meri, videti u drugom delu ovog rada.

Iako je Ustav SFRJ izjednačio članove radnih zajednica privrednih organizacija i ustanova u pogledu njihovih samoupravnih prava ipak se njihov položaj ne može u potpunosti izjednačiti obzirom na činjenicu da su društvena funkcija i ekonomska uloga privrednih organizacija s jedne, i ustanova s druge strane različite. Osnovne razlike se tiču: vrste delatnosti, funkcije sredstava kojima upravljaju preduzeća, odnosno ustanove, uslova poslovanja i sticanja, odnosno raspodele dohotka, itd. Na tim razlikama se i zasniva potreba za postojanjem posebnih zakona o privrednim organizacijama i o organizacijama iz oblasti društvenih delatnosti[13]. Uostalom, u čl. 1. Osnovnog zakona o ustanovama se izričito kaže da se njime „za ustanove kao radne organizacije, *posebno* uređuju odnosi od značaja za jedinstvo društvenog i političkog sistema".

Iz analize odgovarajućih odredaba Osnovnog zakona o ustanovama se dolazi do zaključka po kome je ustanova samostalna i samoupravna organizacija — pravno lice — koja, na osnovu sredstava obezbeđenih joj od osnivača ,a u skladu sa zakonom, propisima donetim na osnovu zakona, statuta i drugih svojih opštih akata, trajno vrši delatnosti društvene službe kojom se u opštem interesu zadovoljavaju potrebe građana, organizacija i druge društvene potrebe, a kao dopunskom i privrednom delatnošću u slučajevima i pod uslovima određenim zakonom i propisima donetim na osnovu zakona[14]. Kad joj je to povereno zakonom ili na osnovu ovlašćenja sadržanog u njemu opštim aktom skupštine društveno-političke zajednice, na način i pod uslovima propisanim zakonom, ustanova može vršiti određena javna ovlašćenja.

Odredbe Osnovnog zakona o ustanovama se odnose na sve ustanove ako posebnim saveznim zakonom, odnosno republičkim zakonom u okviru Ustavom utvrđenih prava republika, za pojedine vrste ustanova određena pitanja nisu drukčije regulisana, isključujući samo ustanove koje se, saglasno posebnom zakonu, osnivaju za potrebe armije i narodne odbrane na koje se primenjuje taj posebni zakon i kaznenopopravne i vaspitno-popravne, koje i nisu ustanove u smislu ovog zakona.

I kod ustanova treba istaći da njihova ovlašćenja u oblasti samoupravnog uređivanja radnih odnosa, u manjoj ili većoj meri, zavise od statusa ustanove (obrazovanje, naučni rad, umetnost i kultura, zdravstvo, socijalno osiguranje, poslovi zapošljavanja, socijalna zaštita itd.) i još nekih okolnosti.

Već je istaknuto da se radi obezbeđivanja jedinstvenog društveno-ekonomskog položaja radnih ljudi, zakonom i statutom utvrđuju prava samoupravljanja radnih ljudi koji rade u državnim organima, a u skladu s prirodom delatnosti tih organa. Ovom postavkom sadržanom u st. 4. čl. 9. Ustava SFRJ je stvoren prostor za nastanak i razvoj samoupravljanja u državnim organima. Pravo samoupravljanja radnih

---

[13] U tom smislu vidi Dr. S. Popović: Samoupravno pravo radnih organizacija, Niš, 1970, str. 25.

[14] Vidi čl. 5, 7, 11, 17, 27. i dr. Osnovnog zakona o ustanovama, op. cit.

ljudi u državnim organima kao takvo, samoupravno uređivanje radnih odnosa od strane radnih zajednica makar i uz sunadležnost starešine organa i na toj podlozi uvedeni sistem raspodele dohotka i ličnih dohodaka kvalitativno su izmenili do tad postojeći pravni položaj radnika u državnim organima i u mnogome doprineli da se taj njihov položaj, u načelu i u osnovnome, izjednači sa pravnim položajem radnika radnih organizacija[15]. Na osnovu toga je Osnovni zakon o radnim odnosima mogao propisati da se u njemu utvrđena načela, dužnosti i prava odnose i na radne ljude zaposlene u državnim organima i da se državni organi, u smislu odredaba toga Zakona, smatraju radnom organizacijom, ako zakonom nije drukčije određeno. Treba reći da i Osnovni zakon o radnim odnosima i, u još većoj meri, brojni drugi propisi, najčešće oni koji uređuju delatnost i organizaciju određenih državnih organa, sadrže odredbe kojima se, „u skladu s prirodom delatnosti tih organa" (političko-izvršni organi, stručne službe predstavničkih organa, organi uprave društveno-političkih zajednica, pravosuđe i civilna lica u JNA), u manjoj ili većoj meri pravni položaj radnika zaposlenih u državnim organima reguliše drukčije od položaja radnika u drugim radnim organizacijama.

Osim funkcije vlasti i opštih poslova društvenog samoupravljanja, koje vrše preko predstavničkih tela i njima odgovornih organa, građani odlučuju o društvenim poslovima u radnim i drugim samoupravnim organizacijama i putem neposrednog odlučivanja, *„a svoje druge zajedničke interese ostvaruju i u društveno-političkim organizacijama i udruženjima, koje sami osnivaju"* (iz tač. IV Osnovnih načela Ustava SFRJ). Da bi se stvorili potrebni uslovi za ostvarivanje ovih interesa zakonom se, između ostalog, određuju uslovi pod kojima društveno-političke organizacije i udruženja mogu imati pravo svojine na nepokretnosti i druge stvari koje služe ostvarivanju zajedničkih interesa njihovih članova i zadataka organizacije, kao i uslovi pod kojima mogu raspolagati društvenim sredstvima koja služe istom cilju[16]. Razume se da su, uz materijalne i druge uslove, za ostvarivanje ovih interesa potrebni ljudi koji će profesionalno raditi u društveno-političkim organizacijama i udruženjima. Ljudi koji profesionalno rade u društveno-političkim organizacijama i udruženjima građana se, prema svom položaju, dele na funkcionere i radnike zaposlene u stručnim službama organa društveno-političkih organizacija i udruženja (konferencija, predsedništvo, komitet, odbor, veće itd., kao i njihovi pomoćni organi).

Kao i za radne ljude zaposlene u državnim organima, Ustav SFRJ (st. 4. čl. 9.) propisuje: „zakonom i statutom utvrđuju se prava samoupravljanja radnih ljudi koji rade u... društveno-političkoj organizaciji ili udruženju, u skladu s prirodom delatnosti tih... organizacija".

Respektujući: a) Ustavom zajamčeno pravo samoupravljanja radnih ljudi u organima društveno-političkih organizacija i udruženja građana, b) prirodu njihove delatnosti i c) razlike na kojima se temelji podela tih radnih ljudi na funkcionere i druge radnike zaposlene u stručnim službama tih organizacija, Osnovni zakon o radnim odnosima, pošto je područje svoje primene proširio i na te radne ljude, a u skladu sa citiranim

[15] U tom smislu vidi Dr. N. Tintić, op. cit., str. 549—555.
[16] Vidi čl. 24. Ustava SFRJ, op. cit.

Ustavnim načelom, propisuje: „Prava i dužnosti radnih ljudi po osnovu rada u organima društveno-političkih organizacija i udruženja utvrđuju se i ostvaruju *shodno* odredbama ovog zakona. Shodno primenjivanje ovog zakona... organizacija odnosno udruženje dužno je da obezbedi svojim opštim aktom, a u skladu s posebnim karakterom rada radnih ljudi u organu organizacije odnosno udruženja"[17].

Da rezimiramo. Subjekti samoupravnog radnog prava, posmatrano prema vrsti odnosno prirodi delatnosti, su: privredne organizacije, ustanove ili druge organizacije društvenih službi, državni organi uključujući i civilna lica na radu u JNA, organi društveno-političkih organizacija i organi udruženja građana, odnosno te organizacije i udruženja.

b) Radne organizacije prema značaju delatnosti kojom se bave

Prema ovom kriterijumu se sve radne organizacije dele na one koje ne obavljaju delatnosti, odnosno poslove od posebnog društvenog značaja i one koje takve delatnosti obavljaju. Kako je ta kvalifikacija od uticaja na pravni subjektivitet radnih organizacija i u oblasti samoupravnog regulisanja međusobnih radnih odnosa nužno je, u izvesnoj meri, pozabaviti se ovim drugima jer, napred rečeno se odnosi na prve.

Davanje svojstva posebnog društvenog interesa delatnosti ili određenim poslovima neke radne organizacije je propraćeno specifičnim rešenjima koja odstupaju od opšteg režima pravnog položaja radnih organizacija, a što se ogleda u ograničavanju samostalnosti takve radne organizacije ili se ograničavaju samoupravna prava radne zajednice[18]. Ograničavanja samoupravnosti ovakvih radnih organizacija se, mada u znatno manjoj meri nego na drugim područjima, odnosi i na njihova ovlašćenja u oblasti međusobnih radnih odnosa.

Status radne organizacije koja obavlja delatnosti od posebnog društvenog interesa se utvrđuje po principu legaliteta, tj. zakonom, a prema izričitoj odredbi čl. 16. Ustava SFRJ. Ograničavanje samostalnosti ovakvih radnih organizacija se sastoji u tome što se „zakonom mogu odrediti opšti uslovi i merila u pogledu raspodele dohotka i predvideti saglasnost određenog organa upravljanja te radne organizacije, druge organizacije ili državnog organa na pojedine opšte akte raspodele dohotka ili akte odlučivanja o radnom procesu, koji su od posebnog društvenog interesa", kaže se u čl. 90. st. 3. Ustava SFRJ. Ograničenja se ogledaju i u tome što u poslovima koji imaju karakter posebnog društvenog interesa u odlučivanju učestvuju i lica izvan radne zajednice, ili se neke bitne odluke uslovljavaju saglasnošću tih lica konstituisanih u posebne organe. Tela u kojima su lica izvan radne zajednice, ili mešoviti organi mogu utvrđivati načela poslovne politike kojima se takođe ograničavaju samoupravna prava koja, u drugim radnim organizacijama, radna zajednica vrši samostalno. Lica izvan radne organizacije ne mogu odlučivati o organizaciji rada i raspodeli dohotka. O tim pitanjima odlučuju

[17] Osnovni zakon o radnim odnosima, čl. 137., op. cit.

[18] Dr. V. Jovanović: Specifičnosti samoupravnih akata radnih organizacija čiji su pojedini poslovi ili delatnost od posebnog društvenog interesa, str. 14, referat sa simpozija u Opatiji, op. cit.

samo organi upravljanja i njihovi članovi birani u radnoj zajednici radne organizacije. Ipak, predstavnici društvene zajednice, kako se jednim imenom zovu lica izvan radne organizacije, koja radi obezbeđenja posebnog društvenog interesa učestvuju u upravljanju ovakvom radnom organizacijom, prema čl. 39. Osnovnog zakona o ustanovama, mogu odlučivati: „o stupanju na rad i prestanku rada radnika na rukovodećim mestima predviđenim u opštim aktima ustanove". Najzad, za razliku od drugih radnih organizacija, „Zakonom se može odrediti poseban postupak i način imenovanja i razrešenja inokosnog izvršnog organa radne organizacije koja vrši poslove od posebnog društvenog interesa", stoji u tač. 2. Ustavnog amandmana XV.

Samoupravnost ovakvih radnih organizacija se ograničava i u oblasti njihovih opštih akata. S tim u vezi se čl. 63. Osnovnog zakona o preduzećima, a na osnovu ovlašćenja iz čl. 91. Ustava SFRJ, predviđa da se za radne organizacije koje vrše delatnosti ili poslove od posebnog društvenog interesa „zakonom može predvideti davanje potvrde ili saglasnosti od strane nadležnog organa društveno-političke zajednice na statut ili druge opšte akte, planove i programe razvoja u celini ili na pojedine njihove delove".

Iz rečenog se vidi da je subjektivitet radnih organizacija koje vrše delatnosti od posebnog društvenog interesa, makar i u manjoj meri nego na drugim područjima, u poređenju sa drugim radnim organizacijama, sužen i u oblasti samoupravnog radnog prava. Sa tog razloga, kako je već istaknuto, a sa aspekta zadatka koga smo sebi postavili, i pristupilo se diferenciranju radnih organizacija na one koje ne obavljaju i one koje obavljaju delatnosti od posebnog društvenog interesa.

§ 3. *Organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji*

1. Pojam organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji

Prema Ustavu SFRJ, „Organizacija rada i upravljanja u radnoj organizaciji treba da omogući da radni ljudi na svakom stupnju i u svim delovima radnog procesa koji predstavljaju celinu, što neposrednije odlučuju o pitanjima rada, o uređivanju međusobnih odnosa, raspodeli dohotka i drugim pitanjima svog ekonomskog položaja, obezbeđujući istovremeno najpovoljnije uslove za rad i poslovanje radne organizacije kao celine"[19]. Ti delovi radne organizacije koji predstavljaju celinu i u kojima radni ljudi treba što neposrednije da odlučuju, između ostalog, i o regulisanju međusobnih radnih odnosa, do donošenja Ustavnog amandmana XV su, u našem zakonodavstvu i teoriji, nazivani radnim jedinicama.

Ustavnim amandmanom XV, kao što je poznato, se predviđa da: „Ostvarujući samoupravljanje radni ljudi u *radnoj organizaciji kao celini i organizacijama udruženog rada u njenom sastavu* određuju pitanja o kojima odlučuju neposredno i poveravaju određene funkcije upravljanja radničkom savetu", a određene izvršne funkcije kolektivnim i inokosnim organima odgovornim radničkom savetu.

[19] Ustav SFRJ, čl. 10. st. 2., op. cit.

Ovaj novi generički pojam: *„organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji"* unet je u Ustav u skladu sa već usvojenom politikom i u praksi manifestovanom tendencijom daljeg proširivanja samoupravnog sistema i na liniji jačanja uloge radnog čoveka kao nosioca samoupravnih prava[20]. Jednom unet u Ustav pojam „organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji", je morao biti unet i u zakone. Gledano sa pozicije našeg zadatka u tom smislu su najvažnije one izmene i dopune koje su izvršene u Osnovnom zakonu o preduzećima i Osnovnom zakonu o ustanovama. Dodajmo još da je s te strane terminološki usklađen i Osnovni zakon o radnim odnosima.

Iz analize odgovarajućih odredaba pomenutih i još nekih zakona se dolazi do zaključka po kome *organizacija udruženog rada jeste deo radne organizacije koji predstavlja celinu čiji se rezultati rada mogu planirati i meriti i na osnovu toga utvrđivati dohodak i vršiti njegovu raspodelu unutar koga dela radne organizacije zaposleni članovi radne zajednice ostvaruju samoupravljanje neposredno ili preko organa upravljanja, osim onih prava i dužnosti za koje je zbog obezbeđivanja uslova za rad radne organizacije kao celine neophodno da ih vrše svi članovi zajednice radne organizacije, a kome se status organizacije udruženog rada prizna statutom radne organizacije ili ugovorom na osnovu statuta*[21].

Odnosi od značaja samo za organizaciju udruženog rada u radnoj organizaciji, pa i međusobni radni odnosi članova radne zajednice organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji, uređuju se njihovim opštim aktima u skladu sa statutom radne organizacije.

Prema čl. 132. Osnovnog zakona o radnim odnosima se statutom radne organizacije može odrediti da radna zajednica organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji ima ovlašćenja koja u smislu toga zakona ima radna zajednica radne organizacije u pogledu regulisanja svih ili pojedinih pitanja iz radnih odnosa.

2. Vrste organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji prema stepenu pravne autonomije

Pozitivno pravo naše države poznaje više institucionalizovanih oblika udruženog rada unutar radne organizacije. Između sebe se ti oblici razlikuju, između ostalog i po stepenu autonomije u oblasti samoupravnog radnog prava. Kao takvi unutar radne organizacije mogu postojati: organizacija u sastavu združene radne organizacije i organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji, a ove druge se, dalje, prema stepenu samoupravnih ovlašćenja dele na tri vrste.

Združeno preduzeće, u smislu odredaba Osnovnog zakona o preduzećima, nastaje na osnovu ugovora o pripajanju preduzeća ili na osnovu statuta i ugovora koji radi izvršenja odredaba statuta zaključuju sa preduzećem organizacije u njegovom sastavu. Organizacije u sastavu združene radne organizacije vrše raspodelu dohotka koji ostvare, neposredno obračunavaju obaveze prema društvenoj zajednici i raspolažu sredstvima

---

[20] U tom smislu vidi: Rezolucija Savezne skupštine o primeni Ustavnog amandmana XV, „Sl. SFRJ", br. 25/70.

[21] Uporedi sa čl. 8, 9, 12, 31, 37—40, 77. i 110. Osnovnog zakona o preduzećima i čl. 7, 32, 35a. i 36a. Osnovnog zakona o ustanovama.

fondova koji se obrazuju iz njihovog dohotka. Prema tome, status organizacije u sastavu združene radne organizacije se stiče na osnovu zakona. Poslovna samostalnost i samoupravljanje u radnim zajednicama organizacija u sastavu združene radne organizacije se utvrđuje ugovorom i statutom, a u skladu sa zakonom.

Unutrašnje odnose u radnoj organizaciji radni ljudi uređuju, u skladu s Ustavom i zakonom, statutom i drugim opštim aktima. Koji se opšti akti donose u radnoj organizaciji, određuje se njenim statutom, u skladu sa zakonom. *„Organizacija u sastavu združenog preduzeća može, ako je to predviđeno statutom preduzeća, imati svoja opšta pravila, kojima se uređuju odnosi u organizaciji u sastavu, u skladu sa ugovorom i statutom. Organizacija u sastavu preduzeća ima opšta pravila ako joj je sedište na teritoriji druge opštine.* Opšta pravila organizacije u sastavu preduzeća čije je sedište na teritoriji druge opštine, razmatra skupština te opštine. *Ako organizacija u sastavu preduzeća ima opšta pravila, sa njima moraju biti u skladu drugi opšti akti koje donose organi upravljanja organizacije u sastavu preduzeća"*[22] (podvučena mesta D. P.). Pošto organizacija u sastavu združene radne organizacije, u okviru svojih samoupravnih ovlašćenja, pod uslovima predviđenim u zakonu, ima pravo da svoje unutrašnje odnose, pa prema tome i međusobne radne odnose, uređuje svojim opštim pravilima i drugim opštim aktima sa njima u skladu ona je i subjekt samoupravnog radnog prava.

Osim organizacija u sastavu združene radne organizacije koje svoj status stiču po zakonu, kako je već istaknuto, kao institucionalizovani oblici udruženog rada unutar radne organizacije mogu postojati i organizacije udruženog rada u radnoj organiazciji koje taj status mogu steći statutom radne organizacije ili ugovorom na osnovu statuta. Članovi radne zajednice ostvaruju samoupravljanje u organizacijama udruženog rada u radnoj organizaciji osim onih prava i dužnosti za koje, zbog obezbeđenja uslova za rad radne organizacije kao celine, neophodno da ih vrše svi članovi radne zajednice radne organizacije neposredno i preko organa upravljanja radne organizacije.

Organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji se, prema stepenu odnosno obimu pravne samostalnosti, pa i samoupravnih ovlašćenja dele na: a) *organizaciju udruženog rada — pravno lice,* b) *organizaciju udruženog rada koja samostalno stiče i raspodeljuje dohodak* i c) *organizaciju udruženog rada sa drukčijim obimom samoupravnih prava.* Ova treća vrsta organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji se još, tu i tamo, u našoj stručnoj literaturi nazivaju nesamostalnim organizacijama udruženog rada[23], a što nam se čini neispravnim jer bi, u tom slučaju, izostali razlozi da od zakonodavca budu konstituisane kao poseban subjektivitet. Razume se da je obim njihove samostalnosti uži od obima samostalnosti organizacija navedenih pod b) i u još većoj meri od obima pravne samostalnosti organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji navedenih pod a). Međutim, to je pitanje kvantifikacije, a ne kvalifikacije što se inače čini nazivanjem ovakvih organizacija udruženog rada *nesamostalnim.* Takav naziv je, kako mislimo, i u direktnom

[22] Osnovni zakon o preduzećima, čl. 110, op. cit.
[23] Vidi: Dodatak Ing registra, Zagreb, 1968, str. 231; Knjigovođa — časopis za računovodstveno-finansijske kadrove, Zagreb, br. 2/69, str. 34, itd.

sukobu sa zakonom koji takve organizacije konstituiše kao: „organizacije udruženog rada u preduzeću sa drukčijim obimom samoupravnih prava[24]. Sve dok se koliki toliki obim samoupravnih prava uslovljava postojanjem jednog institucionalizovanog oblika taj se oblik ne može nazvati nesamostalnim jer bi, u tom slučaju, izostala svaka pa i najmanja samostalnost.

Statutom ili ugovorom na osnovu statuta se utvrđuje obim samoupravnih prava radnih zajednica organizacija udruženog rada i uslovi za njihovo sticanje. Odnosi od značaja samo za organizacije udruženog rada u radnoj organizaciji uređuju se njihovim opštim aktima u skladu sa statutom radne organizacije.

Organizacije udruženog rada — pravna lica — mogu, radi regulisanja unutrašnjih odnosa, ako je to predviđeno statutom radne organizacije, imati svoja opšta pravila. Sa opštim pravilima organizacije udruženog rada moraju biti u skladu svi drugi njeni opšti akti.

Što se tiče organizacija udruženog rada koje samostalno stiču i raspodeljuju dohodak one, takođe, mogu donositi svoje opšte akte podrazumevajući tu i one vezane za raspodelu dohotka i ličnih dohodaka. Za razliku od organizacija udruženog rada — pravnih lica — ove druge ne mogu imati svoja opšta pravila.

Najzad, opšte akte kojima se regulišu unutrašnji, pa i radni odnosi kao takvi od značaja samo za organizaciju udruženog rada, u skladu sa statutom radne organizacije može donositi i organizacija udruženog rada sa drukčijim obimom samoupravnih prava. O opštim aktima ove kao i drugih vrsta organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji biće reči niže.

§ 4. *Pitanje pravnog subjektiviteta radnih zajednica radnih organizacija, odnosno radnih zajednica organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji*

Pitanja pravnog subjektiviteta radnog kolektiva, odnosno radne zajednice, koji se termin upotrebljava u pozitivnom zakonodavstvu naše države i našoj teoriji, jeste jedno od onih pitanja koja se već relativno dugo raspravljaju. Pokušaji te vrste se sreću već u delima buržoaskih teoretičara prvih decenija ovog veka. Najmarkantniji primer te vrste predstavlja tzv. teorija institucije nastala između dva svetska rata. U nas se ovo pitanje češće počelo raspravljati od predaje preduzeća na neposredno upravljanje radnicima i baš s obzirom na to. Ove su rasprave naročito dobijale na intenzitetu prilikom svakog menjanja radnopravnog sistema, a to stoga što se postojanjem, odnosno odsustvom pravnog subjektiviteta radnih zajednica radnih organizacija uslovljava postojanje radnog odnosa u oblastima u kojima se rad obavlja sredstvima za rad u društvenoj svojini i pravom radnika na samoupravljanje.

U našoj pravnoj, i ne samo pravnoj, teoriji se daju različiti odgovori na pitanje da li radne zajednice imaju pravni subjektivitet. U principu

[24] Osnovni zakon o preduzećima, čl. 9. st. 1, op. cit.

se sva ta mišljenja mogu svesti na ona po kojima radne zajednice imaju pravni subjektivitet i ona po kojima one, bar za sad, taj subjektivitet nemaju.

Po prvom shvatanju u uslovima samoupravljanja radni odnos ne može više postojati jer je mesto njega došao bitno izmenjeni „međusobni odnos slobodnih i ravnopravnih proizvođača" udruženih u proizvođačke asocijacije koje upravljaju određenim društvenim sredstvima za proizvodnju kao ekonomske i društvene jedinice i zbog čega u istoj socijalističkoj privrednoj organizaciji mogu postojati dva pravna subjekta od kojih jedan — radni kolektiv upravlja drugim subjektom — preduzećem[25]. U tom pravcu, pod uslovom da ga ispravno razumemo, se zalaže i A. Roman po kome primarni i ključni značaj imaju već sada radne zajednice, a ne radne organizacije pa je, shodno tome, potrebno govoriti o radnim zajednicama i njihovim radnim organizacijama, a ne o radnim organizacijama i njihovim radnim zajednicama[26]. Slično tome se izjašnjavaju i Dr L. Geršković, Lj. Purić[27] i dr.

Po drugom shvatanju se ono prvo ocenjuje kao anticipacija budućnosti — krajnjeg cilja — komunizma[28]. Naime, u uslovima robne proizvodnje nužno je postojanje preduzeća kao „proizvodno-komercijalne ili čisto komercijalne organizacije, koja u sklopu socijalističke razmene (bilo čiste, bilo u njenoj borbi protiv ostataka kapitalističke robne proizvodnje) i na temelju njenih ekonomsko-društvenih zakonitosti, proizvodi i razmenjuje robu kao ekonomsko-pravni individuum u smislu zakonskih propisa države radnog naroda (diktature proletarijata)"[29]. I po mišljenju Mijalka Todorovića je preduzeće primarni reprezentant udruženog radnika u kome se stiče društvena i njegova samoupravna funkcija, a zbog oblika robne proizvodnje, društvenih odnosa proizvodnje, razmene, usluga itd.[30]

Posmatrano sa pravnog aspekta de lege lata, već je naglašeno da je prema Ustavu SFRJ *radna organizacija samostalna i samoupravna organizacija sa statusom pravnog lica,* a da njom neposredno ili posredno uprvljaju članovi radne zajednice. I sasvim konkretno, što se tiče subjektiviteta radne zajednice u oblasti samoupravnog radnog prava i ako „Radna zajednica uređuje radne odnose statutom i drugim opštim aktima koje donosi neposredno ili preko organa upravljanja . . . Novčanom kaznom . . . *kazniće se radna organizacija* ako statutom ili drugim opštim aktom ne reguliše prava, dužnosti i obaveze radnika", prema odredbama Osnovnog zakona o radnim odnosima[31]. I više od toga, „Ako radna organizacija ne donese u određenom roku statut ili drugi opšti akt kojima po odredbama ovog zakona reguliše prava, dužnosti i obaveze radnika,

---

[25] Dr. A. Lazarević: Pitanje pravne ličnosti radnih kolektiva, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, br. 2/54, str. 185, (navedeno po: Dr. A. Baltić — Dr. M. Despotović: Osnovi radnog prava Jugoslavije, Bgd., 1968, str. 43.

[26] A. Roman, izlaganje na III plenumu CK SKJ od 25—26. 3. 1966 i u članku: Radni odnosi u sistemu samoupravljanja, Socijalna politika, br. 9—10/65, str. 817—843.

[27] Dr. L. Geršković: Ostvarivanje Ustava, Politička misao, br. 3/64; Lj. Purić: Radni odnos ili međusobni odnos proizvođača u radnoj organizaciji, Politika od 31. 12. 64.

[28] Dr. N. Tintić: op. cit., str. 394.

[29] B. Kidrič: Teze o ekonomici prelaznog perioda u našoj zemlji, Komunist, br. 6/1950, str. 1.

[30] M. Todorović: Oslobođenje rada, Beograd, 1965. godine.

[31] Vidi Osnovni zakon o radnim odnosima, čl. 1. st. 3. i čl. 146. st. 1., op. cit.

opštinska skupština, po predhodno učinjenoj opomeni, raspustiće dotadašnje organe upravljanja i raspisaće izbore za nove organe upravljanja. Ako ni novo izabrani organi upravljanja u roku od tri meseca od dana izbora ne donesu opšte akte iz st. 1. ovog člana", kaže se u čl. 151. Osnovnog zakona o radnim odnosima, „na predlog nadležnog opštinskog organa pokrenuće se postupak za ukidanje odnosno prestanak radne organizacije".

Da rezimiramo. Dosad izloženo, kako mislimo, dozvoljava da se složimo sa mišljenjem po kome je druga koncepcija bliža sadašnjem stanju, dok je prva anticipacija budućnosti. Dakle, po našem mišljenju pravni subjektivitet radnih zajednica kao takvih, tj. odvojen od pravnog subjektiviteta radne organizacije ne postoji, pa ni u oblasti samoupravnog radnog prava. Takvo mišljenje zastupaju i drugi teoretičari radnog prava u našoj zemlji[32].

§ 5. *Ostali učesnici u samoupravnom regulisanju radnih odnosa u radnoj organizaciji*

Uz radnu zajednicu kao sveukupni personalitet radnih ljudi koji rade u radnoj organizaciji ili u njenom institucionalizovanom delu u samoupravnom regulisanju međusobnih radnih odnosa može biti i drugih učesnika. Naime, u samoupravnom regulisanju radnih odnosa mogu učestvovati i društveno-političke organizacije, a pre svega sindikalna organizacija. U tom smislu zakonodavac propisuje da u uređivanju i ostvarivanju radnih odnosa radna zajednica koristi i aktivnost sindikata. Isto tako radna zajednica obezbeđuje potrebne uslove koji omogućuju da se prilikom pretresanja predloga koji se tiču radnih odnosa njeni članovi upoznaju sa mišljenjima i predlozima sindikata i drugih društveno-političkih organizacija i udruženja građana o primenjivanju načela Osnovnog zakona o radnim odnosima na konkretne odnose i rešenje iz oblasti radnih odnosa.

O nekim drugim direktnim ili indirektnim učesnicima u samoupravnom uređivanju radnih odnosa u radnim zajednicama radnih organizacija bilo je reči prilikom određivanja pojma organizacije koja obavlja poslove od posebnog društvenog interesa, a i još će biti prilikom izlaganja materije o učešću državnih organa u donošenju i kontroli opštih akata kojima se uređuju međusobni radni odnosi u radnim organizacijama.

III. NASTANAK I RAZVOJ SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

§ 1. *Nastanak samoupravnog radnog prava*

Kao trenutak nastanka samoupravnog radnog prava može se smatrati 2. juli 1950. godine. Toga dana je Narodna skupština FNR Jugoslavije usvojila Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim predu-

[32] Dr. A. Baltić — Dr. M. Despotović: Osnovi radnog prava Jugoslavije, op. cit., str. 56—59; Dr. B. Perić: Negatorska teorija o radnom odnosu, Sarajevo, 1955. i dr.

zećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva[33]. „Ideja" o radničkom samoupravljanju, objašnjavao je drug Tito, „je sadržana u našim teškoćama... Imali smo teškoća i na selu i u gradu..., a često smo morali da se ljutimo na razne pojave rasipanja u preduzećima, na nepravilno gazdovanje. Onda smo vidjeli da nije dobra ona centralna kontrola odozgo, ono dirigovanje odozgo i šetanje činovnika s vremena na vrjeme po fabrikama... Mislili smo na koji način da rješimo to... jer, radnici su se osjećali kao oni koji rade za najamnu platu i ništa više. Rješili smo da na neki način mjenjamo taj sistem i došli smo do toga da treba formirati radničke savjete... mi smo mislili da je to jedini način da se u zaostaloj zemlji kao što je bila naša probude i pokrenu na rješavanje naših teškoća sve potencijalne stvaralačke snage. Tu smo, razumije se, gledali malo i na Parisku komunu i na osnove marksističke teorije, pa smo došli do uvjerenja da je to jedini socijalistički metod. Ako se hoće da se radnik zbilja osjeća kao neki faktor u socijalističkoj zajednici, onda on mora imati više prava nego što je imao, a razumije se, da, kad mu daš pravo da upravlja, onda on preuzima pred zajednicom i obaveze. To ga obavezuje da čini najviše što može. Predavanje fabrika, rudnika itd. na rukovanje radnim kolektivima onemogućiće da se ugnjezdi u našoj privredi jedna zarazna bolest, koja nosi ime birokratizam... Donošenje tog zakona biće najznačajniji historijski čin Narodne skupštine poslije donošenja zakona o nacionalizaciji sredstava za proizvodnju. Preuzimanjem sredstava za proizvodnju u državne ruke još nije bila ostvarena akciona parola radničkog pokreta „Fabrike radnicima", jer parola „Fabrike radnicima — zemlja seljacima" nije neka apstraktna propagandistička parola, već takva koja ima u sebi čitav program socijalističkih odnosa u proizvodnji, u pogledu društvene svojine, u pogledu prava i dužnosti trudbenika i — prema tome — može se i mora ostvariti u praksi, ako mislimo da izgradimo socijalizam..."[34].

Navedene političke, društveno-ekonomske i pravne ideje sažete su konkretizovane i precizirane u Osnovnom zakonu o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva. Prema odredbama toga Zakona *preduzećima,* kao opštenarodnom imovinom, u ime društvene zajednice, *upravljaju radni kolektivi* u okviru državnog privrednog plana, a na osnovu prava i dužnosti utvrđenih zakonom i drugim pravnim propisima. *Ovo upravljanje radni kolektivi ostvaruju preko radničkih saveta i upravnih odbora.* Radnički savet preduzeća se sastoji od 15 do 120 članova što se, u svakom konkretnom slučaju, određuje pravilima preduzeća u zavisnosti od njegove veličine i strukture. Isto važi i za upravni odbor s tom razlikom što se broj njegovih članova kreće od 3 do 11. Biračko pravo za izbor ovih organa imaju radnici koji su prema postojećim propisima sklopili sa preduzećem ugovor o radu, kao i tehničko i inženjersko osoblje i drugi službenici preduzeća. *Upravni odbor,* u cilju proučavanja pojedinih pitanja iz svog delokruga, *može obrazovati posebne komisije.*

Pravila preduzeća, kao odraz samoupravnosti radnih kolektiva na području prava, prema odredbama pomenutog Zakona, na predlog up-

---

[33] „Službeni list FNRJ", br. 43/1950.

[34] Tito o radničkim savetima, Prva decenija radničkog samoupravljanja, „Rad". Beograd, 1960, str. 432—445.

ravnog odbora, donosi radnički savet preduzeća uz potvrdu upravnog odbora višeg privrednog udruženja, odnosno nadležnog državnog organa. Njima se regulišu pitanja iz zakonom određenog delokruga rada radničkog saveta i upravnog odbora preduzeća i, unutar toga delokruga, neka pitanja iz radnih odnosa. Tako su nastali samoupravni opšti akti pomoću kojih se regulišu radni odnosi od strane samih radnika na koje se i odnose, a koji čine predmet proučavanja samoupravnog radnog prava.

§ 2. *Razvoj samoupravnog radnog prava*

Jednom nastalo samoupravno radno pravo, u gore rečenom smislu, dalje se, brže ili sporije, razvijalo doprinoseći i sa svoje strane povećavanju produktivnosti rada, daljoj demokratizaciji i humanizaciji međuljudskih odnosa kao brana birokratizmu koji rezultira iz prenaglašenog centralizovanog etatizma i, u krajnjoj liniji, odumiranju države i prava, kao klasnih tvorevina, na području tako važnih i osetljivih društvenih odnosa kao što su radni odnosi. Taj razvoj samoupravnog radnog prava moguće je posmatrati po periodima ili fazama. Periodizacija se razlikuje ili može razlikovati, a u zavisnosti od kriterija od kojih se pođe. Mi ćemo taj razvoj posmatrati kroz četiri perioda: a) od uvođenja radničkog samoupravljanja 1950. godine pa do donošenja Zakona o radnim odnosima 1957. godine; b) od 1957. godine pa do 1960. kada je sistem radničkog samoupravljanja od privrednih preduzeća počeo da se širi i na radne ljude zaposlene u oblasti društvenih i drugih delatnosti; c) od 1960. godine pa do donošenja Ustava SFRJ 1963. godine, odnosno do donošenja Osnovnog zakona o radnim odnosima 1965. godine i d) od 1963., odnosno 1965. pa na dalje.[35]

1. Prvi period razvoja

Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva određujući delokrug rada radničkog saveta preduzeća, između ostalog, normira da on: donosi pravila preduzeća uz potvrdu upravnog odbora višeg privrednog udruženja odnosno nadležnog državnog organa i vrši raspodelu onog dela akumulacije koji ostaje na raspolaganje preduzeću odnosno radnom kolektivu. Slično tome se u nadležnost upravnog odbora stavlja da on, između ostalog: sastavlja predlog za unutrašnju organizaciju preduzeća i predlog sistematizacije radnih mesta, sastavlja predlog pravila o radnom redu u preduzeću i donosi mere za učvršćivanje radne discipline, rešava o postavljanju službenika na rukovodeće položaje u preduzeću, donosi rešenja povodom prigovora radnika i službenika na rešenja o otkazu i unutrašnjem rasporedu na poslove, rešava o pitanjima radnih normi u preduzeću, preduzima mere za stručno uzdizanje radnika i službenika preduzeća i za njihovo pravilno raspoređivanje na pojedina

[35] O razvoju samoupravnog radnog prava vidi i dr. B. Jović: Samoupravno regulisanje radnih odnosa, Beograd, 1965, str. 26—77.

radna mesta, stara se o pravilnoj primeni propisa o radnim odnosima u preduzeću, o platama, nadnicama i unapređivanju radnika i službenika, o zaštiti rada i socijalnom osiguranju kao i o poboljšavanju životnih uslova radnika i službenika u preduzeću, donosi plan korišćenja godišnjih odmora radnika i službenika u preduzeću, preduzima mere za zaštitu opštenarodne imovine kojom upravlja preduzeće i za sprečavanje i otklanjanje pojava štetočinstva, rasipništva i drugih oblika nesavesnog odnosa prema opštenarodnoj imovini[36].

Navedena ovlašćenja organa upravljanja, zajedno sa onima koja zbog namene ovog rada nisu pomenuta, jesu sredstva pomoću kojih se ostvaruju društveno-ekonomski i politički ciljevi zbog kojih je radničko samoupravljanje i uvedeno. Sva pomenuta ovlašćenja, prema svojoj prirodi, mogu se podeliti na normativna i izvršna. Sa aspekta svrhe ovog rada su ona prva posebno interesantna. Po njima su, kako se vidi, radni kolektivi preduzeća, neposredno ili preko organa upravljanja koje sami biraju, prvi put stekli mogućnost da donose pravila o radnom redu u preduzeću ili pravila preduzeća, koji je termin docnije prevagnuo u zakonodavstvu, teoriji i praksi, i da njima regulišu izvestan deo onoga što je do tada regulisala država, ili država u principu a poslodavci u pojedinostima.

Normativna prava radnih kolektiva preduzeća priznata citiranim Zakonom su zahtevala s jedne strane dalju razradu, a s druge oslobađanje, da tako kažemo, prostora pokrivenog pravnim normama države. Budući svestan toga zakonodavac propisuje da će se posebnim saveznim i republičkim zakonima i propisima vlade FNRJ, a na osnovu načela Zakona o samoupravljanju doneti dalji propisi o radničkim savetima i upravnim odborima preduzeća i viših privrednih udruženja[37]. Od naročite je važnosti bilo stvoriti prostor za normativnu delatnost radnih kolektiva u oblasti ličnih dohodaka kao najadekvatnije kategorije za intenziviranje napora koje u radu ulaže svaki pojedinac i radni kolektiv u celini. To je učinjeno donošenjem Uredbe o raspodeli fonda plata i o zaradama radnika i službenika privrednih preduzeća 1952. godine[38].

Samostalnost radnog kolektiva u upravljanju preduzećem koja se konkretizuje sprovođenjem mera novog privrednog sistema donesenih na osnovu i u okviru načela po kome: „preduzećima, kao opštenarodnom imovinom, u ime društvene zajednice upravljaju radni kolektivi, u okviru državnog privrednog plana, a na osnovu prava i dužnosti utvrđenih zakonom i drugim pravnim propisima"[39], nužno je zahtevala samostalnost i u oblasti nagrađivanja unutar preduzeća. Prostor za samostalnost na ovom planu je stvorena pomenutom Uredbom, a u skladu sa načelima na kojima se temelji nešto ranije uvedeno samoupravljanje radnih kolektiva preduzeća.

Uredba o raspodeli fonda plata i o zaradama radnika i službenika privrednih preduzeća se zasniva na sledećim principima: a) zarade po-

---

[36] Uporedi sa čl. 23. i 27. Osnovnog zakona o upravljanju državnim privr. pred. i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva.

[37] Osnovni zakon o upravljanju ... od strane radnih kolektiva, čl. 46., op. cit.

[38] „Sl. list FNRJ", br. 11/52.

[39] Vidi čl. 1. Osnovnog zakona o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima od strane radnih kolektiva, op. cit.

jedinaca se dovode u odnos zavisnosti od ostvarenog fonda plata u preduzeću kao celini; b) u pogledu plata se principijelno izjednačavaju radnici i službenici preduzeća za koje su do tada važili različiti pravni sistemi nagrađivanja za rad, a u skladu sa izjednačavanjem njihovih prava u pogledu učešća u upravljanju preduzećem i c) samostalnost radnih kolektiva u raspodeli ostvarenog fonda plata preduzeća na zarade pojedinaca se obezbeđuje s jedne strane, delom akumulacije koja ostaje na raspolaganju preduzeću po podmirenju obaveza prema državi, a s druge time što preduzeće samostalno donosi svoj *tarifni pravilnik* i u njemu određuje tarifne stavove za pojedina radna mesta. Dodajmo još da je bila propisana minimalna tarifa ispod koje se nije moglo ići ni u tarifnim pravilnicima preduzeća, a koja je tarifa bila zavisna od stepena kvalifikacije radnika, odnosno stepena stručne spreme za službenike idući od višeg ka nižem stepenu. Osim toga što je služila kao donja granica u tarifnim provilnicima, minimalna tarifa je imala smisao i sadržinu minimalnog garantovanog ličnog dohotka. Naime, deo zarade predviđen minimalnom tarifom je država garantovala pojedincu zaposlenom u preduzeću nezavisno od svih drugih okolnosti.

Navedeni principi, može se konstatovati, i danas (18. godina posle donošenja pomenute Uredbe) pretstavljaju temelje na kojima počiva kako odnos na relaciji radna organizacija — društvena zajednica, tako i sistem raspodele ličnih dohodaka unutar radnih zajednica radnih organizacija.

Tarifni pravilnici su obuhvatali naročito: tarifne stavove za utvrđivanje zarada radnika i službenika određene na osnovu radnih mesta odnosno poslova; način utvrđivanja radnog učinka; plaćanje za slučaj zastoja u radu; način obračuna i isplate zarada i davanja akontacija i ovlašćenja upravnog odbora i direktora u pogledu određivanja tarifnih stavova za radnike na povremenim ili privremenim poslovima. Za radna mesta radnika tarifni stavovi su se, po pravilu, određivali po satu tzv. satnina, a za radna mesta službenika po satu, dnevno ili mesečno. Polazeći od istih kriterija upravni odbor je mogao, u slučaju potrebe, odrediti tarifne stavove za utvrđivanje zarade privremeno zaposlenih radnika.

Donošenje tarifnog pravilnika je bilo obavezno za svako preduzeće. Tarifni pravilnik, kao predlog utvrđen od upravnog odbora, donosio je radnički savet. Tako donesen pravilnik je išao na saglasnost višem sindikalnom organu koji je tu saglasnost imao dati ili uskratiti u roku od 15 dana. Za slučaj da se saglasnost nije mogla postići, spor je rešavalo arbitražno veće imenovano od vlade FNRJ, republičke vlade ili narodnog odbora.

Prvi put formulisano u Zakonu, radničko samoupravljanje je bilo, gledano formalnopravno, samo zakonska institucija. Ustavni zakon o osnovama društvenog i političkog uređenja FNRJ i saveznim organima vlasti od 1953. godine[40] prihvata radničko samoupravljanje i podiže ga na stepen ustavno-pravne institucije i osnovnog principa. S tim u vezi Ustavni zakon u svom čl. 2. potvrđuje da: „Sva vlast u Federativnoj Narodnoj Republici Jugoslaviji pripada radnom narodu", a u čl. 4. da:

[40] „Službeni list FNRJ", br. 3/1953.

„Društvena svojina na sredstvima za proizvodnju, samoupravljanje proizvođača u privredi i samoupravljanje radnog naroda u opštini, gradu i srezu jesu osnova društvenog i političkog uređenja zemlje".

Dalji razvoj našeg novog privrednog sistema i radničkog samoupravljanja u preduzećima podstaknut Ustavnim promenama izazvali su potrebu za usklađivanjem i usavršavanjem sistema zarada radnika zaposlenih u privredi. Ta je potreba zadovoljena donošenjem nove Uredbe o platama radnika i službenika u privrednim organizacijama od 1953. godine[41]. Međutim, ovom novom Uredbom se nije diralo u principe utvrđene prethodnom, pa ni one po kojima su radni kolektivi stekli pravo na donošenje tarifnih pravilnika. To nije učinjeno ni izmenama ove uredbe izvršenim godinu dana kasnije.

Osim u pogledu zarada, radni kolektivi su u ovom periodu imali, mada prilično skromna, ovlašćenja i u okviru regulisanja nekih drugih institucija radnog prava kao što su: unutrašnja organizacija i sistematizacija radnih mesta, radne norme u preduzeću, plan korišćenja godišnjeg odmora i dr.

2. Drugi period razvoja

Drugi period razvoja samoupravnog radnog prava, kako je već istaknuto, počinje donošenjem Zakona o radnim odnosima od 1957. godine[42]. Po tom Zakonu, koji je u toku svoga važenja više puta menjan i dopunjavan, privredna organizacija (privredno preduzeće, radnja sa sredstvima u društvenoj svojini, zadruga, samostalni pogon zadruge i zajednica privrednih organizacija) radne odnose uređuje samostalno preko organa radničkog samoupravljanja, uz obavezu da omogući puno uživanje i ostvarivanje prava koji pripadaju radnicima u ovim organizacijama po Ustavu i zakonima. Privredna organizacija, u okviru odredaba zakona i propisa donetih na osnovu zakona, svojim pravilima reguliše prava i obaveze radnika iz radnog odnosa i privredne organizacije, kao i način njihovog ostvarivanja. Osim pravila su privredne organizacije mogle donositi i druge opšte akte. Neke od tih opštih akata su privredne organizacije mogle, a neke morale donositi. Pored pravila su privredne organizacije bile obavezne na donošenje pravilnika o raspodeli ličnih dohodaka (ranije: tarifni pravilnici) i, pod uslovima određenim u zakonu, pravilnik o higijensko-tehničkoj zaštiti na radu. Iz grupe neobaveznih, kao najvažniji opšti akt pominjemo pravilnik o radnim odnosima.

Ako radnički savet privredne organizacije odluči da donese poseban pravilnik o radnim odnosima onda je on imao sadržati naročito odredbe o: zasnivanju radnog odnosa, raspoređivanju radnika na radna mesta, radnom vremenu, odmorima i odsustvima, radnoj disciplini, materijalnoj odgovornosti radnika za pričinjenu štetu, posebnoj zaštiti radnica, mladih radnika i invalida u radnom odnosu, prestanku radnog odnosa, pravu prigovora i žalbe i o ovlašćenjima za donošenje rešenja o radnim odno-

[41] „Službeni list FNRJ", br. 56/1953.
[42] „Službeni list FNRJ", br. 53/1957.

sima, a sve u skladu sa Zakonom o radnim odnosima. Za slučaj da poseban pravilnik o radnim odnosima nije postojao, što je inače retko bilo, sve se ovo imalo regulisati pravilima privredne organizacije[43].

Za razliku od pravilnika o radnim odnosima, pravilnik o raspodeli ličnih dohodaka je morala imati svaka privredna organizacija, a pravilnik o higijensko-tehničkim zaštitnim merama pri radu samo ona privredna organizacija za koju to odredi savet za rad i radne odnose narodnog odbora opštine, a na predlog inspekcije rada.

Sve pomenute opšte akte je donosio radnički savet privredne organizacije na predlog upravnog odbora koji je prethodno za izvestan period imao biti dostavljen radnom kolektivu radi razmatranja i stavljanja primedaba i sugestija koje se docnije morale biti razmotrene i od upravnog odbara i od radničkog saveta preduzeća. Pravilnik o radnim odnosima je stupao na snagu tek pošto dobije saglasnost sindikalnog veća i komisije veća proizvođača narodnog odbora. Za slučaj spora između privredne organizacije na jednoj i sindikalnog veća ili komisije veća proizvođača na drugoj strani, spor je rešavalo sresko arbitražno veće sastavljeno od dva predstavnika sindikata, dva predstavnika komore i jednog predstavnika sreskog narodnog odbora u svojstvu predsednika.

Za razliku od gore iznetog, pravilnik o raspodeli ličnih dohodaka je stupao na snagu prvog dana narednog meseca po njegovom donošenju ili nekog kasnijeg u njemu određenog dana što će reći bez obaveze da mu se pribavlja saglasnost bilo kog organa ili organizacije izvan preduzeća. Međutim, veće proizvođača narodnog odbora opštine je moglo zahtevati dostavljanje ovog pravilnika i potom staviti primedbe na njega koje je radnički savet bio dužan razmotriti u roku od 30 dana i o svom stavu izvestiti narodni odbor opštine. Za slučaj da utvrdi da je pravilnik o raspodeli ličnih dohodaka bio donet protivno zakonu organ uprave nadležan za poslove rada i radnih odnosa je mogao narediti njegovo usaglašavanje, a u slučaju da se tako ne postupi, obustaviti primenu pravilnika.

Kao što se iz izloženog vidi u ovom periodu, u poređenju sa prethodnim, je došlo do značajnijeg proširivanja obima samoupravnih ovlašćenja radnih kolektiva u oblasti autonomnog regulisanja radnih odnosa. Takav zaključak se skoro sam po sebi nameće ako se ranije izložena sadržina pravila o radnom redu u preduzeću i tarifnog pravilnika komparira sa stanjem u ovoj oblasti posle donošenja Zakona o radnim odnosima od 1957. godine. Ipak, treba istaći da broj pitanja koja su imala činiti sadržinu pravila preduzeća, pravilnika o radnim odnosima, pravilnika o raspodeli ličnih dohodaka, pravilnika o higijensko-tehničkoj zaštiti na radu i dr. nije dovoljan za potpunu ocenu. Naime, pomenuta pitanja su bila samo delimično regulisana opštim aktima radnih organizacija, a u znatno većoj meri, još uvek, propisima državnih organa. Nešto povoljniji odnos između samoupravnog i državnog prava je postojao samo u oblasti raspodele ličnih dohodaka radnika zaposlenih u privrednim organizacijama.

---

[43] Zakon o radnim odnosima — prečišćen tekst, „Službeni list FNRJ", br. 17/1961.

3. Treći period razvoja

Ovaj period ili međufaza razvoja samoupravnog radnog prava počinje 1960. godine i traje do donošenja Ustava SFR Jugoslavije 1963., odnosno do donošenja Osnovnog zakona o radnim odnosima aprila meseca 1965. godine. On se karakteriše postepenim širenjem radnih odnosa konstituisanih delom drugim Zakona o radnim odnosima od 1957. godine za preduzeća na radne odnose radnika zaposlenih u ustanovama koje se finansiraju u principu kao preduzeća. To je u prvom redu bilo karakteristično za zdravstvene ustanove pošto je Opšti zakon o organizaciji zdravstvene službe, donesen 1960. godine, dao pravne osnove da se radni odnosi radnika zaposlenih u ovim ustanovama regulišu po istim principima kao i radni odnosi u privrednim organizacijama. Početkom 1961. godine je usvojen Zakon o sredstvima privrednih organizacija koji je, zajedno sa drugim propisima donetim u to vreme, predviđao šira ovlašćenja radnih kolektiva u oblasti raspodele čistog prihoda i ličnih dohodaka. Iza toga su sledili brojni drugi organizaciono-pravni propisi kojima je sistem radnih odnosa radnika zaposlenih u privrednim organizacijama proširen i na radnike zaposlene u naučnim institucijama, osiguravajućim zavodima, poslovnim bankama i dr. Na taj način, ipso fakto, sužavalo se postepeno područje primene Zakona o javnim službenicima donetog 1957. godine. Upravo u vezi sa takvim stanjem stvari u to vreme se postavilo pitanje da li je bolje ići na takvo postepeno ukidanje Zakona o javnim službenicima izuzimajući jednu po jednu grupu zaposlenih od primene njegovih odredaba ili odjednom zahvatiti problem u celini i na potpun i sistematski način ga rešiti. Ustavom SFR Jugoslavije donesenim 1963. god. i u skladu sa njim donetim ili izmenjenim zakonima, a pre svega Osnovnim zakonom o radnim odnosima od 1965. godine je data prednost drugom rešenju. Time je ujedno i završen ovaj period razvoja samoupravnog radnog prava okarakterisan kao period postepenog, parcijalnog i fragmentarnog prelivanja sistema radnih odnosa do tada važećeg za zaposlene u privredi i na radnike zaposlene u društvenim službama.

4. Četvrti period razvoja

Ovaj period, kako je već rečeno, počinje donošenjem Ustava SFR Jugoslavije 1963. godine i sa njim usaglašenih ili na osnovu njega donetih zakona iz oblasti radnih odnosa kao i brojnih propisa izvan te oblasti među kojima je, nema sumnje, od najvećeg značaja Osnovni zakon o radnim odnosima usvojen 1965. godine.

Ustav SFR Jugoslovije, u čl. 9. i 10. garantuje radnim ljudima zaposlenim u radnim organizacijama samoupravna prava i u oblasti radnih odnosa, tj. da na osnovu samoupravljanja samostalno: odlučuju o stupnju na rad i o prestanku rada radnika u radnoj organizaciji i o drugim međusobnim radnim odnosima; raspodeljuju sredstva za lične dohotke; određuju radno vreme u skladu sa opštim uslovima rada; uređuju druga pitanja od zajedničkog interesa, kao što su: unapređivanje

uslova svoga rada, organizavanje zaštite na radu, odmora i dr.; obezbeđuju uslove za svoje obrazovanje i podizanje ličnog i društvenog standarda, a što nesumnjivo obuhvata kako stručno obrazovanje, tako i ekonomsko i uopšte kulturno obrazovanje, uključujući i fizičku kulturu. Pod generički pojam radne organizacije, kako je to već izloženo, Ustav je podveo privredne organizacije i organizacije u oblasti društvenih službi. Na taj način su radni ljudi zaposleni u ove dve vrste radnih organizacija principijelno izjednačeni u oblasti samoupravljanja i, konsekventno tome, samoupravnog regulisanja međusobnih radnih odnosa.

Radi obezbeđivanja jedinstvenog društveno-ekonomskog položaja radnih ljudi Ustav je konstituisao pravo samoupravljanja i za radnike zaposlene u državnim organima i organima društveno-političkih organizacija i udruženja čija se sadržina utvrđuje zakonom i statutom, a u skladu s prirodom delatnosti tih organa i organizacija. Pomenute Ustavne postavke su predstavljale temelj za opštu orijentaciju u izradi Osnovnog zakona o radnim odnosima sa krajnjim ciljem da se njime obezbedi položaj i uloga radnog čoveka koje mu garantuje Ustav[44]. Obzirom na sve to je zakonodavac i mogao propisati da se načela, dužnosti i prava utvrđeni Osnovnim zakonom o radnim odnosima odnose na sve radnike koji rade u radnim i drugim organizacijama, državnim organima i udruženjima, ako ovim ili drugim zakonom nije drukčije određeno. Ovakvo stanje stvari, kako mislimo, može se oceniti kao krupan korak na putu dalje unifikacije radnopravnog položaja radnika zaposlenih na socijalističkom sektoru uopšte, i njihovog položaja u oblasti samoupravnog regulisanja radnih odnosa posebno. Međutim, ovde smo već u prisustvu sadašnjosti i o tome će više biti reči na odgovarajućem mestu.

§ 3. *Dalje tendencije u razvoju samoupravnog radnog prava*

U toku dosadašnjeg razvoja samoupravnog radnog prava stalno se ispoljavala tendencija njegovog širenja, i to u dva pravca. S jedne strane ono je obuhvatalo sve širi krug institucionalizovanih oblika udruženog rada unutar kojih se radni odnosi regulišu samoupravnim opštim aktima tj. od samih nosilaca samoupravnih prava. U početku, kao što je napred istaknuto, to su bila samo državna privredna preduzeća i viša privredna udruženja. Zatim je sistem samoupravnog regulisanja radnih odnosa počeo da se širi i na institucije koje obavljaju delatnosti u oblasti društvenih službi, odnosno na lica zaposlena u tim institucijama. Taj proces širenja je, na svojevrstan način, zaokružen donošenjem Ustava SFR Jugoslavije od 1963. godine koji, samoupravljanje i samoupravno regulisanje međusobnih radnih odnosa, kao princip, proširuje i na državne organe, organe društveno-političkih organizacija i organe udruženja građana. Istina, Ustav nije odredio sadržinu samoupravnih ovlašćenja radnih ljudi zaposlenih u ovim organima i organizacijama već je

[44] U tom smislu vidi: R. Džunov, Ekspoze prilikom donošenja Osnovnog zakona o radnim odnosima podnesen na šesnaestoj sednici Organizaciono-političkog veća Savezne narodne skupštine od 2. aprila 1965. god.

prepustio da se to utvrdi zakonom i statutom, a u skladu sa prirodom delatnosti tih organa i organizacija. Izvan načina samoupravnog regulisanja radnih odnosa još je ostalo samo profesionalno vojno osoblje.

Drugi pravac širenja samoupravnog radnog prava ogleda se u širenju broja pitanja koja se na ovaj način regulišu u istovrsnim radnim organizacijama i u širenju obima samoupravnih ovlašćenja unutar pitanja koja se regulišu opštim aktima radnih organizacija i organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji. U prilog rečenom, na svoj način, govori i sledeće: a) područje primene odredaba Osnovnog zakona o radnim odnosima je znatno šire od područja na kome se primenjivao stari Zakon o radnim odnosima, b) i ako mu je znatno prošireno područje primene Osnovni zakon o radnim odnosima ima samo 163 člana umesto 380 članova ranije važećeg Zakona i c) unutar 163 članova Osnovnog zakona o radnim odnosima se nalazi više od 75 normi kojima se radne organizacije obavezuju ili ovlašćuju na samoupravno regulisanje međusobnih radnih odnosa članova svojih radnih zajednica putem sopstvenih opštih akata čija povreda uživa sudsku zaštitu isto kao i povreda propisa donesenih od državnih organa.

Dosad postignuti rezultati u oblasti samoupravnog regulisanja radnih odnosa, nesumnjivo značajni, po svemu sudeći, još uvek nisu takvi da bi se sa njima u potpunosti mogli zadovoljiti. Ovo s toga što se na osnovu analize odredaba sada važećih zakona u ovoj oblasti dolazi do saznanja da je već na sadašnjem stepenu našeg sveukupnog razvoja i razvoja društveno-političkih odnosa moguće osloboditi dosta prostora sada pokrivenog saveznim zakonodavstvom o radu i onog pokrivenog odgovarajućim republičkim zakonodavstvom, a u korist samoupravnog regulisanja radnih odnosa putem opštih akata radnih organizacija. U tom pravcu valja očekivati decentralizaciju državnog zakonodavstva i deetatizaciju pravnog uređivanja međusobnih radnih odnosa članova radnih zajednica radnih organizacija[45]. Sve to skupa, razume se, zahtevaće ulaganje daljih i ne malih napora svih društvenih činilaca u čemu ne bi smela zaostati ni naša pravna nauka.

IV. RAZGRANIČENJE SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA OD DRUGIH GRANA PRAVA

§ 1. *Povezanost grana prava*

Određenost samoupravnog radnog prava zahteva kako preciziranje predmeta njegovog proučavanja tako i njegovo razgraničenje od drugih, a pre svega njemu najbližih, pravnih disciplina. Na taj način se utvrđuje okvir unutar koga se izučava sadržina samoupravnog radnog prava[46] i njegove granice prema drugim granama prava.

---

[45] Vidi o tome Dr. A. Baltić: Dalja izgradnja samoupravnog radnog prava i radnog zakonodavstva, Anali Pravnog fakulteta u Beogradu, april—jun, 1968, str. 175—185; Rezolucija aSvezne skupštine o osnovama zakonodavne politike federacije, „Sl. list SFRJ", br. 32/68; Dr. N. Tintić, op. cit., str. 80—84 i 226—263; Ugotovitve in sklep o uveljavanju temeljnega zakona o delovnih razmerjih; Skupštine SR Slovenije, „Ur. list", št. 20/68.

[46] O predmetu samoupravnog radnog prava je bilo reči u glavi prvoj ovoga rada.

U društvu, kao što je poznato, postoje različiti odnosi među članovima brojnih zajednica (makro zajednice: federacija, republika, pokrajina, komuna, ili mikrozajednica kao što su npr. radna organizacija ili organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji). Ti društveni odnosi se regulišu brojnim vrstama pravnih normi. Gledana prema donosiocu to mogu biti državno-pravne norme (ustav, zakon, uredba, naredba itd.) ili samoupravne norme (statut radne organizacije, pravilnici i drugi opšti akti radnih organizacija, odnosno organizacija udruženog rada u radnoj organizaciji). Poštovanje pravnih normi, bez obzira na donosioca i predmet regulisanja, u krajnjoj liniji, obezbeđuje država svojim aparatom prinude putem sankcija predviđenih za pojedince i institucije. Sve pravne norme u okviru određenog društveno-političkog uređenja jedne države se, na osnovu jedinstvenih pravnih načela, povezuju u jedan celovit i manje ili više skladan pravni sistem.

I ako u okviru načela i principa jedinstvenog pravnog sistema različite grupe društvenih odnosa pravno se uređuju različitim propisima, a te grupe odnosa se formiraju u zavisnosti od međusobnih sličnosti, odnosno razlika. Te različite grupe pravnih propisa kojima se regulišu različiti društveni odnosi, bilo od istih ili različitih donosioca ili od jednih i od drugih, čine predmet proučavanja posebnih pravnih grana ili disciplina. U tom smislu se i govori o Ustavnom, Radnom, Upravnom, Krivičnom, Privrednom pravu itd. Samoupravno radno pravo, bilo da se shvati kao samostalna grana pravnog sistema naše zemlje, bilo kao poseban deo Radnog prava ili Samoupravnog prava radnih organizacija, kao što je već rečeno, za predmet svoga proučavanja ima međusobne radne odnose članova radnih zajednica radnih organizacija, odnosno samoupravne opšte akte radnih organizacija i njihovih institucionalizovanih delova kojima se ti odnosi regulišu i sve drugo što je s tim u vezi.

Razume se da nije moguće odrediti neke apsolutno tačne i jednom za svagda date granice između pojedinih pravnih disciplina. Konsekventno tome nije moguće postaviti neke čvrste granice ni između Samoupravnog radnog prava i drugih grana prava. Ovo s razloga što su u pitanju društveni odnosi koji, u zavisnosti od sveukupnih kretanja, nastaju, jačaju, transformišu se, slabe ili nestaju. Ipak, kakve takve granice između Samoupravnog radnog prava s jedne i drugih grana našeg pravnog sistema se moraju odrediti jer bi bez njih predmet ove discipline bio nedovoljno preciziran.

§ 2. *Ustavno i Samoupravno radno pravo*

Ustavno pravo, kao grana pravnog sistema, za predmet svoga izučavanja, u osnovi, ima skup pravnih normi sadržanih u ustavu konkretne države. U našim uslovima su to norme sadržane u Ustavu SFR Jugoslavije, ustavima socijalističkih republika i ustavnim zakonima autonomnih pokrajina. Kao najviši pravni akt naše države, Ustav sadrži norme kojima se određuju osnovi državne organizacije, društveno-ekonomskog, političkog i pravnog sistema, a unutar toga i osnove svake

institucije, pa i radne organizacije kao takve. Obzirom na rečeno u Ustavu se nalaze i moraju naći osnovi i okviri i za svaku granu pravnog sistema.

Kao što je poznato, prema Ustavu SFR Jugoslavije, osnovu društveno-ekonomskog uređenja naše zemlje čine slobodan udružen rad sredstvima za rad u društvenoj svojini i samoupravljanje radnih ljudi u radnoj organizaciji i društvenoj zajednici. Radna organizacija je konstituisana kao samostalna i samoupravna organizacija — pravno lice i kao takva odgovara za svoje obaveze prema pojedincima i institucijama društvenim sredstvima kojima upravlja.

Pravo samoupravljanja radnih ljudi u radnoj organizaciji, osim drugog, obuhvata i pravo radnika da, posredno ili neposredno, odlučuju o stupanju radnih ljudi u radnu organizaciju, o prestanku njihovog rada i o drugim međusobnim radnim odnosima. Radi obezbeđivanja jedinstvenog društveno-ekonomskog položaja radnih ljudi, Ustav SFRJ konstituiše pravo na samoupravljanje i za one koji rade u državnim organima, društveno-političkim organizacijama i udruženjima građana s tim što se sadržina toga prava, u skladu s prirodom delatnosti tih organa i organizacija, utvrđuje zakonom i statutom.

Samoupravljanje radnih ljudi se ostvaruje u radnoj organizaciji kao celini i organizacijama udruženog rada u njenom sastavu. Kao samostalna i samoupravna organizacija — pravno lice, radna organizacija, u skladu sa Ustavom i zakonom, donosi statut i druge opšte akte kojima se uređuju odnosi u radnoj organizaciji. U red tih odnosa, prema izreci čl. 91. st. 2. Ustava SFRJ, spadaju i radni odnosi. Dodajmo još da je pravo samoupravljanja neprikosnoveno i da je, konsekventno tome, protivustavan svaki akt kojim se čini povreda prava samoupravljanja radnih ljudi.

Pomenuti principi, inače sadržani u čl. 6., 9., 15., 34., 91. i Amandmanu XV Ustava SFRJ, kao takvi jesu predmet proučavanja Ustavnog prava. Međutim, obzirom na to da isti principi čine osnovu na kojoj se i okvir unutar koga se izgrađuje Samoupravno radno pravo, oni su, isto tako, i moraju biti predmet proučavanja ove pravne discipline. Izvan rečenog ove dve grane prava imaju različit predmet proučavanja.

§ 3. *Samoupravno radno pravo i Radno pravo*

Radno pravo kao grana pravnog sistema naše zemlje sadrži pravne norme o: osnovnim načelima o organizaciji rada i o uređivanju radnih odnosa u SFRJ; zasnivanju i prestanku radnih odnosa; zaštiti lica u radnom odnosu; sistemu prava i dužnosti iz radnog odnosa; sistemu odgovornosti lica u radnom odnosu; ostvarivanju i zaštiti prava iz radnog odnosa, kao i o institutima u vezi sa radom i radnim odnosima[47]. Ukratko, radno pravo kao posebna grana prava se bavi proučavanjem pravnih normi kojima se uređuju radni odnosi i instituti u vezi sa njima. To mogu biti norme sadržane u pravnim aktima državnih organa, među-

[47] Vidi dr. A. Baltić — dr. M. Despotović: Osnovi radnog prava Jugoslavije; „Savremena administracija", Beograd, 1968. god., str. 87.

narodnim pravnim aktima ili pravnim aktima sa elementom inostranosti ili autonomnim pravnim aktima u koje se ubrajaju opšti apti radnih i drugih organizacija i organa i kolektivni ugovori o radu[48]. Nadalje, radno pravo se bavi proučavanjem pravnih normi kojima se uređuju radni odnosi radnika zaposlenih u društvenom sektoru, ali i onih kojima se uređuju radni odnosi radnika zaposlenih u privatnom sektoru kakvi radni odnosi, kao relikt prošlosti, još uvek egzistiraju u našem društvu.

Za razliku od rečenog, samoupravno radno pravo, bilo da se shvati kao posebna pravna grana, kao poseban deo Radnog prava ili, najzad, kao posebni deo Samoupravnog prava radnih organizacij, ima uži smisao i domašaj. Naime, osnovni predmet njegovog proučavanja su norme sadržane u opštim aktima radnih organizacija kojima tamo zaposleni radni ljudi, a u okviru svoga prava na samoupravljanje proizišlog iz društvene svojine na sredstvima rada uređuju međusobne radne odnose i sve drugo što je u vezi sa opštim aktima radnih organizacija kad i u koliko se tiču radnih odnosa.

„Princip samoupravljanja ne znači samo oktroiranje radnim kolektivima određenih upravljačkih, izvršnih prerogativa, već pred kolektive i radne organizacije postavlja i izvesne kreativne dužnosti i prava. Značaj ovih stvaralačkih funkcija neposrednih proizvođača u oblasti radnih odnosa je tim veći što ovo „interno radno zakonodavstvo radnih organizacija" ima punu snagu normativnih akata. U slučaju spora iz radnog odnosa sudovi i drugi organi su dužni da svoje odluke zasnivaju na odredbama zakona, tako i na odredbama tih autonomnih normativnih akata. To pokazuje da radničko samoupravljanje dovodi i do prave zakonodavne dekoncentracije, a svaka radna zajednica se pretvara u mali parlament za pravno regulisanje njenih specifičnih problema i odnosa"[49].

Izloženi razvoj našeg radnog prava i zakonodavstva postavljaju nove probleme za same radne organizacije, za naše sudstvo i za dalje naučno obrađivanje ove materije. Samoupravno uređivanje tako obimnog dela materije radnih odnosa predstavlja za radne organizacije ne samo proširivanje njihovih prava, već i povećanje odgovornosti. Radne organizacije su zakonom obavezane da donose svoje opšte akte o međusobnim radnim odnosima članova njihovih radnih zajednica u kojima će biti izraženi njihovi specifični uslovi i potrebe pri čemu se ne sme izgubiti iz vida da su posebni interesi radnika, radnih zajednica i celog društva uzajamno povezani i uslovljeni. Pojava velikog broja samoupravnih opštih akata kojima se regulišu međusobni radni odnosi radnika zaposlenih u radnim organizacijama, nužnost radnih organizacija da na ovim aktima sistematski rade i potrebe sudstva da kompetentnije prilazi sporovima iz ove oblasti imperativno zahtevaju sistematizovanje ove materije, njeno objašnjenje, uopštavanje zakonomernosti na ovom planu i uopšte njenu potpuniju teorijsku obradu. To bi ujedno bio okvir unutar koga bi se proučavalo Samoupravno radno pravo. Sve druge pravne norme čiji

[48] dr. N. Tintić: op. cit., str. 155—328.
[49] dr. B. Blagoev: op. cit., str. 143—144.

predmet regulisanja su radni odnosi bi ostale izvan ove discipline. Kao što je poznato to su pravne norme donete od kompetentnih organa naše države, norme međunarodnog radnog prava i norme sadržane u kolektivnim ugovorima o radu.

§ 4. *Samoupravno radno pravo i Samoupravno pravo radnih organizacija*

Samoupravno pravo radnih organizacija, kao posebna grana ili disciplina, se bavi proučavanjem svih normi sadržanih u statutima i drugim opštim aktima radnih organizacija, kako onim koje oni moraju doneti, tako i onih na čije donošenje su radne organizacije ovlašćene, putem kojih, u skladu sa Ustavom i zakonom, radne organizacije uređuju svoje celokupne unutrašnje odnose. U pitanju su, kao što je poznato, brojni, složeni i veoma važni društveni odnosi unutar radne organizacije. Tu spadaju, između ostalog, delokrug i odgovornost organa upravljanja, položaj radnih jedinica i prava radnih ljudi u upravljanju tim jedinicama, radni i drugi unutrašnji odnosi, način poslovanja, kao i druga pitanja od značaja za rad i samoupravljanje u radnoj organizaciji[50]. Samoupravno radno pravo, za razliku od toga, jeste uže i obuhvata samo međusobne radne odnose članova radnih zajednica radnih organizacija, odnosno norme kojima se ti odnosi regulišu u statutima i drugim opštim aktima radnih organizacija i sve drugo što je sa njima u vezi. Da rezimiramo. Samoupravno radno pravo je uže od Samoupravnog prava radnih organizacija. Izvan njega, a kao predmet proučavanja ovog drugog, ostaju norme statuta i drugih opštih akata kojima se regulišu svi odnosi unutar radne organizacije, osim međusobnih radnih odnosa.

§ 5. *Razgraničenje Samoupravnog radnog prava od ostalih grana prava*

Osim sa Ustavnim, Radnim i Samoupravnim pravom radnih organizacija, Samoupravno radno pravo ima manje ili više dodirnih tačaka i sa ostalim granama prava kao što su npr. Privredno, Finansijsko, Upravno, Krivično, procesno pravo i dr.

Preduzeća, banke, osiguravajući zavodi, organizacije udruženog rada u privrednim radnim organizacijama, zanatske radnje i drugi subjekti privrednog prava, izuzev privatno-pravnih lica, su istovremeno subjekti i Privrednog prava i Samoupravnog radnog prava kao titulari prava na donošenje statuta i drugih opštih akata kojima se, u skladu sa Ustavom i zakonom, uređuju drugi unutrašnji odnosi, pa i međusobni radni odnosi članova njihovih radnih zajednica, kao takvi. Na njihov subjektivitet, kako je već istaknuto, utiču status, vrsta i značaj delatnosti kojom se bave. Najzad, samoupravljanje i sve njegove konsekvence su i nastale u privredi, a i danas je tamo znatno razvijenije nego u izvanprivrednim sferama rada.

---

[50] Vidi čl. 9, 91. i Amandman XV Ustava SFRJ; dr. S. Popović: Samoupravno pravo radnih organizacija — Opšti deo, Univerzitet u Nišu, Niš, 1970, str. 11—20 i dr.

Finansijsko pravo, kao posebna grana, se između ostalog bavi proučavanjem pravnih normi o dohotku radne organizacije i ličnom dohotku, a lični dohodak je jedan od bitnih elemenata u pojmu radnog odnosa i jedno od osnovnih prava lica u radnom odnosu. S druge strane, samoupravna ovlašćenja radnih zajednica radnih organizacija na području pravnog regulisanja raspodele ličnih dohodaka su vrlo velika. Šta više, ovlašćenja radnih zajednica na ovom planu su odlučujuće doprinela razvoju samoupravljanju i samoupravnog prava radnih organizacija uopšte, kao i razvoju Samoupravnog radnog prava posebno.

Konstituisanje prava na samoupravljanje čija se sadržina utvrđuje zakonom i statutom, kad je reč o radnim ljudima zaposlenim u državnim organima, društveno-političkim organizacijama i u udruženjima građana, stvorena je veza između Upravnog prava i Samoupravnog radnog prava. Naime, organi državne uprave čiji delokrug, organizaciju, međusobne odnose, odnose prema drugim institucijama građanima itd. proučava Upravno pravo, kao posebna grana ili disciplina, postali su i subjekti samoupravnog radnog prava. Istina subjektivitet državnih organa na planu samoupravnog regulisanja radnih odnosa u njima zaposlenih radnika znatno je uži od subjektiviteta preduzeća i ustanova, ali to je pitanje kvantifikacije, a ne kvalifikacije.

Iz svega gore rečenog, kako mislimo, mogu se videti dodirne tačke, ali i razlike i granice između Samoupravnog radnog prava i drugih grana prava.

V. NAZIVI ZA OVU GRANU PRAVA

§ 1. *Razni nazivi*

Pitanje naziva za svaku naučnu granu ili disciplinu, pa i za ovu, ide u red pitanja od principijelne teorijske i praktične važnosti. Ovo s toga što, kako je poznato, „mnoge rasprave među ljudima nastaju usled toga što se iste stvari nazivaju raznim imenima ili što se razne stvari obeležavaju istim nazivima"[51]. Podvlačeći značaj terminoloških nesporazuma S. A. Rajnberg podseća na misli Dekarta koji poručuje: „Odredjujte značaj reči i vi ćete osloboditi svet od polovine njegovih zabluda"[52]. Iako značaj zabluda i terminoloških nesporazuma nije prenebregnut u pravnoj, i ne samo pravnoj, teoriji oni se sreću i kod veoma starih institucija. Utoliko više su zablude i nesporazumi mogući, pa i razumljivi, kod novonastalih kategorija kakve su samoupravljanje i samoupravno regulisanje međusobnih radnih odnosa. No, to nas ne oslobađa obaveze na napore usmerene ka ublažavanju, ako već ne i otklanjanju, nesporazuma i zabluda u vezi sa ovim novonastalim kategorijama našeg društveno-političkog, ekonomskog i pravnog sistema.

Već do sad su učinjeni brojni napori u našoj radnopravnoj teoriji da se samoupravljanju i samoupravnom regulisanju radnih odnosa članova radnih zajednica radnih organizacija, kao izrazu njihove samo-

---

[51] Lokova postavka citirana po dr. P. Dimitrijeviću: Organizacija i metodi rada javne uprave, Beograd, 1959. god., str. 5.

[52] S. A. Rajnberg: Metodika i tehnika naučnog rada, Beograd, 1949. god., str. 143.

upravnosti na ovom području, dade adekvatna sadržina i naziv. Baš po toj instituciji se radnopravni sistem naše zemlje bitno razlikujr od onog u drugim zemljama. Obzirom na to „danas se kod nas i postavlja pitanje naziva i predmeta za onu granu našeg pravnog sistema koja reguliše radne odnose radnika u socijalističkim organizacijama (sa društvenim sredstvima za proizvodnju). Jer stvarno, iza termina „radno pravo" koje upotrebljava danas naša teorija, zakonodavstva i praksa, krije se mnogo dublja, šira i drukčija društvena sadržina nego što je ima radno pravo u starom klasičnom značenju. Možda bi nazivi *„samoupravno radno pravo"*, ili *„radnosamoupravni status radnih ljudi"*, ili *„radno pravo radnih zajednica"*, ili *„sistem samoupravnih radnih odnosa"* i još drugi, — mogli, pretežno, da izraze novu suštinu, sadržinu i karakter društveno-pravne discipline koja reguliše radne odnose radnika u socijalističkim organizacijama, odnosno koji nastaju na osnovu slobodno udruženog rada sredstvima za proizvodnju u društvenoj svojini i samoupravljanju u radnim zajednicama, u kojima radni ljudi uspostavljaju, kao članovi ovih zajednica, međusobne unutrašnje odnose i samostalno utvrđuju svoja međusobna prava i dužnosti koji proističu iz udruženog rada"[53] (podvučena mesta D. P.).

Iz navedenog mišljenja jasno proizilazi da samoupravljanje i samoupravno regulisanje radnih odnosa radnika zaposlenih u društvenom sektoru treba istaći i u samom nazivu discipline koja za predmet svoga proučavanja ima radne odnose i institucije s njima u vezi. U tom smislu se i predlaže zamena termina „radno pravo" nazivom „samoupravno radno pravo" ili nekim drugim od predloženih naziva sa samoupravljanjem kao predominantnom odlikom. Dakle, ovde se nazivu „samoupravno radno pravo" daje smisao, značaj i domašaj koga danas u teoriji, zakonodavstvu i praksi ima naziv „radno pravo".

Po drugom mišljenju „za tu promjenu naziva nema nikakve opravdane potrebe (ni koristi), jer nema smetnje da jedna ista grana „radno pravo" obuhvaća i regulira različite odnose iz rada (i udruženog i najamnog) ali s različitim sadržajem i pomoću različitih izvora (u jednom slučaju više autonomnim u drugom heteronomnim). Bitne su sadržajne promjene, a ne promjene naziva, jer se promjenom samog naziva ništa u sadržaju ne može izmjeniti". Dalje, „samoupravni odnosi u radnom pravu su dio te materije, i to samo na socijalističkom sektoru. A radni odnosi, pa i radno pravo za te odnose, postoje i postojat će i za sve radnike izvan socijalističkog sektora. K tome ni svi izvori radnog prava za socijalistički sektor nisu autonomni, već postoje i heteronomni izvori (i u Ustavu i u zakonu), a tako će i ostati, iako s različitim kvantitativnim omjerom, pa takvo pravo u cjelini ne može biti „samoupravno" odnosno „radnih zajednica", odnosno nisu i ne mogu svi radni odnosi biti „samoupravni" ili „udruženog rada". U protivnom, morali bismo imati dva radna prava (pojmovno i sadržajno različita)"[54].

Osim pomenutih naziva u vezi sa pravom radnih zajednica, odnosno radnih organizacija na samoupravno regulisanje radnih odnosa i

---

[53] Dr. A. Baltić — Dr. M. Despotović: op. cit., str. 14.
[54] Dr. N. Tintić: op. cit., str. 34.

značenja koje im se daje ili osporava, u našoj teoriji se sreću i drugi nazivi za ovaj deo našeg pravnog sistema kao što su: „autonomno radno pravo"[55], „autonomni pravni poredak... radnih zajednica (odnosno radnih organizacija, udruženja itd.)"[56] i drugi.

Grčka reč „autonomija" i iz nje izvedeni pojmovi, kao što je poznato, ima više značenja i to u sadržinskom i temporalnom, tj. istorijskim smislu, kao što ima uže i šire značenje.[57] Teorija i praksa ovaj termin upotrebljavaju u političkom, pravno-političkom, pravnom, ekonomskom i filozofskom smislu. U političkoj teoriji se autonomizmom označava pokret koji se bori za autonomiju, bilo teritorijalnu, bilo personalnu. U političko-pravnom smislu se termin „autonomija" razume, pre i više od svega, kao nacionalno ili narodnosno-teritorijalna autonomija kao institucija državnog uređenja unutar koje narodnosne grupe, zbog svoje posebnosti, imaju poseban status i prava utvrđena ustavom ili drugim propisima. U tom smislu je termin „autonomija" upotrebljen i u ustavnom, odnosno pravnom sistemu Jugoslavije. U pravnoj teoriji se, dalje, sa posebnim značenjima upotrebljavaju: „autonomija volje u imovinskom pravu", „autonomija volje u međunarodnom privatnom pravu", „autonomna jedinica", „autonomne norme" itd.[58]

Čak i kada se ostave po strani sva druga značenja pojma „autonomija" u izvan pravnim područjima, pa i u drugim granama prava, obzirom da se uz gornji pojam u predloženom nazivu dodaje oznaka „radno pravo", „Kao autonomni izvori radnih prava (gledajući općenito) mogu se pojaviti: 1. normativni (opći) akti radnih organizacija, društvenih i drugih samostalnih i samoupravnih organizacija, udruženja i organa koji autonomno reguliraju odnose udruženog rada itd.; 2. kolektivni ugovori; 3. običaji, i 4. pravila društvenog morala i pravičnosti"[59]. Tako shvaćeno „autonomno radno pravo" bi bilo znatno šire od samoupravnog regulisanja radnih odnosa, odnosno od „samoupravnog radnog prava". Dalje, poznato je da je običaj, kao izvor prava u radnopravnim sistemima evropskih zemalja, svoje mesto ustupio pisanom pravu. Društveni moral i pravičnost, kao filozofsko-spirituelne kategorije takođe dvojimo od izvora prava u formalnopravnom i materijalnopravnom smislu.

Nazivu „autonomni pravni poredak... radnih zajednica (odnosno radnih organizacija, udruženja itd.)", uz gore rečeno, manjka oznaka „radno pravo" ili neka druga odgovarajuća oznaka pa je i predmetno nedovoljno precizan. Obzirom na to pod tim nazivom bi se mogao razumeti sveukupni zbir obaveza i ovlašćenja radnih organizacija na regulisanje svojih unutrašnjih odnosa, što je znatno šire i više od onoga što se može razumeti pod pojmom „samoupravno radno pravo".

---

[55] Dr. B. Blagoev: op. cit., str. 146.

[56] Dr. N. Tintić: op. cit., str. 226.

[57] Vidi Dr. Bratoljub Klaić: Rječnik stranih rječi izraza i kratica, „Zora", Zagreb, 1951, str. 69; Pravni leksikon, Drugo izdanje „Savremena administracija", Beograd, 1970, str. 56—58 i 1085.

[58] Pravni leksikon, op. cit., str. 56—58 i dr.

[59] Dr. N. Tintić: op. cit., str. 224.

§ 2. *Naziv „Samoupravno radno pravo"*

Na osnovu rečenog proizlazi da je najispravnije deo pravnog sistema Jugoslavije unutar koga radne organizacije, shvaćene u smislu preciziranom u glavi drugoj ovog rada, samostalno regulišu radne odnose članova svojih radnih zajednica, odnosno pravnu granu koja se bavi proučavanjem tog dela našeg pravnog sistema nazvati „samoupravno radno pravo".

Što se sadržinske određenosti tiče sasvim je očito da je reč o kompetencijama radne organizacije proizišlim iz njenog statusa kao samostalne i samoupravne organizacije — pravnog lica. Taj status, kako je poznato, se temelji na institutu društvene svojine. Kao takve radne organizacije, u skladu sa Ustavom i zakonom, uređuju unutrašnje odnose svojim statutom i drugim opštim aktima. Dalje, kako se svi unutrašnji odnosi u radnim organizacijama ne svode na međusobne radne odnose članova njihovih radnih zajednica to je, kako mislimo, u nazivu ove pravne discipline nužno istaći i predmetnu oznaku. Upravo po toj oznaci razlikujemo ovu granu prava od drugih koje izučavaju pravni režim drugih društvenih odnosa, ali i od Samoupravnog prava radnih organizacija čiji predmet izučavanja su, takođe, unutrašnji odnosi u radnoj organizaciji, regulisani njenim opštim aktima. Nazivom „samoupravno radno pravo", očito je, isto tako se ne obuhvata državno radno pravo, međunarodno radno pravo niti kolektivni ugovori o radu, kao izvori radnog prava. Sve ovo pod uslovom da se naziv „samoupravno radno pravo" shvati u ovde preciziranom smislu. Nije potrebno ni naglašavati da se ovim nazivom ne obuhvata ni sve drugo što se ne može podvesti pod pojam prava uopšte, pa ni pod pojam samoupravnog radnog prava. Najzad, kako se samoupravno regulisanje radnih odnosa, kao pravo, vezuje samo za lica zaposlena u radnim organizacijama, nazivom „samoupravno radno pravo" su određeni i subjekti ovog prava.

Da rezimiramo. Sa gore iznetih razloga naziv „samoupravno radno pravo" smatrano najadekvatnijim. Kako mislimo on u sebi sadrži odgovarajuću i dovoljnu određenost i po sadržini i po obimu. Kao takav ovaj naziv se sve više prihvata u našoj pravnoj teoriji[60] i praksi.

VI. SISTEM SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

Pitanje sistema Samoupravnog radnog prava, kao i svake druge grane prava, ima vrlo veliki, ne samo teorijski, već i praktični značaj. Obzirom na to radi se koliko o teškom, toliko i o odgovornom i složenom zadatku naše pravne nauke. „Ovo se još više može odnositi na jedno relativno originalno socijalističko pravo, koje izražava sistem samoupravljanja"[61], pa i samoupravnog regulisanja međusobnih radnih odnosa.

Dobro postavljen sistem Samoupravnog radnog prava mora sačinjavati relativno usklađenu, logičnu, neprotivrečnu i potpunu celinu pred-

---

[60] Vidi Dr. A. Baltić: Dalja izgradnja samoupravnog radnog prava i radnog zakonodavstva, Anali, april—jun, 1968, str. 175—185; Dr. R. Kyovsky: op. cit., str. 17—20, 113—115; i dr.

meta regulisanja i proučavanja ove pravne grane, uključujući tu i njenu društveno-ekonomsku, političku i socijalnu osnovu. Osim predmeta proučavanja i obima unutar koga se to čini, dobro postavljen sistem mora sadržati i potrebne elemente za razgraničenje ove od drugih pravnih disciplina.

Na osnovu rečenog, imajući na umu i sadašnji stepen dostignutog razvoja našeg prava i posebno, Radnog i Samoupravnog prava radnih organizacija, sistem Samoupravnog radnog prava bi bio sastavljen iz sledećih delova:

Deo prvi:

OPŠTA I OSNOVNA PITANJA SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

I. POJAM I PREDMET SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA
- § 1. Pojam samoupravnog radnog prava
- § 2. Predmet samoupravnog radnog prava

II. SUBJEKTI SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA
- § 1. Uvod
- § 2. Radna organizacija
- § 3. Organizacija udruženog rada u rad. organizaciji
- § 4. Pitanje pravnog subjektiviteta radnih zajednica radnih organizacija
- § 5. Ostali učesnici u samoupravnom regulisanju radnih odnosa u radnoj organizaciji

III. NASTANAK I RAZVOJ SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA
- § 1. Nastanak samoupravnog radnog prava
- § 2. Razvoj samoupravnog radnog prava
- § 3. Dalje tendencije u razvoju samoupravnog radnog prava

IV. RAZGRANIČENJE SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA OD DRUGIH GRANA PRAVA
- § 1. Povezanost grana prava
- § 2. Ustavno i Samoupravno radno pravo
- § 3. Samoupravno radno pravo i Radno pravo
- § 4. Samoupravno radno pravo i Samoupravno pravo radnih organizacija
- § 5. Razgraničenje Samoupravnog radnog prava od ostalih grana prava

V. NAZIVI ZA OVU GRANU PRAVA
- § 1. Razni nazivi
- § 2. Naziv: „Samoupravno radno pravo"

---

[61] Dr. R. Lukić: Uloga pravnih fakulteta u izgradnji našeg pravnog sistema, referat na interfakultetskoj konferenciji pravnih fakulteta, Split, 1967.

VI. SISTEM SAMOUPRAVNOG RADNOG PRAVA

Deo drugi:

SAMOUPRAVNO REGULISANJE RADNIH ODNOSA U RADNIM ORGANIZACIJAMA

I. UVODNE NAPOMENE

II. OPŠTI REŽIM

§ 1. Klasifikacija opštih akata radnih organizacija

§ 2. Donošenje opštih akata radnih organizacija iz oblasti međusobnih radnih odnosa

§ 3. Kontrola ustavnosti i zakonitosti opštih akata radnih organizacija iz oblasti međusobnih radnih odnosa.

§ 4. Pravna priroda opštih akata radnih organizacija iz oblasti međusobnih radnih odnosa

III. ODSTUPANJE OD OPŠTEG REŽIMA

§ 1. Odstupanja obzirom na vrstu delatnosti kojom se bavi radna organizacija

§ 2. Odstupanja obzirom na organizacionu strukturu i veličinu radne organizacije

§ 3. Odstupanja obzirom na ostale okolnosti na strani radne organizacije

§ 4. Odstupanja obzirom na okolnosti vezane za radnike i način njihovog učešća u radu rad. organizacije

Deo treći:

SADRŽAJ NAJVAŽNIJIH OPŠTIH AKATA RADNIH ORGANIZACIJA IZ OBLASTI MEĐUSOBNIH RADNIH ODNOSA

A. STATUT RADNE ORGANIZACIJE (OSNOVNE ODREDBE O RADNIM ODNOSIMA)

B. PRAVILNIK O MEĐUSOBNIM RADNIM ODNOSIMA

C. PRAVILNIK O RASPODELI LIČNIH DOHODAKA

D. PRAVILNIK O ZAŠTITI NA RADU

E. PRAVILNIK O RADNIM ODNOSIMA PRIPRAVNIKA

Pri koncipiranju predloženog sistema Samoupravnog radnog prava imali su se u vidu ovi principijelno-teorijski, metodološki, pedagoški i praktični momenti:

1. Samoupravno radno pravo, u pozitivnopravnom smislu i kao nauka, jeste integralni i neodvojivi deo pravnog sistema Jugoslavije;

2. Iako sastavni deo pravnog sistema Jugoslavije, Samoupravno radno pravo reguliše i proučava posebnu, i od drugih različitu, grupu društvenih odnosa unutar radnih organizacija regulisanih na svojevrstan način;

3. Prema nastavnom planu i programu Pravnog fakulteta Univerziteta u Nišu ova se materija, u okviru izbornih predmeta, kao i opšti deo Samoupravnog prava radnih organizacija, od školske 1969/70. godine predaje studentima četvrte godine studija, a od školske 1970/71. godine i slušaocima poslediplomskih studija na smeru Samoupravnog, Upravnog i Radnog prava, kao specijalistički kurs. Dakle, u oba slučaja se ova materija predaje slušaocima koji su slušali i polagali osnovni kurs Radnog prava, koje je na ovom Fakultetu predmet druge godine studija; i

4. Obzirom na rečeno pod 1, 2 i 3 građa je raspoređena tako da se slušaoci postepeno uvode u ovu materiju idući od opšteg-principijelnog ka posebnom izostavljajući pri tome, u principu, institucionalno-teorijsku obradu radnopravnih institucija slušaocima već poznatih. S druge strane, opšti akti radnih organizacija i sve drugo s njima u vezi se obrađuju samo u meri u kojoj se to tiče međusobnih radnih odnosa članova radnih zajednica radnih organizacija i sa aspekta značajnih za ovu oblast. Ostalo je predmet proučavanja opšteg dela Samoupravnog prava radnih organizacija. Dimenzioniranost gradiva je usmerena, osim rečenog, i tako da slušaocima omogući ulaženje u ovu obimnu, složenu, osetljivu i komplikovanu materiju kako bi u svom kasnijem radu, sa više uspeha, mogli istu samostalno izučavati i raditi na rešavanju konkretnih problema u praksi. Sve u svemu to bi trebalo doprineti daljoj i adekvatnoj izgradnji i usavršavanju radnopravnog sistema u radnim organizacijama i izvan njih u oblasti samoupravnog regulisanja međusobnih radnih odnosa.

Dr Dušan Paravina, docent

LES QUESTIONS GENERALES ET FOUNDAMENTALES DU DROIT AUTOGESTIONAIRE DE TRAVAIL

(Résumé)

Sous le titre ci-dessus sont traités: la conception et l'objet du droit autogestionair de travail, les sujets, l'origine et l'évolution, la délimitation du droit autogestionair de travail des autres branches du droit, la question de dénomination de cette discipline juridique et, enfin, le système (programme) de droit autogestionair de travail.

La notion de droit autogestionair de travail est traitée du point de vue juridique matériel et formel, comme résultat de l'étude des conceptions exposées jursqu'ici en théorie, de l'analyse des prescriptions correspondantes et d'un aperçu critique de tous ces facteurs. Traitant de la question des sujets du droit autogestionair de travail, l'auteur indique la signification étroite (d'après la constitution) et plus large (d'après les dispositions de la législation régissant le travail) de la notion „organisation de travail", ainsi que de l'influence du genre et de l'importance de l'activité dont s'occupe l'organisation de travail sur sa subjectivité dans ce domaine. Les organisations du travail associé au sein de l'organisation de travail sont systématisées en fonction du degré de leur autonomie. Dans la même section est traitée la question, contestable dans la théorie, de la subjectivité des communautés de travail. Partant des hypothèses socio-économiques et politiques

dont le concours a permis la formation du droit autogestionair de travail, l'auteur expose son évolution avec la présentation, dans le cadre de la périodisation donnée et motivée, des tendances qui se manifestent dans ce sens.

Lors de la délimitation du droit autogestionair de travail des autres disciplines juridiques, l'auteur se sert d'un double critère. D'une part, il prend pour critère l'initiateur de cette catégorie des normes juridiques et, de l'autre, l'objet de leur réglementation, ou l'objet étudié par cette branche du droit. Il discute de la question de dénomination de cette branche juridique dans son aperçu critique des propositions formulées jusqu'à présent. Suivant ce chemin, l'auteur opte pour le titre „droit autogestionair" de travail, estimant qu'il est le plus adéquat par son contenu et son ampleur. Le système (programme) de droit autogestionair de travail est conçu dans le cadre des trois chapitres suivants: les questions générales et foundamentales du droit autogestionair de travail, la réglementation autonome des rapports de travail au sein des organisations de travail et le contenu des principaux actes généraux des organisations de travail sur le plan des rapport de travail réciproques. Le systéme est ainsi présenté comme un ensemble relativement complet et coordonné des catégories étudiées.

KO MOŽE DA TRAŽI SMANJENJE RASPOLAGANJA TESTAMENTOM I VRAĆANJE POKLONA KOJIMA JE POVREĐEN NUŽNI DEO

UVOD

U Tezama za predprojekat zakona o nasleđivanju[1] predviđeno je, da „smanjenje raspolaganja testamentom i poklona koji premašuju raspoloživi deo zaostavštine mogu tražiti samo naslednici koji imaju pravo na nužni deo" (Teza 25 stav 1 — podvukao SM). U toku diskusije, pomenuta Teza bilo prećutno[2], bilo explicite bila je odobrena, jer da su, između ostalog, njome „prihvaćena pravedna načela, koja su priznata u većini zakonodavstva"[3]. Ista koncepcija, samo nešto bolje formulisana, zauzeta je i u članu 45. Zakona o nasleđivanju[4], prema kojoj „smanjenje raspolaganja testamentom i vraćanje poklona kojima je povređen nužni deo mogu tražiti samo nužni naslednici" (podvukao SM).

U našoj teoriji je stanovište zakona opšte prihvaćeno, mada postoje izvesne nijanse u gledištima. Po jednom gledištu „analogno ustanovi uračunavanja poklona i legata u nasledni deo (čl. 63), „smanjenje raspolaganja testamentom i vraćanje poklona kojima je povređen nužni deo mogu tražiti samo nužni naslednici (čl. 45), i to oni kojima pripada pravo na nužni deo upravo u konkretnom slučaju". Reč „analogno", prema tome, ovde bi značila, da se smanjenje raspolaganja testamentom i vraćanje poklona, jednako kao i uračunavanje poklona i legata u nasledni deo „tiče samo lica koja se u konkretnom slučaju pojavljuju kao naslednici"[5]. Po drugom gledištu, ovo ovlašćenje ima „samo onaj ko ima pravo na nužni deo"[6]. Po trećem, to ovlašćenje imaju „samo oni nužni naslednici kojima je povređen nužni deo, razume se samo oni koji su u

---

[1] Vidi Arhiv za pravne i društvene nauke broj 3/47 (dalje: Teze).

[2] Primedbe Pravnog fakulteta u Ljubljani, Arhiv, 1949, str. 106.

[3] Dr. B. Eisner: Primedbe na pretprojekat ZN, Arhiv, 1948, str. 106.

[4] U daljem tekstu uobičajena skraćenica: ZN.

[5] Dr. B. Blagojević: Nasledno pravo SFRJ s osvrtom na prava drugih država, Peto izdanje, Beograd, 1969. str. 353 u vezi sa str. 344 i 370.

[6] Dr A. Finžgar: Dedno pravo Jugoslavije, Ljubljana ,1962. str. 68 i 74.

konkretnom slučaju naslednici"[7]. Po četvrtom, ovo ovlašćenje pripada „samo onim nužnim naslednicima kojima je nužni deo stvarno povređen, i koji su nužni naslednici in concreto. Dakle, ovaj zahtev ne mogu ostvarivati ni oni nužni naslednici, kojima nužni deo nije povređen, nakon što se uračuna ono što su primili na poklon od ostavioca za njegova života u bilo kom obliku"[8]. Najzad, ovo ovlašćenje pripada „samo povređenim nužnim naslednicima". Ne pripada licima koja nisu nužni naslednici, zatim onima kojima nužni deo nije stvarno povređen, kao i onima koji su isključeni iz nasleđa, koji su lišeni prava na nužni deo i koji su u konkretnom slučaju nedostojni za nasleđivanje.[9]

Sudska praksa prihvata ovakvo stanovište i iz njega izvlači određene zaključke o karakteru takvog traženja. Tako, Vrhovni sud Srbije svojom presudom od 9. XI 1962. godine odbio je tužbu sina, koji je u svojstvu naslednika svoje majke, pokrenuo parnicu za redukciju testamenta usled okrnjenja njenog nužnog dela, pošto je majka propustila da tu parnicu pokrene u toku svog života. Sud je našao da je „odredbom člana 45. Zakona o nasleđivanju izričito propisano da smanjenje raspolaganja testamentom koje je ostavilac učinio, može tražiti samo ostaviočev nužni naslednik". Interpretirajući dalje citiranu odredbu, sud kaže da je „bez uticaja činjenica što je tužilac naslednik svoje majke pok. M., jer njeno pravo da traži reduciranje testamenta njenog ranije umrlog muža, bilo je njeno lično pravo (podvukao SM) koje ona za života nije koristila i koje se njenom smrću ugasilo. Prema tome, tužilac, iako njen naslednik, nije mogao naslediti i to njeno pravo".[10] Vrhovni sud Jugoslavije je u svojoj presudi od 17. IX 1965. godine zauzeo isto stanovište po pitanju preuzimanja parnice za redukciju testamenta pokrenute od strane nužnog naslednika. Naime, sin je kao naslednik majke nastavio njenu parnicu za redukciju testamenta usled povrede njenog nužnog dela. Sud ga je odbio, jer „tužilac B. u odnosu na ostavioca ne pojavljuje se kao njegov nužni naslednik, pa samim tim u smislu člana 45. ZN nije legitimisan za vođenje ovakvog spora". I ovaj sud ističe, da je ovlašćenje iz čl. 45. ZN „kao lično pravo nužnog naslednika (podvukao SM) majke tužiočeve njenom smrću se ugasilo, pošto nije realizovano za vreme njenog života i ne može preći na tužioca"[11].

Dakle, sudska praksa je konzekventnija. Polazeći od stanovišta da su nenaslediva lična prava, ona je ovlašćenje predviđeno u članu 45. ZN proglasila ličnim pravom. Logika ovakvog zaključka se sama po sebi nameće. Ako pravo na nužni deo odnosno redukciju testamenta i povraćaj poklona zbog povrede nužnog dela može tražiti samo nužni naslednik čije je ovlašćenje povređeno, onda je jasno da se radi o ovlašćenju strogo ličnog karaktera, o ličnom pravu. Drugo je pitanje, da li je uopšte trebalo odredbu ovakvog karaktera uvrstiti u navedeni zakon. Ovo, kako sa stanovišta prakse drugih zemalja, tako i sa opšteg teoretskog stanovišta o nasledivosti tzv. prava na promenu prava, o čemu nam

---

[7] Dr A. Silajdžić: Nasljedno pravo, Sarajevo, 1964. str. 141.
[8] Dr M. Kreč — Đ. Pavić: Komentar ZN, Zagreb, 1964. str. 124.
[9] Dr Boris Vizner: Nasljedno pravo, Osijek, 1967. str. 285.
[10] Gž br. 3094/62 ZSO knjiga VII/3 broj 289.
[11] VS Jugoslavije Rev. 1387/65 ZSO knjiga X/3 broj 393.

svedoče naši brojni propisi. Napr. i sama odredba čl. 137. Zakona o nasleđivanju. Drugim rečima, o nasledivosti ili nenasledivosti ovakvih ovlašćenja treba suditi nakon temeljitog razmatranja i proučavanja karaktera tog ovlašćenja, kao i prakse drugih zemalja.

I. O KARAKTERU OVLAŠĆENJA ZA REDUKCIJU TESTAMENTA

1. Istorijski aspekt pitanja

U Rimu, u predjustinijanovskoj eri, ovlašćeniku prava na nužni deo, stajala je za zaštitu njegovih prava querela inofficiosi testamenti, odnosno, po ugledu na nju: querela inofficiosi donationis (dotis). Cilj ovih tužbi, koje ustvari nisu actio, nije bilo realizovanje nekog materijalnopravnog ovlašćenja u savremenom smislu, već napad na ličnost tastatora (ostavioca) s ciljem da se dokaže da je radio u odsustvu zdrave pameti (color insaniae) odnosno da je preteriranjem svojih najbližih članova porodice postupao prirodnom osećanju dužnosti (odatle naziv za testament kao protivan dužnosti — testamentum inofficiosi). Sama querela inofficiosi testamenti kao arbitrarna tužba, nije ni actio in rem, niti actio in personam, već tužba de statu defuncti (podvukao SM), pa kao i svaka tužba na lično zadovoljenje (actio vindictam spirans) zastareva za pet godina i sve do litis contestatio na strani tužioca bila je nenasledivа[12]. Za slučaj uspeha ove tužbe dolazilo je do poništenja testamenta (testamentum rescissum) i samim tim do otvaranja redovnog zakonskog nasleđivanja[13]. Na taj način, ovlašćenik prava na nužni deo, nije ostvarivao samo svoj nužni deo, već mnogo više, tj. ceo nasledni deo. U tome treba videti, u prvo vreme, sankciju za nepridržavanje propisa (formalno nužno nasledno pravo), koja je kasnije svedena na određeni deo nasleđa (materijalno nužno nasledno pravo).

Justinijan je na području nužnog naslednog prava uveo čitav niz reformi. Najpre je konstitucijom iz 528. godine (C. 3, 28. 30) propisao, da za slučaj da je ovlašćeniku na nužni deo nešto ostavljeno, kao naslednik, legaturu ili putem donatio mortis causa, ali ne dovoljno, da se ne može upotrebiti querela inofficiosi testamenti, već actio ad supplendam legitiman (actio suppletoria), tj. samo tužba za dopunu nužnog dela. Zatim, Novelom 115 (Nov. 115. cap. 3. 4) iz 542. godine, Justinijan je na nov način temeljno regulisao pravo na nužni deo spojivši dotadašnje formalno i materijalno nužno nasledno pravo u jedinstvenu instituciju. Ubuduće, ascendenti moraju svoje zakonom ovlašćene descendente, a ovi zakonom ovlašćene ascendente, postaviti za naslednike ili ih eksheredirati, ali sada iz razloga explicite navedenih u Noveli. S druge strane, i nužni naslednici za slučaj preteriranja (nespominjanja) imaju pravo na određeni deo od svog zakonskog dela.

---

[12] Valja primetiti da je u Rimu svaka tužba bila na aktivnoj strani nasledivа nakon litis contestatio, što je posledica osobenosti rimskog procesa: principa conzumacije tužbe (deductio rei in judicium) i principa novčane osude (tzv. novatio necessaria).

[13] O nasledivosti ove tužbe izričito vidi Sohm—Mitteis—Wenger: Institutionen, Siebente Auflage, München und Leipzig, 1923. str. 608.

Ma koliko Justinijavnova reforma značila bitnu i veoma značajnu etapu u pravnom oformljenju prava na nužni deo, ona je sadržavala i značajne slabosti. Osnovna slabost je u tome, što Justinijan ni jednom reči, u pomenutoj Noveli, nije odredio koja pravna sredstva stoje na raspolaganje nužnom nasledniku za slučaj da bude povređeno njegovo pravo na nužni deo, bilo da je nepravilno isključen, ili da je jednostavno preteriran.

2. *Koncepcije o ovlašćenju nužnih naslednika*

Nepotpunost Justinijanovih reformi izazvala je spor o prirodi ovlašćenja nužnih naslednika za slučaj povreda nužnog dela još od glosatora. Pre svega, spor se je vodio o prirodi same kverele, tj. da li je ona jedna actio injuriam, jer se njome traži zadovoljenje časti, ili je to hereditatis petitio[14]. Kroz ovaj spor ustvari rešava se pitanje o prirodi ovlašćenja nužnih naslednika za slučaj povrede nužnog dela. Pojavile su se tri osnovne koncepcije: teorija inoficioziteta, teorija nuliteta i mešovit sistem, s tim da unutar nekih od njih postoje varijante.

1. *Teorija inoficioziteta (Inofficiositätstheorie)* deli se na dve varijante: klasičnu i modificiranu teoriju inoficioziteta.

a) *Klasična teorija inoficioziteta,* koju je zasnovao još glosator Bulgarus u XII veku, smatra da nužnom nasledniku pripada u svakom slučaju querela inofficiosi testamenti sa svim pravnim posedicama kao i ranije tj. nastaje rescisija (sudsko poništenje) testamenta kao pravnog akta u celini i otvaranje zakonskog nasleđivanja. Ovu koncepciju kasnije su prihvatili istaknuti pripadnici francuske istorijske škole („elegantna jurisprudentia") kao što su Jacobus Cuiacius-Cujas (1522—1590) i Hugo Donellus-Doneau (1527—1591), a zatim poznati nemački pandekisti Mayer[15], Brinz[16], Köppen[17] i Windscheid[18]. Ovi poslednji su za svoje stanovište isticali argumente formalne pravne logike. Naime, u činjenici što Justinijan ništa ne predviđa u pogledu pravnih sredstava u svojoj Noveli 115. oni vide argument, da on to nije činio zato što je hteo da zadrži staro stanje tj. kverelu sa svim njenim posledicama.

b) Pristalice modificirane teorije inoficioziteta čine razliku za slučaj kad je nužni naslednik neosnovano eksherediran ili preteriran, od slučaja kad je postavljen za naslednika na manje nego što iznosi njegov nužni deo. U prvom slučaju pripada mu modificirana kverela, i to utoliko, što se ne ništi testament kao pravni akt u celini, već samo postavljenje stranog lica za naslednika i to do visine punog zakonskog naslednog dela tužioca. Ostale odredbe takvog testamenta, kao npr. pupilarne supstitucije, legati, nalozi i slično ostaju u važnosti, ukoliko se njima ne vređa nužni deo. U drugom slučaju tj. kad nužnom nasledniku

---

[14] Z. Milosavljević: Rimsko privatno pravo, knjiga III. Nasledno pravo, Beograd, 1900. str. 49.

[15] Die Lehre von dem Erbrecht nach heutigen röm. Rechts, I. str. 286.

[16] A. Brinz: Lehrbuch der Pandekten, 2 izd. 4 sveska, Erlangen, 1973—92.

[17] System des heutigen röm. Erbrechts, 1. i 2. sv. 1862—64.

[18] Lehrbuch des Pandektenrechts, sv. III. 1870. § 591. (od 15—18. cit. po Arndts-u: Pandekten.

nije ostavljeno dovoljno, mišljenja se razilaze. Po jednima dopuštena je samo actio ad supplendam legitimam, dok je po drugima sporno da li im pripada ova tužba.

2. *Teorija nuliteta (Nullitätstheorie)* takođe ima dve varijante: teoriju apsolutnog i relativnog nuliteta.

a) *Teorija apsolutnog nuliteta* (čist sistem nuliteta, sistem potpune, bezuslovne ništavosti) postavio je još glosator Martinus. Postavljenja drugih lica, odnosno prekomerna raspolaganja ništava su od početka ipso iure. Nužni naslednik ima u svakom slučaju da upotrebi kverelu ništavosti tj. hereditatis petitio ab intestato ex causae nullitatis. Dakle, tužba ništavosti nije više po svojoj suštini kverela već hereditatis petitio qualificata, kako ističe Vangerow. Ovo gledište zastupali su pandekisti, kao što su Vangerow[19], Sintetis[20], Schmidt[21], Mühlenbruch[22] i Tewes[23].

b) Pristalice teorije relativnog nuliteta ističu da prekomerna ostaviočeva raspolaganja (bilo to inter vivos bilo mortis causa) nisu ništava ipso iure u trenutku ostaviočeve smrti, već to postaju samo na traženje nužnog naslednika. Pravno sredstvo kojim se to postiže jeste redovna tužba za ostvarivanje naslednog prava tj. hereditatis petitio. Ovo je pravo stoga, podložno zastarelosti. Ovo gledište zastupali su Bluntschli[24], Francke[25], Seuffert[26], Rudorff[27], Baron[28] i Arndts[29]. Ovaj poslednji ističe, da redovna tužba za nasleđe, pa prema tome i ova za smanjenje prekomernih raspolaganja, zastareva tek za trideset godina i „pripada i nasledniku prinudnog naslednika, samo ako je ovaj pokazao označenu volju ili bez toga, na osnovu prava prelaza, transmisije i ne isključuje se primanjem kakvog zaveštanja po testamentu, ako u tome nije jasno iskazano odricanje od nasleđa, kao što s druge strane, uzaludan pokušaj, da dođe do nasleđa protivno testamentu, kao prinudan naslednik, ne povlači sa sobom gubitak zaveštanja, koja su takvom prinudnom nasledniku ostavljena"[30].

3. *Mešovit sistem*

Ovaj sistem, koji je dugo vladao, postavio je čuveni nemački pandekista Puchta. Po njemu, nužnom nasledniku, zavisno od situacije, pripada čas querela inofficiosi testamenti, čas actio suppletoria, odnosno hereditatis petitio.

---

[19] K. A. Vangerow: Lehrbuch der Pandekten, sv. 3. Marburg, 1865. § 485.

[20] Die praktische gemeine Civilrecht, sv. 3. 1844—51. § 198.

[21] Das formelle Recht der Notherben, Leipzig, 1862. str. 172.

[22] U Glück-ovom komentaru, sv. 37. 1832—43. str. 255.

[23] System der Erbrecht nach heut. R. R. Thl. I. 1863—64. str. 477 i sl.

[24] Entwicklung der Erbfolge gegen den letzen Willen nach R. R. mit besondere Rücksicht auf die Nov. 111., 1829.

[25] Das Recht der Notherben und Pflichttheilsberechtigten, 1831.

[26] Prakt. Pandektenrecht, sv. 3. 1824. § 658—662.

[27] Uz Puchtas Verlesungen, 1847—48. § 493.

[28] Pandekten, 2. izd. 1872. § 416. str. 637.

[29] Lehrbuch der Pandekten, Band IV und V. Familien- und Erbrecht, prevod, Beograd, 1896. str. 1415. prema kome su citirani i ostali nemački pandekisti.

[30] Arndts, cd. str. 1415 i sl.

a) Ako je nužni naslednik eksherediran, pa se osporava osnov isključenja iz nužnog dela, onda mu pripada pomenuta kverela sa klasičnim pravnim posledicama.

b) Ako je nužnom nasledniku nešto ostavljeno, ali manje nego što iznosi njegov nužni deo, onda mu pripada actio suppletoria, a ako je preteriran onda dolazi u obzir hereditatis petitio[31].

Kao što vidimo, ovaj sistem više govori o pravnim sredstvima, koja se imaju upotrebiti nego o njihovoj suštini.

4. *Stanovište našeg prava*

U razmatranju stanovišta našeg prava valja poći od činjenice, da je nužni naslednik naslednik u pravom smislu reči, jer je pravo na nužni deo formulisano kao nasledno pravo (čl. 32. ZN). Polazeći od toga, i imajući u vidu odredbu čl. 135. ZN da „zaostavština umrlog lica prelazi po sili zakona na njegove naslednike u trenutku njegove smrti", morali bi prihvatiti koncepciju o ništavosti ex lege ostaviočevih raspolaganja kojima se vređa nužni deo.

Međutim, odredba člana 135. ZN ne odnosi se samo na nužnog naslednika, već i na onog naslednika koga je ostavilac postavio za naslednika u testamentu. Pitanje je: prema kome primeniti ovaj propis, jer se očito prema obojici ne može primeniti, pošto dva različita lica, između kojih nema nikakve zajednice, ne mogu istovremeno steći svojinska i druga ovlašćenja na istim dobrima. Drugim rečima, jedan od pomenutih naslednika će biti sticalac prava koja je imao ostavilac i biti njegov sukcesor u pravom smislu, a drugi će imati neko drugo ovlašćenje.

Iz odredaba čl. 30. do 50. ZN može se izvesti, da je nužni naslednik taj koji ne stiče automatski sva prava na zaostavštini koja bi trebala da mu pripadne kao nužni deo. Upravo, on stiče na dva različita načina. U pogledu dela zaostavštine kojim je raspolagano u njegovu korist ili koja je ostala neraspoređena, on kao pravi naslednik, u smislu odredbe čl. 135. ZN, stiče odmah u momentu smrti sva prava koja su pripadala ostaviocu. Međutim, ako je ostavilac raspolagao celom zaostavštinom, ili tako da nužnom nasledniku nije ostavio puni nužni deo, on u pogledu tog neizmirenog nužnog dela ne stiče neposredno svojinska i druga prava na dobrima, već stiče neposredno samo ovlašćenje da traži smanjenje raspolaganja testamentom odnosno povraćaj poklona. Svojinska i druga prava na takvim dobrima, koja su posledica prekomernih ostaviočevih raspolaganja, pripada licima u pogledu kojih je ostavilac izvršio poklon odnosno raspolaganje mortis causa. Ovakav zaključak nužno se nameće iz činjenice, što se odredbom čl. 45. ZN. predviđa zahtevanje smanjenja raspolaganja testamentom odnosno povraćaj poklona i što je takvo ovlašćenje podložno zastarelosti (čl. 46. ZN).

Ovlašćenje nužnog naslednika u pogledu neizmirenog nužnog dela u slučaju prekomernih ostaviočevih raspolaganja spada u grupu onih građanskopravnih ovlašćenja koja se nazivaju pravima na promenu prava ili preobražajna prava. To je, kao što vidimo, ovlašćenje, ne samo

---

[31] Lehrbuch der Pandekten, 1838. § 489 i 493 (cit. po Arndts-u).

na promenu pravne situacije, već i takvo ovlašćenje da od volje ovlašćenog zavisi sticanje određenih imovinskih prava. Za sada zadovoljimo se konstatacijom o karakteru ovlašćenja nužnog naslednika za slučaj prekomernih raspolaganja odnosno povrede nužnog dela. O karakteru tih prava, a posebno o njihovoj podobnosti za nasleđivanje, govorićemo posle prikaza rešenja u uporednom pravu.

II. UPOREDNOPRAVNI PREGLED

1. Stanovište francuskog zakonodavstva i teorije

Francuski Code civil prihvata i dalje razvija rimsku ustanovu nužnog dela. Zaostavštinu deli na dva dela: raspoloživi deo (la quotité disponible) i nužni deo (la reservé). Prekomerna raspolaganja, bilo inter vivos, bilo mortis causa, koja prelaze raspoloživi deo biće reducirana na ovaj deo u vreme otvaranja nasleđa (art. 920). Redukcija raspolaganja među živima može biti zahtevana samo od onih u korist kojih zakon određuje nužni deo, od njihovih n a s l e d n i k a (podvukao SM) ili pravnih sukcesora (art. 921). Poklonoprimci, legatari i poverioci umrloga ne mogu tražiti ovu redukciju, niti je koristiti (art. 921). Na osnovu ove odredbe, kao i odredbe art. 1166. Code civil-a u francuskoj teoriji se govori o licima ovlašćenim da traže redukciju testamenta zbog povrede nužnog dela i o licima koja takva ovlašćenja nemaju.

Uprkos napred citiranoj odredbi Code civil-a, francuski teoretičari govore o čistom pravu nužnih naslednika, odnosno o isključivom ovlašćenju onih u korist kojih je ustanovljen nužni deo. Međutim, ovakva početna tvrđenja mogla bi navesti na krivi zaključak, i mogla bi biti tumačena u smislu iznetih tumačenja našeg čl. 45. ZN. Ne, to nikako. Kada se kaže da tužba može biti podignuta samo od nužnih naslednika i to tek po prijemu nasleđa, bilo sa popisom ili bez popisa, to je samo potvrda odbacivanja teorije apsolutnog nuliteta a prihvatanje teorije o relativnom nulitetu. Smrću ostavioca koji je povredio nužni deo svojih naslednika, ne nastaju za njih ona prava koja su pripadala ostaviocu, već jedno posebno ovlašćenje tj. ovlašćenje da traže redukciju raspolaganja. Po svome poreklu, to je jedno originarno ovlašćenje. Ovo stoga, što je ostavilac vezan neopozivošću poklona. Oni dakle, to ovlašćenje ne stiču nasleđem od ostavioca, već zbog toga što im se priznaje interes da podignu tužbu za redukciju da bi nasledili nužni deo. Ali, ono što je rečeno za nužne naslednike, odnosi se u potpunosti na njihove sukcesore, bilo da se radi o njihovim ličnim naslednicima (dakle, o naslednoj transmisiji), ili o drugim pravnim sledbenicima, kao što su univerzalni legatari, cesionari nasledivih prava i dr. Čak šta više, i poverioci naslednika odnosno nužnog naslednika imaju isti interes, kao i napred navedena lica, pa mogu i oni ostvarivati redukciju, bilo na osnovu odredbe art. 1166 Code civil-a (action oblique) bilo putem actio Pauliana u slučaju da se namerno ide na oštećenje njihovih prava.

Nasuprot, nemaju ovlašćenja za redukciju raspolaganja poklonoprimci i legatari. Za poklonoprimce i legatare, to je evidentno samim tim, jer je tužba za redukciju upravljena i protiv njih. Što se tiče pove-

rioca ostavioca, njegova situacija je različita zavisno od toga, da li se je nužni naslednik primio nasleđa s popisom ili bez popisa.

a) Ako se je nužni naslednik primio nasleđa bez popisa, on je tada postao lični dužnik ostaviočevog poverioca, pa on kao njegov lični poverilac može na osnovu art. 1166 Code civil-a, putem actio oblique, umesto nužnog naslednika, i za slučaj njegovog propuštanja, podizati tužbu za redukciju testamenta odnosno povraćaj poklona. Razumljivo, postoji razlika između tužbe nužnog naslednika ili njegovog naslednika s jedne, i ostalih ovlašćenika na tužbu, s druge strane. Prvi tuže na osnovu ličnog ili posrednog naslednog prava, ostali na osnovu svog poverilačkog prava.

b) Ako se je nužni naslednik primio nasleđa s popisom, on nije postao lični dužnik ostaviočevog poverioca i tada poverioci ostaviočevi ne bi mogli nikako tražiti redukciju testamenta ili povraćaj poklona umesto nužnog naslednika.[32]

Preko Code civil-a ovo je stanovište i drugih, mahom sistema romanskih zemalja. Sve to ima za naše pravo poseban značaj, što je nužni deo u ovim zemljama formulisan na isti način, kao i u našem pravu tj. kao nasledno pravo.

2. *Stanovište švajcarskog prava*

I ovde je pravo na nužni deo priznato kao nasledno pravo, tj. kao deo od redovnog zakonskog naslednog dela. Ostavilac koji ostavlja nužne naslednike, ovlašćen je da raspolaže za slučaj smrti samo do visine njihovog nužnog dela (art. 470). Tome se moraju dodati i pokloni među živima, koji takođe podležu ograničenju (art. 475 i 527). Švajcarski građanski zakonik, kao i Code civil, odnosno naš ZN poznaje raspoloživi i nužni deo i smanjenje raspolaganja usled povrede nužnog dela.

Zakonik nema izričitu odredbu o nasledivosti prava na redukciju, jer to nije ni potrebno. Nesumnjivo je, međutim, da je ovo ovlašćenje nasledivo. Da ovo nije lično pravo nužnog naslednika, vidi se izrično iz odredbe art. 524. u kome se predviđa da na ovu tužbu ima pravo i stečajni upravnik kao i poverilac naslednika pod određenim uslovima. Tako, ako je povređen nužni deo, a nužni naslednik, na njihov poziv, ne podigne tužbu za redukciju odnosno povraćaj poklona, oni su ovlašćeni da to učine unutar roka ostavljenog nužnom nasledniku. Razumljivo, u cilju zadovoljenja svog oštetnog zahteva. Prema art. 524 stav 2. oni imaju takvo ovlašćenje čak i za slučaj ako isključeni naslednik ne pobija isključenje. U švajcarskoj teoriji je jednodušan stav o nasledivosti ovakvog zahteva. Jedini uslov je, da naslednici nužnog naslednika budu sposobni (dostojni) za nasleđivanje i da nisu isključeni iz nasleđa.[33]

---

[32] Planiol—Ripert: Traité pratique de droit civil francais, 2. édit. Tome V. Donations et testaments Paris, 1957. str. 121. i sl. Léon Julliot de la Morandière: Droit civil, Tome V. Dalloz, Paris, 1965. str. 481. Dr L. Marković: Nasledno pravo, Beograd, 1930. str. 297—8 je ovu tužbu ocenjivao čas kao ličnu čas kao nasledivu. Posebno ističemo da i talijanski Codice civile iz 1942. god. zauzima isto stanovište (Art. 557/1 u vezi sa art. 2900).

[33] Kommentar zum Schweizerischen Zivilgesetzbuch herausgeben von Dr M. Gmür, Band III. Das Erbrecht, IV. Lieferung, Art. 522—541. von prof. Dr P. Tuor, Bern, Verlag von Stämpli, 1918. str. 395. Ferid—Firsching: Internationales Erbrecht, Band I, München, 1969. Schweiz, Grundzüge, str. 60.

3. *Stanovište AGZ i SGZ*

Izvorno AGZ u mnogome sledi rimsku tradiciju u pogledu uređenja ustanove nužnog dela. Međutim, usled težnje da se ona prilagodi i germanskoj tradiciji na tlu Austrije, došlo je do konfuzije u normiranju ove ustanove u AGZ, tako da je jasna sadržina ovlašćenja nužnog naslednika protumačena tek Dvorskim dekretom od 7. II 1844. godine. Prema tom objašnjenju, nužni naslednik u smislu § 784. AGZ, nema pravo na srazmerni deo zaostavštine in natura, nego samo na vrednost svog naslednog dela.

Mišljenja o prirodi zahteva na nužni deo (der Pflichtteilanspruch) su podeljena:

a) većina teoretičara i sudska praksa zauzima stanovište da je takav zahtev nasledlv, ustupljiv i plenjiv. Pri tome se poziva i na propis § 290. EO (izvršnog postupka)[34],

b) Ipak, Dr Franz Gschnitzer, ga ubraja u aktivna strogo lična prava. Ipak, po njemu, i takvi strogo lični zahtevi postaju nasledivi, ako su prijavljeni u postupku za raspravljanje zaostavštine.[35]

Nasuprot AGZ-u, Srpski građanski zakonik iz 1844. godine, pravo na nužni deo formulisao je kao nasledno pravo tj. kao pravo na deo zaostavštine in natura. U srpskoj pravnoj literaturi pre rata zastupalo se je jednodušno shvatanje o nasledivosti zahteva na nužni deo.[36]

4. *Stanovište nemačkog BGB*

Nemački BGB iz 1896. godine u svom § 2317. propisuje da zahtev na nužni deo (Pflichtteilsanspruch) nastaje otvaranjem nasleđa i da je n a s l e d i v i p r e n o s i v (podvukao SM). Ovo je stanovište jednodušno podržano u teoriji.[37]

Moglo bi se prigovoriti, da je takvo uređenje posledica toga što je pravo na nužni deo tražbene prirode. Međutim, takav prigovor bio bi neosnovan. Nasledivost ili nenasledivost ovlašćenja nužnog naslednika nije u vezi sa prirodom njegovih ovlašćenja. Jer, ako bi kao tražbeno pravo bilo nasledivo, onda ne bi bila ni potrebna ovakva odredba BGB. Drugim rečima, zaključak o pravu na nužni deo, odnosno o ovlašćenju nužnog naslednika kao ličnom pravu u našoj teoriji i praksi, nije posledica shvatanja koncepcije o njegovoj prirodi kao naslednom pravu, već prozilazi iz činjenice da se radi o p r a v u n a n u ž n i d e o (podvukao SM).

5. *Stanovište sovjetskog prava*

Ovde nema izričitog propisa. Međutim, u teoriji se zauzima jasan stav. Pravo na nužni deo je nasledno pravo, pa se stoga pravila o prijemu i odbijanju u jednakoj meri primenjuju i u pogledu nužnog dela.

---

[34] Ferid—Firsching, cd. Band I. Osterreich, Grundzüge, str. 64.

[35] Dr F. Gschnitzer: Erbrecht, Wien, 1964. str. 6 i 86.

[36] Dr D. Aranđelović: Nasledno pravo, Bgd., 1930. str. 164. Dr L. Marković: Nasledno pravo, Beograd, 1930. str. 297—98.

[37] Dr Heinrich Lange: Lehrbuch des Erbrechts, München und Berlin 1962. str. 346, 431, 455 f. i 462. Enneccerus—Kipp—Wolff: Lehrbuch des Bürgerlichen Rechts, V. Band: Erbrecht, Zwölfte Bearbeitung von Dr Helmut Coing, Tübingen, 1965. str. 45 i sl.

Prema odredbi čl. 548. Građanskog kodeksa RSFSR iz 1964. godine, ako je naslednik, pozvan po zakonu ili po testamentu, umro pre nego što je uspeo da ga primi u utvrđenom roku (član 546), pravo na prijem dela nasleđa koji njemu pripada prelazi na njegove naslednike. Pravo na nužni deo se takođe nasleđuje.[38]

6. *Stanovište poljskog prava*

Prema odredbi čl. 991. § 2. Građanskog zakonika NR Poljske iz 1964. godine, ako lice koje ima pravo na nužni deo, nije dobilo taj deo u obliku poklona od zaveštaoca ili u obliku određivanja za naslednika ili pak u obliku legata, ono ima pravo da zahteva od naslednika isplatu novčanog iznosa potrebnog za izmirenje nužnog dela, odnosno za njegovu dopunu. Iz toga, mogao bi se izvesti zaključak, da je ovlašćenik prava na nužni deo poverilac zaostavštine, odnosno poverilac naslednika, i da, prema tome, njegova tražbina kao čisto imovinsko pravo, ima uvek biti naslediva. No, nije tako. Prema odredbi člana 1002. zakonika, potraživanje nužnog dela prelazi na naslednika ovlašćenika prava na nužni deo „samo u slučaju kada taj naslednik ulazi u krug lica koja imaju pravo na nužni deo iza naslednika prvog naslednog reda". Znači, ovo potraživanje se nasleđuje samo od lica koja i sama ulaze u krug nužnih naslednika.[39]

III. ZAKLJUČAK

1. Kao što smo videli, stanovište izraženo u čl. 45. našeg Zakona o nasleđivanju, i prihvaćeno u našoj teoriji i praksi, ne postoji niti u jednoj zemlji Kontinenta. U anglosaksonskom pravu još manje, jer ono ne poznaje ustanovu nužnog dela. Prema tome, netačan je napred izneti zaključak, da je u ovome naše pravo prihvatilo stanovište vladajuće u većini savremenih zakonodavstava. Naprotiv. Ono stoji kao usamljeno. Nije li sam pregled uporednopravnog zakonodavstva dovoljan argument, da se pomenuta odredba Zakona o nasleđivanju, de lege ferenda izmeni, tako što će se izričito predvideti nasledivost ovakvog ovlašćenja.

2. Međutim, i danas bi sudska praksa i teorija mogli ovu odredbu drukčije tumačiti, jer nema nikakvog osnova za bukvalnu primenu i tumačenje. Ovo, kako sa stanovišta savremenih shvatanja o prirodi naslednog prava, odnosno prava na nužni deo, tako posebno sa stanovišta nasledivosti tzv. prava na promenu prava (preobražajnih prava).

a) Pravo na nužni deo je nasledno pravo. Polazeći već od ove postavke, mogli bismo izvesti zaključak pomoću silogizma. Pošto je nasledno pravo nasledivo, a pravo na nužni deo je nasledno pravo, to je i ono nasledivo. Nasledivost naslednog prava odn. nasledna transmisija je

---

[38] V. I. Serebrovskij: Očerki sovetskogo nasledstvennogo prava, Izdateljstvo Akademija nauk SSSR, Moskva, 1953. str. 193. i sl. O. S. Iofe: Sovetskoe graždanskoe pravo, III, Izdateljstvo Leningradskogo universiteta, Leningrad, 1965. str. 333 i sl. M. V. Gordon: Nasledovanie po zakonu i po zaveštaniju, Moskva, 1967. str. 86 i sl.

[39] Ferid—Firsching, c. d. Band IV. Polen, Grundzüge, str. 81—87.

opšte prihvaćena postavka u pravu svih zemalja. Tako zakonodavstvo, nasuprot teoretskim shvatanjima, ne može da čeka okončanje doktrinarne diskusije o tome, da li je ovo pravo građansko (imovinsko) pravo i, dosledno tome, nasledivo. U razmatranju ovoga pitanja mora se poći od činjenice da smrću titulara prava prestaju sva njegova prava i obaveze. Njegova prava postaju autonomna i odvojena kako od svoga titulara tako i eventualnog novog sticaoca. Kao takva, mogao bi ih svako posesti i održajem steći, da ne postoje norme o nasleđivanju, koje određenim licima daju prvenstvo na okupaciju odn. nastavljanje prava koja su pripadala ostaviocu. To pravo na zaostavštinu kao celinu ili deo, nije ništa drugo, do subjektivno nasledno pravo. Ovo pravo je apsolutno. Ono ima svoj predmet i može se imovinski izraziti. Takvo pravo, izvedeno iz ovoga jeste i pravo na nužni deo. Pri tom, sasvim drugostepeno je pitanje kada se pravo na stvari stiče tj. da li ipso iure u trenutku ostaviočeve smrti ili tek podizanjem tužbe pred nadležnim sudom. Ono što je bitno u celoj stvari, to je, da je ovlašćeniku naslednog prava odnosno prava na nužni deo priznato pravo na delu ostaviočeve imovine. Drugo je pitanje, da li će on to svoje ovlašćenje vršiti ili neće. Ono kao takvo stoji i podobno je da pređe na njegove naslednike.

b) U ustanovi nužnog dela, baš zato što stoje praznine u njenom temeljnom preuređenju i oslobođenju od koncepcija rimskog prava, najviše su se zadržale rimske koncepcije o personalističkom karakteru naslednog prava. Kod patrijarhalnih naroda takvo shvatanje je logično, jer se u nasleđivanju nije video samo prelaz imovinskih prava kao danas, već je za tu ustanovu bio vezan čitav niz drugih značajnih posledica. Tako napr. to je u Indiji bilo vezano za prinošenje glavne i tzv. male žrtve pokojniku, a u Rimu u produženju porodičnog kulta i svih onih ovlašćenja koje je u javnom životu imao jedan pater familias. Pri tome treba imati u vidu da je i predmet nasleđivanja bio znatno širi. Nasleđivala se je ne samo imovina, već i vojnički i činovnički položaji, pa i državni presto. U poslednjem periodu u Rimu, jer se ustanova nužnog dela javlja tek nakon oformljenja pune slobode raspolaganja pravnim poslovima mortis causa, na ustanovu nužnog dela gleda se kao na neku kompenzaciju za obavezu izdržavanja. Ustanova nužnog dela se i pravda u teoriji potrebom alimentacije. Naročito u teoriji socijalističkih zemalja. Da se je i ranije tako gledalo svedoči okolnost, da se je tražilo da nužni deo bude ostavljen čist i bez tereta, tako da odmah pripadne nužnom nasledniku, kako bi se obezbedilo njegovo izdržavanje. Međutim, nigde nije prihvaćeno gledište da je pravo na nužni deo neki pandan pravu na izdržavanje, pa bi usled toga, to bilo ovlašćenje strogo ličnog karaktera. Ovo nije teško opovrći. Ako bi to ovlašćenje bilo takvog karaktera, onda se nijednom nužnom nasledniku ne bi moglo priznati pravo na nužni deo ako nisu od ostavioca bili izdržavani. To, međutim, nije slučaj. Pravo na nužni deo stiče se kao i svako nasledno, tj. imovinsko pravo. Stoga, kao i svako imovinsko pravo ovo pravo je podobno da bude predmet nasleđivanja.

c) U starijoj teoriji je isticano načelo, da su podobna da bude objekt nasleđivanja, sva ona prava koja je ostavilac mogao za života prenositi na druga lica. Kako su prava na promenu prava nepodesna da

bude objekt prenosa pravnim poslovima, to ona ne bi bila objekt nasleđivanja. Nemački građanski zakonik i teorija opovrgli su ovakva shvatanja. Život svakodnevno daje primere koji potvrđuju ispravnost toga puta. Mnogo bi primera našli i u našem zakonodavstvu. Pomenimo samo odredbu čl. 137. Zakona o nasleđivanju: „Ako je naslednik umro pre svršetka rasprave zaostavštine a nije se odrekao nasleđa, pravo odricanja prelazi na njegove naslednike". To nije abandoniranje imovine koja je predmet nasleđivanja. To je jedan način raspolaganja sa pravom koje se jednostrano nudi za slučaj smrti nekog lica. Nasledniku je dato ovlašćenje da svojom izjavom obara zakonsku pretpostavku o prelasku ostaviočevih imovinskih prava. Dakle, očito je, radi se o pravu na promenu prava. Citiranom odredbom takvo pravo, odnosno ovlašćenje je nasledivo. To je potpuno na mestu. Nasleđivanje je mnogo bliži odnos od građansko-pravne cesije. Kada može cesionar da stiče prava koja mu prenosi cedent, i to i prava vezana uz promenu određenih pravnih situacija, sigurno je da takva pojava mora da postoji tim više na području nasleđivanja, koji je jedan, ne samo bliži, već i sveobuhvatniji pravni odnos.

Dr Slavko Marković,
docent

PAR QUI PEUT ETRE DEMANDE LA DIMINUTION DE LA DISPOSITION TESTAMENTAIRE ET LA RESTITUION DES DONS LESANT LA PART LEGALE

(Résumé)

L'auteur explique dans l'introduction la disposition de l'article 45 de la Loi sur la succession aux termes de laquelle „la réduction de la disposition par testament et la restitution des dons qui lèsent la part légale peuvent être demandées uniquement par les successeurs légaux", disposition textuellement acceptée et appliquée dans la théorie et la jurisprudence, posant la question de savoir si ce point de vue de la législation, de la théorie et de la jurisprudence, est justifié.

Après avoir présenté l'aspect historique du problème, l'auteur indique diverses conceptions apparues après la codification de Justinien, depuis les glossateurs, au sujet de l'attribution juridique des successeurs légaux au cas où leur part légale est lésée. Après avoir relevé que le droit yougoslave, ainsi que le droit de tous les pays européens, acceptent la théorie de nullité relative des dispositions excessives du testateur lèsant la part légale, l'auteur présente les points de vue de la législation et de la théorie sur cette question dans les systèmes juridiques fondamentaux de l'Europe.

Dans la conclusion, il souligne que le point de vue du droit yougoslave à ce sujet est isolé, étant donné que d'autres solutions sont admises dans tous les droits, proposant de modifier **de lege ferenda** la prescription en question, et d'accepter immédiatement, le cas échéant, dans la jurisprudence, une autre interprétation de cette prescription. En outre, il souligne que le droit à la part légale est un droit successoral, et que le droit successoral est, de part sa nature, un droit patrimonial. Enfin, après avoir indiqué que l'attribution du successeur légal apparaît comme droit à la modification d'un droit, l'auteur fait observer, à la lumière de l'art. 137 de la Loi sur la succession que, contrairement aux positions exprimées dans la théorie, la conception de successibilité de ces droits est acceptée.

VOJNA POTROŠNJA I PRIVREDNI RAZVOJ

Vojna potrošnja u teoriji privrednog razvoja

Sa nastankom niza socijalističkih zemalja problemi obezbeđenja najbržeg tempa privrednog razvoja, na duži rok, postali su predmet ozbiljnih teorijskih rasprava. Stvorena je nova nauka koja treba da otkrije opšte zakonitosti koje regulišu privredni razvitak uopšte i pojedinih zemalja posebno.

Sa druge strane, pod uticajem brzog privrednog razvitka socijalističkih zemalja i u kapitalističkim zemljama teorijska razmatranja o tempu privrednog razvoja postaju sve više predmet raznih studija i rasprava.

I najzad, razvoj nerazvijenih zemalja, koje su se oslobodile kolonijalnog jarma, takođe je stavio u prvi plan pitanja i probleme vezane za privredni razvoj.

Teorija privrednog razvoja u poslednjoj deceniji zabeležila je veliki napredak. No i pored toga, veliki nedostatak u teorijskom osvetljavanju ove problematike leži u tome, što sve dosadašnje analize (koliko je autoru poznato) zapostavljaju, šta više i ne uzimaju u razmatranje, jednu veoma važnu komponentu, koja deluje negativno na privredni razvoj. Radi se o vojnoj potrošnji i kompleksu pitanja vezanih za ovu oblast.

Interesantna je činjenica da naučnici, kako socijalističkih, tako i kapitalističkih zemalja iz svojih analiza isključuju ovaj faktor. Razmatranje posledica vojne potrošnje na privredni razvoj prepušteno je publicističkoj delatnosti ili pak naučnim separatima, koji ne tretiraju problematiku vojnih rashoda u sklopu privrednog razvoja. Zanemarivanje vojnih rashoda u analizama savremenog privrednog razvoja teorijski se ničim ne može opravdati. Ovo iz razloga što su sa nastankom imperijalizma izdaci u vojne svrhe počeli naglo da se povećavaju. Apstrahujući ogromne vojne izdatke u prvom i drugom svetskom ratu, ovi izdaci, u uslovima mirnog razvitka poslednjih dvadeset pet godina dostižu takve razmere da bi ih svaka analiza privrednog razvoja mo-

rala da uzme u obzir. Dovoljno je samo napomenuti da pojedine zemlje u vojne svrhe troše 10—30% nacionalnog dohotka, da godišnje 8—9% proizvodnje svih dobara i usluga u svetu, ili oko 180 milijardi dolara, odlazi na vojne svrhe.

Činjenica je, da u ekonomskim istraživanjima metod apstrakcije zamenjuje laboratorijska ispitivanja, da je to metod koji omogućava sagledavanje suštine stvari; no nužno se mora postaviti pitanje: da li se iz analize privrednog razvoja mogu apstrahovati i faktori, koji su u jednom dužem vremenskom periodu — više od četvrtine jednog veka — bili od velikog uticaja na privredni razvitak skoro svake zemlje. Uopšte uzeto, izdaci u vojne svrhe dostigli su takvu visinu, da ugrožavaju kako proizvodnju, tako i potrošnju, da određuju pravac razvitka privreda, da stvaraju krupne disproporcije i poremećaje u privredama mnogih zemalja.

I ovaj rad zapravo predstavlja pokušaj da na nivou višeg stepena apstrakcije izvrši analizu mesta i uloge vojne potrošnje u ukupnoj potrošnji nacionalnog dohotka, kao i njenog uticaja na društvenu reprodukciju. Istovremeno, u radu je izvršeno uključivanje vojne potrošnje u Marksovu šemu proširene reprodukcije društvenog kapitala. Cilj analize je da se na teorijskom modelu ispita uticaj vojne potrošnje na privredni razvoj uopšte, kao i na pojedine oblike potrošnje.

Mesto i uloga vojne potrošnje u ukupnoj potrošnji nacionalnog dohotka i njen uticaj na društvenu reprodukciju

Sa stanovišta krajnje svrhe i uticaja pojedinih vidova potrošnje na društvenu reprodukciju — nacionalni dohodak se raspodeljuje na: a) akumulaciju, b) ličnu potrošnju, c) opštu potrošnju i d) vojnu potrošnju.[1] Prema tome, potrošnja nacionalnog dohotka jednaka je zbiru gore navedenih elemenata:

$$ND = A + LP + OP + VP$$

Opravdano je smatrati, da je ovakva raspodela nacionalnog dohotka sa gledišta dejstva pojedinih oblika potrošnje na društvenu reprodukciju najcelishodnija. Ovo u prvom redu iz razloga što svaki od navedenih oblika potrošnje ima određeni uticaj na proces društvene reprodukcije.

Uticaj akumulacije i lične potrošnje na proces društvene reprodukcije može se u ovoj analizi zapostaviti iz dva razloga: 1) što su naučno dovoljno obrađeni i 2) što nisu predmet istraživanja.

Uloga i mesto opšte potrošnje u tokovima društvene reprodukcije takođe je naučno objašnjena. Ona utiče na obim akumulacije; na proporcije raspodele društvene proizvodnje, na pojedine odeljke; na povećanje produktivnosti rada kroz podizanje kvalifikacija proizvođača, obezbeđenje zdravstva, rekreacije proizvođača itd.; na rešavanje te-

[1] Mnogi marksistički autori raspodeljuju nacionalni dohodak u socijalizmu na tri kategorije: akumulaciju, ličnu potrošnju i neproizvodnu potrošnju.

kućih i perspektivnih problema privrednog i društvenog razvoja itd. Međutim, kada se radi o opštoj potrošnji u nju se obično svrstava i vojna potrošnja, ali njeno dejstvo na tokove društvene reprodukcije posebno se ne tretira iako se u pojedinim radovima ove vrste vrši diferenciranje vojne potrošnje u odnosu na ostale oblike opšte potrošnje.[2]

Zbog svog značaja za društvenu reprodukciju vojna potrošnja zahteva posebnu diferencijaciju i posebno mesto u okviru raznih vidova opšte potrošnje, kao i posebnu analizu uticaja vojne potrošnje na tokove društvene reprodukcije uopšte i posebno na privredni razvoj određenih zemalja. Vojna potrošnja ima direktno negativan utacija na stopu privrednog razvoja i proporcije neophodne za skladan razvoj privrede jedne zemlje. Vojna potrošnja menja odnose u raspodeli nacionalnog dohotka na pojedine oblike potrošnje. Ona se sa druge strane javlja kao faktor koji konstantno stvara disproporcije u privredi.

Ukoliko se nacionalni dohodak posmatra kao data veličina, onda je neosporno da veličina svakog od navedenih oblika potrošnje utiče na ostale vidove potrošnje. Shodno tome, izdvajanje dela nacionalnog dohotka za vojne svrhe odraziće se na veličinu ostalih oblika potrošnje. Koliko će koji oblik potrošnje biti pogođen zavisi od ukupnog nivoa vojne potrošnje, konkretnih odluka političkih organa o preraspodeli, političke oportunosti i celishodnosti opterećenja pojedinih oblika potrošnje itd. Svakako, da će vojna potrošnja najpre pogoditi opštu potrošnju, s obzirom da se ona bez većih poremećaja i potresa može donekle smanjiti. Međutim, smanjenje opšte potrošnje ima svoju određenu granicu, koja se ne može prekoračiti, jer bi to izazvalo opšte posledice i dovelo do paralisanja određenih delatnosti društva (školstvo, zdrvstvo, delatnost državnih organa itd.). Paralelno s tim, vojna potrošnja će pogoditi i ličnu potrošnju. Ovde nije bitno na koji će način biti izvedeno smanjenje realne potrošnje. Oprobani put za smanjenje lične potrošnje su inflacioni procesi. Međutim, i smanjenje lične potrošnje ima određenu granicu. Rapidno ugrožavanje životnog standarda u uslovima mirnog razvoja dovelo bi do štrajkova, raznih nezadovoljstava, političkih potresa itd., i najzad, vojna potrošnja mora da optereti i samu akumulaciju. Koji će vid potrošnje više ili manje biti opterćen zbog povećanja vojne potrošnje zavisiće od samog društveno-ekonomskog uređenja, od visine različitih nivoa potrošnje i mogućnosti njihovog što bezbolnijeg smanjenja, od klasnih odnosa, od tradicija i navika života jednog društva.

---

[2] Mnogi autori vojnu potrošnju svrstavaju u neproizvodnu, identifikujući je sa opštom potrošnjom. Dr Radmila Stojanović, na pr. iako vojnu potrošnju svrstava u neproizvodnu (opštu) potrošnju, ipak pravi izvesnu razliku:

„Pre svega, kad je reč o neproizvodnoj potrošnji, treba odmah konstatovati da nju ne možemo u svoj njenoj ukupnosti isto tretirati u odnosu na privredni razvoj. Pojedini oblici ove potrošnje imaju sasvim različita dejstva na tempo ovog razvoja. Zato ćemo sa tog aspekta svu neproizvodnu potrošnju podeliti u tri grupe:

1. kolektivno podmirenje izvesnih potreba građana koje finansira država putem budžeta, a to u krajnjoj liniji, takođe treba smatrati kao deo ukupne potrošnje (prosveta, kultura, zdravstvena zaštita građana i slično);

2. Indirektno finansiranje proširene reprodukcije putem raznih državnih službi koje unapređuju pojedine grane proizvodnje (agronomska služba, veterinarska, zaštita i gajenje šuma, konzervacija tla, održavanje puteva i sl.), što treba posmatrati kao proizvodno trošenje;

3. Čista neproizvodna potrošnja, koja ne znači ni direktno ni indirektno povećanje lične potrošnje, bilo akumulacije, već predstavljaju, ustvari smanjenje i jedne i druge".

Dr Radmila Stojanović: „Teorija privrednog razvoja u socijalizmu", Naučna knjiga, Beograd, 1960, str. 148.

Posledice smanjenja različitih oblika potrošnje zbog povećane vojne potrošnje na privredni razvoj biće različite. Pre svega, smanjenje akumulacije direktno će uticati na smanjenje stope privrednog razvoja. Ovo iz razloga što je stopa privrednog razvoja u tesnoj korelaciji sa stopom akumulacije. Smanjenje akumulacije zakonito će se odraziti na stopu privrednog razvoja. Međutim, stopa privrednog razvoja smanjiće se u većem procentu od smanjenja stope akumulacije iz razloga što vojna potrošnja pretežnim delom koristi sredstva za proizvodnju. Angažovanjem izvesnog dela proizvodnje prvog odeljka u vojne svrhe smanjivaće mogućnosti za proširenu reprodukciju, kako prvog tako i drugog odeljka društvene proizvodnje.

Smanjenje lične potrošnje indirektno će uticati na stopu privrednog razvoja zbog smanjivanja materijalnih stimulansa neposrednih proizvođača, kao i zbog nemogućnosti plasmana proizvoda drugog odeljka.

I najzad, smanjenje raznih oblika opšte potrošnje posredno bi uticalo na smanjenje stope privrednog razvoja.

Na jednom uprošćenom primeru, sa slobodno uzetim pretpostavkama u pogledu raspodele nacionalnog dohotka na navedene vidove potrošnje može se sagledati uticaj vojne potrošnje na stopu porasta nacionalnog dohotka. Raspodela nacionalnog dohotka prikazana je u četiri varijante, za šest godina i uz konstantni kapitalni koeficijent nacionalnog dohotka u iznosu od 2.

Raspodela nacionalnog dohotka

	Varijante			
	I	II	III	IV
Nacionalni dohodak	100	100	100	100
Fond aukmulacije	20	19	16	14
Lična potrošnja	45	43	42	40
Opšta potrošnja	35	33	32	31
Vojna potrošnja	—	5	10	15

I Varijanta

G.	Raspodela nacionalnog dohotka									
	Nac. dohodak 100%		Akumulacija 20%		Lična potr. 45%		Opšta potr. 35%		Vojna potr. —	
	Iznos	ind.	Iznos	ind.	Iznos	ind.	Iznos	ind.	Iznos	ind.
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1.000	100	200	100	450	100	350	100	—	—
2.	1.100	110	220	110	495	110	385	110	—	—
3.	1.210	110	242	110	544,50	110	423,50	110	—	—
4.	1.331	110	266,20	110	598,95	110	465,85	110	—	—
5.	1.464,10	110	292,82	110	658,85	110	512,43	110	—	—
6.	1.610,51	110	322,10	110	724,73	110	563,76	110	—	—

II Varijanta

	100%		19%		43%		33%		5%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1.000	100	190	100	430	100	330	100	50,00	100
2.	1.095	109,5	208,05	109,5	470,85	109,5	361,35	109,5	54,75	109,5
3.	1.119,02	109,5	227,81	109,5	515,58	109,5	395,68	109,5	59,95	109,5
4.	1.312,92	109,5	249,45	109,5	564,55	109,5	433,26	109,5	65,65	109,5
5.	1.437,64	109,5	273,15	109,5	618,18	109,5	474,42	109,5	71,88	109,5
6.	1.574,21	109,5	299,10	109,5	676,91	109,5	519,49	109,5	78,71	109,5

III varijanta

	100%		16%		42%		32%		10%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1.000	100	160	100	420	100	320	100	100	100
2.	1.080	108	172,80	108	453,60	108	345,60	108	108	108
3.	1.166,40	108	186,62	108	489,89	108	375,25	108	116,64	108
4.	1.259,71	108	201,55	108	529,08	108	403,11	108	125,97	108
5.	1.360,48	108	217,68	108	571,40	108	435,35	108	136,05	108
6.	1.469,32	108	235,09	108	617,11	108	470,18	108	146,93	108

IV varijanta

	100%		14%		40%		31%		15%	
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
1.	1.000	100	140	100	400	100	310	100	150	100
2.	1.070	107	149,80	107	428	107	331,70	107	160,50	107
3.	1.144,80	107	160,27	107	457,92	107	354,89	107	171,72	107
4.	1.224,93	107	171,49	107	489,97	107	379,73	107	183,74	107
5.	1.310,67	107	183,49	107	524,27	107	406,31	107	196,60	107
6.	1.402,31	107	196,32	107	560,92	107	434,72	107	210,35	107

Iz navedenog primera mogu se izvući sledeći zaključci:

1) Smanjenje akumulacije zbog povećanja vojne potrošnje usporava stopu privrednog razvoja:

$$ND_1 = \frac{A_1 - VP_1}{k}$$

(Pri čemu je ND_1 stopa porasta nacionalnog dohotka; A_1 = stopa akumulacije — učešće akumulacije u nacionalnom dohotku; VP_1 = stopa vojne potrošnje koja ide na teret akumulacije; k = kapitalni koeficijent).

U navedenom primeru svaki procenat smanjenja stope akumulacije zbog povećanja vojne potrošnje pri kapitalnom koeficijentu 2 smanjivao je stopu rasta nacionalnog dohotka za 0,5%:

$$ND_1 = \frac{20-1}{2} \qquad ND_1 = 9{,}5\%$$

Posmatrano na duži vremenski period, za šest godina — kao što je u primeru navedeno, indeks porasta nacionalnog dohotka sa smanjenjem stope akumulacije zbog vojne potrošnje iznosio bi:

I varijanta	161,05%
II varijanta (1% vojne potrošnje od akumulacije)	157,42%
III varijanta (4% vojne potrošnje od akumulacije)	146,93%
IV varijanta (6% vojne potrošnje od akumulacije)	140,23%

2. Vojna potrošnja smanjuje ličnu i opštu potrošnju i to: dvostruko: prvo, procentualno smanjuje učešće ovih vidova potrošnje u nacionalnom dohotku, a drugo, usporavanje tempa porasta nacionalnog dohotka odražava se na smanjenje lične i opšte potrošnje, posmatrano za duži vremenski period.

3. Svestrana analiza uticaja vojne potrošnje na privredni razvoj ne sme da zapostavi ni posledice angažovanja aktivno sposobne radne snage u armiji ili na poslovima vezanim za armiju. Apstrahujući porast nacionalnog dohotka koji rezultira iz određene stope akumulacije i kapitalnog koeficijenta, vezivanje aktivno sposobne radne snage u armiji i za armiju smanjuje potencijalni fond rada stanovništva, — koji bi se mogao koristiti za proizvodne ili ostale društveno-korisne delatnosti. Sa stanovišta egzaktne analize nije bitno da li u zemlji postoji relativna prenaseljenost, pa da se angažovanjem ljudstva u armiji rešava problem zaposlenosti. Uostalom nije poznato da se problem zaposlenosti rešavao na ovaj način. Međutim, kada se radi o kompleksnom sagledavanju posledica angažovanja stanovništva u armiji i na poslovima vezanim za nju, sasvim je irelevantno postojanje relativno suvišnog stanovništva. Posmatrano iz tog ugla, angažovanje radno sposobnog stanovništva za vojne svrhe smanjuje nacionalni dohodak srazmerno broju ljudi vezanih za armiju i prosečne novostvorene vrednosti po proizvodnom radniku. Ako se ovome doda da se za vojne potrebe pretežno angažuje kvalifikovana i visokokvalifikovana radna snaga sa visokim radnim potencijalom, onda je sigurno da je smanjenje nacionalnog dohotka znatno veće.

4. Vojna industrija forsira razvoj onih grana industrije koje su vezane za nju. Na taj način stvaraju se određene disproporcije u privredi, koje posebno dolaze do izražaja prilikom naglih uvećanja vojnih budžeta. Istovremeno, privreda dobija pravac razvoja koji nema mnogo veze sa normalnom reprodukcijom materijalnih dobara neophodnih za egzistenciju društva.

5. Vojna potrošnja stvara teškoće u društvenoj reprodukciji i vezivanjem tzv. kritičnih materijala. Poznata je stvar da industrija naoružanja zahteva velike količine raznovrsnih materijala: svih vrsta metala, uranijuma, nafte, gume itd. Potrošnja nekih materijala za vojne potrebe penje se i do 90% ukupne svetske proizvodnje (uranijum). Kako vojna potrošnja ima prioritet nad ostalim oblicima potrošnje, to nedostatak pojedinih materijala može usporavati razvitak pojedinih industrijskih grana ili čak i prekide u radu pojedinih preduzeća.

Istovremeno ne treba izgubiti iz vida, da vojna potrošnja koristi u prvom redu materijale koji su od bitnog značaja za proširenu reprodukciju. Time se, posmatrano na duži vremenski period, znatno smanjuje stopa privrednog razvoja.

Posledice su još veće ako se uzme u obzir iscrpljivanje prirodnih bogatstava zbog vojne potrošnje. To naročito važi za one materijale, koji se potpuno uništavaju kroz potrošnju, kao što su razna pogonska goriva (uranijum, nafta, ugalj) i razni drugi materijali koji sagorevaju u brojnim eksperimentima ili su ugrađeni u razna oružja skladirana u brojnim arsenalima. Može se slobodno reći, da je najveći deo materijala koji se angažuju za vojne potrebe, bez obzira da li su uništeni u eksperimentalnim eksplozijama ili su ugrađeni u razna vojna oružja i opremu — izgubljeni i na njih se više ne može računati u daljim tokovima društvene reprodukcije. Ovi materijali niti su igrali, niti će ikada igrati neku ulogu u razvitku materijalnih proizvodnih snaga društva. Potrošnja ovih materijala u proizvodne svrhe, čak i kada se radi o njihovom potpunom uništavanju i iscrpljivanju prirodnih bogatstava doprinosi bržem razvoju proizvodnih snaga društva. Zbog toga se nikako ne sme gubiti iz vida kvalitativna razlika u potrošnji materijala i sirovina za vojne potrebe i njihova potrošnja u normalnoj proizvodnji.

Iz izloženog nedvosmisleno proizilazi, da su posledice vojne potrošnje na privredni razvoj daleko veće od onih koje se mogu matematički izračunati.

Uključivanje vojne potrošnje u Marksovu šemu proširene reprodukcije društvenog kapitala

Svestrana analiza uticaja vojne potrošnje na privredni razvoj može se izvršiti jedino uključivanjem vojne potrošnje u tokove društvene reprodukcije na duži vremenski period. Smatramo, da je za ovakvu analizu najpogodnije uključivanje vojne potrošnje u Marksovu šemu proširene reprodukcije društvenog kapitala. Ovo iz razloga, što Marksova teorija društvene reprodukcije otkriva najopštije zakonitosti koje važe za sve zemlje bez obzira na društveni sistem. I najzad, Marksova teorija društvene reprodukcije omogućava sagledavanje tempa privrednog razvoja u zavisnosti od polaznih pretpostavki za duži vremenski period. Ona je teorijski polazna osnova svakog sistema planiranja društvene proizvodnje i privrednog razvoja.

U analizi reprodukcije društvenog kapitala Marks je apstrahovao niz pojava, kako bi otkrio zakone u njihovom najčistijem obliku. Pa-

ralelna analiza niza nebitnih pojava i suprotnih tendencija, umnogome bi otežavala, ako ne i potpuno onemogućavala, sagledavanje suštine stvari, tj. otkrivanje zakonitosti. Marks je apstrahovao sve vanekonomske faktore koji bi mogli da utiču na proces reprodukcije. Otuda u Marksovoj analizi društvene reprodukcije nema mesta posebnom uključivanju vojne potrošnje. Sa druge strane, u periodu u kome je Marks živeo, vojna potrošnja ni u kvantitativnom, ni u kvalitativnom pogledu nije mogla imati neki bitan uticaj na proces društvene reprodukcije. No bez obzira na to, što je apstrahovao vojnu potrošnju, Marks je odredio njeno mesto u sistemu društvene proizvodnje i raspodeli nacionalnog dohotka. U pretpostavci postojanja čistog kapitalističkog načina proizvodnje veoma precizno je određeno to mesto:

„Svi članovi društva koji ne figurišu u reprodukciji, sa radom ili bez rada, mogu svoj udeo u godišnjem robnom proizvodu — dakle svoja sredstva potrošnje — dobijati od prve ruke samo iz ruku onih klasa kojima proizvodnja pripada od prve ruke — od proizvodnih radnika, industrijskih kapitalista i zemljoposednika. Ukoliko su njihovi dohoci materialiter (stvarno) izvedeni iz najamnine (proizvodnih radnika), profita i zemljišne rente, te se stoga prema onim originalnim dohocima pojavljuju kao izvedeni. Ali sa druge strane, primaoci ovih u ovom smislu izvedenih dohodaka primaju ih na osnovu svoje društvene funkcije: kao kralj, pop, profesor, kurva, najamni vojnik itd., te mogu, dakle, ove svoje funkcije smatrati originalnim izvorima svojega dohotka."[3]

i dalje:

„... postoje samo dve polazne tačke: kapitalista i radnik. Sva lica drugih kategorija ili moraju primati novac od ovih dveju klasa za svoje usluge, ili su, ukoliko ga dobijaju bez protivusluge, suvlasnici viška vrednosti u obliku rente, kamate itd."[4]

Iz navedenilh stavova proizilazi da je vojna potrošnja neproizvodna potrošnja i da ona pada na teret radnika i kapitalista. Državni budžet obuhvata i vojni — iz koga se finansira vojna potrošnja. Prihodi državnog budžeta ostvaruju se zahvatanjem jednog dela najamnine radničke klase a drugim, zahvatanjem dela viška vrednosti koji prisvajaju kapitalisti. Nije bitno što se u formiranju državnih prihoda pojavljuju i drugi slojevi stanovništva. Ti slojevi primaju novac od osnovnih dveju klasa. Pretpostavka postojanja čistog kapitalističkog načina proizvodnje kojom Marks isključuje tzv. „treća lica" — proste robne proizvođače i napred navedene kategorije stanovništva, metodološki olakšava pristup uključivanju vojne potrošnje u tokove društvene reprodukcije.

Uključujući u Marksovu šemu proširene reprodukcije vojnu potrošnju mogu se sagledati posledice vojne potrošnje na privredni razvoj i raspodelu nacionalnog dohotka.

---

[3] K. Marks: „Kapital", II, „Kultura", Beograd, 1947., str. 300.
[4] Isto, str. 266.

U ovoj analizi zadržane su opšte pretpostavke i apstrakcije koje Marks koristi u analizi reprodukcije društvenog kapitala: da postoji idealna ravnoteža u proizvodnji, da se roba prodaje po vrednosti, da se vrednost i cena podudaraju, da se vrednost u toku reprodukcije ne menja, da organski sastav kapitala ostaje nepromenjen, da u prometu funkcioniše metalni novac, da ne postoji spoljna trgovina i da, kako je već istaknuto — postoji čist kapitalistički način proizvodnje. Pretpostavka o akumulaciji I odeljka, morala je biti izmenjena obzirom na vojnu potrošnju. U Marksovoj šemi proširene reprodukcije višak vrednosti delio se na fond akumulacije i fond lične potrošnje u srazmeri 1:1. Sa uključivanjem vojne potrošnje koja ima prioritet nad svim oblicima potrošnje ova srazmera je morala da bude izmenjena.

Pretpostavke od kojih polazimo prilikom uključivanja vojne potrošnje u Marksovu šemu proširene reprodukcije su sledeće:

1) Vojna potrošnja zahvata 10% nacionalnog dohotka;

2) Izdaci u vojne svrhe u istom procentu terete radničku i kapitalističku klasu — 10% se odbija od najamnina i 10% od viška vrednosti;

3) Raspodela viška vrednosti I odeljka društvene proizvodnje na fond akumulacije i fond lične potrošnje kapitalista vrši se u srazmeri 1:2;

4) Ukupna suma izdvojena za odbranu raspoređuje se i to 20% na plate u armiji, 60% za industriju naoružanja i 20% na profit kapitalista u industriji naoružanja;

5) Plate u armiji troše se na sredstva lične potrošnje;

6) Vojna industrija zahvata 60% od ukupne sume namenjene odbrani. Celokupan iznos koji pripada industriji naoružanja deli se na C i V u srazmeri 9:1. Vojna industrija za prostu i proširenu reprodukciju kao prioritetna delatnost izdvaja 5% sredstava za proizvodnju ili 3,33% bruto produkta I odeljka godišnje. U industriji naoružanja se ne stvara profit, jer se radi o neproizvodnoj potrošnji;

7) Kapitalisti u industriji naoružanja preraspodelom dobijaju 20% od ukupne sume namenjene odbrani — na ime profita. Ovakva pretpostavka proizilazi iz već iznetih stavova: a) da je industrija naoružanja neproizvodna oblast i da se u njoj ne stvara vrednost i višak vrednosti; b) da profit kapitalista u vojnoj industriji predstavlja deo viška vrednosti i deo najamnina koji je država neekonomskim putem prisvojila. Raspodela se vrši između vojničke kaste i kapitalista u industriji naoružanja.

Nešto detaljnije treba objasniti pretpostavke raspodele profita na akumulaciju i ličnu potrošnju. Ova raspodela određena je mogućnostima za dodajnim proširenjem postojanog kapitala u industriji naoružanja i već utvrđenim organiskim sastavom kapitala 9:1. U prvoj godini ukupna suma za industriju naoružanja iznosi 210. Ona se deli na 189 C i 21 V (9:1). Pošto se polazi od pretpostavke da se godišnje za C u industriji naoružanja izdvaja 3,33% društvenog bruto produkta I odeljka, odn. 200, to su i praktično mogućnosti za proširenje C samo u iznosu od 11. Proširenje C za 11 zahtevaće proširenje V za 1,22. Na toj osnovi formiraće se fond akumulacije od profita u industriji naoružanja u iznosu od

12,22%, dok će ostatak od ukupnog profita (70) u iznosu od 57, 78 predstavljati fond lične potrošnje kapitalista u industriji naoružanja.

8) Svi delovi nacionalnog dohotka utrošeni u vojne svrhe ispadaju iz daljeg toka društvene reprodukcije.

Analiza se ograničava na šestogodišnji period kako bi se upoređenjem sa Marksovom šemom proširene reprodukcije društvenog kapitala mogle da sagledaju posledice izdataka za odbranu na privredni razvoj, raspodelu nacionalnog dohotka i zaposlenost. U cilju preglednosti, postupak uključivanja vojne potrošnje u Marksovu šemu proširene reprodukcije podeljen je na više operacija.

1) Polazna Marksova šema proširene reprodukcije društvenog kapitala:

$$\begin{array}{lrcrcrcr} \text{I} & 4.000\ C & + & 1.000\ V & + & 1.000\ M & = & 6.000 \\ \text{II} & 1.500\ C & + & 750\ V & + & 750\ M & = & 3.000 \end{array}$$

2) Izdvajanje 10% nacionalnog dohotka za odbranu:

$$\begin{array}{lrcrcrcr} \text{I} & 1.000\ V & + & 1.000\ M & = & 2.000 \\ \text{II} & 750\ V & + & 750\ M & = & 1.500 \\ \hline & 1.750\ V & + & 1.750\ M & = & 3.500 \end{array}$$

$$VP = \frac{3.500 \times 10}{100} \qquad VP = 350$$

3) Raspodela izdataka u vojne svrhe na odeljke, radnike i kapitaliste:

$$\begin{array}{lrcrcrcr} & \text{I}\ 1.000\ V & + & 1.000\ M & = & 2.000 \\ -\ 10\% & 100 & & 100 & = & 200 \\ \hline & \text{I}\ 900\ V & + & 900\ M & = & 1.800 \end{array}$$

$$\begin{array}{lrcrcrcr} & \text{II}\ 750\ V & + & 750\ M & = & 1.500 \\ -\ 10\% & 75 & & 75 & = & 150 \\ \hline & \text{II}\ 675\ V & + & 675\ M & = & 1.350 \end{array}$$

4) Plate u armiji (PA) 20% od ukupne sume namenjene odbrani:

PA = 70

5) Industrija naoružanja (IN): od ukupne sume namenjene odbrani:

IN = 210

Raspodela IN na C i V:

210

9:1 189 C 21 V

6) Profit kapitalista u industriji naoružanja 20% od ukupne sume izdvojene u vojne svrhe:

Pr = 70

Raspodela profita:[5]

70

12,22 FA 57,78 FLPK

9:1 11,0 c 1,22 v

Raspodela profita u IN

God.	Ukupni Profit	c	v	FA	FLPK
1.	70,00	11,00	1,22	12,22	57,78
2.	73,6	13,28	1,47	14,75	58,85
3.	78,016	14,077	1,564	15,641	62,375
4.	82,6972	14,9216	1,6102	16,5531	66,1654
5.	87,659	15,519	1,724	17,243	70,416
6.	92,9286	16,7658	1,8628	18,6286	74,2900

7) Prioritetno izdvajanje sredstava za proizvodnju za industriju naoružanja iz ukupne proizvodnje I odeljka:

Društveni bruto proizvod I odeljka		6.000
Potrebe IN za C	189	
Potrebe IN za c	11	200
Ostatak društvenog bruto proizvoda		5.800

Ukupne potrebe IN za C za prostu i proširenu reprodukciju iznose 200, odnosno 3,33% od ukupnog bruto produkta I odeljka.

8) Proširena reprodukcija I odeljka:

900 M

1:2 300 FA 600 FLPK

4:1 240 c 60 v

[5] Kao što je već rečeno, industrija naoružanja kao prioritetna delatnost najpre zahteva sredstva za proizvodnju u iznosu od 3,33% društvenog bruto proizovda I odeljka. Ovaj iznos obuhvata potrebe IN za C za prostu i proširenu reprodukciju. Kako je maksimalni iznos C unapred utvrđen, a istovremeno data prvobitna raspodela IN na C i V, to će i razlika između maksimalnog C i polaznog C predstavljati iznos koji omogućuje proširenje c u industriji naoružanja. Pošto je poznat organski sastav kapitala, time je određeno i dodajno v, fond akumulacije i fond lične potrošnje kapitalista u industriji naoružanja. Polazeći od tih pretpostavki prikazujemo šemu raspodele profita u industriji naoružanja za 6 godina:

9) Realizacija ostatka društvenog bruto proizvoda I odeljka za podmirenje sopstvenih potreba:

Ostatak društvenog bruto proizvoda		5.800
Potrebe I za C	4.000	
Potrebe I za c	240	4.240
Nerealizovani proizvod I odeljka		1.560
Potrebe II odeljka u sredstvima za proizvodnju za prostu reprodukciju		1.500
Mogućnost za proširenje sredstava za proizvodnju u II odeljku[6]		60

10) Potrebe I odeljka u sredstvima za život:

I V	900
I v	60
I FLPK	600
	1.560

11) Proširena reprodukcija II odeljka:[7]

675 M

90 FA 585 FLPK

2:1 60 c 30 v

12) Realizacija II odeljka:

Društveni bruto proizvod II odeljka		3.000
Za vojne potrebe:		
Za plate u armiji	70	
IN V	21	
IN v	1,22	
IN FLPK	57,78	150,00
		2.850,00

[6] Jedna od zakonitosti proširene reprodukcije bila je da akumulacija I odeljka određuje akumulaciju II odeljka. Pošto potrošnja u vojne svrhe ima prioritet nad svim vidovima potrošnje, to ona postaje faktor koji određuje akumulaciju I odeljka. Dalje, akumulacija I odeljka, shodno zakonitostima proširene reprodukcije određuje akumulaciju II odeljka.

[7] Akumulacija I odeljka određuje akumulaciju II odeljka. I odeljak može dati II — sredstva za proizvodnju za proširenu reprodukciju samo u iznosu od 60. Polazeći od organskog sastava kapitala 2:1 automatski je određen dodajni v a time i fond akumulacije i fond lične potrošnje kapitalista.

Za podmirenje potreba u sredstvima za život II odeljka:

II V	675	
II v	30	
II FLPK	585	1.290,00
Nerealizovani proizvod II odeljka		1.560,00

13) Potrebe II odeljka u sredstvima za proizvodnju:

II C	1.500
II c	60
	1.560

14) Razmena između odeljaka:

I (V + v + FLPK) = II (C + c)
I (900 V + 60 v + 600 FLPK) = II (150 C + 60 c)
1.560 = 1.560

15) Celokupan društveni proizvod je realizovan i proizvodnja u drugoj godini počinje:

I 4.240 C + 1.060 V + 1.060 M = 6.360
II 1.560 C + 780 V + 780 M = 3.120

Na osnovu iznetih pretpostavki i postupaka proces reprodukcije društvenog kapitala može se produžiti na željeni vremenski period. Autor je primenio postupak na šest godina, smatrajući da je to dovoljan vremenski period za kompariranje sa Marksovom šemom proširene društvene reprodukcije i za otkrivanje zakonitosti društvene reprodukcije uključujući vojnu potrošnju.[8] Na osnovu takve analize može se doći do sledećih zaključaka:

1) Društveni proizvod I odeljka mora da bude veći od postojanog kapitala prvog i drugog odeljka, kao i sredstava za proizvodnju koja vezuje vojna potrošnja — da bi ostao višak sredstava za proizvodnju za proširenu reprodukciju. Ako se uzme u obzir da savremena industrija naoružanja ima visok organski sastav kapitala, onda je neophodno da tempo porasta I odeljka mora biti daleko brži od tempa porasta II odeljka. Međutim, iako se polazi od pretpostavke brzog tempa porasta I odeljka, to ne znači da su akumulacione mogućnosti povećane, s obzirom da određeni deo sredstava za proizvodnju angažuje vojna industrija.

[8] Da ne bi zamarali čitaoca ponavljanjem postupka a i zbog ograničenosti prostora smatramo da nije potrebno navedeni postupak primenjivati na svaku godinu posmatranog perioda. Zbog toga su u daljem radu posmatrani zbirni rezultati koji su dobijeni primenom ovog postupka.

2) Potrošnja sredstava za proizvodnju u industriji naoružanja određuje obim akumulacije prvog odeljka, a ova zatim akumulaciju II odeljka. To iz razloga, što vojna potrošnja ima prioritet nad svim oblicima potrošnje.

3) Vojna potrošnja znatno usporava tempo porasta društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka. U Marksovim šemama proširene reprodukcije društvenog kapitala produženim na šest godina, godišnja stopa rasta društvenog proizvoda I odeljka iznosila je 10% godišnje. Ista stopa rasta važi i za II odeljak, kao i za ukupan društveni proizvod — posmatrano od treće godine.[9]

Indeks porasta društvenog proizvoda za posmatrani vremenski period (šesta kroz prvu godinu) iznosi: za I odeljak 161,05, drugi 156,17% i za ukupni društveni proizvod 159,42%.

Nacionalni dohodak u Marksovim šemama po odeljcima i ukupni raste takođe po stopi od 10% godišnje, a za 6 godina indeks porasta iznosi: za I odeljak 161,05, za drugi 156,17% i za ukupni 158,95%.

Niže navedena tabela pokazuje tempo porasta društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka sa uključivanjem vojne potrošnje.

G.	Društveni proizvod			Nacionalni dohodak		
	I odeljak	II odeljak	Ukupno	I odeljak	II odeljak	Ukupno
1.	6.000,00	3.000,00	9.000,00	2.000,00	1.500,00	3.500,00
2.	6,360,00	3.120,00	9.480,00	2.120,00	1.560,00	3.680,00
3.	6.741,60	3.307,20	10.048,80	2.247,20	1.653,60	3.900,80
4.	7.146,10	3.505,64	10.651,74	2.382,04	1.752,82	4.134,86
5.	7.574,867	3.715,981	11.290,848	2.254,962	1.857,990	4.382,952
6.	8.029,360	3.938,941	11.968,301	2.676,460	1.969,470	4.645,930

Tempo porasta navedenih agregatnih veličina

1.	100,00	100,00	100	100,00	100,00	100,00
2.	106,00	104,00	105,33	106,00	104,00	105,14
3.	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00
4.	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00
5.	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00
6.	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00	106,00
6/1	133,82	131,28	132,98	133,82	131,29	132,74

Sa uključivanjem vojne potrošnje u tokove društvene reprodukcije, stopa porasta društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka pada na 6%

[9] Dr Radmila Stojanović zastupa mišljenje da u analizi proširene reprodukcije društvenog kapitala treba poći od druge godine, da bi se dobio uravnoteženi porast svih elemenata. Ona istovremeno daje i objašnjenje zbog čega se pojavljuje odstupanje od ravnomernog porasta društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka ukoliko se pođe od početne Marksove šeme.

Vidi: dr Radmila Stojanović: „Ciklično kretanje kapitalističke privrede", Beograd, 1955., str. 11.

godišnje, dok indeks porasta za 6 godina iznosi i to: za društveni proizvod I odeljka 133,82%, II odeljka 131,28% i za ukupni 132,98%; za nacionalni dohodak I odeljka 133,82%, II odeljka 131,29% i za ukupni 132,74%.

Vojna potrošnja smanjuje stopu društvenog proizvoda i nacionalnog dohotka srazmerno delu nacionalnog dohotka koji se odvaja za odbranu i učešću industrije naoružanja u celokupnoj sumi namenjenoj odbrani, kao i organskom sastavu kapitala u industriji naoružanja.

5) Vojna potrošnja utiče na smanjenje ostalih vidova potrošnje nacionalnog dohotka. To se može videti iz sledećih tabela:

I odeljak

G.	Nac. doh.		Akumulacija		Potrošnja radnika		Potrošnja kapitalista		Vojna potrošnja	
	Iznos	%	Iznos	%	Iznos	%	Iznos	%	Iznos	%
1.	2.000,00	100	300,00	15	900,00	45	600,00	30	200,00	10
2.	2.120,00	100	318,00	15	954,00	45	636,00	30	212,00	10
3.	2.247,20	100	337,08	15	1.011,24	45	674,16	30	224,72	10
4.	2.382,04	100	357,306	15	1.071,918	45	714,612	30	238,204	10
5.	2.524,962	100	378,744	15	1.136,233	45	757,489	30	252,496	10
6.	2.676,460	100	401,469	15	1.204,407	45	802,938	30	267,646	10

II odeljak

1.	1.500,00	100	90,00	6	675,00	45	585,00	39	150,00	10
2.	1.560,00	100	140,40	9	702,00	45	561,60	36	156,00	10
3.	1.653,60	100	148,83	9	744,12	45	595,29	36	165,36	10
4.	1.752,82	100	157,756	9	788,769	45	631,013	36	175,282	10
5.	1.857,990	100	167,220	9	836,096	45	668,876	36	185,799	10
6.	1.969,470	100	177,252	9	886,262	45	709,010	36	196,947	10

Ukupno

1.	3.500,00	100	390,00	11,14	1.575,00	45	1.185,00	33,86	350,00	10
2.	3.680,00	100	458,40	12,46	1.656,00	45	1.197,60	32,54	368,00	10
3.	3.900,80	100	485,91	12,46	1.755,36	45	1.269,45	32,54	390,08	10
4.	4.134,86	100	515,06	12,46	1.860,687	45	1.345,625	32,54	413,486	10
5.	4.382,952	100	545,96	12,46	1.972,329	45	1.426,365	32,54	438,295	10
6.	4.645,930	100	578,72	12,46	2.090,669	45	1.511,948	32,54	464,593	10

a) Vojna potrošnja, pre svega, najteže pogađa akumulaciju. U odnosu na Marksovu šemu, stopa akumulacije zbog vojne potrošnje opada i to: u I odeljku od 25 na 15; u II odeljku od 15 na 9% i ukupna od 20,79 na 12,46%.

b) Potrošnja radnika opada za 5% (u odnosu na Marksovu šemu reprodukcije od 50 na 45%);

c) Potrošnja kapitalista (isključujući kapitaliste u industriji naoružanja) u odnosu na Marksovu šemu reprodukcije pokazuje porast i to: kod I odeljka od 25 na 30%, kod II odeljka od 35 na 36% i ukupna od 39,21 na 32,54%. Potrošnja kapitalista raste zbog toga što vojna potrošnja prioritetno angažuje sredstva za proizvodnju, te na taj način smanjuje mogućnosti za proširenu reprodukciju.

6) Vojna potrošnja dovodi do ozbiljnih pomeranja u materijalnim tokovima društvene reprodukcije. Pre svega ona razvija proizvodnju posebnog odeljka društvene proizvodnje, što se direktno odražava na privredni razvoj. Sa druge strane, vojna potrošnja kao prioritetni oblik potrošnje neprekidna je pretnja uspostavljanju proporcija u društvenoj reprodukciji. U šemi se pošlo od pretpostavke ravnomernog porasta vojne potrošnje. Međutim, kako je to oblik potrošnje koji ničim objektivno nije određen, već zavisi u prvom redu od međunarodne političke situacije i odluka vrhova koji utiču na tu situaciju, a istovremeno i na kvantifikaciju vojne potrošnje, to će i promene u obimu vojne potrošnje predstavljati konstantno potencijalnu opasnost za proporcije u društvenoj reprodukciji a samim tim i za stabilnost privrede.

7) Vojna potrošnja utiče i na smanjenje ukupne zaposlenosti. Marks u svojim šemama proširene reprodukcije društvenog kapitala nije tretirao problem zaposlenosti. Međutim, on je za našu analizu i te kako značajan imajući u vidu tvrdnje protagonista hladnog rata i naoružanja da se kroz vojnu potrošnju rešava i problem zaposlenosti. U cilju osvetljavanja i ovog problema, neka nam bude dopušteno, da u Marksovu šemu proširene reprodukcije uključimo i kretanje zaposlenosti. Polazeći od pretpostavke da je prosečna lična potrošnja po radniku 10, dolazi se do sledeće dinamike zaposlenosti:

God.	V	Iv	IIv	Ukupna potrošnja radnika	Broj radnika	Indeks porasta
1.	1.750,00	100,00	50,00	1.900,00	190,00	100
2.	1.900,00	110,00	80,00	2.090,00	209,00	110
3.	2.090,00	121,00	88,00	2.299,00	229,90	110
4.	2.229,00	133,10	96,8	2.528,90	252,89	110
5.	2.528,90	146,41	106,48	2.781,79	278,18	110
6.	2.781,79	161,05	117,13	3.059,97	305,99	110
					6/1	161,05

Uključujući i vojnu potrošnju u Marksovu šemu proširene reprodukcije, kretanje zaposlenosti (pod istim pretpostavkama) bilo bi sledeće:

G.	V	I v	II v	Indeks naoruž. (V + v)	Plate u armiji	Ukupna lič. potr. zaposlenih	Broj rad.	Indeks porasta
1.	1.575,00	60,00	30,00	22,22	70,00	1.757,22	175,72	100
2.	1.565,00	63,60	46,80	23,55	73,60	1.863,55	186,35	106
3.	1.755,36	67,42	49,61	24,969	78,016	1.975,375	197,53	106
4.	1.860,687	71,461	52,585	26,419	82,697	2.093,850	209,38	106
5.	1972,329	75,749	55,740	28,022	87,659	2.219,499	221,95	106
6.	2.090,669	80,294	59,084	29,738	92,918	2.352,704	235,27	106
							6/1	133,89

Iz navedene analize proizilazi da vojna potrošnja smanjuje stopu zaposlenosti za 4% godišnje, a za vremenski period od 6 godina za 27,16% (indeks zaposlenosti opada od 161,05 na 133,89%). Zaposlenost se smanjuje i pored toga što su u analizu uključeni i radnici u industriji naoružanja i vojna lica. Treba imati u vidu, da bi smanjenje zaposlenosti bilo veće ukoliko bi se uzelo u obzir da su plate pripadnika u armiji veće od prosečnih primanja radnika i službenika u privredi.

*
* *

Iz navedene analize proizilazi da se vojna potrošnja mora posebno posmatrati u odnosu na sve vidove potrošnje nacionalnog dohotka. Ovo iz razloga, što vojna potrošnja, u celini posmatrano negativno utiče na privredni razvj. Ona pre svega smanjuje ostale oblike potrošnje. Sa druge strane, ona smanjuje stopu privrednog razvoja, opštu zaposlenost, prouzrokuje neracionalno trošenje ukupnog fonda rada, usmerava privredu na razvoj onih grana koje nemaju mnogo veze sa normalnom reprodukcijom materijalnih dobara za egzistenciju društva, stvara razne disproporcije u privredi s obzirom da objektivno ničim nije određena — već subjektivnim procenama vrhova koji utiču i na međunarodnu političku situaciju i na obim vojne potrošnje, i najzad, ona vezuje materije koje su od velikog značaja za proširenu reprodukciju društva. Na taj način iscrpljuju se prirodna bogatstva društva potrošnjom koja nikada neće imati neke efekte na privredni razvoj.

Dr Jovan Petrović,
docent

LA CONSOMMATION MILITAIRE ET LE DEVELOPPEMENT ECONOMIQUE

(Résumé)

Un progrès remarquable a été enregistré au cours de la dernière décennie dans la théorie du développement économique. Cependant, malgré cela un grand défaut de l'éclaircissement théorique de ce problème est de négliger une composante très importante du développement économique moderne. Il s'agit de la consommation militaire et d'une série de questions attachées à ce domaine. L'omission d'analyser la consommation militaire dans le développement économique ne saurait être justifiée. Et cela à plus forte raison que, dans les conditions du développement paisible durant les derniers vingt-cinq ans les dépenses militaires ont atteint une telle ampleur qu'elles doivent être prises en considération dans chaque analyse du développement économique. Il suffit de mentionner que certains pays dépensent entre 10 et 30% de leur revenu national pour les besoins militaires, et que 8—9% de la production de tous les biens et services dans le monde, soit près de 180 milliards de dollars par an, sont utilisés à des fins militaires.

Dans son étude, l'auteur procède à une analyse différenciée de la consommation militaire par rapport aux autres formes de consommation du revenu national, tout en examinant l'effet de la consommation militaire sur le développement économique. A cette fin, il a séparé l'industrie des armements qu'il traite dans une section spéciale de la production sociale, inclue dans le schéma marxiste de la reproduction élargie du capital social. L'analyse est effectuée pour une période de six ans, et ses résultats comparés à ceux du schéma marxiste pour une période analogue.

L'auteur est arrivé aux conclusions suivantes:

1) La consommation militaire doit être traitée séparément par rapport à toutes les autres formes de consommation du revenu national;

2) Envisagée sous l'aspect du développement économique, la consommation militaire a les effets négatifs suivants: a) elle réduit le taux du développement économique, b) réduit l'emploi général, c) provoque une dépense peu rationnelle du fonds de travail total, d) oriente l'économie vers le développement des branches sans particulière importance pour la reproduction normale des biens matériels nécessaires à l'existece de la société, e) crée diverses disproportions dans l'économie, du fait qu'elle n'est pas déterminée quantitativement, et f) bloque les matériels d'une grande importance pour la reproduction élargie de la société, épuisant ainsi les ressources naturelles par une consommation qui n'aura jamais un effet quelconque sur le développement économique.

PRIVREDNI KRIMINALITET I NJEGOVO SUZBIJANJE

I. UVOD

Problem privrednog kriminaliteta postaje sve značajniji što se društvo i privreda više razvijaju i što se zakonodavstva više razrađuju. Sve dok nije došla do izražaja specifičnost ove vrste kriminaliteta koja se ranije mogla smatrati za privredni, nije se ni suzbijanje te vrste kriminaliteta vršilo nekim posebnim merama, već se to činilo načinom uobičajenim za ostala slična krivična dela. Međutim, sada, sa povećanim značajem problema privrednog kriminaliteta i sa izražavanjem njegovih specifičnosti, on i u drugim zemljama kako kapitalističkim tako i socijalističkim a i kod nas u Jugoslaviji zahteva detaljna proučavanja i razmatranja načina za njegovo suzbijanje.

Privredna krivična dela postojala su i u ranijim društvenim sistemima, ali je pojam privrednog krivičnog dela ušao u zakonodavstvo i pravnu teoriju tek u novije vreme.[1] Taj pojam poznat je sada kako zakonodavstvu i toeriji kapitalističkih tako i socijalističkih zemalja (gde na primer kod nas, sem privrednih krivičnih dela, postoje i privredni prestupi i prekršaji). On se određuje na razne načine, ali nama ovde neće biti cilj da analiziramo razne moguće definicije ovoga krivično-pravnog pojma, koji je kao takav različit a istovremeno i uži od kriminološkog pojma privrednog kriminaliteta, koji se odnosi na jednu društvenu pojavu. Nama će određivanje ovog pravnog pojma samo olakšavati određivanje pojma privrednog kriminaliteta, pa ćemo se već sada odmah opredeliti za shvatanje da je privredno krivično delo ono koje se vrši kroz samo privredno poslovanje, a upravljeno je u krajnjoj liniji protiv privrednog sistema i njegovog pravilnog funkcionisanja.[2] Za jugoslovenske prilike značajno je da je privredni kriminalitet upravljen protiv socijalističkog privrednog sistema.

---

[1] Dr Peter Kobe: Privredna krivična dela u Krivičnom zakoniku i u sporednom krivičnom zakonodavstvu, kao i novi oblici ovih krivičnih dela; str. 543, Jugoslovenska revija za kriminologiju i krivično pravo (JRKKP) br. 4/1969 (541—552).

[2] Dr Miroslav Đorđević: Sistem privrednih delikata; str. 531, JRKKP br. 4/1969 (525—540).

Pojam socijalizma različito se određuje, a mi ćemo ga ovde uprošćeno definisati navođenjem njegove najvažnije razlike prema kapitalizmu. Najvažnija razlika između kapitalizma i socijalizma je u tome što se prvi od ova dva sistema prvenstveno zasniva na privatnoj svojini na sredstvima za proizvodnju, a u drugome je značajnija društvena svojina. Postoje i druge razlike između ova dva društveno-ekonomska sistema, pa se mnoge od tih razlika izražavaju i kod određivanja krivičnih dela u zakonodavstvima kapitalističkih i socijalističkih država. Tako su na primer u skladu sa razlikom među sistemima različito određena politička krivčna dela, imovinska krivična dela, krivična dela protiv radnih odnosa ili krivična dela protiv službene dužnosti. Ali pošto najveće razlike postoje u oblasti privrednog sistema i njegovog funkcionisanja na bazi različitih oblika svojine, prirodno je da se među raznim grupama krivičnih dela u kapitalizmu i socijalizmu međusobno naročito mnogo razlikuju privredna krivična dela.

U socijalističkom društvenom uređenju kriminalitet ne iščezava. Štaviše, razni faktori koji su i u kapitalističkim zemljama uticali u novije vreme na porast kriminaliteta, kao na primer industrijalizacija, urbanizacija, slabljenje porodice, neadekvatnost školovanja, uticaji literature, štampe, filma itd., utiču da statistike kriminaliteta pokazuju da kriminalitet nije u opadanju ni u socijalističkim zemljama, pa ni u našoj, ali porast nije toliki kao u pojedinim kapitalističkim državama. Subjektivni faktori kriminaliteta takođe zadržavaju svoj značaj.

Iako kriminalitet u socijalizmu nije iščezao, shvatanja kriminologa ipak nisu identični u pogledu postojanja kriminaliteta u socijalizmu. Na primer u jednoj polemici između kriminologa Demokratske Republike Nemačke i Jugoslavije došla su do izražaja dva suprotna shvatanja. U knjizi „Socijalistička kriminologija", koju su napisala tri istočnoberlinska profesora,[3] jedan od njih Lekšas kritikovao je shvatanja jugoslovenskih kriminologa Bavcona, Skabernera i Vodopivec izražena u neobjavljenom referatu o maloletničkom kriminalitetu u Jugoslaviji. Potom su ovi jugoslovenski kriminolozi objavili u jugoslovenskim pravnim časopisima svoj odgovor pod naslovom: „Kriminalitet u socijalističkom društvu — Odgovor na Lakšasovu kritiku naših stavova".[4]

Najsumarnije rečeno, ova tri naša kriminologa smatraju da nemački profesor prikazuje socijalizam kao čist sistem, a njegovu perspektivu i vizije o budućnosti kao stvarnost. Stoga on zaključuje da je sve ono što zamućuje tu utopističku idilu „ostatak starog" i „deformacija", da kriminalitet u životu socijalističkog društva nije društveno-zakonita pojava, kao i da za socijalizam vrede samo one društvene zakonitosti koje bi bile prihvaćene i proglašene od strane državnog i političkog rukovodstva socijalističke države. Jugoslovenski kriminolozi pak ističu da pojavu kriminaliteta treba objašnjavati kroz analizu postojećeg stanja, polazeći od postojećih proizvodnih odnosa i drugih društvenih i životnih uslova i njihovih uticaja na čovekovu svest, i imajući u vidu da kriminalitet mora postojati i u socijalizmu. Naravno da ni mišljenja svih jugoslovenskih kri-

---

[3] Erich Bucholz, Richard Hartman, John Lekschas: Sozialistische Kriminologie, str. 76 i sl., Staatsverlag der DDR, Berlin 1966 (326).

[4] Dr Ljubo Bavcon, Dr Bronislav Skaberne, Dr Katja Vodopivec, u časopisu Pravni život br. 5/1969, str. 51—57 (i u Reviji za kriminalistiko in kriminologijo br. 3/1968).

minologa nisu međusobno identična, ali se već iz gore prikazanih shvatanja može reći da kod naših naučnika i praktičara postoji težnja da realno upoznaju i prouče kriminalitet u socijalizmu a posebno u Jugoslaviji. Ova težnja naročito koristi kada se proučava jedna vrsta kriminaliteta koja je svojstvena savremenim društvenim sistemima, a to je privredni kriminalitet.

Danas u svetu postoji relativno veliki broj zemalja sa socijalističkim društvenim uređenjem, ali između njihovih privrednih sistema postoje velike razlike, iako je društvena svojina na sredstvima za proizvodnju zajednička karakteristika svih tih socijalističkih privrednih sistema. Sem privrednih, postoje i mnoge druge razlike u društvenim, političkim, kulturnim i drugim karakteristikama života u ovim socijalističkim zemljama. Zbog toga se privredni kriminalitet u jednoj socijalističkoj zemlji razlikuje ne samo od privrednog kriminaliteta u kapitalističkim zemljama, nego i od privrednog kriminaliteta ostalih socijalističkih zemalja. Ove karakteristike su utoliko veće ukoliko neka zemlja, kao što je to slučaj sa Jugoslavijom, ima svoj specifičan put razvitka i izgradnje socijalizma. Najzad treba imati u vidu i da mnogi elementi socijalizma prodiru u odnose u kapitalističkim državama, da se vrše usklađivanja društvenih i pojedinačnih interesa, te da nema tako čistih društveno-ekonomskih sistema koji bi pri proučavanju dozvolili simplificirane zaključke. Zbog svega toga razmatranja o privrednom kriminalitetu i njegovom suzbijanju u Jugoslaviji ukazuju i na problematiku privrednog kriminaliteta uopšte a naročito u socijalističkim državama.

II. RAZVOJ PRIVREDNOG KRIMINALITETA U NAŠOJ ZEMLJI

Približavanje problematici privrednog kriminaliteta u našoj zemlji biće olakšano uz jedan prethodni osvrt na razvoj toga kriminaliteta. Jugoslovenski posleratni razvitak sa ekonomskog stanovišta najčešće se deli na dve faze, ali je sa kriminološkog i krivičnopravnog stanovišta pravilnije dodati pre ovih faza još jednu. Tako se onda ovaj naš razvitak deli na tri perioda: „a) period neposredno posle rata, koji obuhvata godine privredne obnove zemlje i izgradnje aparata vlasti nove države; b) period administrativno-revolucionarne i političke intervencije države (period tzv. administrativnog socijalizma); i c) period radničkog i društvenog samoupravljanja i socijalističke demokratije".[5]

Možda bi trebalo da podela našeg posleratnog razvitka sa ekonomskog stanovišta u ovaj poslednji period uključi i jedan podperiod, jer je u okviru ovog trećeg perioda otpočelo u Jugoslaviji 1965. godine sprovođenje privrede (i društvene) reforme koje je još u toku. Navešćemo šta se smatra za neke od glavnih ciljeva privredne reforme. Prvo, Jugoslavija treba da se uključi u međunarodnu podelu rada, te se zato preduzimaju mere u monetarnoj i kreditnoj politici, sredstva za proširenu reprodukciju sada se akumuliraju u privredi, od koje se traži da u celini obezbedi sebi obrtna sredstva svoga poslovanja. Drugo, teži se racionalnijem

[5] Dr Milan Milutinović: Kriminologija, str. 246, Prosveta, Beograd 1969 (480).

korišćenju postojeće sirovinske baze i smanjenju uvoza reprodukcionog materijala. Treće, treba racionalnije organizovati tehnološki proces proizvodnje i podići produktivnost rada. Četvrto, privredne organizacije treba da dobiju veću samostalnost pri odlučivanju, naročito o proizvodnji, raspodeli i razmeni, tako da dolazi i do liberalizacije cena. Peto, društvena zajednica (država) ima manje mogućnosti investiranja i treba samo povremeno da interveniše svojim sredstvima u politici investicija. Šesto, položaj banaka menja se tako da su one sada više poslovne i akumuliraju sredstva koja se nalaze slobodna u privredi. Razne druge promene za vreme privredne reforme dešavaju se i u pojedinim privrednim granama.[6] Iako se u poslednje vreme vrše razne analize podataka o privrednom kriminalitetu tokom poslednjih godina, ipak odnos privredne i društvene reforme sa kriminalitetom za sada još nije obuhvatnije tretiran, a verovatno je da bi predstavljao zanimljivu temu kriminološkog istraživanja.

Izmene u krivičnom zakonodavstvu predstavljaju relativno dobar pokazatelj raznih oblika kriminaliteta u određenim periodima, pa ćemo zato mi ovde ukratko prikazati kako su se tokom našeg razvoja posle rata i revolucije 1941—1945. kretala privredna krivična dela u jugoslovenskom zakonodavstvu, što znači i u jugoslovenskoj društvenoj stvarnosti.

U prvom periodu posle rata (a u smislu ranije date podele na tri perioda) doneti su 1945. godine Zakon o suzbijanju nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže i Zakon o zaštiti narodnih dobara i njihovom upravljanju. Prvi od ovih Zakona određivao je stroge kazne za privrednu špekulaciju i razne vidove sabotaže, ali nije predviđao određene kazne za učinioce pojedinih dela, već je omogućavao sudu da sam izrekne kaznu prema težini dela. Drugi Zakon predviđao je krivična dela izvršena rasipanjem i uništavanjem narodne imovine, ali je propisivao kazne za pojedina krivična dela, a oba zakona predviđala su i smrtnu kaznu za teška privredna krivična dela.[7]

U sledećem, drugom periodu jugoslovenskog razvitka (administrativni socijalizam), bili su u oblasti privrednog krivičnog prava na snazi sledeći zakoni doneti 1946. godine: Zakon o suzbijanju nedopuštene trgovine, nedopuštene špekulacije i privredne sabotaže, — koji je zamenio slični zakon iz prethodnog perioda, dopunivši ga utoliko što su krivična dela nedopuštene trgovine kao blaža izdvojena iz dotadašnjih dela špekulacije — i Zakon o zaštiti opštenarodne imovine i imovine pod upravom države, — koji je dotadašnju zaštitu pruženu narodnim dobrima proširio na svu opštenarodnu imovinu i imovinu pod upravom države, a Osnovni zakon o zadrugama proširio je iste godine ovu zaštitu i na zadružnu imovinu. U 1948. godini ponovo se reguliše slična oblast Zakonom o krivičnim delima protiv opštenarodne imovine i imovine zadružnih i drugih društvenih organizacija. Godine 1946., sa dopunom od 1948. donet je i Zakon o nacionalizaciji privatnih privrednih preduzeća.[8] Taj Zakon imao je

---

[6] Dr Danilo Ž. Marković: Savremeno jugoslovensko društvo, str. 77—78, Prosveta, Niš 1969 (112).

[7] Nikola Srzentić i Dr Aleksandar Stajić: Krivično pravo FNRJ — Opšti deo, str. 55, Savremena administracija, Beograd 1961 (431).

[8] Srzentić i Stajić: Krivično pravo, str. 56—58.

značajan uticaj i na privredno krivično pravo, o čemu ovde zaključci mogu da se stvore iz dosadašnjih i budućih izlaganja koja su u vezi sa društvenom svojinom na sredstvima za proizvodnju.

Za treći period jugoslovenskog posleratnog razvitka poseban značaj imaju Osnovni zakon o upravljanju državnim privrednim preduzećima i višim privrednim udruženjima iz 1950. i Opšti zakon o narodnim odborima iz 1952., jer se ovim zakonima smanjuju državne funkcije, naročito u privredi, a proširuje se demokratija u svim područjima društvenog života. Svakako da Ustav iz 1963. godine, kojim su precizirane karakteristike jugoslovenskog samoupravljanja u radnim organizacijama koje ćemo kasnije ovde citirati, ima najveći značaj među zakonodavnim aktima toga perioda. Međutim, za privredno krivično pravo ovoga perioda značajniji je Krivični zakonik iz 1951. godine, koji je među pojedinim krivičnim delima svoga posebnog dela sadržao ne samo standardna privredna krivična dela, kakva su pronevere ili falsifikati, nego i izvestan broj krivičnih dela koja su odgovarala proteklom razvitku privrednog sistema, tako da su ubrzo u ovom periodu razvoja izgubila svoj značaj. Takva krivična dela su bila: uskraćivanje ili zakidanje obezbeđenog snabdevanja, neizvršenje obaveznih isporuka poljoprivrednih proizvoda, zapuštanje obrade zemljišta i podizanja stoke, štetočinstvo u poljoprivredi, podrivanje zadruge, itd.[9] Društveni razvoj zahtevao je reviziju krivičnog zakonodavstva, pa je 1959. Krivični zakonik izmenjen i dopunjen, tako da je dobio tekst koji je, uz nekoliko kasnijih manje značajnih izmena, zadržao sve do sada, kada je u okviru trećeg perioda razvoja još u toku potperiod privredne reforme.

O privrednom kriminalitetu u Jugoslaviji vršeno je nekoliko empiričkih istraživanja, postoji i mali broj teorijskih studija, a održano je i nekoliko stručnih i naučnih skupova, od kojih se za najznačajniji smatra Savetovanje Jugoslovenskog udruženja za krivično pravo i kriminologiju, koje je održano na Bledu od 13—15. X 1969. i bilo posvećeno problemima kriminaliteta u privredi. Zapaženo je i savetovanje o samoupravnom regulisanju odgovornosti i suzbijanju nezakonitosti i kriminaliteta u privredi, koje su u Beogradu 26. i 27. III 1970. organizovale Republička privredna komora SRS, Osnovna privredna komora Beograda i Institut za kriminološka i kriminalistička istraživanja, a bilo je i drugih kvalifikovanih skupova (u Subotici 12—16. X 1970. itd.). Ipak se može reći da problem privrednog kriminaliteta u Jugoslaviji nije dovoljno proučen. Statistički podaci za sve vrste privrednih delikata nisu sasvim potpuni, naročito za prve godine posle rata. Oni podaci kojih ima sređivani su, kad je reč o privrednom kriminalitetu, prema različitim kriterijumima, te se često međusobno ne mogu uporediti. Čak i kad su kriterijumi bili isti, razgraničenje je vršeno pojednostavljeno prema članovima Krivičnog zakonika i eventualno prema obliku svojine na prisvojenom dobru, iako bi teorijski bilo ispravnije da se iz svakog konkretnog predmeta vidi da li se krivičnim delom ugrožava privredni sistem.

Pošto bez ikakvih statističkih podataka razvoj privrednog kriminaliteta ipak ne može konkretnije da se prikaže, mi ćemo ovde pružiti ne-

---

[9] Srzentić i Stajić: Krivično pravo, str. 58—59.

koliko raspoloživih podataka. Tako na primer Milutinović u svojoj „Kriminologiji" prikazuje izražen u procentima udeo krivičnih dela protiv privrede (prema KZ) u ukupnom kriminalitetu za period od 1953. do 1967. (kada je ukupno za sva krivična dela 1953. osuđeno 113.413 lica a 1967. osuđeno 100.274 lica) na sledeći način: 1953. — 14%; 1954. — 11,3%; 1955. — 12,5%; 1956. — 10,5%; 1957. — 7,9%; 1958. — 5,6%; 1959. — 5,3%; 1960. — 5,4%; 1961. — 6,7%; 1962. — 7%; 1963. — 7,1%; 1964. — 6,8%; 1965. — 6,4%; 1966. — 6,7%; 1967. — 6,4%.[10] Kao što se vidi udeo ovih krivičnih dela bivao je sa prelaskom na novi privredni sistem sve manji, ne samo zato što su se i dobronamerni i zlonamerni prilagođavali pravilima novoga sistema, nego i zato što je sistem dozvoljavao sve više privredne slobode, pa je sve manje radnji uvrštavao među krivična dela. Tokom poslednjih godina udeo privrednih krivičnih dela u ukupnom kriminalitetu drži se na jednom ujednačenom nivou.[11]

Podrobnija istraživanja i izračunavanja privrednog kriminaliteta u Jugoslaviji izvršena su za period od 1960. do 1963., pa ćemo zato iz odgovarajuće studije citirati podatke za navedene godine,[12] dopunjavajući iste podacima za period 1964—1968. dobijenim u Institutu za kriminološka i kriminalistička istraživanja. Broj osuđeni hlica za krivična dela privrednog kriminaliteta (prema kriterijumima sudske statistike) bio je: 1960. — 20.311; 1961. — 23.052; 1962. — 24.445; 1963. — 24.841; 1964. — 20.892; 1965. — 19.142; 1966. — 19.607; 1967. — 16.174 i 1968. — 15.129. Malopređašnji zaključak o stagnaciji, pa čak i opadanju privrednog kriminaliteta, potvrđuje se i ovim pregledom, iako se zapaža i izvestan prolazni porast u godinama intenzivnijeg progona zbog privrednih krivičnih dela.

Kretanje privrednih prestupa (a to su privredni delikti) na kojima ćemo se kasnije više zadržati), prema podacima dobijenim u Institutu, a označavajući ukupni broj iz 1961. godine indeksom 100, bilo je sledeće:

GODINA	1961.	1962.	1963.	1964.	1965.	1966.	1967.	1968.
UKUPNO	6598	6029	6086	6210	5976	5119	3253	3509
INDEKS	100	91	92	94	91	78	49	53

Tako se kod privrednih prestupa još više nego kod krivičnih dela zapaža tendencija opadanja privrednog kriminaliteta tokom poslednjih godina. Ali pošto problem razvoja privrednog kriminaliteta uglavnom posmatramo prema brojevima koje nam daju podaci iz sudskih postupaka, mi ćemo na taj problem morati još da se vratimo kada budemo govorili o kaznenoj politici prema privrednom kriminalitetu.

---

[10] Milutinović: Kriminologija, str. 249.

[11] Prema jednoj tabeli sačinjenoj u Institutu za kriminološka i kriminalistička istraživanja, gde je privredni kriminalitet shvaćen šire nego samo dela iz jedne glave KZ, udeo privrednog u opštem kriminalitetu je veći i iznosi: 1964 — 17,7%; 1965 — 16,1%; 1966 — 16,3%; 1967 — 15,3%; 1968 — 14,5%.

[12] Dr Dejan Ivošević, Dr Verica Simović, Dr Živojin L. Aleksić i Obrad Perić: Privredni kriminalitet u Jugoslaviji 1960—1963, str. 228, Institut za kriminološka i kriminalistička istraživanja, Beograd 1966 (270).

III. BITNE KARAKTERISTIKE NAŠEG PRIVREDNOG SISTEMA I KRIMINALITET

U uvodnim izlaganjima ovoga rada mi smo se za prvo upoznavanje sa privrednim kriminalitetom koristili pojmom privrednog krivičnog dela, iako privredni kriminalitet obuhvata sve privredne delikte, a to sem privrednih krivičnih dela i privredni prestupi i prekršaji. U napomenama o privrednim krivičnim delima ukazali smo da se privredni kriminalitet odlikuje time što se vrši kroz privredno poslovanje i za objekt zaštite ima privredni sistem i njegovo pravilno funkcionisanje.

Opredelivši se za ovakvo shvatanje privrednog kriminaliteta, a to je samo jedna od mnogih definicija na koje se nailazi u literaturi,[13] potrebno je da damo i određena objašnjenja o privrednom sistemu i njegovim karakteristikama. Privredni sistem jedne zemlje sačinjavaju: organizacija privrede, metode upravljanja privredom i ekonomsko-političke mere kojima se regulišu tokovi i razvoj privrede.[14] Bitne karakteristike našeg privrednog sistema u tome su što se on: a) zasniva na društvenom vlasništvu sredstava za proizvodnju; b) na samoupravljanju proizvođača u privredi, v) privredni razvitak se planski usmerava, g) privreda ima robni karakter, i d) raspodela se u načelu sprovodi prema radu, odnosno prema rezultatima rada.

a) Društvena svojina na sredstvima za proizvodnju ustvari znači negiranje svojine na sredstvima za proizvodnju. Ustav SFRJ u III delu Osnovnih načela kaže da „niko nema pravo svojine na društvena sredstva za proizvodnju". Tome stavu se pridružuju i pojedini pisci, smatrajući da je društvena svojina „oblik desvojiziranja sredstava za proizvodnju i osnovnih društvenih odnosa" (J. Đorđević), kao i da „ona sredstvo za proizvodnju čini pretpostavkom ostvarivanja proizvodnje, a umesto subjekta posedovanja ona ističe udružene neposredne proizvođače čija je veza sa sredstvima za proizvodnju određena samo u onoj meri u kojoj oni posredstvom njih ostvaruju proizvodni proces i čija veza sa njima vremenski traje samo onoliko dok oni sa njima rade" (Marsenić). Doduše ima i shvatanja da su „neposredni proizvođači kolektivni vlasnici društvene svojine" (Lavrač) ili da se „dohodak akumuliran u preduzeću i transformisan u fondove smatra svojinom radnika" (Černe).[15] Takođe postoje i shvatanja da je „društvena svojina u sistemu samoupravljanja, pre svega, podjednako svojina svih članova društva kao celine. Svi je oni osećaju podjednako kao svoju. No, istovremeno, to osećanje sopstvenosti svojine slabije je no u slučaju privatne i državne svojine. Jer, upravo zato što je svaki oseća kao svoju usled njenog društvenog karaktera, on je zato oseća istovremeno i kao tuđu, pošto ona u istoj meri pripada i drugima, a ne samo njemu" (Lukić).[16] Iznetim mišljenjima o društvenoj svo-

---

[13] Pojam privrednog kriminaliteta razmatrali su kod nas M. Đorđević, Zlatarić, Goldštajn, Hodžić, Ivošević i drugi pisci.

[14] Dr Rikard Štajner u knjizi redaktora J. Sirotkovića i V. Stipetića: Ekonomika Jugoslavije — I dio, str. 151, Informator, Zagreb 1967 (379).

[15] Privredni sistem Jugoslovije — Zbornik radova, sastavljač i autor uvodne studije Dr Dragutin Marsenić, str. 15 prim. 11, str. 16, str. 15 prim. 12 i str. 17 prim. 16., Privredni pregled, Beograd 1970 (383).

[16] Dr Radomir Lukić: Društveno-politički vidovi odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija, str. 10—11 (referat na Savetovanju u Subotici 12—16. X 1970. o krivičnopravnoj zaštiti samoupravnih prava i odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija, str. 28).

jini može se dodati da vrednosti odnosno sredstva ili stvari na kojima niko nema pravo svojine ili na kojima svi imaju pravo svojine lako mogu da predstavljaju predmet kriminalnih apetita pojedinaca ili grupa, a zaštita takvih društvenih sredstava zahteva nove forme koje još treba razrađivati i razvijati.

b) Dalju karakteristiku našeg privrednog sistema čini samoupravljanje proizvođača u privredi. Za određivanje ovog pojma poslužićemo se članom 9. jugoslovenskog Ustava gde se samoupravljanje u radnoj organizaciji definiše na sledeći način:

Samoupravljanje u radnoj organizaciji obuhvata naročito pravo i dužnost radnih ljudi da:

1) upravljaju radnom organizacijom neposredno ili preko organa upravljanja koje sami biraju;

2) organizuju proizvodnju ili drugu delatnost, staraju se o razvoju radne organizacije i utvrđuju planove i programe rada i razvoja;

3) odlučuju o razmeni proizvoda i usluga i o drugim pitanjima poslovanja radne organizacije;

4) odlučuju o upotrebi društvenih sredstava i o raspolaganju njima i koriste ih ekonomski celishodno radi postizanja najvećeg efekta za radnu organizaciju i društvenu zajednicu;

5) raspoređuju dohodak radne organizacije i obezbeđuju razvoj materijalne osnove svog rada; raspodeljuju dohodak na radne ljude; ispunjavaju obaveze radne organizacije prema društvenj zajednici;

6) odlučuju o stupanju radnih ljudi u radnu organizaciju, o prestanku njihovog rada i o drugim međusobnim radnim odnosima; određuju radno vreme u radnoj organizaciji u skladu sa opštim uslovima rada; uređuju druga pitanja od zajedničkog interesa; obezbeđuju unutrašnju kontrolu i javnost rada;

7) uređuju i unapređuju uslove svoga rada; organizuju zaštitu na radu i odmor; obezbeđuju uslove za svoje obrazovanje i podizanje ličnog i društvenog standarda;

8) odlučuju o izdvajanju dela radne organizacije u posebnu organizaciju i o spajanju i udruživanju radne organizacije s drugim radnim organizacijama . . .".

Ovako široka prava kako većih tako i manjih grupa radnih ljudi mogu da budu izložena napadu kriminaliteta prvenstveno ako se vrše zloupotrebe tih prava, a takoreći svako od navedenih samoupravnih prava može da bude zloupotrebljeno ili ugrožavano na drugi način. Ovo je samo najopštija opaska, dok bi za precizno određivanje kriminalnih aktivnosti protiv samoupravnih odnosa bila potrebna veoma opširna razrada. Sem toga, sve navedene bitne karakteristike privrednog sistema međusobno su povezane. Teško i retko se može pretpostaviti da se kriminalitetom napada ili ugrožava samoupravljanje, a da to istovremeno ne utiče i na društvenu svojinu, ili da se remeti privredno planiranje, a da to recimo nema određenog uticaja i na raspodelu dobara, itd. Tako onda i kriminalne delatnosti koje su upravljene protiv drugih elemenata privrednog sistema po pravilu pogađaju i samoupravljanje.

v) Plansko usmeravanje privrednog razvitka, kao sledeća karakteristika našeg privrednog sistema, takođe može biti izloženo privrednom kriminalitetu. Plansko usmeravanje je „organizirano usmjeravanje cjelokupnog razvoja privrede jedne zemlje" (Sirotković). „U uvjetima samoupravljanja i samo planiranje gubi karakteristike državne funkcije i postaje jedno od osnovnih samoupravnih funkcija" (Štajner). „Politika koja se utvrđuje društvenim planovima realizira se putem tri osnovna elementa, prvo, postizavanjem višeg stupnja uzajamne organiziranosti proizvođača, drugo, adekvatnim ekonomskim mjerama i, treće, razvijanjem tržišnog mehanizma koji treba da na određeni način djeluje na optimalizaciju privređivanja".[17] „Društvenoj svojini i samoupravnim odnosima odgovara društveno planiranje".[18] Iz ovakve sadržine planskog usmeravanje privrede vidi se da se privredni kriminalitet može izražavati u planskoj nedisciplini i u osujećivanju planiranja, a da i napadi na druge elemente privrednog sistema posredno mogu pogađati plansko usmeravanje privrede.

g) Naša privreda ima robni karakter, a „socijalistička robna proizvodnje, predstavlja jedan potpuno novi istorijski oblik robne proizvodnje, koji se bitno razlikuje od istorijskih oblika robne proizvodnje, koji su joj prethodili, tj. od proste robne proizvodnje, s jedne, i kapitalističke robne proizvodnje, s druge strane".[19] Međutim, socijalistička robna proizvodnja odlikuje se baš time što se odvija pod uslovima koji predstavljaju ovde navedene karakteristike našeg privrednog sistema (društvena svojina, samoupravljanje, plansko usmeravanje i druge), tako da se iz napomena o vezi kriminaliteta sa ovim osobinama privrednog sistema mogu stvoriti i zaključci o uticajima kriminaliteta i socijalističke robne proizvodnje. Ostaci sitnosopstveničke i privatnokapitalističke robne proizvodnje takođe mogu izazivati izvesne pojave kriminaliteta i biti u vezi sa antidruštvenom delatnošću raznih „špekulantsko-profiterskih elemenata". Iako se često preteruje kod određivanja značaja delovanja tih elemenata u okviru jugoslovenskog kriminaliteta kao celine, odista se može reći da se njihova kriminalna nastojanja razvijaju „u pravcu zaobilaženja raznih zakonskih propisa, izigravanja društvenih obaveza i slično, u cilju bogaćenja i sticanja neopravdanih i nezasluženih zarada".[20]

d) Raspodela se kod nas u načelu sprovodi prema radu, odnosno prema rezultatima rada. Zaobilaženja ovoga načela mogu se vršiti u raznim vidovima. Nepravilnosti u raspodeli između radnih ili teritorijalnih zajednica obično prevazilaze okvire kriminološkog proučavanja, te je za nas značajnije da upoznamo kako dolazi do nepravilnosti u utvrđivanju razmere u kojoj pojedinci učestvuju u društvenom proizvodu. Izvesni problemi nastaju u vezi sa raspodelom dohotka u radnoj organizaciji, a znamo da sredstva za proizvodnju u radnoj organizaciji predstavljaju opštu društvenu svojinu, dok o njihovom korišćenju kao i o raspodeli dohotka odlučuju lica koja su tu zaposlena. Smatra se da realizovani dohodak u

---

[17] Štajner u knjizi: „Ekonomika Jugoslavije", str. 172, kao i prim. 1 i str. 174.

[18] Marsenić: Privredni sistem Jugoslavije, str. 53.

[19] Dr Miladin Korać: Teorijska analiza društveno-ekonomskih osnova jugoslovenskog privrednog sistema, str. 99 (u Marsenićevom zborniku „Privredni sistem Jugoslavije").

[20] Milutinović: Kriminologija, str. 241.

radnoj organizaciji nastaje kao rezultat udruženog rada lica koja su u njoj zaposlena, te oni sami treba da odluče o njegovoj raspodeli. „Međutim, donošenje ove odluke nije jednostavno jer se uvek pri donošenju odluke sukobljavaju težnja za povećanjem lične potrošnje, odnosno ličnog dohotka, i težnja za proširenjem proizvodnje. Pored ove subjektivne teškoće postoje i objektivne teškoće pri ovoj raspodeli... Najveći broj problema nastaje pri podeli fonda ličnih dohodaka na pojedince. Radna organizacija nije homogena društvena grupa u pogledu doprinosa pojedinca njenom poslovnom uspehu."[21] Kada je reč o raspodeli može se reći da ima i kriminalnih tendencija putem koji bi jedno lice (ili grupa) dobilo više nego što mu pripada ili drugim licima osujetilo da dobiju ono što njima pripada. Uostalom, kriminalitet, i to naročito onaj iz koristoljublja ili štetočinstva, predstavlja direktnu negaciju načela raspodele prema radu.

Iz prednjeg opisa bitnih karakteristika našeg privrednog sistema, koji je grupni zaštitni objekt privrednih delikata, videli smo da su njegovi bitni elementi u uzajamnoj vezi i da se kriminalnim ugrožavanjem jednoga elementa stvaraju štetne posledice i za druge elemente, pa u odgovarajućem stepenu i za privredni sistem kao celinu. Isto tako mogli smo da zaključimo da elemenata takvoga sistema može da bude u mnogim državama, te da i odgovarajući privredni delikti u takvim državama budu slični. Dalje, neki elementi i karakteristike, a naročito društvena svojina na sredstvima za proizvodnju kao osnova privrednog sistema, svojstveni su državama sa socijalističkim uređenjem, što jedan deo privrednog kriminaliteta u socijalističkim državama može činiti specifičnim. Najzad, razvijanje socijalističkih elemenata u privrednom sistemu dalje nego što je to učinjeno u drugim socijalističkim državama (samoupravljanje i dr.), a uz to i neke druge naše osobenosti, utiče da se pojavljuju oblici privrednog kriminaliteta na kakve se u drugim zemljama ne nailazi. Već po samoj zakonodavnoj podeli privrednih delikata njih u Jugoslaviji ima tri vrste.

IV. VRSTE PRIVREDNIH DELIKATA PREMA JUGOSLOVENSKOM ZAKONODAVSTVU

U sadašnjoj fazi razvitka privredni kriminalitet deli se u jugoslovenskom zakonodavstvu na tri sledeće vrste privrednih delikata: privredna krivična dela, privredne prestupe i privredne prekršaje. Ta podela, koja proizlazi iz zakona, daje pojmu privrednih krivičnih dela uže i drukčije značenje nego što ga u kriminološkom smislu ima pojam privrednog kriminaliteta koji, posmatrajući privredne delikte kao pojavu, sem krivičnih dela obuhvata i privredne prestupe i privredne prekršaje. Ova podela nije identična sa trojnom podelom na zločine, prestupe i istupe, koja postoji u pojedinim stranim zakonodavstvima. Do te podele došlo je postepenim zakonodavnim uvođenjem pomenute tri kategorije privrednih delikata. Od ove tri kategorije, krivična dela su postojala odmah pri uvođenju novog posleratnog zakonodavstva; uvođenje privrednih prestupa

[21] Marković: Savremeno Jugoslovensko društvo, str. 70—71.

kao oblika delikata vršeno je u jugoslovenskom zakonodavstvu od 1953—1960.;[22] a privredni prekršaji razvijali su se zajedno sa ostalim propisima o prekršajima, među kojima dosta veliki značaj imaju osnovni zakoni o prekršajima iz 1947. i 1951. godine, ali se privredni karakter izvesnih prekršaja jasnije iznazio tek uporedo sa novinama koje su došle uvođenjem privrednih prestupa u zakonodavstvo.

Među piscima, čak ni samo jugoslovenskim, ne postoji saglasnost o tome koja krivična dela spadaju u privredni kriminalitet, te je za praktične potrebe najpogodnije prihvatiti razgraničenje koje vrši naša zvanična sudska statistika.[23] Prema tom razgraničenju u privredni kriminalitet spadaju sva krivična dela iz Glave XIX Krivičnog zakonika, koja nosi naslov „Krivična dela protiv narodne privrede". Primera radi navešćemo da među ova krivična dela spadaju: nesavesno poslovanje u privredi, prouzrokovanje prinudne likvidacije, zloupotreba ovlašćenja u privredi, zaključivanje štetnog ugovora i ometanje spoljnotrgovinskog posla, izdavanje i neovlašćeno pribavljanje poslovne tajne, pravljenje i stavljanje u opticaj falsifikovanog novca, pravljenje i upotreba lažnih znakova za vrednost ili hartija od vrednosti, neovlašćena upotreba tuđe firme, nedozvoljena trgovina, nedozvoljena proizvodnja, izdavanje i stavljanje u promet čeka bez pokrića, trgovanje zlatnim novcem, stranom valutom, devizama, plemenitim metalima ili dragocenostima, poreska utaja, i više drugih krivičnih dela. Iz glave XX KZ, koja nosi naslov „Krivična dela protiv društvene i privatne imovine", u privredni kriminalitet spadaju samo razni oblici krađa, razbojništava, utaja, prevara i sličnog ,izvršenih na društvenoj imovini, što ovde sada ne možemo detaljisati. Iz glave XXIV o „Krivičnim delima protiv službene dužnosti" takođe su izdvojena samo neka dela kao na primer: zloupotreba službenog položaja ili ovlašćenja, odavanje službene tajne, primanje mita, davanje mita, itd. Mi ovde ovo dosta obimno razgraničenje sudske statistike ne dajemo u celosti, nego samo kroz veći broj primera, obzirom na izraženo shvatanje da i poneko od statistički obuhvaćenih krivičnih dela može da ne pogađa privredni sistem, te da ne predstavlja privredni kriminalitet, kao što obratan slučaj može da bude sa pojedinim delima koje sudska statistika nije obuhvatila.

Privredni prestupi su, prema definiciji Zakona o privrednim prestupima, povrede pravila o privrednom i finansijskom poslovanju privrednih organizacija i drugih pravnih lica koje su prouzrokovale ili su mogle prouzrokovati teže posledice i koje su propisom nadležnog organa određene kao privredni prestup.[24] Pravna teorija nije sasvim tačno odredila prirodu privrednih prestupa, pa se uzima da je to jedna vrsta delikata specifičnih za jugoslovensko pravo. Karakteristično je da za privredne prestupe mogu da odgovaraju i pravna lica (preduzeća i dr.), a takođe i fizička lica, koja su postupala u ime i za račun pravnog lica, i koja se nazivaju odgovorna lica (direktor, rukovodioci pojedinih službi, blagajnik, knjigovođa, magacioner i dr.). Strana pravna lica mogu pod određenim uslovima da odgovaraju za privredne prestupe, dok se odgovornost odgo-

[22] M. Đorđević: Sistem privrednih delikata, str. 526, 533, 539.
[23] Ivošević i dr.: Privredni kriminalitet u Jugoslaviji 1960—1963, str. 8—9.

vornih lica odnosi samo na odgovorna lica domaćih pravnih lica.[25] Postoje i neke druge karakteristike privrednih prestupa, ali mi ćemo još samo pomenuti da postupak zbog privrednih prestupa vode privredni sudovi. Daćemo ovih nekoliko primera privrednih prestupa: zaključivanje dogovora radi postizanja monopolskog ili drugog povlašćenog položaja na tržištu, špekulacija u prometu robe, nelojalna utakmica, itd.[26]

Privredni prekršaji nisu posebno izdvojeni od ostalih prekršaja, te se u smislu Osnovnog zakona o prekršajima smatraju za povrede javnog poretka utvrđene zakonom i drugim propisima za koje se predviđaju prekršajne kazne i zaštitne mere.[27] Za prekršaje obično odgovaraju fizička lica, ali za ovakve prekršaje koje smo nazvali privrednim prekršajima mogu odgovarati i pravna lica, kao kod privrednih prestupa, samo što postupak vode sudije za prekršaje. Primera radi navešćemo sledeće prekršaje: prodaja robe svome radniku po cenama nižim nego što se roba prodaje ostalim potrošačima, stavljanje u promet proizvoda koji nisu propisno obeleženi, označeni ili pakovani, neisticanje cene na uobičajeni način ili nepridržavanje te cene, netačno merenje robe potrošačima, itd.[28]

V. OBLICI I UZROCI PRIVREDNOG KRIMINALITETA U NAŠOJ ZEMLJI

Trojna podela privrednih delikata u jugoslovenskom zakonodavstvu na krivična dela, privredne prestupe i prekršaje pokazala nam je zakonske oblike koje privredni kriminalitet može da ima. Sem ovakve podele, mogu da se izvrše i druge sasvim realne podele kojima se objašnjavaju oblici privrednog kriminaliteta u našoj zemlji. Takođe mogu da se uoče i izvesni specifični pojavni oblici privrednog kriminaliteta.

Međutim, u vezi sa podelom na privredna krivična dela, privredne prestupe i privredne prekršaje, koja proizilazi iz zakona, treba istaći da su za jugoslovenski društveni i privredni sistem najkarakterističniji privredni prestupi. Jugoslovenska privreda nije centralizovana u onoj meri u kojoj su centralizovane privrede drugih socijalističkih zemalja i privredne organizacije (preduzeća) imaju dosta veliku samostalnost i samoupravnost. Sistem nagrađivanja je takav da stimulira i pojedinca i kolektiv za efikasnije poslovanje. U tim novim uslovima pojavili su se i ovi novi oblici privrednog kriminaliteta karakteristični za nove odnose u privredi. Radni kolektivi privrednih organizacija kao samostalnih subjekata u privrednom životu, vršeći svoja samoupravna prava i upravljajući društvenim sredstvima za proizvodnju, koja su im poverena, „ne posluju uvek u skladu sa pozitivnim privrednim propisima kojima su privredno poslovanje i privredni odnosi regulisani na način koji najbolje odgovara interesima društva", a samim tim i interesima članova kolektiva kao članova društvene zajednice, već „imajući u vidu neke svoje uske, posebne interese, a nasuprot interesa društva kao celine koje im je sredstva dru-

[24] čl. 2 st. 1 Zakona o privrednim prestupima (Službeni list SFRJ, br. 2/1965).
[25] Pravni leksikon, str. 734—735, Savremena administracija, Beograd 1964 (1107).
[26] čl. 66—68 Osnovnog zakona o prometu robe (Službeni list SFRJ br. 1/1967).
[27] čl. 1 st. 1 Osnovnog zakona o prekršajima (Službeni list SFRJ br. 26/1965).
[28] čl. 72—73 Osnovnog zakona o prometu robe.

štvene svojine poverilo".[29] Zbog toga je bilo potrebno da se privredni prestupi u zakonu postave tako da se uvodi odgovornost celog kolektiva odnosno kažnjavanje pravnog lica, bez obzira što se kažnjava i fizičko lice, odgovorno lice.

Prema jednom od prihvatljivih mišljenja o podelama i oblicima privrednog kriminaliteta (Davidović), na koje se mišljenje nailazi u stručnoj literaturi, privredni delikti u Jugoslaviji dele se na dve grupe. „U prvu grupu delikata dolaze svi oni koje izvršilac preduzima u nameri da sebi pribavi protivpravnu imovinsku korist, a u drugu grupu, svi oni delikti koje izvršilac preduzima da bi ostvario protivpravnu imovinsku korist ne za sebe lično, već za svoju privrednu organizaciju ili za drugu privrednu ili društvenu organizaciju ili za političkoteritorijalnu jedinicu. Prva grupa delikata nosi pretežno odlike klasičnog kriminaliteta, tj. kriminaliteta koji nije posebno specifičan za naše društveno uređenje. Za drugu grupu delikata međutim, moglo bi se reći da umnogome nosi specifičnosti koje su karakterstične za ovaj prelazni period... Mnogi od ovih delikata doduše poznati su i drugim društvenim uređenjima te nisu apsolutno novi, ali mi kažemo da su specifični za nas jer ih vrše socijalistička preduzeća i odgovorna lica u tim preduzećima".[30]

Štaviše ova podela ukazuje na to da bi se privredni kriminalitet još tačnije mogao podeliti na tri pa čak i četiri grupe i to tako što se za treću grupu delikata smatraju oni kod kojih se teži ostvarivanju protivpravne imovinske koristi za političkoteritorijalnu jedinicu odnosno za društveno-političku zajednicu. Takvi delikti su retki i, mada oni postoje, obično se smatra da treba da podležu samo društvenoj i političkoj odgovornosti. Međutim, pošto oni postoje i imaju neke posebne odlike, nova podela bi obuhvatila: prvo, grupu delikata izvršenih u cilju pribavljanja protivpravne imovinske koristi za sebe lično ili neko drugo fizičko lice, drugo, za određenu privrednu ili društvenu organizaciju, treće, za društveno-političku zajednicu, i četvrto, grupa delikata u vidu raznih nesavesnosti i štetočinstva. Naravno da bi sve tri grupe mogle da se podele na po dve podgrupe, prema tome da li se korist pribavlja sebi ili drugom, svojoj ili tuđoj organizaciji ili zajednici. Kod takve podele moglo bi i da se smatra da postoji svega sedam grupa privrvednih delikata.

U vezi sa oblicima privrednog kriminaliteta možemo reći da privredni kriminalitet, kao i neke druge vrste kriminaliteta koje kvalifikujemo kao „moderne", teži skrivenim formama. On se najčešće pojavljuje u graničnim oblastima između dozvoljenih i nedozvoljenih postupaka, a čisti slučajevi privrednog kriminaliteta relativno su retki. To važi kako za druge savremene države, tako i za Jugoslaviju.

Primere nekih oblika privrednog kriminaliteta u prelaznom periodu od kapitalizma ka socijalizmu pominje profesor Milutinović u svojoj „Kriminologiji" i to pored ostalog: „zaobilaženje i vešto izigravanje zakonskih normi, izbegavanje izvršavanja obaveza prema zajednici, netačno prikazivanje i evidentiranje prihoda sa neistinitim bilansima, obezbeđenje

---

[29] M. Đorđević: Sistem privrednih delikata, str. 527.

[30] Dr Dragomir Davidović: Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju, str. 44, Institut za kriminološka i kriminalistička istraživanja, Beograd 1965 (136).

posebnih privilegija u formi stvaranja što većeg platnog fonda, iz koga se vrše neopravdana i preterana nagrađivanja i povećanja plata, davanje međusobnih poklona i nagrada, nabijanje cena pomoću raznih „socijalističkih posredniika", rasipništvo u obliku reprezentacija, banketa, preteranog luksuza, zahteva za „kulturnim izgledom" i sl., nastojanje da se obezbedi za pojedino preduzeće monopolni položaj na tržištu i sklapanje ugovora u cilju postizanja toga monopolizma, nelojalna konkurencija između raznih privrednih organizacija u cilju sticanja neopravdane zarade i profita itd."[31]

Profesor Kobe navodi da „treba imati u vidu da su veoma nepotpuni podaci o fenomenologiji negativnih pojava na području privrede", ali na primer „očita je, međutim, promena u predmetu nedozvoljene trgovine koji se ne javlja više samo u obliku sitnih potrošnih dobara koja su preovlađivala u godinama nestašice. Kao predmeti takvog delovanja se sve više pojavljuju takvi industrijski predmeti kao što su mašine, reprodukcioni materijali, mašine za domaćinstvo, automobili, poljoprivredne mašine, pa čak i mašine za građevinarstvo". Značajne su i sfere spoljnotrgovinska i devizna, a trebalo bi izvršiti i tačnije analize da se utvrdi da li na frontu privrednog kriminaliteta postoji „zaokret sa privatnog u društveni sektor".[32]

U temeljnom relativno skorašnjem prikazu privrednog kriminaliteta u SR Srbiji Milorad Gavrilović izneo je da se pojavljuju novi oblici privrednog kriminaliteta. Vrši se korumpiranje iz raznih osnova. Fiktivnim ugovorima o delu prikrivaju se razne zloupotrebe i sumnjive isplate. Vrši se nedopuštena trgovina stranom valutom, uslovljavanje davanja građevinskog izvođačkog posla angažovanjem preporučenih spoljnih saradnika, fiktivni ugovori o građenju sa privatnim licima radi jevtinije nabavke materijala, zloupotrebe u stambenom zadrugarstvu, razna prekoračenja u oblasti privatnog zanatstva i ugostiteljstva, itd.[33]

Uzroci privrednog kriminaliteta u Jugoslaviji veoma su različiti i njihovo izlaganje zahtevalo bi znatno više vremena i prostora nego što im ovde možemo posvetiti. Ukratko ćemo samo reći da i na privredni kriminalitet utiče ceo onaj splet uzroka i uslova koji može dovoditi i do izvršenja izvesnih drugih krivičnih dela. Neki od tih uzroka biće kasnije pomenuti kod kriminalnopolitičkih izlaganja o otklanjanju uzroka. Ali ima i uzroka koji se pretežno odnose baš na privredni kriminalitet. Izvesni među opštijim uslovima su dosta specifični za jugoslovenski privredni kriminalitet. Oni su sadržani u upravljanju opštedruštvenim sredstvima od strane užih grupa kakve su radni kolektivi, zatim u decentralizaciji privrede, samostalnosti preduzeća i konkurenciji koja vlada između pojedinih radnih organizacija ili čak između društveno-političkih zajednica, a takođe i u načinu na koji sami članovi radnog kolektiva raspodeljuju svoje lične dohotke.

Međutim, postoji još niz drugih neposrednijih uzroka i uslova privrednog kriminaliteta, pa se pored ostalih navode i sledeći: nedostatak

---

[31] Milutinović: Kriminologija, str. 242.

[32] Kobe: Privredna krivična dela . . ., str. 550—551.

[33] Milorad Gavrilović: Kriminal u privredi na području SR Srbije, str. 363—365, JRKKP br. 2/1970 (358—368).

kontrole privrednog poslovanja, slabosti inventarisanja u privredi, neodgovoran odnos organa radničkog samoupravljanja u zaštiti društvene imovine, nedovoljno proveravanje moralnih, stručnih i drugih osobina lica koja se postavljaju na odgovorna mesta u privrednim organizacijama, nemarnost i aljkavost u radu, nedovoljna aktivnost političkih i društvenih organizacija u borbi protiv kriminaliteta, itd.[34]

Sem ovih uzroka i uslova koji omogućavaju kriminalne delatnosti preduzete u nameri da se za sebe pribavi protivpravna korist, postoje i drugi uslovi specifični za one oblike kriminalne delatnosti za koje smo rekli da se ne vrše za ličnu korist, nego u korist svoje ili druge privredne ili društvene organizacije ili političko-teritorijalne jedinice odnosno društveno-političke zajednice. Pominju se: pojava lokalizma, nedovoljno poštovanje zakonskih propisa, odsustvo krivičnog gonjenja, slabost lokalnih društvenih snaga iu borbi protiv ovog kriminaliteta, itd.[35]

VI. KAZNENOPRAVNE MERE PROTIV PRIVREDNOG KRIMINALITETA

Iz onoga što je napred izloženo vidi se da privredni kriminalitet u našoj zemlji ima osobine koje kriminalitet ima i u drugim zemljama, ali da ima i osobine koje su specifične za jugoslovensko društvo i njegove institucije. Stoga se i za zaštitu od privrednog kriminaliteta može reći da se ona pre svega kreće u okvirima u kojima se takva zaštita vrši uopšte protiv kriminaliteta, ali da postoje i odgovarajuće specifičnosti.

Uobičajena zaštita protiv privrednog kriminaliteta sprovodi se s jedne strane merama krivičnopravne prevencije i represije, a s druge strane raznim širim društvenim merama. Mere krivičnopravno represije suštinski su slične ovakvim merama u drugim zemljama uz odgovarajuće razlike u zakonodavstvima. Naše zakonodavstvo u oblasti privrednog kriminaliteta bilo je podložno promenama nešto češćim nego u drugim oblastima gde su odnosi kaznenopravno regulisani. Strogost kažnjavanja za privredne delikte koja je postojala u prvim godinama posle rata, već odavno je ublažena i kazne su slične kao za druga krivična dela. Sem novčane kazne, koja se primenjuje kako za privredna krivična dela, tako i za privredne prestupe i privredne prekršaje, za krivična dela izriču se i kazne lišenja slobode (zatvor i strogi zatvor) maksimalno do 3 ili 5 godina, a za teška privredna krivična dela do 10 godina. Ako izuzmemo krivična dela koja nisu čisto privredna (na pr. razbojništvo) tada je najteža kazna predviđena za pljačku (čl. 255 KZ). To je teži oblik nekih krivičnih dela za koji se predviđa strogi zatvor do 15 godina, a izuzetno čak 20 godina. Za privredne prestupe ne predviđa se kazna zatvora, nego je novčana kazna jedina vrsta kazne. Propisi o prekršajima poznaju sem novčane kazne i kaznu zatvora, ali nije uobičajeno da se zatvor primenjuje za one prekršaje koje mi u ovome tekstu nazivamo privrednim.

---

[34] Davidović: Privredni kriminalitet i uloga društvene kontrole u njegovom suzbijanju, str. 58—62.

[35] Davidović: Privredni kriminalitet . . ., str. 58—62.

Iz analiza kaznene politike izvršenih na osnovu materijala o krivičnim delima iz SR Srbije u periodu od 1965. do 1969. godine vidi se da je odnos pravosnažnih osuđujućih presuda 82% prema 18% oslobađajućih, što je blisko opštem, prosečnom odnosu između tih dveju vrsta pravosnažnih sudskih odluka i pokazuje da nije bilo izuzetnog prenagljivanja kod pokretanja krivičnog postupka zbog privrednih krivičnih dela. Dalje se iz publikovanih podataka vidi da je kao glavna kazna u poslednje vreme strogi zatvor izrican u 18% slučajeva, zatvor u 79%, novčana kazna u 3% slučajeva, a u okviru svake od ovih kazni zapažena je tendencija približavanja minimumu te vrste kazne. Sporedne kazne, a to mogu biti novčana kazna i konfiskacija imovine, izricane su vrlo retko. Procenat uslovnih osuda (kod zatvora i novčane kazne) bio je 49,7%. Među izvršiocima privrednih krivičnih dela nije bilo više povratnika nego kod drugih krivičnih dela, niti se uopšte može reći da ih je bilo mnogo. Sem toga, kao što je već bilo prikazano, privredni kriminalitet nalazi se u opadanju, pa se iz svega toga može zaključiti da se i relativno blaga kaznena politika pokazala kao odgovarajuća i dovoljna.[36] Ipak se u toku poslednje godine, verovatno pod uticajem javnog mnenja i neslaganja privrednih i radnih organizacija, kaznena politika sudova počela kod nekih težih krivičnih dela, uključujući i privredna, da kreće u pravcu njenog pooštrenja.[37]

Osim kazni prema izvršiocima privrednih krivičnih dela može da se primeni nekoliko mera bezbednosti, ali bi prirodi ove grupe krivičnih dela najviše odgovarale mera zabrane bavljenja određenim zanimanjem iz čl. 61b KZ i mera oduzimanja imovinske koristi iz čl. 62a KZ. Primena prve od ovih dveju mera, koja je u početku perioda 1965—1969. registrovana u 23% slučajeva, tako je opala da je zabrana bavljenja određenim zanimanjem na kraju perioda primenjena samo u 9,2% slučajeva. Mera oduzimanja imovinske koristi primenjena je samo u 3—5% slučajeva, ali to, retkost primene mera bezbednosti, uprkos suprotnih mišljenja, izgleda da nisu škodile efikasnosti kaznene politike.[38]

O određivanju pravnih posledica osude za privredna krivična dela nemamo dovoljno podataka, ali osuda za određena privredna krivična dela može povući i izvesne pravne posledice osude po čl. 37a KZ. To na primer mogu biti prestanak vršenja izbornih funkcija u radnim ili drugim organizacijama, prestanak radnog odnosa, zabrana vršenja izdavačke delatnosti, zabrana vršenja određenih poslova u radnim i drugim orgnizacijama, itd.

Prema podacima sa kojima se raspolaže, a koristeći se donekle i analogijom za privredne prestupe i prekršaje za koje ima manje podataka i unoseći izvesnu rezervu u vezi sa tamnim brojem privrednog kriminaliteta, može se zaključiti da sistem kaznenopravnih mera prema izvršiocima sve tri vrste privrednih delikata odgovara potrebama suzbijanja privrednog kriminaliteta (a eventualno bi se još mogla uvesti kaznena odgovornost kolektivnih organa).[39]

---

[36] Sergije Grivcov: Kaznena politika za krivična dela protiv privrede, društvene imovine i službene dužnosti, str. 370—372, 374, JRKKP br. 2/1970 (369—375).

[37] Gavrilović: Kriminal u privredi na području SR Srbije, str. 367.

[38] Grivcov: Kaznena politika za krivična dela protiv privrede . . ., str. 373.

[39] Dr Miroslav Đorđević: Kaznena odgovornost kolektivnih organa za pojave nezakonitosti i kriminaliteta u privredi, str. 340, JRKKP br. 2/1970. (340—345).

VII. OSTALE DRUŠTVENE MERE SPREČAVANJA PRIVREDNOG KRIMINALITETA

Privredni kriminalitet, kao ni druge vrste kriminalnog ponašanja, ne suzbija se samo kaznenopravnim merama, nego i nizom drugih društvenih aktivnosti. Na suzbijanje privrednih delikata, kao i na suzbijanje drugih vrsta kriminalnih radnji, utiču pre svega razne društvene i privredne mere kojima se makar i delimično umanjuje dejstvo kriminogenih faktora. Svakako da i usavršavanje ranije opisanih elemenata našeg socijalističkog privrednog sistema može i treba da doprinese suzbijanju privrednog kriminaliteta. Raspoloživi podaci pokazuju da je tokom poslednjih godina razvijanje tih elemenata pokazalo bolje rezultate nego pre toga naglašenije kaznenopravne mere. Sem toga, među širim društvenim merama treba spomenuti još nekoliko koje mogu uticati na smanjenje ili otklanjanje privrednog kriminaliteta. To bi bili: privredna stabilnost, podizanje životnog standarda, rešavanje stambenih problema, zaposlenost, adekvatna profesionalna orijentacija, vaspitanje, školovanje i obrazovanje, organizacija korišćenja slobodnog vremena, pravilna upotreba sredstava masovne kulture, stabilizacija porodice, delovanje raznih društvenih organizacija i institucija, medicinska i druga savetodavna pomoć, itd.

U dosadašnjim raspravama o privrednom kriminalitetu uglavnom su isticane one mere kojima se neposredno utiče na suzbijanje samog privrednog kriminaliteta. Težište takvog neposrednog delovanja stavljano je na zaštitu društvene imovine, te je govoreno da zaštita društvene imovine treba da se modernizuje i prilagodi samoupravnoj organizaciji.[40] Samozaštita radnih organizacija bila bi osnovni metod prevencije privrednog kriminaliteta, a za uspešnu realizaciju društvene samozaštite trebalo bi preispitati samoupravna normativna akta, našu unutrašnju kontrolu, probleme vezane za zaštitu poslovne i službene tajne, organizaciju poslovanja u vezi sa proizvodnjom i prometom proizvodnih dobara, tehničku zaštitu pri radu i fizičko obezbeđenje društvene imovine.[41]

U pogledu suzbijanja nezakonitosti i kriminaliteta u privredi naročito mnogo se očekivalo i očekuje od poboljšanja unutrašnje i spoljne kontrole u radnim organizacijama. „Sistem društvenog samoupravljanja mora imati u sebe utkane mehanizme, kako interne, tako i eksterne kontrole"... „Organi interne društvene kontrole mogu uspešno zaštititi društvenu imovinu od napada pojedinaca koji dolaze bilo spolja, bilo iznutra, ali se od njih ne može, na današnjem stupnju našeg razvitka, očekivati da zaštićuju i interese građana, koje, svojim poslovanjem, ugrožava privredna organizacija. To bi bio zadatak organa eksterne društvene kontrole."[42]

Sva ova mišljenja o raznim merama protiv privrednog kriminaliteta osnovana su. Opravdano je poklanjanje poverenja društvenoj kontroli.

---

[40] Zaključci Savetovanja o problemima kriminaliteta u privredi, JRKKP br. 4/1969, str. 593—595.

[41] Dr Dušan Cotič: Samozaštita radnih organizacija, osnovni metod prevencije privrednog kriminaliteta, str. 333 i 339, JRKKP br. 2/1970 (333—339).

[42] Dr Dragomir Davidović: Unutrašnja i spoljna kontrola i suzbijanje nezakonitosti i kriminaliteta u privredi, str. 296 i 302, JRKKP br. 2/1970 (296—307).

Još opravdanije su preporuke da se dalje razvija samozaštita radnih organizacija, da se upotpunjavaju propisi, da se kadrovi stručno osposobljavaju i da se vrše odgovarajuća proučavanja, te da se tako otkloni nesklad između stepena razvoja društvene imovine i sistema njene zaštite, koji za sada ne prati ovaj razvoj.[43] Nije bezrazložno ni podvlačenje značaja ekonomskih i političkih mera u procesu samoupravnog odlučivanja.[44]

Međutim, iako privrednog kriminaliteta tokom poslednjih godina ima sve manje i iako ga sudovi i drugi organi krivičnog gonjenja uspešno suzbijaju, potrebno je da odgovorimo na pitanje čemu bi poslužile ili služe te skupe i mnogobrojne predložene mere, stručna savetovanja, konferisanja i istraživački projekti. Odgovor samo dosta proizvoljno možemo izvoditi iz tamnog broja privrednog kriminaliteta i pozivati se na neotkrivene tj. nepoznate privredne delikte. Razlog postojeće zabrinutosti delimično ćemo naći u opštoj težnji društva da suzbija sve oblike kriminaliteta, u potrebi da se privredni sistem i društvena svojina posebno zaštite, u prikrivenosti i „podmuklosti" privrednog kriminaliteta, u velikoj šteti koju ponekad samo jedno jedino privredno krivično delo ili privredni prestup mogu da prouzrokuju, itd. Ali izgleda da postoji i jedan vrlo važan razlog zabrinutosti kome se samo ponekad pokloni odgovarajuća pažnja. To je postojanje delatnosti u privrednom poslovanju koje se nalaze negde između kriminalnih i dozvoljenih aktivnosti.

Za ovakve granične aktivnosti vlada mišljenje da su dosta rasprostranjene, da ima raznih oblika korupcije prikrivenih spoljnom zakonitom formom i da bi to bio neki naš domaći „kriminalitet belog okovratnika", te je dosta verovatno da ovakvih pojava ima možda i više nego na primer privrednih krivičnih dela. Ali pošto ovakve delatnosti ponekad i nisu kažnjive, pošto se teško otkrivaju, pošto postoje razne mogućnosti zamagljivanja i opravdavanja, pošto se teško dokazuju, pošto po pravilu imaju zakonitu spoljnu formu i pošto bi oštriji progon zbog ovakvih radnji lako mogao da izazove osude nevinih lica, protiv njih se je veoma teško boriti, iako one ugrožavaju privredni sistem i rađaju teže oblike antidruštvenih delatnosti, pa i privredni kriminalitet.

Efikasno bi protiv ovakvih štetnih nekriminalnih ili kriminalnih delatnosti moglo da deluje razvijanje svesti i morala kod ljudi do tako visokog stupnja da izvršioci ovih štetnih radnji protiv privrednog sistema ostanu izolovani. Tako onda ni ove štetne nekriminalne delatnosti ne bi vršile svoj zarazni uticaj u pravcu razvitka privrednog kriminaliteta.

Stoga se može reći da su u pravu oni koji, sem napred navedenih krivičnopravnih, kontrolnih, samozaštitnih i drugih sličnih mera, traže i veće isticanje načela savesnosti i poštenja, dobrih poslovnih običaja i ponašanja dobrog privrednika.[45] A ako se pridružimo shvatanju da mi još „nemamo adekvatnu vrednosnu strukturu na moralnom nivou koja bi obezbeđivala nesmetano odvijanje samoupravnih procesa i blokirala de-

---

[43] Dragutin Papeš: Društveno-preventivne mjere za sprečavanje privrednog kriminaliteta, str. 568, 585—587, JRKKP br. 4/1969 (567—588).

[44] Dr Velizar N. Najman: Shvatanja privrednog kriminaliteta s obzirom na savremene uslove privređivanja, str. 590, JRKKP br. 4/1969 (589—592).

[45] Dr Vlada Jovanović i Dr Predrag Šulejić: Povrede zakona i poslovnog morala (od strane privrednih organizacija) u prometu robe i usluga u uslovima delovanja samoupravnog sistema, str. 278, JRKKP br. 2/1970 (278—295).

vijantna ponašanja kojima se sistem ugrožava",[46] možemo da zaključimo da će dalje razvijanje morala u našem društvu biti jedno od vrlo efikasnih sredstava za suzbijanje privrednog kriminaliteta i njemu srodnih štetnih delatnosti.

Dr Mihajlo M. Aćimović,
docent

LA DELINQUANCE ECONOMIQUE ET SA PREVENTION

(Résumé)

L'article est consacré au problème de délinquance économique et de sa prévention en Yougoslavie. Le concept de délinquance économique est défini au moyen de celui d'acte économique criminel: c'est l'acte criminel commis par l'activité économique, dirigé en dernière analyse contre le système économique et son fonctionnement correct. La Yougoslavie est un pays socialiste, ce qui veut dire, en premier lieu, que son système socio-économique repose sur la propriété sociale des moyens de production, tandis que le traitement du problème de délinquance économique indique les problèmes correspondants dans d'autres pays.

Le développement yougoslave après la guerre peut être divisé en trois périodes: premièrement, la période immédiatement après la guerre, qui embrasse les années de reconstruction économique du pays et d'édification de l'appareil du pouvoir du nouvel Etat, deuxièmement, la période d'intervention administrativo-révolutionnaire et politique de l'Etat et, troisièmement, la période d'autogestion ouvrière et sociale et de démocratie socialiste. La législation pénale, qui changeait selon les périodes, fait ressortir, pour l'essentiel, les formes de délinquance économique dans les périodes respectives, tandis que la conclusion se dégage des données statistiques que la tendence à la baisse de cette sorte de délinquence se fait sentir ces dernières années.

Les caractéristiques essentielles du système économique yougoslave sont: la propriété sociale des moyens de production, l'autogestion des producteurs dans l'économie, l'orientation planifiée du développement économique, le caractère socialiste de marché de l'économie, et la répartition du revenu en fonction du travail fourni. Certains de ces éléments essentiels du système économique risquent d'être menacés par la délinquance économique et, étant donné leur interdépendance, la mise en péril de l'un d'entre eux entraîne des conséquences nuisibles pour les autres.

D'après la législation yougoslave, il existe trois catégories de délits économiques: les actes économiques criminels, les délits économiques et les infractions économiques. Comme il est difficile de préciser quelles activités doivent être rangées dans la délinquance économique, le mieux sera, pour les besoins d'ordre pratique, d'accepter la délimitation de la statistique judiciaire officielle. Ce qui caractérise le plus le système social et économique yougoslave, ce sont les infractions économiques dont peuvent être responsables non seulement les personnes physiques, mais aussi les collectivités dans leur ensemble — personnes morales. En plus de la division de la délinquance selon les formes des délits prévues par la loi, les délits économiques peuvent être divisés en ceux commis par l'exécutant pour s'assurer un avantage matériel illégal, et ceux commis pour assurer un avantage matériel illégal en faveur de son organisation économique ou au profit d'une autre organisation économique, sociale

[46] Dr Jugoslav Stanković: Moral kao normativni izraz samoupravnog regulisanja odgovornosti, str. 261, JRKKP br. 2/1970 (253—262).

ou communauté politico-territoriale, tandis que le délinquance économique peut être divisée aussi selon d'autres formes.

Les causes de la délinquance économique peuvent être identiques à celles des autres sortes de délinquance, mais certaines causes, précisées dans l'article, influent particulièrement sur la délinquance économique.

La protection contre la délinquance économique est assurée tant par les mesures usuelles prises contre les autres sortes de criminalité que par des mesures spéciales. La protection habituelle contre la délinquance économique consiste, d'une part, dans les mesures de prévention et de répression pénale et, d'autre part, dans des mesures sociales plus larges. L'auteur présente dans son article les sanctions appliquées envers les auteurs des délits économiques, ainsi que la politique pénitentiaire des tribunaux dans la période 1965—1969. Il expose également diverses mesures sociales, économiques, de contrôle, d'autoprotection et autres pour prévenir la délinquance économique, soulignant notamment l'importance du développement de la morale pour la prévention de la délinquance économique et des autres activités nuisibles apparentées.

DOPRINOS VEŠTAKA PREVENTIVNOJ BORBI PROTIV KRIMINALITETA

Borba protiv kriminaliteta, zavisno od načina vođenja, sredstava i cilja, ima u osnovi preventivni i represivni vid.

Preventivni vid borbe protiv kriminaliteta, najopštije rečeno, sastoji se u preduzimanju svih onih mera i upotrebi takvih sredstava, pomoću kojih se mogu postići najbolji rezultati na otkrivanju uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela u cilju njihovog otklanjanja i samim tim sprečavanja vršenja krivičnih dela. Na ovom planu borbe protiv kriminaliteta deluju mnogobrojni državni organi, među kojima ima i takvih kojima je to osnovni zadatak, kao što su naprimer organi unutrašnjih poslova, razne inspekcijske službe i slično. Pored ovih organa na ovom planu angažovane su u većoj ili manjoj meri radne i druge organizacije i građani. No i pored toga, postignuti rezultati u prevenciji kriminaliteta nisu zadovoljavajući, što se posredno vidi u porastu broja izvršenih krivičnih dela kao i u pojavi novih oblika kriminalne delatnosti.[1] Rezultati preventivne borbe protiv kriminaliteta nisu zadovoljavajući zbog toga što postoje izvesni nedostaci u njenom organizovanju, tj. nema dovoljne koordinacije u radu kako između samih državnih organa kojima je to osnovni zadatak, tako i između državnih organa i radnih i drugih organizacija i građana. Nedovoljna koordinacija u radu navedenih organa i organizacija postoji kako po vertikalnoj tako i po horizontalnoj liniji. Do ovakve konstatacije došlo se i prilikom diskusije na temu: „Prevencija maloletničke delinkvencije" koja je vođena na simpozijumu 1967. godine u Aranđelovcu. Kao jedan od uzroka slabosti u preventivnoj borbi protiv kriminaliteta može se navesti i činjenica sve većeg sužavanja zakonskih ovlašćenja državnih organa i organizacija koje deluju na ovom planu.

Za razliku od preventivne borbe protiv kriminaliteta, represivni vid borbe protiv kriminaliteta sastoji se u preduzimanju svih zakonom dozvoljenih operativno-potražnih radnji i istražnih radnji od strane ovlašćenih državnih organa, sa ciljem da se utvrdi da li je zaista izvršeno krivično delo, pa ako je izvršeno krivično delo, ko je učinilac toga dela i najzad,

[1] Tako na primer, u poslednje vreme su učestali organizovani napadi na banke, kojom prilikom je konstatovano da su mere obezbeđenja bile minimalne.

da li se prema učiniocu krivičnog dela može izreći krivična sankcija i koje vrste.[2] Da bi se ovo postiglo zakonodavac je Zakonikom o krivičnom postupku regulisao tok krivičnog postupka u kome dolazi do zakonitog i svestranog rasvetljenja i rešenja svake konkretne krivične stvari. Rezultati represivne borbe protiv kriminaliteta takođe nisu zadovoljavajući, jer je još uvek velika tzv. crna brojka kriminaliteta, tj. veliki je broj krivičnih dela koja su i pored preduzetih svih zakonom predviđenih mera ostala neotkrivena. Isto tako, još uvek postoje i tzv. sudske zablude, tj. slučajevi neopravdano vođenog krivičnog postupka, pa i nevino osuđenih lica.

Inače, borbu protiv kriminaliteta treba posmatrati u njenom dijalektičkom jedinstvu, tj. u uskoj zavisnosti i neposrednom međusobnom uticaju preventivnog i represivnog vida borbe. Ovakvo posmatranje ovih vidova borbe protiv kriminaliteta sasvim je razumljivo i nužno zbog toga što se slabosti i nedostaci u jednom vidu borbe neposredno ili posredno odražavaju na uspeh borbe u drugom vidu. Tako naprimer, slabosti i nedostaci u organizaciji preventivne borbe posredno doprinose povećanju broja izvršenih krivičnih dela i pojavi novih oblika kriminaliteta. S druge strane, rezultati postignuti na planu represivne borbe protiv kriminaliteta mogu se veoma uspešno iskoristiti za preduzimanje potrebnih mera i sredstava u cilju sprečavanja daljeg vršenja istih ili sličnih krivičnih dela putem otklanjanja uzroka i uslova koji su doprineli ranijem vršenju krivičnih dela. Prema tome, dolazi se do zaključka da su neuspesi i slabosti u organizovanju i vođenju preventivne borbe protiv kriminaliteta donekle rezultat slabog ili nedovoljnog korišćenja rezultata represivne borbe protiv kriminaliteta.

Na ovoj liniji biće reči i o problemima i pitanjima doprinosa veštaka preventivnoj borbi protiv kriminaliteta. Naime, kritički ćemo razmotriti pitanja mogućnosti korišćenja rezultata veštačenja u sprečavanju vršenja krivičnih dela uopšte, kao i rezultate pojedinih vrsta veštačenja za sprečavanje vršenja krivičnih dela pojedinih vrsta. Isot tako biće razmotrena i pitanja stvarnog korišćenja rezultata veštačenja u praksi, kao i pitanja njegovog perspektivnog korišćenja na ovom planu.

I.

Da bi mogli sa uspehom da odgovorimo na sva napred pomenuta pitanja, a naročito na pitanje doprinosa veštaka preventivnoj borbi protiv kriminaliteta, potrebno je da najpre razmotrimo pitanja koja se odnose na pojam, položaj i zadatke veštaka u krivičnom postupku.

Veštak je lice koje u krivičnom postupku doprinosi otkrivanju i rasvetljenju onih spornih pravno-relevantnih činjenica, za čije otkrivanje i rasvetljenje je potrebno posebno stručno znanje iz oblasti nauke, tehnike ili zanata. Kao veštak u krivičnom postupku može se pojaviti samo fizičko lice, bez obzira što se veštačenje može poveriti nekoj stručnoj ili specijalizovanoj ustanovi. U ovim slučajevima razlika je samo u načinu

---

[2] Dr Vladimir Bayer: Jugoslavensko krivično procesno pravo, knjiga I, Zagreb, 1966. god. str. 4.

određivanja veštačenja, koje može biti neposredno i posredno. Naime, veštaka određuje organ krivičnog postupka (sud, izuzetno organi unutrašnjih poslova) na taj način što neposredno imenuje veštaka iz reda stalnih sudskih veštaka, odnosno iz reda drugih stručnih lica, ili pak, veštačenje poverava nekoj stručnoj ili specijalizovanoj ustanovi, kojom prilikom veštaka neposredno imenuje rukovodilac pomenute ustanove. Prilikom određivanja veštačenja organ krivičnog postupka je dužan da tačno odredi predmet veštačenja i da upozna veštaka sa njegovim delokrugom rada kao i pravima i dužnostima koje ima u krivičnom postupku. Delokrug rada veštaka određuje se na taj način što se veštaku postavljaju konkretna pitanja u pismenoj formi na koja je on dužan da odgovori putem davanja nalaza i mišljenja. Organ krivičnog postupka rukovodi radom veštaka i dužan je da stvori što povoljnije uslove za veštačenje, dostavljanjem potrebnog materijala za njegov rad. Prema tome, veštak se pojavljuje u krivičnom postupku sa ciljem da svojim stručnim znanjem i umenjem doprinese što potpunijem i objektivnijem rasvetljenju i rešenju krivične stvari. Na ovaj način nalaz i mišljenje veštaka je jedan od izvora dokaza u krivičnom postupku, koji sud ceni slobodno kao i ostale dokaze.

Imajući u vidu položaj i zadatke veštaka u krivičnom postupku, postavlja se pitanje na koji način on može doprineti preventivnoj borbi protiv kriminaliteta. Da bi mogli da odgovorimo na ovo pitanje, potrebno je da izvršimo detaljniju analizu rezultata veštačenja do kojih veštak dolazi u toku veštačenja, kao i način njihovog korišćenja u krivičnom postupku.

Kao što je već rečeno, veštak otkriva i rasvetljava sporne pravnorelevantne činjenice na osnovu svog stručnog znanja i umenja. Otkrivanje i rasvetljenje ovih činjenica veštak vrši svojim neposrednim čulnim opažanjem po pravilima svoje nauke ili veštine. To znači da otkrivanje i rasvetljenje ovih činjenica nije moguće kako od strane organa krivičnog postupka neposredno, tako i na osnovu drugih izvora dokaza, već jedino od strane veštaka putem veštačenja. Pored istraživanja činjenice i okolnosti koje neposredno doprinose rasvetljenju i rešenju konkretne krivične stvari, postavlja se pitanje da li veštak ima pravo da u toku veštačenja istražuje uzroke i uslove koji doprinose pojavi tih činjenica i okolnosti, pa i krivičnih dela uopšte, kao i da preporučuje mere za njihovo otklanjanje. Opšte odredbe našeg Zakonika o krivičnom postupku regulišu problematiku o veštačenju veoma uopšteno, tako da se ne predviđaju situacije kada je veštačenje obavezno, niti se navode osnovni ciljevi angažovanja veštaka u krivičnom postupku. Za razliku od ovih odredaba, posebne odredbe koje regulišu pojedine vrste veštačenja, predviđaju koje sporne činjenice treba obavezno utvrđivati putem veštačenja, kao i koji je osnovni cilj i zadatak veštaka (na primer član 231, 233 i slično). No i pored toga, na osnovu tumačenja odredaba o veštačenju dolazi se do zaključka da su ciljevi i zadaci veštačenja ograničeni samo na otkrivanje i rasvetljenje onih činjenica i okolnosti koje se u krivičnom postupku mogu koristiti u prvom redu kao dokazi. Prema tome, organi krivičnog postupka nisu zakonom ovlašćeni da postavljaju pitanja veštacima van tih ciljeva i zadataka, a još manje je veštak ovlašćen da zapaža uzroke i uslove koji doprinose vršenju krivičnih dela.

Neka strana zakonodavstva (kao na primer UPK RSFSR), za razliku od našeg zakonodavstva, predviđaju mogućnost za širi delokrug rada veštaka u krivičnom postupku, tj. omogućuju veštaku da uporedo sa istraživanjem činjenice koje doprinose rešenju konkretne krivične stvari istražuje i prikuplja činjenice i okolnosti pomoću kojih se utvrđuju uzroci i uslovi koji doprinose vršenju krivičnih dela i da na osnovu istih preporučuje mere za njihovo otklanjanje. Na ovaj način veštak utvrđivanjem uzroka i uslova doprinosi preventivnoj borbi protiv kriminaliteta. Isto stanovište zastupa i sovjetska krivičnoprocesna teorija. Naime, većina sovjetskih teoretičara smatra da je potrebno da se veštacima postavljaju konkretna pitanja u cilju otkrivanja uslova i uzroka koji su doprineli izvršenju krivičnog dela.[3] Smatramo da je ovakvo stanovište sovjetskog zakonodavstva i teorije potpuno opravdano, s obzirom na ranije zauzet načelan stav o mogućnosti korišćenja rezultata represivne borbe protiv kriminaliteta, pa i rezultata veštačenja, za uspešno vođenje preventivne borbe protiv kriminaliteta.

Mada naše zakonodavstvo ne predviđa mogućnost šireg delokruga rada veštaka, tj. istraživanje uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela, ipak se može govoriti o doprinosu veštaka preventivnoj borbi protiv kriminaliteta. Do ovog zaključka dolazi se na osnovu toga što kod pojedinih krivičnih događaja utvrđivanje uzroka i uslova koji su doprineli izvršenju istih predstavlja obavezu veštaka, jer se na osnovu njih utvrđuju činjenice postojanja samog krivičnog događaja. Tako na primer, kod psihijatrijskih veštačenja utvrđivanje duševnog zdravlja okrivljenog u vreme izvršenja krivičnog dela, neposredno utiče na uračunljivost i krivičnu odgovornost učinioca takvog dela i obratno. Prema tome, rezultati veštačenja do kojih veštak dolazi u toku otkrivanja i rasvetljenja sporno pravno relevantnih činjenica i koji uglavnom služe kao dokazi u krivičnom postupku za rasvetljenje i rešenje krivične stvari, mogu se koristiti i za otkrivanje nekih uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela. Korišćenje ovih rezultata u praksi može sprovesti uglavnom na dva načina. Prvi način jeste tzv. procesni način, tj. u ovom slučaju se rezultati veštačenja mogu koristiti odmah posle okončanja veštačenja po konkretnoj krivičnoj stvari. Drugi način korišćenja rezultata veštačenja sastoji se u naučnoj obradi rezultata većeg broja veštačenja iste vrste. U prvom slučaju rezultate veštačenja mogu da koriste organi krivičnog postupka koji određuju i rukovode veštačenjem u sklopu korišćenja ostalih rezultata istrage na planu sprečavanja vršenja krivičnih dela, dok naučno obrađene rezultate mogu da koriste državni organi koji su nadležni da preduzimaju mere u cilju otklanjanja uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela i to na širem planu.

II.

Pošto smo na opštem planu položaja veštaka i toka veštačenja u krivičnom postupku došli do zaključka da se rezultati veštačenja mogu koristiti u cilju sprečavanja daljeg vršenja krivičnih dela i na taj način

[3] V. M. Galkin i dr.: Preduprežđenie prestuplenij i sudebnaja ekspertiza. Moskva, 1968. god.

veštak treba i može da doprinese preventivnoj borbi protiv kriminaliteta, sada ćemo se zadržati na konkretnije razmatranje ovog zaključka, imajući u vidu pojedine vrste vrštačenja i praktične mogućnosti korišćenja rezultata istih na ovom planu. Međutim, kako veštačenja mogu biti veoma raznovrsna s obzirom na raznovrsnost spornih činjenica za čije je otkrivanje i rasvetljenje potrebno posebno stručno znanje, to ćemo razmotriti rezultate onih vrsta veštačenja koja su najčešće u praksi i čiji rezultati mogu najviše doprineti sprečavanju vršenja krivičnih dela.

1. *Kriminalistička veštačenja.* Ova vrsta veštačenja je dosta mnogobrojna i raznovrsna u sudskoj praksi. Zavisno od ove okolnosti, kao veštaci mogu se pojaviti različita stručna lica koja su uglavnom zaposlena u stručnim ili specijalizovanim ustanovama (institutima, zavodima, uredima, biroima i slično). Osnovni zadatak ove vrste veštačenja svodi se u krajnjoj liniji na utvrđivanju identiteta predmeta ili lica na osnovu trgova ostavljenih prilikom izvršenja krivičnog dela, kao i drugih osobenih obeležja. Prema tome, kao materijal za veštačenje u cilju utvrđivanja identiteta predmeta ili lica koriste se tragovi i predmeta nađeni na mestu izvršenja krivičnog dela. Sem ovog materijala, veštaku se obavezno dostavljaju i razni uzorci teksta rukopisa, potpisa, ispaljenih metaka i slično, radi upoređivanja. Rezultati dobijeni prilikom veštačenja koriste se uglavnom kao dokazi u krivičnom postupku u cilju utvrđivanja i rasvetljenja spornih pravno-relevantnih činjenica.

Isto tako, rezultati kriminalističkih veštačenja mogu se veoma uspešno iskoristiti za otkrivanje onih uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela. Naime, rezultate veštačenja ove vrste mogu koristiti nadležni državni organi za preduzimanje odgovarajućih mera u cilju otklanjanja navedenih uzroka i uslova. Tako naprimer, ako se radi o grafološkim veštačenjima čiji je cilj pronalaženje autora inkriminisanog teksta rukopisa ili potpisa, odnosno otkrivanje autora falsifikovanih isprava, u tom slučaju rezultati ovih veštačenja mogu se dostaviti nadležnim državnim organima, radnim ili drugim organizacijama. Upoznavanje navedenih organa i organizacija sa rezultatima veštačenja ove vrste ima za cilj da organi upravljanja i odgovorna lica u njim preduzmu odgovarajuće mere za otklanjanje uočenih zloupotreba i propusta, kako bi se sprečilo dalje vršenje krivičnih dela na takav način i takvim sredstvima. Isti je slučaj i sa rezultatima veštačenja ostalih vrsta. Naprimer, rezultati veštačenja vatrenog oružja i opasnih oruđa kojima su izvršena krivična dela ubistva, odnosno lake ili teške telesne povrede, mogu poslužiti za preduzimanje raznih preventivnih mera u pogledu utvrđivanja uslova za dobijanje dozvola za držanje i nošenje oružja. Naime, još uvek situacija nije potpuno izmenjena u pogledu shvatanja da li se razne vazdušne puške smatraju oružjem. S obzirom da se ovim „bezopasnim" oružjem u poslednje vreme sve češće nanose telesne povrede, od kojih se neke završavaju smrću, sve više preovladava mišljenje da je i za ovo oružje potrebno izdavanje dozvole za držanje i nošenje. Isto tako, u slučaju upotrebe raznih oruđa za obijanje radi vršenja krivičnih dela teških krađa, rezultati veštačenja mogu se iskoristiti u cilju preduzimanja raznih preventivnih mera na planu boljeg obezbeđenja onih objekata koji su bili predmet obijanja ili čije je obijanje pokušano.

U kriminalistička veštačenja donekle spadaju i tzv. hemijska veštačenja čiji je osnovni cilj utvrđivanje hemijskog sastava materije. Od ovih veštačenja posebno zaslužuju pažnju tzv. toksikološka veštačenja, koja se preduzimaju u slučaju sumnje da je neka hemijska supstanca upotrebljena kao otrov za ubilačko ili zadesno trovanje nekog lica. Rezultati ove vrste veštačenja mogu se isto tako upotrebiti u cilju preduzimanja preventivnih mera na planu veće predostrožnosti i kontrole u rukovanju i upotrebi ovih hemijskih materija u industriji, prilikom transporta, naročito prilikom njihove upotrebe u domaćinstvu i poljoprivredi, kao što je na primer kaustična soda, paration i druga hemijska sredstva koja se upotrebljavaju u poljoprivredi za suzbijanje raznih biljnih štetočina.

Prema tome, rezultati kriminalističkih veštačenja mogu se koristiti kako za preduzimanje odgovarajućih preventivnih mera posle okončanja veštačenja po konkretnoj krivičnoj stvari u toku krivičnog postupka, tako i posle naučne obrade rezultata većeg broja veštaćenja od strane stručnih i naučnih ustanova. S obzirom da se ova veštačenja vrše mahom u stručnim ili specijalizovanim ustanovama, smatramo da se rezultati ovih veštačenja mogu mnogo efikasnije koristiti na ovaj drugi način, zbog toga što se na osnovu naučne obrade ovih rezultata mogu predvideti adekvatnije mere za otklanjanje tipičnih zloupotreba, nedostataka i propusta na širem planu.

2. *Tehnička veštačenja.* Veštačenja ove vrste takođe su mnogobrojna i raznovrsna u sudskoj praksi. Sa razvojem nauke i tehnike potreba za ovim veštačenjima je sve veća, što je naročito slučaj u saobraćaju, posebno putničkom. No, porast ove vrste veštačenja zabeležen je i u drugim oblastima, kao na primer u industriji, građevinarstvu i slično. Kao veštaci mogu se imenovati kako stručnjaci zaposleni u radnim i drugim organizacijama u svojstvu povremenih veštaka, tako i oni stručnjaci koji se nalaze na spisku stalnih sudskih veštaka. Zadatak ovih veštačenja svodi se uglavnom na utrvđivanje objektivnih i subjektivnih uzroka koji su doveli do izvršenja krivičnog dela u ovim oblastima.

Rezultati veštačenja ove vrste mogu se isto tako efikasno koristiti za otklanjanje napred navedenih uzroka i uslova koji su doprineli vršenju krivičnih dela u ovoj oblasti. Korišćenje ovih rezultata može takođe biti dvojako, tj. neposredno posle okončanja veštačenja u konkretnoj krivičnoj stvari u krivičnom postupku, kao i putem naučne obrade rezultata većeg broja veštačenja. Naime, organi krivičnog postupka mogu zatražiti da organi upravljanja ili odgovorna lica dotične organizacije odmah preduzmu odgovarajuće mere za otklanjanje onih nedostataka i grešaka koje su otkrivene tokom veštačenja i koje su doprinele da do izvršenja krivičnog dela, kako ne bi došlo do ponovnog izvršenja istog ili sličnog krivičnog dela. Naučno obrađeni rezultati veštačenja mogu se efikasno iskoristiti u slučaju kada se analizom rezultata većeg broja veštačenja otkriju tehnički nedostaci i greške u procesu proizvodnje motornih vozila ili drugih mašina, koji objektivno doprinose povećanju broja saobraćajnih udesa i nesreća na radu. Smatramo da je u ovakvim slučajevima nužno da se nadležnim državnim organima omogući preduzimanje odgovarajućih administrativnih mera u cilju otklanjanja ovih uzroka.

3. *Knjigovodstvena veštačenja.* Potreba za ovom vrstom veštačenja najčešće se pojavljuje kod izvršenja krivičnih dela pronevere, utaje ili

pljačke, koja krivična dela su u sve većem porastu, kako po broju, tako i po težini posledice.[4] Predmet ovih veštačenja, najopštije rečeno, jesu poslovne knjige državnih organa, radnih i drugih organizacija. Cilj veštačenja jeste otkrivanje raznih zloupotreba u novčanim dokumentima, koje dovode do neslaganja raznih finansijskih podataka sadržanih u pregledanim dokumentima. Do ovih zloupotreba dolazi uglavnom zbog kršenja zakonskih propisa o načinu vođenja poslovnih knjiga, koje mogu biti namerne ili zbog nestručnosti odgovornih lica. Ako se tokom veštačenja, odnosno pre početka veštačenja, pojavi sumnja u falsifikovanje pojedinih novčanih dokumenata putem brisanja, precrtavanja ili dodavanja pojedinih slova i brojki, u tom slučaju će doći do angažovanja kriminalističkog veštaka u cilju utvrđivanja ovih spornih činjenica. Za izvođenje knjigovodstvenih veštačenja mogu se angažovati finansijski i knjigovodstveni stručnjaci i to u svojstvu stalnih sudskih veštaka ili kao povremeni. S obzirom na prirodu i obim predmeta ovih veštačenja, posebno je važno pitanje određivanja delokruga rada veštaka i njegove nadležnosti u toku veštačenja, koje se postiže putem postavljanja konkretnih pitanja, na koja je veštak dužan da odgovori. Isto tako veštaci treba da rade pod neposrednim rukovodstvom organa krivičnog postupka koji je odredio da se sprovede veštačenje.

Rezultati veštačenja ove vrste mogu biti iskorišćeni na planu preventivne borbe protiv kriminaliteta u istom cilju i na isti način kao i kod drugih vrsta veštačenja. Ipak, rezultati ove vrste veštačenja mogu se mnogo efikasnije koristiti neposredno posle okončanja veštačenja od strane organa krivičnog postupka. Da bi se ovo postiglo potrebno je da se ovim organima dadu šira ovlašćenja kako bi mogli da zahtevaju od organa upravljanja i odgovornih lica preduzimanje raznih zaštitnih mera, da bi se otklonili oni uzroci i uslovi koji su omogućili da dođe do izvršenja konkretnog krivičnog dela u ovoj oblasti i kako ne bi došlo do ponovnog vršenja istih ili sličnih krivičnih dela. Međutim, nije ništa manja mogućnost korišćenja rezultata ovih veštačenja putem naučne obrade u cilju upoznavanja nadležnih državnih organa, kako bi oni sa svoje strane preduzeli odgovarajuće preventivne mere na širem planu.

3. *Psihijatrijska veštačenja.* Za razliku od drugih veštačenja čiji je osnovni cilj utvrđivanje činjenica i okolnosti koje se uglavnom odnose na krivično delo i koje su po svojoj prirodi objektivne, psihijatrijska veštačenja se sprovode u cilju utvrđivanja duševnog zdravlja okrivljenog i drugih lica, u slučaju kada se pojavi sumnja u njihovu uračunljivost. Prema tome, ovim veštačenjem utvrđuju se činjenice i okolnosti koje se odnose na ličnost okrivljenog, one su po svojoj prirodi subjektivne i od njih zavisi uračunljivost i krivična odgovornost okrivljenog u vreme izvršenja krivičnog dela. Isto tako, ove činjenice i okolnosti mogu se utvrđivati samo putem veštačenja ove vrste. Kao veštaci u ovoj oblasti mogu biti određeni jedino lekari-specijalisti za sudsku psihijatriju. Veštačenje se sprovodi po pravilu u stacionarnim zdravstvenim ustanovama — psihijatrijskim bolnicama i klinikama, a izuzetno to se može učiniti u ambu-

[4] Najnoviji slučajevi pronevere i drugih zloupotreba na ovom planu očito potvrđuju ovakav zaključak. Naprimer, slučaj zloupotrebe i pronevere od strane direktora Trgoprometa u Titogradu, kao i niz drugih slučajeva o kojima svakodnevno saznajemo iz dnevne štampe.

lantama ili sudskoj dvorani na glavnom pretresu, kojom prilikom veštak pregleda okrivljenog, odnosno prati njegovo ponašanje i držanje u toku glavnog pretresa i na osnovu ovih zapažanja daje svoje mišljenje o stanju duševnog zdravlja okrivljenog.

Rezultati dobijeni putem psihijatrijskih veštačenja mogu se takođe koristiti u cilju otkrivanja uzroka i uslova koji dovode do toga da jedno lice duševno oboli i da u takvom stanju vrši krivična dela određene vrste. Naime, na današnjem stupnju razvoja medicinske nauke, pa i psihijatrije kao jedne od njenih grana, može se skoro sa sigurnošću utvrditi koje od duševnih bolesti utiču na agresivno ponašanje određenog lica i kada postoji opasnost da lice u takvom stanju izvrši krivično delo određene vrste. Ovo je na primer slučaj sa kleptomanima, piromanima i psihopatama raznih vrsta. Prema tome, rezultati ove vrste veštačenja mogu se više koristiti na planu specijalne preventive, tj. na osnovu ovih rezultata mogu se preduzimati različite preventivne mere prema licu koje je već izvršilo ili pokušalo izvršenje krivičnog dela, sa ciljem da se onemogući dalje vršenje istih ili sličnih krivičnih dela. Ovo se može postići izricanjem mere bezbednosti upućivanja ovakvog lica u zavod za čuvanje i lečenje, ako se dođe do zaključka da je isto opasno po okolinu i kao takvo može nastaviti sa vršenjem krivičnih dela. Sem ovoga, mogu se preduzeti i druge mere zdravstvenog karaktera prema ovakvim licima. Postoji mogućnost da se rezultati ovih veštačenja koriste posle naučne obrade većeg broja veštačenja, kojom prilikom ovakvi uopšteni rezultati mogu poslužiti nadležnim državnim organima da preduzimaju potrebne mere na planu generalne prevencije protiv kriminaliteta.

Među ostalim vrstama veštačenja čiji se rezultati mogu koristiti na planu preventivne borbe protiv kriminaliteta spada i sudsko-medicinsko veštačenje, koje se preduzima u cilju utvrđivanja uzroka smrti kod krivičnog dela ubistva ili radi utvrđivanja prirode i težine telesnih povreda. Naime, rezultati ove vrste veštačenja mogu se upotrebiti za otklanjanje uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela protiv života i tela. Tako na primer, u toku veštačenja veštaci — sudski medicinari mogu otkriti način na koji se najčešće vrše krivična dela protiv života i tela i sredstva koja se koriste u tom cilju. Ovi podaci, dobijeni vršenjem većeg broja veštačenja, mogu poslužiti državnim organima da preduzmu odgovarajuće mere radi sprečavanja vršenja ovih krivičnih dela takvim oružjem ili opasnim oruđem.

III.

Na osnovu dosadašnjeg izlaganja došli smo do zaključka da postoje dosta velike mogućnosti korišćenja rezultata pojedinih vrsta veštačenja u cilju otklanjanja uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela. Nakon ovoga, ostaje nam da se kritički osvrnemo na praktičnu realizaciju ovih mogućnosti. Činjenica je da se mogućnosti korišćenja rezultata veštačenja ne realizuju u dovoljnoj meri u praksi, kao i ostali rezultati represivne borbe, što je posledica slabo organizovane i vođene preventivne borbe protiv kriminaliteta.

Prilikom izlaganja o veštačenju uopšte i o pojedinim vrstama veštačenja, došlo smo do zaključka da se rezultati veštačenja mogu koristiti na dva osnovna načina. Prvi način korišćenja rezultata veštačenja je tzv. procesni način, a primenjuje se od strane organa krivičnog postupka u toku i posle okončanja veštačenja povodom rasvetljenja i rešenja konkretne krivične stvari. Druga način mogućnosti korišćenja rezultata veštačenja jeste vanprocesni, a sastoji se u naučnoj obradi rezultata većeg broja veštačenja iste vrste za određeni period i izradi određenih predloga radi preduzimanja odgovarajućih mera na širem planu preventivne borbe protiv kriminaliteta.

Kao što smo videli, prvi, procesni način korišćenja rezultata veštačenja treba da bude realizovan od strane istih onih organa krivičnog postupka koji su nadležni i za određivanje veštačenja. Među organima krivičnog postupka, sud je po pravilu jedini organ koji određuje veštačenje i koji treba da realizuje rezultate veštačenja, a samo izuzetno to mogu da čine organi unutrašnjih poslova. U izvesnoj meri rezultate veštačenja može da koristi i javni tužilac kao organ krivičnog gonjenja. Međutim, rezultati veštačenja se veoma malo koriste u praksi na ovom planu. Naime, Savezni Ustav i Osnovni zakon o sudovima opšte nadležnosti i stavili su u zadatak sudovima „da prate i proučavaju društvene odnose i pojave od interesa za ostvarivanje svoje funkcije i da daju predloge za sprečavanje društveno opasnih i štetnih pojava, kao i predloge za učvršćivanje zakonitosti" (čl. 135 st. 3 SU i čl. 4 OZS). Da bi sudovi sa uspehom ostvarili ovaj zadatak, odnosno da bi znali koje pojave treba da prate, ustanovljen je za svaki krivični predmet poseban obrazac u vidu anketnog lica u koji treba da budu zabeležena konkretna zapažanja sudija o navedenim pojavama u toku rasvetljenja i rešenja konkretne krivične stvari. Međutim, ovi listovi su po pravilu prazni bez ikakvih zabeležaka, a ukoliko postoji neka zabeleška, njena sadržina se ne odnosi na one pojave koje predviđa Ustav i Zakon.[5] Prema tome, može se zaključiti da se rezultati istrage, među kojima i rezultati veštačenja, veoma malo koriste na planu otkrivanja uzroka i uslova koji doprinose vršenju krivičnih dela i za preduzimanje potrebnih preventivnih mera u tom pravcu. Jedini način korišćenja zapažanja sudija tokom suđenja sprovodi se kroz povremene analize presuđenih krivičnih stvari, sa čijim rezultatima se povremeno upoznaju skupštine odgovarajućih društveno-političkih zajednica.

U vezi sa mogućnostima korišćenja rezultata veštačenja putem naučne obrade većeg broja veštačenja iste vrste za određeni period, može se reći da i na ovom planu situacija nije ništa bolja. Naime, koliko nam je poznato, naučnoj obradi rezultata veštačenja pridaje se veoma mali značaj. Još su manje mogućnosti da se naučno obrađeni rezultati veštačenja efikasno primene od strane nadležnih državnih organa radi sprečavanja vršenja krivičnih dela od strane istih ili drugih lica, na isti način i istim sredstvima. Rezultati veštačenja skoro svih vrsta korišćeni su u dosadašnjoj praksi na ovaj način jedino u sklopu naučnog istraživanja uzroka i uslova za izvršenje pojedinih vrsta krivičnih dela. Dobijeni rezultati ovakvih istraživanja objavljivani su od strane pojedinih naučnih instituta kao monografije, a takođe su korišćeni i kao materijali za disku-

[5] Do ovog zaključka došli smo uvidom u krivične spise Okružnog suda u Nišu.

siju na savetovanjima. Međutim, efikasna preventivna borba protiv kriminaliteta korišćenjem rezultata represivne borbe, pa i rezultata veštačenja, ne može se voditi na ovaj način, već konkretnim preduzimanjem odgovarajućih mera na ovom planu od strane nadležnih državnih organa. Prema tome, potrebno je da se u našem samoupravnom društvu izgradi jedan sistem koji bi omogućavao koordiniranu akciju svih organa, organizacija i građana na planu prevencije kriminaliteta. Isto tako, za bolji uspeh na ovom planu moraju se nužno predvideti šira zakonska ovlašćenja organa koji su angažovani kako u represivnoj borbi, tako i na planu preventivne borbe protiv kriminaliteta. Na ovaj način će moći da se mnogo efikasnije koriste i rezultati veštačenja na ovom planu, imajući u vidu da će sa razvojem nauke i tehnike, primena naučnih i tehničkih dostignuća prilikom veštačenja biti sve veća.

Mr Čedomir Stevanović,
predavač

CONTRIBUTION DES EXPERTS A LA LUTTE PREVENTIVE CONTRE LA DELINQUANCE

(Résumé)

Dans son article, l'auteur expose le problème de contribution des experts à la lutte préventive contre la délinquance.

La partie introductive est consacrée aux questions générales de la lutte contre la délinquance, avec un accent particulier mis sur la forme préventive de cette lutte et l'influence réciproque des formes préventive et répressive de la lutte.

Dans la première partie, l'auteur expose d'abord brièvement le concept, la position et les tâches des experts dans la procédure pénale. Il examine notamment le mode et les possibilités d'utilisation des résultats de l'expertise sur le plan de la prévention des actes criminels, décelant les causes et les conditions qui contribuent à l'apparition de l'activité criminelle. L'auteur précise qu'il existe deux modes d'utilisation des résultats de l'expertise. Le premier concerne la procédure, consistant dans l'utilisation desdits résultats de la part des organes de la procédure pénale immédiatement après la clôture de l'expertise d'une affaire criminelle concrète au cours de la procédure pénale, en prenant des mesures concrètes pour prévenir les actes criminels. L'autre mode est celui en dehors de la procédure, consistant dans le traitement scientifique des résultats d'un certain nombre d'expertises, ainsi que l'utilisation des résultats en question de la part des organes d'Etat sur le plan plus large de la lutte contre la délinquance.

Dans la deuxième partie de son étude, l'auteur procède à l'analyse des diverses sortes d'expertise apparaissant le plus souvent en pratique et dont les résultats peuvent être utilisés le plus pour prévenir les actes criminels. Il traite dans cette même partie plus spécialement des expertises criminalistes, techniques, comptables, psychiatriques et de médicine légale, avec un accent particulier mis sur les possibilités concrètes d'utilisation des résultats des expertises au cours de la procédure et en dehors de celle-ci.

L'auteur a consacré la troisième partie de son étude à l'exposé du problème de réalisation pratique des résultats de l'expertise. Dans son aperçu critique de l'utilisation des résultats de l'expertise, il constate que ces résultats ne sont pas satisfaisants. A son avis, ils pourraient être utilisés beacoup plus efficacement en pratique, compte tenu notamment du développement toujours plus intense des sciences et de la technique et de l'application des acquisitionss scientifiques dans la procédure pénale, afin d'éclaircir et de résoudre une affaire criminelle concrète.

NACIONALNE MERE ZA SPROVOĐENJE U ŽIVOT PAKTOVA O PRAVIMA ČOVEKA

Međunarodni Pakt o građanskim i političkim i Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, usvojeni u Generalnoj skupštini Ujedinjenih nacija decembra meseca 1966. godine,[1] predstavljaju sintezu dela opšteg međunarodnog prava koji obuhvata ljudska prava. U njima je, u formi ugovornih pravila, obuhvaćen širok krug materijalnih prava oko kojih je moglo da dođe do saglasnosti većine država Organizacije ujedinjenih nacija. No, Paktovi se nisu zadržali samo na proglašavanju prava. Imajući u vidu dosadašnja iskustva kad su zbog odsustva detaljno regulisanog postupka akti o pravima čoveka ostajali mrtvo slovo na hartiji, države su u Paktovima, pored materijalnih, predvidele i prava proceduralne prirode. Njihovo usvajanje međutim, bilo je predmet velikih neslaganja. Članovi izvesnih delegacija u diskusijama su izričito bili protiv odredbi o kontroli ponašanja ugovornica. Zalagali su se zato samo za implementaciju na unutrašnjem planu. Bilo je to u skladu sa načelom suverenosti, ali je, s druge strane, međunarodnoj zajednici bio onemogućen uvid u izvršenje obaveze nametnutih Paktovima. Pokušavajući da uskladi obadve tendencije završni tekst ovih akata obuhvata kako nacionalne tako i međunarodne mere implementacije .U ovom radu zadržaćemo se samo na analizi nacionalnih mera pokušavajući da im otkrijemo pravi smisao i da im odredimo mesto u mehanizmu implementacije ovih do sada najvažnijih akata o ljudskim pravima usvojenih na univerzalnom planu.

A) *Nacionalne mere prema tekstu Paktova*

(1) *Mere za sprovođenje u život svih prava*

Mere za sprovođenje u život svih prava sadržanih u Paktovima o pravima čoveka, putem unutrašnjih pravnih poredaka, regulisane su članom 2 obadva Pakta. Zbog razlika u prirodi prava sadržina ovog člana nije

[1] v. rezoluciju br. 2200 (XXI) od 16. decembra 1966. godine. Za prevedeni tekst Paktova v. Arhiv za pravne i društvene nauke 1968., 4.

istovetna: dok se u stavu 1 člana 2 Pakta o građanskim i političkim pravima države obavezuju da „poštuju i da zajemče prava priznata u ovom Paktu", dotle stav 1 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima nameće državama obavezu samo da preduzimaju korake „do maksimuma svojih raspoloživih sredstava... u cilju postepenog obezbeđenja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu". U prvom slučaju u pitanju je, dakle, ne samo poštovanje, već i obezbeđivanje prava; drugi Pakt, pak, usvajajući tzv. „kišobran-klauzulu",[2] obećava samo postepeno obezbeđenje ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava.[3]

Ova opšta formulacija raznađena je, zatim, u nekoliko narednih stavova. Jedan od njih odnosi se na obim sredstava koje države ugovornice treba da ulože za ostvarenje prava navedenih u Paktovima. Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima ostavlja državama na raspoloženju obim ostvarenja ovih prava — pored stipulacije u korist država ugovornica da obezbeđenje može biti samo postepeno sada se ta odredba još više stavlja u zavisnost od volje ugovornica Pakta: svakoj od njih dozvoljava se preduzimanje koraka „samo do maksimuma svojih raspoloživih sredstava". Još jednom je došlo do izražaja shvatanje prema kome ekonomska, socijalna i kulturna prava nije lako sprovesti u život zbog ogromnih materijalnih sredstava potrebnih za njihovo potpuno ostvarenje.[4] O tome svedoči, na primer, pravo na obrazovanje,[5] posebno, pravo na besplatno školovanje.[6] U izvesnim zemljama ono je već višegodišnja praksa; druge ga ne priznaju zbog nedostatka materijalnih mogućnosti.[7] Iluzorno bi zbog toga bilo lek takvom stanju tražiti u sudskim odlukama.[8] To je bio osnovni razlog učinjene koncesije protivnicima uključenja ovih prava u međunarodne instrumente. Sva je šteta, međutim, ne u tome što se nerazvijenim zemljama dozvoljava da u rešavanju navedenih pitanja delaju u granicama svojih društvenih bogatstava, već zbog činjenice što se ovim opštim stavom dozvoljava i državama sa ogromnim ekonomskim potencijalom da neka od osnovnih prava svakog čoveka svedu na meru koja im trenutno odgovara.[9] Uvek je mo-

---

[2] Ujedinjene nacije, struktura i rad, izdanje Arhiva za pravne i društvene nauke, Beograd 1952, str. 178.

[3] delegacija Poljske zahtevala je da države ugovornice i ova druga prava ostvaruju „odmah" u zavisnosti od materijalnih mogućnosti — A/C.3/SR. 1396, str. 109.

[4] isti problem javio se i prilikom izrade Evropske socijalne povelje zbog suprotnosti između industrijski razvijenih i manje razvijenih zemalja. Tim teže bilo je naći zajedniko rešenje na univerzalnom planu — A. Delperée: Les droits sociaux et la Charte sociale européenne, Revue des droits de l'homme 1968, 4, str. 516; ovo je više puta ponavljano u Ujedinjenim nacijama — v. recimo stav Kanade u A/C. 3/SR. 1396, str. 111.

[5] član 13 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

[6] tačka 2a) člana 13 istog Pakta. Profesor Bartoš je o tome rekao sledeće: „Dok se s jedne strane zahtevalo besplatno školovanje na svim stepenima obrazovanja i neograni en pristup u sve škole, s druge strane je isticano da ni država sa najvišim nacionalnim dohotkom ne može podneti takav teret" — Međunarodno pravo i prava čoveka, Međunarodna politika 1968, 435, str. 24.

[7] Pravo na slobodu obrazovanja, iz sličnih razloga, nije ušlo u tekst Evropske konvencije o pravima čoveka, već u Dodatni protokol za koji je potrebna posebna ratifikacija.

[8] P. Juvigny: La protection juridique des droits de l'homme sur le plan international, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 71.

[9] Nedostatak materijalnih mogućnosti dovodio je i do nelogičnih situacija u zaštiti prava čoveka. Iako se većina internacionalista i različitih organizacija, čak i izvestan broj država, slaže da ekonomska, socijalna i kulturna prava predstavljaju uslov za uživanje građanskih i političkih, u svojoj spoljnoj politici, na planu prihvatanja obaveza za zaštitu jednih i drugih, države ne polaze od takve konstatacije. Inače bi zaštita prvih trebalo da bude intenzivnija, potpunija. Paktovi o pravima čoveka svedoče o suprotnom. Navodi se da građanska i politička prava imaju dužu tradiciju što vodi zaključku da je u sukobu stvarnih potreba i tradicije pobedila tradicija.

guće, u takvim slučajevima, pravo na rad, socijalno osiguranje, pravo na uživanje pravičnih i povoljnih uslova rada i druga prava, svesti u granice fiktivnih ekonomskih računica, dok se na drugoj strani nalazi dovoljno sredstava za svrhe bez ikakve veze sa razlozima humanosti. Ovakvo stanje donekle je ispravljeno merama za implementaciju pojedinih prava; no i one su, ipak, inspirisane navedenim opštim stavom.

Pakt o građanskim i političkim pravima otišao je dalje u ovom pogledu. On ne ostavlja državama ugovornicama na diskrecionu ocenu obim sredstava za obezbeđenje prava njima predviđenih. Bez obzira na različite potencijale državama se stavlja u zadatak potpuno ostvarenje građanskih i političkih prava navedenih u ovom dokumentu. Računalo se sa činjenicom da su gotovo sva od njih već našla mesta u većem broju unutrašnjih pravnih poredaka, te da države neće praviti smetnje njihovom sprovođenju u život. Stoga se u stavu 2 člana 2 Pakta i posebno naglašava da označene obaveze važe za sprovođenje u život prava „koja ne bi već bila na snazi".

Daljem produbljivanju razlike između građanskih i političkih prava s jedne i ekonomskih, socijalnih i kulturnih s druge strane doprinosi i obezbeđenje procesnog mehanizma za sprovođenje u život žalbi podnetih od strane lica čija su prava povređena. Pakt o građanskim i političkim pravima obavezuje, naime, države da:

„a) obezbede svakom licu čija prava i slobode priznata ovim Paktom budu povređeni, da raspolaže pravom delotvorne žalbe čak i onda kada bi povreda bila počinjena od lica koja su radila u obavljanju službenih dužnosti;

b) obezbede da nadležna sudska, upravna ili zakonodavna vlast, ili svaka druga vlast koja je prema zakonodavstvu države nadležna, rešava o pravima lica koja ulože žalbu i da razvijaju mogućnosti sudskih pravnih lekova;

c) da obezbede da nadležne vlasti postupe po svakoj žalbi koja bude usvojena kao opravdana".

Navedeni stav 3 člana 2 predstavlja razradu mera „zakonodavnog ili drugog karaktera pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu" navedenih u stavu 2 istog člana; postupkom sa žalbama uveden je mehanizam bez koga nije moguće u potpunosti ispuniti stipulacije iz Pakta. Takva odredba, međutim, ne postoji u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima: iako se i u njemu govori o sličnim merama zakonodavnog karaktera kao i o drugim pogodnim sredstvima, nema, ipak, ni jedne reči o postupku sa žalbama. Njegovo izostavljanje još jednom u prvi plan stavlja različit tretman ovih prava. Građanska i politička obezbeđena su odgovarajućim Paktom i pravo žalbe je samo jedno od sredstava za njihovo potpunije ostvarenje. Ekonomska, socijalna i kulturna su, međutim, tek na putu svog ostvarenja, te se i u Paktu o ovim pravima ne nalazi žalba kao činilac njihovog sprovođenja u život.[10] Može li se, međutim, u potpunosti prihvatiti ovo gledište kad se zna da ona već dugo postoje u izvesnim zemljama?[11] S obzirom da su države obavezne na

[10] Socijalnaja dejatelnost OON, redakcija A. E. Nesterenka, Moskva 1970, str. 197.

[11] Naš Ustav iz 1963. godine izričito navodi sledeća prava regulisana i Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima: pravo na rad (čl. 36), pravo na socijalno osi-

napredak u obezbeđenju ovih prava,[12] čini se, da je u pogledu nekih od njih trebalo navesti i žalbu kao sredstvo tog napretka. Njeno izostavljanje u izvesnim zemljama može biti shvaćeno kao putokaz za neuvođenje u nacionalna zakonodavstva.

Za razliku od navedenih ograničenja koja se odnose na sva prava priznata Paktom o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, izvesne odredbe člana 2 svoju sadržinu ograničavaju samo na pojedine grupe prava. Takav je slučaj sa ekonomskim pravima u stavu 3. U njemu čitamo:

„Zemlje u razvoju, uz dužnu pažnju prema pravima čoveka i svojoj nacionalnoj privredi, mogu odrediti u kome će obimu garantovati ekonomska prava priznata u ovom Paktu licima koja nisu njihovi državljani".

Navedeni stav kojim se uvodi „dupli standard" u poštovanju prava čoveka naišao je na žestoke kritike internacionalista zapadnih zemalja. Navođeno je da njegovo uvođenje predstavlja nesrećno učinjen korak u Paktovima o pravima čoveka,[13] pre korak nazad nego napred,[14] da je u pitanju politička demonstracija, ne i pravna norma,[15] čak je pominjano i kao razlog za neratifikovanje Paktova od strane SAD.[16]

Usvajanje pomenute klauzule naišlo je, takođe, na vrlo veliki otpor država. 1963. godine u Trećem komitetu 41 zemlja glasala je za, 38 protiv, a njih 21 se uzdržalo.[17]

Razloga za i protiv usvajanja ovakve stipulacije u korist zemalja u razvoju ima dosta. Na neke od njih ukazivano je u diskusijama o ovom stavu, neki su iznošeni i u literaturi, mada je vidljivo da su u priličnom broju slučajeva razlozi političkog oportuniteta zamagljivali pravo stanje stvari.

---

guranje (čl. 38), pravo na ograničeno radno vreme (čl. 37), zaštita majke (čl. 57) i druga prava. Od posebnog je značaja za naše izlaganje član 68 kojim se predviđa žalba kao pravno sredstvo obezbeđenja navedenih prava.

[12] Pored naše i mnoge druge zemlje iz obadva društveno-ekonomska sistema u svom najvišem pravnom aktu — Ustavu, a i svojim zakonima regulišu između ostalih i prava navedena u Paktu o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima. Navešćemo primere Ustava Japana, Italije i Krivičnog zakonika naše zemlje:

Ustav Japana: pravo na dovoljan životni standard (čl. 25), pravo na obrazovanje (čl. 26), pravo na rad (čl. 27, stav 1), pravo na obrazovanje sindikata (čl. 28) — bliže o tome Y. Higuchi: La protection des droits de l'homme au Japon, Revue des droits de l'homme 1968, 4, str. 614.

Ustav Italije donet 1948. godine, ali koji je još na snazi, predviđa sledeća prava navedena i u pomenutom Paktu: pravo porodice kao prirodne zajednice (čl. 25), zaštita majke (članovi 31 i 37), obavezno i besplatno osnovno školovanje (čl. 34), sloboda nauke i umetnosti (čl. 33), pravo na obrazovanje sindikata (čl. 39), ograničenje radnog vremena (čl. 36) i druga prava.

Za prava zaštićena našim Krivičnim zakonikom v. F. Bačić: Krivično pravo i Opšta Deklaracija o pravima čoveka, Međunarodni Pakt o građanskim i političkim pravima te Međunarodni Pakt o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 531—532.

[13] C. C. Ferguson: The United Nations Human Rights Covenants: Problems of ratification and implementation, Proceedings of the American Society of International Law 1968, str. 95.

[14] R. Jennings: General Cource on Principles of International Law, Recueil des Cours 1967, t. 121, str. 505—506.

[15] E. Schwelb: Proceedings of the American Society of International Law 1968, str. 114.

[16] B. Mac Chesney: Should the United States ratify the Covenants? A question of merits, not of Constitutional Law, American Journal of International Law 1968, 4, str. 913.

[17] G. W. Haigt: Human Rights Covenants, Proceedings of the American Society of International Law 1968, str. 99.

Počećemo sa argumentima kojima je podvrgnuta kritici ova odredba. Bilo je prividno nejasno da u vreme kad se naglasak stavlja na jednako postupanje prema svim ljudima na određenoj teritoriji, kad se pravo manjina zamenjuje opštim pravima čoveka[18] i kad državljanstvo nije više uslov za zaštitu prava pojedinaca (izbeglice, apatridi) jedan tako važan akt osnažuje različit tretman državljana i stranaca i to u pogledu osnovnih — ekonomskih prava.[19] Istaknuto je da je i ovde, kao i u ostalim slučajevima, diskriminacija nespojiva sa opštim pojmom „prava čoveka". Stranci su ljudska bića i trebalo bi da uživaju ista prava kao i državljani, jer čovečanstvo ne poznaje razliku u državljanstvu.[20] Još je važnija primedba da svi ljudi u jednoj zemlji svojim radom doprinose opštem ekonomskom napretku zemlje u kojoj se nalaze. Kad plodovi tog rada treba da im se vrate u drugom obliku onda ih ta ista država u čijoj izgradnji učestvuju, lišava onoga čemu su i oni doprineli.[21] Predstavnik Italije u obzir je uzeo intenzivnost fluktuacije stanovništva kao dokaz neodrživosti ovakve odredbe.[22]

I zaista takva stipulacija teško bi bila shvatljiva i prihvatljiva kad bi se radilo o najbogatijim zemljama, onima koje su u pogledu ekonomskih i socijalnih prava dostigle znatno viši nivo razvoja od ostalih. Ovde se, međutim, radi o zemljama koje u svom ekonomskom životu imaju dosta teškoća. Dobar deo problema dolazi od stranaca u čijim je rukama, ponekad, znatan deo njihove ekonomske snage. Da bi se takav položaj stranaca doveo u sklad sa interesima nacionalnih privreda legalizovano je pravo na ograničenje njihovih ekonomskih prava. U tom smislu podneta je i rezolucija Generalnoj skupštini UN,[23] a i neki internacionalisti na zapadu tumačenje ove odredbe dovode u vezu sa isključenjem stranih investicija u zemljama u razvoju od zaštite Pakta.[24]

Ovakvim nejednakim postupkom prema strancima i državljanima izašlo se u susret nerazvijenim zemljama. Beneficije činjene socijalističkim i kapitalističkim zemljama u cilju usklađivanja njihovih stavova, ovog puta, date su zemljama u razvoju. Drugo od gore navedenih rešenja dobilo je, na taj način, snagu ugovorne odredbe, odredbe koja nije u punoj saglasnosti sa pravilom o „zabrani diskriminacije između stranaca i domaćih državljana",[25] ali je pogodno za razvoj nacionalnih privreda zemalja u razvoju.

Slična odredba postoji i u Evropskoj socijalnoj povelji. Odnosi se na radnike koji su migrirali u neku od zemalja ugovornica ove Povelje: pra-

---

[18] M. Radojković: Zaštita manjina u međunarodnom pravu (III), Međunarodna politika 1969, 455, str. 26; B. M. Janković: Međunarodno javno pravo, Beograd 1970, str. 208.

[19] U izvesnim aktima zabranjuje se diskriminacija u pogledu nacionalnog porekla. Ona se, međutim, odnosi samo na državljane različitih država, ne i na odnos državljana i stranaca. U materiji ekonomskih prava takvu zabranu sadrže Konvencija o politici zapošljavanja iz 1964. godine (čl. 1); Konvencija o diskriminaciji u pogledu zapošljavanja i zanimanja iz 1958. godine (čl. 1) i druge.

[20] M. Green: Droits sociaux et normes régionales, Journal du droit international 1969, 1, str. 69.

[21] Ibid., loc. cit.

[22] A/C.3/SR.1456, str. 482.

[23] G. W. Haigt: op. cit., str. 99.

[24] E. Schwelb: Proceedings of the American Society of International Law 1968, str. 114.

[25] M. Bartoš: Međunarodno javno pravo, t. I, Beograd 1954, str. 43.

va iz ovog akta odnose se samo na državljane država ugovornica,[26] ne i na strance. Utoliko je čudnija opozicija zapadnih internacionalista stavu 3 člana 2 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

(2) *Mere za sprovođenje u život pojedinih prava*

U Paktovima postoje dve vrste članova: jedni sadrže instrumente podobne da na unutrašnjem planu dovedu do ostvarenja prava u njima sadržanim; drugi su lišeni takvih obeležja. Za naše izlaganje od važnosti su prva prava. Njihovim usvajanjem razrađena je i precizirana zaštita nagoveštena u članu dva obadva Pakta.[27] Ono što je u ovom članu naglašeno za sva prava uopšte, bez precizinanja na koja se od njih odnosi, ovim konkretnim regulisanjem dobilo je tačno određeni smisao: državama se ili ukazivalo ili nalagalo donošenje određenih mera unutrašnjeg karaktera kako odredbe Paktova ne bi ostale mrtvo slovo na hartiji. Pored ove primene opštih stavova iz člana 2 na konkretna prava, merama za sprovođenje u život pojedinih prava razrađivane su i opšte formulacije tipa „pogodna sredstva", sredstva „drugog karaktera" i sl. Retki su slučajevi u kojima su mere date u opštem obliku, bez konkretizovanja najpogodnijih instrumenata. Češći je slučaj njihovog bližeg određivanja — smisao unošenja u tekst članova i jeste ukazivanje državama, u obliku zavisnom od vrste prava, na najpogodnija sredstva ispunjenja zadataka predviđenih Paktovima.

(a) *Članovi sa konkretizovanim merama*

U stavu 2 člana 2 obadva Pakta čitamo da su sve države ugovornice dužne da preduzmu „potrebne korake radi usvajanja takvih mera zakonodavnog ili drugog karaktera pogodnih da se ostvare prava priznata u ovom Paktu", odnosno države se obevezuju da međusobno sarađuju u cilju „postepenog obezbeđivanja punog ostvarivanja prava priznatih u ovom Paktu putem svih pogodnih sredstava, uključujući tu naročito usvajanje zakonodavnih mera".[28] Glavni cilj Sveopšte deklaracije o pravima

---

[26] M. Green: op. cit., str. 68.

[27] Sovjetski pisci uvođenje konkretnih obaveza država u pojedine članove pripisuju inicijativi SSSR-a — Kurs Međdunarodnogo prava, redakcija V. M. Čikvadze, t. II, Moskva 1967, str. 251.

[28] Sa gledišta ustavnih sistema pojedinih zemalja ratifikovana međunarodna konvencija postaje norma primenjiva u unutrašnjem pravu na dva načina. U nekima od njih one automatski stiču snagu nacionalnog zakona (Francuska, Sjedinjene Američke Države, Meksiko). U drugima, pak, potrebno je preduzimanje određenih mera da bi međunarodne konvencije bile primenjive u unutrašnjem pravu. Pakt je predvideo samo drugi način inkorporacije međunarodnog u unutrašnje pravo i nametnuo državama obavezu donošenja unutrašnjih propisa iako to, možda, nije u skladu sa njihovim ustavnim sistemom. Zato je, čini se, formulisanju ove odredbe trebalo prići sa više elastičnosti.

Radna grupa za izradu mera za sprovođenje u život Pakta o pravima čoveka to pitanje je prepustila ustavnom pravu svake zemlje (Annuaire des droits de l'homme pour 1947, str. 587). Takva formulacija, takođe, nije predstavljala najsrećnije rešenje, jer je pokrenula niz problema. Ona je naišla i na oštru kritiku u literaturi (B. Mirkine — Guetzevitch: Quelques problèmes de la mise en oeuvre de la Declaration universelle des droits de l'homme, Recueil des Cours de l'Academie de droit international de la Haye 1953, t. 83, str. 354 id.). Postavilo se pitanje šta raditi ako je Ustav u suprotnosti sa osnovnim načelima prava čoveka. Pomenuti autor je zato tražio da ustavni tekstovi recipiraju izraze iz Pakta, jer zakonodavne mere bez toga nisu dovoljne (Ibid., str. 356).

čoveka, prema mišljenjima izvesnih autora,[29] bio je, takođe, ukazivanje državama na potrebu preduzimanja zakonodavnih, administrativnih i drugih mera u cilju obezbeđenja prava građana na njihovoj teritoriji. Pošto nije sadržala mere za sprovođenje u život prava ni na nacionalnom planu, ona je snagu crpla iz autoriteta svog primera i u tome je bio njen „uticaj na akciju nacionalnih vlada".[30] Snaga tog primera pokazala se u slučaju Perua, koji je celokupan tekst Sveopšte deklaracije izjednačio sa nacionalnim zakonom i dao joj izvršnu snagu.[31]

Iako su pred sobom imali takve rezultate, Paktovi su, ipak, prihvatili put obaveznog prihvatanja mera u okviru nacionalnog zakonodavstva. Nije se, dakle, ostalo samo na autoritetu ovih akata, već je zahtevano i prihvatanje konkretnih obaveza. Ali u članu 2 te mere nisu dovoljno konkretizovane. Iz navedenog teksta ne vidi se kakve su to mere „drugog karaktera", odnosno koja su to pogodna sredstva pored zakonodavnih. U isto vreme nije određeno da li su mere zakonodavnog karaktera obavezne i za koja su prava obavezne. Odgovor na ova, a i neka druga pitanja, daju mere navedene u pojedinim članovima kojima se regulišu određena prava.

U pogledu zakona kao implementacione mere učinjena je razlika između prava u kojima se državama nameće obaveza zakonskog regulisanja određenih prava za razliku od drugih slučajeva gde nametanje konkretnog instrumenta nije došlo do izražaja. Prvo rešenje našlo je mesta u priznanju prava na život: „Ovo pravo *mora* (kurziv naš) biti zaštićeno zakonom".[32] Pošlo se od činjenice da zakon predstavlja jednu od sigurnih mera za obezbeđenje poštovanja prava, te je u pogledu najosnovnijeg od njih — prava na život — bez koga bi bilo iluzorno regulisanje svih ostalih, državama nametnuta obaveza zakonskog regulisanja.

Zakonom je, takođe, zabranjena i propaganda u korist rata.[33] Ovog puta, međutim, strogost forme zakona kao jedinog sredstva nije došla do punog izražaja. Na ovaj zaključak navodi nas izostavljanje reči „mora":

„1. Svaka propaganda u korist rata biće zakonom zabranjena.

2. Zakonom će biti zabranjeno svako zagovaranje nacionalne, rasne ili verske mržnje koje predstavlja podsticanje na diskriminaciju, neprijateljstvo ili nasilje".

Sličan je slučaj i sa zabranom diskriminacije iz člana 26 istog Pakta:

„Svi su pred zakonom jednaki i imaju pravo na podjednaku zakonsku zaštitu bez ikakvog razlikovanja. U tom pogledu zakon će zabraniti svaku diskriminaciju i zajemčiti svim licima podjednaku i uspešnu zaštitu protiv svake diskriminacije naročito na osnovu rase, boje, pola, jezika, veroispovesti, političkog i bilo kog drugog mišljenja, nacionalnog i društvenog porekla, imovine, rođenja ili nekog drugog stanja".

I ovde je došlo do izražaja konkretizovanje opštih stavova sadržanih u članu 2. Pakt nameće obavezu državama ugovornicama da donesu zakone o zabrani diskriminacije. Treba li, međutim, reč zakon široko ili usko tumačiti? U prvom slučaju pod njim bi se podrazumevali i normativni

---

[29] D. Raphael: La tradition libérale occidentale, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 33.

[30] Ibid., str. 33.

[31] M. Glean: Introduction, Revue internationale des sciences sociales 1966, 1, str. 11.

[32] Član 20. Pakta o građanskom i političkim pravima.

[33] član 20 Pakta o građanskim i političkim pravima.

akti niži od zakona dok bi se drugo tumačenje svodilo samo na akt o kome je reč. Delegacija Madagaskara se izjasnila za ekstenzivno tumačenje reči „zakon" u članovima 12 i 13 Pakta o građanskim i političkim pravima.[34] No, tu se radilo samo o izuzetku koji je potvrđivao pravilo.

Za razliku od Pakta o građanskim i političkim pravima, Pakt kojim se regulišu ekonomska, socijalna i kulturna prava, nije predvideo zakon kao meru za sprovođenje u život pojedinih prava i pored činjenice da se u članu 2, pored ostalih, pominju i zakonodavne mere u okviru postepenog ostvarenja prava priznatih ovim Paktom. Opšti je utisak da u regulisanju ovih drugih prava prednost nije data pravnim sredstvima,[35] već se ostalo u granicama sugestija, ideja: državama ugovornicama ostavljen na diskrecionu ocenu izbor mera za njihovo sprovođenje u život. Hoće li to biti mere zakonodavne ili druge prirode zavisi od prava koja su predmet zaštite, a svakako i od mogućnosti svake države ponaosob. Tako je stav o zakonodavnim merama, posebno onih iz člana 2 dobio programatski karakter. U njemu treba videti ne obavezu,[36] već sugestiju državama da navedena sredstva koriste do maksimuma svojih raspoloživih potencijala. U tom smislu države ugovornice su se obavezale, na primer, u pogledu prava na rad da će „preduzeti odgovarajuće mere za zaštitu ovoga prava": tehničko usmeravanje i obrazovanje u svom pozivu, izradu programa osposobljavanja itd. Mere za obezbeđenje ostvarenja prava svakog lica na životni standard dovoljan za njega i njegovu porodicu sastoje se u preduzimanju celishodnih mera „za obezbeđenje ostvarenja ovog prava, priznajući u tu svrhu suštinsku važnost slobodno prihvaćene međunarodne saradnje".[37]

Za obezbeđenje obavezne i besplatne osnovne nastave svaka država ugovornica obavezuje se da

„u roku od dve godine izradi i usvoji podroban plan neophodnih mera za postepeno ostvarenje, u okviru razumnog broja godina utvrđenog ovim planom, punu primenu načela obavezne i besplatne osnovne nastave za sve".[38]

Pored pomenutih sredstava ukazuje se i na konvencije Međunarodne organizacije rada kao na meru ostvarenja zaštite pojedinih prava. Takav je slučaj sa članom 22 Pakta o građanskim i političkim pravima u kome se reguliše pitanje sindikalnih sloboda i zaštite sindikalnih prava.

(b) *Članovi bez konkretizovanih mera*

Pored članova u čijem se tekstu ne nalaze mere za sprovođenje u život prava u njima sadržanim i članova sa konkretnim merama za njihovo ostvarenje, postoji i, istina, mali broj članova, skoro izuzetaka, u kojima se na uopšten način govori o merama za implementaciju. Takav

---

[34] A/C.3/SR.1456, str. 482.

[35] U tom smislu izjasnio se i predstavnik Velike Britanije. On je smatrao da se građanska i politička prava mogu ostvarivati putem zakonodavnih mera, dok se u slučaju ekonomskih, socijalnih i kulturnih prava više radi o ciljevima, a ne i o pravnim obavezama — A/C.3/SR.1396, str. 112.

[36] G. I. Tunkin: Teorija Meždunarodnogo prava, Moskva 1970, str. 92.

[37] Tačka 1 člana 11 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

[38] Član 14 Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima.

je slučaj, na primer, sa članom 23 Pakta o građanskim i političkim pravima. U četvrtom stavu ovog člana kaže se: države će preduzeti „odgovarajuće mere" radi obezbeđenja jednakosti u pravima i dužnostima supružnika u odnosu na brak, za vreme braka i prilikom njegovog raskida. Ovakva formulacija može da dovede do razilaženja u tumačenju „odgovarajućih mera". Da li se dopuštaju sve mere po ubeđenju država ugovornica ili u okvirima stava 2 člana 2. Ukoliko je u pitanju ovaj drugi slučaj opštija formulacija znači samo ponavljanje prethodno jasnije određenih mera. A onda bi bilo bolje, čini se, u samom tekstu uputiti na član 2 i mere njime predviđene. Navedeni član je, međutim, izuzetak od osnovnog stava da prava sadržana u ovom Paktu moraju odmah biti izvršavana. Neki autori zato stav 4 člana 23 zovu „promotional provision".[39]

B) *Diskusija o mestu i ulozi nacionalnih mera u mehanizmu za sprovođenje u život Paktova*

(1) *Stav doktrine*

U višegodišnjim diskusijama o merama za sprovođenje u život Paktova o pravima čoveka do izražaja su došli različiti stavovi o njihovom karakteru. Većina država složila se sa zaključkom da u novim međunarodnim instrumentima treba predvideti mere za njihovo oživotvorenje i to ne samo na unutrašnjem, već i međunarodnom planu. No, bilo je i onih koji se nisu slagale sa takvim shvatanjem. Podržavane od internacionalista isticale su samo nacionalne mere primene Paktova o pravima čoveka.[40] Sovjetski i drugi pisci istočnoevropskih zemalja naročito su bili aktivni u odbrani ovih stavova. Pozivajući se na stav 4 člana 2 Povelje UN u prvi plan su stavljali poznati princip nemešanja u unutrašnje stvari država. Zaštita prava čoveka ne predstavlja za njih izuzetak od ovog opšteg pravila:[41] „princip sveopšteg poštovanja prava čoveka nije u tome da umanji značaj principa državnog suvereniteta, nego, naprotiv, da potvrdi njegov značaj".[42] Najbolji putokaz u tom smislu, ističu oni, predstavljaju nacionalne mere za sprovođenje u život Paktova, odnosno član 2 Pakta o građanskim i političkim pravima. Njegova sadržina predstavlja „poštovanje suvereniteta država i nemešanje u njihove unutrašnje stvari".[43]

Osnovno je u radovima svih sovjetskih pisaca, kao i autora iz istočnoevropskih zemalja, da nacionalne mere uvek stavljaju u prvi plan sprovođenja u život Paktova. Ponekad sve ostale mere, osim navedenih, predstavljaju za njih uplitanje u nadležnost država,[44] a to protivureči principima i ciljevima OUN i otežava ratifikaciju Paktova.[45] Otuda, sa-

---

[39] E. Schwelb: Civil and political Rights: the International measures of implementation, American Journal of International Law 1968, 4, str. 839.

[40] B. Jakovljević: Međunarodni instrumenti o zaštiti ljudskih prava i stavovi Jugoslavije, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 505.

[41] Kurs Meždunarodnogo prava, t. II, str. 249.

[42] Ibid., str. 249.

[43] Ibid., str. 251.

[44] J. Arkađev, J. Igorev: Pakti o pravah čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 1967, 5, str. 38.

[45] J. Arkađev: Borba v OON vokrug Paktov o pravah čeloveka, Sovetskoe gosudarstvo i pravo 1965, 11, str. 119.

glasno Paktovima „zaštita prava čoveka ulazi u unutrašnju nadležnost država[46] i nijedan organ ne može se mešati u njihove unutrašnje stvari i razmatrati bilo kakve „žalbe" bez pristanka države":[47] mere za implementaciju nemaju značaja samo za sebe već u vezi sa unutrašnjim merama.[48] Čovek je subjekt unutrašnjeg prava, ne i međunarodnog te i zaštita njegovih prava može da bude ostvarena samo kroz pravnu, političku i drugu delatnost država čiji je lice podanik.[49]

(2) *Stavovi država*

Stavovi da je sudbina ljudi vezana za suprema potestas teritorije na kojoj se nalaze ni danas nije izgubilo od svoje aktuelnosti. Istina više se ne zastupa shvatanje različitih varijanti pozitivističko-voluntarističkih doktrina da su odnosi između države i njenih podanika isključivo regulisani suverenošću državne vlasti što je za krajnju posledicu imalo odbacivanje bilo kakvog interesovanja za te odnose od strane kako drugih država tako i međunarodne zajednice kao celine. I pored toga, međutim, što takav stav sve više odstupa pred nekim oblicima međunarodne kontrole ponašanja država, izvesne zemlje i u svojim zvaničnim istupanjima zastupaju shvatanje o vladama kao jedino pozvanim organima za regulisanje položaja ljudi u granicama države koju predstavljaju. Iz toga proizilazi da samim državama treba prepustiti sprovođenje u život međunarodnih instrumenata. Najpogodnije i jedino zakonito sredstvo sa stanovišta pozitivnog međunarodnog prava za njih su mere na nacionalnom planu. Mere međunarodnog karaktera, prema njihovom shvatanju, predstavljaju mešanje u unutrašnje stvari suverenih država.

Za predstavnika Sovjetskog saveza Panyushkina odredbe o Komitetu za prava čoveka iz Pakta o građanskim i političkim pravima trebalo je smatrati povredom državnog suvereniteta, mešanjem u unutrašnje stvari, povredom stava 7 člana 2 Povelje UN.[50] Za predstavnika Poljske Altmana navedene odredbe su nerealne,[51] dok za Pavlova (Sovjetski savez) postoji samo jedan metod za sprovođenje u život Paktova o pravima čoveka u skladu sa međunarodnim pravom — usvajanje zakonodavnih i drugih mera na teritoriji država ugovornica kojima se obezbeđuje uživanje svih prava.[52] Ovakvi stavovi kasnije su više puta ponavljani.[53]

(3) *Osvrt na izložena shvatanja*

I pored toga što smo svesni svih opasnosti koje međunarodna kontrola unutrašnjih akata država nosi sa sobom, ne možemo se složiti sa autorima i državama i u čijim stavovima nalazimo misao o isključivanju unutrašnjih

---

[46] Kurs Meždunarodnogo prava, t. I, str. 165.
[47] J. Arkađev, J. Igorev: op. cit., str. 38.
[48] J. Arkađev: op. cit., str. 118.
[49] S. Penkov: Meždunarodnopravna reglamentacija na pravata na čoveka, Pravna misl 1968, 6, str. 43, beleška pod brojem 32.
[50] General Assembly, fifth session, Officional Records, third Committee, 314th meeting, 15 november 1950, str. 264.
[51] Ibid., str. 264.
[52] General Assembly, sixth session, Official Records, third Committee, 370th meeting, 19 December 1951, str. 135.
[53] Economic and Social Council, Official Records, XVI, Supplement no 18, str. 11.

mera za regulisanje ljudskih prava. Smatramo da realnost današnjeg sveta ne daje mnogo argumenata u prilog njihovog shvatanja. Iz izvesnih primera moglo se videti da unutrašnje pravo nije uvek u situaciji da pruži zaštitu kakva se od njega traži.[54] Mnogi dokumenti o pravima čoveka još nisu ratifikovani u svim zemljama ili mada ratifikovani u praksi nisu sprovedeni.[55] Primera ima i na istoku i zapadu. Navešćemo slučajeve Sovjetskog saveza i Sjedinjenih Američkih Država. U pismu 55 sovjetskih građana upućenom Organizaciji ujedinjenih nacija izneseni su osnovni problemi shvatanja nacionalnih mera kao jedinih mera za sprovođenje u život.[56] Presude Vrhovnog suda SAD i mišljenja sudija o nesaglasnosti unutrašnjih zakona sa ratifikovanim međunarodnim ugovorima, takođe govore tome u prilog:[57] pojedinac je u nekim presudama gubio sporove zbog boje svoje kože.[58] Šta njemu, onda, vredi što su SAD prihvatile Povelju UN i druge međunarodne akte u kojima se zabranjuje pravljenje razlike u pogledu rase, pola, jezika ili vere?

Nisu to, međutim, jedini primeri. Računa se da je za poslednje dve decenije u Ujedinjene nacije stiglo više od 100.000 žalbi od čega samo u toku 1968. godine više od 14.000.[59] U njima se protestuje zbog povrede ljudskih prava i traži akcija svetske Organizacije. Ovaj veliki broj žalbi, pisama i peticija rečito govori o problemima do kojih dolazi u praksi. U slučaju Paktova, pri postojanju samo nacionalnih mera implementacije, postavlja se pitanje rešavanja slučajeva proisteklih iz povrede ljudskih prava: ko će imati mogućnosti da u slučaju povrede obaveza iz Paktova pokrene akciju za njihovo poštovanje. Drugim rečima, ko će pozvati na odgovornost države koje ne poštuju preuzete međunarodne obaveze?

U takvoj situaciji ne bi bila neumesna opaska da ostajući samo na merama unutrašnjeg karaktera međunarodna zajednica nije mnogo odmakla od vremena Sveopšte deklaracije o pravima čoveka, kojoj se, ne

---

[54] „u koliko zemalja zakon i Ustav sadrže najsvečanije izjave i čak formalna pravila postupka, saglasno političkoj filozofiji prava čoveka, a u isto vreme ljudsko biće još trpi dejstva režima koji mu ne obezbeđuje stvarnu zaštitu" — G. van der Meersch: Droits de l'homme 1968, Revue des droits de l'homme 1968, 4, str. 487.

[55] Lj. Radovanović: Dvadeset godina Opšte Deklaracije prava čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 481.

[56] kao razlog za obraćanje Komisiji za prava čoveka Ujedinjenih nacija poslužila je činjenica da su ostali bez odgovora svi protesti i žalbe upućivani u toku niza godina višim državnim i sudskim instancama u SSSR. Navodeći pojedine sudske procese u Sovjetskom savezu poslednjih godina, potpisnici smatraju da to nisu bila suđenja zbog krivice i kršenja zakona, već „ilegalni" politički procesi u čijoj se osnovi nalazilo lično ubeđenje optuženih (između ostalog pominju se i presude licima koja su istupala za nacionalnu ravnopravnost i za očuvanje nacionalnih kultura pojedinih naroda u Sovjetskom savezu) — Politika 25. maj 1969. godine; Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques 1969, 2, str. 168—169.

To su bili razlozi potpisnika ovog pisma. Možemo se i ne složiti sa svim onim što u pismu stoji polazeći od davno proklamovanih principa prve zemlje socijalizma u kome je čovek najveća vrednost. Pa, ipak, pitanje ostaje bez obzira da li ga vezujemo za jednu ili drugu zemlju, za jedan ili drugi društveni sistem. Sigurno je da ovakvih problema ima više u kapitalizmu. Navedeni primer je baš zato i karakterističan: u zemlji sa tako dugom tradicijom poštovanja i zaštite ljudskih prava ima i onih koji ne misle tako. Treba li im omogućiti da ih makar i neko od međunarodnih tela uveri u suprotno? Ovom prilikom nećemo se ni osvrtati na tendenciozne napise u kojima se izjavljuje da Sovjetski savez „cinično krši svaki član Sveopšte deklaracije o pravima čoveka" — Bo, Be: Bref exposé sur le respect des Droits de l'homme dans les pays de l'Europe Centrale et de l'Est, Revue de droit international de sciences diplomatiques et politiques 1968, 2, str. 181.

[57] J. A. Ostrovskij OON i prava čeloveka, Moskva 1968, str. 19 id.

[58] Ibid.,str. 20—21.

[59] Politika 3. jun 1969. godine.

samo na zapadu,[60] već i na istoku,[61] pored moralno-političkog značaja pripisuje i izvesna pravna snaga.[62] Čak bi sve manja razlika u savremenom međunarodnom pravu između deklaracija i konvencija u oblasti ljudskih prava[63] moglo staviti ozbiljne primedbe celishodnosti donošenja Paktova sa merama implementacije posmatranim u svetlu stavova gore pomenutih pisaca i država. Imajući u vidu današnji uticaj Sveopšte deklaracije na nacionalna zakonodavstva[64] i njenu ulogu u zaštiti prava čoveka na unutrašnjem planu[65] ta celishodnost još više dolazi u pitanje i pored toga što smo svesni činjenice da se prihvatanjem Paktova za države rađaju pravne obaveze dok Sveopšta deklaracija vrši uticaj na osnovu svog neospornog autoriteta.[66]

*

* *

Imajući u vidu slabosti do kojih dolazi sprovođenjem u život ljudskih prava samo na unutrašnjem planu države su se složile da u Paktovima, pored nacionalnih, predvide i mere na međunarodnom planu. Tako je za kontrolu ispunjenja obaveza iz Pakta o ekonomskim, socijalnim i kulturnim pravima predviđen sistem izveštavanja dok je implementacioni mehanizam građanskih i političkih prava još bogatiji. No, i pored toga značaj nacionalnih mera ne treba potcenjivati. Za njihovo usvajanje nije potreban poseban pristanak država ugovornica kao za neke od međunarodnih mera: u Paktovima su svi postupci, osim izveštavanja, fakultativnog karaktera. Pored toga u Paktu o građanskim i političkim pravima da bi države i pojedinci pokrenuli postupak moraju prethodno da iscrpe sve unutrašnje pravne lekove. Zaključili bismo zbog toga da u implementacionom mehanizmu Paktova nacionalne mere treba smatrati osnovnim. Međunarodne mere su predviđene samo u cilju izveštavanja o sprovođenju u život prava normiranih paktova kao i u slučaju da se države ugovornice oglušuju o svoje međunarodne obaveze.

Mr. Slobodan Milenković,
asistent

---

[60] M. Sibert: Traité de Droit international public, t. I, Paris 1951, str. 454—455.

[61] S. Penkov: op. cit., str. 41; J. A. Ostrovskij: op. cit., str. 66.

[62] različita su tumačenja izvora iz kojih deklaracija crpi svoju pravnu snagu. Prof. Bartoš njene odredbe smatra opštim pravnim načelima priznatim od strane civilizovanih nacija — Međunarodno javno pravo, t. I, str. 398; neki pisci njene odredbe zbog činjenice opšteg prihvatanja smatraju delom međunarodnog običajnog prava — H. Waldock: International and Comparative Law Quarterly, Supplementary Publication 1965, 11.

[63] više o tome S. Milenković: Karakteristike Paktova u odnosu na Sveopštu deklaraciju o pravima čoveka, Zbornik radova Pravnog odseka Pravno-ekonomskog fakulteta u Nišu za 1969. godinu, str. 250—251.

[64] D. Janča: Međunarodnopravno regulisanje prava čoveka u okviru Ujedinjenih nacija, Međunarodni problemi 1968, 4, str. 16; M. Milojević: Sveopšta deklaracija o ljudskim pravima i njen pravni značaj, Jugoslovenska revija za međunarodno pravo 1965, 2—3, str. 219; M. Šahović: Međunarodno pravo i regulisanje prava čoveka, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 491.

[65] Na seminaru Ujedinjenih nacija o građanskim i političkim pravima održanom u Kingstonu (Jamajka) kao i u Montrealskoj deklaraciji skupštine za prava čoveka istaknuta je potreba da sve vlade i zakonodavci „sistematski izvrše ponovni pregled svog zakondavstva, prava i procedure da bi obezbedili njihovo usaglašavanje sa odredbama Sveopšte deklaracije".

[66] To ostaje iako se ne slažemo sa svatanjem J. Humphreya da su Paktovi u odnosu na Sveopštu deklaraciju „mnogo slabiji i uopšte uzev manje zadovoljavajući instrumenti" — Svetska revolucija i ljudska prava, Arhiv za pravne i društvene nauke 1968, 4, str. 584.

LES MESURES NATIONALES EN VUE DE LA MISE EN OÉUVRÉ DES PACTES SUR LES DROITS DE L'HOMME

(Résumé)

Dans son étude, l'auteur passe en revu les mesures nationales prises en vue de la mise en oeuvre du Pacte sur les droits civils et politiques et du Pacte sur les droits économiques, sociaux et culturels, adoptés par l'Assemblée générale des Nations unies le 16 décembre 1966. Dans la première partie, il procède à l'analyse du texte des Pactes sur les mesures mentionnées, examinant tant les mesures en vue de la mise en oeuvre de tous les droits que de celles relatives à chacun d'eux. La deuxième partie est consacrée à la discussion sur la place et le rôle des mesures nationales dans le mécanisme d'implementation des Pactes. Il cite d'abord les opinions des internationalistes, puis les vues des Etats, pour exposer enfin sont point de vue sur les conceptions exposées. Traitant de la conception selon laquelle les mesures en vue de la mise en oeuvre des Pactes doivent être laissées à chaque Etat contractant, l'auteur affirme que dans ce cas de nombreuses violations des droits resteraient impunies ou même inconnues de la communauté internationale. Ou bien, au cas où elles seraient connues, il n'existerait aucun mécanisme engageant la responsabilité de l'Etat, ce qui reviendrait à dire qu'on n'est pas allé plus loin que la Déclaration universelle sur les droits de l'homme. L'instauration d'une procédure sur le plan international ne signifie pas qu'au niveau actuel atteint dans le développement de la communauté internationale, les mesures nationales seraient reléguées au second plan. C'est ce qu'indiquent nettement les deux Pactes. Bien qu'ils prévoient la procédure sur le plan intérieur et international, de l'avis de l'auteur les mesures nationales dans les Pactes doivent être considérées fondamentales. Primo, à la différence de certaines mesures internationales, aucun consentement particulier n'est requis pour leur acceptation et, secundo, pour pouvoir engager la procédure de protection des droits mentionnés dans le Pacte sur les droits civils et politiques, les Etats et les particuliers doivent épusier, au préalable, tous les moyens juridiques intérieurs.

USTAV SRBIJE OD 1869. I ORGANSKI ZAKONI IZ 1870. GODINE

Ustav Srbije od 1869. godine predvideo je u prelaznom naređenju (čl. 133), da se 1870. godine održi prva redovna skupština. Kao prva zakonodavna skupština po novom ustavu, imala je zadatak da donese više zakona organskog karaktera, koji su po samom tekstu ustava bili neophodni. Tim zakonima trebalo je razraditi ustavnu materiju i uvesti ustav u život.

Ustav od 1869. godine imao je dosta praznina. Njihovo nadopunjavanje organskim zakonima davalo je elastičnost ustavnim situacijama. Promenom organskih zakona stvarale su se sasvim nove ustavne situacije, izražavajući nove odnose političkih snaga u Srbiji. Dovoljno je ukazati na razlike između organskih zakona iz 1870. i 1881/82. godine, kao primer kako se organskim zakonima iz osnova menja ustavna situacija.

Međutim, praznine u ustavu 1869 stvarale su i iluzije da se već na skupštini 1870. novim zakonima može naknaditi u liberalnom smislu ono što je izostalo u samom ustavu. Ističući da su ustavom od 1869. godine „izrečena opšta načela vlade i državnog ustrojstva kneževine srpske", Stojan Bošković je smatrao da su široko otvorene mogućnosti novih ustanova donošenjem novih zakona.[1] Ustvari, namesništvo je ostavilo praznine u ustavu 1869. u pitanjima za koja nije bilo sigurno da će prodreti sa svojim gledištima. Skupštini od 1870. poverilo je stvarnu nadopunu ustava putem organskih zakona, računajući da će na nju imati jači uticaj nego na ustavotvornu skupštinu.

I

Narodna skupština, održana u Kragujevcu od 14. septembra do 25. oktobra 1870. godine, donela je sledeće zakone: Zakon o poslovnom redu u Narodnoj Skupštini (od 1. oktobra), Zakon o poslovnom redu u Državnom Savetu (od 5. oktobra), Zakon o izboru narodnih poslanika (od 10.

[1] S. Bošković, Za prosvetu i slobodu, Beograd 1882.

oktobra), Zakon o ministarskoj odgovornosti (od 21. oktobra) i Zakon o štampi (od 23. oktobra).[2]

Organski zakoni, sa jako izraženim političkim karakterom, stoje u različitom odnosu prema ustavu. Nisu samo prosta razrada pojedinih njegovih odredbi, niti u potpunosti zadržavaju njegov duh i smisao. Ta odstupanja su po svome obimu i sadržini trostruka: 1. jedan zakon (zakon o opštinskoj samoupravi) uopšte nije podnet ovoj skupštini na razmatranje; 2. u pojedinim zakonima sadržane su odredbe koje po materiji i značaju moraju biti u ustavu, dok ustav sadrži i odredbe koje regulišu zakonsku materiju; 3. u pojedinim zakonima mnoge su ustavne formulacije ublažene, ili su pojedine odredbe ostale bez odgovarajućih sankcija.

Pitanja ministarske odgovornosti i štampe prvi put su dobila svoje zakonsko regulisanje, čime je ispunjena i obaveza predviđena samim ustavom. S druge strane, formalno je usvojen i zahtev koji su isticale skoro sve prethodne narodne skupštine, počevši od 1848. godine.[3] Naravno, intencije nisu bile jedinstvene. To se oseća i u razlici vladinih nastojanja u vezi sa materijom pojedinih organskih zakona. Dok su izborni zakon i zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini bili prožeti vladinim nastojanjem da sastavlja skupštinsku većinu po svojoj želji, i da takvoj skupštinskoj većini obezbedi proceduru kojom će uspešno sprovoditi vladinu politiku, u pitanjima ministarske odgovornosti i štampe stvar je stajala drukčije. Donošenje ovih zakona nije bilo vladina želja, jer su oni sami po sebi predstavljali sredstvo koje su ranije skupštine tražile radi kontrole vlade, odnosno radi zadobijanja širih političkih sloboda.

Namesnička vlada nije želela da preko ministarske odgovornosti i slobode štampe skupštinska manjina dobije nova sredstva borbe protiv režimske politike. Kada je ova pitanja ipak morala da reguliše, vlada nije htela da dopusti uzakonjenje takvih odredaba koje bi obezvredile čitav njen prethodni napor na donošenju izbornog zakona i učvršćenju određenog poslovnog reda u skupštini. Opoziciji, stalno prisutnoj i sve jačoj, i u javnosti i u skupštini, nije trebalo omogućiti da putem štampe i pozivanja ministara na odgovornost odlučnije utiče na unutrašnju politiku Srbije.

Suštinsko posmatranje organskih zakona iz 1870. godine obuhvata sledeće momente: na koji način vlada stvara sebi, putem izbornog zakona i zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, mogućnost za sprovođenje svoje politike u skupštini, s jedne strane, i na koji način sužava ministarsku odgovornost i slobodu štampe, da bi onemogućavala šire delovanje opozicije, s druge strane. Ovakva sadržajna veza daje i redosled analize zakona, umesto formalnog redosleda, po redu donošenja zakona u skupštini.

Prethodno, treba objasniti činjenicu da se među organskim zakonima na skupštini od 1870. godine nije našao predlog zakona o opštinskoj samoupravi. Taj je zakon suštinski bio nužan i po ustavu od 1869. godine, mada ga tekst ustava doslovno ne predviđa.

---

[2] Datumi su navedeni prema danu potvrde zakona. Svi zakoni, osim zakona o ministarskoj odgovornosti, citirani su prema tekstu objavljenom u Zborniku zakona i uredaba za 1870. godinu, knj. XXIII.

[3] Petrovska skupština 1848, zahtev pod br. 89. — Protokoli narodnih skupština: 1861, IV sastanak, br. 26 i 27. — 1864, XII sastanak, br. 62, XV sastanak, br. 173. — 1867, XIII sastanak, br. 86. — Protokoli velike narodne skupštine od 1869, želje pod t. 9 i 12.

U čl. 127 ustava konstatuje se da su „opštine samostalne u svojoj upravi, shodno propisima zakona". Na velikoj narodnoj skupštini 1869. godine, odbor za pregled nacrta ustava našao je da je ovaj član nejasan, „jer se u njemu kaže, opštine su samostalne u svojoj upravi shodno propisima zakona, a ovamo sadanji zakon o ustrojstvu opština ne daje opštinama nikakve samostalnosti".[4] Odbor je odustao od svoje primedbe, kada je vlada i odboru i skupštini „dala reč" da će što pre sastaviti projekt zakona o opštinama, zajedno sa drugim zakonskim projektima, „u duhu ustavom izrečenog načela", i podneti ga prvoj skupštini.[5] Međutim, prvoj zakonodavnoj skupštini projekt zakona o opštinama nije podnet. Tako se zakon o opštinama od 1866. godine, sasvim suprotan principu samouprave, uklopio u novu ustavnu situaciju. Opštine su po ustavu bile „samostalne u svojoj upravi" ali shodno propisima zakona, — u ovom slučaju zakona koji je ukidao samostalnost opština.

Pitanje opštinske samouprave i ranije je bilo na dnevnom redu, više u zahtevima skupština nego u nastojanjima vlada. Ti se zahtevi ponovo ističu na skupštinama 1871, 1872. i 1873. godine. Skupštinska opozicija je na različite načine pokušavala da se reši pitanje samouprave, — predlozima da se donese nov zakon o opštinama i predlozima da se stari zakon izmeni i dopuni novim odredbama. Vlada se ovde suočavala sa određenom težnjom: prihvatanje zakonske procedure u ovoj materiji moglo je značiti samo jedno — liberalizaciju zakona o opštinama. To se jasno pokazalo 1875. godine, kada su učinjene izmene u zakonu u smislu samouprave. Ujedno, kratkotrajna primena novih odredaba jasno je pokazala čemu se, i iz kojih razloga, vlada opirala više godina.[6]

II

Zakon o izborima narodnih poslanika postavlja na specifičan način odnos između ustava i jednog organskog zakona, kojim se ustav uvodi u život. Ustav nije u potpunosti regulisao ustavnu materiju koju bi trebalo da razradi zakon o izborima narodnih poslanika. Nije predviđena odredba o skupštinskom periodu — da li će se narodni poslanici birati na godinu dana ili na tri godine, ni odredba o tome da li se tajno ili javno glasa na izborima. Organski zakon o izborima narodnih poslanika nije mogao mimoići ova bitna pitanja izborne procedure. Odredbe o skupštinskom periodu i o javnom glasanju unete su u zakon o izborima narodnih poslanika (čl. 1 i čl. 32). Pored ovih pitanja, treba razmotriti još jedno, koje se pokrenulo u diskusiji o predlogu zakona o izborima narodnih poslanika. To je pitanje kakve će biti posledice ako vlada ne sazove skupštinu: da li poslanici poslednje skupštine imaju pravo da se sastanu i uzmu vladu na odgovornost. Ovo pitanje pokrenuto je već u diskusiji o

[4] Zakon o ustrojstvu opština i opštinskih vlasti od 24. marta 1866, Zbornik zakona i uredaba, knj. XIX.

[5] Protokoli velike narodne skupštine držane 10. junija 1869, u Kragujevcu, Beograd 1870, 89.

[6] Zakon o izmenama i dopunama zakona o opštinama, donet 8. oktobra 1875. godine, ostvario je znatne elemente opštinske samouprave, a na njegovu praktičnu primenu nije se dugo čekalo. Novembra iste godine kragujevačka opština prešla je u ruke radikala, što je bio povod burnim događajima poznatim pod imenom „Crveni barjak".

nacrtu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, ali je odloženo s motivacijom da mu je mesto kod izbornog zakona, kad već nije rešeno ustavom.[7]

Skupštinski period nije odreden ustavom od 1869. godine. Odbor za pregled nacrta ustava nije usvojio predlog da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi poslanici da se menjaju svake godine. Odbor je tražio da se narodni poslanici biraju svake godine. Ministri i odbor su se najzad saglasili „da se ovaj član iz ustava sasvim izostavi, pa o tome u izbornome zakonu kako se za najshodnije nađe propiše".[8]

Na skupštini 1870. godine vlada je takođe predložila da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi poslanici da se postavljaju na godinu dana. Skupštinski odbor za pregled nacrta zakona o izborima poslanika tražio je izmenu u tome smislu, da se i kneževi poslanici postavljaju na tri godine. U svom izveštaju skupštini, odbor navodi da ima poslanika u odboru koji traže da se i jedni i drugi poslanici biraju na godinu dana, kao što ima i onih, koji traže da se samo kneževi poslanici postavljaju na godinu dana, ali da su oni u manjini. Odbor zatim iznosi sledeće razloge za svoju odluku: 1. poslanici izabrani na tri godine mnogo su vičniji obavljanju zakonodavnih poslova i vičniji poslovnom redu u skupštini, „kad se jedno za drugim sastaju u više skupština"; 2. jedna skupština ne može sve zakone doneti, te je potreban isti sastav skupštine da se i ostali zakoni u istom smislu i smeru donesu; 3. poslanici koji su na duže vreme izabrani „imaju jaču volju i veću pažnju obraćaju na sve što se radi u zemlji".[9]

Prilikom debate u skupštini diferencirala su se tri mišljenja među poslanicima: da se i jedni i drugi poslanici biraju na tri godine, kako je odbor predložio; da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi postavljaju na godinu dana, kako je vlada predložila; da i jedni i drugi poslanici imaju jednogodišnji mandat, kao što je i do sada bilo. Za jednogodišnji mandat navedeno je više razloga: vlada će manje uticati na poslanike ako se svake godine biraju i postavljaju; skupština je „škola u kojoj se ljudi spremaju za zakonodavca", pa treba što veći broj ljudi da prođe kroz skupštinu; izborima svake godine u skupštinu će dolaziti mlađi i sposobniji ljudi; poslanici birani i postavljani na tri godine mogu zloupotrebiti svoj položaj.[10] Za trogodišnji skupštinski period ističu se sledeći razlozi: poslanici su samostalniji kad su izabrani na tri godine; kad učestvuju u radu više skupština, onda su sposobniji za zakonodavne poslove; ako poslanici izabrani na tri godine zloupotrebe svoj položaj i „udare pravcem koji je opasan za zemlju ... vlada ima pravo da raspusti skupštinu i naredi nove izbore'"; da je u naprednijim zemljama skupštinska perioda i duža, i dr.[11]

---

[7] Protokoli narodne skupštine 1870, Beograd 1870, 61.

[8] Protokoli velike narodne skupštine 1869, 57.

[9] Protokoli narodne skupštine 1870, 107—108.

[10] Govori poslanika: Pavla Radivojevića, Mileta Damnjanovića, Vladimira Hadžića, Todora Mirkovića, episkopa Mojseja, Nenada Mihailovića, Teofila Sandića. — Isto, 119—124.

[11] Govori poslanika: Đorđa Maletića, Bože Božovića, Alimpija Vasiljevića, Jovana Boškovića, Ilije Protića, Jovana Valente, Ante Pantića, Dimitrija Jovanovića, Pante Srećkovića, Nikole Colovića. — Isto, 119—125.

Predsednik ministarskog saveta, Radivoje Milojković, ističući pitanje skupštinskog perioda kao jedno od najvažnijih pitanja u izbornom zakonu, podržavao je kompromisni predlog vlade i skupštinskog odbora: da se narodni poslanici biraju na tri godine, a kneževi postavljaju takođe na tri godine. Ako se hoće da poslanici budu spremniji u svome poslu i samostalniji, to se može postići njihovim izborom, odnosno postavljanjem na tri godine.[12]

Poslanici koji su u odboru bili protiv trogodišnjeg perioda, posle govori ministra predsednika odustali su od svoga zahteva i predlog odbora usvojen je jednoglasno. Obična narodna skupština pristala je na ono na šta velika narodna skupština nije htela da pristane.

Pitanje o javnom ili tajnom glasanju ustavom nije rešeno, nego je prećutno ostavljeno da ga reši obična narodna skupština pri donošenju izbornog zakona. Skupština je usvojila vladin predlog da se izbori obavljaju javnim glasanjem.

Skupštinski odbor za pregled zakona o izborima narodnih poslanika, u svom izveštaju skupštini izneo je da je i pitanje nesazivanja skupštine od strane ministara i okupljanja poslanika prethodne skupštine u tom slučaju, takođe raspravljao i „istraživao celishodan način kako bi se ovo pitanje na praktičan način moglo rešiti".[13] Odbor je našao za potrebno da povodom ovog predloga, koji je podneo poslanika Kosta Dimitrijević, sasluša ministra unutrašnjih dela i njegovu izjavu dostavi skupštini. Ministar je smatrao da je neopravdana bojazan da sadašnja vlada neće sazvati skupštinu, — previđajući činjenicu da se zakon ne pravi za jednu vladu, nego za duži period. Ujedno je istakao da je vlada zaslužna što je ustav donet, a svoju odanost ustavu vlada je posvedočila i time, što je donetim ustavom „samo za jedan organski zakon naređeno da će se prvoj redovnoj skupštini podneti, na ime za izborni zakon, a ona je već tri podnela, a namerna je jošt dva takova zakona da podnese". S druge strane, ministar unutrašnjih dela je dokazivao protivustavnost odredbe po kojoj bi se poslanici prethodne skupštine mogli sami okupiti i držati skupštinu u slučaju da vlada ne sazove skupštinu. Kneževo je pravo da skupštinu saziva i određuje vreme i mesto gde će se ona držati. Ministar koji ne bi skupštinu sazvao povredio bi time i kneževa ustavna prava, te je pored skupštine odgovoran i vladaocu za povredu ustava. Najzad, ministar unutrašnjih dela je dokazivao i nepraktičnost takve odredbe: kad bi se poslanici i okupili, i to ne bi bilo sprečavano, oni osim akta o tome da skupština nije sazvana na vreme, ne bi mogli ništa više zakonitim putem uraditi i vlada se može činiti nevešta, „nepodnoseći toj skupštini nikakve predloge, niti uobšte dolazi u kakav zvaničan dodir s njom".[14] Time je ministar unutrašnjih dela kao argumenat otvoreno istakao narodnim poslanicima odredbe o neravnomernoj podeli zakonodavne vlasti između skupštine i kneza, odnosno vlade, koje su prošle godine ušle u ustav. Odbor je, posle ministrovog govora, prihvatio njegove razloge.

Radi potpunosti, treba istaći i neke momente iz debate o nacrtu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, koja je prethodila raz-

---

[12] Isto, 125—126.

[13] Isto, 115. — Slične odredbe postojale su u nacrtu zakona o narodnoj skupštini podnetoj na Svetoandrejskoj skupštini 1858. godine, u čl. 15 i 17. Zapisi Jevrema Grujića, knj. II, Beograd 1923, 74.

[14] Isto, 116.

matranju nacrta izbornog zakona. Tada je takođe bilo pokrenuto pitanje o tome, da li će se u slučaju propuštanja ministra da sazove narodnu skupštinu, okupiti poslanici prethodne skupštine. Pitanje je pokrenuo poslanik Kosta Dimitrijević svojim predlogom da se u zakon o poslovnom redu unese poseban član koji bi predviđao takvo okupljanje poslanika.[15] Tada skupština nije ništa rešila o ovome predlogu, pa je pitanje odloženo da se raspravlja u vezi sa zakonom o izboru narodnih poslanika. Predsednik ministarskog saveta, Radivoje Milojković, smatrao je unošenje ovakve odredbe u zakon izlišnim iz sledećih razloga: zakon se pravi za ono što treba da bude, a ne za ono što ne treba da bude; ako ministar ne sazove skupštinu svake godine, kao što je ustavom predviđeno, on će odgovarati za povredu ustava; kad ministar ne bi skupštinu sazvao, a poslanici poslednje skupštine dođu bez poziva, onda bi bio prekršen ustav, time, jer po ustavu knez saziva skupštinu.[16] Posle izjave predsednika ministarskog saveta, vladini poslanici Stojan Veljković i Alimpije Vasiljević branili su predlog Koste Dimitrijevića, tražeći da okupljeni poslanici pozovu vladu na odgovornost, što je trebalo i ustavom predvideti.[17]

Kada je ovo pitanje ponovo pokrenuto u vezi sa zakonom o izboru narodnih poslanika, poslanik Kosta Dimitrijević nije odustajao od njega ni posle negativnog mišljenja skupštinskog odbora. Tražio je od poslanika da ipak usvoje njegov predlog, napominjući im da „može doći vreme da će se kajati što to nisu u zakon uneli".[18] Vladin poslanik i sekretar skupštine, Alimpije Vasiljević, koji je bio za takav predlog još u debati o poslovnom redu u narodnoj skupštini, odustao je od svoga gledišta, jer je, kako kaže, uvideo da „taj predlog nema praktične vrednosti": „Kad već nastane tako nezakonito stanje da se čak i ustav gazi, onda ne pomaže nikakav paragraf zakona, nego probuđena svest naroda. Nasilje ne može se regulisati nikakvim zakonom, nego se ono savlađuje drugom jačom silom."[19] Međutim, sasvim je drukčija situacija kada se na upotrebu te jače sile narodu da zakonsko pravo — što je i bila intencija predlagača. Poslanik Sima Živković, gledajući iz drugog ugla odnos vlade i skupštine pri vršenju zakonodavnih prava, smatrao je da vlada mora sazivati narodnu skupštinu, „jer se bez skupštine nemože nikakav zakon izdati, a zemlja se nemože bez zakona upravljati". Pored toga, „vlada mora sazvati skupštinu svake godine zbog budžeta, jer skupština po ustavu odobrava budžet svake godine, kad narod ne bi odobravao budžet, on ne bi plaćao prireze".[20] Kada se pristupilo glasanju, predlog Koste Dimitrijevića je odbačen.

III

Zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini bio je nužan, po samom tekstu ustava, da bi „opredelio bliže propise o poslovnom redu skupštine" (čl. 88 ustava). Ustavom su fiksirane i mnoge odredbe koje inače spadaju u poslovni red, ali čija je važnost iziskivala da se ustavom regulišu. To

[15] Isto, 60.
[16] Isto, 61.
[17] Isto.
[18] Isto, 133.
[19] Isto, 133—134.
[20] Isto, 134.

su pitanja o skupštinskom časništvu (čl. 53), javnosti ili tajnosti skupštinskih sednica (čl. 85), zakonodavnoj inicijativi (čl. 58), skupštinskom kvorumu (čl. 82), otvaranju i zaključivanju skupštinskih sednica (čl. 76) i dr Međutim, ustavne odredbe o poslovnom redu u narodnoj skupštini su nešto obimnije i detaljnije, zadiru u mnogo više pitanja nego što bi to po njihovoj važnosti trebalo da bude. Svakako da je bio presudan politički momenat, — skupština je već pokazala svoju spremnost da svoja uža prava odlučnije brani.

Stojan Bošković, izlažući poglede na sadržinu zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, primećuje da se „ne ostavlja skupštini da ona sama načini svoj unutrašnji i spoljašnji poslovni red, nego se nešto samim ustavom određuje, a za ostalo trebaće da se donese naročiti zakon".[21] Zatim ukazuje na važnost poslovnog skupštinskog reda za sadržinski rad skupštine, ilustrujući to primerom sa Miholjske skupštine 1867. godine.[22] Najzad, pravi razliku između odredbi koje po prirodi stvari dolaze u poslovni red, ali su zbog važnosti sadržine u ustavu, i odredbi koje ulaze u poslovni red. U prvu grupu ubraja regulisanje izbora časništva skupštine, javnosti ili tajnosti sednica i postupak zakonodavne inicijative. Ostala pitanja iz poslovnog reda treba da uređuje sama skupština kao „svoj unutrašnji poslovni red". U uslove za dobar poslovni red ubraja poslove oko izbora časništva i pregledanje i overavanje punomoćstava poslanika.[23]

Debata o skupštinskom časništvu na velikoj narodnoj skupštini 1869. godine, već je jasno pokazala vladi značaj ustavnog regulisanja poslovnog reda u skupštini, kao sredstva za usmeravanje skupštinskog rada. Obezbeđenjem određenog poslovnog reda trebalo je postići to da i sudbina ostalih organskih zakona bude unapred rešena. Osim opštih načela, o njima ustav nije dao bliže odredbe. Kakvi će ti zakoni biti, vlada je računala da će obezbediti određenom procedurom za njihovo donošenje: zakonodavna inicijativa ostala je u rukama vlade.

U debati o nacrtu zakona o poslovnom redu, posebno je bilo istaknuto pitanje odgovornosti poslanika (čl. 34 po predlogu zakona, u zakonu čl. 33) koji iznosi zloupotrebe činovnika, a tom prilikom ne imenuje činovnika i ne iznosi dokaze po čl. 71 ustava. Poslanik Kosta Dimitrijević tražio je da se sasvim izostavi taj član, saglasno mišljenju odborske manjine, da poslanik nije odgovoran za svoje reči, jer po ovome članu „poslanik ne bi smeo nikad javiti zloupotrebe činovnika, ako to ne bi imao čim dokazati".[24] Podržalo ga je više poslanika, s motivacijom da je poslanik položio zakletvu i da neće govoriti neistinu, da do sada nije bilo od strane poslanika zloupotreba, a da ih je kod činovnika bilo, pa treba dopustiti da poslanici slobodno govore, imenujući dela, a ne ličnosti.[25] Pobornici odgovornosti poslanika za reči u skupštini ublažavali su značaj ove odredbe time, da će predsednik skupštine uskratiti reč poslaniku koji neće da imenuje činovnika čije zloupotrebe iznosi, a s druge strane, ako imenuje činovnika čije zloupotrebe iznosi, da će odgovorati tek ako to

---

[21] S. Bošković, Isto, 59.

[22] Da je 1867. godine postojao dobar poslovni red — smatra Stojan Bošković — ne bi skupštinska većina mogla da spreči čitanje predloga adrese manjine, koji je podneo Jovan Jovanović. Isto, 59.

[23] Isto, 63—70.

[24] Protokoli narodne skupštine 1870, 51.

[25] Isto, 54.

prethodno skupština odobri.[26] Kod glasanja o čl. 34. prevagnuli su razlozi odborske većine, pa je čl. 34. usvojen kao što je u predlogu i glasio: poslanici odgovaraju za svoje reči u skupštini i dužni su da imenuju ne samo delo, nego i činovnika čije delo smatraju zloupotrebom vlasti. Kad skupština odobri, poslanika je mogao činovnik, čije je zloupotrebe iznosio na skupštini, da tuži za uvredu ili klevetu redovnom sudu.

Pri razmatranju nacrta zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini istaknuto je još dosta predloga i pitanja o kojima se posebna diskusija nije vodila, ili bar oskudni skupštinski protokoli ne sadrže bliže podatke.

U vezi sa čl. 19 predloga zakona o poslovnom redu, tražilo se da skupština može svog predsednika da zbaci sa položaja, ako ovaj po njenoj oceni ne vrši svoju dužnost kako treba. Predlog nije usvojen iz razloga što knez postavlja predsednika skupštine i što, po rečima predsednika ministarskog saveta, predsednik skupštine nema rešavajući glas, no većina skupštine, „a protivu većine sam predsednik ne može ništa da učini".[27]

Na nacrt čl. 75, da o jednom istom predmetu u skupštini ne može dva puta da se glasa, „niti skupština jedna ista može svoje zaključenje opozvati ili izmeniti", više poslanika je primetilo da „zaključenje skupštinsko vredi tek onda, pošto ga skupština potpiše", i da prema tome može da se ponovi glasanje o jednom istom predmetu. Predsednik skupštine je dozvolio mogućnost „popravke zaključenja skupštinskih pre podpisanog protokola, ako bar dve trećine poslanika na to pristanu". Protivne razloge iznelo je više poslanika: kad se glasanje svrši, stvar je svršena; ako se dopusti popravka posle glasanja, „manjina može sastaviti većinu takvim nagovorom"; to bi se proteglo na veliki broj slučajeva; a „ako skupština i učini kakvu pogrešku u svom zaključenju, opet knjaz može predlog da ne potvrdi".[28]

U zakonu o poslovnom redu u narodnoj skupštini ima niz odredbi koje regulišu odnos manjine i većine u skupštini, na štetu opozicione manjine. Skupštinska većina može sprečiti govore opozicionih poslanika svojom izjavom, koju može dati u svako doba, da je dovoljno obaveštena, na šta predsednik skupštine objavljuje da je pretres po tome predmetu svršen (čl. 59). Takvu svoju izjavu skupštinska većina može dati i neposredno posle govora ministra ili odborskog izvestioca, pa se time opozicija potpuno sprečava da svoje mišljenje iznese. Skupština, osim toga, ima pravo da isključi poslanike koji nisu dolazili na sednice, a svoje izostanke ne opravdaju „dovoljno važnim uzrocima" (čl. 6). Ova odredba praktično daje mogućnost oduzimanja mandata narodnom poslaniku od strane skupštine, dok nije bilo predviđeno pravo naroda koji bira poslanike, da ih može opozvati.

Formalni cilj mnogih odredaba poslovnika bio je da se obezbedi rad narodne skupštine i njena efikasnost, ali su one ujedno mogle obezbediti potpunu premoć skupštinske većine nad manjinom. U slučaju da manjina želi svojim nedolaskom na skupštinske sednice da spreči donošenje kakve nezakonite ili necelishodne odluke, skupštinska većina je mogla da isključi poslanike manjine iz skupštinskog sastava i nastavi sama da radi.

---

[26] Isto, 52—54.
[27] Isto, 49—50.
[28] Isto, 58.

IV

Zakon o ministarskoj odgovornosti trebalo je, na osnovu ustava, da donese „bliža naređenja o odgovornosti ministarskoj". Sadržina pet članova ustava koji o tome govore, u bitnim crtama je u sledećem: ministri su odgovorni knezu i narodnoj skupštini za svoja zvanična dela (čl. 100); mogu biti optuženi za izdajstvo prema domovini ili vladaocu, za povredu ustava, za primanje mita i za oštetu države iz koristoljublja (čl. 101); za skupštinsku odluku da ima mesta optuženju traži se dvotrećinska većina glasova (čl. 103), a za suđenje optuženim ministrima određuje se poseban državni sud čiji će se sastav regulisati posebnim zakonom (čl. 104).

Ministarska odgovornost, koju je ustav predvideo i o kojoj je bliže odredbe imao da razradi zakon o ministarskoj odgovornosti, bila je krivična odgovornost i to samo za četiri dela propisana čl. 101 ustava. Ona tačno prenosi shvatanje namesništva o ministarskoj odgovornosti, izraženo u besedi prilikom otvaranja nikoljskog odbora: ministri treba da odgovaraju za svoj rad, ali optužbu ministara ne treba urediti tako da to bude izvor strahovanja za ministre i da ih ograničava u njihovom radu.[29]

Protokoli velike narodne skupštine od 1869. godine beleže samo dve primedbe poslanika na odredbe ustava o ministarskoj odgovornosti. Kod razmatranja čl. 101 poslanik Kosta Grudić je, pošto u tome članu ne vidi potpunu ministarsku odgovornost, tražio da pored ova četiri slučaja „ministri odgovaraju za sve ono što u dužnosti nezakono učine".[30] Kod razmatranja čl. 103. stavljene su primedbe da je dovoljna i većina od polovine više jedan glas, da bi skupština donela odluku o optuženju.[31] Preko ovih primedbi se prešlo izglasavanjem vladinog predloga.

Na zakonodavnoj skupštini 1870. godine, o zakonu o ministarskoj odgovornosti nije se vodila živa debata. Pojedini poslanici su tražili da se donošenje ovog zakona odloži za iduću skupštinu, kako bi se bolje pripremili, jer je bolje i odložiti ga nego doneti nešto što ne bi valjalo.
Drugi poslnici, protivni tome da se zakon odlaže, isticali su da je bolje imati ma kakav zakon, nego nemati ga uopšte. U debati je primećeno da treba i činovnike učiniti odgovornim po ovom zakonu; predsednik ministarstva je intervenisao u tome smislu, da se odgovornost ministara i činovnika ne meša, da su to dve različite stvari, jer činovnici odgovaraju po krivičnom zakoniku i skupština nije nadležna da ih optuži.[32]

Zakon o ministarskoj odgovornosti je, mnogim svojim odredbama, još više suzio odgovornost ministara za njihova zvanična dela. Najvažnije odredbe kojim se sužava ministarska odgovornost su: zastarelost dela za koje se ministar može optužiti, blagost kazni koje može izreći državni sud, isključenje građanske odgovornosti ministara, i dr.

Rok za zastarelost dela za koje se ministar može optužiti vrlo je kratak. Ako prva skupština sazvana po učinjenom delu ne reši da se ministar optuži, pravo skupštine da optuži ministra za to delo prestaje. To prak-

---

[29] Jedinstvo, 1868. br.2.
[30] Protokoli velike narodne skupštine 1869, 82.
[31] Isto.
[32] Protokoli narodne skupštine 1870, 333.

tično može dovesti i do nemogućnosti optuženja, ako knez i vlada žele ministra da oslobode optužbe. Jer odlaganje, raspuštanje i zaključenje skupštine prekidaju započeti postupak optužbe.

Sastav državnog suda koji sudi optuženim ministrima određen je takođe zakonom o ministarskoj odgovornosti. Državni sud se sastoji od sudija kasacionog i apelacionog suda, i od narodnih poslanika. Time je, na predlog skupštinskog odbora, izmenjen čl. 6 nacrta zakona, i usvojeno je da u državni sud ne ulaze vladini, nego samo narodni poslanici.

Rešenje državnog suda o osudi tuženog ministra mora sadržavati kaznu. Po zakonu o ministarskoj odgovornosti, državni sud može izreći dvojaku kaznu: lišenje zvanja i nesposobnost za državnu službu. Ako državni sud pri izricanju kazne nađe da je ministar učinio delo koje je po krivičnom zakoniku kažnjivo najmanje sa pet godina robije ili zatočenja, onda optuženog predaje redovnom sudu. Nadležni prvostepeni sud samo određuje kaznu između zakonskog minimuma i zakonskog maksimuma za određeno krivično delo.

Karakterističan je pokušaj da se čl. 100 ustava protumači u smislu postojanja političke odgovornosti ministra. Međutim, u članu je data samo opšta odredba da su ministri odgovorni knezu i narodnoj skupštini. Politička odgovornost ministara pred knezom postoji, ali se ona ne izvodi na osnovu čl. 100 nego na osnovu čl. 99 ustava, po kome knez postavlja i otpušta ministre.

Skupštinski odbor je, u vezi sa odgovornošću ministara po čl. 101 ustava, predložio uz čl. 1 zakona o ministarskoj odgovornosti sledeću dopunu: „a u slučaju čl. 100 ustava, postupa se po propisu čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini". Čl. 103 predviđa postupak po molbama i žalbama koje skupština prima od lica koja nisu poslanici. Najpre takvu molbu razmatra skupštinski odbor i podnosi izveštaj skupštini, koja može doneti jedno od sledećih rešenja: da se po tome ništa više ne radi, nego da se pređe na dnevni red (1); da se molba ili žalba preda vladi na dalju ocenu ili radi znanja (2); da se preda dotičnom odboru, kako bi je imao u vidu kod razmatranja drugih predmeta (3); da se preporuči „prizrenju knjaževom ili vladinom", sasvim ili unekoliko (4); da se povodom podnesene molbe i prema njenom sadržaju učini skupštinski predlog (5). Odbor je svoj dodatak uz čl. 1 objasnio na sledeći način: „... da je nuždno, da ovaj odeljak dođe kod ovog člana zato, da bi se znalo, u čemu se sastoji odgovornost u opšte, koja je u čl. 100 propisana".[33] Očigledno, ukoliko se mogla tražiti veza ovoga postupka sa ministarskom odgovornošću, to je moglo biti samo posrednim putem.

Poslanici su različito razumeli ovaj dodatak odbora uz čl. 1. Bilo je mišljenja da je ovaj dodatak nejasan i nepotreban, jer je to odredba zakona o poslovnom redu, pa je suvišna u zakonu o ministarskoj odgovornosti (Alimpije Vasiljević); drugi su smatrali da ministar po čl. 100 ustava odgovara za sva svoja zvanična dela, pa treba i ta odgovornost da se ovim zakonom propiše (Jovan Bošković); da se dodatkom želi imati sigurnost (Kasijan Stojšić); da se dodatkom imaju veće garancije (Jovan Kara-

[33] Isto, 318.

Matić). Suština njihovog predloga je u tome, što su smtarali da se po čl. 103 t. 5 skupštinskog poslovnika može izjaviti nepoverenje vladi (Sima Živković).[34]

U mnogo kasnijoj polemici sa Milutinom Garašaninom, Jovan Ristić je tvrdio da su ministri i politički odgovorni, i to upravo na osnovu čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini. Za svoja zvanična dela ministri odgovaraju skupštini i knezu. U skupštini, ministri se optužuju za četiri dela pobrojana u čl. 101 ustava. U ostalim slučajevima, ministri odgovaraju po čl. 103 zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini. Naime, prema t. 5 navedenog člana, može doći do skupštinskog predloga da se ministri optuže.[35] Milutin Garašanin, sa svoje strane, konstatovao je da je ministarska odgovornost po ustavu od 1869. godine „prazna besposlica".[36] Zaista, da se htela postići ministarska odgovornost za sva njihova zvanična dela, onda se to svakako ne bi ostavilo nategnutom tumačenju zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini, već bi se regulisala prvenstveno ustavom i zakonom o ministarskoj odgovornosti, kako će i to biti u kasnijoj ustavnoj i zakonodavnoj praksi.

Činjenica je, da je — kako je rekao Milutin Garašanin — ministarska odgovornost po ustavu od 1869. godine i zakonu o ministarskoj odgovornosti od 1870. godine bila „prazna besposlica". To pokazuje i sama praksa, — pokušaj da se vojni ministar Jovan Belimarković optuži za neka dela učinjena u zvaničnoj dužnosti.[37]

Finansijski odbor, kome je od strane skupštine stavljeno u zadatak da ispita čitavu stvar oko zloupotrebe u vojnoj struci i optuženja Belimarkovića, u svom izveštaju razmatrao je pitanje ministarske odgovornosti po ustavu od 1869. godine i zakonu o ministarskoj odgovornosti od 1870. godine, ističući da je ona propisana i čl. 100 ustava, ali je na kraju svog izveštaja konstatovao da je ministar Belimarković oštetio državu iz koristoljublja, što je predviđeno čl. 101 ustava.

Finansijski odbor je u svom izveštaju ministarsku odgovornost tumačio šire nego što je ona obeležena u ustavu i zakonu o ministarskoj odgovornosti. „Ako bi se uzelo da ministri odgovaraju jedinstveno za dela, koja su u članu 101 ustava izbrojata, i da samo skupštinom mogu biti optuženi po članu 102 i 103 ustava, mlogo bi osnovanije bilo, nazvati ovaku odgovornost ministara n e - o d g o v o r n o š ć u; jer šta bi značilo, odgovornost za 5 slučajeva, koje pomenuti član ustava napominje, kad je i za same ove slučajeve toliko prepreka za optuženje i osuđenje postavljeno, da je i ova u samoj stvari izbrisata."[38] Predsednik tadašnjeg ministarstva, Jovan Marinović, razmatranja skupštinskog finansijskog odbora nazvao je „pravničkim i teorijskim raspravama", u koje vlada ne želi sa odborom da se upušta.[39]

Skupština je zatim izabrala odbor od devet članova po zakonu o ministarskoj odgovornosti, ali kako je ubrzo raspuštena, jer je istekao man-

---

[34] Isto, 320—335.

[35] J. Ristić, Jedno namesništvo, 1868—1872, Beograd 1894.

[36] M. Garašanin, Dva namesništva, Beograd 1892, 48.

[37] Postupak optužbe i konačan ishod može se pratiti preko protokola narodne skupštine od 1873 i vanredne narodne skupštine od 1874.

[38] Protokoli narodne skupštine 1873, 261.

[39] Isto, 269.

dat svim poslanicima izabranim 1871. godine, knez je skupštinu sazvao za 2. januar 1874. u vanredni saziv. Ukazom kojim je otvoren ovaj saziv skupštine predviđeno je da skupština može uzeti u pretres i razmatranje predlog za optuženje ministra Belimarkovića, ako joj za vreme njenog trajanja odbor podnese svoj izveštaj. Pre podnošenja izveštaja skupština je morala da čeka da Belimarković pregleda akta, čemu zakonom o ministarskoj odgovornosti nije bio određen rok. Tek 24. januara skupština je mogla da sasluša izveštaj odbora i da počne pretres o optužbi. U svojoj odbrani Belimarković se služio svim pogodnostima koje mu je davao zakon o ministarskoj odgovornosti. U prvom delu svoje odbrane tvrdio je da je njegova krivica, i ako je ima, zastarela. Prva skupština posle njegovog ministarskog mandata bila je 1872. godine, a ona nije razmatrala pitanje njegove optužbe.

Pri formulisanju predloga za glasanje bile su dve alternative: da se glasa da li je Belimarković oštetio državu iz koristoljublja, t.j. da li skupština želi da optuži Belimarkovića državnom sudu, ili da se glasa o tome, da li je država oštećena ili ne. Odnosno, da li ima mesta optuženju po čl. 100 i 101 ili samo po čl. 100 ustava. Po tumačenju mnogih poslanika, glasanje po oba člana značilo bi i krivičnu i građansku odgovornost ministra Belimarkovića. Vlada je tražila da se glasa o jednom predlogu, ima li oštećenja države iz koristoljublja. Skupština je sa 56 glasova protiv, 22 za i 7 uzdržanih oslobodila ministra Belimarkovića optužbe za oštećenje države iz koristoljublja. Kad su poslanici tražili da se glasa o građanskoj odgovornosti, vlada je zahtevala, pošto je to nov predlog, odlaganje sednice za popodne. Popodne je vlada dala tumačenje da građanska odgovornost proističe iz krivične, a pošto nema krivične odgovornosti, nema ni građanske. „Tu nema procedure šta će se i kako raditi; dakle zakon je tu presekao, jer ja kazao samo: za ova dela odgovara ministar" — rekao je ministar pravde. Obraćajući se skupštini zaključio je: „I kad ste vi rešili da nema koristoljublja, onda po ustavu prestaje svaka dalja radnja pred skupštinom."[40]

Primedbe poslanika svodile su se uglavnom na to, da se čl. 100 ustava mora da protumači u smislu postojanja građanske odgovornosti za ministra, da je u tome smislu i izglasan dodatak uz čl. 1 zakona o ministarskoj odgovornosti, kada je 1870. godine zakon donošen. Vlada je insistirala na tome, da po odluci skupštine nema krivične odgovornosti ministra Belimarkovića ,i da prema tome skupština po zakonu nema osnova da u toj stvari bilo šta dalje radi. Poslanici, koji su to i sami uvideli, svoje proteste manje su usmeravali prema mahinacijama vlade, koja je koristila nejasnoću zakona o ministarskoj odgovornosti, a više prema samom zakonu o ministarskoj odgovornosti i ustavu, koji više štite ministre nego što ih izlažu odgovornosti, kao i prema poslanicima koji nisu otvarili oči kada su izglasali ustav i zakon o ministarskoj odgovornosti. Neki su smatrali da zakona o ministarskoj odgovornosti i nema, kad ministar ne može nikada da odgovara.[41]

---

[40] Protokoli vanredne narodne skupštine 1874, 472—473.
[41] Isto, 479—482.

V

Zakon o poslovnom redu u državnom savetu primer je neslaganja zakonskih odredbi sa ustavnim. Po ustavu, državni savet je najviše administrativno telo i najviši državni administrativni sud. Državni savet „razmatra i rešava žalbe protiv ministarskih rešenja u spornim administrativnim pitanjima" (čl. 90 t. 3 ustava). U sporovima koji su bili izazvani ministarskim rešenjem, savet je donosio konačna rešenja obavezna za ministre.

Već kod zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini vlada je htela da odstupi od ustavnih odredbi, pa je u čl. 103 t. 8 nacrta zakona tražila da se smatraju nedozvoljenim i da se u skupštini nikako ne primaju „žalbe i molbe koje se tiču rada i zadatka državnog saveta". Odbor za pregled zakona o poslovnom redu u narodnoj skupštini je kod predloga ovoga člana (po predlogu je to čl. 103, u zakonu o poslovnom redu u narodnoj skupštini čl. 101 t. 8) izneo da reči „ili se tiču rada i zadatka državnog saveta kao i pozivanje na čl. 90 tačke pod 3 treba sasvim da se izostave, jer odbor misli da su savetska rešenja konačna, kada ministar odgovara", ali je vlada ostala pri predlogu.[42] Rešenje po t. 8 odloženo je, s motivacijom da je u vezi sa zakonom o poslovnom redu u državnom savetu.

Već kod predloga čl. 12 zakona o poslovnom redu u državnom savetu, poslanici su tražili da se tu odluči i pitanje o važnosti savetskog rešenja, „t.j. da li je ono konačno rešenje i obavezno za ministre, ili nije konačno". Čl. 12 predviđao je da će savetska rešenja, učinjena na osnovu čl. 90. ustava, t. 5 do 12 i t. 14 važiti kada ih knez odobri. Međutim, to je pitanje odloženo da se o njemu raspravlja kodčl. 48 predloga zakona o poslovnom redu u državnom savetu.

U vezi sa čl. 48 otvorila se u skupštini „duga i živa prepirka". Debata je vođena u dva maha, jer je vlada predložila, posle prve debate, da se sastane sa skupštinskim odborom i predloži novu redakciju čl. 48. U prvoj debati mišljenja su se podelila: jedni su bili protiv toga člana i zahtevali su da se on izostavi, drugi su bili za usvajanje toga člana, po predlogu vlade.[43]

Prvobitni nacrt čl. 48 nije naveden u skupštinskom protokolu. Zakonski tekst toga člana glasi onako kako su naknadno predložili vlada i skupštinski odbor. Međutim, iz debate se vidi da suština prvobitnog nacrta čl. 48 odgovara ustavu (čl. 90 t. 3), tj. da je rešenje državnog saveta po sporu povodom ministarskog rešenja obavezivalo ministra koji je rešenje doneo, čime je državni savet ostao najviši administrativni sud.[44]

Poslanici koji su bili za to da se čl. 48 izostavi, iznosili su različite razloge: savet kao neodgovorna vlast, ne može biti nad odgovornim ministarstvom (Jovan Bošković); ministri su po ustavu odgovorni za svoja dela, a kad oni vrše ono što savet kaže, onda ne mogu biti odgovorni,

---

[42] Protokoli narodne skupštine 1870, 44.

[43] Isto, 71—73.

[44] Isto, 79—80.

pa se time ministri oslobađaju od odgovornosti (Živko Karabiberović); uzakonjenje toga člana značilo bi da za administrativna dela niko ne odgovara (Arsa Lukić).[45]

Razlozi poslanika koji su bili za prihvatanje čl. 48 dvojaki su: jedni smatraju da je veća garancija kad rešava više ljudi nego jedan, petnaest savetnika a ne jedan ministar (Sima Živković, Sava Sretenović); drugi se pozivaju na ustav, po kome savet ima pravo da razmatra žalbe protiv ministarskih rešenja o spornom pitanju, pa bi oduzimanje ovog prava savetu predstavljalo povredu ustava (Stojan Veljković, Madžarević).[46]

U debati je od strane nekih poslanika prihvaćena mogućnost da se stranka, nezadovoljna savetskim ili ministarskim rešenjem, može obratiti skupštini. Skupština, koja izdaje zakone, može i da kontroliše njihovu primenu, pa bi rešavala one sporove, kod kojih se javlja nesaglasnost između saveta i ministara. Drugi poslanici smatrali su da bi time skupština, koja je zakonodavno a ne sudsko telo, bila preopterećena i da su savetu s toga i dati navedeni sporovi, da ih on rešava.

Predsednik ministarstva prekinuo je ovu debatu zahtevom da se čitaju sledeći članovi, dok odbor „ne smisli taku redakciju tome članu, na koju bi mogli pristati i skupština i vlada".[47]

U sporazumu sa vladom, skupštinski odbor je dao sledeću redakciju čl. 48 zakona o poslovnom redu u državnom savetu: „U protivnom slučaju (ako ministar ne usvoji primedbe saveta) on će učiniti savetu svoje protiv primedbe, pa ako savet i posle toga ostane pri svome mišljenju, on će po drugi put izreći svoje rešenje i navesti zakon i pobude, koje ga utvrđuju u svome pređašnjem posmatranju. Ako bi ministar i posle ovoga ostao pri svome shvaćanju zakona, on će izneti stvar pred ministarski savet, pa ako bi ovaj usvojio njegovo shvatanje, onda će se zahtevati da se zakon protumači."[48]

Poslednja redakcija čl. 48 naišla je na oštro protivljenje onih poslanika koji su smatrali da državni savet navedenom odredbom prestaje da bude najviši administrativni sud i da je time prekršen ustav. Poslanik Stojšić je tražio da se na kraju čl. 48 doda pozivanje na ustav, na šta mu je predsednik ministarstva odgovorio da je izlišno pozivati se kod svakog pojedinog člana na ustav. Primedbe poslanika da je ovim članom povređen ustav, predsednik ministarstva je pobijao sadržinom čl. 12 zakona o poslovnom redu u državnom savetu, po kome „rešenja savetska nisu konačna, nego potrebuju odobrenje knjaževo". Stojan Veljković je umesno primetio da je po ustavu u spornim administrativnim predmetima savet poslednji sud," a to što g. predsednik ministarstva navodi sa svim je druga stvar, tiče se poglavito financijskih stvari".[49]

Usvajanjem odborske redakcije čl. 48 skupština je uzakonila odredbu koja je suprotna ustavu u pogledu nadležnosti državnog saveta, i državni savet više nije bio najviši administrativni sud. Ministarski savet je uvek mogao povodom pojedinih rešenja saveta u administrativnim sporovima,

---

[45] Isto, 71—73 i 79—84.
[46] Isto.
[47] Isto, 73.
[48] Isto, 79—80.
[49] Isto, 83.

da traži tumačenje zakona. Zaista je vlada u praksi, kad god se nije slagala sa savetom, odlagala izvršenje savetskog rešenja dok skupština ne protumači zakon, a sa traženzem tumačenja se uopšte nije žurila.[50]

VI

Ustav od 1869. godine u čl. 32 u kome daje pravo na iskazivanje misli, štampu pominje među sredstvima iskazivanja misli; na kraju čl. 32 ističe se da će se o štampi izdati poseban zakon. Drugi je, i poslednji član u kome se u ustavu pominje štampa, čl. 38 u kome se među odredbama koje „u slučaju opasnosti za javnu sigurnost" vlada može obustaviti, navode i odredbe o slobodi štampe iz čl. 32. Prema tome, pitanje štampe, čija se sloboda tražila već nekoliko decenija, nije rešeno ustavom, nego je prepuštena zakonu. Ujedno, time je ono pitanje, koje je isticano kao pitanje garancija slobode štampe, postalo pitanje zakonskog regulisanja, dakle i ograničenja slobode štampe.

Narodna skupština 1870. godine, pretresujući i usvajajući zakon o štampi, nije u vladinom predlogu ništa izmenila. To je dalo povoda Jovanu Ristiću da u jednom pismu Filipu Hristiću izrazi svoje zadovoljstvo, osvrćući se na rad cele skupštine: „Na Skupštini, hvala Bogu, sve dobro prođe. Nikad nisam video skupštinare tako dobro raspoložene za vladu kao ovaj put." Posebno je istakao zadovoljstvo zakonom o štampi: „Iziđe i zakon o pečatnji. Ima dosta jemstva za red ... U celom projektu samo je jedna reč izmenjena. Nije li to succès complet?"[51]

Međutim, pri razmatranju zakona o štampi nije izostala debata, u kojoj su pojedini poslanici oštro ukazivali na odredbe protivne slobodi štampe i tražili da se one izostave. Njihovi predlozi nisu usvajani, jer je uvek intervenisala vlada ističući činjenicu da ovim zakonom nije uvedena cenzura štampe, i braneći pojedine odredbe višim državnim razlozima.

Skupštinski odbor za zakonodavstvo je i sam izrazio svoje zadovoljstvo što je u ovom projektu našao „i dovoljno ostavljenog prostora za izjavljivanje slobodne misli, i garantije za red i zakonitost". Po nacrtu zakona ne traže se naročiti uslovi za urednika novina, ne traži se kaucija za izdavanje lista, projekt ne poznaje ni „štemplarinu, tj. danak na novine", upravne vlasti ne mogu uticati na izdavanje novina, odnosno ne mogu im praviti nikakve smetnje; jedino je u čl. 48 predviđen neki dodir upravne vlasti sa novinarstvom i to na najblaži način (uništenje svih primeraka novina, po sudskoj presudi). U tome svemu odbor vidi da „novinarstvo nepoznaje mloge i mloge prepreke, koje u mlogo od nas naprednijim zemljama postoje" i da se po ovom zakonu ni u kome slučaju ne izriče ukidanje lista, te skupština može „spokojno usvojiti" zakon bez ikakvog preinačenja.[52]

Nešto su se kritičnije o pojedinim pitanjima izjasnili poslanici, polazeći sa dvojakih pozicija: kao pristalice slobode štampe ili kao njeni protivnici, i to samo kod predloga čl. 6. Bilo je mesta diskusiji povodom

---

[50] S. Jovanović, Vlada Milana Obrenovića, knj. I, Beograd 1934, 119.
[51] Pisma Jovana Ristića Filipu Hristiću, Beograd 1931, 5.
[52] Protokoli narodne skupštine 1870, 364—366.

sadržine drugih članova, ali poslanici, pristalice slobode štampe, obeshrabljeni neuspehom da bilo šta promene u sadržini čl. 6, nisu uzimali učešće u diskusiji kod ostalih ograničenja slobode štampe.

Po čl. 6 zakona o štampi, koji je usvojen na predlog vlade, štampar je bio dužan da jedan primerak novina na jedan sat pre rasturanja dostavi mesnoj policijskoj vlasti ili naročito zato određenom zvaničniku. U toku jednog sata od predaje lista, nije se smelo vršiti rasturanje. Debata se razvijala u tri pravca: jedni su bili za brisanje ovog člana, drugi su pristajali da se list dostavlja policijskoj vlasti, ali da se ne čeka čitav sat do rasturanja, a treći su bili saglasni da navedeni član ostane kao što je predložen, jer je, navodno, kontrola štampe nužna radi bezbednosti zemlje i kneza.

Argumenti prvih su bili: da je zakon o štampi jemstvo da će se i ostali zakoni vršiti kako valja. Stoga zakon o štampi treba da bude što bolji i savršeniji, i u tome smislu treba doterati nekoliko članova ovog zakona. Povodom čl. 6 istaknuto je: ili će se čekati na odobrenje vlasti za rasturanje novina, ili će se pristupiti odgovornosti i kažnjavanju za krivice, ali jedno pored drugog ne treba usvojiti (Alimpije Vasiljević, sekretar skupštine i vladin poslanik). Na sličnu protivurečnost ukazuje se i drugim rečima: kad se lišt šalje vlasti na ocenu, onda nema mesta kazni; a kad se pisac može kazniti, onda ovaj član nema pravog smisla (Jovan Bošković, sekretar skupštine i vladin poslanik). Posebni argumenti isticali su nesaglasnost čl. 6 sa slobodom štampe: Taj član ne može ostati, „jer kad oćemo slobodnu izjavu misli, onda nemožemo dopustiti tutorstvo vlasti. Ako bi ostalo ovako, onda smo slabo što učinili za slobodnu štampu" — rekao je Ilija Protić.[53]

Poslanici koji su tražili da se posle predaje jednog primerka mesnoj policijskoj vlasti ne čeka sa rasturanjem lista, smatrali su da to čekanje otežava posao kod novina, koje se moraju odmah rasturiti (Arsa Lukić); sud će i onako suditi ako vlast kojoj je list predat, nađe da je nešto kažnjivo po krivičnom zakoniku (Panta Srećković). Živko Karabiberović, predsednik skupštine, takođe je delio slično mišljenje: „Neka se šilje vlasti, ali da se nečeka sa razašiljanjem novina. Ako se što govori protiv vladaoca ili vere ili forme vladavine, onda vlast može pohitati i novine uzaptiti i stvar pred sud izneti, a u drugim slučajima da vlast nesme uzaptiti novine, pa ako i nalazi nešto u njima, što neodobrava."[54]

Vladini privrženici u skupštini, pravdajući predlog koji su podržavali, iznosili su različite argumente za postojanje ovog člana: vlast treba da zna šta se u zemlji događa, pa da može da predupredi zlo, koje se štampom može učiniti (Milovan Spasić); bolje je preduprediti zlo kad se može, nego da kakav novinar poštena čoveka osramoti i upropasti (Vladimir Hadžić); ovim članom se ne pravi nikakva smetnja štampi, nego se stavlja samo jedna kontrola, a kontrola je u svim javnim poslovima potrebna (Boža Božović); zakon je liberalan, možda i previše liberalan za prilike u Srbiji, pa su u čl. 6 data jemstva protiv preterivanja koja mogu jedan mlad narod i mladi ljudi kao pisci učiniti (Josif Pančić).[55]

---

[53] Isto, 369.
[54] Isto, 370.
[55] Isto, 374.

Vlada je, kroz izlaganje svoga predsednika, nešto zaobilaznijim putem objašnjavala svoje pobude za unošenje ovoga člana u zakon o štampi. Naime, od zlih dela u državnom životu osiguravamo se na dva načina: odklanjajući i kazneći. Zato i postoje dvojake vlasti: policijska i sudska. Prvo dejstvuje policijska vlast, i ako ona ne uspe da „odklanjajuće deluje na zlo", nastupa rad sudske vlasti. A ima toliko ljudskih prava, koja se posle povrede ne mogu da isprave i naknade; u tim slučajevima „sprečavajuća radnja i jeste jedina od vajde". Da bi „odklanjajuća vlast" mogla biti u položaju da svoj zadatak zaštite tih prava — od kojih su najznačajnija sigurnost zemlje, čast i dobro ime pojedinaca — izvrši, i propisuje se čl. 6 zakona o štampi, preko koje se ta prava najlakše mogu povrediti. Policijska vlast ne može izvršiti zloupotrebu toga stoga prava, jer ona može list uzaptiti samo ako u njemu ima dela kažnjivog po krivičnom zakoniku. Kažnjiva dela učinjena štampom sude redovni sudovi, prema tome rad upravnih vlasti takođe ocenjuje sud. To znači da ona ne može list zadržavati po svome nahođenju i bez ikakve dalje kontrole. Ovim članom nije propisana nikakva ugušujuća mera, nego je samo data mogućnost da se delo pre izvršenja preda sudu.[56]

Predsednik skupštine, Živko Karabiberović, koji je dobro uočio vladinu taktiku, odgovorio je predsedniku vlade da je još kod pretresa zakona o ministarskoj odgovornosti bilo reči o zakonu o štampi, u tome smislu, da on treba da naknadi ono što se zakonom o ministarskoj odgovornosti nije moglo postići, pa stoga sada ne treba stavljati nikakve smetnje štampi.[57]

Ipak je čl. 6 usvojen po vladinom predlogu, a posebna ograničenja slobodi štampe postavljena su i članovima 13, 21, 25, 37, 38, 43, 45, 46 i 47.

Članom 6 zakona o štampi uvedena je zabrana rasturanja za svako kažnjivo delo u sadržini listova ili spisa. Cenzura ovim zakonom nije uvedena, ali je praksa pokazala da je zabrana po čl. 6 isto što i cenzura, a možda još i teža. „U praksi se uobičajilo da se vlasti podnosi na uviđaj korektura mesto odštampanog teksta. Vlast bi savetovala uredniku da izbaci mesta zbog kojih bi list morao biti zabranjen, — i da bi izbegao zabranu, urednik je brisao sve što vlast nije odobravala. Zaobilaznim putem opet se išlo na cenzuru, s tom razlikom samo što se cenzura nije vršila nad rukopisom, nego nad korekturom."[58] Ujedno, ovakva cenzura je bila manje sputana zakonskim obzirima i manje odgovorna.

Po čl. 13 zakona o štampi, za izdavanje novina nije važio sistem odobrenja ,ali ni čist sistem prijave. U prijavi je trebalo navesti niz podataka i dokaza o postojanju zakonskih uslova kod lica koja su prijavila nameru da izdaju list. Ocenu tih dokaza vršila je okružna policijska vlast, koja je i izdavala uverenje o ispunjenim uslovima za izdavanje novina. Ali, u kome će roku ona to uraditi, nije bilo zakonom određeno, nego je rečeno „čim vlast nađe..." Za neizdavanje dozvole nije se mogao izdavač nikome žaliti, iako je odlaganjem izdavanja dozvole bio oštećen i onemogućen u svojoj nameri da počne izdavanje lista.

---

[56] Isto, 370—371.
[57] Isto, 371—372.
[58] S. Jovanović, Isto, 120.

Članom 21 zakon takođe nije odredio rok za predavanje sudu kažnjivog dela koja se nalaze u sadržaju nekog odštampanog spisa. „Policijska vlast dužna je za najkraće vreme podneti stvar sudu", a koliko traje to najkraće vreme određuje sama policijska vlast, s tim što je u tome roku i dalje zabranjeno da se štampana stvar rastura, jer tek sud može skinuti zabranu.

Za krivice učinjene putem štampe nisu odgovarali pisac, urednik i izdavač, svaki posebno, nego po opštim propisima o saučesništvu po krivičnom zakoniku (čl. 25), dok je štampar odgovarao i mimo propisa čl. 25, ako se za njega nisu stekli uslovi o saučesništvu. To je odredba čl. 27, koja je štampare činila još opreznijim, pa su i sami štampari predstavljali jednu vrstu cenzure. Čl. 38 propisao je da kazne po zakonu o štampi ne isključuju kazne po krivičnom zakonu, ako je u štampanom delu sadržano koje krivično delo. Ako urednik ne plati kaznu za petnaest dana, list se obustavlja sve dok se kazna ne plati (čl. 43). Ako ko od krivaca po zakonu o štampi „poziva javno i kupi priloge da bi podmirio novčanu kaznu", kažnjava se kaznom do 300 talira ili do jedne godine zatvora (čl. 45).

Obustava lista je takođe bila predviđena, i to u čl. 46, u slučaju da novine i posle dve opomene od strane ministra unutrašnjih dela nastave da se „tako uređuju da se njima stalno i u neprijateljskom duhu napadaju i izopačavaju dela državnih vlasti, ili se uopšte tako uređuju, da postanu ubitačni za javni mir i poredak." Ova obustava, kao i obustava zbog neplaćene novčane kazne (čl. 43), nisu išle na ocenu sudske vlasti. To je praktično značilo da nije bilo moguće kritikovati nad ni najviših ni najnižih organa vlasti, da se nisu mogle iznositi zloupotrebe vlasti niti zastupati opoziciona gledišta; sve se to moglo obustavljati, po oceni ministra unutrašnjih dela, kao „ubitačno po mir i poredak" i „napadanje i izopačavanje dela državnih vlasti".

Zastarelost krivica učinjenih putem štampe predviđena je u čl. 47, a taj član ujedno predstavlja i ukidanje svake zastarelosti krivica. U prvom odeljku člana kaže se da je rok zastarelosti 6 meseci, ali se zastarelost prekidala svakim aktom vlasti koji ima za cilj da izviđanje otpočne, nastavi se ili završi; nova zastarelost počinjala je da teče „od dana poslednjeg akta kojim je zastarelost prekinuta". Takvi akti su mogli zastarelost onemogućiti, jer je vlast pred istek roka od 6 meseci mogla izdavati akte koji prekidaju zastarelost.

VII

U uvodnim izlaganjima već je ukazano na to, kako su praznine ustava od 1869. godine, ostavljajući mnoga pitanja zakonskom regulisanju, davala nade liberalnim krugovima da će se ono, što je uskraćeno i propušteno u ustavu, zadobiti zakonima. Međutim, bilo je obratno: zakonima su još više skučene slobode, pa čak i u neposrednoj suprotnosti sa ustavom. Nabrajajući koje je sve slobode ustav obećavao i kakva je njihova stvarna sadržina, a od kojih nije bilo ni pomena u prvim organskim zakonima, Dimitrije Marinković u svojim „Uspomenama i doživljajima"

konstatuje na kraju: „I još je puno takvih stvari bilo, koje su sve bile ili obilaženje ustava ili otvorena povreda njihova . . .”

Slične misli su se iskazivale i kada se pokretalo pitanje o reviziji ustava, i to ne samo od strane opozicije, koja je tražila uvođenje demokratskih ustanova, već i od strane onih koji su se, pogođeni namesničkom samovoljom u vreme donošenja ustava, vraćali na pozicije nikoljskog odbora iz 1869. godine. Kada je Milutin Garašanin sa još 17 poslanika podneo januara 1875. godine predlog o promeni ustava, istakao je da ustav „mora tačno obeležiti granice preko kojih zakoni na uštrb naših prava prekoračiti ne smeju”; Međutim, „ustav je ostavio zakonodavcu najodrešenije ruke” i on može „naša prava i slobode skučiti ili proširiti”.[59]

Osvrt na organske zakone koji su sledovali onima iz 1870. godine reljefno ukazuje na „skučavanje” i „proširivanje” prava. Nije slučajno što je zakon o štampi bio barometar političkih promena, i što je kontinuirano registrovao odnose političkih snaga.

Prve, liberalne izmene i dopune zakona o štampi, donete 15. decembra 1875. godine, sastojale su se u ukidanju obaveze prethodnog podnošenja lista policijskoj vlasti, i u mogućnosti slobodnog rasturanja štampe. Ali, već 1876. godine (11. maja) vlada je iskoristila ratne pripreme da upotrebi ovlašćenja iz ustava i obustavi važnost navedenih izmena i dopuna. Povod za to, naravno, nije bio samo ratno stanje, već je postojala bojazan vlade od primene ovih izmena i dopuna i u mirno doba. To se jasno vidi iz stalnog produženja obustave, ne samo za vreme ratova, već i posle njih. Obustava se produžuje zakonima od 9. avgusta 1876, 21. februara 1877, 19. jula 1877. i 14. jula 1878. godine.

Posle završetka rata, 1878. godine, trebalo je ukinuti sve obustave zakona izazvane vanrednim stanjem. Međutim, umesto toga, na prvoj posleratnoj skupštini donete su (18. januara 1879. godine) nove izmene i dopune zakona o štampi. Vlada je namerno produžavala obustavu važećih propisa, dok ne bude u mogućnosti da ih izmeni i ukine liberalne odredbe iz 1875. godine. Pod novim izmenama i dopunama, iz 1879. godine, ustvari se krilo uspostavljanje prvobitnog zakona o štampi iz 1870. godine, odnosno ukidanje izmena i dopuna iz 1875. godine.

U višednevnoj debati na skupštini 1879, povodom namere vlade da vrati u važnost zakon o štampi iz 1870. godine, opozicija se naročito protivila odredbama čl. 6 i 46, o kojima je već bilo reči, a koje su izmenama iz 1875. godine bile ukinute. Pravdajući predlog o vraćanju ovih odredaba, Jovan Ristić, tadašnji predsednik vlade isticao je: da su odredbe u zakonu od 1870. godine i iste takve odredbe u izmenama koje se sada predlažu nužne, s obzirom da je reč o prelaznom periodu i da se ne može odmah preći iz cenzure u slobodu štampe, jer sloboda štampe treba da se razvija „prema našoj spremi i obrazovanosti”; „Treba da se obziremo na stanje iz koga smo izišli, da ne pravimo neprirodne skokove.”

Sledeća izmena, od 29. januara 1880. godine, odnosi se na famozni čl. 6 zakona o štampi od 1870. Predlog je potekao od vlade, ali s ciljem da se jednim ustupkom spreči izglasavanje poslaničkih predloga na istoj skupštinskoj sednici, da se obezbedi veća sloboda štampe, izmenama i dopunama čl. 6, 21, 25 i 26.

---

[59] Jaša M. Prodanović, Ustavni razvitak i ustavne borbe u Srbiji, 235.

Nov zakon o štampi donet je 12. marta 1881. godine, u vezi sa promenama u vladi i skupštini.

Zakon o poslovnom redu u narodnoj skupštini doživeo je takođe karakteristične promene. Izmenjen je 8. januara 1880, 31. januara 1881. i 15. juna 1882. godine. Prve izmene i dopune odnose se na čl. 50 sa ciljem da se ograniče debate povodom poslaničkih interpelacija. Po novoj redakciji čl. 50, samo je jedan poslanik mogao obrazložiti pitanje upućeno vladi, čime se opoziciji uskraćivalo šire pretresanje predmeta koji interpelacija obuhvata. Za vreme naprednjačke vlade ova je izmena i dopuna ukinuta. Ali je ubrzo došla i treća od pomenutih izmena, povodom radikalne opstrukcije. Po novom čl. 6, poslanici koji svojim nedolaskom ometaju rad skupštine, disciplinski su kažnjavani sa 1000 dinara.

Niz dubljih promena svih organskih zakona došao je na dnevni red u vezi sa stupanjem na snagu ustava od 1888. godine. Ali, kada je državnim udarom od 1894. godine uspostavljen ustav od 1869, ponovo su vraćeni na snagu organski zakoni od pre 1888. godine. Jedino je zakon o ministarskoj odgovornosti, donet 30. januara 1891. godine, iako saglasan odredbama ukinutog ustava od 1888, i posle nove ustavne promene prećutno ostao na snazi.

Slobodanka Stojičić,
asistent

LA CONSTITUTION DE LA SERBIE DE 1869 ET LES LOIS ORGANIQUES DE 1870

(Résumé)

La constitution de 1869 présentait nombre de lacunes dont on avait prévu, lors de l'adoption de la constitution même, d'être comblées par les lois organiques qui devaient être votées de la part de l'assemblée en 1870. C'est ce qui offrait en même temps une particulière caractéristique de la constitutionnalité car des situations constitutionnelles entièrement nouvelles pouvaient être créées par la modification des lois organiques, exprimant les nouveaux rapports des forces politiques en Serbie.

Les lacunes dans la constitution de 1869 faisaient naître l'illusion que dès la promulgation de la constitution on pouvait compenser, par de nouvelles lois, au sens libéral, ce qui manquait dans la constitution. Cependant, le gouvernement avait laissé des lacunes dans la constitution quant aux questions dont il n'était pas sûr de pouvoir les résoudre à son gré par l'entremise de l'assemblée constituante. C'est pourquoi il se praparait à reduire encore davantage, à l'assemlbée constituante de 1870, les libertés déjà limitées proclamées par la constitution.

Les questions de la responsabilité ministérielle et de la presse se virent accorder, pour la première fois, leur réglementation légale à l'assemblée de 1870, ce qui était en même temps l'accomplissement de l'obligation prévue par la constitution et, du point de vue formel, des réclamations formulées par les assemblées nationales précédentes. Cependant, les intentions n'étaient pas identiques. C'est ce qui se fait sentir aussi dans la différence des tendances gouvernementales concernant la matière des lois organiques.

La loi électorale et la loi relative au règlement de l'assemblée nationale s'inspiraient de la tendance du gouvernement à composer le majorité à l'assemblée à son gré, et à assurer à une telle majorité à l'assemblée la procédure par laquelle elle appliquerait efficacement la politique du régime. Quant aux questions de la responsabilité ministérielle et de la presse, la situation était différente. L'adoption de ces lois ne répondait pas au désir du gouvernement, car elles représentaient d'elles-mêmes le moyen de contrôle du gouvernement qu'avait demandé les assemblées précédentes, et qui servait à conquérir des libertés politiques plus larges. Obligé, finalement, de régler ces questions, le gouvernement n'a pas voulu permettre la légalisation des dispositions qui auraient rendu inutiles tous les efforts qu'il avait déployés pour faire édicter la loi électorale et le règlement de l'assemblée. Il ne voulait pas permettre à l'opposition d'exercer une influence déterminate sur la politique intérieure en Serbie, par la voie de la presse et le jeu de la responsabilité ministérielle.

Dans l'évolution constitutionnelle et législative future, une série de changements profonds à opérer par les lois organiques fut portée à l'ordre du jour à la suite de l'entrée en vigueur de la constitution de 1888. Or, après le rétablissement, par le coup d'Etat de 1894, de la constitution de 1869, la plupart des lois organiques de 1870 entra de nouveau en vigueur.

UTICAJ NEFORMALNIH GRUPA NA ODLUČIVANJE U PREDUZEĆU

I.

1. *Uvod.* Neformalna grupa nije opšteprihvaćen termin i uzima se u različitim značenjima. Stoga je potrebno, ne upuštajući se u izlaganje raznih značenja ovog termina, odrediti ono značenje koje će se koristiti u ovom radu. Termin „neformalna grupa" upućuje na to da se radi o jednoj podvrsti grupe (što je širi pojam), a da je njoj logički suprotna kao podvrsta „formalna" grupa. Zato je neophodno najpre odrediti pojam grupe, a zatim razgraničiti formalne od neformalnih grupa.

Grupom (skupinom) se najčešće označavaju ljudi povezani nekim društvenim procesom ili procesima tako da čine jednu celinu. Prema različitim društvenim procesima kojima se povezuju, postoje različite grupe. Grupa kao vrsta društvenih tvorevina može se preciznije odrediti kao povezan skup društvenih procesa u jednu celinu.[1] Ukoliko je ovaj skup društvenih procesa više diferenciran, iskristalisan, u odnosu na druge procese, grupa je vidljivija, čvršća, homogenija. Neformalne grupe su različite po obliku, zavisno od načina povezivanja društvenih procesa. Zavisno od vrste društvenih procesa koji se u njima odvijaju, neformalne grupe mogu biti, kao i formalne: političke, ekonomske, profesionalne itd. Ova podela je uslovna, kao i svaka podela društvenih pojava, koje u svom složenom tkivu sadrže raznovrsne elemente.

Pošto se ovaj rad odnosi na preduzeće, nije potrebno naglašavati da grupe o kojima će biti reči nisu ni osnovne ni brojno preovlađujuće u globalnom društvu; one obuhvataju najviše nekoliko desetina ljudi svaka. To su tzv. male grupe.[2]

Male grupe, naročito one dugovečnije, karakteriše visok stepen međusobnog poznavanja, a odatle poverenja, iskrenosti i saradnje.

---

[1] Dr Radomir Lukić, Osnovi sociologije, Beograd 1964, s. 192.

[2] Dr Radomir Lukić, op. cit., str. 278.

2. *Pojam neformalne grupe.* Razlikovanje grupa na formalne i neformalne potiče iz razlikovanja načina povezivanja između članova grupe. Kad su članovi grupe povezani na način koji je utvrđen ili propisan pravnim ili drugim aktom o statusu grupe, onda se takav oblik društvenih procesa može smatrati neformalnom grupom. I suprotno formalnoj grupi, neformalna grupa je oblik društvenih procesa koji nisu povezani na način predviđen pravnim ili drugim aktom o statusu grupe.

U odnosu na formalnu grupu, neformalna grupa se može pojaviti u tri vida:

1. kao suprotna formalnoj grupi,
2. kao indiferentna u odnosu na formalnu grupu,
3. kao koherentna formalnoj grupi.

1. Mera suprotnosti formalne i neformalne grupe može biti različita. Pošto se jedinstvo ili supnotnost ogleda u ostvarenju ciljeva grupe, suprotnosti se mogu kretati od različitog načina ostvarivanja ciljeva do ostvarivanja ciljeva suprotnih svrsi grupe.

U svom najoštrijem vidu suprotnosti se mogu pojaviti kao nezakonito delovanje neformalne grupe. Nezakonito delovanje može biti različito po vrsti i intenzitetu.

Delovanje neformalne grupe nasuprot formalnoj iznaz je ili neodgovarajuće organizacije formalne grupe ili uzurpacije prava formalne grupe. Neformalne grupe čine posebnu, neformalnu strukturu društvene moći[3] u kojoj se stvaraju novi vidovi monopola društvene moći, otuđene od radnih ljudi.

U širem društvenom kontekstu to znači da propisani ili proklamovani institucionalizovani sistem još nije nadvladao neke nasleđene slabosti, odnosno slabosti koje sam rađa. U tom smislu reč je o zakonitostima društvenog kretanja.

2. Najčešće se ovaj drugi vid odnosa formalne i neformalne grupe, odnosno strukture, zanemaruje u istraživanjima. Smatra se da tada i nema odnosa između grupa. Međutim, neformalna grupa indiferentna prema formalnoj može biti najmanje u virtuelnom odnosu. Ovde, kao i inače kod društvenih procesa i odnosa, važi zakon opšte povezanosti društvenih pojava.[4] Najčešće su društveni procesi, koji čine formalne i neformalne grupe, dodatni u odnosu ovih grupa, bilo da je to odnos sukoba ili odnos saradnje.

3. Procesi saradnje formalne i neformalne grupe ogledaju se u ostvarivanju ciljeva formalne grupe. Stepen saradnje pokazuje se kroz stepen ostvarenja cilja (ukoliko je cilj objektivno ostvarljiv). Procesi koji se odvijaju u okviru neformalne grupe jesu dodatni u odnosu na formalnu grupu, kad je reč o saradnji ovih grupa. Društvena energija se ne rasipa kao u slučaju sukoba grupa. Društvena pozadina je drugačija nego kod sukoba grupa: neformalna grupa obuhvata one društvene procese koji nisu, a objektivno nisu ni mogli biti, predviđeni ili obuhvaćeni aktom o statusu

---

[3] Dr Miroslav Pečujlić, Horizonti revolucije — studije iz političke sociologije, Institut za političke studije FPN, Beograd 1970, str. 264.

[4] Dr Petar I. Kozić, Sociologija, Naučna knjiga, Beograd 1969, str. 69.

grupe. Neformalna grupa se pokazuje kao neophodan korektiv formalne grupe, kao katalizator društvenih procesa u njoj. Istovremeno, elastičnost i prilagodljivost neformalne grupe ublažuje krutost formalne grupe. U njoj se odvijaju često i oni procesi koje formalna grupa ne poznaje, ali bez kojih ne bi mogla delovati u predviđenom pravcu. Koncentraciji društvenih procesa u neformalnoj grupi doprinosi i način na koji se obavljaju procesi u njoj. Naime, u formalnoj grupi po pravilu je propisan postupak po kome će se odvijati određeni društveni procesi, unapred je utvrđen mehanizam njenog delovanja. U određenim okolnostima, nepredvidivim u času uspostavljanja mehanizma, mehanizam može da otkaže, odnosno način i sredstva za ostvarivanje ciljeva mogu biti nepodobni. Tada deo uloge mehanizma preuzima na sebe neformalna grupa i dovodi u sklad ciljeve i sredstva formalne grupe.

Iz prethodnog izlaganja se ne vidi kad je formalna grupa negativnog a kad pozitivnog karaktera, sem u međusobnom odnosu. U stvarnosti se događa da je neformalna grupa pozitivan činilac i kad deluje suprotno formalnoj grupi. I obratno. Sve zavisi od konkretne situacije. Često se iz negativnog delovanja neformalne grupe mogu izvući dobre pouke, koje mogu ići dotle da se uvidi neopravdanost, ili bar nedostaci formalne grupe. Time neformalna grupa dobija ulogu medijuma u kome se kristališu određeni društveni procesi. Iskristalisani procesi pružaju više mogućnosti za pravilnu i blagovremenu društvenu intervenciju. U svakom slučaju, procesi u neformalnoj grupi ukazuju na nove puteve, nove mogućnosti, na nove dimenzije društvenih zbivanja i na nove relacije između njih. Ovo bogatstvo sadržaja, oblika i veza zaslužuje posebnu i dužnu pažnju.

S druge strane, koherentno delovanje društvenih grupa može se pokazati i društveno štetnim. Ono može gušiti društvene procese do trenutka njihove erupcije. Ono može zavarati i sputati društvenu akciju.

Neformalnu grupu treba razlikovati od difuzne grupe. Neformalna grupa se stvara da bi se u njenim okvirima odvijali određeni društveni procesi. Difuzna grupa se stvara spontano. Ona nije organizacija za regulisanje društvenih procesa, ma da ih reguliše. Neformalna grupa se stvara svesno, planski. Ona se racionalno organizuje da bi ostvarila interese i ciljeve radi kojih je stvorena. U njoj postoji sistem kontrole i sankcija često efikasniji od sistema kontrole i sankcija u formalnoj grupi.

3. *Pojam i vrste odluka.* Za određivanje predmeta istraživanja preostaje još određivanje pojma odlučivanja. Odlučivanjem ćemo označiti skup procesa u donošenju odluke.

Odluka je u osnovi psihički proces kojim se izražava volja. Pošto je psihički proces koji se odigrava u svesti jednog čoveka nesaznatljiv za drugog, potrebno je materijalizovati ga da bi bio dostupan drugim ljudima.[5] Odluke koje se donose u preduzeću materijalizuju se u obliku pravnih, političkih i drugih akata. One su pravno (političko i dr.) sredstvo za postizanje ciljeva preduzeća: ekonomsko-proizvodnih, organizacionih, socijalnih, kadrovskih, političkih i dr. Odavde, dalje, proističe razlikovanje odluka u formalnom i materijalnom smislu. Odluka u formalnom smislu određuje se najčešće po nadležnosti subjekta koji je donosi i po postupku

[5] Dr Radomir Lukić, op. cit.,

za njeno donošenje, a odluka u materijalnom smislu po sadržini, materiji koju uređuje — kao opšta norma kojom se određuje nadležnost i postupak donošenja i izvršenja materijalnih akata za sprovođenje odluke u život.[6] Mi ćemo pod odlukom posmatrati i pojedinačne norme.

Zavisno od kriterija, odluke se mogu deliti na više vrsta. Ovde će biti posmatrane prema organu koji ih donosi i sadržini.

Prema organu koji ih donosi, odluke mogu biti: odluke radničkog saveta (centralnog i organizacija udruženog rada), upravnog odnosno izvršnog odbora, direktora, odbora za nadzor, pomoćnih tela radničkog saveta i izvršnog (upravnog) odbora, zborova radnih ljudi i njihovih pomoćnih tela i odluke pojedinaca. Ove odluke mogu imati sledeće oblike: statut, pravilnik, sistematizacija, plan, ugovor (između organizacija udruženog rada i dr.), poslovnik, odluka, zaključak (opšti akti) i rešenje, naredba, nalog i sl. (pojedinačni akti).

Prema sadržini odluke mogu biti kadrovske, proizvodne, finansijske komercijalne, organizacione itd.

II

1. *Osnovne formalne i neformalne grupe u preduzeću*

Neformalne grupe u preduzeću nastaju uvek i svuda gde formalne grupe ne obuhvataju u celini društvene pojave koje regulišu. I baš zato što formalne grupe ne mogu da obuhvate u celini neke društvene pojave ili skup društveni pojava, neformalne grupe se obavezno javljaju kao dopunski instrumenti u regulisanju društvenih pojava i procesa. Ukoliko formalna grupa zahvata više društvenih procesa iz kojih se sastoji jedna društvena pojava, i ukoliko su ti procesi važniji, utoliko je manje „društvenog prostora" za delovanje neformalne grupe. Ukoliko, dakle, formalna grupa nije dovoljno razvijena, utoliko je neformalna grupa razvijenija. Može se reći da između njih postoji recipročan odnos. Reciprocitetu podležu i novostvorene grupe. Novostvorena formalna grupa dobiće u recipročnom ogledalu tačnu sliku i priliku u neformalnoj grupi.

Mestu i ulozi formalne grupe u sistemu formalnih grupa odgovara mesto i uloga neformalne grupe u sistemu neformalnih grupa. Strukturi formalnih grupa odgovara struktura neformalnih grupa. Jedan sistem stoji naspram drugog, jedna struktura naspram druge. Međutim, sistem neformalnih grupa je dinamičniji od sistema formalnih grupa. Struktura neformalnih grupa je pokretljivija i društveno otvorenija od strukture formalnih grupa.

Mehanizam formalnih grupa brže okoštava od mehanizma neformalnih grupa. Okoštali mehanizam formalnih grupa pokazuje nedostatke koji se ne mogu ni brzo ni u celini otkloniti izmenom u mehanizmu grupe. Te nedostatke mogu ukloniti ili jasnije utvrditi elastične neformalne grupe. Na taj način one ili održavaju ili uništavaju (parališu) formalne grupe, već zavisno od svog interesa.

---

[6] Dr Radomir Lukić, op. cit.

Neskladi i sukobi u sistemu formalnih grupa mogu da izazovu ili jačanje ili slabljenje neformalnih grupa. Ako neskladi (sukobi) u formalnoj grupi odgovaraju interesima neformalnih grupa, one će jačati. Ako se ti neskladi (sukobi) reflektuju na isti način u neformalnim grupama, one će slabiti kad i formalne. I obratno.

Formalne grupe postoje i deluju u jednom više ili manje povezanom sistemu. U preduzeću je osnova tog sistema u radničkom samoupravljanju i društveno-političkim organizacijama. Ovim vrstama formalnih grupa odgovaraju vrste neformalnih grupa u krilu radničkog samoupravljanja i društveno-političkih organizacija.

Oblike radničkog samoupravljanja u preduzeću predstavljaju organi upravljanja, kao predstavnička tela radnih ljudi, i zborovi i referendum, kao oblici neposrednog upravljanja. Međutim, organi upravljanja u preduzeću i zborovi radnih ljudi ne deluju uvek sasvim neposredno, nego preko svojih pomoćnih tela, uglavnom komisija. Pomoćna tela imaju više funkcija. Pre svega, pripremaju predloge i nacrte odluka organima koji odlučuju. Zatim, izvršavaju neke njihove odluke. Najzad, i sama odlučuju u granicama propisanim zakonom ili opštim aktom preduzeća (o prijemu na rad i prestanku rada, o vođenju postupka i izricanju mera zbog povrede radne dužnosti, itd.).

U ostvarivanju ovih funkcija pomoćnih tela organa koji odlučuju nalaze se „napadne tačke" neformalnih grupa na samoupravni mehanizam. Neformalne grupe „napadaju" vrhove organa koji odlučuju — predsednika i zamenika predsednika, odnosno sekretara ovakvog organa, jer su oni nominalni nosioci funkcija.

Zatim se težište prenosi na niže u rangu nosioce funkcija. Čitav taj proces je pretapajuće prirode. Naime, neformalne grupe u sebe pretope nosioce funkcija formalnih grupa, a zatim zajednički deluju u pravcu pretapanja nižih u rangu nosilaca funkcija iz formalnih u neformalne grupe.

Pošto struktura neformalnih grupa odslikava strukturu formalnih grupa, daćemo prvo preglede glavnih nosilaca (predstavnika) funkcija formalnih grupa u preduzeću. Uzeli smo za primer jednu radnu organizaciju.

A. Rukovodeće osoblje preduzeća

Rang	Naziv radnog mesta		Broj radnika
I	Generalni direktor i direktori sektora		10
II			22
	a) pomoćnici direktora	7	
	b) upravnici pogona	8	
	c) glavni inženjeri	7	
III			77
	a) šefovi službi i odeljenja	34	
	b) poslovođe	43	
		UKUPNO:	109

B. Organi upravljanja i njihova pomoćna tela

Organ (telo)	Broj organa	Broj članova
Radnički savet	1	65
Stalne komisije RS	3	27
Upravni odbor (članovi i zamenici)	1	22
Stalne komisije UO	4	36
Predsedništvo radnih jedinica	39	78
Komisije r. j. (39×5)	195	780
UKUPNO:	243	1.008

Ba. Ključna mesta u organima upravljanja i njihovim pomoćnim telima

Organ	Funkcija	Broj funkcionera
Radnički savet	Predsednik i zamenik	2
Komisija RS	predsednik i p.predsednik	2
Upravni odbor	predsednik i zam. preds.	2
Komisija UO za kadrove	predsednik i p.predsednik	2
Komisija UO za prigovore i predstavke	predsednik i p.predsednik	2
	UKUPNO:	10

Bb. Ostala važna mesta

Organ	Funkcija	Broj funkcionera
Zbor radnih ljudi	predsednik	39
Komisije r. j.		
— za kadrove	"	39
— za planiranje i raspodelu	"	39
— za raspodelu stanova	"	39
	UKUPNO:	156

C. Najvažnije funkcije u društveno-političkim organizacijama

Organizacija	Funkcija	Broj funkcionera
a) Savez komunista	član FK ..... 15 sekretar osn. org. 8	23
b) Savez sindikata	član FOS 17 predsednik podružnice 8	25
c) Savez omladine	član FK	11
	UKUPNO:	59
	UKUPNO A+B+C:	1.176

Osnovnu odlučujuću neformalnu grupu u preduzeću čine: direktori, sekretar fabričkog komiteta Saveza komunista, predsednik sindikalne organizacije i predsednici radničkog saveta i izvršnog (upravnog) odbora. Ovih 14 ljudi povezano je čvrstim funkcionalnim vezama, prvenstveno među sobom, a zatim i sa ostalim ljudima koji imaju rukovodeće funkcije u organizaciji preduzeća, u sistemu radničkog samoupravljanja i društveno-političkim organizacijama.

Jasno je da pritom nosioci rukovodećih funkcija ostaju članovi formalnih grupa. Formalne grupe su osnov njihovog neformal-statusa, ali se sve više utapaju u neformalne grupe. Epilog je najčešće čvrsta neformalna veza, koja može biti čak i suprotna formalnoj vezi, ali je redovno osnov za održanje ili jačanje formalnog statusa.

Osnovna neformalna grupa povezuje se sa neformalnim grupama koje čine: rukovodeće osoblje II ranga, ljudi na ključnim mestima u organima upravljanja i njihovim pomoćnim telima i najviši funkcioneri društveno-političkih organizacija. Ove tri vrste neformalnih grupa takođe se međusobno povezuju. Dalje neformalno povezivanje ide hijerarhijski naniže dok ne obuhvati celokupno rukovodeće osoblje (109 ljudi), organe upravljanja i njihova pomoćna tela (156 važnih mesta) i visoke funkcionere društveno-političkih organizacija (59 ljudi), ili ukupno 324 lica.

Međutim, ovaj broj ljudi je samo prividan. Kad se uzme u obzir koncentracija funkcija u jednim te istim licima, dolazi se do podataka da u preduzeću odlučujuće uloge ima oko 150 ljudi. Među njima, pak, važnost njihove uloge u sistemu društvenih uloga, određuju visina i koncentracija položaja koje drže.

Ređi je slučaj da se neformalne grupe pretvaraju u formalne. Takav slučaj, ipak, nije nepoznat u postojećoj praksi. Dovoljno je navesti, primera radi, stvaranje kolegija (kolegijuma), saveta ili komisija, organa koji su stručni štabovi organa upravljanja, stvaranje društveno-političkih aktiva, itd. Taj sistem je veoma složen i kad se govori o pretapanju u neformalnu grupu to treba imati u vidu. Pošto takav sistem živi (kreće se, razvija, nestaje), niko nije izolovan. Već u samom startu sistema je uvek u osnovi povezano delovanje. Zato se taj sistem ne oseća uvek kao teret, kao neko veštačko, neprirodno telo u društvenom tkivu. Sistem daje privid potpune prirodnosti, javlja se kao nešto samo po sebi razumljivo, prirodno kao vazduh koji se diše. Tek kad sistem ugrožava njihov položaj ljudi ga osećaju kao bedu na vratu.

U već postojećem složenom sistemu društvenih procesa, koji čini koren neformalnih povezivanja, počinje proces pretapanja u neformalne grupe. Taj proces po složenosti odgovara sistemu u koji se utkiva kao fini sitan vez virtuoznim filigranskim potezima. U korenu čovek je već u paukovoj mreži neformalnih grupa, a sada se samo u nju upetljava. Isto je tako i u mreži formalnih grupa.

Moglo bi se reći da je proces pretapanja u neformalne grupe druga faza u njihovom delovanju. Za razliku od prve faze, koja je zatečena, data sistemom postojećih odnosa u društvu, u drugoj fazi najvažniju ulogu igra svest. U trećoj fazi svog delovanja neformalne grupe istupaju

uporedo ili suprotno formalnim grupama. Dok prve dve faze predstavljaju svojevrsno prečišćavanje računa u svojoj kući, treća faza je izraz obračuna formalnih i neformalnih grupa.

2. *Struktura neformalnih grupa*

Grubo skicirano, neformalne grupe se povezuju u sistem koji je vrlo sličan sistemu formalnih grupa, prikazanom u pregledu rukovodećih mesta u procesu proizvodnje, samoupravljanju i društveno-političkim organizacijama. Oni koji zauzimaju određene položaje u formalnim grupama, zauzimaju i odgovarajuće položaje u neformalnim grupama. Otuda i potiče hijerarhija neformalnih grupa. Međutim, neformalne strukture imaju i svoj sopstveni život. Njihovo poreklo i veza sa formalnim strukturama ne okivaju ih tako da predstavljaju samo puki odraz formalnih struktura.

Najvažniji položaj u neformalnoj strukturi ima grupa rukovodilaca koja ima najvažniji položaj i u formalnoj strukturi.[7] Sledeći po redu su u hijerarhiji njihovi najbliži saradnici. I tako redom do dna hijerarhije formalnih grupa.

---

[7] Istraživanje u oblasti raspodele društvene moći u Metalurškom kombinatu u Smederevu dalo je sledeće rezultate:

Grupe	P	Q	R	S	T	U	M	Rang	Uzorak
1	2	3	4	5	6	7	8	9	10
R. savet			2,1	2,6			2,3	I	363
Rukovod. MK	1,6	1,5	3,4	2,2	2,8	2,7	2,4	II	363
Izvršni odbor			3,0	2,2			2,6	III	363
Stručne službe	2,5	2,5	4,7	2,3			3,0	IV	363
SK. funkcion.	4,1	4,1	4,8	1,8	2,0	1,9	3,1	V	363
Sind. funkc.	5,3	5,2	6,9	1,9	2,0	1,6	3,8	VI	363
Radnici iz proizvodnje	3,7	3,7	5,8	2,7			4,0	VII	363
Oml. funkc.	6,0	6,1	8,0	1,3	1,5	1,7	4,1	VIII	363
Službenici	4,7	4,7	6,1	1,9			4,3	IX	363
VSS, VS		2,4			2,0	2,2	2,2	I	363
VK, KV		3,7			2,6	2,5	2,9	II	363
SSS		4,1			2,5	2,3	3,0	III	363
PK, NK, NS		6,2			2,6	2,7	3,8	IV	363

Simboli označavaju:
P — Ugled u Kombinatu
Q — Uticaj na donošenje odluka u Kombinatu
R — Stvarni uticaj na zbivanja u Kombinatu
S — Odgovornost za neispunjenje plana rada
T — Odgovornost za prekršaj radne dužnosti
U — Odgovornost za pričinjenu materijalnu štetu
M — Društvena moć

Manja brojna vrednost označava veću društvenu moć (ugled, uticaj i dr.).

Kod pojedinaca najveći ugled i najveći uticaj na donošenje odluka ima generalni direktor, kojeg na prvu poziciju ugleda i uticaja stavlja 93% ispitanika. Na drugom mestu po ugledu i uticaja su direktori, koje na drugu poziciju stavlja 71% ispitanika. Na trecem mestu su rukovodioci radnih jedinica, koje u tu poziciju svrstava 45% ispitanika, I tako redom. Idući hijerarhijski naniže opada koncentracija odgovora na jednom mestu i odgovori se rasipaju na više pozicija u lestvici. Evo koliko pojedinci participiraju u % u međusobnoj raspodeli društvene moći:

Ovako hijerarhizovani sistem ne čini autohtonu celinu. I u osnovi i na vrhu hijerarhijske piramide postoje neformalne grupe, koje se uklapaju u još širi neformalni sistem.

U osnovi hijerarhijske piramide neformalne grupe se povezuju na dvostruki način: horizontalno i vertikalno.

Horizontalno povezivanje postoji među grupama istog ranga: radnici iz grada, iako u različitim proizvodnim jedinicama, čine u određenim uslovima jednu grupu koja je protiv dotacija za železničke troškove prevoza radnika koji žive u okolnim selima i koji čine drugu grupu. Ili: povezivanje nekvalifikovanih i polukvalifikovanih radnika prilikom odlučivanja o rasponima ličnih dohodaka između radnika bez kvalifikacija i radnika sa kvalifikacijama. Očito je povezivanje nižekvalifikovanih radnika i radnika sa sela (koji najčešće imaju niže kvalifikacije ili su bez kvalifikacija) u odlučivanju o raspodeli fondova. U stvari, radnici iz grada sa nižim kvalifikacijama su vrlo kratko vreme gradski stanovnici, i to kao skoro doseljeni seljani. Među čisto gradskim stanovnicima ima relativno malo radnika sa nižim kvalifikacijama, kao što i među radnicima sa sela ima malo onih sa visokim kvalifikacijama. Radnci sa nižim kvalifikacijama čine jednu svojevrsnu socijalnu grupu, povezanu zajedničkim interesima. Njihov zajednički interes nije postojanje velikih fondova preduzeća. Njihov zajednički interes je odvajanje što većeg dela dohotka za lične dohotke. Time se smanjuju sredstva namenjena rekonstrukcijama, a ovim sprečava izbacivanje nekvalifikovanih radnika iz procesa proizvodnje — što je njihov cilj. Svoju sudbinu tehnološkog viška oni žele da podele sa svim radnicima. Slično je i sa raspodelom sredstava iz fonda zajedničke potrošnje, koja treba da bude „linearna", da bi radnici nižih kvalifikacija makar na taj način primili isto koliko i najkvalifikovaniji. Takav je slučaj sa raspodelom sredstava za korišćenje godišnjeg odmora — ako svi radnici dobiju jednak iznos, onda su radnici nižih kvalifikacija u dobitku utoliko što godišnji odmor koriste za obavljanje poljskih radova.

Vertikalno povezivanje gledano sa osnove hijerarhijske piramide ide nagore i nadole.

Povezivanje nadole postoji u širim društvenim okvirima, van preduzeća. Svaki član neformalne grupe je član još neke neformalne grupe, koja preko njega ima uticaj na odlučivanje u preduzeću. Te neformalne grupe čine porodice, susedi, naselja ili druge grupe u kojim postoje procesi čiji su učesnici i određene kategorije radnika.

Povezivanje nagore ide preko „svog" čoveka, člana grupe, koji je član i neke više formalne grupe. „Svoji" ljudi čine u svom rangu neformalnu grupu. Takvo povezivanje nagore može ići do ranga i najviših formalnih organa.

1. Generalni direktor	18,0
2. Direktori	14,8
3. Rukovodioci radnih jedinica	13,0
4. Stručnjaci (visoka i viša stručna sprema)	11,0
5. Poslovođe	11,0
6. Sekretar SK Kombinata	9,0
7. Predsednik FO sindikata	7,5
8. Predsednik Saveza omladine	6,0
9. Član radničkog saveta	5,0
10. Član izvršnog odbora	4,0

Između osnove i vrha piramide neformalnih grupa nalazi se više horizontalnih slojeva, baš kao i u formalnim strukturama. Na svakom od tih slojeva, postoje veze u horizontali i u vertikali.

Isti je slučaj i sa neformalnom grupom na vrhu piramide: i ona ima horizontalne i vertikalne veze. Ali, njene horizontalne veze obuhvataju vrhove drugih neformalnih piramida, a vertikalne veze idu prema vrhovima većih piramida neformalnih grupa kad idu nagore, a kad idu nadole idu prema podnožju sopstvene piramide.

Već iz ovakve sheme vidi se da je piramida neformalnih grupa nedovoljna da objasni sistem neformalnih grupa. Dva su razloga tome.

Prvi razlog je taj, što se može govoriti samo o jednoj složenoj piramidi, sastavljenoj iz niza drugih piramida, čije osnove mogu biti isto tako blizu vrhu složene piramide, kao što njihovi vrhovi mogu biti blizu njene osnove. U ovakvoj shemi složena piramida je samo ilustracija složenih društvenih procesa.

Drugi razlog je u nedovoljnom objašnjenju veza horizontalnim i vertikalnim pravcem. Naime, veze mogu biti i u međupravcima različitog stepena.

Iako izložena shema ne može da zadovolji, prikazana je ovde iz tri razloga.

Prvi razlog je tradicionalne prirode: uobičajeno je da se organizacija prikazuje na ovaj način kad je organizovana na principu hijerarhije, a u sistemu neformalnih grupa ovaj princip je jedan od važnijih.

Drugi razlog je relativno jednostavno i pregledno prikazivanje osnovnog sistema veza.

Treći razlog je mogućnost poređenja piramidalnog sa sfernim sistemom prikaza neformalnih grupa i njihovih veza.

Sferni sistem prikaza neformalnih grupa bolje objašnjava položaj neformalnih grupa, njihov odnos i veze. Sferni sistem najbolje objašnjava da je neformalna grupa sa svog stanovišta centralna grupa, da su procesi koji u njoj postoje najvažniji za nju, jer su konstitutivni. Bez tih procesa grupa ne bi ni postojala. Zatim, sferni sistem veza, tj. veze u svim pravcima, bliži je stvarnosti od prostog sistema horizontalnih i vertikalnih veza. Najzad, u sferni sistem vrlo lako se uključuje i vreme procesa, kao veoma važna kategorija za određivanje procesa i određivanje uzročno-posledičnih odnosa. Sferni sistem ima oblik Ajnštajnovog „zakrivljenog" prostora.

3. *Pojavni oblici neformalnih grupa*

Neformalne grupe se u procesu odlučivanja mogu pojaviti u tri oblika: 1° kao inicirajuće grupe, 2° kao pomoćne grupe odlučujućih organa i 3° kao odlučujuće grupe.

1° Neformalne grupe su najpogodnije tle za rađanje i razvijanje inicijative. U nedrima neformalnih grupa javlja se i masovna inicijativa. Nosioci masovne inicijative niču češće u neformalnim nego u formalnim grupama.

Kad se neformalne grupe pojavljuju kao nosioci inicijative, onda čine uslugu formalnim grupama, čiju energiju oslobađaju za druge društvene procese. Prema tome, gušenje neformalnih grupa može kao neželjenu posledicu imati gušenje i korisne neformalne inicijative.

Pogrešno je, međutim, izazivati masovnu inicijativu a ne realizovati je. To obeshrabruje ljude, pasivizira ih, demotivira, što je sa stanovišta društva štetno. Posledica nerealizovanja inicijative je i dirigovanje inicijative odozgo, a takvo dirigovanje je jalov posao. U takvoj situaciji formalni organ mora stvarati inicijativu i oblikovati je. To izaziva veoma mnogo procesa i uglavnom premaša snage formalnog organa.

2° Neformalna grupa deluje kao pomoćni organ odlučujuće formalne grupe kada za nju priprema elemente važne za odlučivanje. Time se formalna grupa mnogo rasterećuje i ostavlja joj se širi društveni prostor za delovanje. Sve kontakte operativne i koordininajuće prirode obavi neformalna grupa i odlučujući formalni organ može stvarno odlučivati.

Iako je već priprema odluka deo postupka odlučivanja, za ovakav status neformalne grupe od važnosti je da postupak odlučivanja pređe na formalnu grupu u pravo vreme.

3° Kao odlučujuća, neformalna grupa može delovati na dva načina:

Jedan način je kad neformalna grupa odlučuje za i u ime formalne grupe. Tada je reč o nezakonitosti u klasičnom obliku.

Drugi način je kad formalni organ samo formalno odlučuje o onome što je već praktično odlučeno u neformalnoj grupi.

4. *Oblasti odlučivanja sa presudnim uticajem neformalnih grupa*

U procesima odlučivanja u preduzeću neformalne grupe nemaju uvek isti značaj. Neke odluke su po svojoj prirodi takve da se njima ostvaruju ciljevi i obezbeđuju sredstva determinatornog značaja za donošenje drugih, pratećih odluka, te je u njima dejstvo neformalnih grupa i najizrazitije. Odluke od manjeg značaja za donošenje drugih odluka izlaze iz sfere interesa neformalnih grupa. Kreščendo dejstva neformalnih grupa su određujuće, ključne odluke o statusu ljudi u preduzeću.

Oblast u kojoj neformalne grupe imaju najveću moć jesu radni odnosi. U ovoj oblasti od posebne je važnosti kadrovska politika. Grupa koja određujuće utiče na vođenje kadrovske politike može određujuće da utiče na odlučivanje uopšte.

Druga važna oblast za neformalne grupe je organizacija rada na koju se naslanja kadrovska politika.

Zatim, pod udar neformalnih grupa dolazi odlučivanje u oblasti planiranja i raspodele i odlučivanje u oblasti radničkog samoupravljanja i društveno-političkih organizacija.

1. Odlučivanje u oblasti radnih odnosa je od prevashodnog značaja za neformalne grupe, jer se njime određuju egzistencijalni okviri delatnosti i formalnih i neformalnih grupa. Naročito je značajno imati odlučujući uticaj na postavljanje rukovodećeg kadra, jer njegov položaj obezbeđuje važan društveno-politički status.

Na postavljanje višeg rukovodećeg kadra odlučujući uticaj u preduzeću imaju generalni direktor, direktor sektora za kadrove, direktor sek-

tora u koji dolazi lice koje se postavlja, sekretar fabričkog komiteta i u nešto manjoj meri predsednik sindikata.

Na postavljanje rukovodećeg kadra označenog u ovom radu kao rukovodeće osoblje III ranga (kategorije), odlučujući uticaj imaju u preduzeću direktori sektora za kadrove i sektora u koje se postavlja rukovodeće osoblje i rukovodeće osoblje II ranga, koje je hijerarhijski nadređeno licima koja se postavljaju.

Slično je i sa postavljanjem oostalih kadrova: ukoliko njihov rang opada, opada i rang odlučujuće neformalne grupe.

Najteži i najosetljiviji kadrovski problemi ne rešavaju se postavljanjem rukovodećeg osoblja, nego njegovom rotacijom. Rotacija, zato što pogađa rukovodeće osoblje koje na osnovu svog formalnog statusa ima i važan društveno-politički položaj, nije samo kadrovski problem. Rotacija je i politički, i moralni, i materijalni problem.

Najteže rotacija (reizbornost) pogađa kadrove koji nemaju stručne kvalifikacije potrebne za radno mesto na kome se nalaze. Zato se njima obezbeđuju najpre radna mesta neposredno niža po rangu od radnih mesta sa kojih se rotiraju, zatim po rangu još niža mesta, sa jasnom tendencijom da na kraju kadrovskih pomeranja zauzmu radna mesta koja odgovaraju njihovim radnim sposobnostima.

Tamo gde se reizbor još ne izvodi formalno, izvodi se faktički na taj način što se stvara nova organizacija, a ona ne poznaje radno mesto kakvo je dotle postojalo, nego niže radno mesto.

U oba način sprovođenja reelekcije promena statusa je nevelika i tako izaziva manje potrese. Očigledno je, ipak, da su za nestručne kadrove „pošla kola nizbrdo", jer s gubljenjem ranijeg radnog formalnog statusa oni gube i društveno-politički formalni status, a gube i neformalni status. Na njihov račun stručni kadrovi rotiraju nagore.

Reizbor najvišeg rukovodećeg osoblja ne zavisi od uticaja neformalnih grupa u preduzeću, nego od uticaja neformalnih grupa van preduzeća, pošto najviše rukovodeće osoblje ima neformalni status u preduzeću. Te neformalne grupe van preduzeća su opštinske neformalne grupe i njih čine najviši predstavnici vlasti i društveno-političkih organizacija.

Poseban je položaj direktora preduzeća, čiji je rang iznad opštinskog. Očigledno je da izbor takvog rukovodioca malo zavisi od nižih neformalnih grupa. A takav neformalan status daje mu veće mogućnosti u vođenju kadrovske politike u preduzeću.

Iako rukovodeći kadar biraju formalne grupe, on se ne oseća podređen njima, nego onima koji su ga stvarno doveli na taj položaj. To je dovelo do toga da je široka demokratska kontrola sputana i da se efikasna kontrola sve više udaljava od svog objekta.

Na taj način neformalne grupe se institucionaliziraju i time se njihovo uklanjanje sa društvene pozornice još više otežava. To, doduše, stvara efikasan hijerarhijski sistem, ali je taj sistem suprotan samoupravljanju. On otežava razvoj samoupravljačke svesti i guši široku inicijativu, s jedne strane, a s druge strane teži da se pretvori u formalnu grupu i tako „ozakoni" svoja uzurpacijom stečena prava.

Sem raspoređivanja kadrova u kadrovsku politiku spada i obrazovanje kadrova. Obrazovanjem kadrova pruža se mogućnost za zauzimanje

boljeg položaja u formalnoj organizaciji preduzeća, a odatle put vodi pravo do boljeg neformalnog položaja. Neformalni položaj, kao i formalni, služi za zauzimanje još boljeg položaja.

2. Organizacija rada predstavlja realni, materijalni osnov kadrovske politike. Ukoliko se redovnim kadrovskim izmenama cilj teže postiže, utoliko se više i češće ide na organizacione mere. Za ovakav način rada karakteristično je ukidanje radnih mesta u organizaciji rada i raspoređivanje njihovih poslova na druga radna mesta. Kako postavljanje druge organizacije rada zavisi najviše od stručnih službi i postupak je lakši i brži nego kad odluku donosi samo samoupravni organ.

3. Izbor organa radničkog samoupravljanja i njihovih pomoćnih tela i organa društveno-političkih organizacija odvija se u osnovi na isti način kao i izbor radnog rukovodećeg kadra. Ovde je uticaj neformalnih grupa još vidljiviji zato što kandidati za izbor nemaju potrebe za takvim formalnim kvalifikacijama kakve moraju imati kandidati koji konkurišu na rukovodeća radna mesta. Izbor samoupravnih i društveno-političkih organa zahteva od kandidata da ispunjavaju određene političke uslove, zahteva postojanje posebnih političkih kvalifikacija. Pošto se te kvalifikacije ne utvrđuju strogim formalnim putem, kao što je to slučaj sa stručnim kvalifikacijama, nego se ocenjuju zavisno od određene političke situacije, mogućnost proizvoljnog izbora kandidata veća je nego u izboru kandidata za rukovodeća radna mesta. Zbog nedostatka objektivnog ocenjivanja političkih kvalifikacija, uticaj neformalnih grupa je vrlo izrazit pri izboru samoupravnih i društveno-političkih organa.

5. *Mehanizam uticaja neformalnih grupa na odlučivanje*

Neformalne grupe odredili smo kao društvene skupine organizovane na neformalan način radi ostvarivanja određenih društvenih ciljeva. Takođe smo videli da su ciljevi neformalnih grupa nekad različiti od ciljeva formalnih grupa, čak i onda kad se ostvaruju kroz formalne grupe.

Da bi ostvarile ciljeve radi kojih postoje, neformalne grupe odlučuju o sredstvima i načinima kojima će se služiti u ostvarenju tih ciljeva. U preduzeću neformalne grupe se organizuju slično formalnim grupama da bi svoje ciljeve mogli ostvariti i kroz odluke formalnih grupa. Na koji način to uspevaju?

Pre svega, neformalne grupe nastoje da na mesta koja imaju odlučujući uticaj na donošenje odluka dovedu svoje članove, odnosno članove koji su na neki način vezani za neformalnu grupu. Veza sa neformalnom grupom postiže se na taj način što se na odlučujuća mesta ljudi dovode zahvaljujući volji neformalnog organa. Pri tom, nije uvek najvažnije to što bi ti ljudi i redovnim putem došli na ta mesta. Ovakvim postavljanjem na odlučujuća mesta ljudi se vezuju za neformalni organ preko onog njegovog člana koji je imao najviše uticaja na njihovo postavljenje. Tako oni zavise od neformalnog organa, postali su njegovi dužnici.

Zatim, neformalne grupe na sličan način utiču na održanje položaja ljudi na odlučujućim radnim mestima, jer su oni svesni da, ukoliko se ne pridržavaju nepisanih pravila neformalne grupe, njihov položaj nije

stabilan. Zato se oni ponašaju u skladu sa normama, stavovima neformalne grupe.

Svoje stavove neformalna grupa sprovodi u život na taj način što se svi njeni članovi trude da u oblasti u kojoj delaju deluju u skladu sa interesima grupe. Pošto je član jedne neformalne grupe istovremeno i član neke druge neformalne grupe, u kojoj ima odlučujući uticaj, on zauzete stavove prenosi i na tu grupu. I tako redom.

Kad dođe do odlučivanja u formalnoj grupi, onda član neformalne grupe, koji je istovremeno i član formalne grupe, zastupa interese i stavove neformalne grupe i nastoji da se donese odluka koja odgovara tom stavu.

Naročito važne poluge za obezbeđenje sprovođenja odluka i stavova neformalne grupe jesu kontrola rada njenih članova i sankcije koje pogađaju one koji se odupiru njenim stavovima.

6. *Kontrola i sankcije u neformalnoj grupi*

Kontrola izvršenja odluka u neformalnoj grupi efikasnija je od kontrole u formalnoj grupi. U formalnoj grupi kontrola mora da postupa strogo po postupku naročito propisanom za tu svrhu. Formalni postupak, pak, pati od istih bolesti od kojih i formalna grupa. To su: krutost u radu, sporost, neadekvatnost sredstava i oruđa potrebnih za ostvarivanje ciljeva grupe, glomaznost aparata koji hoće da obuhvati što više procesa u oblasti koju obuhvata, nedostatak sredstava kontrole koja bi se morala protezati do u nedogled. U neformalnoj grupi kontrola je brza, efikasna, neformalna, prilagodljiva svakoj situaciji. Ona je neposredna. Neformalnoj grupi nije potreban ogroman, komplikovan aparat za kontrolu neposrednih izvršilaca, niti za kontrolu kontrole.

Kontrola u neformalnoj grupi ide uvek odozgo. Doduše, postoji i kontrola odozdo nagore, ali ona nije odlučujuća. Tek kad deluje posredno, preko druge neformalne grupe kojoj pripada kontrolisani član grupe, ova kontrola može delovati uspešno. Ali i tada kontrola za kontrolisanog subjekta deluje odozgo, samo sad povodom prihvaćene inicijative neformalne grupe nižeg ranga.

Kontrolu nad radom člana neformalne grupe ima onaj član više neformalne grupe koji je u najvećoj meri odlučivao o statusu kontrolisanog subjekta. Kontrola odlučujućih subjekata nije od značaja ako njihovu inicijativu ne prihvati odlučujući subjekt.

Efikasnoj kontroli subjekta sa neformalnim statusom sleduje efikasna sankcija. Sankcija je, po pravilu, vrlo efikasna jer je neposredna i brzo stiže prekršioca norme neformalne grupe. Sankcija se ogleda u oduzimanju neformalnog statusa. Gubljenje neformalnog statusa povlači i gubljenje formalnog statusa. Gubljenje statusa izražava se opadanjem ranga u društvenoj hijerarhiji, gubljenjem važnih društvenih uloga, odnosno položaja.

Oštrina, strogost sankcije zavisi od mere povrede norme neformalne grupe kojoj sankcionisani subjekt pripada i od ocene težine povrede. Ocenu daje odlučujući subjekat.

Obično se ocena težine povrede norme poklapa sa težinom povrede norme, dakle objektivna je. Međutim, ima i slučajeva njihovog nepoklapanja, što je rezultat nedovoljne usklađenosti stavova u neformalnoj grupi.

7. *Granice uticaja neformalnih grupa na odlučivanje u preduzeću*

Neformalne grupe imaju precizan mehanizam za ostvarenije svog uticaja na odlučivanje u preduzeću, pa ipak nisu svemoćne. Navešćemo nekoliko glavnih razloga za ograničenje njihove moći.

a) Neke odluke u preduzeću po svojoj prirodi ne dozvoljavaju proizvoljnost neformalnog odlučivanja. U donošenju tih odluka neformalne grupe i ne odlučuju. Te odluke su prepuštene uticaju stručnih službi.

b) Ima i takvih odluka koje preduzeće mora doneti bez obzira na to da li bi ih doneo da nije na to prinuđeno. Takve su odluke, na primer, o upotrebi sredstava, o korišćenju kapaciteta, o plaćanju doprinosa zajednici ,o poštovanju rokova izvršenja određenih poslova, o donošenju opštih akata na pravno propisan način i sl.

Da takve odluke nisu izuzetak može se najbolje videti iz pregleda odluka donetih u posmatranom preduzeću u toku dve kalendarske godine.

Vrste odluka	Radnički savet	Upravni odbor			Broj odluka	%
1	2	3	4	5	6	7
1. Izborne odluke	15	3	15	—	33	
2. Izbor samoupravnih organa i pom. tela	33	16	33		82	
3. Opšti akti	23	2	23		48	
4. Organizacija	63	70	63		196	14
5. Plan	12	30	12		54	
6. Investicije	26		26		52	
7. Rekonstrukcije	6	9	6		21	
8. Fondovi	20	5	20		45	
9. Završni račun	10	—	10		20	
10. Sredstva	50	36	50		136	10
11. Popis imovine	42		48		84	
12. Radni odnosi	60	183	60		303	22,3
13. Stanovi	15	6	15		36	
14. Dot., pomoći, nagrade	44	22	44		110	7
15. Obrazovanje kadrova	16	60	16		92	
16. Ostale odluke	15	20	15		50	
Ukupno:	450	462	450	912	1362	100,0

Kolone pokazuju: br. 3 — broj odluka koje Upravni odbor donosi u svojoj isključivoj nadležnosti; br. 4 — broj odluka Upravnog odbora koje su, formalno-pravno, predlog (nacrt) za Radnički savet; br. 5 — ukupan

broj odluka Upravnog odbora; br. 6 — ukupan broj odluka Radničkog saveta i Upravnog odbora; br. 7 — procenat od ukupno donetih odluka.

Kad se broj odluka (1362) podeli brojem radnih dana u proteklom periodu izlazi da svakodnevno donesu skoro tri odluke. Ko može da kontroliše toliki broj odluka?

c) Formalne grupe, iako nisu dovoljno razvijene i boluju od krupnih mana, sve više jačaju na račun neformalnih grupa. Ukoliko se formalne odlučujuće grupe razvijaju, utoliko slabe neformalne grupe. Najvažniju ulogu u smanjenju neformalnih grupa ima sistem radničkog samoupravljanja. Konspirativno odlučivanje neformalnih grupa biva sve više potiskivano javnim samoupravnim odlučivanjem. Kad je odlučivanje javno, moguće je društveno intervenisanje u oblasti kontrole i odgovornosti, a to je put kojim se naše društvo kreće. Konspirativno odlučivanje ima taj važan nedostatak što su u njemu greške pre moguće nego u javnom odlučivanju i što se počinjene greške multipliciraju.

d) Neformalne grupe imaju i svoje unutrašnje ograničenje. To je borba između neformalnih grupa, koja može biti nepoštedna. Sukob između neformalnih grupa može biti takve prirode da se neke od njih bacaju u naručje formalnih grupa i bivaju zajedno s njima protiv drugih neformalnih grupa. Nema, dakle, oštro ocrtanog fronta između formalnih i neformalnih grupa, one se mogu nalaziti na dve različite strane jedne vatrene linije.

e) Neformalne grupe nestaju tamo gde nestanu društveni uslovi neophodni za njihovo postojanje.

*
* *

ZAKLJUČCI

Neformalna grupa, kao oblik povezivanja ljudi na način koji nije utvrđen ili propisan pravnim ili drugim statusnim aktom, zakonita je pojava u društvu. Nema pravnih ili drugih formalnih mogućnosti da se propišu svi društveni procesi, jer su oni bezbrojni, raznovrsni i nepredvidivi u času kad se pravni ili drugi statusni akt donosi.

Legitimnost neformalnih grupa u društvu ukazuje na njihovu strukturu i način delovanja. U posmatranom preduzeću utvrđeno je da je struktura neformalnih grupa u osnovi ista kao i struktura formalnih grupa. Takođe i način delovanja neformalnih grupa odgovara načinu delovanja formalne grupe.

Iz navedenog se može izvesti sledeći odgovor na pitanje koliko je korisno ili štetno delovanje neformalnih grupa: pod izvesnim uslovima njihovo delovanje je korisno (pomoć u radu odlučujućih organa, ukazivanje na nedostatke formalnih grupa, itd.), a pod izvesnim uslovima je njihovo delovanje štetno (odlučivanje umesto formalnih grupa, sputavanje inicijative, itd.).

Dragan Stanimirović,
asistent

L'INFLUENCE DES GROUPES NON FORMELS SUR LES DECISIONS AU SEIN DE L'ENTREPRISE

(Résumé)

Les groupes non formels, jusqu'à une àpoque récente un refrain politique, ne sont pas, même de nos jours, en dehors de l'horizon des événements sociaux les plus importants, mais ils n'en constituent plus le cadre magique. Aussi l'auteur fournit-il sa contribution à l'analyse des groupes non formels, sans fièvre politique d'attente et sans feu d'impatience. L'objet de la contribution de l'auteur est la recherche de l'influence que les groupes non formels exercent sur les décisions au sein de l'entreprise.

L'auteur a opté pour le concept du groupe non formel en tant que groupements de personnes qui ne sont pas liées de la manière prévue par l'acte juridique ou un autre acte sur le statut du groupe, donc, contrairement aux groupes formels.

Les groupes non thrmels sont un phénomène social légitime. Ils remplissent ou aménagent l'espace social qui n'est pas embrassé par une prescription juridique ou socio-politique, ou par un acte statutaire. Il s'agit ici moins de la volonté de voir les processus sociaux se dérouler dans le cadre des groupes formels que de l'impossibilité réelle d'un tel état des choses. En effet, il est impossible de prescrire et prévoir tous les processus sociaux éventuels, en les embrassant par des prescriptions formelles. La réalité échappe même aux prescriptions les plus universelles.

Cependant, ce qui constitue le contenu social des groupes non formels, ce sont les processus sociaux non seulement non formels, mais aussi formels. C'est pourquoi la structure et le système des groupes non formels répondent, comme l'image dans le miroir, à la structure et au système des groupes formels. L'action des deux structures apparaît sous les trois aspects suivants: 1. comme réciproquement contraire, 2. comme réciproquement indifférente, et 3. comme cohérente. Une question à part est celle de savoir si l'action des groupes non formels est socialement utile ou non. La réponse donnée par l'auteur est la suivante: quel que soit le rapport réciproque de l'action des groupes formels et non formels, ces derniers peuvent être socialement utiles, tout comme les groupes formels peuvent ne pas être socialement utiles. Tout dépend de chaque cas concret et du cadre social plus large. Ce qui est positif dans l'action des groupes non formels, c'est qu'ils libèrent l'énergie sociale pour l'activité socialement utile des groupes formels, qu'ils définissent plus nettement et crystallisent un certain processus social, indiquent le chemin de l'aplanissement des situations de conflit, accélèrent et rendent plus efficace l'action des forces sociales. Leurs côtés négatifs sont l'entrave qu'ils constituent pour l'initiative sociale, la réification des rapport sociaux, l'expropriation du pouvoir social en vue de la réalisation de leurs propres intérêts, et l'aliénation du pouvoir social vis-à-vis des travailleurs.

SUDSKA ZAŠTITA USTAVOM UTVRĐENIH PRAVA KOJA SU POVREĐENA NEZAKONITOM RADNJOM

I. GENEZA INSTITUTA

Institut sudske zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda povređenih pojedinačnim aktom ili radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji predstavlja značajnu novinu u našem pravnom sistemu.

Ustav SFRJ i ustavi socijalističkih republika sadrže odredbe o dužnosti ustavnih sudova da, između ostalog, pružaju zaštitu prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava, kada su ove slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom,, a nije obezbeđena druga sudska zaštita (čl. 150 st. 2 i čl. 241 st. 2 Ustava SFRJ, zatim čl. 225 st. 2 Ustava SR Bosne i Hercegovine; čl. 218 st. 2 Ustava SR Crne Gore; čl. 248 st. 2 Ustava SR Hrvatske; čl. 233 st. 2 Ustava SR Makedonije; čl. 288 st. 2 Ustava SR Slovenije i čl. 229 st. 2 Ustava SR Srbije).

Ove odredbe predstavljaju dalju konkretizaciju ustavnih načela da se slobode i prava zajemčeni Ustavom ne mogu oduzeti niti ograničiti,[1] odnosno onih ustavnih odredaba kojima se propisuje dužnost obezbeđenja sudske zaštite za slobode i prava zajemčenih Ustavom.

Sudska zaštita osnovnih prava i sloboda garantuje se u članu 70 st. 3 Ustava SFRJ, koji glasi: „Obezbeđuje se sudska zaštita sloboda i prava zajemčenih ovim ustavom". Znači, sudska zaštita sloboda i prava predstavlja, s jedne strane, pravo čoveka i građanina odnosno organizacija na takvu zaštitu a, s druge strane, dužnost zajednice da kroz sistem sudova obezbedi mogućnost zaštite ovih prava.

Određujući nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije i republičkih ustavnih sudova u zaštiti prava samoupravljanja i drugih osnovnih sloboda i prava, Ustav određuje nadležnost Ustavnog suda Jugoslavije kad su te slobode i prava povređeni pojedinačnim aktom ili radnjom od strane or-

[1] Član 66 Ustava SFRJ.

gana federacije i u drugim slučajevima koje odredi savezni zakon, a nije osigurana druga sudska zaštita, dok republički ustavi određuju nadležnost republičkog ustavnog suda kad su ta prava i slobode povređeni pojedinačkim aktom ili radnjom organa republike ili opštine, takođe uz ograničenje da nema druge sudske zaštite.

Detaljnije odredbe o zaštiti osnovnih prava i sloboda koja su povređena pojedinačnom nezakonitom radnjom predviđene su u čl. 36—42 Zakona o ustavnom sudu Jugoslavije od 31. 12. 1963. godine, kao i odgovarajućim odredbama republičkih zakona o republičkim ustavnim sudovima.[2]

Iz navedenih odredaba, međutim, proizilazi da je nadležnost ustavnih sudova u zaštiti ustavnih prava i sloboda povređenih nezakonitom radnjom određena na negativan način, naime uz generalno ograničenje da za zaštitu tih prava nije obezbeđena druga sudska zaštita. „Sudska zaštita prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda nije obezbeđena ako zakonom nije predviđena nadležnost drugog suda" (čl. 36 st. 2 Zakona o ustavnom sudu Jugoslavije).

Zakon o ustavnom sudu Jugoslavije u prelaznim odredbama (član 75) određuje da će se prilikom usklađivanja Zakona o upravnim sporovima sa Ustavom propisati koji redovni sudovi i na koji način će odlučivati o zaštiti ustavom utvrđenog prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda kada su isti povređeni pojedinačnom nezakonitom radnjom.

Ovaj institut našao je, opet privremeno, svoje mesto u prelaznim odredbama noveliranog Zakona o upravnim sporovima.[3]

Član 69 Zakona o upravnim sporovima glasi: „Do donošenja zakona kojim će se regulisati zaštita Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda, kad su ova prava i slobode povređeni radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji kojom se protivno zakonu neposredno sprečava ili ograničava određenom pojedincu ili organizaciji vršenje takvog prava ili slobode, zaštita ovih prava i sloboda obezbeđuje se u postupku predviđenom u čl. 70. do 78. ovog zakona, ako nije obezbeđena druga sudska zaštita".

Dakle, kao što se iz navedene odredbe vidi, ovde se ne radi o upravnom sporu već o jednom posebnom obliku sudske zaštite, za koji važi i posebno predviđeni postupak. On je ušao u Zakon o upravnim sporovima zato da bi se zakonski regulisao i ovaj vid sudske zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda, ali samo do donošenja posebnog zakona koji bi kompletnije i kompleksnije regulisao ovu materiju. Iz tih razloga je ovaj institut i našao mesta u prelaznim odredbama Zakona o upravnim sporovima.

Međutim, već na početku se mora konstatovati da, iako se u članu 69 Zakona sasvim jasno ističe da je institut predviđen u članovima 69 do 78 na snazi samo „do donošenja zakona kojim će se regulisati zaštita ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda", takav zakon još uvek nije donet.

---

[2] Član 37—42 Zakona o ustavnom sudu BiH, čl. 34—40 ZUS Crne Gore, čl. 33—38 ZUS Hrvatske, čl. 35—40 ZUS Makedonije, čl. 36—40 ZUS Slovenije i čl. 36—41 ZUS Srbije.

[3] U članovima 69 do 78 Zakona o upravnim sporovima.

II. USLOVI POTREBNI ZA PODNOŠENJE ZAHTEVA ZA ZAŠTITU USTAVOM UTVRĐENIH PRAVA I SLOBODA POVREĐENIH NEZAKONITOM RADNJOM

Iz formulacije navedene odredbe člana 69 Zakona o upravnim sporovima proizilazi da je za podnošenje zahteva za zaštitu Ustavom utvrđenih prava u smislu ove odredbe potrebno da budu ispunjena dva pozitivna i jedan negativan uslov.

Pozitivni uslovi su:

1) da postoji neposredno sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda, i

2) da se to sprečavanje ili ograničavanje vrši nezakonitom radnjom službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije.

Negativan uslov za podnošenje zahteva u smislu člana 69 Zakona je: da u konkretnom slučaju nije obezbeđena druga sudska zaštita.

Posebno ćemo razmotriti svaki od ovih uslova pojedinačno.

1. *Neposredno sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih Ustavnih prava i sloboda*

Da bi smo govorili o institutu zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda povređenih nezakonitom radnjom službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj ili drugoj organizaciji mislimo da je neophodno osvrnuti se najpre na jedno od centralnih pitanja čitavog ovog instituta, kao uostalom i instituta iz člana 20, 21 i 68 ZOUS, na pitanje koja su to u našem društveno-političkom i pravnom sistemu osnovna prava i slobode, gde su ona sadržana, u glavi III Ustava SFRJ, u celom Ustavu ili i u ostalim normativnim aktima (sa rezervom da u njima sadržane slobode i prava imaju svog osnova u Ustavu, ili bez takve rezerve), ili je bitan nenarušivi položaj čoveka i njegovih organizacija u društvu, odnosno da je tom pitanju potreban potpuno nov pristup, koji bi predstavljao odlučan proboj kroz sudsko civilističko i tradicionalističko shvatanje pojma i domašaja osnovnih sloboda i prava čoveka i građanina u SFRJ.

a) Neka gledišta o pojmu i klasifikaciji osnovnih prava i sloboda u našoj pravnoj teoriji

Osnovne postavke Ustava SFRJ o slobodama i pravima čoveka i građanina date su u članu 32 Ustava SFRJ: „Slobode i prava čoveka i građanina neotuđivi su deo i izraz socijalističkih i demokratskih odnosa zaštićenih ovim ustavom, u kojima se čovek oslobađa od svake eksploatacije i samovolje i ličnim i udruženim radom stvara uslove za svestrani razvitak i slobodno izražavanje i zaštitu svoje ličnost i za ostvarivanje ljudskog dostojanstva.

Slobode i prava ostvaruju se u međusobnoj solidarnosti ljudi i ispunjavanjem dužnosti svakog prema svima i svih prema svakome".

Ovaj član, ustvari, predstavlja uvodnu odredbu glave III Ustava SFRJ o slobodama i pravima građana i ona „Izražava osnovni stav Ustava ne samo o slobodama i pravima koja se čoveku i građaninu zajemčuju, već i o onim slobodama i pravima koja će čovek osvajati u daljem razvitku socijalističkog društva i o onim koja proizilaze iz samog tog osnovnog stava Ustava; upravo iz samog položaja čoveka i ostvarivanja njegovih sloboda i prava koje već danas uživa u skladu sa Ustavom".[4]

U glavi o slobodama, pravima i dužnostima čoveka i građanina Ustav teži da obuhvati što je moguće veći broj individualnih sloboda i prava koja zajemčuje. Ipak, ona se ne može shvatiti kao iscrpno nabrajanje svih sloboda i prava koja se garantuju našem čoveku i građaninu. Van ove glave naročito su ostala ona kolektivna prava koja „Proističu iz položaja čoveka u našem društveno-političkom sistemu i iz samog društveno-ekonomskog uređenja i političkog sistema i koja su sastavni deo osnovnih društveno-ekonomski i političkih odnosa i preko kojih se ti odnosi najneposrednije izražavaju (vidi glavu II, IV, VI, VII, XV Ustava SFRJ".[5]

Iako se pojam „osnovne slobode i prava" na prvi pogled svima nama čini jasan, nediskutabilan, opšte poznat, i odavna, već odmah posle Revolucije raščišćen, on je već u prvim danima praktične primene instituta iz člana 20, 21, 68 i 69 ZOUS pokrenuo veoma interesantne i široke diskusije koje su dovele do konfrontiranja vrlo različitih, često dijametralno suprotnih stavova.

Već je napred istaknuto da prvo formulisanje i pominjanje termina „osnovna prava i slobode" u smislu njihove zaštite nalazimo u članu 150 st. 2 i čl. 241 st. 2 Ustava SFRJ, čl. 299 st. 2 Ustava SR Srbije, itd. Odatle su one preuzete u Zakon o Ustavnom sudu Jugoslavije i zakone o ustavnim sudovima republika, kao i u Zakon o upravnim sporovima. Međutim, nijedan od postojećih propisa bliže ne određuje pojam „osnovnih prava i sloboda", niti bliže određuje kriterijume za ovakvu kategorizaciju, te se postavlja pitanje tumačenja njihovih kvaliteta i domašaja.

Jedino što je u ovom pitanju nesporno i opšteprihvaćeno to je da je pravo samoupravljanja u svoj svojoj kompleksnosti osnovna sloboda i pravo i da uživa utvrđenu zaštitu.[6]

Međutim, iako je takav stav jedino moguć i pozitivan, potrebno je ukazati da je puno ostvarivanje prava samoupravljanja u neposrednoj vezi sa ostvarivanjem i zaštitom i drugih osnovnih sloboda i prava. Zato, svaka dilema oko pojma, obima, domašaja i pružanja konkretne zaštite povredi i drugih osnovnih sloboda i prava u krajnjem slučaju ima svog odraza na sužavanje samoupravljačkih prava.

Različita shvatanja termina „pravo samoupravljanja ili druga osnovna prava i slobode", uglavnom, proizilaze iz različitih metoda tumačenja samog Ustava, kojima se služe pojedini autori. Tako možemo razlikovati, uglavnom, dve grupe shvatanja:

---

[4] Dr. Jovan Đorđević, Ustavno pravo, Beograd, 1967, strana 225.

[5] Prednacrt Ustava SFRJ, „Komunist", Beograd, 1962, str. 145.

[6] Činjenica da Ustav SFRJ i drugi napred navedeni tekstovi posebno navode pravo samoupravljanja ukazuju na to da se posebno hteo istaći značaj ovog prava u našem ustavnom sistemu.

U prvu grupu shvatanja ubrajaju se ona koja smatraju da ovaj institut ne zaštićuje sva prava i slobode, već samo neka osnovna, i da u praksi treba izvršiti diferenciranje, razlikovanje osnovnih prava i sloboda od onih koja to nisu. Dakle, ona polaze uglavnom od sistema enumeracije. Međutim, iako jednodušna u stavu da treba izvršiti razvrstavanje prava i sloboda na osnovna i druga, ona se razilaze oko pitanaj koja sve prava svrstati u osnovna, te se u tom smislu pojavljuje više varijanti ovog gledišta.

Prema jednoj varijanti ovog gledišta zaštitu u smislu navedenih instituta uživaju samo neka prava i slobode sadržana u glavi III Ustava SFRJ, i to ona koja su po kvalitetu i sadržini izjednačena sa pravom samoupravljanja;

Prema drugoj varijanti tu zaštitu uživaju sva prava i slobode koja se sadrže u glavi III Ustava SFRJ, pošto sva ona imaju karakter osnovnih;

Prema trećoj varijanti treba uzeti da se radi o svim ustavnim pravima i slobodama, bez obzira u kojoj su ustavnoj materiji predviđena.

U drugu grupu shvatanja ubrajaju se ona koja smatraju da ne treba vršiti nikakvo diferenciranje niti podelu na slobode i prava koja se mogu tretirati kao osnovna i na ona koja to nisu. „Ne mogu se izgrađivati nikakve krute podele, nikakva mehanička razvrstavanja, nikakvi određeni i utvrđeni kruti kalupi, nikakvi spiskovi pomoću kojih bi se vršilo razvrstavanje prava i sloboda u osnovna i druga koja to nisu. Pojam „osnovna prava i slobode" treba metodološki tako tumačiti da se radi o obezbeđenju statusa i društvenog položaja čoveka i građanina, kao i radne i druge organizacije, koji je status i položaj i uslov i posledica našeg datog društvenog sistema. Ne treba, dakle, ići na neke mehaničke kriterijume ili spiskove, već na okolnosti slučaja, na karakter prava, na značaj odnosa, na težinu povreda".[7]

Međutim, i ova koncepcija ima svoje varijante.

Po jednoj varijanti treba uzeti da se radi o svim pravima i slobodama sadržanim u Ustavu SFRJ;

Po drugoj varijanti uzima se da se radi ne samo o svim pravima i slobodama koja su sadržana u Ustavu SFRJ, već i o onim koja su na osnovu Ustava predviđena u raznim zakonima, statutima i drugim normativnim aktima;

Treća varijanta polazi od toga da ovaj institut, kroz upravni spor, treba da pruža zaštitu od svih bitnih povreda zakona, kako materijalnog tako i formalnog.

Izneli bi neke argumente koji idu u prilog jednoj odnosno drugoj grupi shvatanja, bez pretenzije da se opredelimo ili posebno zalažemo za neku od njih.

U prilog napred navedenom prvom gledištu, po kome treba vršiti diferenciranje prava i sloboda, pa štiti samo određena, išlo bi tekstualno tumačenje odredaba člana 20, 21, 68 i 69 ZOUS („u slučajevima povrede Ustavom utvrđenog prava samoupravljanja, ili drugog osnovnog prava i

[7] Dr. Mirko Perović: Problemi tumačenja instituta zaštite osnovnih ustavnih prava i sloboda u smislu člana 20 Zakona o upravnim sporovima; Arhiv, br. 1/66, str. 39 i dalje.

slobode"...), jer proizilazi da i sam zakonodavac upućuje na put nabrajanja, a da samo primera radi ukazuje na kvalitet i značaj tih prava. Pristalice ovog shvatanja, dalje, ističu da je Ustav posebno pomenuo pravo na samoupravljanje usled njegovog izuzetnog značaja u našem društvenom sistemu, ali da to ujedno upućuje i na kvalitet i sadržinu drugih prava koja se imaju smatrati osnovnim. Dakle, radi se o osnovnim pravima i slobodama izjednačenim sa pravom na samoupravljanje.

Pristalice ovog gledišta polaze od stava da sud nije ovlašćen da slobodno stvara pravo, da za njega postoji granica u tumačenju prava, tj. ovlašćenja suda pri tumačenju prava moraju se kretati u okviru jezičkog tumačenja. Čak i onda kada sud usklađuje svoj rad sa savremenim kretanjima društva i vodi računa o političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim momentima u tumačenju pravne norme, sve to mora ostati u granicama jezičkog tumačenja.

Sud, dakle, ima za zadatak da štiti samo unapred utvrđena osnovna prava i slobode, i onda kada pred sobom ima takav zahtev sud najpre treba da odgovori na pitanje da li se tu radi o Ustavom utvrđenom pravu ili slobodi, pa ako se ne radi o takvom pravu zahtev treba odbaciti, ne upuštajući se u ocenu da li, inače, postoji povreda zakona.[8]

Suprotne argumente ističu predstavnici druge grupe shvatanja, prema kome ne treba vršiti diferenciranje prava i sloboda na osnovna i druga (neosnovna). Oni pre svega polaze od osnovnih karakteristika našeg društvenog sistema izraženih u načelima Ustava SFRJ, koji nije i ne može se shvatiti kao neka dogma, već kao instrument daljeg razvoja koji pretpostavlja stvaralačku primenu njegovih instituta i adekvatno ostvarivanje njegovih odredaba. „Prava i slobode koje na ovaj ili onaj način sadrži Ustav, nisu jednom za uvek date i statičke kategorije, već se neprekidno razvijaju naporedo sa razvijanjem svoje materijalno-društvene osnove. Termin „osnovna ustavna prava i slobode" nije pravna kategorija te se ne može isključivo metodom formalno-pravnog tumačenja tretirati. To je u suštini jedna sociološka, društvena, ekonomsko-politička kategorija, pa je tako i treba tretirati".[9]

Ustvari i pobornici ovog gledišta smatraju da ne treba kroz navedene institute štititi sva prava i slobode, već da se mora vršiti neko razlikovanje i štititi samo osnovna. Međutim, kod pitanja koja su to „osnovna prava i slobode" ne treba se unapred opredeljivati, unapred određivati spiskove takvih prava, već da treba pažljivo analizirati svaki konkretan slučaj, svaki zahtev, pa polazeći od položaja čoveka odnosno radne organizacije u našem društvu, od slučaja do slučaja, utvrđivati, zavisno od karaktera i značaja odnosa i težine učinjene povrede, da li se u konkretnom slučaju radi o povredi jednog od osnovnih ustavnih prava i sloboda, odnosno da li ima mesta primeni vanrednih pravnih sredstava iz člana 20, 68 i 69 ZOUS.

Ovakvom prilaženju u rešavanju o zahtevu za zaštitu osnovnih prava i sloboda odgovarao bi i stav da sud ne može vršiti odbacivanje podnetih zahteva sa obrazloženjem da se ne radi o osnovnom pravu i slobodi već

---

[8] Tihomir Janjić, sudija vrhovnog suda Jugoslavije: diskusija na IX savetovanju Jugoslovenskog udruženja za upravnu nauku i praksu, Priština, juna 1966. god.

[9] Dr. Mirko Perović, op. cit., str. 39 i dalje.

da bi morao u svakom slučaju meritorno odlučivati, što nameće i potrebu adekvatnih obrazloženja sudskih odluka.

Prihvatanje ovakve orijentacije u radu suda neophodno zahteva i njegovu novu ulogu u metodu tumačenja i primene zakona, u tretmanu kako društvenih odnosa tako i pravnih kategorija. „Na taj način bi se i metod rada klasičnih sudova opšte nadležnosti sve više usmeravao i približavao jednom metodu društveno-političke celishodnosti koji, bar kako meni izgleda, sve više odgovara i predstavlja kako posledicu tako i uslov za dalje razvijanje čitavog našeg društvenog-samoupravnog sistema".[10]

Treba istaći da predstavnici ovog gledišta ukazuju da je dosadašnja praksa ustavnih sudova i vrhovnih sudova bila orijentisana da se pod terminom „osnovna prava i slobode" podrazumevaju bitne povrede materijalnog i formalnog zakona, kojim se istovremeno vređaju i određeni ustavni principi.

Smatramo za potrebno da ovde istaknemo još jedno, treće gledište koje zastupa prof. Slavoljub Popović, a koje se nalazi negde na granici između dva napred navedena gledišta, mada je, čini mi se, najbliže trećoj varijanti prvog gledišta. Naime, on polazi od činjenice da sud treba da usklađuje svoj rad sa savremenim društvenim kretanjima, i da prilikom tumačenja pravnih normi mora da vodi računa o političkim, ekonomskim, socijalnim i drugim momentima u shvatanju pravne norme. „No i pored toga što sudu treba priznati izvesnu pretorsku ulogu, mišljenja smo da se sud u svojoj aktivnosti mora kretati u okviru pravnih normi, tj. u okviru jezičkog shvatanja i jezičkog tumačenja pravnih normi. Stoga, ako se u čl. 68 Zakona o upravnim sporovima (odnosno čl. 20 i 69 istog zakona) govori o ustavom utvrđenim pravima i slobodama, smatramo da ni sud ne bi mogao pod ovim pravima ili slobodama podrazumevati druga prava i slobode, sem onih koja imaju svog osnova u Ustavu. Drukčije tumačenje dalo bi sudu ovlašćenje da se pojavljuje u ulozi tvorca pravne norme, a poznato je da sud takva ovlašćenja nema".[11]

Čini nam se da je ovo poslednje shvatanje najprihvatljivije za današnji stepen našeg društvenog razvitka i mesto i ulogu suda u našem sistemu.

b) Sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda

Zakon o upravnim sporovima ne govori o formi i obliku putem koga se može sprečiti ili ograničiti vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda, jer se sprečavanje i ograničavanje tih prava može da vrši na najrazličitije načine. Pretpostavka je da pojedinac ili organizacija imaju neko utvrđeno pravo ili obavezu a da službeno lice čini fizičku prinudu, zapreku ili sličnu delatnost kojom onemogućava titulara prava da se koristi tim svojim pravom u punoj meri ili ga sprečava da se na bilo koji način koristi tim svojim pravom. Razlika između sprečavanja

---

[10] Dr. Mirko Perović, op. cit., str. 43.

[11] Dr. Slavoljub Popović: Sudska zaštita Ustavom utvrđenih prava povređenih pojedinačnim aktom; Arhiv, 2/66, str. 136.

i ograničavanja svodi se, u stvari, na razliku u stepenu i obimu u kome se jednom licu ne dozvoljava da se koristi pravom ili slobodom, pa se može reći da postoji sprečavanje onda kada se jedno lice ili organizacija ne može uopšte koristiti svojim pravom, u celosti, a ograničavanje se svodi na to da lice ne može u punoj meri, u potpunosti da ostvaruje svoje pravo.

Na primer, moglo bi se uzeti da postoji sprečavanje onda kada se jednom članu saveta radne zajednice ili članu nekog predstavničkog tela društveno-političke zajednice ne dozvoljava da prisustvuje sednicama saveta ili predstavničkog tela i na taj način onemogući učešće u radu ovih tela, što predstavlja ustvari, neposredno sprečavanje vršenja njegovog prava na društveno samoupravljanje. Član 9 Ustava SFRJ izričito predviđa da je protivustavan svaki akt kojim se nanosi povreda prava samoupravljanja radnih ljudi.[12]

Sprečavanje ili ograničavanje pojedinaca ili organizacija da vrše, uživaju, ili koriste svoja ustavna prava i slobode vrši se, dakle, nezakonitom radnjom službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije.

2. *Nezakonita radnja službenog lica državnog organa ili odgovornog lica radne i druge organizacije*

Pod radnjom uopšte podrazumevamo materijalnu delatnost, akt spoljnjeg ponašanja izvršioca radnje, neposredna akcija koju organ odnosno organizacija preduzima prema nekom fizičkom licu ili organizaciji. Član 69 ZOUS ima u vidu radnje koje se preduzimaju pod vidom službenih radnji, ali za čije vršenje ne postoji pravni osnov (ne postoji ni opšti akt, ni pojedinačni izvršni akt).

Odmah treba istaći da se pod radnjom u smislu člana 69 ZOUS podrazumeva kako aktivna radnja, tj. činjenje, preduzimanje neke akcije, tako i neradnja, propuštanje da se neka radnja izvrši, ako je lice ili organ bilo, po zakonu, dužno da je izvrši. Nečinjenje, takođe, predstavlja akt spoljnjeg ponašanja čoveka koje može da izazove promene u spoljašnjem svetu, a ogleda se u propuštanju lica da izvrši određenu radnju koju je imalo obavezu da izvrši. Uzdržavanje od izvršenja određenih radnji, takođe, može da vređa prava i slobode pojedinaca te je Vrhovni sud Srbije zauzeo stanovište da i uzdžavanje od činjenja može biti osnov za traženje sudske zaštite po osnovu člana 69 ZOUS.

Radnja kojom se sprečava ili ograničava vršenje prava il isloboda pojedincima ili organizacijama treba da ima sledeća obeležja:

a) Da je radnja protivna zakonu;

b) Da se radnjom neposredno sprečava ili ograničava vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda;

c) Da sprečavanje ili ograničavanje vršenja prava i sloboda pogađa određenog pojedinca ili organizaciju;

d) Radnju mora izvršiti službeno lice u organu uprave odnosno odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizaciji.

---

[12] Smatramo da se pod pojmom akta u širem smislu može obuhvatiti i svaka radnja kojom se nanosi povreda prava samoupravljanja.

Navedena obeležja radnje zbog koje se može tražiti sudska zaštita po osnovu člana 69 ZOUS kumulativna su, što znači da u svakom pojedinom slučaju moraju da postoje sva ta obeležja naporedo i jednovremeno. Nedostatak bilo koga od ovih obeležja povlači i nemogućnost ovog vida sudske zaštite, što naravno ne znači da se ne može korsititi neki drugi vid zaštite.

a) Radnja mora biti protivna zakonu

Obično su radnje službenih lica u organu uprave odnosno odgovornih lica u radnoj organizaciji zasnovane na zakonu, jer se preduzimaju u cilju neposrednog izvršavanja zakona, drugog propisa ili pojedinačnog akta. Čak i onda kada službeno lice nadležnog organa vrši radnju putem prinude prema određenom licu koje je dužno da trpi radnju, i po zakonu predviđenom postupku, ne može se govoriti o nezakonitoj radnji. Bitno je pri tom da se službeno odnosno odgovorno lice kreće u granicama zakona i zakonskih ovlašćenja.

Kada se, dakle, može reći da postoji nezakonita radnja? Nezakonita radnja je ona radnja koja je protivna zakonu ili propisima zasnovanim na zakonu. A ona može biti protivna zakonu u sledećim slučajevima:

Prvo, nezakonitu radnju vrši onaj organ koji nije nadležan za vršenje te radnje kao i organizacija koja nije snabdevena javnim ovlašćenjem za preduzimanje takve radnje;

Drugo, ako se radnja vrši prema licu koje nije, po zakonu, dužno da trpi izvršenje takve radnje;

Treće, ako se vrši radnja koja nije predviđena u zakonu, propisu zasnovanim na zakonu ili pojedinačnom na zakonu zasnovanom aktu, tako je vrši organ koji je inače nadležan za vršenje takve radnje, i

Četvrto, ako se radnja vrši po postupku koji nije predviđen zakonom ili predstavlja samovolju.

Navešću primer iz koga se vidi jedan od načina na koji se može izvršiti nezakonita radnja:

Okružni sud u Prokuplju, kao prvostepeni sud, rešavao je po predlogu Gajić Sibina, penzionera iz Kuršumlije, protiv Komunalnog zavoda za socijalno osiguranje Niš — filijala Prokuplje, radi otklanjanja nezakonite radnje od strane ovog Zavoda. Radnja se sastojala u tome što je Komunalni zavod za socijalno osiguranje Niš — filijala Prokuplje obustavljao od predlagačeve penzije i zaštitnog dodatka 1,5% mesečno, za račun SO Kuršumlija na ime mesnog samodoprinosa, ustanovljenog odlukom iste skupštine.

Ne upuštajući se u ocenu zakonitosti ove odluke, predlagač ističe da je nadležni organ pomenute Skupštine bio dužan, po Zakonu o doprinosima i porezima građana, da na osnovu donete odluke formalnim rešenjem obavesti predlagača, kao obveznika mesnog samodoprinosa, o razrezu samodoprinosa. Ako predlagač po pravosnažnosti toga rešenja, ne bi platio razrezani samodoprinos, tek onda bi nadležni organ mogao da donese rešenje o stavljanju zabrane na njegovu ličnu penziju.

Okružni sud u Prokuplju odbio je ovakav predlog kao neosnovan ističući, u obrazloženju, da je predlagač mogao podneti zahtev za donošenje rešenja Zavodu, pa po dobijenom rešenju, raspoloživim redovnim pravnim sredstvima, ostvarivati svoje pravo.[13]

Vrhovni sud Srbije u Beogradu, u veću za upravne sporove, rešavao je po žalbi Sibina Gajića iz Kuršumlije, protiv rešenje Okružnog suda u Prokuplju, po predmetu zaštite od nezakonite radnje i doneo rešenje kojim se žalba uvažava i ništi rešenje Okružnog suda u Prokuplju. U obrazloženju sud ističe da je Komunalni zavod za socijalno osiguranje — Niš, filijala u Prokuplju, učinio nezakonitu radnju na štetu predlagača, jer nije mogao bez njegove saglasnosti i bez posebnog rešenja nadležnog organa[14] da vrši obustavu penzije i zaštitnog dodatka, na ime mesnog samodoprinosa. „Odlukom Skupštine opštine, kao normativnim aktom, ne mogu se propisivati iznosi doprinosa za obveznike pojedinačno, već određivati samo individualnim rešenjem za svakog obveznika. Ako, u konkretnom slučaju, nije postojao individualni upravni akt na osnovu koga bi se predlagaču mogla vršiti obustava od 1,5%, onda obustavljanje penzije i zaštitnog dodatka predstavlja nezakonitu radnju u smislu čl. 69 ZOUS, jer je predlagač ovom radnjom neposredno sprečen u vršenju svoga prava a za zaštitu toga prava nije obezbeđena druga sudska zaštita".[15]

Ovde se, dakle, radilo o radnji organa za koju nije postojao osnov (osnov može biti samo rešenje nadležnog organa), te je zbog toga takva radnja nezakonita.

b) Da se radnjom neposredno sprečava ili ograničava vršenje prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda

O sprečavanju ili ograničavanju vršenja prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda već smo napred govorili. Ovde bi još jednom istakli da to sprečavanje ili ograničavanje mora biti neposredno, što znači da kada bi nezakonita radnja samo na posredan način dovodila do sprečavanja i ograničavanja određenog građanina ili organizacije u vršenju njihovih prava ne bi bio ispunjen uslov iz člana 69 ZOUS, te ne bi ni moglo doći do primene ovog instituta.

„Radi se, dakle, o radnjama koje neposredno sprovode u delo određene propise, koje neposredno rezultiraju u merama koje se izvršavaju kojima se regulišu prava i obaveze pojedinca, organizacija, itd. U tome i jeste njihov neposredni efekat pa i neposredni karakter (recimo kada se nekome naredi da nešto uradi, da nešto trpi i sl.)".[16]

Iz primera koga ćemo navesti može se videti kako izgleda to neposredno sprečavanje u vršenju osnovnih prava i sloboda. Okružni sud u Prokuplju, kao prvostepeni, rešavao je po predlogu Perić Simeona iz Gubetine, protiv protivnika Građevinskog preduzeća „Progres" u Pirotu —

---

[13] Rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. br. 26/68, donetog 20. 11. 1968. godine.

[14] Podvukla S. Miladinović.

[15] Presuda Vrhovnog suda Srbije.

[16] Dr. Mirko Perović: Teorijski i praktični komentar Zakona o upravnim sporovima; „Savremena administracija", Beograd, 1966, strana 423.

pogon Prokuplje, radi zaštite zbog nezakonite radnje u smislu člana 69 ZOUS. Predlagač je u svom predlogu naveo da je radnik građevinskog preduzeća „Progres" u Pirotu — pogon Prokuplje, i da radi na radnom mestu fizičkog radnika u betonskom pogonu, kao stalni radnik. Dana 9. marta 1968. godine mu je saopšteno od strane šefa i poslovođe pogona da više ne dolazi na posao. Nije mu izdato nikakvo rešenje o udaljavanju sa posla. Tražio je rešenje o udaljenju sa posla radi traženja zaštite od nadležnih organa, ali isto nije dobio, pa kako mu je radna organizacija nezakonito uskratila pravo na rad, to je u smislu članova 69—78 ZOUS podneo predlog Okružnom sudu u Prokuplju da odluči po njegovom zahtevu i da donese rešenje kojim će se naložiti radnoj organizaciji da mu omogući dalji rad.

Iz odgovora protivnika može se videti da je na Proizvodnom savetovanju od 25. 2. 1968. godine doneta odluka da se na gradilištu u Prokuplju (iz objektivnih razloga) smanji broj radnika betonjeraca (za deset) i da su zbog toga radnici dobili putne naloge da se jave u pogonu u Pirotu, radi daljeg rasporeda. Predlagač Perić je odbio da primi putni nalog te mu je zbog toga uskraćen dalji rad na radilištu u Pirotu.

Sud je razmotrio napred navedene činjenice pa je, u smislu člana 75 ZOUS, usvojio predlog predlagača i zabranio protivniku da ga sprečava u radu. Ukoliko protivnik smatra da je predlagač učinio povredu na radu, zbog svoje nedisciplinovanosti, može pokrenuti protiv istog disciplinski postupak i odlučiti o njegovoj krivici.[17]

U ovom slučaju, dakle, imenovani radnik je neposredno sprečen da ostvaruje svoje Ustavno pravo na rad, a samim tim i prava koja iz njega proizilaze. Ovo sprečavanje izvršeno je nezakonitom radnjom odgovornog lica, jer nije bilo osnova da mu se to pravo uskrati. Odluka Proizvodnog savetovanja nije se odnosila na konkretno određena lica, a nisu doneta ni pojedinačna rešenja, već samo putni nalozi, koji ne mogu predstavljati osnov za premeštanje lica na drugo radno mesto. Odbivši da primi putni nalog radnik je načinio samo disciplinski prestup, te po tom osnovu može i odgovarati, ali mu se nikako ne može pre donošenja rešenja uskratiti pravo na rad.

c) Individualni, određeni karakter nezakonite radnje

Nezakonita radnja službenog odnosno odgovornog lica treba da bude uperena neposredno prema određenom pojedincu ili organizaciji. No, to ne znači da je uvek u pitanju samo jedno lice ili jedna organizacija. Može se raditi i o više lica ili organizacija, ali tako da su sva ona individualno određena (nabrojana, pomenuta) ili pak i ako nisu svi pojedinačno imenovani, da se u konkretnom slučaju može znati koja su to lica ili organizacije, koja, usled nezakonite radnje, neće moći da ostvaruju svoja Ustavvom utvrđena prava i slobode.[18]

---

[17] Rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. 10/68, od 21. 3. 1968. god.

[18] Na primer, moći će da se traži sudska zaštita po ovom osnovu u slučaju kad službena lica opštinske skupštine nezakonito sprečavaju stanovnika jednog naselja da svoje proizvode iznose na tržište.

d) Radnju vrši (ili ne vrši) službeno lice u organu uprave ili odgovorno lice u radnoj organizaciji

Jedan od uslova za primenu instituta iz člana 69 ZOUS jeste i to da je radnju izvršilo: 1) službeno lice organa uprave ili 2) odgovorno lice radne ili druge organizacije.

Službeno lice organa uprave je svako ono lice koje se nalazi u radnom odnosu sa određenim organom uprave i koje je ovlašćeno da kao radnik toga organa, u njegovo ime, vrši određene službene radnje.

Koji organi imaju svojstvo organa uprave određuje se normativnim aktima društveno-političke zajednice. Tako ima situacija da su savezni organi uprave određeni saveznim zakonom,[19] republički organi uprave republičkim zakonom,[20] pokrajinski organi uprave pokrajinskim zakonom[21] i opštinski organi uprave statutom opštine.

Treba naglasiti i to da je Zakon o upravnim sporovima imao u vidu radnje službenih lica koje se preduzimaju pod vidom službenih radnji, a za čije vršenje ne postoji nikakav pravni osnov (nema ni opšteg niti pojedinačnog izvršnog akta).

Odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizacija je ono lice koje se nalazi u radnom odnosu sa datom organizacijom i koje je ovlašćeno da kao radnik organizacije, u njeno ime, vrši određene službene radnje.

Kao sporno postavlja se pitanje o kojim se ovde radnim ili drugim organizacijama radi? Da li su u pitanju samo radne i druge organizacije koje vrše javna ovlašćenja ili one koje ne vrši javna ovlašćenja?

U Teorijskom i praktičnom komentaru Zakona o upravnim sporovima dr. Mirko Perović ističe: „Što se tiče organizacija, radnih i drugih, svakako da dolaze u obzir samo one koje imaju javna ovlašćenja. Ovo iz razloga što, u stvari, samo te i takve organizacije mogu preduzimati i vršiti određene radnje, usled čega one sa stanovišta instituta koji regulišu ovi zakonski propisi dolaze u istu poziciju kao i organi uprave".[22]

Suprotno stanovište zauzima prof. Slavoljub Popović, koji ističe da „Nezakonite radnje o kojima je reč u članu 69 ZOUS mogu izvršiti odgovorna lica kako u organizacijama koje vrše javna ovlašćenja tako i u organizacijama koje ne vrše javna ovlašćenja".[23]

Tekst člana 69 ZOUS govori samo o „radnji službenog lica u organu uprave odnosno odgovornog lica u radnoj organizaciji ili drugoj organizaciji". Primenom jezičkog metoda tumačenje navedenog teksta možemo zaključiti da se ne radi samo o radnim ili drugim organizacijama koje vrše javna ovlašćenja već o svim, dakle, i onim koje ne vrše javna ovlašćenja. U prilog ovakvom shvatanju govore i primeri iz prakse (tako: navedeno rešenje Okružnog suda u Prokuplju, R. 10/68).

---

[19] Zakon o saveznim organima uprave, saveznim savetima i saveznim organizacijama („Sl. list SFRJ", br. 21/67).

[20] Zakon o republičkim organima uprave i organizacijama koje vrše poslove od interesa za republiku („Sl. glasnik SRS", br. 18/67) i zakoni ostalih republika.

[21] Zakon o pokrajinskoj upravi („Sl. list SFRJ", br. 9/69); Zakon o pokrajinskim organima uprave i pokrajinskim organizacijama koje vrše poslove od interesa za Pokrajinu („Sl. list SAP Kosovo", br. 20/69).

[22] Dr. Mirko Perović: citirani Komentar ZOUS, str. 422.

[23] Dr. Slavoljub Popović: Upravni spor u teoriji i praksi, Zavod za izdavanje udžbenika SRS, Beograd, 1968, str. 413.

Sve navedene karakteristike, obeležja radnje, koju ima u vidu član 69 ZOUS, i zbog koje se može tražiti sudska zaštita, kumulativna su, moraju se uzeti u njihovom jedinstvu i u svakom pojedinom slučaju postojati jednovremeno. Nedostatak bilo koje od tih karakteristika ima za posledicu nemogućnost za korišćenje ovim institutom.

3) *Protiv nezakonite radnje nije obezbeđena druga sudska zaštita*

Pored postojanja pozitivnih uslova (da postoji sprečavanje ili ograničavanje vršenja osnovnih ustavnih prava i sloboda, da je radnja protivna zakonu i neposredna, da se vrši prema određenom pojedincu ili organizacija i da je vrši službeno lice u organu uprave ili odgovorno lice u radnoj ili drugoj organizaciji) za primenu instituta iz člana 69 ZOUS neophodno je postojanje i jednog negativnog uslova, tj. da protiv ovakve radnje nije predviđena druga sudska zaštita. To konkretno znači da ne postoji mogućnost da se u nekom drugom sudskom postupku zaštite prava ili slobode koja se nezakonitom radnjom sprečavaju ili ograničavaju.

Kako u našem pravu postoji veliki broj različitih pravnih sredstava pomoću kojih se mogu štititi osnovna prava i slobode povređeni pojedinačnim radnjama (u krivičnom postupku, u građanskom parničnom postupku, u postupku za izvršenje sudske odluke, itd.), to se pravno sredstvo iz člana 69 ZOUS koristi vrlo retko, izuzetno, onda kada je nemoguće koristiti se nekim drugim pravnim sredstvom. Znači, ovaj institut ima subsidijerni karakter. Upravo zbog toga u praksi ima mali broj predloga za zaštitu prava i sloboda građana po osnovu člana 69 ZOUS.[24]

Kada se, međutim, pogleda ovaj broj podnetih predloga za zaštitu zbog nezakonite radnje službenog lica organa uprave odnosno odgovornog lica radne ili druge organizacije može se konstatovati da već u prvostepenom postupku, pred okružnim sudom, veći broj predloga biva odbačen ili odbijen iz razloga što postoji druga sudska zaštita.

III. POSTUPAK U OSTVARENJU SUDSKE ZAŠTITE IZ ČLANA 69 ZAKONA O UPRAVNIM SPOROVIMA

Obzirom na napred iznetu konstataciju da je ustanova zaštite Ustavom utvrđenih prava samoupravljanja i drugih osnovnih prava i sloboda i organizaciono i funkcionalno van sistema upravnog spora, to je u prelaznim odredbama zakona o upravnim sporovima, u članovima 70—78, predviđen i poseban postupak za obezbeđenje ove vrste sudske zaštite.

U navedenim članovima predviđene su samo najosnovnije odredbe po kojima, pri rešavanju ovih slučajeva, postupa okružni sud. Međutim, to ne znači da su one i dovoljne, pa i sam ZOUS predviđa za okružni sud dužnost da „Po predlogu postupa hitno i na način kojim se, čuvajući osnovna načela postupka, obezbeđuje efikasna zaštita prava i interesa građana i organizacija" (čl. 73 ZOUS).

[24] U Okružno sudu u Nišu, od 1965. god. do danas, podneta su samo 2 predloga; u Okružnom sudu u Pirotu 3; u Okružnom sudu u Prokuplju 6; u Okružnom sudu u Somboru 1 predlog.

1) *Predlog za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom i rok u kome se može podneti*

Postupak za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom pokreće se predlogom za zaštitu zbog nezakonite radnje, za razliku od upravnog spora koji se pokreće tužbom. Dakle, i samo iniciranje postupka pokazuje specifičnosti ovog pravnog instituta. Iako se za predlog ne predviđa neka posebno stroga pravna forma, da bi taj predlog bio pravno relevantan, da bi se po njemu moglo postupati, potrebno je da sadrži određene elemente, da ispuni određene uslove.

Najpre, u predlogu za zaštitu zbog nezakonite radnje mora se navesti radnja zbog koje se traži zaštita, kratak opis, sadržina i bitni elementi nezakonite radnje.

Dalje, mora se navesti mesto gde se nezakonita radnja vrši, kao i vreme radnje. U čl. 70 ZOUS se kaže: „mesto i vreme kad je radnja učinjena". Smatramo, međutim, da je, obzirom na činjenicu da se zaštita zbog nezakonite radnje može tražiti samo dok ista traje,[25] ispravnije reći da treba navesti vreme kada je započeto vršenje nezakonite radnje.

U predlogu se, zatim, mora označiti organ odnosno organizacija ili službeno lice koje je radnju izvršilo ili je propustilo da je izvrši. Organ odnosno organizacija kao i službeno lice moraju biti tačno označeni, po nazivu odnosno imenu i prezimenu, funkciji i sl.

Uz predlog treba podneti i dokaze o izvršenoj nezakonitoj radnji od strane određenog organa odnosno lica. U Zakonu se ne govori precizno o kakvim se dokazima radi, pa se može uzeti da se radi o svim onim dokazima kojima se može nešto (što je u konkretnom slučaju pravno relevantno) dokazivati i koji uopšte služe u pravnom saobraćaju. Sve to, naravno, zavisi od konkretnog slučaja.

Najzad, predlog treba da sadrži izričit zahtev da se otkloni zapreka ili ograničenje za vršenje prava ili obaveze, tj. da se zabrani dalje vršenje nezakonite radnje i odredi sve što je potrebno da bi se uspostavilo zakonito stanje (ovo će, naravno, zavisiti kako od prirode i karaktera radnje koja je u pitanju tako i od obima i vrste zaštite koju od te radnje traži podnosilac predloga).

Aktivnu legitimaciju za podnošenje predloga za zaštitu od nezakonite radnje ima, pre svega, lice prema kome se nezakonita radnja preduzima.

Međutim, nezakonita radnja se sastoji u sprečavanju ili ograničavanju u vršenju Ustavnih prava i sloboda, što može imati za posledicu sprečavanje takvog lica i da podnese predlog za zaštitu svog prava. Ako lice iz ovih ili nekih drugih razloga nije u mogućnosti da samo podnese predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje takav predlog može, za njega, podneti njegov bračni drug, dete, roditelj ili drugi bliski srodnik (pri čemu pojam „drugi bliski srodnik" treba tumačiti u smislu odgovarajućih normi porodičnog prava).

U stavu prvom člana 71 ZOUS govori se o roku u kome se predlog može podneti: „Predlog se može podneti sve dok radnja traje". Ovaj rok, ustvari, nije neki strogo određeni procesni rok, već on proizilazi iz samog

[25] Član 71 Zakona o upravnim sporovima.

smisla čl. 69 ZOUS, koji ima za cilj da pojedinca ili radnu organizaciju zaštiti od nezakonite radnje službenog odnosno odgovornog lica. Prema tome, ako je nezakonita radnja prestala da traje onda nema ni potrebe za takvom zaštitom. Potvrdu ovakvog stava nalazimo i u st. 1 čl. 75 ZOUS koji glasi: „Kad sud nađe da je predlog osnovan doneće rešenje kojim će zabraniti dalje vršenje radnje, a u protivnom odbiće predlog". Znači, čim je radnja prestala da traje lice nema pravo da podnese predlog, već može, ukoliko mu je takvom radnjom pričinjena šteta, drugim pravnim sredstvima ostvarivati svoje pravo na naknadu štete.

2) *Nadležnost i postupak po predlogu za zaštitu osnovnih Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom službenog odnosno odgovornog lica*

Rešavanje u prvom stepenu po predlogu za zaštitu Ustavnih prava povređenih nezakonitom radnjom stavljeno je u nadležnost okružnom sudu. U članu 72 ZOUS koji glasi: „Po predlogu za zaštitu zbog nezakonite radnje odlučuje okružni sud na čijem je području radnja učinjena. Okružni sud odlučuje u veću sastavljenom od trojice sudija", određena je kako stvarna tako i mesna nadležnost suda kao i sastav u kome sud odlučuje. Stvarna nadležnost, dakle, pripada okružnom sudu, a mesna nadležnost se određuje prema području na kome je radnja preduzeta. „Ovde se, konačno, propisuje i sastav veća okružnog suda. To će biti veće od trojice sudija. Kako nema drugih odredaba, to će biti veće sastavljeno od trojice pozivnih sudija odnosno suda, što znači da tu nije predviđeno učešće sudija porotnika".[26]

Cilj koji se želi postići upotrebom pravnog sredstva predviđenog u članu 69 ZOUS jeste efikasna zaštita prava i interesa građana i organizacija. Ako je tako, onda sud mora po predlogu postupati što hitnije, kako bi se što pre sprečilo dalje vršenje nezakonite radnje i sprečavanje odnosno ograničavanje građana i organizacija u vršenju njihovih Ustavom predviđenih prava i sloboda. Međutim, i pored hitnosti postupka sud mora voditi računa o poštovanju osnovnih načela postupka. Koja su to načela i koga postupka u Zakonu nije tačno određeno, te se mora uzeti da se radi o osnovnim načelima postupka po kojima sud uopšte postupa.[27]

U radu suda po predlogu za zaštitu od nezakonite radnje možemo razlikovati dve faze.

U prvoj fazi sud isiptuje blagovremenost podnetog predloga. Predlog je podnete blagovremeno ako je podnet dok nezakonita radnja traje (napred smo konstatovali da se predlog ne može podneti ako je prestala nezakonita radnja). Ako sud ustanovi da je predlog neblagovremen on će ga odlukom odbaciti.

Već je napred istaknuto da se institut iz čl. 69 ZOUS može koristiti samo u slučaju kada ne postoji druga sudska zaštita. To nas upućuje na

---

[26] Dr. Mirko Perović: Komentar ZOUS, str. 426.

[27] Naravno da se ovde ne mogu tražiti posebne procesne garancije jer zakonska odredba ne upućuje na određeni procesni zakon.

zaključak da je sud, ako druga sudska zaštita prava i sloboda pojedinaca i organizacija u određenoj stvari postoji, ovlašćen da u prethodnom postupku odbaci predlog kao nedopušten. Međutim, praksa okružnih sudova po ovom pitanju je različita. Tako neki okružni sudovi, kada se pojavi navedena situacija, odbacuju predlog već u prethodnom postupku (slučaj sa Okružnim sudom u Pirotu i Nišu), dok drugi u fazi meritornog odlučivanja odbijaju predlog za zaštitu povređenih prava i sloboda, iz razloga što postoji druga sudska zaštita (slučaj sa radom Okružnog suda u Prokuplju). Smatram za ispravno da se, ako u istoj stvari postoji druga sudska zaštita takav predlog mora odbaciti već u prethodnom postupku i da nije potrebno da sud ulazi u meritorno raspravljanje stvari.

Ima autora koji smatraju da u prethodnom postupku treba odlučivati i o tome da li se radi o osnovnom Ustavnom pravu i slobodi ili ne, pa ako ustanovi da se ne radi o takvom pravu da, takođe, u prethodnom postupku predlog treba odbaciti. Ovakvo gledište zastupaju oni autori koji smatraju da je neophodno da se izvrši tačna enumeracija osnovnih Ustavnih prava i sloboda.

Druga faza predstavlja meritorno odlučivanje po predlogu za zaštitu od nezakontie radnje. Pošto je u prethodnom postupku sud utvrdio da je predlog blagovremen on će ga odmah, bez odlaganja dostaviti na odgovor organu koji je izvršio radnju, odnosno odgovornom licu koje je to učinilo. Ovo je predviđeno iz razloga da bi se i organu odnosno licu protiv koga je predlog podnet dala mogućnost da se izjasni, da iznese svoje razloge i eventualno pobije navode u predlogu. Dostavljajući predlog na odgovor sud određuje i rok za odgovor, koji, u svakom slučaju, treba da bude što je moguće kraći, ali i dovoljan da se odgovor da.

Međutim, nije uvek neophodno da sud dostavi predlog na odgovor organu, odnosno licu koje je nezakonitu radnju izvršilo. U stavu 2 člana 74 ZOUS predviđena je mogućnost za sud da, prema okolnostima slučaja i ako podaci u predlogu pružaju pouzdan osnov, može doneti odluku po predlogu odmah i bez prethodnog dostovljanja predloga na odgovor.

Kada sud, na osnovu dokaza podnetih uz predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje, odgovora protivnika i dokaza koje je sam prikupio, nađe da je predlog osnovan donosi r e š e n j e kojim zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje, odnosno u slučaju propuštanja radnje naređuje da se radnja izvrši. Ova „zabrana daljeg vršenja nezakonite radnje" ustvari predstavlja suštinu sudske odluke.

Obzirom da se vršenjem nezakonite radnje proizvode određene posledice u odnosu na lice prema kome se vrši nezakonita radnja, sud u isto vreme određuje i mere koje treba preduzeti da bi se uspostavilo zakonito stanje. Koje i kakve će to mere biti zavisi od okolnosti konkretnog slučaja i posledica koje je nezakonita radnja proizvela. Sud rešenjem istovremeno određuje i rok za izvršenje svoje odluke kao i zakonske sankcije za slučaj neizvršenja rešenja.

Ako sud, naprotiv, na osnovu navoda podnosioca predloga i drugih dokaza utvrdi da predlog nije osnovan, da nije izvršena nezakonita radnja u smislu člana 69 ZOUS, tj. da izvršena radnja nema karakter nezakonite radnje u smislu ovog propisa, doneće rešenje kojim odbija predlog kao neosnovan.

Iako je ovaj postupak po svojoj prirodi vrlo hitan ipak se, u skladu sa ustavnim načelom dvostepenosti, obezbeđuje žalba na rešenje okružnog suda kojim se usvaja predlog i zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje ili kojim se odbija predlog kao neosnovan.[28]

Legitimaciju za podnošenje žalbe imaju obe stranke u postupku: podnosilac predloga u slučaju da je njegov predlog odbijen, a organ odnosno lice koje je izvršilo radnju ako mu je rešenjem zabranjeno dalje vršenje radnje.

Žalba se izjavljuje nadležnom republičkom vrhovnom sudu u roku koji je vrlo kratak i iznosi tri dana od dana dostavljanja rešenja stranci.

Po pravilu žalba ne odlaže izvršenje rešenja. Dakle, bez obzira na to da li je žalba uložena ili ne rešenje se izvršava. Naravno, ovo se odnosi samo na žalbu koju je izjavio organ koji je radnju izvršio, odnosno odgovorno lice koje je tu radnju izvršilo, jer im se rešenjem okružnog suda zabranjuje dalje vršenje takve radnje, a često i zahteva vršenje određene radnje u cilju uspostavljanja zakonitog stanja.

Međutim, sud može, na predlog organa odnosno organizacije, odložiti izvršenje rešenja, ako prema okolnostima slučaja nađe da je to potrebno. Sud, dakle, sam ceni potrebu odlaganja ili neodlaganja izvršenja rešenja, vodeći računa o okolnostima konkretnog slučaja. Izvršenje rešenja se može odložiti do konačne odluke republičkog vrhovnog suda.

Odluka republičkog vrhovnog suda u ovom postupku je konačna. Međutim, u sudskoj praksi se postavlja pitanje da li u ovim stvarima treba dozvoliti upotrebu vanrednog pravnog sredstva iz člana 20 ZOUS.[29] Vrhovni sud Jugoslavije, na radnom sastanku Odeljenja za upravne sporove, održanom 16. XI 1965. godine zauzeo je stav da na odluku republičkog vrhovnog suda, donetu u stvarima u kojima su sudovi već odlučivali po članu 69 ZOUS ne treba dozvoliti upotrebu vanrednog pravnog sredstva iz člana 20 ZOUS.

3) *Mere za obezbeđenje izvršenja i izvršenje rešenja*

Napred je istaknuto da sud, usvajajući predlog za zaštitu zbog nezakonite radnje, donosi rešenje kojim zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje. U isto vreme on je prema članu 77 ZOUS dužan da „radi obezbeđenja i izvršenja rešenja odmah preduzme sve što je potrebno prema okolnostima konkretnog slučaja". Koje će to mere biti potrebne da sud preduzme zavisi od svakog pojedinog slučaja, te su ovlašćenja suda u tom smislu dosta široka.

Ako sud nađe za potrebno i opravdano (ako sumnja da će se rešenje na vreme izvršiti) može u svom donetom rešenju obavestiti: 1) starešinu

---

[28] St. 1 čl. 158 Ustava SFRJ glasi: „Protiv rešenja i drugih pojedinačnih akata sudskih, upravnih i drugih državnih organa, kao i protiv takvih akata organizacija koje vrše javna ovlašćenja, donesenih u prvom stepenu, može se izjaviti žalba nadležnom organu".

[29] St. 1 čl. 20 ZOUS glasi: „U slučajevima povrede Ustavom predviđenog prava samoupravljanja ili drugog osnovnog prava ili slobode građana ili radne ili druge organizacije, stranka može u roku od trideset dana od dana dostavljanja odluke republičkog vrhovnog suda odnosno Vrhovnog vojnog suda podneti, kao vanredno pravno sredstvo, zahtev da Vrhovni sud Jugoslavije ispita odluku republičkog vrhovnog suda odnosno Vrhovnog vojnog suda donetu u upravnom sporu".

organa koji vrši nadzor nad organom koji je izvršio radnju odnosno nad odgovornim licem koje je to učinilo; 2) javnog tužioca i 3) druge organe, kako bi i oni preduzeli potrebne mere za izvršenje rešenja i uspostavljanja zakonitog stanja.

Sve ovo, naravno, predviđeno je da bi se obezbedila maksimalna mogućnost i sigurnost u izvršenju rešenja i ponovnog uspostavljanja zakonite situacije, kao i koordinirana akcija raznih državnih i društvenih organa u tom cilju i u cilju onemogućavanja daljih nezakonitosti.

Ako organ u ostavljenom roku ne izvrši rešenje kojim se zabranjuje dalje vršenje nezakonite radnje i kojim se određuje koje je radnje potrebno preduzeti u cilju uspostavljanja zakonitog stanja, okružni sud, koji je rešenje doneo ovlašćen je da sam izvrši svoje rešenje (preko odgovarajućih izvršnih organa) ili pak preko drugog suda (uglavnom opštinskog) ili nekod drugog organa (na primer organa unutranjih poslova), ako je to celishodnije i efikasnije.

Obzirom da izvršenje rešenja od drugog suda ili organa zahteva i izvesne troškove, to sud u svom rešenju određuje i ko će snositi troškove izvršenja reenja. Po pravilu te troškove snosi organ odnosno organizacija čije je službeno odnosno odgovorno lice preduzelo nezakonitu radnju.

Pored snošenja troškova izvršenja rešenja (što predstavlja svojevrsnu sankciju u odnosu na organ ili organizaciju koji nije izvršio doneto rešenje), sud, za slučaj neizvršenja rešenja, može izreći i druge sankcije:

Prvo, sud može staviti predlog nadležnom organu odnosno organizaciji za udaljenje sa dužnosti službenog odnosno odgovornog lica koje je radnju izvršilo (ili propustilo da izvrši), kako bi na taj način prestalo dalje vršenje nezakonite radnje. Predlog se stavlja nadležnom organu za udaljenje od dužnosti, a stvar je samog organa da li će po predlogu postupiti.

Drugo, ako službeno odnosno odgovorno lice u roku ne izvrši rešenje, sud može izreći novčanu kaznu u iznosu od 2.000 dinara.

Treće, radi izvršenja rešenja sud je ovlašćen da preduzme i druge „pogodne mere" shodno pravilima izvršnog postupka, opet zavisno od potreba i okolnosti datog slučaja.

Slavka Miladinović,
asistent

LA PROTECTION JUDICIARE DES DROITS DEFINIS PAR LA CONSTITUTION VIOLES PAR UN ACTE ILLEGAL

(Résumé)

L'institution de protection du droit à l'autogestion et des autres droits et libertés fondamentales définis par la Constitution, violés par un acte illégal de la personne officielle d'un organe de l'administration ou par la personne responsable d'une organisation de travail ou d'une autre organisation, réglementée par les dispositions transistoires de la Loi sur le contentieux administratif, peut être utilisée dans les cas où aucune autre protection judiciaire n'est prévue.

La question centrale qui se pose dans la pratique et la théorie lors de l'application de cette institution est celle de savoir ce que sont „les droits et les libertés fondamentales". En théorie, il y a plusieurs vues différentes sur cette question, et elles sont exposées dans la présente étude. L'auteur se prononce pour la position selon laquelle par cette institution peuvent être protégés tous les droits des citoyens et des organisations garantis par la Constitution de la RSFY.

L'acte illégal contre lequel on demande la protection du tribunal départemental doit remplir les conditions suivantes: être contraire à la loi, empêcher ou limiter directement l'exercice du droit à l'autogestion et des autres droits et libertés fondamentales, acte de caractère individuel et commis par la personne officielle d'un organe de l'administration ou la personne responsable d'une organisation de travail ou autre. Tous ces traits de l'acte illégal peuvent être cumulés, et il est nécessaire encore qu'un autre moyen juridique ne peut être utilisé contre l'acte en question.

Cette institution figure provisoiremenet dans la Loi sur le contentieux administratif mais du point de vue organisationnel et fonctionnel, elle est en dehors du système de contentieux administratif. Une procédure particulière, exposée dans la présente étude, est prévue pour son application.

NEKI POKAZATELJI INVESTICIONE POTROŠNJE U NAS

I

U dugoročnom razvoju jedne zemlje investicije imaju odlučujuću ulogu. Njihova karakteristika sastoji se u tome što predstavljaju jednokratna ulaganja u sadašnjosti u cilju postizanja relativno trajnih efekata u budućnosti.

Investicije kao pojam posmatrane sa stanovišta jednog privrednog preduzeća obuhvataju trošenje sredstava u cilju povećanja osnovnih i obrtnih fondova bez obzira na karakter tih sredstava. Ovde se pojam investicija definiše mikroekonomski. Pojam investicija sa stanovišta privrede kao celine predstavlja makroekonomski pristup a to znači da se pojam investicija analitički i ekonomski diferencira u tri pojma investicija: bruto, neto i nove investicije.

Bruto investicije obuhvataju onaj deo društvenog bruto proizvoda koje se upotrebljava za održavanje i zamenu postojećih, kao i za izgradnju i povećanje novih osnovnih i obrtnih fondova. Ukoliko se ovaj pojam suzi samo na osnovne fondove onda pod tim treba razumeti onaj deo društvenog bruto proizvoda koji se upotrebljava za održavanje i zamenu postojećih i izgradnju i proširenje novih kapaciteta privrede i vanprivrednih delatnosti. Bruto investicije obuhvataju: 1. deo nacionalnog dohotka koji se koristi za izgradnju novih objekata i 2. sredstva amortizacije koja se koriste za održavanje postojećih kapaciteta. Problem se javlja kod dela amortizacije koji se koristi za održavanje postojećih kapaciteta zato što ovo trošenje nema pravi investicioni karakter, pa je zato opravdanije da se njime terete troškovi proizvodnje.

Neto investicije obuhvataju deo nacionalnog dohotka koji se u procesu konačne raspodele neto produkta upotrebljava za izgradnju proizvodnih i neproizvodnih kapaciteta odnosno osnovnih fondova a i za povećanje obrtnih fondova. Izbor neto investicija je nacionalni dohodak.

Nove investicije predstavljaju ona ulaganja od kojih neposredno zavisi stopa privrednog rasta i one obuhvataju ulaganja u osnovne fondove odnosno u izgradnju osnovnih sredstava čime se povećavaju stvarni ka-

paciteti, kao i ulaganja u obrtne fondove. Prema tome nove investicije predstavljaju deo novog društvenog bruto proizvoda koji se u procesu konačne raspodele i potrošnje upotrebljava za izgradnju i povećanje osnovnih i obrtnih fondova privrede i vanprivrednih delatnosti. Izvori sredstava novih investicija su tekuća raspodela nacionalnog dohotka (deo nacionalnog dohotka koji se odvaja u vidu akumulacije) i deo amortizacije koji ostaje posle zamene utrošenih i rashodovanih osnovnih fondova.

Sve investicije po svojoj nameni dele se na privredne i neprivredne investicije.

Privredne investicije su društvene investicije koje obuhvtaju sva ulaganja iz nacionalnog dohotka i armortizacionih fondova za stvaranje dodajnih i za naknadu i zamenu utrošenih osnovnih i obrtnih proizvodnih fondova. Privredne investicije čine najvažniji deo ukupnih društvenih investicija. One omogućavaju proširenu reprodukciju materijalne proizvodnje. Deo privrednih investicija, koji potiče iz nacionalnog dohotka čini društvenu akumulaciju u posmatranom periodu.

Neprivredne investicije su društvene investicije koje obuhvataju sva ulaganja iz nacionalnog dohotka i amortizacionih fondova u poslovne fondove stambeno-komunalnih, kulturno-prosvetnih, socijalno-zdravstvenih delatnosti, kao i poslovne fondove državnih i društvenih organa i narodne odbrane. One predstavljaju deo društvenih bruto investicija, koji preostaje nakon odbitka privrednih investicija.

Obim i struktura investicione potrošnje čine važan problem investicione politike koji se različito rešava u prostoj i proširenoj reprodukciji. Obim i struktura u prostoj reprodukciji pri održavanju i zameni sredstava, unapred su određeni jer se redovno zna sa kakvim i kolikim se sredstvima raspolaže.

Međutim, daleko je teži i složeniji problem utvrditi obim i strukturu investicija namenjenih proširenoj reprodukciji. Ovde je potrebno utvrditi obim i strukturu investicija po delatnostima, socijalističkim republikama, pokrajinama, itd., a isto tako utvrditi i obezbediti izvore potrebnih sredstava za investicije. Obim novih investicija je određen potrebama za novim investicijama i stvarnim mogućnostima za investiranje. Dok su potrebe praktično neograničene, dotle su mogućnosti praktično ograničene. Ovde se javlja pitanje donje i gornje granice investicija. Donja ili minimalna granica ulaganja daje odgovor na pitanje koliko je neophodno investirati da bi se obezbedila potrebna proširena reprodukcija i privredni razvoj jedne zemlje, pri čemu se mora poći od dva osnovna činioca: povećanja stanovništva i porasta ljudskih potreba uključujući i porast društvenih potreba. Gornja ili maksimalna granica investicija pokazuje dokle se može i sme ići naviše u odvajanju sredstava za proširenu reprodukciju.

Iskustva raznih zemalja pokazuju da se donja granica investicija nalazi negde između 7% i 10% od nacionalnog dohotka, a gornja granica negde između 15% i 25% od nacionalnog dohotka.

U staroj Jugoslaviji na investicije otpadalo je prosečno 4,4% od nacionalnog dohotka. Na osnovu toga Jugoslavija je spadala u investiciono slabe ili malo aktivne zemlje. Najveći broj nedovoljno razvijenih zemalja, koje obuhvataju 50% svetskog stanovništva investiraju 2 do 5% na-

cionalnog dohotka i dolaze u red investiciono slabo razvijenih zemalja. U posleratnom periodu od 1947. do 1959. godine investicije su se kretale u proseku 18,4% od ukupnog nacionalnog dohotka.

Analazirajući principe investicione politike moramo poći od toga da je ona sastavni deo ekonomske politike naše zemlje, i da proističe iz nje. Ciljevi i sadržina ekonomske politike jasno su precizirani u Programu Saveza komunista Jugoslavije i u Ustavu SFRJ. Osnovni ciljevi naše ekonomske politike jesu izgradnja i stvaranje socijalističkog društva na bazi visoko razvijenih materijalnih proizvodnih snaga u uslovima robne privrede i na stvaranju i razvitku socijalističkih odnosa prozvodnje samoupravnog tipa.

U smernicama za izradu društvenog plana Jugoslavije za period od 1964—1970 ističu se sledeći ekonomsko-politički ciljevi:

— Stabilan porast životnog standarda, a pre svega, lične potrošnje i povećanje učešća ličnih dohodaka u raspodeli nacionalnog dohotka.

— Skladniji porast proizvodnje, intenzivnije korišćenje proizvodnih potencijala i povećanje proizvodnosti rada.

— Povećanje razmene, a posebno izvoza, intenzivnijim uključivanjem jugoslovenske privrede u međunarodnu podelu rada.

— Ubrzani razvoj nedovoljno razvijenih područja.

— Jačanje uloge neposrednih proizvođača i radnih organizacija u proširenoj reprodukciji.

Pri tome se mora voditi računa da se usklade ulaganja sa stvarno raspoloživim sredstvima i da se ubrza aktiviranje uloženih sredstava. To bi se postiglo na taj način što će se raspoloživa investiciona sredstva u prvom delu srednjeročnog perioda koncentrisati u kojedinim delatnostima za one objekte koji se mogu u tom vremenu završiti i staviti u proizvodnju.[1]

II.

OBIM, DINAMIKA I STRUKTURA INVESTICIONE POTROŠNJE U NAS

Investiciona potrošnja po izvorima i nosiocima sredstava

Izvori investicija značajni su, pre svega, što od njihovog obima i strukture zavisi veličina samih sredstava kao i mogućnost da se u određenom periodu mogu racionalno da upotrebe za izgradnju objekata, bilo u oblasti proizvodnje ili oblasti društvenih delatnosti.

Sami izvori sredstava za investicije, onako kako fungiraju u našoj statističkoj i ekonomskoj metodologiji, ne pokazuju metode i instrumente zahvatanja i prikupljanja sredstava iz privrede i njihovo formiranje u vidu određenih fondova, koji se mogu javiti pod vrlo različitim imenima. Izvor investicionih sredstava ne pokazuje jasno svoju povezanost sa privredom u smislu iskazivanja načina i instrumenata zahvatanja viška rada i formiranja sredstava u vidu određenih fondova. Polazi se od toga da je osnovni izvor sredstava za investicije višak rada, ali postojeći fondovi ne

[1] Rezolucija o smernicama za izradu društvenog plana Jugoslavije od 1964—1970, Sl. list SFRJ, br. 29, 1964. g. Bgd.

pokazuju vrstu, obim i strukturu svih kanala kojima višak rada ili njegovi delovi dolaze. Međutim, to ne znači da se ne znaju instrumenti putem kojih se višak rada preliva u fondove za investicije. Oni se samo ne tretiraju kao izvori sredstava, niti se višak rada tako prikazuje, već se kao izvori sredstava pokazuju formirani u fondove. Stoga ćemo izložiti izvore sredstava onako kako se o tome vodi zvanična evidencija u našoj zemlji. Na taj način, u nekoliko se gubi veza između tih fondova i viška rada, tj. proizvodnje, gubi se veza između proizvođača koji stvaraju sredstva i raznih nosilaca tih sredstava. U sledećoj tabeli navešćemo podatke o kretanju investicione potrošnje i to po izvorima sredstava.[2]

Godina	UKUPNO	Iz sopstvenih sredstava investicija							
		Privredne organizacije	Organa uprave i ustanove	Iz amortizacije	Iz investicionih sredstava banaka	Iz sredstava i fondova za investicije i ostalih društveno-političkih zajednica	Iz budžetskih sredstava	Iz sredstava individualnih proizvođača i građana	Iz ostalih društvenih fondova
1952.	2.870								
1953.	3.630								
1954.	4.230								
1955.	4.490								
1956.	4.610								
1957.	5.501	620	240	1.390	65	2.255	191	360	380
1958.	5.869	710	270	1.026	54	2.849	288	430	242
1959.	7.500	861	280	1.095	72	3.974	307	480	331
1960.	9.362	1.385	442	1.389	85	4.574	502	630	335
1961.	11.660	1.546	852	1.560	92	5.580	488	960	582
1962.	13.331	3.040	940	540	359	6.092	336	1.100	924
1963.	15.848	3.115	981	852	1.326	6.218	318	1.320	1.718
1964.	20.378	3.734	1.172	928	5.904	4.789	375	1.720	1.702
1965.	21.788	4.158	1.480	1.127	7.006	3.399	451	2.900	1.267
1966.	25.220	7.008	1.377	1.005	8.731	739	335	4.357	1.668

Apsolutni iznosi navedenih podataka pokazuju da je ukupna investiciona potrošnja rasla iz godine u godinu. Ali, kretanje obima investicionih sredstava dobijenih iz pojedinih izvora nije bilo jednakog intenziteta, što je bilo posledica, pre svega, određene ekonomske a posebno investacione politike. Neujednačena dinamika priticanja sredstava iz pojedinih izvora dovodila je do promene relativne strukture pojedinih izvora u formiranju ukupne mase investicionih sredstava.

Međutim, kako pojedinim izvorima investicionih sredstava raspolažu određene institucije, privredne organizacije, društveno-političke zajed-

[2] Podaci su uzeti iz: SGJ, 1964. str. 124, SGJ, 1966. str. 118, SGJ, 1967. str. 114, SGJ, 1968. str. 116.

nice, itd., to je za našu analizu mnogo celishodnije da posmatramo kretanje i strukturu investicione potrošnje po njenim nosiocima.

Takvi podaci pružaju informacije o značaju i ulozi pojedinih nosilaca investicione potrošnje u određenim periodima i društvenim i ekonomskim uslovima, a takođe, obezbeđuju elemente na bazi kojih će se verifikovati ili negirati proklamovana ekonomska, a posebno investiciona politika u našoj zemlji.

U sledećoj tabeli prikazaćemo dinamiku i strukturu izvora investicionih sredstava po nosiocima investicione potrošnje.[5] (vidi tabelu na str. 402).

Na osnovu dobijenih rezultata možemo da konstatujemo da intenzitet kretanja sredstava investicione potrošnje po nosiocima nije bio jednak kod svih, već da su, naprotiv, postojale velike razlike. Ukupna sredstva investicione potrošnje u odnosu na 1960. godinu povećana su za oko 2,4 puta u 1966. godini, a u odnosu na 1956. godinu za oko 5 puta. Međutim, po pojedinim nosiocima investicione potrošnje ta sredstva se nisu podjednako povećavala, tako se kod privrednih organizacija ta sredstva povećala za preko 3 puta u periodu od 1960. do 1966. godine, kod ostalih organizacija skoro 2,5 puta, kod banaka sredstva se povećavala preko 96 puta. Kod ostalih nosilaca investicione potrošnje sredstva ne smanjuju, tako se kod Federacije ta sredstva u periodu od 1960. do 1966. godine smanjuju za 38%, kod republika na 89% i kod srezovi i opština na 92%. Međutim, treba dodati da sredstva koja se nalaze kod banaka, u prvom redu kod Jugoslovenske investicione banke, dobrim delom pripadaju Federaciji. To su ustvari sredstva ukinutog Opšteg investicionog fonda koja su pripadala Federaciji, a koja su preneta kod Jugoslovenske investicione banke i poznata pod imenom „državni kapital". Na taj način, sredstva Federacije, mada se prema podacima smanjuju, ustvari se ne smanjuju, već se prikazuju kao sredstva kod banaka.

Kao što se vidi, s jedne strane postoji povećanje ukupnih sredstava investicione potrošnje, što treba smatrati normalnom zakonitošću našeg ekonomskog razvitka, utoliko pre što razvijena privreda mora da obezbeđuje svoju širu materijalnu bazu i po tome što mora da jača svoju investicionu aktivnost, povećanjem sredstava za potrebe investicione izgradnje. S druge strane, pokazuje se da dolazi do povećanja investicionih sredstava kod privrednih organizacija, kod ostalih organizacija i kod banaka. Povećanje investicionih sredstava privrednih organizacij ajasno je i razumljivo jer rezultira iz realizacije osnovnih principa i intencija politike našeg ekonomskog i društvenog razvitka, mada se i tu može postaviti pitanje da li je povećanje zadovoljavajuće u odnosu na relativno učešće privrednih organizacija u ukupnim investicionim sredstvima. Nije jasno i razumljivo povećanje sredstava za investicije kojima raspolažu banke, jer one sa povećanjem sredstava postoju sve značajniji faktor i nosilac investicione politike. Postavlja se pitanje da li banci treba dati funkciju i ulogu agenta pojedinih nosilaca investicione potrošnje: privrednih orga-

[3] Izračunavanja su izvršena na bazi podataka uzetih iz: Statističkog biltena br. 9, Septembar, 1968. g. Služba društvenog knjigovodstva, Beograd, str. 66 do 67.

Dinamika investicione potrošnje po nosiocima
(1960 = 100)

u milionima n. dinara

Godina	UKUPNO		Privredne organizacije		Organizacije ostale		Banke		Federacija		Republike		Srezovi i opštine	
	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks	Iznos	Indeks
1956.	4.327	49,69	1.676	61,52	292	51,86	46	54,11	1.326	40,61	377	61,00	610	39,61
1957.	5.413	61,54	1.979	72,65	287	50,97	65	76,47	1.633	50,01	419	67,79	1.030	66,88
1958.	5.440	61,85	1.659	60,90	347	61,63	54	63,52	2.094	64,13	382	61,81	904	58,70
1959.	7.020	79,81	1.857	68,17	380	67,49	72	84,70	3.002	91,94	561	90,77	1.148	74,54
1960.	8.795	100,00	2.724	100,00	563	100,00	85	100,00	3.265	100,00	618	100,00	1.540	100,00
1961.	10.768	122,43	3.175	116,55	852	151,33	92	108,23	3.945	120,82	801	129,61	1.903	123,57
1962.	12.306	139,92	3.653	134,10	942	167,31	359	422,35	3.750	114,85	1.112	179,93	2.490	161,68
1963.	14.636	166,41	4.077	149,66	981	174,24	1.326	1.560,00	3.916	119,93	1.460	236,24	2.876	186,75
1964.	18.828	214,07	4.886	179,36	1.172	208,17	5.904	6.945,88	1.279	39,17	1.560	252,42	4.027	261,49
1965.	19.150	217,73	5.535	203,19	1.506	267,49	7.006	8.242,35	617	18,89	712	115,21	3.774	245,06
1966.	21.162	240,61	8.312	305,13	1.394	247,60	8.236	9.689,41	1.250	38,28	549	88,83	1.421	92,27

nizacija, federacije, republika, opština ili joj treba priznati pravo vlasnika tih sredstava kojima ona može raspolagati. Pitanje uloge banke došlo je u vezi sa problemom „državnog kapitala" odnosno sredstava koja su do 1964. godine pripadala Opštem investicionom fondu, pa su sa ukidanjem investicionih fondova preneta na banku. Ta sredstva bila su razlog i povod da se na nivou federacije raspravljaju mnogobrojna pitanja ekonomske politike i ekonomskog razvoja naše zemlje.

Posmatrajući u globalu pokazatelje o dinamici i strukturi investicione potrošnje po nosiocima možemo uočiti nekoliko bitnih tendencija.

Pre svega, postoji velika promenljivokt učešća pojedinih nosilaca investicione potrošnje u ukupnoj investicionoj potrošnji. Drugo, uočava se, da se relativno učešće privrednih organizacija u ukupnoj investicionoj potrošnji smanjuje, što svakako ne predstavlja potvrdu u realizovanju politike jačanja privrednih organizacija kao osnovnih nosilaca proširene reprodukcije. Treće, očigledno je neprekidno povećanje učešća banaka u raspolaganju sredstvima investicione potrošnje, a to nam govori da se sredstva investicione potrošnje nalaze u rukama institucija koje nisu proizvodne.

Investiciona potrošnja po oblastima i republikama

Osnovni ciljevi naše ekonomske politike ostvaruju se u prvom redu kroz određenu strukturu investicija, obuhvatajući tu i ukupan obim investicija. Za potpuno sagledavanje investicione potrošnje neophodno je dati analizu obima, dinamike i strukture investicija po oblastima.

(a) *Obim i struktura ukupnih investicija*[4]

u milionima n. dinara

God.	Ukupne investicije		Privredne investicije		Neprivredne investicije	
	Iznos		Iznos	Struktura	Iznos	Struktura
1957.	5.413	100,00	4.193	77,46	1.220	22,54
1958.	5.440	100,00	4.138	76,07	1.302	23,93
1959.	7.020	100,00	5.377	76,60	1.643	23,40
1960.	8.795	100,00	6.607	75,12	2.188	24,88
1961.	10.768	100,00	7.890	73,27	2.878	26,73
1962.	12.306	100,00	8.755	71,14	3.551	28,86
1963.	14.636	100,00	9.813	67,05	4.823	32,95
1964.	18.828	100,00	12.874	68,38	5.954	31,62
1965.	19.150	100,00	12.462	65,08	6.688	34,92
1966.	21.162	100,00	14.773	69,81	6.389	30,19
1957. do 1966.	123.518	100,00	86.882	70,34	36.636	29,66

[4] Podaci za ovu analizu uzeti su iz publikacija Saveznog zavoda za statistiku, Statističkog biltena, Službe društvenog knjigovodstva, Glavna centrala, Beograd, 1968. god. br. 12, str. 71 i Instituta za ekonomiku investicija.

Postoji veliki broj okolnosti koje su uticale i koje utiču na strukturu ukupnih investicija, a pre svega na odnos između privrednih i neprivrednih investicija. Iz pokazatelja u prethodnoj tabeli mogu se izvući i formulisati dve osnovne zakonitosti: Prvo, stalno povećanje ukupnih investicija u čitavom posmatranom periodu, sa retkim oscilacijama, i drugo, stalno povećanje neprivrednih investicija i opadanje privrednih investicija u ukupnim investicijama, takođe sa određenim oscilacijama.

Najmanje učešće privrednih, a najveće učešće neprivrednih investicija javlja se u 1965. godini, u godini početka privredne reforme. Tada je učešće privrednih investicija iznosila 65,08% a učešće neprivrednih investicija 34,92% u ukupnim investicijama. Činjenica odvajanja većeg dela sredstava investicija za potrebe društvenog standarda dovodi do saznanja da se i sama privreda ne može razvijati bez uporednog, p možda i bržeg razvoja uslova života stanovništva.

Međutim, nameće se zaključak da je jedna od osnovnih karakteristika investicione potrošnje u posmatranom periodu stalna tendencija smanjivanja učešća privrednih i povećanja učešća neprivrednih investicija u ukupnim investicijama.

(b) Analizu kretanja obima i strukture privrednih investicija posmatraćemo kao poseban predmet i analizirati njihovu raspodelu po pojedinim privrednim granama.

Godina	Ukupne privredne investicije	Industrija	Poljoprivreda	Šumarstvo	Građevinarstvo	Saobraćaj	Trgovina	Zanatstvo
1957.	100,00	46,10	12,76	2,17	3,84	28,09	5,75	1,29
1958.	100,00	42,77	17,79	1,31	3,84	26,22	6,67	1,40
1959.	100,00	41,64	20,79	1,79	2,86	24,40	6,88	1,64
1960.	100,00	46,92	16,19	1,76	3,10	23,40	6,81	1,82
1961.	100,00	51,79	13,60	1,47	3,56	21,38	6,63	1,67
1962.	100,00	53,99	13,55	2,18	3,60	18,60	6,49	1,59
1963.	100,00	54,24	14,28	1,75	3,17	16,77	8,21	1,58
1964.	100,00	52,11	13,31	1,64	3,55	18,84	8,97	1,58
1965.	100,00	55,88	12,71	1,75	2,49	17,82	7,96	1,39
1966.	100,00	56,21	12,26	1,40	2,32	17,95	8,48	1,38
1957—1966.	100,00	51,97	14,07	1,69	3,09	20,00	7,63	1,55

U posmatranom periodu od 1957. do 1966. godine osnovna karakteristika investicione potrošnje ogleda se u tome što se struktura investicija menjala u pravcu smanjenja učešća investicija u industriji i to za oko 10%. Uporedo sa ovim smanjenjem dolazi do povećanja investicija u poljoprivredi, trgovini i zanatstvu. Osnovna promena u strukturi privrednih investicija jeste povećanje učešća investicija u poljoprivredi.

Posebna karakteristika strukture privrednih investicija u posmatranom periodu ogledala se u većim oscilacijama učešća pojedinih privrednih oblasti u ukupnim privrednim investicijama.

Učešće industrije u ukupnim investicijama kretalo se od 41,64% (1959. godine) do 52,21% (1966. godine), učešće poljoprivrede se kretalo od 12,26% (1966. godine) do 20,79% (1959. godine).

(c) Razmeštaj investicija po socijalističkim republikama, pokrajinama i područjima je vrlo značajna za analizu investicione potrošnje. Problem razvoja nedovoljno razvijenih područja nalazio je svoje mesto u svim dokumentima privrednog razvoja a posebno u svim društvenim planovima. Zadatak je da se određenom ekonomskom i investicionom politikom smanji i likvidira neravnomernost u stepenu razvitka pojedinih socijalističkih republika, pokrajina i ostalih područja. U Društvenom planu razvoja od 1966. do 1970. godine, pored ostalog se kaže: „U dosadašnjem razvoju privredno nedovoljno razvijenih područja, pored problema karakterističnih za privredu svih regiona Jugoslavije, došli su do izražaja još i viši stepen zaduženosti radnih organizacija, nedovoljna izgrađenost i povezanost osnovne saobraćajne mreže i nedovoljno korišćenje osnovnih prirodnih bogatstava". I dalje „Brži razvoj privredno nedovoljno razvijenih područja ostvariće se, pre svega, naporima tih područja, a biće potpomognut i odgovarajućim merama društvene zajednice — sredstvima fonda u budžetskim dotacijama kao i drugim merama u sistemu društvene reprodukcije kojima će biti naročito stimulisan njegov brži razvoj na bazi korišćenja komparativnih prednosti".[5]

Za analizu investicione potrošnje po republikama navešćemo podatke o strukturi investicione potrošnje.

God.	SFRJ	B i H	C. Gora	Hrv.	Maked.	Slov.	Srbija
1957.	100,00	14,96	3,80	23,59	5,35	14,03	38,27
1958.	100,00	11,87	3,51	22,28	5,80	13,29	43,25
1959.	100,00	11,90	3,24	22,69	5,74	12,39	44,04
1960.	100,00	12,37	4,40	23,15	6,27	13,17	40,64
1961.	100,00	12,86	4,19	22,68	6,70	12,58	40,99
1962.	100,00	12,84	3,47	24,54	7,04	13,85	38,26
1963.	100,00	11,54	3,12	23,29	12,62	14,93	34,50
1964.	100,00	12,50	3,47	23,80	12,51	14,40	33,32
1965.	100,00	12,92	3,02	23,27	10,57	13,60	36,62
1966.	100,00	13,05	2,43	22,55	9,54	12,50	39,93
1967.	100,00	11,13	2,68	22,98	10,29	13,44	39,48

Najnižu stopu rasta investicione potrošnje beleži Bosna i Hercegovina u toku 1958. godine, u veličini od 20,15%, a najvišu stopu rasta imala je Crna Gora 1960. godine u veličini 69,73%. Neujednačene stope rasta imale su uticaja na strukturu investicione potrošnje po socijalističkim republikama u ukupnim investicijama. Učešće Bosne i Hercegovine u ukup-

[5] Društveni plan razvoja Jugoslavije od 1966 do 1970. godine, Beograd, 1966. godina, strana 113.

nim investicijama kretalo se od 11,13% (1967. godine) do 14,96% (1957. godine). Učešće Crne Gore je iznosilo od 2,43% (1966. godine) do 4,40% (1960. godine); učešće Hrvatske od 22,28% (1958. godine) i 22,25% (1966. godine) do 24,54% (1962. godine); učešće Makedonije od 5,35% (1957. godine) do 12,62% (1963. godine) i 12,51% (1964. godine); učešće Slovenije se kretalo od 12,39% (1959. godine) i 12,50% (1966. godine) do 14,93% (1963. godine); učešće Srbije se kretalo u intervalu od 33,32% (1964. godine) do 44,04% (1959. godine).

Ovakvim praćenjem pokazatelja relativne strukture mogu se uočiti dve tendencije: prvo — postepeno i blago smanjivanje učešća pojedinih republika u investicionoj potrošnji i, drugo — postepeno i blago povećanje pojedinih republika u ukupnoj investicionoj potrošnji. Izrazita tendencija relativnog smanjivanja učešća u investicionoj potrošnji postoji kod Bosne i Hercegovine i Crne Gore, a tendencija povećanja postoji u investicionoj potrošnji Makedonije. Kod ostalih republika kretanja su gotovo ujednačena.

Milena Blagojević,
asistent

QUELQUES DONNÉES DE LA CONSOMMATION D'INVESTISSEMENT EN YOUGOSLAVIE

(Résumé)

Les objectifs fondamentaux de notre politique économique se réalisent, en premier lieu, par une structure déterminée des investissements. La caractéristique essentielle de la consommation d'investissement est la tendance constante à reduire la part revenant aux investissements économiques et à augmenter la part des investissements non économiques dans les investissements globaux. Une caractéristique particulière de la structure des investissements économièues se reflète dans les oscillations notables de la participation des divers domaines économiques à la totalité des investissements économiques.

Examinant l'ensemble des indicateurs relatifs au dynamisme et à la structure de la consommation d'investissement par titulaires, nous pouvons noter la variabilité poussée de la participation des divers titulaires de la consommation d'investissement à la consommation d'investissement totale.

Aussi pouvons-nous conclure qu'on peut réduire et liquider, par une politique économique et d'investissement déterminée, l'inégalité du niveau atteint dans le développement des diverses républiques socialistes, provinces et rérégions.

Par conséquent, on procède aux investissements en vue de l'effet à atteindre dans la période à venir, et ce sont eux qui déterminent la future structure d'un pays.

BELEŠKE I PRIKAZI

PRAVNA KONCEPCIJA BRAKA*

U okviru simpozijuma o porodici koji je održan na Bledu sredinom decembra 1970. godine, a na kome su kompleksno razmatrani problemi braka i porodice sa stanovišta predstojeće kodifikacije porodičnog prava, tretirana je i koncepcija o pravnoj suštini braka i pretpostavkama za njegov nastanak i punovažnost, kao i veoma značajna, a u poslednje vreme i sve aktuelnija, tema o odnosu braka i vanbračne zajednice naročito sa aspekta potrebe da se vanbračna zajednica normira u novom Kodeksu o porodici kao poseban oblik zajednice života koji bi paralelno i ravnopravno, ako ne i sasvim identično, delovao u našem društvu kao samostalna pravna i socijalna vrednost zajedno sa bračnom zajednicom.

Na ovu temu podneta su tri referata od kojih dva tretiraju problematiku pravne koncepcije braka i mesto vanbračne zajednice u novom Kodeksu, a treći daje načelni (idejni) i opšti sociološki pristup vanbračnoj zajednici sa potrebom stvaranja nužnih pravnih pretpostavki za njen stabilniji položaj u našem društvenom životu.

I.

U prvom referatu „O pravnoj koncepciji braka", koji je podneo prof. dr Vojislav Bakić, polazi se od jedne veoma ozbiljne i široke istorijske i teorijske analize svih bitnih pretpostavki braka, da bi se konačno konstatovalo da naše postojeće zakonodavstvo, sa izvesnim manjim korekcijama, daje sasvim prihvatljiva rešenja o uslovima za nastanak braka i njegovim bitnim sastavnim elementima. Rad na ovoj kodifikaciji, po ovoj koncepciji, mora poći od pozitivnih karakteristika postojećeg zakonodavstva kao i od pedantnog i strpljivog traženja neophodnog kontinuiteta u prisutnim normativnim koncepcijama braka i novih postavki na kojima insistira Zakonik o porodici. Sa tog stanovišta nove koncepcije mogu biti opravdane samo u meri u kojoj su u stanju da postojeće teorijske i prak-

* Povodom shvatanja iznetih na Simpozijumu o porodici.

tične stavove u svemu nadvise i prevaziđu savršenijim i kompletnijim rešenjima koja neposredno proističu iz razvojnih potreba i prisutnih interesa našeg savremenog samoupravnog društva.[1]

Međutim, u drugom referatu, koji je simpozijumu prezentirao prof. dr Miloš Stevanov, insistira se na radikalno novom pristupu ustanovi braka. Postojeće zakonodavstvo je u mnogo čemu prevaziđeno, a nosi u sebi stavove i rešenja koji teorijski nisu opravdani, niti su sa praktičnog aspekta prihvatljivi .Mnoge postojeće institucije nemaju samostalnu vrednost jer se održavaju na jednoj veštačkoj i alogičnoj sistematizaciji, a neke od pretpostavki za sklapanje braka imaju pogrešnu ulogu ili predimenzionirni značaj. Zbog toga prof. Stevanov insistira na sasvim novom pravnom pristupu ustanovi braka u Zakoniku o porodici koji se priprema.

Budući da ne delimo mišljenje prof. Stevanovia o neophodnosti da se u ovom domenu izvrše tako krupne i kapitalne promene, iznećemo u najkraćim potezima stavove na kojima insistira zajedno sa našim primedbama koje nam se čine nužnim i opravdanim.

Tako, za nastanak braka prof. Stevanov, pre svega, predviđa dva osnovna uslova: materijalnoprvni i formalnopravni.

I. MATERIJALNOPRAVNI USLOV izražen je u sledećim zahtevima:

1) da postoji različitost polova;
2) da je prisutna volja za nastanak braka, s tim
   a) da je volja data slobodno (da nije izjavljena pod pretnjom, prinudom ili u zabludi),
   b) da je saglasna na uspostavljanje zajednice života, i
   c) da je zrela (razvijena, dorasla), odnosno da je data od lica koje poseduje bračnu sposobnost;
3) da ne postoje bračne smetnje.

Broj bračnih smetnji svodi se na dve:

a) bračnost; i

b) srodstvo (krvno, tazbinsko i građansko).

Umobolnost se ne tretira kao smetnja, ali bi njeno prisustvo moglo izazvati sankciju krivične prirode. Iz ovakve postavke može se izvesti zaključak, mada prof. Stevanov to izričito ne ističe, da umobolnost predstavlja bračnu zabranu. Inače, prof. Stevanov ne pominje postojeće bračne zabrane iz čega zaključujemo da na njima više ne insistira.

Dosadašnje smetnje: nedostatak volje i maloletstvo, ulaze u sastav drugog materijalnog uslova izraženog u prisutnoj volji za nastanak braka.

Prema tome, materijalne pretpostavke počivaju na dva afirmativna i na jednom negativnom zahtevu.

II. FORMALNOPRAVNI USLOV zahteva da se sklapanje braka obavlja pred nadležnim državnim organom koji po prof. Stevanovu treba da bude matičar.

Na kraju, valja primetiti, da prof. Stevanov smatra suvišnim da se elementi zablude prilikom sklapanja braka javljaju u tri postojeća oblika,

---

[1] Bliže o ovim koncepcijama videti: dr Vojislav Bakić, Pravna koncepcija braka, Beograd 1970. godine, str. 1—24.

pošto kompleksni i široki pojam zablude o bitnoj osobini obuhvata u sebi i zabludu o fizičkoj i građanskoj ličnosti bračnog druga.[2]

Kad je reč o koncepciji prof. Stevanov, onda, pre svega, treba istaći da se ideja, koju je prezentirao na simpozijumu, sa izvesnim korekcijama, načelno, može prihvatiti. Slične koncepcije su poznate u uporednom pravu i mogu se teorijski braniti. Međutim, kad je reč o predstojećoj kodifikaciji porodičnog prava onda se, bar po nama, nameće pitanje: da li su postojeći stavovi našeg zakonodavstva o pravnoj prisutnosti braka, do te mere neuspeli, prevaziđeni i promašeni da ih ovako radikalno treba menjati? Prof. Stevanov, koji je uložio dosta napora da svoju koncepciju izloži i obrazloži, nije nas u to uverio, a za praktičnu stranu cele ove problematike vezane za predstojeću kodifikaciju porodičnog prava, to je, nesumnjivo, od bitnog značaja.

Zbog toga nam se čini da koncepcija prof. Stevanova nije prihvatljiva za novi Zakonik o porodici i to iz više razloga od kojih ovom prilikom pominjemo samo neke:

a) Tako, pre svega, pojam slobodne volje nije identičan sa pojmom zablude. Volja može biti slobodna iako je data u zabludi. Zbog toga je postojeći termin „nedostatak volje" daleko adekvatniji jer involvira u sebi i volju koja nije slobodna, kao i volju koja je data u zabludi;

b) saglasna volja za zaključenje braka ne može se poistovetiti sa prisutnom težnjom za uspostavljanje zajednice života;

c) koncepcija o neprihvatanju umobolnosti kao bračne smetnje je neodrživa u savremenom pravu,[3] a posebno u predstojećem Kodeksu o porodici;

d) sklapanje braka pred matičarem, u postojećim uslovima, je potpuno neprihvatljivo. Spuštanje nivoa postojećih zahteva o bračnoj formi (brak se sklapa pred političkim predstavnikom a ne pred „službenikom opštine") koja i onako nije na potrebnoj visini, ne može se argumentovano braniti. Osim toga, nije u skladu sa osnovnim logičnim i pravnim rezonovanjem da se izuzetak (slučaj sklapanja braka pred konzularnim predstavnikom kao specifičnim radnikom administracije) podiže na stepen pravila; i

e) konačno, zabluda o bitnoj osobini nije identična sa zabludom o fizičkoj i građanskoj ličnosti. Fizička egzistentnost nije nikakva osobina ličnosti. Ona je pretpostavka o postojanju pravnorelevantnih osobina, ali se sa njima ne poklapa. Građanska svojstva ličnosti ne određuju psihofizičke, etičke i društvene odlike, odnosno karakteristike ličnosti. Elementi statusa su pretpostavke za učešće lica u pravnom prometu i određivanje njegovog posebnog subjektiviteta, ali ne i pretpostavke za određivanje etičkih odlika ličnosti.

U daljoj oceni koncepcija prof. Stevanova treba istaći i njegov stav po kome ne treba zadržati postojeću podelu na ništave i nepostojeće bra-

---

[2] Bliža i podrobnija argumentacija stava prof. Stevanova izneta je u njegovom referatu. Videti: dr Miloš Stevanov, Pravna koncepcija braka, Beograd 1970. godine, str. 1—18.

[3] U šerijatskom pravu, konfesionalnom bračnom pravu pravoslavne crkve i nekim drugim starijim zakonodavstvima ta se koncepcija mogla braniti etičkim (humanim) razlozima. Međutim, savremena zakonodavstva ističu neophodno prisustvo ove smetnje i to iz pravnih, socijalnih i eugeničkih razloga.

kove, već ostati samo na prvom obliku nevažećih brakova. Istovremeno, prof. Stevanov daje jednu daleko širu i složeniju ali i nedovoljno jasnu podelu brakova na: a) „ne brakove", b) ništave, i c) nepostojeće. Na ovaj način do njegovog cilja o pojednostavljenju i uprošćavanju institucije nevažećih brakova dolazi se metodom koja je tom cilju sasvim suprotna.

Osim toga, po prof. Stevanovu dosadašnje tretiranje nedostatka forme kao jednog od razloga za nepostojanje braka, a na čemu, polazeći od zakonskog teksta, insistiramo prof. Ana Prokop, prof. Vojislav Bakić i ja,[4] ne smatra se tačnim i dolazi kao posledica rđavog tumačenja čl. 13 Osnovnog zakona o braku. Izgrađujući koncepciju da nedostatak forme ne treba da bude razlog za nepostojanje braka u novom Kodeksu kada nije prisutan ni u postojećem zakonodavstvu, prof. Stevanov smatra da se umetnuta misao „na način predviđen u zakonu", ne odnosi na formu zaključenja braka, već na izjavu o saglasnosti volje. Do ovog zaključka prof. Stevanov dolazi, kako on to kaže, gramatičkim tumačenjem čl. 13 povezanim sa čl. 32 st. 3 Osnovnog zakona o braku.

Međutim, da li se može uzeti da je ova interpretacija dobro izvedena?

Citirajmo najpre čl. 13:

„Za postojanje braka potrebno je da su dva lica različitog pola izjavila pred nadležnim državnim organom, na način predviđen u zakonu, saglasnost da stupe u brak".

A zatim čl. 32 st. 3 istog zakona:

„Potom (ovo se misli na predsednika opštinske skupštine jer se nastavlja misao iz prethodnog stava, primedba M. M.) će upitati ponaosob svakog verenika pristaje li da stupi u brak sa verenikom".

Ako uporedimo ove propise, a posebno izraze „pristaje li da stupi u brak" iz čl. 32 sa pojmom „saglasnost da se stupi u brak" iz čl. 13 koji su po nama suštinski identični, onda nije teško izvesti zaključak da ne treba ni u kom slučaju povezati ove citirane propise jer bi to bilo insistiranje na tautologiji, dakle na jezičkoj i logičkoj defektnosti. Naime, ako reči „na način predviđen u zakonu" treba da znače da verenici daju saglasnu izjavu volje, a ne da je u pitanju forma za zaključenje braka, onda završna rečenica u čl. 13, koja isto tako govori o saglasnosti volja da se stupi u brak, nije potrebna. Međutim, ova rečenica je neophodna jer se pojam saglasnosti volja ne izjednačuje sa zahtevima bračne forme. Zbog toga se u kontekstu analiza postojećih propisa nameće zaključak da se interpretacija koju daje prof. Stevanov ne može prihvatiti. Prema tome, nije reč o našem pogrešnom tumačenju postojećeg zakonodavstva i da to može uticati na stav u novom Kodeksu, već o pogrešci samog interpretatora naših stavova i pogleda.

Što se tiče institucije nepostojećeg braka, uzete u njenim najširim okvirima, prof. Stevanov smatra da je ona prihvaćena u našem pozitivnom zakonodavstvu prevashodno zbog njene „teorijske privlačnosti", ali da je intelektualni afinitet za tu instituciju ostao bez svojih praktičnih vrednosti i svog neposrednog značaja za same odnose bračnih drugova.

---

[4] Videti: dr Ana Prokop, Komentar osnovnog zakona o braku, knjiga prva, Zagreb 1956. godine, str. 149; dr Vojislav Bakić, Porodično pravo, Beograd 1969. godine, br. 89 i 117; dr Mihailo Mitić, Porodično pravo, Niš 1969. godine, str. 67 i 106—108.

Međutim, nama se čini da kreatore našeg postojećeg zakonodavstva prilikom opredeljivanja za koncepciju nepostojećeg braka nisu isključivo rukovodili razlozi teorijske privlačnosti, već i zahtevi praktične nužnosti. Brak ne može biti ništav ako pravno ne egzistira. Prema tome, potreba za ovom razlikom je i dalje prisutna. Na njoj insistiraju mnoga savremena zakonodavstva bez obzira na svoju ideološku opredeljenost. Prema tome, prof. Stevanov nas nije ubedio da je koncepcija o nepostojećem braku čista teorijska egzibicija, a što je po našem mišljenju sasvim dovoljno da njegov stav i izneti predlog primimo sa ozbiljnom rezervom.

II.

U okviru teme o pravnoj koncepciji braka, na simpozijumu o porodici razmatrana je i problematika vanbračne zajednice. U svom referatu prof. Bakić prilazi ovoj u mnogo čemu osobenoj društvenoj pojavi sa puno opreznosti i uzdržanosti, dok su joj prof. Stevanov i dr Milan Bosanac veoma naklonjeni i gotovo je izjednačavaju sa bračnom zajednicom.

Treba isto tako primetiti da se i u Predlogu za donošenje Zakonika o porodici zauzima veoma otvoren stav prema vanbračnoj zajednici. Sudeći prema materijalima koji su nam bili dostupni, vanbračnoj porodici će se u novom Zakoniku pristupiti sa jednom naglašenom težnjom da se pravno približi bračnoj zajednici. Za nju se, identično stavu prof. Stevanova, ističe da treba da ima položaj „koji je sličan bračnom statusu". Vanbračnim drugovima valja priznati pravo na uzajamno nasleđivanje (iz ovoga prirodno proističe, mada se to izričito ne tvrdi, i pravo na uzajamno izdržavanje, jer je nasleđivanje jedna varijanta alimentacije mortis causa) i podelu imovine stečene za vreme trajanja vanbračne zajednice.

Stav prema vanbračnoj zajednici, kad je reč o kodifikatorskom radu a ne o sociološkoj analizi, nije ni malo jednostavan. Dileme su moguće i ima ih više. Tako, pre svega, ako se odredbe o vanbračnoj zajednici nađu u novoj kodifikaciji, onda se iz ovakvog postupka može izvesti zaključak da se vanbračna porodica izjednačava sa bračnom ili da joj se u mnogo čemu ozbiljno približava. Ovakav tretman, po mišljenju prof. Bakića, objektivno može značiti da se umanjuje vrednost bračne zajednice. Međutim, ako se donese poseban Zakon o vanbračnoj zajednici koji se opravdava specifičnostima tog porodičnog oblika, onda se ovakav stav može primiti kao imperativan zahtev da se paralelno regulišu dve posebne institucije kojima se daje zaseban i samostalan značaj. Pri ovakvom zakonodavnom pristupu, građanima se ostavlja široka mogućnost da se slobodno opredeljuju za jedan od oblika zajedničkog života koji je regulisan zakonima istog (saveznog) značaja. U takvom rešenju bračna zajednica, u odnosu na vanbračnu, stavlja se u inferioran položaj. I najzad, po trećem mišljenju,[5] ako se odnosi u vanbračnoj zajednici regulišu Gra-

[5] Treba primetiti da je ovo mišljenje konačno preovladalo na simpozijumu o porodici u komisiji za zaključke po temi o pravnoj koncepciji braka, čime se po nama ovo pitanje posebno zaoštrava i stavlja na mrtvu tačku ako komisija za kodifikaciju Građanskog zakonika ne prihvati ovo stanovište već odbije da imovinske odnose u vanbračnoj zajednici reguliše Građanskim kodeksom. U tom slučaju vanbračna zajednica bi ostala izvan normativnog regulisanja, što bi objektivno produžilo postojeću pravno neodređenu i neodrživu situaciju.

đanskim zakonikom, jer su imovinski odnosi u njoj ono što je primarno, onda se negira prisustvo porodičnih elemenata koji su u vanbračnoj zajednici evidentni. Ovakav oblik porodičnog života se ne može tretirati kao posebna ali samostalna imovinska zajednica koja je u mnogo čemu slična ortakluku iz građanskog prava jer elementi ove institucije zaista nisu prisutni, a zanemaruju se odnosi koji su egzistentni.

Stav našeg društva prema vanbračnoj zajednici, kao što je poznato, bio je vremenom sasvim različit. Odmah po oslobođenju vanbračna porodica se gotovo izjednačavala sa bračnom. Nakon donošenja zakonodavstva o braku, stav prema ovoj zajednici se iz osnova menjao tako da se od tada smatra nemoralnom i nezakonitom pojavom, a vanbračni drugovi se pozivani na administrativnu odgovornost po odredbama o prekršajima. I najzad, u trećoj fazi, koja je obeležena donošenjem poznatog Uputstva Vrhovnog suda Jugoslavije, vanbračni odnos se tretira kao zajednica sui generis. Lični odnosi (čisto lični i alimentacioni) ostaju izvan sudske ingeneracije, a imovinski odnosi se rešavaju na specifičan način koji nema oslonca u Osnovnom zakonu o braku. niti u pravnim pravilima građanskog prava.

Kad je reč o vrednostima ovih rešenja, mislimo da je stav za koji se zalaže Vrhovni sud Jugoslavije najprihvatljiviji za naše zakonodavstvo i da ga ne treba menjati. Zbog toga ne delimo mišljenje prof. Stevanova koji insistira na regulisanju i ličnih odnosa u konkubinatu kao i na određivanju gotovo istih pretpostakvi za nastanak bračne i vanbračne zajednice, a posebno onih koji treba da spreče vanbračnu bigamiju (ili bolje reći vanbračnu poligamiju) te da u ovom domenu valja čak i krivično intervenisati. To bi dovelo do otvorenog mešanja u privatni život građana, ograničavalo bi njihovu ličnu slobodu i nametalo potrebu za stalnim određivanjem da li je postojeći odnos privremen, prolazan ili predstavlja trajan oblik života. To je za vanbračnu zajednicu posebno otežano jer ona po svojoj prirodi predstavlja neodređenu (ne zna se kad nastaje), slobodnu (jer počiva isključivo na moralnim i emocionalnim zahtevima a ne i pravnim principima i ograničenjima) i prolaznu (pošto se iz nje može izaći i jednostranom odlukom uvek kad se to zaželi) zajednicu. A sem toga, ko bi bio pozvan da utvrđuje njeno prsiustvo (i po kom kriterijumu) ako se insistira na utvrđivanju vanbračne bigamije?

Zbog toga, sva nastojanja da novi Kodeks o porodici utvrdi i postavi vrlo široka prava vanbračnih drugova, objektivno znači da treba priznati egzistenciju bračnog prava i izvan bračne zajednice. A od ove konstatacije pa do pravne negacije stvarne društvene vrednosti braka samo je jedan korak.

I konačno, kad je reč o vanbračnoj zajednici i o karakteru zakona za regulisanje njenih odnosa, za nas je dilema daleko teža i ozbiljnija. Strogo uzevši, ne možemo primiti bez skeptične meditacije ni jedno od mogućih rešenja, jer svako od njih nosi u sebi vrlo krupne nedostatke. S druge strane, pokušaj da se vanbračna zajednica ne reguliše ni jednim zakonom, već da se ostane na postojećem otvorenom stanju sa daljom primenom Uputstva Vrhovnog suda Jugoslavije, može objektivno značiti da smo naklonjeni jednom oportunističkom stavu čija je osnovna odlika: nemati nikakve principe niti bilo kakve stavove o prisutnim problemima. Zbog

toga nam se čini da predstavlja najmanje moguću pogrešku ako se opredelimo za stav po kome imovinske odnose u vanbračnoj zajednici treba regulisati posebnim zakonom republičkog karaktera, kao što to činimo i sa brakom, ali koji se ne bi inkorporirao sa postojećim republičkim zakonom o imovinskim odnosima bračnih drugova. Time se dovoljno jasno izražava odlučnost zakonodavca da se vanbračna zajednica tretira kao poseban i izuzetan oblik porodičnog života, jer to i jeste u našoj stvarnosti,[6] a ne diskriminirajući oblik zajednice života. Ujedno ovakvim stavom daje se mogućnost republikama, odnosno pokrajinama da šire ili uže urede odnose u ovoj zajednici u skladu sa ranijim tradicijama i prisutnim shvatanjima o vanbračnoj porodici.

dr Mihailo Mitić,
vanredni profesor

[6] Statistika nas uverava da se na 100 brakova sklapa oko 6 vanbračnih zajednica što nam dovoljno ubedljivo pokazuje gde je pravo mesto vanbračne zajednice u našem društvu.

SAVETOVANJE O PROBLEMIMA PRIMENE ZAKONA O KRIVIČNOM POSTUPKU I KRIVIČNO-PRAVNE ZAŠTITE SAMOUPRAVNIH PRAVA I ODGOVORNOSTI NOSILACA SAMOUPRAVNIH FUNKCIJA

Jugoslovensko udruženje za krivično pravo i kriminologiju organizovalo je od 12—16 oktobra 1970. godine u Subotici savetovanje posvećeno dvema osnovnim temama: „Problemi prethodnog krivičnog postupka" i „Krivično-pravna zaštita samoupravnih prava i odgovornosti nosilaca samoupravnih fukcija".

U okviru prve teme podneto je devet referata, čiji su autori bili: dr. Branko Petrić, dr. Mihailo Aćimović, Miodrag Trifunović, Ilija Jovović, Slavko Mucić, Mihajlo Vasiljević, Miodrag Gavrilović, Lojze Juznar i Kajetin Ahačič. Referate po drugoj temi pripremili su prof. Radomir Lukić, dr. Ljubiša Jovanović, dr. Miroslav Đorđević, Ivan Bele i Boro Ličenoski.

Pokušaćemo da koliko je to moguće kroz jedan prikaz izložimo veoma značajne probleme kojima su učesnici savetovanja poklonili najviše pažnje. Isto tako, ukratko ćemo dati i zaključke koji su doneti u vezi sa referatima i diskusijom po navedenim temama.

I

1. U okviru prve teme zapažen je referat pod nazivom „Sprovođenje u život i problemi primene Novele ZKP-a" podneo je dr. Branko Petrić. Krivični postupak u nas, istaknuto je u referatu, razvija se tako da se sve više proširuju i učvšćuju prava i garantije svih učesnika, a naročito okvriljenog. Poslednja izmena Zakona od 1967. godine učinila je korenitu reformu prethodnog postupka i jedini vid tog stadija postupka-istragu stavila u isključivu nadležnost suda. Cilj ove izmene bio je da se pruži efikasnija zaštita okrivljenom, da se poboljša efikasnost krivičnog postupka i konačno, da se postupak ubrza i skrati njegovo trajanje. Od svega toga, postignuto je samo to da su okrivljenom pružena veća prava.

Efikasnost i brzina krivičnog postupka još nisu postignuti, naročito u opštinskim sudovima gde dužnost istražnih sudija vrše mladi i neiskusni ljudi. Oni istragu najčešće obavljaju kabinetski, bez ulaženja u suštinu stvari, a nisu ni upoznati sa svim elementima koji su potrebni za sprovođenje istrage. Prema mišljenju referenta, ovakvo stanje ukazuje na neophodnu potrebu da se na odgovarajući način reši i pitanje statusa istražnog sudije u okviru suda, tj. da se funkcija istražnog sudije učini stalnom.

Dalje, u referatu je postavljeno pitanje trajanja istrage. Prema sadanjem zakonodavnom rešenju rok istrage nije ničim ograničen. Praktično, istraga može da traje sve do zastarelosti krivičnog dela. Ovo ograničenje nije dosad doneto zbog toga, što se smatra da samo pokretanje istrage nema pravnih posledica. Međutim, okrivljeni to i te kako osećaju. Stoga, dr. Petrić predlaže određivanje jednog realnog roka do koga istraga može trajati. Na ovaj način bi se, prema mišljenju referenta, onemogućilo dugotrajno sprovođenje istrage, koje ima višestruke negativne posledice na ličnost građanina protiv koga se takva istraga sprovodi.

2. Dr. Mihajlo Aćimović, podneo je referat „Procesni položaj i uloga branioca u prethodnom krivičnom postupku". Referent je naglasio da su branočev procesni položaj i uloga prilagođeni karakteristikama toga stadijuma krivičnog postupka u kome sud treba da postigne ili isključi odgovarajući stepen verovatnoće o tome da je osuđeno lice izvršilo određeno krivično delo.

Branočev krivično-procesni položaj određen je tako da je branilac stručni pomoćnik okrivljenog, čija prava i dužnosti umnogome zavise od položaja okrivljenog, a usto je branilac posredno i u ograničenoj meri i pomoćnik suda. Branočeva osnovna uloga da pomaže okrivljenom i posredno sudu ima tri oblika koji se sastoje: u pomoći pri utvrđivanju činjenica, u zaštiti okrivljenog od povreda postupka i u pomoći pri primeni materijalnog prava. Pošto prethodni krivični postupak nema za cilj potpuno dolaženje do objektivne istine, sem ako se ta istina ne sastoji u nepostojanju krivičnog dela, već postizanje verovatnoće o izvršenom krivičnom delu. Braniočeva uloga sastoji se u tome da utiče da se već u prethodnom postupku utvrdi da okrivljeni nije izvršio delo koje mu se stavlja na teret ili da ne postoji ni verovatnoća da je on to delo učinio. Ako takva verovatnoća postoji tada branilac treba da doprinese saznavanju olakšavajućih okolnosti, kao i da priprema takvu proveru činjenica koje će u daljem postupku isključiti verovatnoću ili bar pokazati da ne postoji izvesnost o krivici optuženog.

Zaštita od povreda postupka naročito je značajna u prethodnom postupku, jer se pored ostalih neugodnosti kojima je okrivljeni tada izložen, najčešće već u tom stadijumu postupka određuje pritvor. Pomaganje sudu da u korist okvriljenog pravilno primeni materijalno pravo potrebno je već u prethodnom postupku pošto i tada treba da se ceni da li je delo koje je predmet optužbe krivično delo i da li postoje okolnosti koje isključuju krivičnu odgovornost, a od toga zavise prekid ili nastavak prethodnog krivičnog postupka.

Jedan od najznačajnijih problema koje treba rešiti pri određivanju položaja i uloge branioca u krivičnom postupku jeste uspostavljanje pravilnog odnosa između zaštite prava okrivljenog i potrebe postizanja isti-

ne i donošenja pravilne odluke. Po mišljenju referenta, primena Novele Zakona o krivičnom postupku od 1. januara 1968. godine pokazala je da protivljenja ovoj Noveli nisu osnovana. Povećana ovlašćenja odbrane nisu u većoj meri otežala utvrđivanje istine. Prava okrivljenog sada su bolje zaštićena, jer ovu zaštitu ne može pružiti samo istražni sudija koji je psihički usmeren na utvrđivanje krivice okrivljenog. Kontrola pravilnosti prethodnog postupka, koja se vrši u glavnom postupku i u postupku po žalbi, nije dovoljna, jer se greške iz prethodnog postupka kasnije često ne mogu ispraviti. Referent je takođe istakao da odlaganje ispitivanja okrivljenog radi pronalaženja branioca nije stvaralo štetne posledice. Iskrenost okrivljenog u prvim trenucima posle otkrivanja ili lišenja slobode ne ostaje neiskorišćena ni u noveliranom Krivičnom postupku. Prisustvo branioca u prethodnom krivičnom postupku pokazalo se veoma korisnim.

Izmene u Krivičnom postupku nisu pružile neke povećane mogućnosti nedozvoljenog i kažnjivog podučavanja od strane branioca, jer i sada pritvoreni-okrivljeni može sa braniocem razgovarati tek ako je ispitan, a ostale okrivljene branilac je i do sada, u većini slučajeva ako je hteo, mogao da poduči da se netačno brane. Do sada su slučjevi osude branioca zbog krivičnog dela povrede tajnosti isleđenja, pretresa lii rasprave, bili gotovo nepostojeći. Pronalaženje branilaca u periodu posle Novele nije zadavalo onoliko teškoća koliko se pretpostavljalo, pogotovo što je broj advokata osetno porastao. Zbog svih tih i drugih razloga, pokazalo se da strepnje od zloupotrebe koje bi, zahvaljujući povećanim pravima prema Noveli, mogli da vrše branioci i njihovi branjenici nisu bile opravdane. Šta više, pridavanje preteranog značaja mogućnostima zloupotreba od strane branioca i njihovih branjenika odvraća pažnju od nezgoda koje bi pričinio otpor onih istražnih sudija koji su nerado primili novine u prethodnom krvičnom postupku.

3. Druga tema savetovanja počela je sa izlaganjem prof. Radomira Lukića. On je govorio o društveno-političkim uzrocima koji uslovljavaju rđavo funkcionisanje odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija. On je ove uzroke podelio na unutrašnje i spoljašnje uzroke.

a) Unutrašnje uzroke sačinjavaju: istovetnost subjekta odgovornosti i subjekta sankcije, društvena svojina, prebacivanje posledica odgovornosti na radnu organizaciju, samoupravno kažnjavanje i kolektivna odgovornost.

Za svaki sistem ostvarivanja odgovornosti, pa i za naš, nužno su potrebna dva subjekta. Jedan subjekt odgovornosti, a drugi subjekt sankcije. Ukoliko ne postoje ovakva dva subjekta nema ni odgovornosti. A jedan od slučajeva kad nema takva dva subjekta, jeste onda kad dođe do poistovećivanja, tj. kad se oba subjekta spoje u jedan. Takvu situaciju imamo kod samoodgovornosti. Tipičan primer samoodgovornosti je moralna odgovornost koja se najčešće ispoljava u obliku tzv. griže savesti. Ukoliko bi ova odgovornost ispravno funkcionisala onda ne bi bilo potrebe za bilo kojom vrstom društvene odgovornosti. Ali nažalost retki su slučajevi tako savršenog funkcionisanja moralne odgovornosti, pa otud potreba za društvenom odgovornošću.

Društvena odgovornost u sistemu samoupravljanja delimično prelazi u individualnu samoodgovornost, ukoliko dolazi do poistovećivanja sub-

jekta odgovornosti i subjekta sankcije. Do poistovećivanja dolazi zato što samoupravljanje po svojoj unutrašnjoj suštini, po svom „idealnom" potpuno razvijenom i savršeno ostvarenom tipu, predstavlja potpuno poistovećivanje ova dva subjekta. U samoupravljanju svi članovi jedne društvene zajednice samostalno upravljaju. Znači, samoupravljači ne odgovaraju ni pred kim drugim, nego pred samim sobom, pa useld toga sami nad sobom treba da primenjuju i sankcije. Dakle, javlja se samoodgovornost koja predstavlja poricanje odgovornosti. Međutim, da bi ovakva društven odgovornost nastala potrebno je da se odvoje subjekt odgovornosti i subjekt sankcije.

Kod nas to odvajanje nastupa na dva načina. Pored samoupravljanja društva kao celine, postoji i niz drugih, od društva užih zajednica koje samoupravljaju. Odgovornost u radnim organizacijama jeste jedna takva vrsta odgovornosti, jer one samoupravljaju samim sobom. Tako dolazi do odvajanja subjekta odgovornosti radne orgnizcije, od subjekta sankcije koje je ili društveno kao celina ili pojedine zajednice koje su šire od radne organizacije (npr. opština). Na taj način se radna organizacija kao subjekt odgovornosti odvaja od šire zajednice koja je subjekt sankcije. Drugi način odvajanja je obrnut: radna organizacija kao subjekt sankcije odvaja se od uže zajednice ili lica koji su subjekti odgovornosti. Ovo nastupa usled toga, što samoupravljanje unutar radne organizacije nije idealno ostvareno, tj. što svi članovi organizacije ne učestvuju podjednako, odn. neki ne učestvuju nikako, tako da samoupravne funkcije vrše pojedina lica koja su istovremeno i subjekti odgovornosti.

Međutim, sa tim odvajanjem se ne može ići toliko daleko da radne organizacije postanu nešto sasvim odvojeno od društva. Ovo utoliko pre, što bi to značilo poricanje socijalističkog karaktera, pretvaranje u krajnjoj liniji društvene svojine u privatnu, pa makar ona bila i kolektivna. Još je manje moguće potpuno odvajanje i suprotstavljanje kolektivnih ili individualnih organa radne organizacije koji vrše samoupravne funkcije u radnoj organizaciji. Ovo je prema prof. Lukiću, bitan društveno-politički uzrok gde ni društvo ni radna organizacija ne mogu ići do kraja prema nosiocima samoupravnih funkcija kad ih pozivaju na odgovornost. Više ili manje, oni ih osećaju kao svoje, pa ne mogu samo na njih da primene odgovornost. Zbog toga, sistem odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija ne funkcioniše ispravno, a s druge strane deo odgovornosti koji pada na širu zajednicu ne može da funkcioniše zato što je ona sama istovremeno subjekt sankcije.

Drugi unutrašnji društveno-politički uzrok koji uslovljava rđavo funkcionisanje odgovornosti nosilaca samoupravnih funkcija jeste društvena svojina. U sistemu samoupravljanja društvena svojina je podjednako svojina svih članova društva. Svi je osećaju kao svoju. Međutim, to osećanje sopstvenosti društvene svojine slabije je od privatne i državne svojine. Ovo zbog toga, što je svako oseća kao svoju, ali istovremeno i kao tuđu. Slična situacija je i sa onim delom društvene svojine koja je data na upravljanje radnim organizacijama, mada je ovde osećanje sopstvenosti daleko jače, jer se članovi organizacije osećaju jače pogođenim da štite svoju svojinu protiv ostalih članova društva. U prilog ovakvog shvatanja prof. Lukić, navodi primer građanske odgovornosti za nastalu štetu. Naime, ako jedna radna organizacija treba da nadoknadi štetu drugoj,

smatra se da je bez većeg značaja, pošto se sve kreće u krugu društvene svojine, tj. društvu je svejedno da li će svojina biti u rukama jedne ili druge organizacije. Usled toga, društvena svojina predstavlja istovremeno i razlog zašto sankcije za njenu povredu ne mogu biti dovoljno jake.

U vezi sa ovim, sledi jedna dalja posledica. Naime, vrlo često se dešava da jedan kolektivan ili individualni organ jedne radne organizacije odgovara za svoj rad kojim je naneo štetu društvu, ali je doneo korist organizaciji i usled toga mora da snosi sankciju, a radna organizacija gleda na sve moguće načine da dâ nakadu svom organu, tako da on ne bude oštećen. A to znači, umesto da odgovara jedan deo organizacije ili pojedinac, odgovara cela radna organizacija. Ni disciplinske kazne nisu dovoljno efikasne, pa se stoga predlaže da bi pored ukora i isključenja iz radne organizacije trebalo uvesti i niz drugih, pre svega novčane kazne.

Sledeći negativni uzrok je kolektivna odgovornost. Kolektivna odgovornost, je po prirodi stvari daleko manje efikasnija od individualne odgovornosti. Prvo zato što je udeo svakog pojedinca, pa prema tome i njegova krivica u samoupravljanju manja, nego u individualnom upravljanju. Drugo, sve je teže primenjivati sankcije ukoliko je veći i broj ljudi koji treba da ih podnesu. I na kraju, pri izricanju sankcija mora se voditi računa da one ne budu suviše oštre, jer suviše velika oštrina dovodi do nezgodnih posledica. Naime, samoupravljači se uzdržavaju od bilo kakvih odluka, od straha da ne učine prekršaj i uopšte odbijaju da uđu u organe samoupravljanja. Stoga, prof. Lukić, predlaže odgovornost za rad kolektivnog organa srazmerno svom učešću u izvršenju prekršaja koji je formalno prekršaj tog organa.

b) Grupu spoljašnjih uzroka sačinjavaju: dvojnost sistema odgovornosti, tržišna privreda i odgovarajući stav prema društvenoj svojini, rđave posledice oštrih sankcija po društvu, nedostatak uslova za ostvarivanje imovinskih kazni, humanističko-determiniftička filozofija, blagost kazni i zaštita uže društvene sredine.

Sa prelaskom na samoupravljanje, politički i državni sistem su osuđeni na iščezavanje. Pojavljuje se drugi sistem društvene odgovornosti — samoupravni sistem, sistem kome treba da pripadne budućnost. Međutim, i tu sada nastaju teškoće. Pojava samoupravnog sistema je jedan od razloga što državni sistem slabo funkcioniše. To zbog toga, što nadležnost između njega i samoupravnog sistema nije dovoljno jasno određena. Drugo, izgleda da nisu dovoljno organizovano preduzete mere za uspešnije razvijanje sistema samoupravne odgovornosti. Tako se javljaju praznine u opštem sistemu odgovornosti, što izaziva niz rđavih posledica. Da bi se to stanje popravilo, prof, Lukić, predlaže delimično ponovno širenje nadležnosti političkog, a naročito državnog sistema odgovornosti, tačnim razgraničenjem nadležnosti ovih sa samoupravnim sistemom i njegovim što bržim organizovanjem.

Dalje, društvo u celini uzeto još uvek nije izgradilo strog moralan stav prema društvenj svojini, što u velikoj meri smanjuje efikasnost sistema odgovornosti.

U oblasti privrede jedina efikasna sankcija je čisto ekonomska: privredna organizacija koja bezuspešno posluje i nanosi štetu društvu trebalo bi da iščezne, odlaskom pod stečaj ili otpuštanjem radnika. Među-

tim, ovakva oštra sankcija postavlja složene socijalne i političke probleme za društvo, tako da ono izbegava njihovu primenu. Na taj način oni koji namerno i rđavo posluju ne plaše se ovako oštre i jedino efikasne sankcije: oni znaju da ih društvo neće napustiti, da će im dati pomoć ili naći drugi posao.

U celom svetu, pa i kod nas, u oblasti primene sankcije uopšte, sve više se širi jedna humanističko-deterministička filozofija koja snažno utiče na smanjenje efikasnosti sistema odgovornosti. Iako ova filozofija predvlja izvestan napredak u odnosu na ranija kruta shvatanja, dešava se da ona vrlo često postiže suprotne efekte od onih koje treba da proizvede. Ona naime, kaže prof. Lukić „često znači čovečnost prema zločincu, a nečovečnost prema žrtvi, koja ostaje nezaštićena". Dalja posledica takve filozofije, jeste i blagost predviđenih kazni. One su često tako blage da izazivaju revolt masa, a isto tako ne mogu da ispune ni funkciju prevencije, ni funkciju prevaspitanja krivca kako više ne bi vršio prekršaje.

I na kraju, treba dodati vrlo snažnu pojavu zaštite užih društvenih sredina iz koje proizilazi deviza: štiti ti mene pa ću ja kasnije tebe; zatim postojanje mita i drugih pojava, koje takođe predstavljaju sredstva za zaštitu od odgovornosti.

4. Prof. dr. Ljubiša Jovanović podneo je referat „Individualna kaznena odgovornost pojedinca kao nosioca samoupravnih funkcija". U ovom referatu postavljena su tri osnovna problema i to: a) da li je kaznena odgovornost nosilaca samoupravnih funkcija opravdana i potrebna; b) da li sa uvođenjem ove odgovornosti kazneno pravo treba menjati u njegovoj sistematizaciji, a pre svega, u strukturi pojma subjekta i strukturi i sistematizaciji krivičnih dela i c) da li treba nešto menjati u karakteru krivične odgovornosti i sistemu sankcija.

Razmatrajući prvi problem referent je pošao od društveno-političkih shvatanja o odgovornosti u našem samoupravnom društvu. To zbog toga, što je kaznena odgovornost samo jedan vid, jedan oblik pravne odgovornosti, a ova opet samo jedan vid odn. oblik društvene odgovornosti. U sklopu toga, prof. Jovanović, ukazao je na potrebu i opravdanost ne samo pravne već i kaznene odgovornosti, u domenu samoupravnih odnosa. Ovo naročito zbog toga, što postoji dosta snažan otpor da se uvede pravna, a posebno krivično-pravna odgovornost u oblast samoupravljanja. Međutim, jasno je da na sadašnjoj etapi razvoja samoupravljanja, pravna odgovornost je nužna, jer samoupravljanje još nije potpuno odn. idealno. Ukoliko je nužna pravna odgovornost, onda je nužna i krivična odgovornost i to ne samo da obezbedi vršenje prava, nego da pruži zaštitu i samom samoupravljanju, obezbeđujući opšte interese društvene zajednice od napada koji mogu dolaziti ne samo od pojedinca, i uglavnom sve manje od njih, a sve više od društvenih grupa i radnih zajednica.

Samoupravljanje samo po sebi ne može da isključi postojanje povreda opštih interesa društva i prava pojedinca, nego i samo omogućava rađanje delikata. Samoupravna prava i ovlašćenja mogu se prekoračiti i zloupotrebiti kako protiv prava i interesa pojedinca, grupa i radne zajednice, tako i protiv prava cele društvene zajednice. Ovo poslednje sve više dolazi do izražaja. To je upravo i razlog zašto kaznena odgovornost mora postojati i pored svih primedaba koje se protiv nje ističu. Ali njeno po-

stojanje je opravdano samo u onim slučajevima gde drugi oblici odgovornosti nisu dovoljno efikasni da suzbiju štetna i opasna ponašanja pojedinaca, samoupravnih organa i zajednica. A ako je tačno da uvođenje kaznene odgovornost predstavlja neophodnost za funkcionisanje celog sistema odgovornosti u samoupravnom društvu, onda ona mora da obuhvati sve aktere samoupravnog procesa, tj. i pojedince kao članove kolektivnih organa samoupravljanja, i inokosne i kolektivne organe samoupravljanja i nosioce samoupravnih funkcija.

Osnov za odgovornost nosioca samoupravnih funkcija je dvojake prirode. S jedne strane, oni imaju široka prava i ovlašćenja u domenu donošenja, kontroli i sprovođenju odluka kolektivnih organa, odn. obavljanju poslova, te ista mogu prekoračiti ili zloupotrebiti tj. vršiti na štetu društva, radnih organizacija ili pojedinaca. S druge strane, služeći se autoritetom samo položaja, oni su u mogućnosti da vrše nedozvoljeni uticaj na članove kolektivnog organa odlučivanja u vezi sa donošenjem odluka ili na članove radne zajednice u pogledu izvršavanja ovih odluka.

U razmatranju drugog problema referent je zauzeo pozitivan stav, predlažući uvođenje jednog novog subjekta kao izvršioca krivičnog dela. Uvođenjem novog subjekta tj. nosioca samoupravne funkcije dobili bismo tri posebne kategorije subjekata koji liče na tri kruga koji se međusobno seku i delimično preklapaju. Stoga, da bi se ovo izbeglo potrebno je da se izvrši pojmovno razgraničenje svih ovih subjekata i tačno odredi domen njihove kažnjivosti.

U opširnijem razmatranju ovog problema, prof. Jovanović, došao je do zaključka da uvođenje nosilaca samoupravne funkcije u red subjekata krivičnog prava kao izvršioca dela, nužno mora da dovede do ograničenja obima odgovornosti službenog pa delimično i ovlašćenog lica. To pak znači, da mora doći i do izmene u sistematizaciji krivičnih dela. Ovo je nužno zbog toga što se državne funkcije sve više pretvaraju u društvene samoupravne poslove, a time i službeni odnos gubi hijerarhijski karakter i pretvara se u samoupravno odlučivanje i dogovaranje. Otuda i potreba da se razmotri dalja mogućnost postojanja pojma službenog lica u krivičnom pravu, pošto je ono sve manje nosilac odn. vršilac državne vlasti, a sve više vršilac određenih upravno-tehničkih poslova. Ova promena mora dovesti i do sužavanja obima odgovornosti službenog lica. Stoga, prema mišljenju referenta, glavu krivičnih dela protiv slubžbene dužnosti treba suziti ili čak ukinuti. U smislu sadašnjeg razvoja, čitav niz krivičnih dela iz ove glave mogao bi se preformulisati i preneti u druge glave. Tako bi krivična dela iz čl. 318a, 318, 319, 322, 323, 324, 325 i 326 KZ mogla biti svrstana u glavu krivičnih dela protiv privrede. Krivična dela iz čl. 315 316 i 321 KZ mogla bi da budu svrstana u glavu krivičnih dela protiv pravosuđa. Krivično delo iz čl. 320 KZ moglo bi biti ukinuto. Ovo zbog toga, što je odavanje tajne zaštićeno još sa četiri inkriminacije (čl. 105, 105a, 218 i 348 KZ) i što se primena čl. 218 KZ sve više širi, upravo na račun čl. 320 KZ. Druga solucija je da se sva krivična dela odavanja tajne koncentrišu u jednu posebnu glavu. Ako bi se tako postupilo, onda bi se glava krivičnih dela protiv službene dužnosti svela na krivična dela iz čl. 314, 314a i 317 KZ. Međutim, baš ova krivična dela sve više danas vrše nosioci samoupravnih funkcija.

Stoga bi prema mišljenju prof. Jovanovića, nosioci samoupravnih i javnih funkcija trebalo da odgovaraju za dve grupe krivičnih dela i to: za krivična dela protiv privrede, uporedo sa ovlašćenim licem, i za krivična dela koja bi se mogla nazvati krivičnim delima protiv zakonitog vršenja samoupravne ili javne funkcije odn. protiv zloupotrebe samoupravnih i javnih funkcija, gde bi došla sledeći krivična dela: zloupotreba službenog položaja, funkcije ili ovlašćenja; zloupotreba samoupravnog položaja, funkcije ili ovlašćenja iz koristoljublja; nesavesno vršenje samoupravne funkcije ili ovlašćenja; uzurpiranje samoupravnih ovlašćenja i eventualno korupcija, gde bi bili obuhvaćeni svi vidovi podmićivanja i međusobnih činjenja usluga na račun društva.

Posebnu pažnju referent je posvetio odvajanju pojmova ovlašćenog lica i nosioca odn. vršioca samoupravne funkcije. Ovaj pojam bi obuhvatio sva ona izborna lica koja u društveno-političkom smislu rukovode radom radne zajednice odn. radom njenih sastavnih delova ili radom kolektivnih organa upravljanja i predstavljaju radnu zajednice ili njene kolektivne organe upravljanja.

Najzad, razmatrajući treći problem, prof. Jovanović je zauzeo stanovište da bi subjektivna odgovornost trebala biti osnov kažnjivosti, ne negirajući time i činjenicu da se objektivna odgovornost u nekim oblastima sve više nameće kao nužnost.

Što se tiče krivičnih sankcija, prof. Jovanović smatra da bi one morale biti obogaćene i to posebno kroz preventivne i zaštitne mere. A to znači povećati ulogu javnih tužilaca i organa unutrašnjih poslova u nadzoru nad primenom unutrašnje i spoljne kontrole u radnim organizacijama. S druge strane, trebalo bi kao vrstu mere bezbednosti uvesti i zabranu vršenja izborne funkcije za određeni period.

5. Prof. Miroslav Đorđević, govorio je o krivičnoj odgovornosti pravnih lica u našem pravu, izlažući pri tome sva mišljenja i argumente koji idu u prilog ili protiv ove odgovornosti. U pogledu krivične odgovornosti pravnih lica, referent izlaže sve teorijske argumente za i protiv shvatanja da pravno lice može da bude izvršilac krivičnog dela. Pravna lica u našem društvu, po mišljenju referenta, se moraju smatrati kao realnost, jer ona delaju, imaju svoje zadatke, nosioci su određenih prava i obaveza i kao takva predstavljaju posebne pravne subjekte. Po mišljenju referenta, pravno lice bi moglo biti krivično odgovorno. U našem pravu se ne može prihvatiti shvatanje, da se kažnjavanjem pravnog lica u stvari kažnjava društvo, jer iznosi naplaćenih kazni idu u korist fondova društvene zajednice. Neprihvatljivo je takođe i shvatanje da se kažnjavanjem pravnog lica kažnjavaju članovi radne organizacije, jer u našem samoupravnom sistemu samoupravna prava radnih ljudi u radnoj organizaciji omogućuju im da saznaju o poslovanju pravnog lica i na ovo utiču.

Protiv krivične odgovornosti pravnih lica može se istaći prigovor, da je ova odgovornost u našem krivičnom pravu uvedena samo zato da bi se pojednostavio i olakšao rad organa u pogledu krivičnog gonjenja i kažnjavanja. Međutim, ovaj prigovor je neprihvatljiv iz više razloga. Prvo, što bi vođenje krivičnog postupka protiv velikog broja ljudi i raspodela odgovornosti na veliki broj lica koja su doprinela deliktu, bilo krajnje neekonomično i neefikasno, a to bi imalo za posledicu ne samo slabljenje represije, već i stimulaciju kriminaliteta. Drugo, optuživanje velikog bro-

ja lica za jedan učinjen privredni delikt rasplinuo bi krivičnu odgovornost, a to bi uslovilo i izricanje blagih kazni za svakog pojedinca. Stoga, prof. Đorđević dobro primećuje kada kaže „da kažnjavanje pravnog lica ima u ovom smislu tu prednost, što omogućava da se izrekne relativno teška kazna, srazmerno težini dela, a pojedinci relativno slabo osete, srazmerno doprinosu koji su u ostvarivanju delikta imali, pri čemu ovakva kazna u odnosu na pravno lice, prema kome se ona u stvari i izriče, pojavljuje kao adekvatna sankcija za delo koje je ostvarena."

Primedba da krivična odgovornost pravnih lica ne odgovara našem socijalističkom pravu, s obzirom da je to tvorevina buržoaskog poretka, ne može se prihvatiti. Ovo zbog toga, što krivična odgovornost pravnih lica nije pre svega ustanova buržoaskog prava, jer ista je postojala i u ranijim društveno-ekonomskim formacijama. Drugo, nije bitno poreklo ove ustanove, već to da li je ona korisna i opravdana u današnjim uslovima pa ako jeste, onda je treba i usvojiti.

U referatu se takođe razmatraju različita shvatanja o pravnom osnovu odgovornosti pravnih lica za privredne delikte. Po jednima, pravna lica ne mogu da budu krivično odgovorna, jer nemaju psihičke odnose potrebne za vinost, pa pristalice ovog shvatanja negiraju krivičnu odgovornost pravnih lica. Pristalice krivične odgovornosti pravnih lica ukazuju na to da krivična odgovornost pravnih lica nije lišena subjektivnih elemenata, bilo usled toga što se vinost pravnog lica može izvesti iz vinosti njegovog predstavnika koji je preuzeo radnju, bilo što se smatra da pravno lice ima svoju volju te da može da ostvari psihičke odnose potrebne za postojanje subjektivne krivične odgovornosti. Stoga, može se konstatovati da je pretežnije zastupljeno shvatanje da ta odgovornost u osnovi treba da bude subjektivna. Istovremeno se ističe da ona ne može da bude ista kao i kod fizičkih lica, jer se psihički odnosi pravnih lica ne manifestuju u istim oblicima vinost kao i kod fizičkih lica. Prof. Đorđević smatra da rešenje koje je usvojeno u Zakonu o privrednim prestupima, prema kome se utvrđivanje subjektivnih elemenata ne pojavljuje kao uslov za odgovornost pravnog lica, nesumnjivo je posledica bojazni da bi teškoće njegovog utvrđivanja veoma otežale, a često i onemogućile utvrđivanje odgovornosti pravnih lica za privredne prestupe.

Na osnovu svega izloženog referent čini sledeće predloge:

Prvo, da se pri određivanju pojedinih inkriminacija privrednih prestupa uzmu u obzir samo one nedozvoljene aktivnosti pravnih lica za koje je očigledno da su izraz volje ili nemoralnosti pravnog lica kao celine i o kojima su članovi radne organizacije imali ili bar mogla da imaju izvesnu predstavu, a da se protivpravne radnje odgovornih lica koje su po svojoj prirodi izvan domašaja saznanja ili kontrole radne organizacije i njenih kolektivnih organa upravljanja, predvide kao delikti onih lica koja ih preduzimaju.

Drugo, da se isključi odgovornost pravnog lica ako se u postupku dokaže da se iz opravdanih razloga od strane pravnog lica, njegovih kolektivnih organa i odgovornih lica i predstavnika nije moglo da predvidi da može doći do izvršenja privrednog prestupa koji je učinjen.

I najzad, da se isključi odgovornost pravnog lica u onim slučajevima kada je njegov predstavnik delovao u stanju neuračunljivosti, a pravno lice i njegovi organi iz opravdanih razloga nisu mogli da predvide nastajanje takve situacije.

II.

Na bazi ideja, predloga, sugestija i mišljenja iznetih u referatima i diskusiji, na kraju savetovanja usvojeni su sledeći zaključci:

U okviru prve teme:

1. Opšta je konstatacija svih učesnika savetovanja da je Novela ZKP-a u praksi dobro prihvaćena, i da je njena primena u toku tri godine opravdala svoje postojanje.

2. Savetovanje je ukazalo na potrebu za doslednim i potpunim menjanjem kao i usavršavanjem metodologije rada i postupanja organa koji učestvuju u krivičnom postupku.

3. Neophodno je činiti dalje napore na usaglašavanju međuljudskih odnosa između organa unutrašnjih poslova, sudova, javnih tužilaštva i dr. organa koji učestvuju u postupku koje prethodi započinjanju krivičnog postupka kao i prethodnom krivičnom postupku. Neka od ovih pitanja treba bliže odrediti u zakonu. Tako na pr.:

— uviđaj nije jasno definisan, što dovodi do dilema i različitog postupanja u praksi;

— na savetovanju su došla do izražaja suprotna mišljenja o tome koju procesnu vrednost treba da imaju beleške organa unutrašnjih poslova.

4. Postojeći instituti i rešenja u datoj Noveli ZKP-a u praksi su se pokazala kao adekvatni i efikasni, pa se stoga predlaže dovođenje prakse u sklad sa zakonom.

5. Potrebna je stalna briga društva kako u rešavanju materijalnih i kadrovskih problema, tako i boljoj tehničkoj opremljenosti službe otkrivanja krivičnih dela i njihovih učinilaca.

6. Više učiniti na stručnom osposobljavanju stručnih kadrova.

7. Neophodno je da svi organi koji učestvuju u prethodnom krivičnom postupku pravilno usmeravaju i izvršavaju svoje dužnosti, jer samo tako mogu opravdati svoje postojanje.

8. U istrazi treba prikupiti samo one dokaze i podatke koji su neophodno potrebni da bi se moglo pravilno odlučiti da li će se podići optužnica ili obustaviti krivični postupak.

9. Svestranije i temeljnije ispitati uzroke srazmerno velikog broja obustave krivičnog postupka posle sprovođenja istrage kako bi se sačuvala socijalistička zakonitost.

10. Položaj i ulogu branioca u prethodnom krivičnom postupku treba ubuduće i dalje proširivati.

11. Posebno se ističe značaj saradnje javnog tužilaštva i njihovi kontakti sa organima unutrašnjih poslova, inspekcijama i drugim organima otkrivanja, kao i njihova međusobna saradnja na otkrivanju krivičnih

dela i gonjenju njihovih izvršilaca, obaveštavanju društveno-političkih zajednica i organa samoupravljanja o uočenim nepravilnostima i nezakonitostima, što će doprineti i preventivnom delovanju na sprečavanju i suzbijanju kriminaliteta i društveno negativnih pojava.

Zaključci po drugoj temi:

Problem odgovornosti, a posebno kaznene odgovornosti u našem društvu koje izgrađuje demokratski samoupravni sistem društvenog uređenja nesumnjivo postoji i zaslužuje naročitu pažnju celokupnog društva, a posebno članova Jugoslovenskog udruženja za krivično pravo i kriminologiju.

Taj problem je toliko intenzivan da se može govoriti o izvesnoj krizi kako u normativnoj regulaciji, tako i u funkcionisanju te odgovornosti. Uzroci te krize su različiti, ali naporima svih u pravcu savesnog obavljanja društvenih dužnosti, mogu se u znatnoj meri otkloniti.

Postoji opšta saglasnost da i u samoupravnom društvu odgovornost pojedinaca i radnih kolektiva mora postojati u raznim oblicima, pa i pojačana pogodnim sankcijama kao prinudnim merama, kako bi se postepeno što više razvijala samoodgovornost zasnovana na društvenoj svesti i moralu građana kao samoupravljača, što bi u perspektivi dovodilo do sve većeg sužavanja državne prinude.

Na savetovanju je dalje došla do izražaja saglasnost da krivična odgovornost za društveno opasne delatnosti unutar radnih zajednica treba da ostane individualna i pojedinačna, uključujući tu i odgovornost za doprinos donošenju odluka kolektivnih organa kojima se ostvaruje krivično delo. U vezi s tim treba preispitati sadašnje pojmove službenog i odgovornog lica iz Krivičnog zakonika.

Smatra se da je kaznena odgovornost pravnih lica za privredne prestupe i prekršaje do sada opravdala svoje postojanje delujući pozitivno na povećanje discipline i poštovanja zakonitosti u radu pravnih lica. Stoga bi trebalo i dalje zadržati ovu odgovornost, s tim što bi u predstojećoj reviziji kaznenog zakonodavstva trebalo nastojati da se usavrše propisi i mehanizam ove odgovornosti u skladu sa savremenim potrebama našeg društva i postignutim stepenom razvoja samoupravljanja u našoj zemlji. Posebno bi u tom smislu, trebalo izvršiti preispitivanje postojećih brojnih inkriminacija delikata za koje odgovaraju pravna lica kao i preispitivanje uslova potrebnih za ovu odgovornost.

Unutar radnih kolektiva potrebno je u većoj meri razvijati odgovornost za povrede radnih dužnosti i proširiti registar mogućih sankcija jer je sadašnji registar očito preuzak i za to nedovoljan.

Konstatovano je da je za sprečavanje napada na samoupravljanje kao sistem i za suzbijanje kršenja samoupravnih prava dominntnije preduzimanje mera u pravcu jačanja sistema društvene samozaštite, ali da se tome može doprineti i efikasnijom kaznenom represijom. S tim u vezi treba preispitati i precizirati elemente inkriminacije krivičnog dela povreda prava samoupravljanja iz čl. 160a KZ.

Takođe treba preispitati i međusobno uskladiti razne kaznenopravne propise kojima se štite pojedini oblici samoupravnih prava.

Vidoje Miladinović,
asistent

HERBERT SPENSER (HERBERT SPENCER)
1820—1903

UZ 150-GODIŠNJICU ROĐENJA

Engleski mislilac, naučnik i filozof, „jedna od najčuvenijih duhovnih veličina našega doba", smatra se kao i Ogist Kont (Auguste Comte) osnivačem građanske sociologije. Njegovo glavno delo nosi naziv „Sistem sintetičke filozofije" *(A System of Synthetic philosophy)* i sastoji se od deset knjiga od kojih su šesta, sedma i osma posvećene sociologiji, njenom konstituisanju u naučni sistem. Zajedno sa još trojicom drugih naučnika izdao je još i osam knjiga „Opisne sociologije" *(Descriptive Sociology)* a zatim, kao samostalni poznati pisac i radove iz etike, psihologije, filozofije, pedagogije, biologije pored svoje čuvene „Autobiografije".

Svoju opštu teoriju sveta Spenser je izložio u prvoj knjizi svog sistema sintetičke filozofije pn. „Prva načela" *(First Principles)*. U njegovoj filozofiji nalaze se prve teorijsko-metodološke pretpostavke i za objašnjenje ljudske istorije, strukture i razvoja društva.

Spenser je učio, na primer, da je nemoguće saznati apsolutna bića i kategorije bilo da je reč o religioznim (bog, duh) ili naučnim (vreme, prostor, materija, kretanje) iako se time ne negira njihova egzistencija pošto i relativno postojeće mora imati svoje pretpostavke u apsolutnom i obrnuto. Zbog toga je Spenser napustio spekulativnu filozofiju i zasnovao tzv. pozitivnu filozofiju određujući joj zadatak shodno činjenicama o ograničenosti racionalnog saznanja prvih principa (nepoznatog) sveta i zadacima istraživanja fenomenalnog (poznatog) sveta.

Filozofija, dakle, mora biti sistem pozitivnog znanja i za razliku od nauke nju interesuje totalitet fenomenalne realnosti, ukupnost znanja o svetu spajanjem naučnih znanja, ujedinjavanjem nauka. To ujedinjavanje ne sme imati enciklopedijsku formu jer pozitivna filozofija nije sinonim enciklopedije. Njena sinteza je pre svega logička i znači otkrivanje, pronalaženje i opisivanje onih istina koje su zajedničke svim naukama i koje ne pripadaju samo jednoj nauci, do kojih će filozofska misao doći svojim sopstvenim istraživanjima empirijske, iskustvene realnosti.

Postoji nekoliko takvih istina koje su primarne a zatim i druge koje su predmet filozofije i uz pomoć kojih filozofija ostvaruje sintetičku misao o realnom svetu. Prva osnovna istina je ona koja odražava postojanje sile čija je osnovna osobina njena postojanost. Iz ovog primarnog principa koji je u osnovi svih realnih pojava u svetu proizilaze i druga dva osnovna koja su sadržana u svesti o postojanosti materije i neprekidnosti kretanja.

Pored ovih primarnih apsolutnih postulata ljudskog saznanja postoje još i drugi koji takođe imaju, makar kao sekundarni, karakter univerzalnih istina i značaja. Spenser misli da su to shvatanje o postojanosti odnosa između različitih sila, o pretvaranju pojedinih sila jedne u druge u ekvivalentnim odnosima, o tome da se kretanje vrši uvek u pravcu najmanjeg otpora, putem najjače privlačnosti i njihove rezultante i o ritmičnosti i promenljivosti kretanja.

Ova saznanja kao univerzalne istine prelaze okvire naučnih sistema (istraživanja). One su odraz suštine svih oblasti sveta i zato čine osnovu filozofije sveta. Zadatak je, međutim, sintetičke filozofije da dođe do jedne sintetičke istine koja će biti zakon sveopšte veze među pojavama i ekvivalentan obimu svih posebnih analitičkih istina.

Taj opšti princip, univerzalni zakon veze, to što je zajedničko istorijskom razvoju svih stvari, svakoj pojavi jeste — neprestano kretanje i razvitak. Tako je evolucionistička teorija suština Spenserove sintetičke pozitivne filozofije koja u otkrivanju istorijskog postojanja i nepostojanja stvari i pojava u njihovoj integraciji i oslobađanju njihovog kretanja vidi svoje neposredne obaveze.

Iz takve osnove Spenserovog pogleda na svet proizišla je i njegova sociološka teorija koja je drugo važno područje njegovog naučno-istraživačkog rada. No kada je reč o primeni evolucionističke teorije na ljudsko društvo treba reći da je ona protkana biologističkim, tačnije, organicističkim tumačenjima što jasno izražava jednostranost njegove sociološke teorije.

Prema Spenserovom tumačenju ljudsko društvo je i samo organizam kao i svaki drugi živi organizam — ono je nadorganizam. Da je to tako dokazuje se time što i društvo raste, razvija se kao i individualni organizam; oba povećavaju svoju masu i postaje heterogeniji, složeniji; i jedan i drugi organizam su sastavljeni od svojih manjih organizama, jedinki koji manje žive i koji se stalno obnavljaju itd. Što se tiče razlike između društvenog organizma i pojedinačnih organizama one se sastoje u sledećem: elementi društvene celine su samostalniji, pokretniji i manje integrisani dok su kod individualnih organizama oni povezaniji, statični, međusobno bliži i koherentniji. Osim toga svest koja je bitan činilac ljudske evolucije, u društvu je raspoređena podjednako na sve delove agregata dok je kod pojedinačnih organizama svest funkcija određenog centra.

Tako shvaćeno društvo predmet je društvenih nauka pa i sociologije. Zadatak je sociologije da utvrdi opšte istine (zakone, veze) društvenog agregata utvrđivanjem spoljašnjih i unutrašnjih činilaca njegovog nastajanja i razvoja. Polazeći od opštih stavova sociologija dalje analizira i opisuje društvene grupe i institucije, njihove funkcije, društvene norme

i odnose —od porodice pa preko političkih i crkvenih ustanova, upravljanja i kontrole, vladajućih i radnih slojeva do jezika, morala, nauke, umetnosti itd.

Spenser nije samo ukazao na oblast i zadatak sociologije kao nauke. On je u svojoj Sociologiji i odgovarao na postavljena pitanja. Tako na primer, u prvom odeljku gde govori o sociološkim činjenicama Spenser razmatra faktore razvitka društva kao nadorganizma, nalazeći da u spoljne faktore treba računati klimu, konfiguraciju zemljišta, floru, faunu — njihove promene. Važniji činioci društvenog razvitka, međutim, treba tražiti unutar samog društvenog organizma. Tu su, opet, primarni, oni koji označavaju organsko-psihološka svojstva jedinki koje čine društvo, a naročito psihičke (intelektualne) osobine.

U odeljku gde govori o sociološkoj indukciji Spenser utvrđuje suštinu i karakter društva dokazujući zašto je ono organizam i kakvih sve društvenih organizama ima. Prema njemu postoje dva osnovna tipa društva. Jedan je militaristički (vojni) a drugi industrijski tip iako nema sasvim čistih tipova. Militarističko društvo je ono koje ima sličnu organizaciju i strukuru kao i vojska, koje je zasnovano na sili i vladavini i u kome je zajedničko delanje uslovljeno prinudom. Industrijsko društvo je, međutim, demokratsko i slobodno, zasnovano na stanju mira u kome je ponašanje pojedinaca uslovljeno slobodom volje.

U trećem odeljku Sociologije Spenser razmatra problem porodice, njen postanak i razvitak kao društvene institucije. Porodica je društvena kategorija koja označava grupu za održanje ljudske rase od svojih prvih oblika (poliandrije i poligamije) do savremene monogamije.

U četvrtom odeljku obrađuje pitanja postanka i razvoja obreda, rituala, običaja, ceremonija u kojima vidi poreklo nastajanja političkih i crkvenih institucija. U petom odeljku Sociologije Spenser razmatra problematiku nastanka i razvoja države — njenih ustanova. On posebno analizira pitanja integracije i diferencijacije države, pitanja vlasti i sl. imajući u vidu specifičnost militarističkog i industrijskog tipa države i krajnje preovlađivanje ovog poslednjeg.

Šesto poglavlje posvećeno je proučavanju crkvenih institucija, u vezi sa postankom religije i njenim održanjem, pojavom sveštenstva i crkvene hijerarhije, kao i drugih profesionalnih ustanova koje su u početku bile uvek poziv sveštenika iako se radilo o poslovima lekara, muzičara, filozofa, naučnika, glumaca, pesnika, arhitekata, sudija, advokata itd.

Industrijske ustanove u vezi sa industrijskim razvitkom države, podela rada i način proizvodnje — stvaranje industrijskog društva predmet je sedmog i osmog poglavlja Sociologije. Spenser uči da razvitak industrijskog društva vodi nužno socijalizmu jer je sve snažniji pritisak za podruštvljavanjem svojine mada je lično veliki protivnik takvog društvenog sistema jer, po njemu, protivreči osnovnoj ljudskoj prirodi, biopsihološkoj strukturi čoveka i vodi militarizmu — vraćanje istorije unazad, u novo ropstvo, o čemu govore i drugi njegovi radovi „Od slobode ka ropstvu" *(From Freedom to Bondage)* i „Buduće ropstvo" *(The Coming Slavery)*.

U svakom slučaju Spenser je jedan od prvih mislilaca koji je rukovođen određenim činjenicama pokušao da sociologiju formira kao teorijski zasnovanu empirijsku nauku izvlačeći je iz okrilja čiste filozofije istorije. To i sam zaključuje kada kaže: „Kompariranjem društava u njihovim razvojnim fazama očitovale su se neke kardinalne činjenice u vezi s njihovim rastom, strukturama i funkcijama — činjenice u vezi sa sistemima struktura, snabdevačkih, distribuirajućih i upravnih sistema koji ih sačinjavaju; činjenice u vezi s odnosima među ovim struktunama i okolnim uslovima i s dominantnim oblicima društvenih aktivnosti koje oni izazivaju; činjenice u vezi sa metamorfozama tipova, do kojih dolazi zbog promena aktivnosti. Zaključci do kojih smo došli i koji sačinjavaju grubi pregled empirijske sociologije, pokazuju da među društvenim fenomenima postoji opšti red koegzistencije i sledi da su zato društveni fenomeni predmet jedne nauke koja se može, bar donekle, svesti na deduktivni oblik".

Dr P. Kozić

Henri Mazeaud: Méthodes générales de travail; Éditions Montchrestien, Paris, 1966., 125 pp. Pre nekoliko godina pojavila se knjiga namenjena studentima pravnih i ekonomskih nauka koja je uvek aktuelna i koja može da zainteresuje ne samo studente, već i sve one koji rade u nastavnom procesu na fakultetima pravnih i ekonomskih nauka: „Méthodes générales de travail" od francuskog profesora Anri Mazoa (Henri Mazeaud). U ediciji „Nouveau guide des exercises pratiques pour les licences en droit et en sciences économiques", ova knjiga je prva u seriji priručnika za vežbe koje su napisali poznati profesori Univerziteta u Parizu.[1]

Povod za ovu ediciju bila je reforma univerzitetske nastave na pravnim fakultetima u Francuskoj. Nizom dekreta između 1954. i 1964. godine,

[1] Uovoj seriji objavljeni su priručnici za vežbe za sve četiri godine studija pravnih i ekonomskih nauka i to za prvu godinu: DROIT CIVIL — par Henri Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; ÉCONOMIE POLITIQUE — par Jean Marchal et Jacques Lecaillon, Professeurs à la Faculté de Droit de Paris; HISTOIRE DES INSTITUTIONS ET FAITS SOCIAUX. „Des Origines à l'aube du Moyen-Age" — par Gabriel Lepointe, Professeur à la Faculté de Droit et Paris; HISTOIRE DES INSTITUTIONS ET FAIT SOCIAUX. „De 987à 1875" — par Gabriel Lepointe, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; INSTITUTIONS INTERNATIONALES — par Roger Pinto, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; za drugu godinu: DROIT CIVIL — par Henri Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de aPris; DROIT ADMINISTRATIF — par Marcel Waline, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, et C. Piernet, Maître des Requêtes au Conseil d'Etat, Chargé de Travaux Dirigés à la Faculté de Droit de Paris; ÉCONOMIE POLITIQUE — par Jean Marchal et Jacques Lecaillon, Professeurs à la Faculté de Droit de Paris; INSTITUTIONS INTERNATIONALES — par Roger Pinto, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; za drugu godinu: GROIT CIVIL — par Henri Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; DROIT ADMINISTRATIF — par Marcel Waline, Proparis; HISTOIRE DES INSTITUTIONS ET FAITS SOCIAUX. „De 987à 1875" — par Gabriel Lepointe, Professeur à la Faculté de Droit de Paris. *Za treću godinu:* DROIT CIVIL — par Henri Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; DROIT COMMERCIAL — par Léon Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; PROCÉDURE CIVILE (Droit judiciaire privé) — par Marcel Laborde-Lacoste, Professeur à la Faculté de Droit de Bordeaux; *za četvrtu godinu:* DROIT CIVIL — par Henri Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; DROIT COMMERCIAL — par Léon Mazeaud, Professeur à la Faculté de Droit de Paris; DROIT INTERNATIONAL PRIVÉ — par Henri Batiffol, Professeur à la Faculté de Droit de Paris, et Mme Marthe Simon-Depitre, Maître Assistant à la Faculté de Droit de Paris.

kojima su sankcionisane evolutivne promene u metodu nastave na pravnim fakultetima, uvedene su praktične vežbe kao obavezni oblik nastave. Za svaki predmet sa obaveznim praktičnim vežbama profesori su izradili priručnike obuhvaćene edicijom, a da bi se student što bolje pripremio za studiranje i praktične vežbe, kao oblik nastave, nastala je knjiga „Méthodes générales de travail".

Profesor Mazo upoznaje studente sa osnovnim metodima rada i daje praktična uputstva i savete za studiranje, spremanje ispita, izradu pismenih sastava i za javni nastup živom reči. Ideja vodilja je: pomoći studentu da se prilagodi naglom prelasku iz stroge radne discipline kontrolisanog učenja u totalnu slobodu koju stiče dolaskom na fakultet i prelazak od pasivnog „učenja" sa profesorovim predavanjima ex cathedra na aktivno savlađivanje ispitnog programa i pravne materije uopšte pod rukovodstvom nastavnika.

Knjiga sadrži: predgovor, uvod, sedam odeljaka posvećenih metodu, etapama i tehnici rada, i zaključak.

U predgovoru, profesor Mazo podvlači značaj praktičnih vežbi na pravnim fakultetima. Radom za vreme studija na fakultetu student treba ne samo da dobije stručno obrazovanje nego i da se valjano spremi za izabrani životni poziv. Da bi to postigao, on mora da nauči da zapaža, istražuje, izlaže i diskutuje. Stoga nisu dovoljna samo predavanja ex cathedra. Ona su potrebna i nesumnjivo korisna, ali je, pored toga neophodan i neposredan dodir studenta i profesora: profesor upoznaje studenta, vodi ga u radu, uči ga kako se istražuje, kako se problem izlaže i kako se o njemu diskutuje.

U uvodu je istaknut dvostruki cilj studija na fakultetu: pripremanje studenta za sticanje stručnih kvalifikacija i pripremanje za sutrašnji rad i uspeh u struci. Iako je diploma ključ za karijeru, sticanje diplome nije isključivi cilj studija. Uspeh u profesionalnom životu pretpostavlja niz kvaliteta koji ne mogu da se steknu isključivo studiranjem. Za studenta, uspeh u budućoj praksi treba da bude mnogo važniji cilj od uspeha na ispitu, jer neuspeh na ispitu može da se popravi ponovnim polaganjem, a toga u životu nema. Postizanje uspeha na ispitu i pripremanje za praksu čine jedinstveni cilj studiranja. Zato student pravnih i ekonomskih nauka treba još u toku studija da stekne osobine neophodne pravniku i ekonomisti: da ume da istražuje, izlaže problem i diskutuje. Da bi to postigao mora da nauči da uči. To je prvi uslov za preskakanje barijere ispita, koja ga deli od diplome i, u isti mah, prvi uslov za uspešan rad u praksi. Za celo vreme studija nastavnik ga u tome pravcu vodi: ne samo da savlada ispitno gradivo nego i da postigne uspešnu delatnost u životnom pozivu.

U *prvoj* glavi, profesor Mazo daje uputstva o tome kako treba pratiti predavanja, hvatati beleške i kako da koriste potrebnu literaturu studenti koji nemaju mogućnosti da posećuju predavanja.

Druga glava je posvećena vežbama. Govori se o radu na pismenim sastavima, o usmenim odgovorima, izlaganju problema i diskusiji, o komentarisanju sudskih odluka, o konsultacijama. Objašnjava se značaj i neophodnost ispita.

U narednim glavama daju se metodološka uputstva za rad uopšte: — u *trećoj* glavi se govori o sakupljanju dokumentacije i o etapama tog posla; u *četvrtoj* glavi je izložen plan rada (izbor pitanja, uvod, podela problema na delove, zaključak, odnos pojedinih delova plana, redakcija i značaj plana rada); — u *petoj* glavi se govori o jeziku i stilu; — u *šestoj* glavi su data uputstva za javni nastup živom reči (o potrebi da se u takvoj prilici ne čita, o potrebi da se ne govori bez potsetnika, o tehnici pripremanja potsetnika, o potrebi „generalne probe" i o tonu govora).

Sedma glava je posvećena ispitima. Sadrži uputstva za pripremanje ispita, formulisanje ispitnih odgovora i način odgovaranja.

Zaključak je — bez zaključka. Autor ga smatra nepotrebnim, jer je i cela knjižica samo uvod za naredne sveske ove kolekcije priručnika. Čitaocu se daje jedno upozorenje: nema nikakve koristi od toga što će se knjižica samo pročitati. To bi bilo isto, kao kad bi bolesnik verovao da će ozdraviti ako samo pročita „način upotrebe" odštampan uz kakav lek. Valja lek i uzeti: hrabro prionuti na posao.

*
* *

Čini nam se da bi ova knjiga trebalo da bude prevedena i da bi predstavljala dragocenu pomoć studentima pri njihovim prvim koracima na putu njihovog stručnog obrazovanja. Nedostatak ovakve knjige — priručnika, oseća se i kod nas, posebno ako se ima u vidu da su procentualno najbrojniji neuspesi studenata na prvoj godini studija. Nesumnjivo je da slab uspeh studenata prve godine dolazi kao posledica njihove nemogućnosti da se brzo adaptiraju na nov način učenja i rada na fakultetu, koji se mnogo razlikuje od rada u srednjim školama. Iako namenjena studentima početnicima, ova i ovakva knjiga[2] bila bi od koristi i studentima postdiplomskih studija kao i asistentima koji se pripremaju da jednoga dana i sami vode studente do ostvarenja cilja koji su izabrali prilikom upisa na fakultet: sticanje diplome i osposobljavanje za poziv pravnika.

Stanković Gordana,
asistent

[2] U našoj literaturi postoji knjiga dr Midhata Šamića „Kako nastaje naučno djelo" — Zavod za izdavanje udžbenika, Sarajevo, 1968., str. 206, koja tretira, u dosta širem obimu, i neka pitanja obrađena u ovoj knjizi.

SADRŽAJ — SOMMAIRE — SODERŽENIE — CONTENTS