

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

ДВОМЕСЕЧНИ ЧАСОПИС
ЗА ПРАВНЕ И ДРУШТВЕНЕ НАУКЕ

СЕПТЕМБАР — ДЕЦЕМБАР
1972.

Уређивачки одбор:

Др Војислав Бакић (главни и одговорни уредник),
др Смиља Аврамов, др Велимир Васић, др Драгаш Ден-
ковић, др Драгољуб Димитријевић, др Владимир Јова-
новић, др Љубица Кандић, др Драгољуб Кавран (секре-
тар Уређивачког одбора)

Сарадници одговарају за своје написе

У трошковима издавања овог часописа учествује Заједница за науч-
ни рад СР Србије

Лектор Вера Михаиловић
Технички уредник и коректор Вукосава Манојловић

Штампа: „Савремена администрација“ погон „Бранко Боновић“ — Београд

АНАЛИ

ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ

Година XX

Септембар — Децембар 1972.

Број 5 — 6

УРАЧУНАВАЊЕ ИНВАЛИДНИНЕ У ИЗНОС НАКНАДЕ ШТЕТЕ

1. Право на инвалиднину признато је лицима са својством осигураника која су претрпела релевантно телесно оштећење у смислу прописа о инвалидском осигурању. Поставља се питање какав је однос између овог права и права на накнаду штете, које се остварује по општим правилима. Да ли су та два права независна једно од другог или се инвалиднина урачунава у износ накнаде штете (одузима од пуног износа накнаде) и које штете: имовинске или неимовинске и које од неимовинских штета. Да ли је урачунавање везано за један, увек исти облик штете, или се у одсуству једног облика штете може извршити у накнаду другог облика штете?

2. Судови су потпуно сагласни у томе да се инвалиднина на коју оштећеник-осигураник има право одбија од износа накнаде штете који му се досуђује. На саветовању судија грађанског одељења Врховног суда Југославије и судија-представника грађанских одељења републичких и покрајинских врховних судова, одржаном 15. и 16. априла 1971. године у Врховном суду Југославије заузет је следећи правни став: „У износ накнаде штете настале услед повреде на послу урачунава се инвалиднина која оштећеном припада по основу социјалног осигурања“ (1). Нажалост, овај високи скуп ништа није рекао о томе да ли се инвалиднина урачунава у накнаду било које штете (на шта би формулација усвојеног правног става упућивала) или само неке и које.

3. Према становишту које је усвојено у читавом низу пресуда инвалиднина се одбија од износа ренте досуђене на име накнаде штете за губитак у заради (неспособност за рад, по терминологији неких пресуда). Врховни суд Хрватске, пошто је истакао да се „код штета услед губитка зараде“ накнада за будућност одређује у облику ренте, каже у једној пресуди:

„Тужилац приговара што му је првостепени суд одбио, приликом утврђивања штете, износ од дин. 2.600, јер да је тај износ примио од Завода за социјално осигурање из наслова тјелесног оштећења, као накнаду за веће напоре у остваривању животних потреба, без обзира на то да ли оно проузрокује или не проузрокује инвалидност. По мишљењу овог суда, међутим, правилно је становиште првостепеног суда и износ накнаде мора се

(1) Збирка судских одлука, књ. XVI, св. 2, страна 22.

умањити за сва примања која оштећеник остварује по основу социјалног осигурања" (2).

Тако исто и у пресуди Гж 2373/63:

„Првостепени суд досуђује тужитељу ренту у износу од 11.427 динара; почев од 14. октобра 1960, иако утврђује да је зарада тужитеља у 1960. години износила сса 17.000 до 20.000 динара, те иако тужитељ прима од завода за социјално осигурање у име инвалиднине износ од 16.573 динара. Утврђена рента правилно је досуђена почев од 1. априла 1962. године, јер би од тада тужитељ зарађивао око 28.000 динара, али не и за раније вријеме. када је тужитељев приход од рада износио мање. Потребно је дакле точније испитати колико би тужитељ био зарађивао прије 1. априла 1962. да је остао у радном односу, јер му се у име ренте може досудити само разлика између те потенцијалне зараде и износа инвалиднине, а та разлика досада није утврђена. Према томе у вези са рентом за период од 14. октобра 1960. до 1. априла 1962. чињенично стање није потпуно утврђено (3).

На исто становиште наилазимо и у пресудама Окружног суда у Београду:

„Тужиоцу је решењем Среског завода за социјално осигурање додељена инвалиднина у износу од 2.150 динара, рачунајући од 1. октобра 1961. године. Износ ове инвалиднине има се узети у обзир приликом утврђивања накнаде штете коју тужилац трпи, те стварна штета коју тужилац трпи у виду изгубљене зараде представља разлику између износа од 26.000 динара, колико би тужилац зарађивао да није дошло до повреде и збира износа од садашње зараде у износу од 15.000 динара и инвалиднине коју тужилац прима. Па пошто тужилац на име инвалиднине прима 2.150 динара, а на име зараде 15.000 динара, то су његова примања 17.150 динара, тако да фактичка штета коју тужилац трпи у виду изгубљене зараде износи 7.850 старих динара, па је суд туженика и обвезао да тужиоцу плаћа сваког месеца по 7.850 динара на име изгубљене зараде" (4).

4. Постоји једна друга серија пресуда, у којима се инвалиднина одбија од накнаде досуђене по основу неимовинске штете у виду умањења животне активности и појачаних напора у раду и обичном животу. То су,

(2) Пресуда Врховног суда Хрватске Гж. 1781/60, од 12. октобра 1960. год. — Из архива Врховног суда Хрватске.

(3) Пресуда Врховног суда Хрватске Гж. 2373/ од 19. децембра 1963. године. — Из архиве Врховног суда Хрватске.

(4) Пресуда Окружног суда у Београду П 1411/66 од 20. априла 1966. године. — Из архиве Окружног суда у Београду.

Пор. пресуду Врховног суда Србије Гж 1477/68. од 14 јуна 1968. године, која је донета у једном другом случају:

„Окружни суд је закључно да тужилац има право на накнаду због изгубљене професионалне радне способности, која се састоји у разлици између остварене инвалидске пензије са инвалиднимом и личног дохотка који би тужилац остваривао као квалификовани електричарски радник код других предузећа код којих постоји сродност посла са послом на коме је тужилац радио у моменту настале несреће на послу, па је на основу просека личних доходака код више предузећа досудно тужиоцу ренту наведену у изреци првостепене пресуде" (из архиве Врховног суда Србије). — Врховни суд Србије не слаже се са начином на који је Окружни суд утврдио лични доходак који би оштећеник остваривао да није повређен, али ништа не говори о ставу нижестепеног суда по коме накнада треба да буде равна разлици између остварене инвалидске пензије са инвалиднимом и личног дохотка који би тужилац остваривао.

по претежном становишту судске праксе (које ми у потпуности делимо) (5), облици неимовинске штете, за које се, под општим условима, признаје посебна накнада, различита од накнаде за друге облике неимовинске штете које могу проистећи из исте телесне повреде (страх, душевни болови услед унакажености, физички болови), као и од накнаде имовинске штете у виду изгубљене зараде и разних трошкова проузрокованих телесном повредом.

Врховни суд Југославије у једној пресуди скорашњег датума каже: „Тужилац је тражио да му тужено предуземе накнади штету коју трпи услед оштећења тела које проузрокује ограничење нормалне активности организма и условљава веће напоре у остваривању животних потреба, тј. штету због тзв. телесног оштећења односно смањења опште животне способности. Тражио је да му се по том основу досуди износ од 35.000 динара. Оба суда су ту штету утврдила са износом од 30.000 динара и оба налаза да од тог износа треба одбити оно што тужилац прима на име инвалиднине за телесно оштећење по основу инвалидског осигурања. То је правилно јер се инвалиднина даје за исти вид штете за коју тужилац тражи накнаду од 35.000 динара и јер се иста штета не може наплатити од фондова социјалног осигурања и учиниоца штете, пошто би овај, због права регреса које имају фондови, морао исту штету платити два пута. Према томе тужени би био обавезан да тужиоцу накнади у том делу само онај износ штете који није покривен примањима из социјалног осигурања“ (6).

У истом смислу могу се навести и друге пресуде Врховног суда Југославије (7) а такође и пресуде Врховног суда Србије (8).

5. Погледајмо какав је смисао прописа на основу којих су донете наведене пресуде. Каква је природа инвалиднине и које су претпоставке за признање права на инвалиднину по тим прописима?

Према чл. 29. Основног закона о инвалидском осигурању „телесно оштећење у смислу овог закона је губитак, битније оштећење или онеспособљеност појединих органа или делова тела од најмање 30% које проуз-

(5) Обрен Станковић: Накнада за појачане напоре и за умањење животне активности, Службени лист СФРЈ, Београд, 1972, стр. 4. и сл.

(6) Пресуда Врховног суда Југославије Рев 281/70. од 3. новембра 1970. године. — Из архиве Врховног суда Југославије.

(7) „Није уместан ревизијски разлог да питање накнаде штете за умањену општу животну способност ваља решавати на основу чл. 84—89. Основног закона о инвалидском осигурању — уколико се под тим мисли да тужилац, коме је признато право на инвалиднину, нема право и на накнаду оне штете коју трпи због умањења опште животне способности преко износа што га прима по основу инвалидског осигурања. Тужена општина, у којој је тужилац био у радном односу, обавезна је према њему за део штете који није покривен примањем по основу социјалног осигурања. Одвојено је питање регресне одговорности општине према заједници социјалног осигурања“. — Пресуда Рев 228/68. од 6. децембра 1968. године. Из архиве Врховног суда Југославије.

(8) „Неоснован је жалбени навод да се од износа накнаде због умањења опште радне способности није могао одбити износ који је тужилац примила у виду инвалиднине због телесног оштећења. По прописима Закона о инвалидском осигурању инвалиднина због телесног оштећења даје се за смањење животне активности као последица губитка или оштећења појединих органа или делова тела. Према томе, ради се о истом виду штете, па је окружни суд правилно поступио када је тужилац урачунао примања на основу социјалног осигурања на име инвалиднине, јер је тужилац овим примањима делимично обештећена за исти вид штете.“ — Пресуда Гж. 807/67. од 14. новембра 1967. године. Из Архиве Врховног суда Србије.

рокује ограничење покретљивости, отежава нормалну активност организма и условљава веће напоре у остваривању животних потреба, без обзира да ли оно проузрокује или не проузрокује инвалидност" (тј. губитак или смањење способности за рад на свом послу — О. С.). Ради остваривања права на инвалиднину⁽⁹⁾ телесна оштећења разврставају се према тежини у осам степена. Разлика од једног степена одговара разлици телесног оштећења од 10%, тако да се телесно оштећење од 100% разврстава у 1. степен, оштећење од 90% разврстава се у 2. степен, од 80% у 3. степен, од 70% у 4. степен, од 60% у 5. степен, од 50% у 6. степен, телесно оштећење од 40% у 7. степен и телесно оштећење од 30% разврстава се у 8. степен. Телесна оштећења мање од 30% нису релевантна са гледишта остваривања права на инвалиднину.

Као што се види, за потребе инвалидског права телесна оштећења изражавају се у процентима и то искључиво по медицинским критеријумима. Одређено оштећење изражава се одговарајућим, увек истим процентом и разврстава у одговарајући, увек исти степен (први, други, трећи, четврти итд.) а за сваки степен телесног оштећења признато је право на инвалиднину у фиксном, увек истом месечном износу. Сви осигураници са истим степеном (процентом) телесног оштећења примају инвалиднину у истом износу, без обзира у којој је мери оштећени орган био односно стварно јесте и даље ангажован у разноврсним животним активностима, и независно од способности односно неспособности за рад, школске спреме, квалификација, занимања, пола, узраста, зараде итд.⁽¹⁰⁾

6. По нашем мишљењу наведене две серије пресуда не могу опстати једна поред друге. Правни ставови изражени у њима не могу се међусобно ускладити.

Пре свега, јасно је да се урачунавање може извршити само једном, и онда кад оштећеник трпи обадве штете (и неимовинску штету у виду умањења животне активности односно појачаних напора и имовинску штету у виду изгубљене зараде услед неспособности за рад). Двапут урачунати (одузети) инвалиднину — то би значило да збир стварно примљених износа на име инвалидине и накнаде штете не покрива цео износ штете. Друго, када има више штете мора се знати у износ које накнаде се врши урачунавање (односно у погледу које накнаде је допуштено урачунавање), јер се само тако може одговорити на питање да ли урачунавању уопште има места кад у конкретном случају постоји само један облик штете.

Онако како је организована у нашем праву, инвалиднина нужно претпоставља неимовинску штету у виду умањења животне активности односно појачаних напора. То из наведених текстова несумњиво произилази. То је њихово слово. Из текстова такође произилази да релевантно телесно

(9) И неких других права — накнада за куповину моторног возила.

(10) Закон о основним правима из пензијског и инвалидског осигурања („Службени лист СФРЈ бр. 35. од 6. јула 1972. године) не доноси ништа битно ново са наше тачке гледања: „Телесно оштећење у смислу овог закона постоји кад код осигураника настане губитак, битније оштећење или знатнија онеспособљеност појединих органа или делова тела које отежава нормалну активност организма и условљава веће напоре у остваривању животних потреба“ (чл. 24. ст. 2). „Новчана накнада за телесно оштећење обрачунава се у прописаним износима, зависно од процента телесног оштећења“ (чл. 25, ст. 1).

оштећење које даје право на инвалиднину може али не мора бити праћено губитком (умањењем) радне способности односно зараде. То све зацело мора значити да постоје такви случајеви телесног оштећења у којима неимовинска штета у виду умањења животне активности односно појачаних напора није праћена имовинском штетом (губитком зараде) а инвалиднина се урачунава у досуђени износ накнаде неимовинске штете. Постоји ли било какав разлог да се у случајевима кад је овај облик неимовинске штете праћен губитком зараде услед неспособности за рад урачунавање „премешта” у накнаду имовинске штете (изгубљене зараде)? По нашем мишљењу за то не постоје ни оправдани разлози ни правна могућност.

Пре свега, не може се рећи како овакво „премештање” урачунавања практично не мења ништа и да је ефекат исти пошто се урачунавање врши само једном. Може бити да оштећеник уопште није тражио накнаду неимовинске штете (у виду умањења животне активности односно појачаних напора) јер сматра да је цела покривена инвалиднином. Ако се сад инвалиднина одбије од накнаде имовинске штете (изгубљене зараде услед неспособности за рад) то значи да је неимовинска штета остала ненакнађена. Да ли оштећеник треба да води још један спор за остварење права на накнаду? Шта ако је у међувремену право на накнаду застарело? У основи исти проблем се јавља ако је оштећеник редуцирао свој захтев за накнаду неимовинске штете полазећи од тога да је она делом покривена инвалиднином. Више од траженог износа не може му се досудити а захтев за накнаду имовинске штете није у целини усвојен, односно умањен је за износ инвалиднине. А онда: да ли је ово „премештање” урачунавања које се врши кад постоје обе штете коначно и трајно? То би значило такво правно везивање инвалиднине за накнаду штете због губитка у заради да урачунавање постаје немогуће кад телесно оштећење није праћено губитком зараде услед неспособности за рад (постоји само неимовинска штета у виду умањења животне активности односно појачаних напора). То је крупна правна импликација супротна слову и основној садржини текстова и ономе од чега се пошло. Или, „премештање” урачунавања је само „привремено”, врши се само ако постоје обадве штете? То би било без икаквог смисла.

7. Даље: за остварење права на инвалиднину довољно је доказати релевантно телесно оштећење, није потребно посебно доказивати обим стварно претрпљене неимовинске штете у виду умањења животне активности односно појачаних напора. Чим је доказано телесно оштећење одређеног процента односно степена, то аутоматски значи, као минимум, неимовинску штету која је „подлога” за одговарајући износ инвалиднине. Не може се доказивати да је стварно претрпљена неимовинска штета мања од инвалиднине. Али могуће је доказивати да је стварно претрпљена неимовинска штета већа, у ком случају се разлика у накнади има остваривати по општим правилима одштетног права. Овакав поредак ствари је могућ јер су за инвалиднину меродавни искључиво медицински критеријуми, који су јединствени за све оштећенике, а иако обим стварно претрпљене неимовинске штете утиче још читав низ околности својствених конкретном оштећенику. Сви оштећеници услед одређене повреде ноге осећају сметње при ходању (у обичном животу), свима им припада инвалиднина у истом износу, ако је оштећење истог процента (не би ни имали право на инвалиднину у

датом износу да није утврђено телесно оштећење у одговарајућем проценту), али ће трпљења у виду појачаних напора односно замарања бити већа код оштећеника који у свом послу мора бити више на ногама од других. Једном речи: инвалиднина може делом покривати неимовинску штету у виду умањења животне активности (појачаних напора), може је покривати и у целини, али не може бити од ње већа. Искључена је могућност да, пошто се инвалиднина једном одузме од накнаде за умањење животне активности и појачане напоре, преостане још нешто што би се сад одузело од накнаде имовинске штете у виду изгубљене зараде услед неспособности за рад (то би, као што се види, било само неко делимично урачунавање а све наше пресуде говоре о одузимању пуног износа инвалидине).

8. Најзад, искључени су случајеви у којима постоје претпоставке за досуђење права на инвалиднину, а урачунавање инвалидине практично долази у обзир само у накнаду за губитак зараде (случај у коме постоји губитак у заради али не постоји неимовинска штета у виду умањења животне активности односно појачаних напора). Могуће је замислити телесно оштећење услед кога наступа трајни губитак у заради а који није праћен неимовинском штетом у виду умањења животне активности односно појачаних напора. Али то је случај у коме нису испуњене претпоставке за признање права на инвалиднину, па се према томе питање њеног урачунавања у накнаду штете практично уопште не поставља. А случај у коме постоји право на накнаду за губитак у заради услед неспособности за рад и право на инвалиднину истовремено је и случај у коме постоји неимовинска штета у виду умањења животне активности и појачаних напора, и у таквом случају инвалиднина се сва урачунава у накнаду неимовинске штете.

9. Наведени правни став усвојен на саветовању у Врховном суду Југославије, да се инвалиднина урачунава у „износ накнаде штете“, не само што не одговара на питање да ли се урачунавање врши у накнаду за умањење животне активности (појачане напоре) или у накнаду за губитак зараде, што је до сада било спорно него уопштеношћу своје формулације као да допушта урачунавање у накнаду неког трећег облика штете (физички болови, душевни болови услед унакажености). И у односу на иначе незадовољавајуће стање праксе нижих судова оно је корак уназад.

10. Да закључимо. Инвалиднина се урачунава у накнаду штете досуђене по основу умањења животне активности односно појачаних напора, било да је ова неимовинска штета праћена губитком у заради или не. Урачунавање се не може вршити у накнаду штете за губитак у заради, било да је овај облик имовинске штете праћен умањењем животне активности односно појачаним напорима било да није. Дакле, инвалиднина се урачунава искључиво у накнаду неимовинске штете у виду умањења животне активности и појачаних напора. За део штете који није покривен инвалиднином оштећеник може тражити накнаду по општим правилима грађанског права. По истим општим правилима грађанског права оштећеник у целини остварује право на накнаду других штета које могу произстећи из исте телесне повреде: физички болови, душевни болови услед унакажености, страх, губитак у заради, трошкови лечења.

РЕЗЈУМЕ

Зачет пособия по инвалидности в размер возмещения вреда

Автор подвергает критике точку зрения, поддерживаемую частично в судебной практике, по которой пособие по инвалидности засчитывается в размер возмещения вреда, присужденного вследствие утраты заработка. Он на стороне тех многих судов, которые в своих решениях пособие по инвалидности, получаемое гражданином по положениям об обеспечении инвалидов, не включают в размер возмещения вреда, присужденного вследствие уменьшения трудоспособности и появления расходов, вызванных повреждением здоровья, не рассматриваемого как вред причиненный личности. При чем всегда независимо от того, привел бы данный вид вреда, нанесенног личности, к уменьшению заработка или не привел. Как только доказано релевантное причинение повреждения здоровью (согласно положениям об обеспечении инвалидов), потерпевший имеет право на пособие по инвалидности без необходимости особо доказывать причиненный ему вред, приведший к уменьшению его трудоспособности и потребовавший расходы, вызванные повреждением здоровья. Но допускается представить доказательства, что фактически причиненный вред превышает размер определенного пособия по инвалидности и потерпевшему принадлежит право требовать присуждения ему разницы возмещения по общим правилам возникновения обязательств из причинения вреда. В этом случае фактический объем вреда [вред в виде уменьшения трудоспособности и появления расходов, вызванных повреждением здоровья, т.е. вреда нанесенного личности] должен быть полностью установлен и доказан. Право на возмещение остальных видов вреда нанесенного личности, вызванных телесными повреждениями [физические страдания, страх, душевные страдания из-за изуродования], а также право на возмещение вреда причиненного имуществу [потери заработка вследствие нетрудоспособности] потерпевший всегда осуществляет полностью по общим положениям и в данном случае пособие по инвалидности не подлежит засчитыванию.

SUMMARY

The inclusion of compensation for disability in the amount awarded for damages

The author criticizes the accepted standpoint in one area of judicial practice according to which compensation for disability is included in the amount awarded for damages calculated on the basis of loss in wages. He shares the view contained in the decisions of a number of courts that the amount of compensation for disability awarded according to disability insurance regulations should be deducted from the amount awarded for damages on account of decreased active life and increased efforts, as a form of non-proprietary damage. Disability compensation should always be awarded no matter whether this form of non-proprietary damage is followed by a loss in earnings or not. As soon as a relevant body injure is proved (within the scope of the regulations on disability insurance) an insured person has the right to disability compensation without having to prove that he has suffered a non-proprietary damage in the form of decreased active life and increased efforts. But it can be proved that the actual damage suffered is greater than the part which is covered by the disability compensation. Then the insured person has the right under the general regulations of compensation law, to be awarded the difference in compensation. In such case the actual extent of damage (the damage in the form of decreased active life and increased efforts as a form of a non-proprietary damage) must be deter-

mined and proved. A disabled person should always receive in full compensation for other forms of non-proprietary damage caused by body injures (physical suffering, fear, mental suffering due to deformation) as well as compensation for property damage (a loss in earnings due to inability to work) according to the general regulations. In this amount disability compensation cannot be included.

RÉSUMÉ

Addition de l'indemnité d'invalidité dans se montant de la réparation du dommage

L'auteur critique l'attitude prise dans une partie de la pratique judiciaire, selon laquelle l'indemnité d'invalidité se trouve comprise dans le montant de la réparation du dommage adjudgée pour cause de perte de profit. Il partage l'opinion, qui a trouvé son expression dans les jugements de plusieurs tribunaux, que l'indemnité d'invalidité à laquelle l'assuré a droit d'après les prescriptions de l'assurance contre invalidité puisse être déduite du montant de la réparation du dommage adjudgée pour cause de diminution de l'activité vitale et de l'intensification des efforts, en tant que forme de dommage moral. De plus toujours, soit que cette forme de dommage moral est suivie d'une perte de profit soit non. Aussitôt que le dommage corporel de conséquence (dans le sens des prescriptions de l'assurance contre l'invalidité) a été prouvé, l'assuré a droit à l'indemnité d'invalidité, sans qu'ils soit nécessaire de fournir des preuves particulières qu'il a subi un dommage moral sous forme de diminution de l'activité vitale et de l'intensification des efforts. Mais on peut apporter des preuves que le dommage réellement subi est plus grand que la partie que est couverte par l'indemnité d'invalidité et l'assuré a droit de réaliser la différence dans la compensation d'après les règles générales du droit de dédommagement. Dans ce cas le volume réel du dommage (le dommage sous forme de diminution de l'activité vitale et de l'intensification des efforts, en tant que forme u dommage moral) droit être positivement constaté et prouvé. Le droit à la compensation des autres formes de dommage moral provoquées par les lésions corporelles (douleurs physiques, peur, douleurs psychiques par suite de déformation physique) ainsi que le droit à la compensation du dommage patrimonial (pertes de profit par suite de l'incapacité de travail) l'assuré réalise toujours en totalité d'après les règles générales et dans ce cas on n'effectue pas l'addition de l'indemnité d'invalidité.

НЕОБЈАВЉЕНИ НАЦРТИ УСТАВА У СРБИЈИ У ПРВОЈ ПОЛОВИНИ XIX ВЕКА

У уставном развоју Србије у првој половини деветнаестог века постоји низ нацрта устава (1). Неки од њих су објављени у целини а неки у фрагментима. Међутим, сачувано је неколико необјављених нацрта чији су аутори непознати као и неколико нацрта од познатих и истакнутих правника тога времена.

Од 1830—1835. године тј. до Сретењског устава сачувано је неколико нацрта. Неки од њих нису имали форму званичног нацрта већ су више представљали размишљања њихових аутора о будућем уређењу Србије. Зато су неки документи имали карактер белешке. Но, без обзира у којој форми се изражавало њихово размишљање о будућем уређењу Србије, такви документи су драгоцени, било како илустрација значајне и живе активности на уставном уређењу Србије, било као документи преко којих се континуирано могу пратити промене које су често биле одраз тадашњих политичких сукоба и односа политичких група у Србији. Међутим, у овом периоду сачувано је неколико докумената који се и по садржини и по форми могу сматрати уставним нацртима. Њихови аутори су били или Срби из Војводине или странци који су по Милошевом налогу састављали нацрте устава; но и једни и други су у тим нацртима уносили и своја размишљања и ставове који често нису имали подлогу у дотадашњем политичком и економском развоју Србије, а каткада су њихови ставови одступали и од кнежевих упутстава.

У Збирци Мите Петровића налазе се два необјављена уставна нацрта из 1831. године. Први носи наслов „План конституције србске“ а други „Устав“. Није познато ко су аутори ових нацрта (2). Први документ формулисан као План конституције србске је кратак. Садржи пет глава — сеченија. У првој глави (општа опредељења) истакнута су нека основна демократска уставна начела као: принцип законитости и једнакости грађана пред законом. Друга глава посвећена је слободи вероисповести. Остале

(1) О развоју уставности у држави Првог устанка објавила сам чланак „Нека питања уставног развитка државе Првог српског устанка“, Зборник радова, Нови Сад 1967/68, 363—377.

(2) Оба документа се воде под истом сигнатуром, али чине две посебне целине. АРС, Збирка Мите Петровића 2112/1831.

главе третирају организацију државне власти у Србији. Врховни органи власти по овом пројекту јесу: кнез, кабинет од шест министара, Сенат (у овом пројекту Совјет се назива Сенат) и Скупштина. Највећи број одредаба третира положај кнеза и Сената. Сенат је састављен од осам сенатора које бира Народна скупштина. У ствари предвиђено је да кнез предлаже по три кандидата за свако сенаторско место а Скупштина да их бира већином гласова. Сенатори су могли бити само рођени Срби. Сенат би у свом саставу имао четири одељења — унутрашњих и полиције, финансија, правосуђа и свештенства. Министри су такође заседали у Сенату. Кнез би их бирао и мењао. Предвиђена су следећа министарства: иностраних, унутрашњих, правосуђа, просвете и црквених дела, финансија и полиције. Сенатори су и по овом пројекту непокретни а могли су се сменити само у случају „погрешке, старости, неспособности за дјело и смрти“. (3) Кнез је могао да мења и поставља потпредседника Сената. Ниједан орган по овом пројекту није предвиђен као законодавни. Из одредаба о саставу Сената може се закључити да је утицај кнеза на избор сенатора знатан, па према томе и на Сенат као орган власти и поред чињенице што су сенатори стални и непокретни. Треба такође истаћи да су одредбе нацрта о организацији Сената потпуно нове. У дотадашњим српским нацртима Совјет у целини или део Совјета третиран је као Попечитељство (истина и у овом нацрту извршена је подела послова у Сенату на четири одељења) сада је пак предвиђена влада са ресорним министрима као посебно тело. Значајно место дато је Скупштини. Узев у целини, систем власти предвиђен овим нацртом је интересантан и има новина у односу на претходне, али он не даје један целовит систем уставног уређења.

Други документ обележен као „Устав“ је знатно потпунији. Уставноправна проблематика је скоро у целини обухваћена и са формално правне стране представља акт који има скоро сва обележја модерног устава. Нацрт устава има седам глава и 81 члан. Прва глава посвећена је богослужењу, друна под насловом „О књажевству Србије“ набраја нахије које улазе у састав Србије. Трећа глава говори о правима и дужностима српског народа. Четврта поново о „Праву грађанства србског“. Пета „О устројенију државе државе србске“ шеста глава „О књазу, књажеским правима и дужностима“ и седма „О народњем Совјету“. У Нацрту су такође истакнута многа начела буржоаских устава: законитост, једнакост грађана пред законом, политичка права и слободе грађана, подела власти, неприкосновеност приватне својине. Но, у Нацрту има неких одредаба које поменута начела ограничавају. На пример у четвртој глави „О праву грађанства србског“ истакнуто је да се „од права државног грађанства изузимају, пастири, слуге кочијашке, ... бременоше (Lastträger) и др. Врховни органи власти по овом пројекту јесу: кнез, кабинет министара, Совјет, Апелациони и Велики суд. О Скупштини нема посебних одредаба. Она се помиње само у глави шестој која третира положај кнеза а поводом неких питања о наследном кнежевском достојанству. Кнез има законодавну и извршну власт. Законодавну дели са Совјетом а извршну обавља сам преко кабинета министра. Он непосредно руководи иностраним делима и оружаним снагама.

(3) Исто.

Кабинет министара или државних секретара, како се називају у овом Нацрту, састављен је од пет ресорних министарстава: иностраних дела, унутрашњих, финансија, правосуђа и војних. Совјет је законодавни орган власти, састављен је од девет совјетника које бира народ по нахијама, с тим што две нахије бирају једног совјетника. (Србија је по овом нацрту подељена на 18 области или нахија). Кнез је добио право да одобрава односно не одобрава избор совјетника. У Совјет још улазе синови и браћа врховног кнеза са навршених 18 година. Председника Совјета поставља кнез. Совјет се третира као законодавни орган власти; законодавну функцију дели са кнезом. Али није предвиђена процедура доношења закона изузев што је истакнуто „да кнез Совјету средством кабинетних секретара, а Совјет кнезу преко своји совјетнически секретара предложениа о законима чине”. Совјету је дато право сазивања Скупштине. Устројство Совјета није прецизно одређено, изузев што је предвиђено да Совјет своје послове обавља преко одељења која ће закон установити. По овом нацрту је јасније и прецизније одређен положај Совјета како у погледу надлежности и састава тако и у погледу његовог односа према кнезу. И у овом пројекту централно место у систему власти поново заузимају кнез и Совјет. Међутим, утицај кнеза на састав Совјета је велики, јер иако су нахије бирале совјетнике што је Совјету формално давало карактер изабраног представничког тела, кнез је преко права вета на избор совјетника фактички утицао на његов састав.

У 1835. години настала су два уставна документа. Један Нацрт (за који се не зна ко га је састављао ни у којем је месецу донет ⁽⁴⁾ и Сретењски устав. У Нацрту из 1835. године уставна материја подељена је у једанаест глава, доста је сличан Сретењском уставу али има и разлика како у погледу редоследа материје тако и у погледу места и улоге појединих врховних органа власти. Неких поглавља у Нацрту има а нема их у Уставу из 1835. Тако у Нацрту постоји посебна глава о попечитељима док се у Сретењском уставу те одредбе налазе у глави о Државном совјету. И у овом Нацрту највише простора посвећено је врховним органима државне власти. Власт је организована на принципу поделе власти. Законодавну власт имају кнез и Совјет; „законоизвршитељну” кнез и судску власт судије које кнез поставља. Поред кнеза и Совјета предвиђена је и Скупштина као орган власти. Глава пета и седма, регулишу положај кнеза и Совјета.

Функције власти које је кнез добио по Нацрту су значајне. Као извршни орган власти кнез је постављао указом све чиновнике и све „струке правлениа”. Кнезу је припадало врховно заповедништво над војском, право помиловања, склапања уговора са иностранством (била је потребна сагласност Совјета). У законодавству имао је право да предлаже или да тражи измене, допуне и тумачења закона од стране Совјета као и да даје сагласност на законе које Совјет изгласа. Попечитељство је законоизвршитељна власт кнеза који их поставља и отпушта. Но и поред тога, све кнежеве наредбе и акта према потписивали су ресорни министри. Улога попечитеља у законодавству сводила се на предлагање закона Совјету уко-

(4) АСРС, Фонд Илије Гарашанина 5/1835.

лико су имали одобрење кнеза и међусобну сагласност о пројекту закона који подносе Совјету. Има доста одредаба о одговорности попечитеља, отпуштању, односу према кнезу и др. Попечитељство је састављено од шест ресорних попечитеља: иностраних дела, унутрашњих, војних, правосуђа, финансија и просвете.

Велики број одредаба регулише положај Совјета. Совјет се састоји од 16 чланова од којих је један председник. Чланове и председника Совјета поставља кнез указом; бира их између најотменијих и најспособнијих људи. Лица која се бирају за совјетнике морају бити Срби, не могу имати мање од 35 година и морају имати непокретну имовину. Пројекат предвиђа поделу Совјета на три одељења. У сваком одељењу заседало би пет совјетника с тим што би један од њих био председник одељења. Административне послове у Совјету обављала би три секретара. Основна функција власти Совјета по овом пројекту је законодавна, међутим он је обављао и неке послове из домена извршне власти. У законодавству записано је у пројекту „Совјет је чисто законодавна власт и ову власт дели он са књазом”. Процедура доношења закона у Совјету по овом Нацрту одвијала би се на следећи начин: сви важнији предлози закона и уредби које су подносила одговарајућа тела слата су поменути одељењима Совјета а они су на бази тих предлога правили нацрте. Овакви нацрти читали би се на главном заседању Совјета у присуству попечитеља. Нацрти закона су усвајани већином гласова, али су седницама Совјета морали присуствовати бар две трећине совјетника. Закон би ступали на снагу после кнежевог одобрења и обнародовања. Међутим, уколико би кнез имао примедбе на изгласане законе они би се враћали Совјету на поновно разматрање. Ако Совјет у поновном заседању не измени свој став, већ изнесе нове аргументе за прихватање закона „онда се о тој ствари неће моћи наставити реч за читаву годину, а по истеченију једне године моћи ће се наново предложеније о томе чинити. Овако ће се продужити дотле док се пожелано споразуменије у дотичном предмету између кнеза и Совета не установи”.⁽⁵⁾ У домену извршне власти, Совјет по овом Нацрту решава о платама и наградама чиновника и увођењу нових чиновничких звања. Такође је имао право да оптужује попечитеље у случају повреде устава и закона земаљских. Из одредаба које се односе на законодавну функцију Совјета може се закључити да је Совјет и у овој својој најважнијој функцији ограничен, јер се ниједан закон није могао донети без кнежеве сагласности. Ни извршна власт Совјета није велика, јер се сви важнији послови из овога домена налазе у рукама кнеза. Читав систем власти у овом Нацрту конципиран је тако да се истакне што већа улога и утицај кнеза као врховног органа власти.

Из приказаних функција власти државних органа може се закључити да прокламовани принцип о подели власти ни по овом пројекту није реализован. Сви поменути врховни органи власти више или мање учествовали су у законодавству. Извршна власт није такође у потпуности одвојена. Најсамосталнија је судска власт. Један став девете главе о судству предвиђа да „власт судејску не може никоим начином упражњавати ни

(5) АСРС, ФИГ, 5/1835.

Књаз ни Совет. Тако исто ни судови не могу се мешати у извршение ни законодавне ни законоизвршитељне власти”.

После низа уставних нацрта донет је Устав од 1835. који представља завршни акт једног бурног периода у развоју српске државе. У Сретењском уставу нашле су места неке одредбе из претходних нацрта али су унете и нове одредбе.

После укидања Сретењског устава настављена је борба за уставни поредак која се завршила Милошевом абдикацијом 1839. године. У овом релативно кратком временском периоду од 1835—1838. године, када је донет и други српски устав, било је неколико уставних предлога чији су аутори били или дипломатски представници Русије и Енглеске или Милошеви истомишљеници или, пак, они које је опозиција ангажовала да саставе нацрте устава којим би ограничили Милошеву власт. Неки од ових нацрта нису сачувани, али су добили интерпретацију у тадашњој мемоарској или другој политичко-правној литератури (6). Неки су објављени у целини или у фрагментима (Хаџићев пројекат уставног уређења и пројекат енглеског конзула Хопеса) тако да у овом периоду у постојећој односно доступној архивској грађи нема нацрта који нису интерпретирани.

Доношењем тзв. Турског устава од 1838. године није обустављена активност опозиције за промену оних одредаба Устава које су омогућавале кнезу да има још увек знатан утицај на Совјет односно Државни савет. Уставобранитељска група успела је да уставним законима допуни устав и још више ограничи кнеза као врховног органа власти. С друге стране, династија Обреновића и њихови приврженици били су дубоко незадовољни новим уставом. Кнез Милош је, на пример, у више махова наговештавао да по том Уставу не може владати. Једном приликом је, по причању његовог секретара Живановића, своје незадовољство донетим Уставом изразио следећим речима: „Ја сам вели сила којешта у животу видио: ал ову срамоту преживети не могу, да у историји остане да сам ја овакав устав примио, због чега ће још и кривица на мене пасти, или да сам тако хтео или да нисам ствар разумео”. (7) Незадовољство кнеза Милоша имало је дубоког основа јер Совјет по Уставу од 1838. године, иако равноправан у неким пословима са кнезом, у неким је имао одлучујућу улогу. У ствари, Совјет је по Уставу политичко-извршни и највиши управни орган а вршио је надзор над радом управе и судства. У законодавству је имао предност у односу на кнеза, што указује да је Совјет као највиши политичко-извршни и законодавни орган власти стварно добио олигархијску власт. Овакав Устав који је предвидео оволику власт Совјета није одговарао ни Милошевом наследнику Михаилу па је логичан његов напор да промени одредбе Устава које су се односиле на Совјет. Међутим, он није успео да одговарајућом законском процедуром то учини, али је за време кратке своје владавине фактички одузео многа овлашћења од Совјета и на тај начин све више обезбеђивао своју аутократску владавину.

(6) Нил Попов, Србија и Русија Београд 1870; Бартоломео Куниберт, Српски устанак и права владавина Милоша Обреновића 1804—1850, Београд 1901.

(7) Споменик СКА VI, 1890, 51.

Доласком уставобранитеља на власт 1842. године уставна криза није решена. Уставом од 1838. односно многим његовим одредбама није био задовољан ни нови кнез Александар Караборбевевић а донекле ни сами уставобранитељи. Кнез Александар није био без политичких амбиција, али одредбе Турског устава о положају кнеза које су остале непромењене нису отварале перспективу, нити су му давале шансу за већи утицај на политички живот у Србији. У том светлу треба посматрати и неке нове уставне нацрте који су настали за време уставобранитеља, (очигледно прављени по налогу кнеза Александра Караборбевевића) а којима је заједничко да садрже многе одредбе о знатно повољнијем положају кнеза у односу на претходни Устав од 1838. године. Уставобранитељи, пак, нису били спремни да у потпуности следе политички курс који би Александар самостално водио. Они су, напротив, хтели таквог кнеза преко којег су могли остваривати своје политичке амбиције, зато су политички сукоби у овом периоду били обојени таквим стремљењима.

За време уставобранитељске владе тј. од 1842—1858. сачувано је неколико нацрта уставног уређења Србије досада необјављених. Спомињемо нацрте Матије Бана (*), и Фрање Заха (**).

Нацрт Матија Бана потиче из 1846. године. Он нема карактер формалног уставног нацрта већ садржи његова размишљања о будућем уређењу Србије. Текст овог нацрта упућен је кнезу Александру Караборбевевићу и носи наслов „О устројству владе и земаљске управе“. У уводном делу овог текста изнете су ауторове замерке и примедбе на Устав од 1838. „Довољно је малим вниманијем садашњи Устав Србије прочитати — пише Матија Бан кнезу — за уверити се да је исти неследствен противоречан у многим тачкама неопределитељан и кадар да власти у непрестаном трвенију одржава.“ Основне његове замерке на Устав од 1838. односиле су се на положај кнеза и Совјета (он се залаже за уставну монар-

(*) Матија Бан рођен је 1818—1903. у Петровом Селу код Дубровника. Био је веома образован човек. Студирао је филозофију и педагогију, а имао је и правно образовање. Припадао је и фрањевачком реду, али је после неколико година иступио. У Београду је од 1844. године, а годину дана касније постао је васпитач кћерке кнеза А. Караборбевевића. Као поверљив човек српске владе обављао је низ полузваничних дипломатских мисија. Био је професор на Београдском лицеју и Војној академији. После пада Караборбевевића изгубио је службу коју је убрзо доласком Обреновића поново добио. За време друге владе Михаила Обреновића био је против либералне интелигенције и дао охрабрења конзервативцима у низу чланака који су објављени у Српским новинама. По речима Слободана Јовановића, Матија Бан је био клерикални и прелашени конзервативац. Ужасавао се не само револуције већ је „демократија за њега значила одсуство друштвене дисциплине, разурданост гомле, анархистичке тежње и револуционарнa бес“. Сл. Јовановић, Друга влада Милоша и Михаила Обреновића, Београд 1903, 53—58.

(**) Фрања Зах (1807—1892) завршио је Правни факултет у Бечу, а 1828. године студирао је војне науке у Француској. У Београд је дошао 1843. као емисар кнеза Чарториског, ради послова полске емиграције после угушеног пољског устанка 1831. у коме је и сам учествовао. У Србији је стекао војну каријеру. Био је не само генерал већ и управник артиљеријске школе, обављао је дужност министра војног и начелника генералштаба и био први ађутант кнеза. Иако дипломирани правник, био је један од првих војних стручњака који је ударио темеље стручном војном образовању у Србији. Светоандрејска скупштина 1858. огласила је Фрању Заха за народног непријатеља и протерала га из Србије. И поред тога Зах је поново био у Србији и заузимао највише војне положаје учествујући у разним војним и војно политичким мисијама. Међутим, Зах иако војни стручњак, као дипломирани правник учествовао је у извесној мери и у политичком животу Србије и чак припремно изложени Нацрт устава.

хију у којој ће наследни кнез имати доминантну улогу); организацију судаства и административно-територијалну поделу Србије. По њему, организација и систем судаства не одговарају духу земље и потребама народа. Такође, подела Србије на седамнаест округа изискује значајна материјална средства, стога он предлаже смањење броја округа.

Уставна материја у овом Нацрту распоређена је у неколико глава. Прва глава носи наслов: Политична права књажевства Србије, друга глава — Грађанска права Србаља и трећа — Централно правленије са посебним одељцима о кнезу, Државном већу и Совјету. У првој глави одређен је однос Србије према Порти, имајући у виду одредбе међународноправних аката и хатишерифа који су регулисали положај Србије. У другој глави истакнути су неки општи политички принципи буржоаске демократије као: једнакост грађана пред законом, законитост, право приватне својине, доступност свих државних звања, слобода вероисповести, неговање своје културе и др. Посебно је интересантна трећа глава, јер систем власти предвиђен овим Нацртом у великој мери се разликује од ранијих нацрта и дотадашњих српских устава. Настojeћи не само да постигне равнотежу између кнеза и Совјета већ да истакне у први план кнеза као уставног монарха, Матија Бан уводи Државно веће као нови орган са жељом да смањи улогу Совјета као органа власти.

Кнез је по овом нацрту са четири попечитеља (иностраних, унутрашњих, правосудних и просвете и финансија) врховна извршна власт. Он као врховни извршни орган власти поставља и отпушта попечитеље као и све земаљске чиновнике. Њему, такође, припада право да премешта, пензионише, даје чиновне и награде чиновницима (није могао премештати чиновнике из једне струке у другу). Врховни је командант оружаних снага. Законодавну функцију дели са Земаљским совјетом (нови назив за Совјет). Он потврђује законе и уредбе а у случају нужде може у споразуму са Државним већем донети неко привремено решење и о томе известити Земаљски совјет, како би овај то узео на претресање и решење. Кнез има право предлагања нових закона Земаљском совјету. Посебна процедура је предвиђена уколико Земаљски совјет иницира доношење закона. Тако на пример, уколико се кнез не сложи са предлогом закона, Совјет неће моћи предузети исти корак пре истека три месеца и без претходног споразума са Већем. Кнез проглашава законе а има право „умекшавања и помиловања; ово последње изузима се у званичним преступленијама”.

Земаљски совјет је претежно законодавно тело. Некад има улогу највишег контролног органа, а некад врши судску функцију кад решава по тужбама које Државно веће подноси у случају прекорачења овлашћења од стране управних органа. Уосталом, предлагач Нацрта је такстативно набројао питања која би Земаљски совјет разматрао и то су: претресање и састављање закона које кнез предложи; доношење уредби; претресање и одобравање пореза и свих приреза које предложи Државно веће. Поред тога, Совјет расправља и одобрава предлоге о материјалним трошковима државних органа на које је Државно веће претходно пристало. Совјет врши преглед и оверу свих трошкова које државни органи имају у

току године, односно врши врховну финансијску контролу над материјалним пословањем државних органа. По овом Нацрту, Совјет је састављен од десет совјетника које на предлог Државног већа бира кнез (Државно веће предлаже листу од двадесет кандидата). Кандидати за совјетнике морају имати четрдесет година живота, непокретну имовину, и морају бити образовани и „заслужни људи за отечество“. У Совјет улази и другорођени син кнеза, али без права гласа до двадесет пете године.

Из наведених одредаба о положају Земаљског совјета може се уочити право кнеза да ограничава власт Совјета у низу његових основних функција. На пример, у законодавству може обуставити разматрање закона у року од три месеца; може директно утицати на рад Совјета у својству председавајућег на седницама Совјета. Такође, попечитељи и чланови Државног већа могу „заседавати у Совету и тако глас имати као год и други советници кад год кнез то наложи“. Све је то у складу са образложењем овог Нацрта устава у коме се истиче да „форма правленија не сме бити ни сасвим апсолутна ни сасвим обширно конституционална, јер прва не да се већ упражњавати, а друга би нас развратила; обе пак могле би произвести комешања внутрени или анархију. Осредња форма за нас је најбоља, али таква да у њој монархично начело над уставним претежне буде“. (10)

Државно веће је ново тело које не фигурира у ранијим нацртима и у српским уставима. Према образложењу Нацрта устава, разлози због којих је уведено Државно веће као нови орган леже у спречавању трвења између кнежевске и совјетске власти и у повећању улоге кнеза као органа власти, при чему би Веће претежно имало карактер саветодавног органа. Поред тога, а сходно образложењу Нацрта устава, Државно веће је и „самостална политичко-цензорна власт“. Нацрт предвиђа да Државно веће може имати шест или осам чланова који не могу бити испод 35 година старости а уз то су морали бити „најизображенији, искушане политичке вештине и високог значаја људи“. По истој одредби Нацрта, чланови Државног већа не могу бити пензионисани пре 60 година живота. Члан Државног већа може бити и кнежев наследник. Иако је Веће замишљено као претежно саветодавни орган, оно врши контролу законитости рада управе. Уколико установи да је неки орган прекорачио законска овлашћења, Веће опомиње овај орган с тим што се изричито прописује да се ове опомене имају „од сваке власти одма уважити“. Осим тога, Веће има иницијативу за покретање дисциплинске одговорности службеника. Стога ради обезбеђења ефикасне контроле над незаконитим и неправилним радом управе, ова иста одредба даје Већу и одређена овлашћења те зато прописује „члановима Већа слободан је приступ и посматрање у сваком надлежатељству и свака наредба попечитељствена мора бити овима достављена у копији знања ради“. У неким случајевима Веће има и судску функцију: суди поводом увреде кнежеве личности, поводом кривичних дела чланова Совјета а један члан Већа представља комисију која суди појединим чиновницима за њихова „званична преступленија“. Веће такође даје мишље-

(10) Архив Историјског института Србије, Збирка Матије Бана.

ње о потреби укидања или мењања уредби и закона. Осим тога, ни једна уредба не може бити поднета кнезу од стране Совјета, докле Веће не изјави да су „уставу сходне“. Саветодавна улога Већа одражава се и у томе што Нацрт прописује, да ће се кнез саветовати са Већем о свим важнијим пословима спољне и унутрашње политике, али се изричито утврђује да ће кнез о томе решавати. Државно веће на изванредан начин учествује и у законодавству. Наиме, уколико кнез сматра да треба прописати „неке привремене законодавне мере“ то ће учинити у споразуму са Већем или кад Совјет одбије законски предлог кнеза, а кнез се не сложи, онда се одговор Совјета шаље Државном већу. Уколико Веће оцени да је кнежев предлог уместан, Совјет мора прихватити кнежеву иницијативу. Веће има и неке функције које имају извесну нормативну улогу. Решава самостално или на предлог попечитеља о установљењу нових звања и о томе кнезу подноси своје одлуке на потврду. У споразуму са кнезом утврђује плате чиновницима. Такође утврђује порез и предлаже кнезу завођење приреза. Ове предлоге треба да прихвати Совјет а кнез их коначно потврђује.

Нацрт Матије Бана је интересантан али он није одраз дубљег познавања политичког стања Србије од стране његовог аутора. Наивно је било веровати да ће се Државно веће као нови политички орган моћи да конфронтира још увек доста компактној уставобранитељској групи окупљеној у дотадашњем Совјету. Очигледно, да се за време уставобранитељске владавине извесна померања у корист кнеза нису могла решавати уставним путем, ту је био потребан далеко радикалнији захват. Кнез Александар Караборђевић у време појављивања поменутих нацрта није се довољно учврстио и није могао за релативно кратак временски период да окупи и организује око себе своје истомишљенике. С друге стране, присталице династије Обреновића били су веома активни у онемогућавању многих кнежевих акција, а уставобранитељи такође нису желели кнеза са значајним функцијама власти. Зато је нацрт остао мртво слово на папиру, јер следеће године односно неколико месеци касније фебруара 1847. долази до новог Нацрта Фрање Заха чије су интенције исте као и Матије Бана.

Захов Нацрт такође не представља један целовит уставни пројекат. ⁽¹¹⁾ То је допуна постојећег Устава од 1838. где је највише простора посвећено врховним органима Државне власти. Зах разматра и друга питања као што су: положај цркве и слобода вероисповести; политичка права и слободе грађана; јавност рада државних органа и др. Зах се залаже за реформу постојећег Устава јер по његовом мишљењу само се „реформама може вратити уважање кнезу“ с обзиром да је до сада у револуцијама „уважање кнеза и извршне власти највише страдало“. Основне исправке које би по мишљењу Фрање Заха у Уставу од 1838. требало извршити односе се на следећа питања: истицање веће улоге кнеза у систему власти с тим што би се истакла неприкосновеност личности кнеза и наследност кнежевског достојанства у породици Караборђевића. Увођење одговорног министарства (на супрот Уставу који о томе не говори) и народног представништва које би имало утицаја на правитељство нарочито код гласања

(11) Архив Ср Србије, Фонд Илије Гарашанина, 225.

данка и издавања нових закона (по Уставу од 1838. скупштина није предвиђена). Јавност рада свих органа а посебно скупштине као и слобода штампе (по Уставу јавност рада државних органа није предвиђена као ни слобода штампе). Обезбеђење личне слободe и имања и једнакост грађана пред судом (што је и Уставом предвиђено). У ствари цео Нацрт садржи критичке примедбе на систем власти предвиђен Турским уставом. Фрањо Зах као и Матија Бан настоји да ојача улогу кнеза увођењем нових органа и поновним враћањем неких органа који нису предвиђени тако званом Турским уставом.

Нови орган власти у Заховом Нацрту је Кабинетски совјет у чији би састав ушла кнежева канцеларија и централно правленије од три министра. Кнез би у овај орган могао именовати и неке своје људе у које има посебно поверење. Они би се називали „дејствитељни сачленови”. У изванредним случајевима кнез је могао на поједина заседања позивати заслужне и искусне људе који својим знањем могу помоћи расправљању појединих питања. Ови би се називали „изванредни сачленови Кабинетског совјета”. Заседања су могла бити редовна и ванредна. Председник кабинетског совјета био би кнежев представник. Кабинетски совјет би расправљао и давао мишљења о неким значајним државним питањима пре доношења одлука од стране кнеза и Државног совјета. Одлуке у Кабинетском совјету би се доносиле једногласно или већином гласова. Кабинетски совјет је према томе саветодавни а не и извршни орган власти. Међутим, основни проблем у функционисању овог тела који је уочио и творац овог Нацрта јесте положај и улога министара у телу које би имало само саветодавни карактер. Значи да они тј. министри у оквиру своје надлежности нису могли доносити одлуке када учествују у раду Кабинетског совјета.

Поновно увођење скупштине по мишљењу Фрање Заха довело би до већег утицаја народа на правитељство јер Совјет не може заменити скупштину, зато је његова критика усмерена на многа питања из организације и делатности постојећег Совјета. На пример, он сматра да сталност совјетника негативно утиче на извршну власт „јер се две власти једна поред друге стално постављене налазе” (мисли на кнеза и Совјет). Затим, контрола извршне власти од стране Совјета доводи до свакодневних интрига, стога је немогуће државну тајну сачувати. Зах указује на тајност рада Совјета и одсуство јавног мњења на тај рад. „Са оснoвом дакле — пише Зах — сматрају све уставне државе јавност као вишестепену част уставног државноустроенија”. Трећа примедба односи се на немогућност збацивања совјетника изузев по одлуци Порте. У том смислу Зах наставља „докле турски султан заштиштава србског советника од његовог књаза. Може ли се под оваквим обстојатељствима очекивати да ће сви србски советници само у интересу отечества делати. Има ли Совет основа књаза и народа бојати се, кад њега цела Србија не може сбацити”. (12) Зах сматра да се ове аномалије у уређењу Србије могу поправити без мешања са стране ако се скупштина организује као орган власти са знатно већим утицајем него до сада. Међутим, иако је сигуран да је Србији као уставној монар-

(12) Архив СР Србије, Фонд Илије Гарашанина 225.

хији потребна скупштина свестан је да она не може бити организована као модеран буржоаски парламент, зато је он у недоумици: 1. из каквих се чланова има скупштина саставити, 2. ко ће бирати чланове скупштине, 3. која су својства скупштине и колико ће се пута и у каквим случајевима скупштина састајати. У погледу организације скупштине предлаже две алтернативе: или поделу скупштине на два дома — горњи и доњи или једнодомну скупштину која би се звала Обшта народна скупштина.

У доњи дом — (дољна част) — по овом Нацрту улазе окружни начелници позвани у име кнеза од стране попечитеља унутрашњих дела (17 чланова); затим по пет изабраних кметова из сваког среза (270); по један свештеник из сваког среза изабран од средског свештенства (54); сви председници окружних судова (17) и председник Београдског варошког суда (1); по један учитељ из сваког округа кога попечитељ просвете у споразуму са попечитељем унутрашњих дела наменује (17); два чиновника из финансијске струке које попечитељ финансија наменује (2); Београдска општина бира из своје средине (3); Шабац (1); Јагодина и Смедерево по двојицу (4) и осталих тридесет вароши по једног депутата (30). Према томе, укупно би било 417 депутата. У горњи дом (горња част) ушла би: четири попечитеља (4); митрополит и три владике (4); чланови кабинета који нису попечитељи (1); седамнаест совјетника (17); пет чланова Врховног суда (5); председник Апелационог суда (1); помоћници попечитеља иностраних и унутрашњих дела (2); по један најстарији чиновник после попечитеља правосуђа, просвете и финансија (3); начелник санитета (1); ректор лицеја (1); по један професор филозофског и правословних наука (2) и начелник гарнизоне војске (1). Свега 42. Укупно из оба дома 459 депутата. Уколико би постојала једнодомна скупштина онда би се неки чланови могли изоставити, а у случају поделе, кнез би имао право наименовати још неке чланове. Председник доњег дома био би попечитељ унутрашњих дела а горњег кнежев представник. Кнез отвара и закључује скупштину. Основна делатност скупштине по овом Нацрту била би следећа: гласање новог переза; упознавање са претходним буџетом; право подношења молби и жалби кнезу које се односе на буџет и на нека питања унутрашње политике; одобравање свих закона који се сматрају основом државног уређења. На пример, устав не би могао ступити на снагу уколико га скупштина не одобри. (Скупштина бира посебну комисију од 11 чланова који испитују поменуте законе и о томе подноси предлоге). Зах предлаже да се скупштина сазива једанпут годишње, но уколико то није могуће, онда најмање једанпут у три године. Право сазивања редовних и ванредних скупштине припада кнезу.

Скупштина по Заховом нацрту није била замишљена као оперативно тело нити је то била модерна концепција буржоаског парламента. Посланици нису бирани на основу бирачког права већ су представљали одговарајуће структуре (представници вароши, свештенства, учитеља и др.). Међутим, она није имала потпун карактер сталешке скупштине већ обележја и модерног буржоаског парламента и сталешке скупштине. Скупштина, такође, није имала карактер законодавног тела већ је иницирала доношење неких закона и одобравала најзначајније законе. Оваква скупшти-

на није одговарала ни тадашњим приликама у Србији нити времену када су се у Европи изграђивали и учвршћивали модерни буржоаски парламенти. Да напоменемо само да је и по Уставу од 1835. године била предвиђена знатно модернија концепција скупштине, када су посланици бирани на основу бирачког права.

У Нацрту је доста простора посвећено попечитељству — министеријуму. Зах критикује централно правленије по Уставу од 1838. године и одриче му карактер праве владе, јер нису заступљени сви ресори. Он критикује одредбе Устава од 1838. и Устројеније о Совјету из 1839. по којима отпуштени попечитељи иду у Совјет па каже „Лепа чест за србски Совет да он и онима за прибежиште служи кои су се као неспособни, шкољиви или јошт дволични показали“. Његова критика усмерена је и на чиновнички апарат као део управе, јер непокретни и неодговорни чиновници могу да буду у опозицији без бојазни да буду смењени. Према томе, „цела државна машина губи тиме покретну слику и гпкост и пада помало у бирократическо блаштиште“. (13) Мандат за састав министеријума по угледу на друге државе кнез би поверавао свом представнику или првом министру а они би подносили листу кнезу на одобрење. Кнез је могао поднету листу одобрити или не одобрити. Но и они су могли вратити мандат за састав владе кнезу.

Ако у министеријуму дође до неслоге између министара, онда би, по Заховом мишљењу, требало поднети колективну оставку и именовати нову владу, јер влада мора бити јединствена пошто заступа заједничку политику. Међутим, министарска криза може настати и ако дође до неспоразума између кнеза и појединих попечитеља као и Совјета и попечитеља. У првом случају кнез би имао право да такве попечитеље отпушта и бира најспособније. У другом случају, по досадашњим законским прописима кнез је био принуђен да на предлог Совјета поставља министре (Устројеније Совјета од 1839). Но, пошто Совјет по Заховом мишљењу није у правом смислу представничко тело јер се његови чланови не бирају од народа, не би му требало дати такву могућност.

Из анализе одредаба Заховог нацрта о организацији и карактеру органа државне власти може се закључити да је он предлагао решења и правио комбинације имајући у виду неразвијеност друштвено-економског и политичког система тадашње Србије. Но и поред тога, многа палијативна решења која је нудио нису се могла применити у Србији. Он је преко неких нових органа власти или преко постојећих, нудио углавном стару садржину у новој форми у многим случајевима превазиђену. Тако је Зах са правом чинио низ замерки Совјету као органу власти и видео у међусобним односима кнеза и Совјета „клицу револуције и анархије“. Као

(13) Франђо Зах предлаже неке дисциплинске казне за непослушне чиновнике: 1. усмена опомена; 2. писмена опомена са претњом задржавања плате; 3. стварно одбијање плате са претњом да ће му се други пут половина плате одбити и премештај на друго место; 4. одбијање пола плате до поправљања, с тим да докле одбијање плате траје не може аванзовати; 5. привремено разрешење од дужности без плате с тим што ће се вратити у службу после истека судспезије али са половином плате; 6. деградација на мању службу са кнежевским указом и обнародовањем; 7. коначно отпуштање из државне службе такође са указом и обнародовањем.

противтежу Совјету он предлаже скупштину али јој даје веома мало власти, па се таква скупштина није могла супротставити Совјету који је и даље предвиђен као орган власти са значајним компетенцијама. Његово настојање да министријуму да нову садржину и да га више потчини кнезу као врховном извршном органу власти, имало је основа јер министријум и није био замишљен као класична влада која би произишавала из парламентарне већине јер је и њему било јасно да у Србији нису постојали услови за увођење парламентарног система владавине. Захов министријум је, у ствари, једна врста кабинета министара који је постојао у многим земљама у фази касног феудализма. Зах такође није успео да разграничи функције власти између појединих органа. Неким органима је дао саветодавни или претежно саветодавни карактер, мада је и сам уочио низ тешкоћа у функционисању тих органа. Треба указати и на чињеницу да је Зах предвидео релативно велики број врховних органа власти, што очигледно није одговарало тадашњим потребама српске државе. Но, и поред озбиљне критике која се може упутити овом Нацрту, то је био покушај да се евентуалним изменама отклоне или ублаже многе аномалије и противуречности одредаба Турског устава које су омогућавале злоупотребе и сукобе а који су у основи били одраз постојећег друштвено-економске и политичке кризе.

Захов Нацрт устава није био последњи покушај да се измене одредбе Устава од 1839. али сигурно вредан пажње, између осталог и као документ који у континуираној акцији за промену уставног уређења даје низ новина и оригиналних предлога.

Др Љубица Кандић

РЕЗЮМЕ

Неопубликованне проекты конституций в Сербии в первой половине XIX века

С Хатишерифа 1830 года, когда Сербия получила статут вассального государства, и до пятидесятих годов XIX века появилось несколько проектов конституций. В собрании Миты Петровича находятся два неопубликованных проекта, относящихся к 1831 году. Авторы их неизвестны, а оба проекта выдвигали передовые конституционные начала буржуазной демократии. Система власти, намечаемая этими проектами, хотя и отражала в значительной степени требования того времени, но подгонялась к существовавшим органам государственной власти.

Сретенской конституции 1835 г. предшествовал проект, выработанный в том же году. Он был схожим и нею, но отличался от нее как в отношении порядка изложения содержания, так и в отношении места и роли отдельных верховных органов власти. Вся система власти в указанном проекте была построена с уклоном в сторону подчеркивания роли и авторитета верховного органа власти — князя.

За период 1835—1838 г., т.е. до принятия т. наз. Оттоманской конституции, появилось несколько проектов конституции. Одни из них не сохранились, но о них можно получить представление из мемуарной или политически-юридической литературы того времени, другие же были опубликованы фрагментарно. Таким образом в существующих и доступных архивных материалах нет проектов конституции, принадлежавших данному периоду, которые бы остались неизвестными.

Из периода нахождения у власти „защитников конституции“ (1842—1858) сохранилось несколько проектов конституционных устройств, неопубликованных до наших дней. Упомянем проекты Матии Бана и Франье Заха. Первый, относящийся к 1846 г., не имеет характера формального проекта конституции и содержит размышления автора о будущем устройстве Сербии. Проект представляет интерес как документ, но не является отражением глубоко познания политического положения в Сербии. Проект конституции Франье Заха, составленный в 1847 году, также не является целостным проектом конституции, а лишь дополнением действовавшей конституции 1838 г. Он содержит ряд критических суждений по поводу системы власти, предусмотренной Оттоманской конституцией. Франье Зах, выдвигая новые органы власти или используя существующие, предлагал главным образом в новой форме старое, во многих случаях отжившее, содержание.

SUMMARY

Unpublished drafts of a constitution for Serbia in the first half of the 19th century

After the *Khatisherif* of 1830, which brought Serbia the status of a vassal State, and until the late 1850's, several constitutional drafts were produced. The collection of Mita Petrović contains two unpublished drafts, dated 1831, but by unknown authors. Both of them were based on modern constitutional principles of bourgeois democracy. The system of government, although somewhat modernized, was adapted to the then existing organs of State.

The Constitution of 1835 had been preceded by a draft, dating from the same year. It is similar to the Constitution but there are important differences in the arrangement of matters and regarding the place and role allotted to the supreme organs of State. The whole governmental system in that draft was conceived so as to stress the role and influence of the Prince as the supreme bearer of the power of the State. From 1835 to 1838, i.e. until the promulgation of the so-called «Turkish» Constitution, some new constitutional drafts were produced. Not all of them have been preserved, but some were interpreted in contemporary memoirs or political and legal writings. Some were published in fragments.

A number of constitutional drafts, unpublished so far, originated during the rule of the «Defenders of the Constitution» (1842—1858). The drafts of Matija Ban and of Franjo Zah should be mentioned. The former is dated 1846 and was not a formal draft constitution. It contained only reflections of the author on the future governmental setup in Serbia. Neither was Zah's draft a complete constitutional project — it was rather a series of amendments to the 1838 Constitution. It also included critical remarks on the system of government provided by the «Turkish» Constitution. Using new and already existing organs, Franjo Zah offered old substance in new form, his solutions had been, superseded even in his time.

RÉSUMÉ

Les projets non publiés des constitutions de la Serbie dans la première moitié du XIXe siècle

Depuis le Hatti-Chérif de 1830 quand la Serbie a obtenu le statut d'Etat vassal jusqu'aux années cinquante du dix-neuvième siècle il y avait eu plusieurs projets de constitution.

Dans la collection de Mita Petrović se trouvent deux projets de constitution de 1831 qui n'ont pas été publiés. On ne connaît pas leurs auteurs, mais les deux projets ont souligné les principes constitutionnels modernes de la démocratie bourgeoise. Le système du pouvoir prévu par ces projets quoique modernisé est adapté aux organes existants du pouvoir public.

A la »Constitution de la Purification« de 1835 a précédé un projet de la même année. Il est similaire à la constitution de la Purification, mais il y a des différences tant au point de vue de l'ordre de la matière, qu'en ce qui concerne la place et le rôle des divers organes suprêmes du pouvoir. Tout le système du pouvoir dans le projet ci-dessus mentionné est conçu de telle sorte à signaler le rôle et l'influence aussi importants que possible du prince en tant qu'organe suprême du pouvoir. Dans la période de 1835 à 1838, c'est-à-dire jusqu'à l'adoption de la constitution dite la Constitution turque il y avait plusieurs projets de constitution. Certains de ces projets n'ont pas été conservés, mais ils ont été interprétés dans les écrits des mémorialistes et dans les bibliographies politico-juridiques. D'autres sont publiés par fragments, de manière que dans cette période, dans les matériaux d'archives qui nous sont accessibles, il n'y a pas de projets qui n'ont pas été interprétés.

Plusieurs projets de l'organisation constitutionnelle de la période du gouvernement des Défenseurs de la Constitution, de 1842 à 1858, qui n'ont pas été publiés jusqu'à présent, sont conservés. Nous citerons les projets de Matija Ban et Franjo Zah.

Le premier, qui date de l'année 1846, n'a pas le caractère d'un projet de constitution formel, mais il contient les réflexions de l'auteur sur la future organisation de la Serbie.

Le projet de constitution de Franjo Zah, qui date de l'année 1847, ne représente pas, de même un projet de constitution, mais un complément de la Constitution de 1838. Il contient les observations critiques sur le système du pouvoir prévu par la Constitution turque. Franjo Zah proposait que par de nouveaux organes du pouvoir ou par les organes existants l'ancien contenu soit maintenu dans une nouvelle forme dans bien des cas dépassé.

НЕКИ ПРОБЛЕМИ У МЕЂУНАРОДНОМ РЕГУЛИСАЊУ СОЦИЈАЛНОГ ОСИГУРАЊА СА ЕЛЕМЕНТОМ ИНОСТРАНСТИ ИЗМЕЂУ СФРЈ И СРН

У свим оним државама где су донети посебни прописи о социјалном осигурању и социјалном обезбеђењу (у којима ова област није саставни део грађанског права) са императивно утврђеним условима заснивања и престанка осигурања и правима и обавезама осигуравајућих друштава и одређених категорија осуђеника, ова област има јавноправни карактер. Отуда, у регулисању случајева социјалног осигурања са елементом инострансти вреди начело територијалитета примене права. Другим речима, свака земља на својој територији примењује своје — домаће норме о социјалном осигурању и социјалном обезбеђењу ⁽¹⁾. Међутим, у пракси се поставило питање критеријума за разграничење територијалног дејства домаћег законодавства о социјалном осигурању према страном законодавству. То из разлога, што су данас врло чести случајеви запошљавања истог радника а самим тим и заснивања односа социјалног осигурања sukcesивно у разним земљама. Исто тако, место рада се не мора поклапати са пребивалиштем односно седиштем послодавца. У последње време, показало се и то да строга примена начела територијалности у неким областима социјалног осигурања може онемогућити осигураницима остваривање социјалног осигурања иако су они у суштини испунили своје обавезе према осигуравајућим друштвима и опште услове за стицање тих права али територијално дејство ових прописа то остварење спречава. У циљу решавања свих ових проблема, а нарочито у циљу заштите елементарних права социјалног осигурања радника, многе земље, међу којима се налази и наша, закључиле су двостране међународне споразуме. Ови споразуми, поред осталог, садрже и колизионе критеријуме (тачке везивања за решавање сукоба закона који се разликују од класичних критеријума међународног приватног права и представљају релативно нову појаву која заслужује пажњу да се проучи. Пошто је највећи број југословенских радника запослен у Савезној Републици Немачкој, предмет нашег проучавања биће Споразум о социјалном осигурању закључен између наше земље и Савезне Републике од 12. октобра 1968. који је ступио на снагу 1. септембра 1969.

(1) „Накнада штете настале из несрећних случајева на раду“, „Југословенске ревије за међународно право, 3/64. с. 468.

Овим Споразумом регулисано је просторно дејство прописа о социјалном осигурању земаља потписница и услови за стицање и уживање појединих права из социјалног осигурања која су сукцесивно стицана и у једној и у другој земљи; прате се и даље разрађују принципи прокламовани у конвенцијама Међународне организације рада. Посебна позитивна страна Споразума је у томе што са држављанима страна потписница (члан 3) изједначује и избеглице којима је такав статус признат у смислу Конвенције о правном положају избеглица од 28. јуна 1968. (Члан 1. Конвенције). У циљу заштите права лица која изводе своја права из права осигураника одступа се од општих мерила примене одредаба Споразума, па се његово дејство проширује и на држављане трећих земаља уколико они своја права на давања изводе из права осигураника држављанина земље потписнице. Тако, на пример, чланови породице југословенског осигураника који имају француско држављанство могу на основу Споразума уживати право на породичну пензију чак и ако су настањени у некој трећој земљи. (Члан 3. и Упутство бр. 1. за примену Споразума). Међутим, хуманитарна начела нису доследно до краја спроведена у Споразуму. Наиме, права која он признаје не обухватају лица којима није признат статус избеглице нити лица без држављанства (апатриде), чак и ако бораве односно пребивају на територији земље потписнице, а самим тим и чланове њихове породице чија права се само могу засновати на статусу социјалног осигураника према Споразуму. Споразум не обухвата ни чланове породице осигураника апатриде који пребивају изван територије земаља потписница.

Основно начело од кога полази Споразум јесте да се остваривање права и обавеза из социјалног осигурања под одређеним условима узимају за територију земаља уговорница. Из овога произилази да југословенски радник који обавља свој рад привремено или стално за немачког послодавца у трећој земљи не би могао да се позива на одредбе ове Конвенције. Ово би могло имати нарочито великог значаја када је реч о обрачунавању осигураничког стажа за стицање права на инвалидску и старосну пензију. По нашем мишљењу, текст Конвенције требало би допунити у том смислу да се њена примена проширује и на овакве случајеве.

Споразум одређује опште принципе сукоба закона који се примењује на социјално осигурање нашег радника у Немачкој. При томе су утврђена три основна критеријума за решавање сукоба југословенског и немачког законодавства о социјалном осигурању: место боравишта, односно уобичајеног боравишта, место запослења и природа посла, а изузетно под одређеним условима и изјава воље заинтересованог осигураног радника.

Генерално правило према Споразуму јесте да се права и обавезе радника из осигурања одређују према прописима оне земље на чијој је територији запослен (чл. 3). Другим речима, ако су у питању категорије осигурања које је обавезно или добровољно закључено, права и обавезе се утврђују према прописима земље у којој се остварује радни однос. Привремено обављање рада у Југославији југословенског радника запосленог у Немачкој, не утиче на примену немачких

прописа о социјалном осигурању ако је у трајању најдуже до 24 календарска месеца. Међутим, то правило не важи у случају када је на место једног југословенског радника који је послат од немачког послодавца из Немачке у Југославију провео на раду у Југославији нпр. 12. календарских месеци, а он проведе још годину и по дана. Другим речима, рачунање поменутога 24 месеца важи само за један одређени посао који се обавља на територији друге стране уговорнице, без обзира на лица која тај посао изводе. У наведеном случају после 24 месеца на другог радника неће се применити немачко право према месту у коме је радник запослен, већ југословенско право, без обзира на то што југословенски радник не обавља исти посао у Југославији 24 месеца (видети чл. 6, став 1. Споразума). Време проведено на раду изван места сталног запослења нема значаја у области превоза. Чињеница што је један наш радник запослен у превозном предузећу у Немачкој, а више времена проводи на раду у Југославији, не утиче на примену немачких прописа о социјалном осигурању. Штавише, примениће се немачки прописи и на оне раднике који су послати на рад у заступништвима или филијалама немачких предузећа у Југославији. Споразум помиње раднике који су послати из једне земље у другу, на рад у филијале прве земље (чл. 6, став 2). Пошто држављанство нигде није поменуто, остало је недовољно јасно да ли би југословенски радник који је био стално запослен у Немачкој у случају да је послат на дуже време или на неограничено време ради обављања посла у филијали превозног предузећа (нпр., у филијали ваздухопловне компаније) био осигуран према немачким прописима у смислу овог члана, а југословенски радник који се први пут запошљава у тој филијали из Југославије осигуран по југословенским прописима. Или, пак, оба ова лица треба да буду осигурана према немачким прописима. Граматичко тумачење наводи више на први закључак, иако се не могу навести озбиљнији аргументи у прилог прављења ове разлике. Отуда би можда требало унети неке нове или допунске критеријуме као нпр., домицил, држављанство итд. Поред овога, у Споразуму се прецизира значење појединих појмова али се иако Споразум помиње категорије „радник“, „службеник“ у ову последњу у ужем значењу и то само за лица запослена у званичним представништвима, осећа потреба за ближим одређивањем садржине тих појмова с обзиром да у законодавству СФРЈ и Савезне Републике Немачке постоје између њих знатне разлике.

Прецизније решење сукоба југословенског и немачког права у области социјалног осигурања дато је код поморског права. Наиме, за посаду брода важе прописи о социјалном осигурању оне државе уговорнице чију заставу брод носи (чл. 7. став 1). Међутим, ако је југословенски радник само привремено запослен од стране послодавца са седиштем на територији Југославије, и то на броду немачке националности а обично борави на територији Југославије, примениће се југословенски прописи о социјалном осигурању. На пример, Југословенска спљашна пловдба пошаље једног југословенског навигатора привремено на рад на немачком пароброду, за њега ће важити југословенски прописи о социјалном осигурању. (на њега ће се применити чл. 7. с обзиром да се он примењује и на сва лица која су изједначена са радницима — члан 8. Споразума).

Споразум изричито не регулише примену прописа о социјалном осигурању у случају да је југословенски радник привремено послат на рад на немачки брод али је пре тога био у југословенској филијали лоцираној у Немачкој или у некој трећој земљи а његово уобичајено боравиште је у Савезној Републици или некој трећој земљи. По нашем мишљењу, у таквом случају, а с обзиром да став 2, члана 7. регулише изузетке од колизионог принципа *»lex banderae«*, овде није реч о таквим изузетцима па би и даље остао на снази општи колизиони принцип, или, прецизније речено, важио би закон заставе брода тј. у конкретном случају немачки прописи о социјалном осигурању.

У погледу лица која запошљава Југославија, као држава, или лица која запошљава руководиоца, члан односно службеник званичног представништва Југославије у Савезној Републици, важе југословенски прописи о социјалном осигурању (чл. 9. став 1). Овде споразум одступа од принципа територијалитета примене прописа о социјалном осигурању и подређује га начелу екстериторијалности које се уобичајено поштује у односу на представничке органе једне државе у другој земљи и оправдава разлозима лакшег обављања посла ових тела. Међутим, у ставу 2. истог члана направљен је компромис између ова два начела тиме, што се радницима који су пре запослења боравили у земљи запослења, односно у земљи на чијој је територији односно представништво акредитовано, даје могућност да се у року од 3 месеца од дана ступања на рад определе, односно изаберу, уместо закона земље која је представништво акредитовала, прописе о социјалном осигурању земље у којој се запослење обавља. О томе они морају обавестити постодавца и изабрани прописи важе од дана обавештавања.

Поред овог, могло би се рећи посебног изузетка, Конвенција предвиђа и општи изузетак од начела територијалности важења Закона о социјалном осигурању, а то је ако се у моменту када се питање постави, на југословенског радника и даље примењују прописи о социјалном осигурању Југославије а захтев за ослобађање од примене немачких прописа, према принципима горе изложеним, заједнички поднесу и послодавац и радник односно лице које је у погледу уживања права из социјалног осигурања са њим изједначено. Одлуку о овоме доноси немачки орган надлежан за послове социјалног осигурања. При томе, он ће водити рачуна о начину и околностима запослења (чл. 10). Исти орган ће пре доношења одлуке пружити прилику органу друге стране уговорнице надлежном за послове социјалног осигурања да о томе заузме став.

Правни прописи једне државе уговорнице о непостојању права на давање или о ограничењу давања, док се обавља неки посао или док постоји обавезно осигурање, примениће се и на истоветна стања која постоје у другој држави уговорници (чл. 11). То значи, да, ако је радник осигуран по немачким прописима а није осигуран према југословенским прописима који се иначе на њега примењују у смислу овог споразума, немачки прописи неће утицати на стицање и уживање његовог права из социјалног осигурања.

Поред ових општих одредби о сукобу закона које се примењују на социјално осигурање наших радника у Немачкој, споразум садржи и посебне одредбе о сукобу закона који се примењује на здравствено осигурање, затим на осигурање у случају несреће на послу, на пензионо осигурање и на дечји додатак.

А. Здравствено осигурање југословенских радника у Немачкој по унутрашњим прописима и по Споразуму

Да ли ће југословенски радник бити добровољно или обавезно осигуран у Немачкој регулише се немачким или југословенским прописима зависно од њихове примене према општим колизионим нормама о којима је било горе речи. Према томе, ако се у складу са тим нормама примењују немачки прописи, ова њихова обавеза биће утврђена на следећи начин: обавезном осигурању подлежу сви радници и службеници који остварују годишњи приход до 10.800 марака као и лица самосталних занимања чија се делатност не разликује од лица у радном односу а њихов годишњи приход не премашује горе наведени износ; уживаоци личне и породичне пензије из социјалног осигурања југословенског радника и службеника који су били незапослени ако су 5 година пре стицања права на пензију били осигурани за случај болести и материнства најмање годину дана; уживаоци новчаних давања за случај незапослености итд.

Осигурање ових лица као и других лица које приступе добровољном осигурању обухвата и брачног друга, децу осигураника рођену у браку или усвојену, и ванбрачну децу осигураника или његовог брачног друга, пасторчад и унуке. Родитељи осигураника (обавезног или добровољног осигурања) обухваћени су његовим осигурањем само ако Статут надлежне касе осигурања то изричито предвиђа.

Споразум одређује да се за стицање права из осигурања на давање и трајање давања збрајају према правним прописима обе државе уговорнице, навршено време осигурања и време уживања давања ако се не односе на исто раздобље (чл. 12). То што југословенски радник борави на територији Југославије не утиче на његово право да се добровољно осигура према немачким прописима (чл. 13, став 1). Ако југословенски радник заснује домицил у СР Немачкој, он може добровољно наставити осигурање у Немачкој по немачким прописима, али може задржати и југословенско осигурање, а ако је у Југославији био обавезно осигуран може иступити из југословенског осигурања а да заснује здравствено осигурање у Немачкој уколико припада категорији лица за која важе прописи о добровољном осигурању.

Ако се према немачким прописима о здравственом осигурању могу захтевати давања из овог осигурања, Југословен који борави у Југославији а који је био осигуран у здравственом осигурању према југословенским прописима, задржаће у одређеним случајевима права из здравственог осигурања у Немачкој иако нису испуњени услови по немачким прописима за настапак права на давање односно на пружање давања или плаћање давања. Нпр., ако је југословенски корисник осигурања променио

место боравка из Немачке у Југославију после наступања осигураног случаја, уживаће и даље право на давања из здравственог осигурања уколико се са том променом боравка немачки носилац осигурања сагласио; ако је осигурани случај настао у току привременог боравка у Југославији, а хитност стања односног лица захтева неодољно пружање давања; ако је осигурани случај настао после иступања из осигурања а југословенски радник отишао у СР Немачку ради прихватања понуђеног посла. У свим овим случајевима Конвенција у ствари попуњава празнине у обезбеђењу здравствене заштите оних радника који по уговору о запослењу одлазе на рад у СР Немачку, а који су раније били запослени у Југославији и здравствено осигурани и таквих случајева има приличан број; лица која своја права изводе из осигурања могу горе наведена права уживати после њиховог престанка иако нису добила сагласност носиоца осигурања али ако је таква сагласност касније дата а није тражена из оправданих разлога. Сагласност носиоца осигурања се може ускратити само из здравствених разлога (чл. 14). Материнство ће се сматрати као осигурани случај али само ако је настало пре иступања из југословенског осигурања у одласку у Немачку ради прихватања понуђеног посла (чл. 14).

Лице које прима пензију из пензионог осигурања обе државе уговорнице или је поднело захтев за примање пензије, здравствено је осигурано према прописима оне земље уговорнице у којој уобичајено борави. Међутим, ако је то лице променило уобичајено бораиште из једне у другу земљу, нпр., југословенски радник раније настањен у Савезној Републици врати се у Југославију, он ће бити здравствено осигуран према немачким прописима само до краја месеца у коме је последњи пут на територији Немачке исплаћена пензија. Ако је ово лице захтевало пренос пребивалишта из Немачке у Југославију, важе немачки прописи до краја месеца у коме носилац осигурања друге државе сазна о промени пребивалишта (чл. 17).

Споразум регулише случај здравственог осигурања југословенског радника који је први пут био и остао осигуран само у Савезној Републици а вратио се из Немачке и после пензионисања настанио у Југославији. То лице ће на исти начин као и у претходном случају, бити здравствено осигурано према југословенским прописима (чл. 17).

Б. Осигурање за случај несреће на послу наших радника у Немачкој по унутрашњим прописима и према Конвенцији

На основу општег колизионог принципа за југословенске раднике на раду у Немачкој, у начелу, важе немачки прописи. Међутим, Споразум садржи једну значајну корекцију територијалног принципа, а наиме, да се приликом утврђивања степена умањења способности за рад услед несреће на послу или професионалне болести, обавезно води рачуна, не само о несрећама насталим у току запослења у Немачкој или професионалним оболењима стечени такође у Немачкој него и о последицама несреће односно професионалних обољења које су настале у току рада у Југославији и долазиле под прописе југословенског права по социјалном осигурању. Према

томе, номенклатура несрећа и професионалних обољења кумулира се и према законодавству једне и према законодавству друге стране уговорнице. Међутим, обавезе носиоца осигурања због умањене способности за рад наступиле услед несрећног случаја или професионалног обољења које се касније догодило у Немачкој а у вези је са последицама несрећног случаја или професионалног обољења раније насталих у Југославији, утврђује се само према немачким прописима (чл. 19. Споразума). Другим речима, обавезна давања због смањене способности и утврђивање процента смањене способности за рад немачка осигуравајућа организација утврђује само према немачком праву. За ову оцену узео се у обзир само оне несреће и професионалне болести које су признате у југословенском законодавству о социјалном осигурању и које су се десиле у Југославији. Док се настанак обавеза давања утврђује према закону земље на којој је настао последњи осигурани случај (несрећа или професионално обољење), ако је то право признато према прописима обе државе, давања у природи и давања у новцу пружају се само према прописима оне земље на чијој територији овлашћено лице има свој домицил (чл. 20, став 1). Међутим, ако је за носиоца осигурања настала обавеза исплате ренте због професионалне болести, која је настала у обе земље и то било личне или породичне ренте (чл. 20, став 1, *in fine* став 2) онда сваки носилац осигурања (и у једној и у другој земљи) обезбеђује део ренте према трајању посла који је према својој природи могао изазвати ово обољење. Оваква формулација обавеза немачког и југословенског носиоца осигурања почива у ствари на два елемента: дужина радног стажа у току кога је стечено обољење и природа посла у вези са којим је настало обољење. Први елемент уведен је ради заштите осигуравајућих друштава било једне или друге земље од исплате ренте оним радницима који су испољили смањену трајну или привремену неспособност за рад кратко време по доласку у једну страну уговорницу а после проведеног рада у другој страни уговорници које је по својој природи угрозио организам радника. Други елемент уведен је у корист радника, јер узимање у обзир природе посла и његов утицај на организам и здравствено стање радника имају ако не већи а онда сигурно исти значај као и дужина времена проведена на раду. Разуме се да овде треба имати у виду само радни стаж на оном радном месту које може да изазове исто или слично професионално обољење. Ако је на пример, југословенски радник у Југославији радио на кесонским пословима или у руднику угља а у Немачкој је запослен у хемијској фабрици или поред високих пећи, радни стаж у Југославији не би требало да има значаја за исплату ренте услед његове смањене способности настале услед обољења од тровања живом или испарења цинка и других хемијских једињења. Можда би Споразум требало допунити у том смислу да се узму у обзир и послови који по својој природи доприносе погоршању здравственог стања услед чега је олакшано наступање професионалног обољења, а не само они послови који по својој природи могу (први пут) изазвати професионално обољење.

Као и код здравственог осигурања и код осигурања за случај несреће на послу, ако је настанак давања у природи условљен у Југославији за лице које је пренело свој боравак у Немачку, неће бити такво давање

условљено у Савезној Републици уколико је југословенски носилац осигурања сагласан са променом домицила, а иначе ову сагласност може ускратити само због здравственог стања односног лица, а може и накнадно дати своју сагласност (чл. 21).

Споразум посебно не регулише примену немачког или југословенског закона односно сукоб закона који се примењује на осигурање за случај несреће на послу или професионалног обољења. Према томе, начелно се примењује општи критеријум који је раније изнет. Другим речима, на ова питања у вези са нашим радницима на раду у Немачкој примењује се немачко право па се према овом праву даје и квалификација појма несреће на послу, појма професионалног обољења, затим категорија лица која су обухваћена обавезним или добровољним осигурањем и видови здравствене заштите, основ и врсте давања уколико наступи осигурани случај.

Као несрећа на послу, према немачком унутрашњем праву о социјалном осигурању подразумева се свака несрећа која се догодила у току радног времена, приликом чувања, превоза, одржавања и замене средстава за рад која су потребна за делатност предузећа у коме се ради. Несрећа на послу обухвата и оне несреће које су се догодиле на путу од места стана до радног места и обратно или на путу од стана до места стручног оспособљавања за потребе предузећа и обратно, од стана до места лечења, замене и обнове протеза или других помагала или до места лекарског прегледа у вези са претрпљеном несрећом на послу (2). Исто тако несрећом на раду сматрају се и оне несреће које су се догодиле на путу приликом првог одласка органу надлежном за исплату зараде, ако је рок за исплату зараде доспео. Са несрећом на раду изједначене су и професионалне болести утврђене уредбом од 28. априла 1961. (3).

Поменуће несреће сматраће се као осигурани случај ако имају за последицу телесно оштећење или оштећење протезе односно ортопедског помагала којима се осигураник служи.

Круг лица која су обухваћена обавезним осигурањем за случај несреће на послу или професионалног обољења шири је од круга лица обухваћених обавезним здравственим осигурањем.

То су сви радници, службеници, учесници у привреди, помоћно кућно особље, лица на пробном раду без обзира на врсту службе, године живота, имовно стање и на висину зараде и без обзира на то да ли уопште примају плату или не.

Осигурање обухвата и незапослена лица ако испуњавају одређене обавезе утврђене законом или обавезе које одреди управа рада (одлазак ради пријаве незапослености или одлазак у друго место ради пријављивања по налогу), за време стручног усавршавања, преквалификације итд.; самостални пољопривредни произвођачи и њихови брачни другови који са њима живе у заједничком домаћинству и лица која раде у пољопривредним организацијама, лица која раде у пловидби, лица која учествују

(2) Developements et tendances de la securité sociale, 1961—1963, страна 405.

(3) „Социјално осигурање радника и службеника у СР Немачкој — општи систем“ изд. Савезног завода за социјално осигурање, Београд, 1968, страна 26.

ван законских обавеза у спасавању, даваоци крви, лица која се стручно обучавају или усавршавају и лица која се добровољно обучавају, лица која личним доприносом учествују у изградњи породичних зграда за личну употребу итд.

Поред здравствене заштите којом се обезбеђује лечење и одговарајућа нега као и обезбеђење ортопедских и других помагала, ово осигурање укључује и давање у новцу које се састоји од новчане накнаде уместо зараде за случај привремене неспособности за рад услед несреће на послу или професионалне болести, и у инвалидској пензији ако постоји инвалидност најмање 20% и то у оба случаја, без обзира на претходни стаж у осигурању.

В. Пензионо и инвалидско осигурање југословенских радника у Немачкој према унутрашњим прописима и по Конвенцији

Према немачким унутрашњим прописима обавезно су осигурани Југословени — радници без обзира на висину зараде, затим они Југословени који се у Немачкој налазе на стручном обучавању, који обављају самостално занимање чија се делатност не разликује од радника (нпр. кућни радници), лица која се баве обалним риболовом итд.

Обавезно су осигурани и Југословени који су запослени као службеници ако њихова зарада не прелази одређени износ утврђен законом (1.800 марака), као и лица на струном обучавању за одређена занимања (нпр. техничко особље у бироима). Ограничење у приходима не важи за Југословене који су запослени на средствима превоза; затим су осигурани Југословени који самостално обављају професионалну делатност (наставници, музичари, васпитачи итд.), медицинске сестре, посада на бродовима који плове под страном заставом, али је потпуно или делимично састављена од немачких држављана.

Изузети су од обавезе осигурања Југословени који обављају рад у трајању највише 75 дана у години ако при том остварују зараду која не заснива обавезу плаћања доприноса већег од 185 марака према месечним износима; Југословени који за свој рад примају бесплатну опскрбу, ако нису на стручном оспособљавању, студенти за време студија, лица која примају зараду за време преквалификације итд.

Накнадно се могу осигурати Југословени који на основу ранијег занимања у Немачкој нису потпадали под обавезно осигурање, јер им је њихова установа обезбеђивала одговарајућа права а они су иступили из те установе пре него што су своја права остварили. Ова лица, могу, ако накнадно уплате доприносе, поново засновати осигурање за време за које су били изузети.

Добровољно се могу осигурати лица којима је обавеза на осигурању престала ако у периоду од 10 година имају најмање 60 месеци уплаћених доприноса за обавезно осигурање као и лица по навршењу старосне границе за стицање права на пензију уколико пензију нису остварила.

Доплатама доприноса у добровољном осигурању, међутим, може се обезбедити већи износ пензије.

Право на пензију стиче се са 65 година старости и најмање 15 година стажа у осигурању. Међутим, може се признати право на пензију и лицу које је навршило 60 година старости и то мушкарцима који су без своје кривице били незапослени у трајању од најмање 1 године за време док траје незапосленост и ако су поднели захтев за исплату пензије; и женама ако су за последњих 20 година биле обавезне на ово осигурање а више не обављају било какав рад у заради (4).

— *Инвалидска пензија* према немачким прописима стиче се под условом да постоји општи или професионални инвалидитет.

Општи инвалидитет настаје ако осигураник услед физичке или духовне немоћи (изазване општим стањем организма или болести) није у стању да обавља било какав посао или ако обављањем неког посла може да добије само минималну зараду која му није довољна за живот. Општи инвалидитет утврђује се према елементима датим у законским прописима а то су: здравствено стање, године старости и физичко и духовно стање осигураника, стручна спрема и посебне способности. Оцењивање свих ових елемената у конкретном случају утврђује се да ли је наступио општи инвалидитет.

Професионални инвалидитет настаје ако је услед физичке или духовне немоћи смањена способност осигураника за обављање посла за који он има одребене квалификације, знање и способност преко 50%, а не може да нађе запослење које одговара његовој ранијој стручној спреми. Елементи за оцену наступања професионалног инвалидитета исти су као и елементи општег инвалидитета с тим што у првом случају мора утврдити и степен губитка професионалне способности.

У оба случаја за стицање права на инвалидску пензију потребно је да се наврши најмање 20 година живота. Стицање права на једну врсту инвалидске пензије не искључује и стицање друге врсте инвалидске пензије (5).

— *Право на породичну пензију* признаје се у Савезној Републици брачном другу и деци преминулог осигураника (удовцу или удови). Брачни друг ужива после смрти осигураника право на пензију без обзира на године старости и године проведене у браку, ако га је осигураник до своје смрти издржавао. Ово право траје све до момента његовог ступања у нови брак.

Право на пензију припада и разведеном брачном другу (бившој супруги односно бившем супругу) преминулог осигураника, ако је према њему у последњој години осигураник имао обавезу издржавања. Разведеном брачном другу припада право на пензију и онда ако га, с обзиром на његово економско стање, осигураник није издржавао нити био дужан да издржава, али под условом да после смрти осигураника није остао други брачни друг (удовац или удова).

Деци умрлог осигураника такође припада право на пензију ако нису ступила у брак и то до навршене 18 године живота, а ако су на редовном школовању до навршене 25 године живота. Ако је реч о деци инва-

(4) Op. cit., страна 30 и даље.

(5) Op. cit., страна 34.

лидима код којих је настала инвалидност пре навршења 18-те односно 25-те године живота, онда им право на породичну пензију припада без обзира на године старости (6).

— *Право на пензионо инвалидско осигурање према Споразуму.* —

Споразум о социјалном осигурању између СФРЈ и Савезне Републике не садржи посебне колизионе норме о закону који се примењује на пензионо и инвалидско осигурање за случајеве када је стицање и уживање овог права везано за једну земљу уговорнице. Отуда важе општи колизиони принципи о којима је било речи у ранијим излагањима. Споразум, међутим, даје критеријуме за стицање и уживање права на пензију када је осигурање започето у једној држави уговорници а настављено у другој земљи уговорници према чијим прописима су испуњени и услови за стицање односно уживање права на пензију.

Наиме, у Споразуму је предвиђено да „Ако на основу правних прописа обе државе уговорнице постоји време осигурања које се урачунава за стицање права на давања према правним прописима које треба применити, узима се и време осигурања које се према правним прописима друге државе уговорнице урачунава, уколико се не односи на исто раздобље. То аналогно важи за давања која се признају према нахођењу носиоца осигурања. У којој се мери време осигурања може урачунати, одређује се према правним прописима који утврђују могућност урачунавања” (чл. 25, став 1). Према овом тексту произилази да се услови и елементи као и основ за стицање пензије, критеријуми за утврђивање круга лица која имају право на породичну пензију, одређују према закону оне земље у којој је осигурани случај наступио. На пример, ако је југословенски радник 30 година провео на раду у Југославији и последњих 15 година провео на раду у Немачкој, немачки носилац осигурања је овлашћен да према својим прописима процењује и време проведено у Немачкој и време проведено на раду односно стаж осигурања навршен у Југославији. Споразум обавезује да се узме у обзир време осигурања које се према прописима друге стране уговорнице урачунава у пензионо осигурање, али даје одрешене руке надлежним органима Савезне Републике уколико је југословенски радник по њеним прописима стекао право на пензију да процењују у којој мери могу урачунавати време осигурања навршено у Југославији. Формулација цитираног текста, по нашем мишљењу, превише је уопштена и може довести до неједнаког третирања сличних или идентичних случајева југословенских осигураника. На пример, ако је један осигураник провео први део живота на раду у Савезној Републици а касније се вратио у Југославију где је стекао и право на пензију, урачунаће му се целокупно време које је провео на раду и био осигуран и у Савезној Републици и у Југославији. У обрнутом случају, ако један Југословен који је на раду у Југославији и на раду у Немачкој провео укупно исти период времена као и први осигураник с тим што је други део времена био осигуран у Немачкој, и требало би да стекне услове за пензију рачунајући

(6) Op. cit., страна 40 и даље.

југословенски стаж (уколико је био бенефициран по југословенским прописима), сабирајући време осигурања са немачким временом осигурања, међутим, ово му право немачки орган не призна зато што је овлашћен примењујући немачке прописе да не узме у обзир бенефицирани стаж. Наш радник може бити општећен у оваквим случајевима иако му буде признато право на пензију али му се призна мањи износ пензије. Да би се избегли, овакви случајеви, требало би изменити наведене одредбе Конвенције на тај начин да се прецизирају овлашћења носилаца осигурања приликом обрачунавања времена осигурања навршеног у другој страни уговорници или пак да се то време обрачунава само и искључиво према прописима оне стране у којој је навршен. Тиме би се постигло идентично решавање истих или сличних осигураних случајева и спречили евентуални покушаји заобилажења прописа од стране појединих осигураника који би тиме могли за себе остварити већа права него други осигураници који се налазе у истој ситуацији. На пример, ако један Југословен на раду у СР Немачкој полазећи од тога (с правом) да ће му југословенски осигуравајући заводи признати бенефицирани стаж у Југославији (нпр. двоструке године за учешће у НОБ или 16 до 20 месеци за годину проведених у појединим службама) последње две године проведе на раду у Југославији пре стицања услова за пензију а да је претходно одређени период времена навршио у осигурању на територији СР Немачке, он ће бити у повољнијој ситуацији од оног југословенског радника који је са истим трајањем осигурања и под истим условима провео последње две године у Немачкој. Наиме, овај последњи југословенски радник може доћи у ситуацију да му немачки носилац осигурања не призна бенефицирани стаж у Југославији а самим тим и ускрати признање права на пензију или, да му на други начин, за њега неповољнији, обрачуна износ пензије (за разлику од југословенског носиоца осигурања у првом случају).

Споразум предвиђа примену закона друге државе на трајање осигурања али само ако је време трајања осигурања на домаћој територији краће од 12 месеци (чл. 25. став 1).

Пензиони основ узима се у обзир према члану 26, став 1. Споразума само из оног времена осигурања које треба узети у обзир према прописима који се примењују. То значи, да ће после „одабирања“ времена осигурања од укупног времена осигурања навршеног у другој страни уговорници носилац прве стране уговорнице (нпр. Немачко осигуравајуће друштво) моћи да узме у обзир као пензиони основ према сопственим прописима. И овде би могла да се учини примедба на то што се као основ за стицање једног права стеченог према прописима једне земље узимају прописи друге земље. Овде, такође, може доћи до немогућих правних ситуација у свим оним случајевима када се услед разлика у унутрашњим прописима две земље о пензионом основу одређено време осигурања проведено у другој земљи уопште не урачунава у пензијски основ или се урачунава на неки други начин а не онај који је предвиђен према прописима земље у којој се питање поставља. Све ово може имати такође за последицу неједнак третман идентичних случајева и оштетити поједине југословенске осигуранике.

Споразум условљава уживање права на давања из пензионог и инвалидског осигурања зависно од тога да ли носилац права — осигураник има брачну и са њима изједначену децу, његовим домицилом на територији државе према чијим прописима се то право признаје. Ово исто важи када су давања садржана у породичним рентима као делови давања или се признају уз породичне ренте. Ова давања се могу пружати само алтернативно. Другим речима, неће се признати давање у једној страни уговорници ако је оно признато и ужива се у другој страни уговорници. Међутим, признаће се право на давања ако носилац права пребива у трећој земљи и то према прописима оне земље уговорнице у којој је носилац права последњи пут пребивао. Ако је право на давање засновано само у једној држави уговорници а постоји време осигурања које се урачунава за стицање права на давање према прописима обе државе уговорнице у смислу чл. 25, став 1. Споразума, оно ће се признати само у висини половине износа (чл. 26, став 2).

Не изгледа довољно оправдано решење које даје Споразум условљавајући горе поменуто давања домицилом носиоца осигурања на територији државе уговорнице, ако већ признаје и у начелу иста давања и лицима која имају домицил у трећој земљи. У ствари на изванредан начин њиме се лица са домицилом у трећој земљи доводе у повољнији положај него лица у другој земљи уговорници. Овакав став се не може бранити ни у једном међународном уговору а посебно у споразумима ове врсте којима се регулишу најелементарнија права човека и његове породице.

— *Дечји додатак.* Према немачким унутрашњим прописима на дечји односно породични додатак право имају сва лица настањена на домаћој територији која имају породице са најмање двоје деце на издржавању без обзира да ли су у питању брачна или ванбрачна деца и да ли лице које издржава децу обавља посао у радном односу или у оквиру самосталног занимања, ужива пензију из социјалног осигурања итд. Осталим лицима која нису у радном односу нити уживају пензију из социјалног осигурања, за стицање права на давање у оквиру дечјег додатка потребно је да испуне два основна услова и један допунски: прво, да су корисници настањени на домаћој територији и друго, да су деца настањена на домаћој територији. Допунски услови односе се на имовно стање породице корисника и на године старости односно статус деце. Наиме, породице са најмање троје деце имају право на ова давања без обзира на имовно стање, док породице са двоје деце уживају ово право само онда ако њихов приход не прелази цензус утврђен законским прописима (сада 650 марака месечно). Право на дечји додатак признаје се само онда ако деца нису навршила 18 година старости односно 25 година ако су на школовању. Изузетак постоји само у погледу деце која су постала инвалиди пре навршавања ових година.

Као деца која, под горе наведеним условима, обезбеђују право југословенском раднику на породични додатак подразумевају се у смислу немачких прописа: брачна и озакоњена деца, пасторчад, усвојеници, ванбрачна деца али само ако је признато или судском одлуком утврђено очинство и обавеза оца да издржава дете, као и туђа деца ако су на издржавању а налазе се под старатељством осигураника.

Изузетак у погледу година старости постоји за децу која нису на школовању и то за женску децу која помажу или воде домаћинство у породици са најмање четворо деце, уколико је мајка неспособна за рад у трајању преко три месеца.

Немачки унутрашњи пропис предвиђа да осигураницима немачким држављанима за свако дете на редовном школовању или стручном обучавању између 15 до 27 година, осим наведеног дечјег додатка припада и посебан додатак од 40 марака на школовање и то под условом да се најмање двоје деце налази на школовању, а ако се само једно дете налази на школовању, онда право на школски додатак припада само породицама чији месечни приход не прелази износ који је утврђен законом (сада 650 марака месечно).

Према горе наведеним унутрашњим прописима произилази да они југословенски радници чија деца пребивају у Југославији односно налазе се у Југославији на школовању, немају право на дечји додатак (породични додатак) нити на школски додатак. Међутим, Споразум садржи и посебно правило у чл. 28, став 1. према коме југословенским држављанима који су запослени на немачкој територији на које се примењују немачки прописи, припада дечји додатак и за децу која пребивају у Југославији односно која се налазе у Југославији под истим условима и на исти начин као и да њихова деца пребивају у Савезној Републици. Споразум не предвиђа посебно да ли се прима школски додатак за децу југословенских држављана која се између 15—27 година налазе на редовном школовању или стручном обучавању. Поставља се питање да ли се на ове случајеве примењује немачко унутрашње право према коме би југословенским осигураницима било ускраћено право школског додатка или им се то право признаје, а ако се признаје да ли има утицаја место домицила односно место школовања и обучавања детета. По нашем мишљењу на оба ова питања треба одговорити потврдно. Наиме, југословенским држављанима би требало признати право на школски додатак и то на основу члана 3. Споразума који садржи паритетну клаузулу по којој су држављани корисници социјалног осигурања обе стране уговорнице изједначени у уживању права и давања из социјалног осигурања изузев ако Споразумом није нешто изричито другачије регулисано. Пошто Споразум не предвиђа посебно ограничење уживања овог права, школски додатак би, уколико су испуњени општи услови по немачким унутрашњим прописима, требало признати и југословенским осигураницима. Домицил такође не би требало да утиче на уживање овог права имајући у виду то да је у члану 3, став 2. предвиђено да се „давања према правним прописима једне стране уговорнице држављанима друге стране уговорнице који пребивају на подручју држава уговорница, пружају под истим условима као и држављанима прве државе уговорнице“. Према томе, изједначење у правима из социјалног осигурања извршено је двоструко, према држављанству и према домицилу на територији једне од страна уговорница. И једна и друга чињеница морају постојати да би се стекло одређено право на социјално осигурање (уколико није искључено). Није од значаја да ли осигураник има држављанство једне или друге земље или има домицил у једној или другој земљи. С обзиром да је једини посебни критеријум за примање школског

додатка немачко држављанство а југословенски држављани су изједначени у уживању ових права са Немцима, њега би требало признати и југословенским осигураницима.

Споразум сужава садржину појма „детета” за које се прима дечји додатак у односу на ову категорију према немачким унутрашњим прописима, тиме што не узима у обзир туђу децу која су узета на издржавање и која се налазе под старатељством осигураника (чл. 28. став 2).

Према одредбама Споразума искључена је могућност дуплирања давања на име дечјег додатка. Ако једно лице прима дечји додатак у Југославији, не може истовремено исти додатак примати и у Савезној Републици (чл. 28, став 3).

— *Процесне одредбе.* За стицање права на дечји додатак потребно је да према прописима једне државе уговорнице буде навршено време осигурања (или са тим изједначено време), при чему се узима у обзир све време које је узастопце навршено у обе државе уговорнице (чл. 28, став 5).

Поред материјалних и колизионих норми, Споразум садржи и процесне прописе о пружању правне помоћи надлежних органа социјалног осигурања и судова држава уговорница и прописе о признању и извршењу судских одлука и других извршних наслова и исправа носилаца осигурања или органа једне државе уговорнице о доприносима и осталим потраживањима из социјалног осигурања у другој држави уговорници.

Наиме, сви надлежни органи који се баве применом односно спровођењем прописа о социјалном осигурању у обе земље дужни су да међусобно пружају помоћ у спровођењу овог Споразума и то бесплатно изузев оних трошкова и издатака који су учињени у готову (чл. 29, став 1).

Споразум упрошћава поступак коришћења исправа које имају третман јавних исправа издатих у једној а које се користе као доказна средства у другој страни уговорници. Ове исправе су ослобођене легализације и других формалности па према томе довољно је да буду само преведене на службени језик оне земље у којој се желе користити (чл. 31, став 2). Споразум предвиђа и потпуно или делимично укидање пореза, такса и административних доприноса који се могу тражити приликом подношења исправа органима друге државе уговорнице (чл. 31, став 1).

Утврђен је и тзв. изузетан начин општења у правној помоћи, што је врло ретко у другим областима које су предмет регулисања међународних уговора, а наиме, да се пресуде, решења или други списи могу достављати непосредно препорученим писмом уз повратницу лицу које борави на територији друге државе потписнице (чл. 32).

Најзад у процесним нормама је одређено и под којим условима се признају односно извршавају одлуке надлежних органа једне стране у другој држави уговорници. Такве одлуке односно исправе морају да испуњавају два услова: да су извршене према закону земље чији је орган донео одлуку односно издао исправу (о чему је дужан да изда и потврду — клаузулу извршења) и друго да одлуком или исправом није повређен јавни поредак земље уговорнице у којој ови акти треба да се спроведу (чл. 30, став 3).

Истицањем само ова два услова, Споразум смањује могућност ускрађивања екзекватуре због непостојања зајамчене узајамности или доказивања постојања узајамности у земљи где је донета одлука односно издата исправа. Услов извршености одлуке или исправе процењује се према прописима земље уговорнице у којој је она донета или издата а не земље где се њено извршење односно спровођење тражи.

Други услов за извршење, да исправа или одлука није у супротности са јавним поретком земље извршења јесте општи услов који садрже све конвенције у којима се обухвата ова или слична материја. Практично, то значи да се с обзиром на схватање јавног поретка (или како се у правним односима са елементом иностраности назива још и међународни јавни поредак) у ужем смислу и према југословенском и према немачком праву извршење, односно спровођење одлуке или исправе о социјалном осигурању издате од стране органа друге стране уговорнице на домаћој територији може одбити само онда ако се тиме вређају основни принципи југословенског друштвеног, политичког и правног уређења односно у обрнутом случају ако се вређа „дух немачког закона, добри обичаји и морал“ (према Уводном закону за Немачки грађански закон). Другим речима, потребно је да је реч о тежој повреди наведених начела па да не дође до извршења такве одлуке или исправе. На пример, у Југославији би било одбачено извршење одлуке немачког органа којом би се правила дискриминације између жене и мушкарца у обрачунавању радног стажа или у признању појединих права из социјалног осигурања.

— *Персонална суброгација*. Споразум регулише и суброгацију односно пренос права осигураника према одговорном лицу на носиоца осигурања (осигуравајућем друштву). Према члану 35, став 1. одређено је да право на накнаду штете осигураника у другој земљи према трећем одговорном лицу прелази на носиоца осигурања под условом ако према прописима једне стране уговорнице осигураник има право на накнаду штете и уколико закон који важи за носиоца осигурања дозвољава персоналну суброгацију. Прецизније речено, према нормама Међународног приватног права треба претходно утврдити да ли оштећени осигураник има право на накнаду штете односно да ли постоји одговорност лица које је нанело штету својим противправним понашањем. Ова питања регулишу се и у Савезној Републици и у Југославији према колизионом правилу »lex loci delicti comissi«, што ће рећи, ако је штета проузрокована из противправне радње у Југославији, одговорност, висина и облик накнаде и друга питања регулисаће се према југословенском праву као закону места извршења деликта. Овде треба имати у виду ограничење које познаје Немачки грађански законик у свом уводном делу (чл. 12), а наиме, да обавезе према немачком држављанину (укључујући и обавезе лица одговорног за проузроковану штету), без обзира где су настале не могу бити веће од оних које предвиђају немачки прописи. Тако на пример, ако један Немац нанесе штету Југословену у саобраћајној несрећи која се догодила у Југославији, Југословенски осигуравајући завод који исплаћује инвалидску ренту том лицу (јер се несрећа догодила док је оно било на службеном путу) по праву суброгације неће моћи тражити од немачког суда и накнаду неимовин-

ске штете иако југословенско право признаје неимовинску штету у оваквим случајевима, због тога што немачки прописи ову штету признају само у изузетним случајевима.

Најзад, у случају суброгације носилаца осигурања и једне и друге стране уговорнице, Споразум садржи принцип солидарности поверилаца. Наиме, треће одговорно лице ослобађа се исплатом штете једном од суброгираних носилаца осигурања, с тим што се између самих носилаца врши међусобно намирење у плаћању у сразмери са давањима према осигуранику који је штету од трећег одговорног лица претрпео (чл. 35, став 3 Споразума).

Споразум предвиђа и могућност формирања арбитражног суда за решавање спорних питања у вези са тумачењем и применом његових одредаба (чл. 38). Овај суд има овлашћења да расправља на основу уговора који постоје између Југославије и Савезне Републике и према општим принципима међународног права.

Др Милан Пак

РЕЗЈУМЕ

Некаторе проблеме в међународном регулировании социального страхования с иностранным элементом между СФРЈО и ФРГ

Хотя и можно заметить из статьи, что отдельные положения Соглашения между Югославией и Федеративной Республикой Германией о социальном страховании содержат недостатки, которые можно бы было отклонить путем их исправления, все же югославские граждане, находящиеся в Германии, значительно полнее обеспечены, чем были бы обеспечены, если бы действовали только конвенции, выработанные Международной организацией труда, которую ратифицировали и одна и другая страна. Если бы не существовало Соглашения, югославские граждане не могли бы пользоваться рядом прав на социальное обеспечение, а кроме того, что является очень важным, им для приобретения отдельных прав засчитывается и время социального страхования в Югославии. Наряду с расширением объема прав, данное Соглашение укрепляет и права наших граждан за рубежом на реализацию обеспечения, что также имеет большое значение. Несмотря на указанные положительные стороны международного регулирования, свидетельствующие о заботе наших соответствующих властей и организаций об югославах, проживающих и работающих вне страны, все же можно было еще многое сделать для упорядочения их правового положения в Федеративной Республике Германии, в особенности в случаях, когда речь идет о лицах, известное время проводивших на работе и в Югославии и в Германии. По мнению автора, имеются большие возможности устранить и выше указанные недостатки или, мягче говоря, несовершенства отдельных положений и при возможном внесении новых положений еще в большой мере улучшить и обеспечить положение наших граждан.

SUMMARY

Some problems in the international regulation of social insurance with preference to the relations between Yugoslavia and west Germany

Although certain provisions of the Agreement on Social Insurance between Yugoslavia and West Germany have shortcomings which can be removed only by their revision, Yugoslav workers, or Yugoslavs insured in West Germany, are nevertheless protected to a considerably greater extent they would be if they were covered by the conventions which were worked out by the International Labour Organization and ratified by both countries. A whole range of social insurance rights would be, if this Agreement did not exist, inaccessible to Yugoslav citizens. Furthermore — and this is very important — when calculations of individual rights are made for these citizens the period of completed insurance in Yugoslavia is also included. In addition to the increased quantum of rights, this Agreement offers our workers abroad a greater security in enjoying them, and this is also of great significance. Despite the favourable side of these international regulations, which indicates the concern of Yugoslav authorities for Yugoslavs living and working outside Yugoslavia, much more should be done to equalize their treatment in West Germany, particularly in cases when persons are in question who have spent part of their time working both in Yugoslavia and West Germany. In our opinion there are good possibilities for removing the above-mentioned shortcomings or imperfections of individual provisions by introducing new provisions which would further improve and ensure the position of our workers there.

RÉSUMÉ

Quelques problèmes relatifs à la réglementation internationale de la sécurité sociale avec l'élément étranger entre la République Socialiste Fédérative de Yougoslavie et la République Fédérale Allemande

Quoique certaines dispositions de l'Accord relatif à la sécurité sociale entre la Yougoslavie et la République fédérale allemande ont des défauts qui pourraient être éliminés par leur révision, néanmoins les travailleurs yougoslaves c'est-à-dire les assurés en Allemagne sont protégés dans une plus large mesure qu'ils ne le seraient dans le cas de la seule existence des conventions élaborées par l'Organisation internationale du travail qui ont été ratifiées par l'un et l'autre pays. Un grand nombre de droits de la sécurité sociale seraient, à défaut de cet Accord, inaccessibles aux citoyens yougoslaves et, en outre, ce qui est particulièrement important, on leur compte pour l'acquisition de certains droits de même la période de l'assurance accomplie en Yougoslavie. A part l'accroissement du nombre de droits cet Accord assure à nos citoyens à l'étranger une plus grande sécurité en ce qui concerne la jouissance de ces droits, ce qui est également d'une grande importance. Malgré cet aspect avantageux de la réglementation internationale qui témoigne de l'organisation et des soins apportés par nos autorités compétentes aux Yougoslaves qui vivent et travaillent à l'étranger, on pourrait prendre encore bien d'autres mesures dans le but de l'égalisation de leur traitement dans la République fédérale allemande, surtout dans les cas lorsqu'il s'agit des personnes qui ont passé un certain temps au travail tant en Yougoslavie que dans la République fédérale allemande. A notre avis, il y a de grandes possibilités à ce que les défauts ci-dessus mentionnés ou bien plutôt, en s'exprimant avec plus de modération, les imperfections de certaines dispositions soient éliminées et que, en adoptant éventuellement de nouvelles dispositions, la condition de nos travailleurs soit améliorée et assurée dans de plus larges proportions.

КАКО ПРИСТУПИТИ УРЕБЕЊУ ДРУШТВЕНИХ ОДНОСА КОЈИ СЕ ТИЧУ НАСЛЕБИВАЊА

1. Главно питање које се поставља у погледу регулisaња материје наслеђивања састоји се у начину приступа датој проблематици будући да је област наследноправних односа у нас поодавно уређена. Ту постоје два пута: узети текст Закона о наслеђивању и, у мери у којој то социјалне потребе намећу, новелирати га или напустити постојећи текст и приступити изради новог текста. Опредељење за једну од тих могућности, пре свега, претпоставља познавање односа духа, структуре, начела и конкретних регула Закона о наслеђивању према токовима савременог живота.

2. Закон о наслеђивању написан је крајње брижљиво. Он не пати од претераног техницизма, иако је у њему вештина планског и научног излагања — и то скоро неприметно — у пуној мери дошла до изражаја, тако да му се не може пребацити да је неприступачан и оптерећен терминима и појмовима чија утаначеност представља непознаницу за оне који нису упућени у њихове финесе и научну апаратуру из домена модерне законодавне технике. Његов је речник једар, рељефан и стручан, а реченице кратке, складно компоноване и релативно лако разумљиве. Ништа у њему није натегнуто, у чворишта заплетено и непотребно опширно. Он је пун прозрaчних бистрина које својом лепотом плене не само оне који имају задовољство да га примењују на живу и увек покретљиву стварност већ и оне који га проучавају у сфери теорије, као и сваког његовог читаоца. Његова је магистрална одлика напуштање идеје универзалности закона у смислу његове самодовољности и у складу са тим, стављање судије у стваралачку позицију. Он је натопљен назорима који успешно могу да служе циљевима једне високо уравнотежене социјалне политике. Закон о наслеђивању јесте, несумњиво, правно дело првог реда и његов текст, посматран у целини, не уступа — *sit venia verbo* — место тексту било којег савременог закона о наслеђивању.

3. Основна начела Закона о наслеђивању почивају на неким од темељних поставки нашег друштва у овој фази изградње нових друштвених односа. Ту, пре свега, долазе: господарење човека над резултатима сопственог рада као постулату његове дезалиенације и битном услову напретка у области материјалног и духовног стваралаштва; једнакост свих грађана као наследника и, у блоку, одбацавање збирке категорија про-

шлости базираних на припадности раси, нацији, религији, полу, узрасту и др.; равноправност наследника истог степена и квалитета сродства; слобода располагања имовином за случај смрти; продужење дужности старања о материјалном обезбеђењу ужег круга сродника; поштовање интереса супруга као оставиоачевог наследноправног следбеника; посебно старање о интересима малолетних или пунолетних али пословно неспособних наследника; нарочито уважавање имовинских и других пажње вредних прилика појединих наследника; поименично одређивање разлога због којих се не може постати наследник у конкретном случају итд.

Одредбе Закона о наслеђивању — цењене појединачно и у глобалу — показале су, безмало, пуно слагање са тежњом времена. Неке од њих поседују велику моћ повијања за потребама живота, јер је њихов редактор добро знао да је стварност непрекидни извор нових социјалних факата и зато их је и формулисао тако да та факта могу покрити. То су нови елементи који појединим установама дају потребну гнпкост и тако им омогућују да излазе у сусрет стварности. Да је таквих установа више на подручју интестатског наслеђивања, добит би, по нашем мишљењу, била још већа. Из реченог (и, наравно, нереченог) да се закључити да је Закон о наслеђивању успешно извршавао друштвену улогу која му је намењена и да је снагом свог ткива реверзибилно деловао на живи организам по начелу *ex facto oritur ius*, што ће, поред осталог, рећи да је он прилагодљив потребама социјалног живота и способан не само да прати његов ток већ и да подстиче његов прогресивни и хуманистички развој.

4. Иако фактички живот Закона о наслеђивању показује да је он редигован на подлози познавања прошлости, прилика кад је писан и продирања у бит стварности којој има да служи, никако не значи да је он — кад се осмотри са свих његових страна — имун од извесних мањкавости. Сматрамо да ова констатација важи, али она ништа не одузима његовој вредности већ му, напротив, иде у прилог и сведочи да је он *potus* који се само пожелети може. Треба, међутим, пре него што наведемо неке од тих недостатака, подвући да су они двојаки: они који су последица ретроградности текста у односу на његов нацрт и они који су *to ab ovo*. Уз то, ваља нагласити да би се једва нашла која одредба за коју би се могло казати да је током времена изгубила корак са друштвом стварности.

У недостатке које, по нашем виђењу, не би требало заобићи спадају и ови: наследноправни положај ванбрачне деце, постојање извесне таме у граничној зони додирних елемената прве тачке члана 47. и четврте тачке члана 131, уређење наследноправних односа по основу адоптивног сродства, обим круга сродника као законских наследника, однос формуле депоноване у члану дванаестом и идеје којом је прожета, ахематизам извесних правила интестатског наследног реда, дејство права представљања у негативној наследничкој изјави и др.

5. Ваљало би члан 23. у целини укинути и изречено рећи да ванбрачна деца и њихови потомци имају према својим сродницима иста наследна права као и брачна деца и њихови потомци. Истина, ово друго би се подразумевало из чињенице брисања члана 23. и из правила депонованих у другим члановима Закона о наслеђивању односно другим правним актима укључујући ту и одговарајућа начела Устава, али — с обзиром на моћ

навике — не би било на одмет уклонити сваку могућност дилеме за било кога.

Природни, али у бити секундарни, подстицај човека за допуњавањем полова, с једне стране, и његов уробени, али у суштини примарни, нагон за продужењем врсте иманентни су атрибути људског бића. Природа не познаје правне обласде. Јуристичке тоге увело је класно друштво. Постојање факата који брачној вези дају првенство над слободном везом, није аргумент који је достојан да говори против људске природе. Они су само класно условљени елементи и једино у тој релацији имају извесну вредност. Једно је, дакле, неминовни, трајни и племенити процес, а друго је вештачка, привремена и класна творевина. Но, и кад та основна разлика не би постојала, то још никако не би значило да би, разумно судећи, за „грех“ природе требало кажњавати онога који је продукт тог „греха“ и то — упркос очигледности чињенице да је он савршено невин — крајње брутално.

Неједнакост између деце, заснована на породичном пореклу најрељефније и најизразитије је испољена у наследном праву. Небрачној деци ускраћена су права која не значе ништа друго до логичну последицу постојања биолошке везе настале рођењем између њих и њихових сродника као једне од подлога законског наслеђивања. Ту се, дакле, у суштини од друштва не тражи да оно било шта да ванбраној деци, већ само да им не снемогућава оно што им по природи ствари припада. Овде ваља уочити разлику да инегалан наследноправни положај ванбрачне деце у односу на исти положај брачне деце има двојак смисао: онај који значи постојање нараштаја првог и нараштаја задњег реда и који првопоменуће фаворизује а другопоменуће запоставља или потпуно игнорише и, онај који омогућава брачној деци и другим сродницима да се обогате и за део, односно цело наследство, само зато што су ванбрачна деца дискриминисана. Тако, на пример, чукунука мајке оставиоцеве мајке са којом се овај налази у седмом степену колатералне линије сродства и са којом је сродан искључиво преко женских сродника, биће његов наследноправни следбеник иако га можда (а у наше доба скоро извесно) није познавала или чак ни знала да он постоји, док ће најближи сродник, и то још потомак, остати на цедилу. Неразложност је овде доведена до краја и сувишан јој је било какав коментар. Овај апсурдитет има, на жалост, свој домицил и у нашем позитивном праву.

Буржоаска правна наука није штедела напоре да изнађе оправдање неједнакости деце као наследника. Створена је теорија чије је учење превасходно засновано на овим закључним судовима: основ породице чини брак, основну јединицу целе заједнице чини породица, стабилност државе има за претпоставку стаменост основне ћелије. Из овако саткане приче није било тешко извући закључак да би изједначење небрачне деце са брачном децом представљало поткопавање темеља целог друштвеног и државног сколла и да, према томе, интерес небрачне деце ваља жртвовати у име виших и општих интереса. Битно је, дакле, било изборити се за једну тезу по којој ванбрачна деца спадају у основна друштвена зла, а дискриминаторски однос према том „злу“ наметао се сам по себи. Овом учењу доста је припомогла и хришћанска црква својим ставом према не-

брачним односима и деци из тих односа. Трагови основних гледишта постоје и данас у свести извесног броја људи наших народа и народности и са њима се мора рачунати, али нипошто не као са фактором о коме би у предстојећој реформи наследноправног стања ванбрачне деце ма и најмање требало водити рачуна. Последње што би се смело дозволити била би неједнакост деце у домену интестатског наслеђивања. Мора се одлучно супротставити и одолети искушењу да наша земља и даље буде отаџбина маћехинског односа према ванбрачној деци као наследноправним сукцесорима. Овде је, из изузетно дугог ланца важних разлога, довољно акцентовати два момента: прво, нечовечан однос према ванбрачној деци у законском наслеђивању саставни је део подлоге дехуманизације људског створења и тај скарадни остатак прошлости нема право на опстанак у друштву чији је кредо човек и, друго, у нас је од ослобођења до сада рођено преко девет стотина хиљада ванбрачне деце, а то је социјални факт пред којим треба стати.

6. Бедно место ванбрачне деце као наследника један је од значајнијих узрока настојања измене њиховог статуса путем установе позакоњења. Ова је установа и данас присутна у многим правима, без обзира на то да ли ванбрачна деца имају законско наследно право према неким или под извесним условима према свим својим сродницима или то право уопште немају и, ако имају, да ли је величина њиховог наследног дела равна величини наследног дела брачне деце или није. Њу познаје и наше право и до њене примене долази у случају склапања брака између родитеља небрачног детета или на основу одлуке суда. Нужно је, али — по нашем мишљењу — и довољно да је брак закључен, а споредно је да ли је он пуноважан или неважећи. Ако се у домену интестатског наслеђивања новог закона о наслеђивању инаугурише оно што је најбоље, најфиније и најбитније — једнакост све деце, отпада и разлог даљег постојања прописа (члана 24) који ванбрачну децу као наследнике ставља у позицију коју имају брачна деца.

7. Правило је да нико не може отуђити туђе право и оно је уграђено у механизам Закона о наслеђивању. „Ништав је уговор — вели изрично Закон о наслеђивању — којим неко отуђује наследство коме се нада” односно да „одрицање од наслеђа које није отворено нема никаквог правног дејства” (чл. 109, ст. 1. и чл. 140, ст. 1). Сфера домашаја овог правила требало би да се протеже и на наследноправну наду будући да ова по својој правној природи и није субјективно право. Закон је, међутим, направио изузетак кад је реч о претку и потомку, јер је у другој алинеји члана 140. статуирао одредбу по којој се потомак који поседује потпуну пословну способност може, под условима предвиђеним у закону, уговором с претком одрећи наследства које би му припало након смрти овог другог. Сматра се да та могућност поспешује примену уговора о уступању и расподели имовине за живота и да она чињенички у народу постоји. Немогуће је порицати њено фактичко постојање, али се може тврдити да су њени заговорници и реализатори скоро искључиво мушкарци односно да је њихово постојање главни мотив њеног извођења. Наша истраживања показала су да је потомак који се одриче будућег наследства редовно лице женског пола и да предак има потомке мушког пола. Што се тиче сло-

боде опредељења потомака, она су индикативна у том смислу да се озбиљно, може сумњати у њено стварно односно потпуно постојање. Располагање будућим наследним правом често је у ствари један од начина којим се онемогућава остварење принципа равноправности полова на подручју законског наслеђивања. Не види се довољно убедљивих разлога због којих би установу из наведене алинеје члана 140. требало задржати.

8. Еволуција сврхе усвојења као правне установе за нас је од посебног интереса с обзиром на делимичну једностраност кретања њеног смера. Решење које постоји у многим савременим правима, па, дакле, и у нашем праву има у виду интерес усвојеника. То је, могло би се рећи, како реакција на бројне и разноврсне злоупотребе које су вршене (и које се ту и тамо и данас врше) путем адопције, тако и става по коме заснивање грађанског сродства утемељује збрињавање адоптираног. То се на плану наследног права огледа у солуцији да посинак (поћерка) и они који од њега потичу имају према поочиму (помајци) наследна права једнака наследним правима природних потомака овог другог, осим ако при усвојењу та права нису ограничена или сасвим искључена, али да наведена права немају према сродницима грађанског родитеља, док, напротив, поочим (помајка) и њихови сродници нису интестатски наследници посинка (поћерке), а тиме — и то а fortiori — ни његових сродника.

Нама се чини да је остало недовољно примећено како се механизам који треба да обезбеђује корист за усвојеника донекле окреће управо против оних којима је намењен. Конституисање непотпуног усвојења — а подела на потпуно усвојење и оно које то није извршена је с погледом на неједнакост њихових наследноправних дејстава — претпоставља постојање усвојичевог првостепеног потомка у моменту заснивања грађанског сродства. Такво решење кочи фреквенцију примене адопције. Искључење узајамности у наслеђивању између усвојиоца и усвојеника независно од елемената случаја, такође не иде у прилог повећавања броја примене ове установе. Оно што временски долази касније и што има мањи значај онемогућава егзистенцију оног што долази раније и што има много већи значај. Према томе, разумно би било уклонити оно што се појављује као препрека остваривању сврхе усвојења. Отуда би члан 25. Закона о наслеђивању ваљало једним делом изменити и то у том смислу што би и адоптант могао наследити адоптата уколико суд нађе да за то у конкретном случају постоје оправдани разлози. То би, на пример, био случај са остарелим и економски слабо стојећим грађанским родитељом који је својим умним и физичким радом и трошењем имовине подигао, васпитао и образовао посинка односно поћерку. Реална могућност примене ове нове солуције била би минимална, јер је њена реализација условљена дефункцијом усвојеника који је млађи од усвојиоца бар осамнаест година живота и непостојањем његових потомака, који би могли и хтели да буду усвојеникови наследноправни следбеници, али би на психолошком плану за лице које има намеру да узме туђе малолетно дете за своје, односно за лице које као усвојилац улаже свој труд и економска добра на духовни и физички развој усвојеника, значила одређено спокојство и ослонац. Осим тога, ваљало би новелираном тексту додати одредбу по којој сужење или

елиминисање наследних права адоптата према адоптанту не би требало везивати за постојање адоптантове рођене деце.

9. Круг сродника као законских наследника сачињавају сви оставиоcheви крвни и грађански сродници из силазне линије сродства, сви његови крвни сродници из узлазне линије сродства и одређени крвни сродници из побочне линије сродства (чл. 9). Кад се он пажљивије погледа види се да је веома широк и има се утисак да потиче из времена чврстих родбинских веза, постојања већих кућних заједница, минималне покретљивости становништва и великог броја оних којима наслеђена добра представљају материјалну подлогу егзистенције. Његово поређење са круговима сродника као законских наследника у упоредном праву показује да он спада у ону групу која има претерано велики обим круга сродника. Није, међутим, наодмет приметити да је развој ишао управо линијом сужавања круга сродника као интестатских наследника. Ту, разуме се, треба имати мере и не допустити да крајности дођу до изражаја, а тога је у правима неких земаља већ било. Има још један разлог — и он је за нас меродаван — који показује да је односни круг у нас непотребно велики и да би га ваљало сузити. Наша испитивања показују да се у преко девет десетина случајева наслеђивања као сукцесори појављују припадници првог наследног реда (потомци и брачни друг), а међу њима најчешће оставиоcheва деца. То се може објаснити чињеницом да људи редовно умиру природном смрћу и да иза себе остављају пород, с једне стране и стављање потомака у примарну парентелу односно у оквиру ове постојање првенства деце, с друге стране. Уз то, не би данас било лако изнаћи ваљане разлоге за решење по коме су наследноправни следбеници умрлог и најудаљенији потомци деда и баба из очеве односно материне лозе као припадници трећег наследног реда. Споне које су некада постојале и које су, бар кад је била реч о мушким колатеријалима са којима је покојник био сродан искључиво преко лица мушког пола, везивале тако удаљене побочне сроднике одавно су покидане и сада претежно имају историјску вредност, и на добром су путу да оду у оставу за старе ствари. Већ се данас наше поимање буни против могућности позивања на наслеђе трећестепеног или неког даљег потомка оставиоcheвог другостепеног претка, а не друштвено-политичке заједнице иако је образовање и гро предмета заоставштине покојник добрим делом стекао захваљујући улагањима и напору друштва, док, вероватно, у томе онај тако далеки сродник није имао било каквог учешћа.

Из предњег би се дало закључити да круг сродника као нетестаменталних наследноправних сукцесора треба смањити. Ту постоје три могућности: смањење извршити у побочној линији сродства, смањење извршити и у побочној и у правој линији сродства и, најзад, смањење извршити само у правој линији сродства. У погледу ове последње чини се да не постоји потреба за преиначавањем постојећег решења. Дилему би, евентуално, могла изазвати неограниченост праве линије у њеном усходном делу. То њено обележје је, међутим, више теоријског карактера, јер услед неминовног деловања биолошких закона поступног одласка предака са позорнице живота улазна линија сродства обухвата једва неколико генерација. Ако узмемо да поколења долазе на свет сваке двадесет треће године

и да оставиоци умиру природном смрћу у шездесет деветој години живота, онда би оставиочев другостелени предак у тренутку делације био стар 115 година. Осим тога, потенцијалност да наследници буду даљи преци условљена је непостојањем читаве серије сродника који образују први и други наследни ред. Остаје, према томе, првонаведена могућност, али се ту поставља више питања као што су: да ли баријеру поставити на линију између наследних редова или не, да ли унутар наследних редова извршити ограничење или не, да ли увести извесне модалитете у зависности од тога ко конкурише на наслеђе и др. Наше је мишљење да би садашњи систем по коме, да тако кажемо, важи правило: све или ништа, ваљало напустити. У ери бурног индустријског развоја, велике покретљивости становништва и атомизације породице нема разлога да сви побочни сродници из трећег наследног реда буду законски наследници. Ваљало би темељно размислити да ли они уопште треба да буду оставиочеви сукцесори. Што се тиче колатерала из другог наследног реда, могао би се оспоравати опортунитет постојања свих њих као нетестаменталних наследника. Посебно је деликатно питање да ли деца и даљи потомци оставиочевих сестричина, сестрића, синовица, синоваца, братичина и братића треба да конкуришу на наслеђе заједно са преживелим брачним другом. Ако је, на пример, Бојана оставиочева супруга, а њена санаследница Марија А. која је ћерка Рахеле Б. која је, пак, ћерка оставиочеве сестричине Зумре Ц., питање је има ли ту аргумената који својом социјалном тежином и конексијом са осећањем правичности оправдавају такво решење и који би јој могли дати визу на даљи опстанак. Коначно, ако постоје животна факта — а ми смо трамо да постоје — која намећу потребу да се смањи постојећи круг сродника као интестатских наследника, онда то подразумева и сужење круга сродника као нужних наследника. Домашај сужења овог другог делимично ће детерминисати домашај смањења оног првог.

10. Одредба члана 12. Закона о наслеђивању која изрично говори о деци из ранијих оставиочевих бракова, изазвала је дивергентна мишљења и у доктрини и у судској пракси. Једно од питања које је овде спорно тиче се ванбрачне деце. Законодавац је при доношењу предњег члана поглавито имао у виду пасторчад која потичу из ранијих бракова преминулог супруга, али то нипошто не значи да се одредбе тога члана не протежу и на ванбрачну децу. Како, пак, о томе постоје контроверзе, с једне стране и како су премисе односног члана недовољне за реализацију која би се могла пожелети, с друге стране, неопходно је тај члан изменити у том смислу што би покојникова деца добијала понаособ два пута више од брачног друга, али само под условом постојања ових пропозиција: постојање детета које не потиче из односа са надживелим брачним другом, већа вредност имовине брачног друга од износа наследничке квоте која би му припала кад би наследство било подељено на једнаке делове и став суда да је примена односног повећања у конкретном случају оправдана. Дакако, став суда заснивао би се на резултатима брижљивог испитивања и оцене свих околности датог случаја. Не може се, на пример, занемарити чињеница да брачни друг има економска добра чија је укупна вредност мала иако је већа од вредности дела заоставштине који је раван деловима осталих санаследника, док оставиочево дете које није и његово дете има

економска добра чија је вредност врло велика. Досадашње искуство показује да би изрично ваљало рећи да суд *ex officio* води рачуна о примени ове установе.

11. Правило по коме су наследни делови сукцесора који први наслеђују једнаки односи се и на децу оставиоачеве деце, а такође — и то сукцесивно — и на даље потомке носилаца линија, будући да се креће по одређеним шемама и да због тога није способно да упије одређене особности социјалног реалитета. Није, *ad exemplum*, мали број родитеља укључујући ту и оне који су солидно материјално ситуирани који улажу напоре да се само неко од њихове деце школује, и евентуално, стекне и највишу квалификацију, последица чега је врло или крајње различита квалификациона структура санаследника. Ако се има у виду чињеница да у оне без икаквих квалификација обично спадају женска деца, а у оне који имају стручну спрему мушка деца и да је имовинска ситуација оних првих редовно неповољнија од имовинске ситуације ових других, слика је целовита али не изазива задовољство. Рекло би се да родитељи ове разлике и њихове деривате могу донекле ублажити тестаментом тако што ће цео расположиви део или један део тога дела оставити деци која су неквалификована, телесно дефектна, лоше материјално стојећа и сл., али ако то не учине, тиме су казали да стварну једнакост међу својом децом нису хтели; могло би се, поред осталог, одговорити да је тестамент правни институт чија је употреба у наших људи врло ретка, да је он строго формални правни акт чија сложеност претпоставља одређену правничку културу, да њега обично праве они који осећају скори крај живота и да међу њима није мали број оних који су неписмени. Нама се чини да и поред врло јаких разлога на које се ослања постојеће решење ипак не би требало олако прећи преко аргумената који указују на постојање извесних мана тог решења. У хипотези поштовања односних аргумената било би, изгледа, довољно да се додатни механизам ставља у покрет само на захтев санаследника.

12. Један од проблема уређења акта последње воље огледа се у врсти и броју облика у којима се може учинити завештање. Кад се његово решење у Закону о наслеђивању посматра са гледишта практичних потреба, може се запазити да је оно компатибилно са тим потребама, али да их све не покрива. Простор који остаје није велики али то није разлог који би нас учинио равнодушним. Реч је, пре свега, о особама које су старе (а под одређеним условима и о онима које то нису) и неписмене, а које живе у селима која су далеко од саобраћајница и места судова. Ту, разуме се, могућност прављења усменог тестаamenta не долази у обзир, јер је она резервисана за изузетне прилике. Отуда би, чини се, опортунo било увести још један облик у коме би се увек могла учинити последња наредба воље и који би својом формом био прилагођен односним потребама и, у исто доба, обезбедио претпоставке које се захтевају код сваког рационалног облика завештања.

13. Постоји још низ питања која привлаче пажњу, али се на њима нећемо задржавати. Оно што смо досадашњим излагањима хтели рећи састоји се у осветљавању пута којим би ваљало поћи и да на томе путу

има места на којима се треба задржати. Свесни смо да новине могу бити унете тек након понирања у проблематику датих друштвених односа, али не видимо зашто у одговарајућој мери не бисмо учинили оно што је разумно и што заслужује да буде предмет озбиљне пажње. Прилика је ту и прекорно би било не искористити је.

Уставни амандмани отворили су даљу перспективу развоја нашег самоуправног друштва и у тим координатама ваља приступити обављању посла који предстоји. При томе пажња треба да буде усредсребена на питања чије адекватније решење може представљати добит за садашњи текст Закона о наслеђивању који и иначе спада у прворазредна законска дела.

Др Момчило Курдулија

РЕЗЮМЕ

Как приступити к урегулированию правоотношений, касающихся наследования

Основной вопрос, содержащийся в заголовке данной статьи, заключается в порядке похода к указанной проблематике. Здесь имеются два пути: взять текст Закона о наследовании и в пределах, определяемых социальными потребностями, подвергнуть его изменениям или же отказаться от существующего текста и приступить к выработке нового.

После изучения доводов, говорящих в пользу одного или другого пути, приходим к выводу, что значительно больше имеется доводов, говорящих в пользу того, что, исходя из существующего текста Закона о наследовании, следует произвести в нем изменения в духе указанных критериев. В Законе о наследовании осуществлены воззрения, могущие с успехом служить целям проводимой социальной политики. Его основные начала покоятся на ряде незыблемых установок нашего общества на данной фазе строительства новых общественных правоотношений, а сами положения — высоко ценимые и в отдельности и в глобале — почти полностью соответствуют требованиям жизни. К числу положений, о которых этого нельзя бы было утверждать, относятся и следующие: право внебрачных детей на наследование, число наследников по закону, уменьшение наследственной доли пережившего супруга, право на наследование гражданских родственников, отказ от наследства, отказ от неоткрывшегося наследства и др.

Первенство детей, основанное на их происхождении в смысле закона, наиболее рельефно и четко выражается в наследственном праве. Дети наказываются за „грехи“ природы, хотя в этом нет их никакой вины и хотя к ним общество предъявляет те же требования и ожидает от них тех же результатов, как и от детей, рожденных в браке. Это неравенство между детьми, рожденными в и вне брака, следует полностью устранить. Число родственников, являющихся наследниками по закону, настолько велико, что создается впечатление, что ведет свое происхождение еще от времен начала нашего века и их число следует сократить. И положения ст. 12 существующего Закона в своем применении иногда приводят к нежелательным результатам, что также следовало бы устранить новой формулировкой. Создание условий, обеспечивающих более полное осуществление целей усыновления, требует модификации правил, касающихся усыновления. Также останавливает внимание и вопрос числа и формы, в которых может быть выражено распоряжение на случай смерти.

Наконец, следовало бы отменить положение, по которому потомок по соглашению с предком может отказаться от наследства, которое бы к нему перешло после смерти предка. Конечно, все это лишь некоторые из вопросов, требующих своего адекватного разрешения.

SUMMARY

How to approach the problems of legal relations relating to inheritance

The basic question covered in this article is what method should be used to approach the given problems. Two ways are listed: to amend the text of the Inheritance Law to the extent to which social needs impose revision or to work out an entirely new text.

A consideration of the arguments for each approach leads us to the conclusion that the best course is to amend the text of the existing Inheritance Law according to the aforementioned criterium. The Inheritance Law is based on conceptions which can successfully serve the objectives of a highly balanced social policy. Its basic principles are based on some of the fundamental assumptions of the Yugoslav society in this phase of development of new social relations, while its provisions — assessed both individually and in general — indicate almost a complete convergence with the aspirations of life. Among the provisions which are exceptions to this statement are the following: the inheritance position of children born out-of-wedlock, the circle of legal heirs, the decrease of the spouse's share, the inheritance position of relatives, the giving up to inheritance, the giving up of inheritance which is not open, etc.

Inequality between children based on family origin is most thoroughly expressed through the right to inheritance. Children are punished for the »sin« of nature although they are perfectly innocent creatures from which society requires the same obligations and results it requires of legitimate children. This inequality should be entirely eliminated. The circle of relatives as legal beneficiaries is so wide that one has the impression that it stems from the beginning of this century. It should be narrowed. The propositions of Article 12 of the existing text, when applied, sometimes lead, to unfavourable results and this should also be avoided by a new formulation. The creation of conditions which would give fuller meaning to adoption call for a modification of provisions in this area. The question of the number and forms by which one can establish the order of heirs in the last will also attracts attention.

Finally it is necessary to repeal the provision according to which, in the agreement with the ancestor, an heir can give up the inheritance which would belong to him after the death of the ancestor. These are only some of the questions which call for more adequate solutions.

RÉSUMÉ

Comment entreprendre l'organisation des rapports de droit de succession concernant la succession

La question fondamentale que contient le titre de ce travail consiste dans la manière d'aborder le problème donné. Pour réaliser cette fin on peut suivre deux voies, à savoir: soit prendre le texte de la Loi sur les successions et, dans la mesure que les besoins sociaux l'imposent, rajeunir le texte par les dispositions nouvelles, soit abandonner le texte existant et entreprendre l'élaboration d'un nouveau texte.

En examinant les raisons qui plaident en faveur de l'une ou de l'autre solution on arrive à la conclusion que les raisons de beaucoup les plus importantes sont celles selon lesquelles il faudrait prendre comme point de départ le texte existant de la Loi sur les successions et procéder à sa modification d'après le critère ci-dessus mentionné. La Loi sur les successions est imprégnée de concepts qui peuvent servir efficacement aux buts d'une politique sociale fortement équilibrée. Ses principes fondamentaux reposent

sur un certain nombre de prémisses fondamentales de notre société dans cette phase de l'édification des nouveaux rapports sociaux, tandis que les dispositions — estimées individuellement ou globalement — ont fait ressortir presque une entière convergence avec les tendances de la vie. Parmi les dispositions pour lesquelles on ne pourrait pas dire la même chose se trouvent aussi les suivantes: la condition de droit de succession des enfants nés hors mariage, le cercle des successeurs légaux, la réduction de la part du conjoint, la condition de droit de succession des parents civils, la renonciation à la succession, la renonciation à une succession qui n'est pas encore ouverte.

L'inégalité entre les enfants basée sur l'origine familiale se manifeste avec la plus de relief et de la manière la plus prononcée dans le droit successoral. Les enfants sont punis pour un »péché« de la nature quoiqu'ils sont des êtres entièrement innocents, par ailleurs la société exige de leur part les mêmes obligations et les mêmes résultats que des enfants légitimes. L'inégalité des enfants nés hors mariage par rapport aux enfants légitimes doit être complètement éliminée. Le cercle des parents en tant que successeurs légaux est aussi large qu'on a l'impression qu'il tire son origine du début de ce siècle et il faut le réduire. De même, les propositions de l'article 12 du texte existant aboutissent parfois dans leur application à des résultats désavantageux, ce qu'il faudrait éviter par une nouvelle formulation. La création des conditions qui assureraient la réalisation plus complète du but de l'adoption engagent à modifier les solutions qui se rapportent à l'adoption. La question du nombre et des formes dans lesquelles peuvent être exécutées les instructions de la dernière volonté attire l'attention de même. Enfin, il conviendrait d'abroger la disposition selon laquelle le descendant peut renoncer d'accord avec l'ascendant à la succession qui lui reviendrait après la mort de l'ascendant. Ce ne sont, certes, que quelques questions qui exigent des solutions plus adéquates.

ИНФОРМАЦИОНИ СИСТЕМ И РАЗВОЈ КАДРОВА (*)

Развој техничких наука, примењене кибернетике и електронике отвара нове могућности за истраживања, синтезу и примену бољих или нових решења и на многим подручјима друштвених наука. Тенденција повезивања техничких и друштвених наука нарочито долази до изражаја код заснивања информационих система. Стварање широке информационе основице процеса одлучивања сложен је процес који зависи од развоја техничких сазнања и могућности али и од способности друштва да се организује, да користи резултате до којих се долази увођењем систематске обраде информација у развој људи и друштвених односа, културе и образовања.

Да би дошло до рационалног функционисања и напредовања једне организације, без обзира на њену величину, потребно је логички повезати циљеве и начине остварења са резултатима. У условима све веће сложености и повећања броја информација које треба савладати то постаје могуће тек увођењем система савремене обраде информација. Информациона структура организације постоји откад и сама организација, а сама организација — као систем уређених односа међу људима повезаним ради остварења одређеног циља — постоји откад и људска историја. Међутим, научно истраживање организације почиње крајем XIX века, онда када су друге научне дисциплине ушле у фазу дубоке специјализације или полидисциплинарног повезивања. Исту судбину дели и наука о информацијама: развија се на основама специјализације других дисциплина и на повезивању резултата који се постижу у електроници, технологији, примењеној математици, психологији, социологији, политикологији и праву. У новије време проблемима изградње информационих структура почињу да се баве научници у најразноврснијим областима природних наука (нпр. молекуларна биологија) и друштвених наука (филозофија, лингвистика итд.).

Данас се упоредо развијају и фундаментална истраживања науке о информацијама и њена практична примена. У области примене информација посебну пажњу привлачи изучавање кадровске политике и коришћење развијеног система информација како би се подаци о кадровима прикупили, средили, обрадили, искористили и меморирани у оквиру једне

(*) Неке идеје овог рада изнете су на симпозијуму: „Кадровска функција и удруженом раду“ Одржаном у Дубровнику од 6—8 новембра 1972.

организације, а користили и на нивоу друштва. Основна је вредност коришћења резултата информатике у томе што се омогућава вођење ефикасне кадровске политике на друштвеном а не само на организационом нивоу.

Информациони процес је основа процеса управљања. Међутим, потребно је непрекидно имати на уму људски чинилац, могућност избора најбоље алтернативе која зависи од људи, без обзира на савршенство прогностичког апарата заснованог на примењеној математици и квантитативној анализи коју примењујемо. Квалитет одлука које доносимо зависи од количине, квалитета и систематичности информација које користимо као и од метода које употребљавамо: детерминистичких и хеуристичких. Најважнији је чинилац ипак човек, његова способност да схвати, интерпретира и изабере најбоље решење. На то ко ће, када, под којим условима и како одлучивати утиче се прикладном кадровском политиком као функцијом самоуправљања.

У овом раду желимо да прикажемо неке од метода који се могу користити при организовању савремене кадровске политике у организацији.

Концепције о информацијској структури радне организације као одлучујућој за ефикасност и ефективност савлађује последње озбиљне отпоре код нас. Сазрева и сазнање да су сребени, потпуни и аутоматизовани подаци о кадровима као делу укупног информацијског система подлога савремено организоване кадровске службе.

Битно је у овој фази развоја да утврдимо типове, везе и односе коју развијени информацијски систем рађа у условима самоуправљања између појединих структура и функција у организацији. При овоме треба констатовати да је информацијска структура предузећа несумњиво друкчија у нашој земљи него у којој другој земљи у којој је индустријска организација вертикална, „уска“, хијерархијски или чак аутократски конструисана. Посебно се ова тврдња односи на информацијски подсистем о кадровима.

Техничка подлога, »hardware« у нас и у другим земљама није истоветна само утолико уколико се наше материјалне могућности разликују од могућности у тим земљама. Има ли средстава — биће и рачунара — и најмодернијих врста. Ни методи »software« ⁽¹⁾ не могу бити различити, и ту је сума људског знања дељива и преносива.

Дилема није ни у избору: да или не — хоћемо ли изграђивати савремене информационе систем или нећемо. Јасно је да количина информација растле из дана у дан све брже. Обиље информација је племенита и корисна манифестација интелектуалног рада човека, одраз све бржег научно-техничког, технолошког и друштвеног развоја. Одлучујући разлог за повећавање јаза између земаља у развоју и развијених земаља лежи свакако у малом коришћењу информација у неразвијеним земљама. Према томе, право питање је: којом брзином развијати информационе системе.

Ефикасно и економично коришћење и контрола информација не може се обезбедити класичним средствима и методима. Треба употребити нова средства: рачунаре и опрему развијену ради њихове употребе и нове, кибернетске методе организације и функционисања. Релативно обиље

(1) »HARDWARE«: Рачунари и друга техничка опрема. »SOFTWARE«: збирка програма и метода употребе рачунара.

информација, „расположиво знање” није код нас у складу са употребом информација, „примењеним знањем”. Ако и откријемо најмодернију технологију, набавимо је и инсталирамо, нисмо почели на време са изградњом одговарајућих кадрова нити смо припремили одговарајућу организацију, па су нам резултати модернизације скромнији него што би могли бити.

Хеуристичко програмирање није развијено, о перспективним информацијама водимо мало рачуна, долазимо у апсурдну ситуацију: и поред све већег броја информација и података, све је мање правих информација у право време, тако да нисмо у стању ни оквирно да предвидимо како и колико дуго ће у будућности вредети наша данашња организација чак и ако је оптимално постављена на основу најсавременијих средстава и метода, због заостајања система којим прикупљамо, обрађујемо и на који употребљавамо информације о развоју. Рад на информацијама све се више убрзава (један информатор-документалиста може да обради око 700—800 докумената за месец дана, исту количину података и према најкомпликованијем програму рачунар обрађује за неколико секунди) човек мора да припреми податке за рачунар, тако да његов интелектуални напор не престаје, али се мења начин мишљења, приступ информацији. Информација се све више одваја од папира и постаје покретна и брза, као електрицитет⁽²⁾. Када овоме прикључимо општепознату чињеницу да је време између проналаска и његовог увођења у живот скраћено у овом веку са око 9 година на 6 месеци у кључним областима развоја (данас просечни руководац прима око 18.000 обрађених — уместо 600 необрађених података 30 година раније), онда можемо претпоставити шта нас може очекивати ако се не укључимо у светски ритам напретка на подручју информација.

Међутим, у самоуправном друштву пред собом откривамо и задатак хуманизације информационог система. Да ли ми налазимо да је све што треба да учинимо — развој технологије и рационалности. Можемо ли за тренутак заборавити чињеницу да је све што радимо посвећено у крајњој линији човеку, његовом достојанству, развоју његових интелектуалних капацитета али и људских квалитета множењу његових интереса и потреба? Када смо се определили за самоуправљање — определили смо се за надмоћ човека над средствима, не обратно. Развијено самоуправљање тражи развијени информациони систем уколико више што информације нису потребне ради рационалног одлучивања у оквирима хијерархијске пирамиде, где су све кључне одлуке придржане за врх, већ ради широког обавештавања основне масе, самоуправача о квалитетима, принципима и методима бољег пословања и одлучивања о сопственим интересима и учешћу у процесу рада. Услед већег броја корисника, потребно нам је и више информација у оптицају, али не по цену искључења идеје о самоуправљању под изговором потребе за стручношћу. Методологија обраде информација је једно, употреба информација је друго.

Наши проблеми, дакле, настају код употребе. Но, када, како и у чијем интересу савлађује нарастајуће информације? Шта је општа сврха система информација радне организације у условима самоуправљања?

(2) Ing Љубомир Дуловић: „Информатика”, 11 свеска, 1970, Сепарат 65, стр. 3.

При овоме каткада идемо линијом инерције, пуким копирањем, структуре и методологије употребе информацијских система у другим развијенијим земљама. Копирање употребе информацијског система мора неизбежно довести и до копирања начина организовања и функционисања, до „тачног утврђивања дужности и овлашћења, права на одлучивање, контролу и одговорност, при чему се, баш код процеса одлучивања осећамо нелагодно кадгод треба да објаснимо улогу органа самоуправљања, било зато што их нема код наших „узора“ па смо на несигурном терену властитих размишљања, било зато што се залажемо за друкчију организацију код које су органи самоуправљања само терет, и у најбољем случају нека врста накнадне контроле, па и тада само уопштене, „на нивоу свачијег разумевања“.

Овакве концепције информацијског система не могу послужити нашој сврси. Уместо да револуционарне новости у систематизовању, обради и употреби информација искористимо за даљи развој система који имамо, можемо изазвати низове трајних сукоба око његове употребе, које, у перспективи могу имати и „лудистички“ карактер, могу одложити модернизацију и интеграцију наших предузећа, задржавајући их на нивоу неразвијене организације, уситњености, сиромаштва информацијске базе, недостатка оријентације.

Нови информацијски систем пружа неслућене могућности за развој нашег предузећа управо услед надошлих могућности укључења неупоредиво већег броја података и информација (о разлици термина говорићемо касније) у комуникацијске токове радне организације, и отуда до много већег степена функционалне интегрисаности учесника у радном процесу и у процесима самоуправљања. Даље, са много већом сигурношћу могу се идентификовати интереси људи који заједно раде користећи сложону технологију, код које се допринос појединца логички уклапа у рад целине, па је отуда лакше постизати заједничку сагласност, не принудом него сарадњом и учешћем. Али, највећа је вредност новог приступа информацијама у томе што се тиме избегава дегенерација која прети модерној организацији: хијерархијска пирамида руковођења, све ужа што се више приближавамо врху, смањује проточну моћ комуникационих канала и способност прималаца да обраде масу информација смањује се у сразмери са опадањем њиховог броја, па се најважније одлуке у врху доносе на основу најуже, најупоштеније информацијске основе, као последице загушености канала. Тиме нови информацијски токови којима се преноси „поплава“ информација утичу на растакање хијерархије, ауторитета, власти и убрзавају развој „хоризонталне“, партиципативне организације нашег предузећа унутар кога информације неће смањивати вредност што је „виши“ ниво и мањи број људи који на основу њих одлучују. Ауторитет сарадње, стручности, функције, тимског рада, заједничког интереса почиње да се пробија све снажније кроз класичну организацију. Основну организацију удруженог рада није ни могуће ефикасно организовати без промене концепције информационог система, јер се материја и енергија могу независно употребљавати, али информације морају бити систематизоване, оптималне за сваку поједину ООУР ако се не жели тапкање у мраку, интун-

тивно одлучивање, неочекивани потреси проузроковани дејством окружења о коме мало знамо.

Сада наилазимо на наше основно питање: да ли смо улагали довољно труда у развој информационог система о људском чиниоцу, у развој кадровске политике, кадровске службе, кадровске функције, концепције сарадње, стручности схваћене као учешће већине у процесима одлучивања о кадровским питањима. Како смо организовали сопствене информације о кадровима? Ручно? Механографски? На рачунару? Најчешће су подаци оскудни, ручно сребени, савремени систем информација о кадровима практично не постоји. Друштво које изграђује јединствени систем индустријске демократије, систем партиципације, води мало бриге о својим људима, кадровској политици, службама и функцији које заједно имају за подлогу управо тог човека. А кадровску политику у самоуправљању није могуће замислити без модерне обраде података о кадровима. Истини за вољу, информациони системи тек крче себи пут. Али је карактеристично да се и код почетака прво поведе рачуна о „материји“, рачуноводству, залихама, па тек онда о људима.

Погледајмо само организациони положај кадровских служби, сектора, одељења у било ком нашем предузећу, без обзира на крај земље. Свугде ћемо запазити извесно заостајање, небригу, инерцију, непризнавање или одлагање реорганизација „за боље прилике“. А кадровске су службе у развијеним земљама најчешће истог ранга као и сектор производње и пласмана.

Није наше да улазимо у суштину овог питања — то припада другим референтима. Покушајмо са оквирним разјашњавањем општег положаја, улоге, организације и функционисања информацијског подсистема о кадровима у радној организацији. У информацијској области лежи можда најзначајнији потенцијал који ће стално производити озбиљне подстицаје за промену положаја кадровске службе и побољшање кадровске политике која се без изградње савременог информацијског система иначе не да ни замислити.

Ако пођемо од чињенице да је данас изградња лица са потребном стручном спремом за употребу модерне технологије нпр. у електроници скупља око четири пута од набавке саме опреме онда имамо пред собом економску димензију проблема изградње. Ако користимо податак да се код нас опрема искоришћава у просеку око 50 процената (Брекић, 1960) услед лоше организације и незадовољавајуће квалификационе структуре, онда овај проблем добија на тежини. Ако, томе додамо да 34 процента предузећа Београда нема развијен план кадрова, онда ситуација постаје алармантна, јер је стање у другим крајевима вероватно једнако тешко.

Да бисмо могли почети са систематским решавањем питања организације и кадрова претходно су нам потребни систематизовани подаци и информације о њима. Да ли искуствени, емпиријски, интуитивни? Никако, не бар онако као што нема интуитивне изградње нове фабрике и њене технологије, него се ради о систематизованом поступку примене науке и технологије. Исто је тако и са кадровима. Ако хоћемо модерну технологију, морамо имати одговарајуће кадрове. Ако хоћемо такве кадрове, морамо их припремити. Али знамо ли довољно о кадровима који су већ

у процесу рада? а камоли о кадровима чије профиле никад нисмо упознали или чак ни за њихова занимања чули. Кад стичемо и развијемо те податке? Какав нам је информацијски систем о кадровима?

Ево нас тек сад на почетку нашег посла: разматрања оквирне структуре информацијског подсистема кадрова у радној организацији.

Треба пре свега поћи од поставке да информацијски систем треба изградити као целину, за све основне функције радне организације па и за кадровску. Свакој функцији одговара подсистем информација. Сем тога информацијски подсистем о кадровима може се укључити и шире, на нивоу региона — у одговарајући систем о чему ће још бити речи.

Систем информација савременог предузећа има за задатак да потребне информације достави на право место у прави час, уз релативно најниже трошкове (3). Овај је став широко прихваћен. Међутим, шта значи „потребне информације“, где је „право место“, у ком времену треба информације доставити, да ли су трошкови најнижи када прикупљање информација најмање стаје или кад прикупљане информације доносе највеће користи предузећу? У одговору на ова питања лежи суштина подухвата на изградњи концепције информационог система уопште.

Даље, када је реч о кадровима онда очевидно морамо укључити и елемент дејства окружења у већој мери него што то морамо чинити када је реч о материјалним средствима или енергији коју предузеће користи. Ово стога што се кадрови далеко спорије изграђују, што им „угодно вредност“ временом може да расте или опада већ према томе да ли у радном процесу долази до изражаја у већој мери искуство и рутине или способност за стицање нових знања, „иновативна перформанса“ појединца.

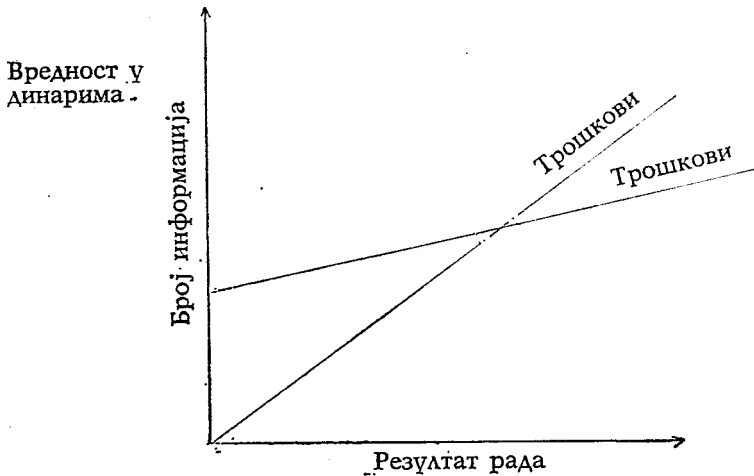
Прицип ефикасности у оквирима класичне организације рада почињао је на поставци да се продуктивност рада повећава са трајањем времена које одређени човек проводи на раду на истом радном месту вршећи исти низ радних операција, телесних покрета и радњи. У одређеним временским интервалима је повећана норма по појединцу, јер је, по претпоставци постао вештији и бржи у сразмери са временом које је провео на раду. Данас се то тешко може остварити, када се технологија брзо мења па је рутинизација често мање значајна него способност адаптације појединца на промењене услове рада и, сем тога, психолошки проблеми који настају услед монотоније довели су у низу земаља до широког покрета повећања сложености радних задатака појединце, »job enlargement«.

Где се налази „право место“ за информације о кадровима? Да ли су то руководиоци стручне службе или органи управљања? Ко, када, како и зашто треба да добија систематизоване информације о кадровима да их процењује, одређује им вредност и на основу њих одлучује. Очевидно је реч о двострукој активности и дејству. Неке информације треба да теку секвенцијално, пре свега стручним службама ради обраде и селекције, затим руководиоцима ради координирања и најазад органима управљања ради одлучивања. Друге информације треба да теку паралелно и истовре-

(3) Види о овоме: В. Ђ. Олшпанский: „Личност и социјалне вредности“, Социологија в СССР, издатељство „Мисль“, Москва 1965. стр. 471—495.

мено комуникационим каналима и стручним службама и руководиоцима и органима управљања, и у том се случају информационо служба јавља у функцији стручне службе али и стручног органа самоуправних тела предузећа.

Информације као целина најмање стају кад их је најмање. Међутим, непостојање развијеног информационог система кошта веома много јер предузеће није у стању да се, као динамички недетерминирани систем са окружењем адаптира на сталне промене околине унутар које живи, нити може да оптимално организује своје ресурсе. Тако оскудне информације постају изванредно скупе, јер у перспективи отежавају па и онемогућавају живот предузећа, његову адаптацију и развој. Развијенији систем информација релативно све мање кошта. Ово се може и графички приказати:



Сл. 1.

Произвођач на било ком нивоу удруженог рада утврђује вредност информације којима радна организација располаже и које он употребљава. Успех активности које су резултат употребе информација мери се тек након процеса извршења. Из овога следи закључак да сваки учесник у процесу рада индивидуални корисник информације унапред одређује специфичне вредности свакој информацији која до њега допире и то на два начина: колико му информације, систематизоване и срећене помажу да оствари радни задатак и колико му информације помажу да схвати сопствени објективни интерес или увећа број сопствених интереса (4). Постаје јасно у којој мери је позиција сваког учесника — самоуправљача значајна. Систем информација не вреди ако служи само руководиоцима или стручним службама,

(4) Dr Alex Niederberger: »Das betriebliche informationsystem«, Wiesbaden 1967, стр. 34, слично и Stanford Goldman: »Information Theory«, Prentice Hall, 1954, стр. 63; Adrian Mc Donough: »Information Economic and management system« MC Graw Hill, 1963, стр. 22—23 итд.

Код изградње информационог система имамо пред собом проблем одређивања употребе информација у току рада: први део поступка руковања информацијом претставља утврђивање *проблема* који треба да сагледамо и о коме треба да проучимо информацију да би га успешно решили. Други је *који* су нам *подаци* потребни да бисмо пронашли оптимално решење. Проблем и подаци заједно још не чине информацију: она настаје када јој се придода и вредност коју подацима и проблему одређује корисник информације. Дакле, информација садржи три елемента: проблем, податке и вредност за корисника.

Проблем произилази из дејства функције радне организације, односно из радног положаја, радног места које заузима корисник информације. (Треба утврдити појаву све значајније повезаности система информација са врстом и ефикасношћу организационе структуре. Ово стога што неефикасна организација онемогућава тачно дефинисање проблема и отуда доводи до погрешног избора података који су нам потребни.)

Емпиријски је такође утврђено да веће организације имају гушће комуникационе канале и већу количину информација у дејству. Како организација расте, потребе за информацијама расту диспропорционално, јер се само тако може обезбедити јединство акције⁽⁵⁾. Овај се проблем може савладати на два начина: преношење растућег броја информација може да се убрза, или већи број људи може да се запосли њиховим преношењем у истом времену. Дакле, или ћемо, ако рачунамо са интеграцијом или развојем, почети са коришћењем техничких средстава (рачунара) ради постизања веће брзине или ћемо запослити нови број људи ради обраде и ширења потребних информација, чиме ћемо проузроковати нове проблеме организације, распона контроле средстава, елиминисања грешака итд. Није редак случај да се код нас поступи и на трећи начин: да пренос информација једноставно буде потиснут у други план, чиме се смањује информациона база за процесе одлучивања, одлуке постају несигурније, што води повећању несклада, несигурности, ентропије у систему као целини. Повећање организације има нарочито значајно дејство на информације о кадровској служби односно функцији. При интеграцији или ширењу још увек се несразмерно више рачуна води о материјалном елементу и енергетском потенцијалу будућег система а мање о кадровском потенцијалу од кога одлучујуће зависи раст новог система. У првој фази интеграције примарно је често и питање расподеле моћи и утицаја унутар радне организације, поделе одговарајућих функција на поједине носиоце без познавања одговарајућих способности појединих носилаца да поднесу терет проширене одговорности. Потсетимо се зачас „Питеровог принципа“⁽⁶⁾. Проблеме и задатке могу да схвате једино стручни и образовани учесници у процесу рада. Према томе, са било које стране да приђемо савременом предузећу — увек ћемо наићи на проблем праћења, развоја и изградње кадрова. Тешко је чак рећи — није ли кадровска функција уни-

(5) Adrian Mc Donough, op. cit. стр. 43.

(6) Књига Dr Lawrence Peter-a и Raymonda Hulla: »The Peter Principle«, William Morrow, 1969, изашла је у 15 издања за непуних годину дана, до јануара 1970. у САД. Упростићено у њој се доказује теза да свако, пењући се лествицама хијерархије у организацији, мора достићи ниво сопствене некомпетенције и неспособности.

верзална у тој мери да је откривамо све више као темељ било које друге функције у организацији? Подаци о кадровима су релевантни за успешан рад било које друге функције, па се морамо борити за њену афирмацију енергичније него досада.

Подаци одговарају проблему, његовој садржини коју је одредио носилац радне функције и у систему аутоматске обраде података користе се на основу употребе сложеног система »software«-а што је посао организатора и функционалних аналитичара који раде специјализовано у служби информационог система. Оно што је значјно то је *знати пренети проблем*, знати који су нам подаци потребни. А за то су потребни стручни кадрови — адаптирани на проблемски начин мишљења.

Трећи елемент информације, вредност коју одређује корисник информације, веома је сложена појава. Навешћемо само неке концепције о вредностима које се мере. То су:

1. Вредност коју информација има у односу на лакше или потпуније обављање непосредног радног задатка (различиту вредност овде информација може да има нпр. за руководиоца и за радника, јер је први одговоран и за укупан ток).

2. Вредност која настаје услед тога што без информације проблема не би ни било, односно не бисмо били свесни проблема, нити би одлука о побољшању тока рада уопште била донета (могућност сазнања »knowledge value«).

3. Вредност коју информација има јер је довела до друкчије, боље одлуке.

4. Вредност коју информација има јер нас је довела до сазнања о ширим интересима у које се уклапамо (ООУР — предузеће) и ослободила искључивог дејства „нижих потреба“.

5. Вредност коју информација има јер је довела до бржег доношења одлуке.

6. Вредност коју информација има јер смо смањили неизвесност у погледу дејства наше активности. (Неки аутори с правом тврде да цео систем информација служи управо постизању ове вредности: смањењу неизвесности у односу на околину унутар које се делује, па тако одређују и меру информације.)

У модерној привреди, преко 50 процената свих трошкова односе се ја трошкове око прибављања, прераде и употребе информација (?). Требало би да проценимо колико нас кошта недостатак правих информација нпр. о пласману, новој технологији и организацији рада, о стручној спреми, новим радним местима и новим занимањима која ће настати у процесу развоја предузећа у следећих неколико година. Укупни губици би вероватно износили и више од 50 процената трошкова, само, наравно тих губитака ми нисмо свесни услед непознавања потенцијала којим располажемо.

Раширена заблуда је још увек да информација може бити посматрана као физички супстрат, и отуда највише ценимо њена квантитативна „рачуноводствена“ обележја. У суштини информација је концептуална,

(?) А. Мс Donough, *op. cit.*, стр. 11.

дакле, неограничена. Ми данас не можемо знати коју све употребну вредност може добити одређена информација у контексту новог проблема чијег постојања нисмо још ни свесни. Информација је ембрион новог сазнања, нова димензија појаве, основица на којој се уздиже разумевање и развој ефикасности нашег напора.

Услед тога, специјализацији радних задатака и функција у самоуправном предузећу, изградњи основних организација удруженог рада као структурној децентрализацији одговара реверзибилан процес у сфери информација: и ту можемо поставити правило: уколико је дубља специјализација и диференцијација функција и структура утолико је потребно чвршће информационо језгро помоћу кога се може остварити ефикасна кохезија, координација и јединствено усмеравање. Информациони систем постаје објективна веза коју откривамо између делова, помоћу које делови постају целина, свесни заједничких задатака, интереса и функција и сопствених организационих улога.

Све ово нарочито долази до изражаја код изградње савремене кадровске службе. Уколико не располажемо опширним, систематизованим, тачним, ажурним подацима о кадровима укљученим у процес рада, ако нисмо успели да организујемо службу информација о процесима перманентног образовања, ако немамо добре инструменте вредновања рада, ако нисмо мерили и систематизовали податке о потенцијалу којим располажу појединци у односу на лични развој, ако немамо податке о друштвеном образовању кадрова за сопствено предузеће и не вршимо утицај на њихово припремање онда је тешко говорити о модерној кадровској политици, што наравно води и констатацији да предузеће није организовано на савремен начин. Податке о свим овим проблемима треба водити јединствено, а приступ и обраду обезбедити у минималном временском интервалу.

Изградња информационог подсистема

Уопште је прихваћено мишљење да је проучавање информација дошло у фазу синтезе (8). Испитују се дејства постојања савремених информационих система на све основне функције предузећа па и на кадровску. Међутим, по природи активности људи укључених у рад кадровских служби, уска специјализација је тешко могућа. Као код мало које функције, у раду кадровских служби откривамо полидисциплинарност њеног карактера и оријентације. Бављење кадровима захтева тимски рад специјалиста низа научних подручја.

Размотримо ставове и оријентације група специјалиста различитих области у односу на информације којима се служимо у изградњи и развоју кадровске функције, службе односно политике.

Почињемо, не случајно са концепцијом проистеклом из операционих истраживања. Уколико се операционим истраживањима дође до модела

(8) О филозофским, методолошким, семантичким, семантичким и другим проблемима веома се много расправља у совјетској литератури. Види у књизи: А. Д. Урсул: „Информација”, „Наука”, Москва, 1971.

— синтеза које воде квалитетним одлукама о правцима акције у области кадровске политике, онда се мора пре свега обезбедити максималан приступ свим информацијама од значаја за операциона истраживања и обезбедити пуна отвореност комуникационих канала кроз целу организацију. При томе операциони аналитичар не може очекивати да стручњаци осталих специјалности у кадровској служби науче строго стручни, техницирани језик којим он комуницира са колегама ⁽⁹⁾, он сам уз помоћ кадровика — специјалиста мора уочити проблеме кадровске функције службе и политике и подврћи их истраживању — и резултате: могуће алтернативе, њихову ефикасност, вредност и цену коштања у разумљивим изводима презентирати кадровској служби која ће припремити одлуке за одговарајуће органе.

Коришћење радова теоретичара процеса одлучивања такође има особити значај. С правом указује проф. др С. Марјановић, да су: број одлука и значај њихових последица у сталном порасту. То доноси нову појаву која се састоји у све већем и све сложенијем међусобном повезивању одлука и последица једне одлуке са последицама друге. Проучавање те повезаности и значаја сваке одлуке у њој је услов за изналажење метода доношења оптималних одлука. Међузависност одлука је одређена одговарајућим ограничењима која поставља функционисање организације као система. Без проучавања процеса доношења одлука не може се обезбедити онај квалитет одлуке који је потребан за правилно функционисање и развој система ⁽¹⁰⁾. Иако је процес доношења одлука у великој мери обележен применом математских модела и метода, ипак се без складно организованог система информација процес научне анализе кадровске политике не може ни замислити. Уколико код изградње кадровске функције, службе и политике желимо учешће стручњака за процес одлучивања, морамо пре свега да их снабдемо ажурним, потпуним и тачним информацијама из наше области.

У последње време рад индустријских социолога се укључује у студије проблема кадрова. Чиниоци као што су утицај друштва, скале вредности, групе структуре и културе средине показују се као веома значајни у процесу рада, при изградњи кадрова и њиховом правилном размештају и напредовању. Даље, ефикасност рада организације зависи и од општег утицаја средине, окружења, при чему нам социолози могу помоћи код одређивања врста и броја података који су нам потребни да би наш систем информација о кадровима несметано функционисао. Дакле, њихову улогу очекујемо пре у фази идентификације извора информација него у фази обраде информационе основице, иако коначне закључке и предлоге алтернатива органима управљања у односу на правце развоја не треба правити без њиховог учешћа, нарочито када се ради о питањима кадровске политике.

Рад индустријских психолога већ је наишао на опште признање и прихватање. Психолог се не интересује само за промене код кадрова:

(9) Ellis Johnson: »The executive, the organization and operations research, John Hopkins, 1964, I, стр. 15.

(10) Проф. др инж. Славко Марјановић: „Доношење одлука у привредним организацијама“, Информатор, Загреб, 1971, стр. 4—5.

њихову способност учења и напредовања, већ и за то како група људи може побољшати резултате сопственог рада развијајући међусобне везе. Другим речима, психолога може занимати како информација утиче на појединца, како побољшање комуникација и информисаности утиче на побољшање рада радне јединице или предузећа као целине.

Историјски посматрано од самих почетака, напора конституисања предмета и метода сопствене науке, психолози су се оријентисали на људски ум и начин на који он прикупља, обрађује и користи информације. Том приликом се могло утврдити (и то представља једну од неоспоривих тврдњи) да информација добија пуни смисао и значај, да се лакше памти и остаје дужије у сећању ако се повеже у систем ⁽¹¹⁾. „Тајна добре меморије је тајна формирања различитих и мултиплих асоцијација које везујемо за сваки податак који желимо да задржимо у сећању“ (James). Није ли то један од циљева информационог подсистема о кадровима?

Особити значај систем информација има за економисте. Док су класични економисти тврдили да сви учесници тржишног процеса морају имати комплетне информације о трансакцијама, у новије време су се такви максимални захтеви морали ублажити, упоредо са развојем рафиниранијих економских теорија. Концепција и прорачунавање ризика, одлучивање у условима неизвесности релативизирали су претпоставку да је потребно и могуће обезбедити све релевантне информације. На нивоу макроекономије радови Кејнза, Хансена и других проширили су захтеве за употребом статистичке анализе и економетрије, дисциплина којима је основица информациони систем. Информације о људском чиниоцу постају све значајније јер људски рад све више поскупљује и у релативном и апсолутном износу, што проширује потребе за подацима о кадровима. На нивоу микроэкономије, иде се тако далеко да се тврди да је организација у потпуности зависна од система комуникација. Нпр. Андреас Папандреу ⁽¹²⁾ тврди: „Да би се организација створила и развијала морају се обезбедити ови услови:

1. Учесници морају желети сопствено учешће у раду организације
2. Морају имати заједнички циљ
3. Комуникације морају у сваком моменту бити отворене и могуће.

Прва два елемента су елементи свесне кооперације, трећи је подлога свесне координације. За обезбеђење ових услова брине се кадрoвска служба.

Теоретичари организације нам могу много помоћи код одређивања елемената информационог подсистема кадрoвске функције. Пре свега, све је већи број теоретичара те оријентације који се баве проблемима информационог система са становишта других дисциплина, које заједно доприносе конципирању информатике. У најновије време се примећује постепени прелаз са „затворених“ оријентација на функционалну анализу или структуру (утицај функционализма и структурализма као општих научно-философских оријентација у грађанској мисли) ка анализи токова инфор-

(11) Wendell French: »The personnel management process, human resources administration«, Houghton Mifflin Comp. Boston, 1970, str. 40—42.

(12) А. Mc Donough, op. cit. стр. 59.

мација у времену и простору. Још је Барнард (13) тврдио да постизање заједничког циља зависи од правилог усмеравања мотива појединих учесника који су иначе супротстављени циљу организације, систему заједничког напора. Систем комуникација је тај који омогућава сарадњу и решавање циља, интереса и мотива који проистичу из заједничке активности. Барнард је први указао на значај неформалних комуникација: људи нису оријентисани само на постизање организационих него и сопствених циљева — ти циљеви нису увек подударни. Како је ова теорија добила аксиоматски карактер, то остаје закључак да кадровска служба мора савладати проблем идентификације информација у неформалним комуникацијама које откривамо у радној организацији. Те информације такође могу бити објективизирани кроз мерење њиховог дејства на процесе одлучивања, на мотивисаност у процесу рада и на мотивисаност за лично уздизање из чега ће резултирати селекција за напредовање.

Систем инжењери полазе од концепције да је систем немогуће замислити без постојања јединственог информационог система, одређујући захтеве које мора испуњавати сваки информациони систем да би био потпун:

1. Комуникације и систем информација су у суштини статистички проблем;

2. Оријентација мора бити на количину, квалитет и токове;

3. Морамо располагати инструментима мерења информација у погледу употребљивости и старења;

4. Морамо бити способни за стално усавршавање система развоја кроз повећање количине систематизованих информација које смо у стању да обрадимо и пренесемо у све краћим временским размацима на све дужа растојања, све већем броју корисника, са намајњим бројем грешака насталим услед преноса (14).

Да би подсистем информација о кадровима могао да задовољи све захтеве који се постављају са гледишта појединих дисциплина морамо закључити следеће: иако смо, износећи овај преглед указали на значајне доприносе које теорији информација о кадровима пружају теоретичари и стручњаци који се баве тим дисциплинама, несумњиво је да постоји могућност синтезе резултата тих дисциплина у односу на кадровску политику, кадровску службу и кадровску функцију. Ту синтезу самоуправном предузећу морају да врше тимови стручњака који су се специјализовали за вођење кадровских послова, „кадровици”. Никаква инвазија једне од оријентација — економистичке, информатичарске, правне, психолошке, или неке друге не може довољно да нам помогне јер сваки од специјалиста располаже продубљеним знањем у својој области, али мањим у суседним. Нпр. ако сувише развијамо стручно-техничку анализу и употребу математских метода модела, или системолошку и кибернетску анализу, по ко зна који пут установићемо да се ради о живим људима и да систем не успева јер нисмо довољно познавали психолошке и социјалне

(13) Chester Barnard: »The functions of executives«, Willey, 1943.

(14) О томе видети у пројекту: „Систем праћења и развоја кадрова”, умножени материјал, „Органоматик”, Београд, 1972, свеске 1—5.

механизме које су људе водили у процесу одлучивања хоће ли овакву или онакву кадровску службу, хоће ли се интегрисати или не итд. без чега и најсавршенија анализа и „најрационалнија“ организација пада у воду. Отуда мора постојати центар ка коме ће тећи све информације о кадровима: кадровска служба у којој ће се припремати инструменти и програми обраде података и информација, изучавати синтетички кадровска функција на основу доприноса различитих дисциплина и постављати основе за процесе одлучивања о кадровима у предузећу као целини. Међутим, коришћење тимског рада стручњака различитих специјалности и оријентација је неопходно, али уз одлучујући утицај и руковођење *специјализованих стручњака за кадрове* — носилаца специфичне, кадровске технологије који ће управљати у име предузећа и самоуправљача, одређеним средствима и инструментима развоја и указивати на потребе у односу на људски чинилац. При томе треба закључити да без систематизованих, обрађених и ажурних података у информационом подсистему нема модерне кадровске политике, односно она остаје на нивоу аматеризма, интуиције и произвољности. Суштина рада кадровика је у њиховој способности за синтезу, укључење свих значајних метода и техника у рад и развој сопствене, кадровске службе. Том приликом, синтеза даје потпуно нов квалитет: савремену кадровску службу која се уклапа у савремену концепцију предузећа.

Друго је питање какви су нам кадрови потребни у самој кадровској служби и како обезбедити низ паралелних активности и на изградњи информационог подсистема, али и на решавању питања изградње модерне кадровске службе као целине. Чињеница је да се свим тим питањима мора приступити истовремено и синхронизовано ако се хоће промена положаја и улоге кадровске службе и ако желимо да смањимо губитке који проистичу из неадекватног коришћења кадрова.

*Информациони подсистем у радној организацији
као део укупног система информација о кадровима*

Примена рачунара у изградњи подсистема кадрова у радној организацији почива на идеји укључености подсистема у укупан информациони систем на нивоу предузећа као целине, услед чињенице да ће, према потребама корисника бити могуће коришћење истоврсних података и информација које су обрађене у оквиру информационог система — а извор су им различите функције истог предузећа.

Међутим, подсистем информација о кадровима мора бити укључен и на вишем нивоу ван предузећа: у Систем праћења и развоја кадрова одређеног региона, дакле као целине у исту функцију на различитом нивоу.

Данас је проблем адекватне изградње и употребе кадрова кључно питање развоја сваке земље. Сем тога, као земља социјализма у стању смо да обезбедимо вођење јединствене кадровске политике на друштвеном нивоу. Како то да постигнемо ако не располажемо одговарајућим подацима и информацијама о кадровима? Како су подаци и информације

којима пратимо кадрове у нагом порасту; све је већи број података које морамо прикупљати по сваком запосленом. Те податке може ажурно да воде једино организације у којој запослени раде. Апсурдно је, прикупљати све податке о сваком запосленом централизовано, то се мора радити у оквирима предузећа па и на нивоу ООУР-а. Али, ни једно предузеће не може само да прикупи и обради све податке који су му потребни за успешну кадровску политику, планирање и развој сопствених или потенцијалних учесника у процесу рада. Прикупљене податке треба, обрађене, у мери која одговара потребама предузећа — достављати Центру за обраду података о свим кадровима којима располаже регион: систему за праћење и развој кадрова одређеног региона (скраћено: СИПРАК). Центар, СИПРАК, ће те податке касније подвргавати различитим сложеним обрадама, према захтевима корисника и према сопственим програмима. Будући да је окренут бази: предузећима и установама у погледу обезбеђења основне масе података и информација, даље да кроз сопствену технологију „прерађује“ податке и информације, припремајући различите анализе и извештаје СИПРАК је окренут и ка друштвеној заједници: органима, телима и организацијама које се брину за вођење кадровске политике као целине. С друге стране, СИПРАК делује и као трансмисија потреба које предузећа — корисници откривају у сопственом развоју потребе у односу на нова занимања, нове радне профиле и струке, за које заједница треба да обезбеди одговарајуће услове за школовање и припрему. Сем тога, СИПРАК даје разноврсне податке, информације, извештаје и анализе о стању кадрова које могу занимати предузеће. Примена рачунара у информационом кадровском систему какав је СИПРАК омогућава: јединствено вођење кадровске политике и решавање проблема изградње кадрова упоредо са увођењем нове технологије и савременије организације рада и економично савлађивање поплаве информација, уз употребу све бољих али и сложенијих метода праћења и развоја кадрова. На друштвеном нивоу СИПРАК омогућава вођење организоване а не стихијске кадровске политике.

У перспективи, обрада информација о кадровима треба да се обезбеди у свакој радној организацији са више од 200 запослених, према јединственим методима. Овим ће се подаци уносити у меморију рачунара СИПРАК-а и користити према захтеву и потреби. Сваки корисник радне организације ће своје податке и информације моћи јефтино и једонставно, обрађене на јефтним уређајима — улагати у СИПРАК у виду папирне или магнетне траке а имао би могућност, да на оптички видљивом уређају (слично телевизору са тастатуром) проналази и добија жељене информације од СИПРАК-а.

Истина, за прелаз на нови систем треба времена, кадрови — информатичари нам такође недостају. Сем тога, и постојеће кадрове који раде у кадровским службама предузећа треба припремити за обављање нових послова и задатака. С друге стране, СИПРАК ће бити најјефтинији начин обраде информација о кадровима који је сада доступан. Сем тога, припремање на прелазак на СИПРАК претстављаће прикладан систем обуке кадрова који раде у кадровским службама. Будући да ће стручно особље СИПРАК-а помагати у прелажењу на нови систем праћења и развоја кадрова код извора и корисника информација — радних организација, пре-

твориће се акција у сталну стваралачку сарадњу, преношење знања и нових искустава на линији СИПРАК — радна организација. Многе нове технике и методи који ће бити коришћени у СИПРАК-у моћи ће бити коришћени, уз прилагођавање, у свакој већој радној организацији. Изградњом СИПРАК-а смањујемо неизвесност и сигурно се укључујемо у светски развој и усавршавање метода у области кадровске политике. Како код нас развијамо и самоуправни механизам очигледно је да нам кадровске службе морају бити јаче. Да би то постале, морамо повећати суму знања самих кадровских служби о сопственој технологији и начину решавања проблема специфичних за кадровску функцију.

О савременој концепцији развоја укупног информационог система о кадровима, какав је СИПРАК, не можемо даље говорити јер је то питање веома сложено, Желимо, међутим, да укажемо на међузависност проблема који се односе на кадрове а које треба да решава радна организација и у исто време и друштвена заједница. Увођењем СИПРАК-а убрзао би се процес темељних реорганизација кадровских служби у свим већим предузећима и повећала могућност широког коришћења података и информација о кадровима.

Структура информационог подсистема кадрова

Информациони подсистем кадрова у радној организацији је плански и методолошки организовано прикупљање, сређивање, обрада, чување и распрострањавање информација о кадровима. Информациони подсистем кадрова састоји се у јединству информационог, документационог и комуникационог подсистема, на нижем нивоу и обухвата: емисију, трансмисију, акумулацију, селекцију и апсорпцију информација о кадровима.

Савремени приступ информационом подсистему немогућ је без коришћења компјутера. Ово стога што су досадашњи ручни и механографски методи и технике прикупљања и обраде информација веома спори, стога се у савременој кадровској технологији све више користи аутоматизација.

Ток информационог подсистема може се приказати на следећи начин:

прикупљање података о кадровима	УЛАЗ	обрада кодирање меморија чување	ИЗЛАЗ	активности у оквиру кадрове функције
---------------------------------	------	---------------------------------	-------	--------------------------------------

Сл. 2

Код излагања информационог система односно његових подсистема потребно је решити бројне проблеме. Основни су: ⁽¹⁵⁾

- 1) Семантички проблеми — проблеми садржине

⁽¹⁵⁾ Ing. Весна Јевремовић-Владиковић, ing. Миланвој Југин, Зарија Шалетић: „Побољшање перформанси пословног система коришћењем информација и прогноза“, СКУПС, Св. I, 1969, стр. 425—430.

2) Технички проблеми — преношење

3) Проблеми екфективности — како постићи да информација коју је корисник примио изазове промену стања у организацији.

4) Проблеми неадекватности — који се састоје у томе што резултат заједничког дејства двеју информација није једнак збиру резултата дејства ових информација на радну организацију, али при одвојеном деловању.

5) Проблеми некомутативности — резултат дејства низа информација на радну организацију разликоваће се од резултата дејства истих информација али по другом редоследу.

6) Проблеми несоцијативности — када се резултат дејства информација А, Б и Ц разликује од резултата дејства информација А и Д, где је Д у ствари информација добијена као резултат заједничког дејства информација Б и Ц (нпр. случај примене након подношења неког извештаја о стању кадрова).

Савремени подсистем информације о кадровима трпи од низа недостатака. Пре свега услед несистематичности: информација о кадровима има истовремено и сувише много и врло мало. Много, — зато што су информације које долазе кориснику у недопуштеној мери раздвојене подацима који му у датом тренутку нису потребни („семантички шум“), мало — зато што по правилу информације које су му неопходне и потенцијално корисне већим делом остају непознате и недоступне.

Систематичност информација зависи од нове концепције кадровске службе. Кадровску службу, пак, можемо раздвојити на питања кадровског система и кадровских процеса. Систем можемо на уобичајен начин дефинисати као јединство везе и односа између међусобно зависних елемената који се могу издвојити од околине и који имају својство омогућавања одвијања неких процеса. Процес можемо одредити као ток догађаја усмерен постизању неког циља. Пре постављања информационог система морамо приступити кибернетском структурирању кадровске службе, идентификацији елемената система и процеса. О овом питању литература се већ множи, али ми ову концепцију сада не можемо износити. Међутим радна организација као систем прожета је људима, хуманим чиниоцем система. Тиме се одмах повећава сложеност проблема информисања јер је људска понашања могуће мерити само применом статистичких метода, док се материја, односно енергија могу егзактно мерити и изразити у систему. Зато кадровска служба као подсистем и не може бити до краја системолошки дефинисана, јер се искључиво ослања на хумани чинилац. Међутим, могуће је поставити структуру и развити одређене процесе на основу којих ћемо смањити неизвесност одлучивања а то је на првом месту информациони подсистем о кадровима.

Крвоток сваког система је информација. Од њих зависи могућност постојања самог система. Један од проблема које морамо решити је и питање оцењивања ефикасности и сврсисходности информација које теку унутар радне организације а односе се на кадрове. Кадровску службу можемо у овом погледу замислити као селективни филтер информација о

кадровима који утиче на класификацију информација и специјализацију њихових токова уколико се односе на кадровски чинилац. Систем мора бити организован као повратна спрега:



Сл. 3.

Оценске информације које долазе из окружења: тржишне политике итд. омогућавају да се мењају режими рада, да повратна спрега помаже бољем управљању.

Употребимо сада системолошку терминологију ради одређивања садржине рада кадровске службе: кадровска служба је процес планирања, координације и контроле мреже процеса и система који се односе на образовање, прибављање кадрова, поделу рада, специјализацију, процену, расподелу и развој⁽¹⁶⁾. Сваки се од постојећих термина могу даље дефинисати, међутим оно што желимо да покажемо то је њихово мебудејство које се олакшава заснивањем аутоматизованог информационог подсистема. Послужимо се следећом сликом која приказује структуру развијене кадровске службе као извор информација и података (сл. 4).

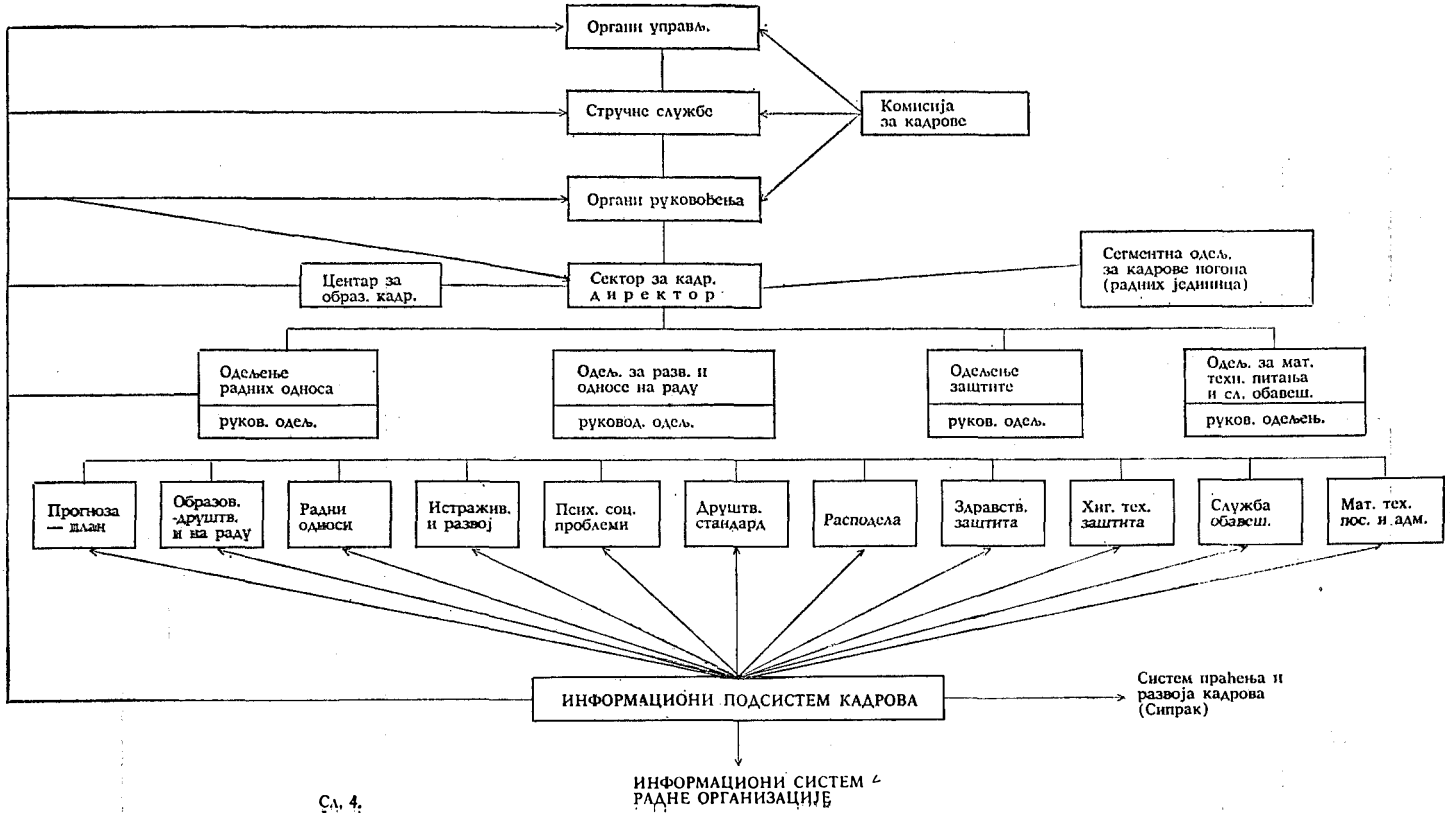
Да бисмо информације о кадровима могли користити помоћу аутоматске обраде морамо претходно да их систематизујемо. Систематизација података врши се, између осталог, организацијом датотека. Разликујемо две основне групе датотека о кадровима: датотеке података и датотеке метода и програма. У датотеци података треба обрадити стварно стање кадрова у предузећу и то на два начина: као респективне — искуствене информације које смо прикупили у прошлости до тренутка посматрања односно увођења података у систем и проспективне односно хеуристичке информације које нам служе да бисмо могли прогнозировать будући развој. Датотека метода и програма садржи све програме којима се могу обрадити подаци потребни за доношење одлука из области кадровског комплекса.

Датотеке података могу да извиру непосредно из организационе функције кадровско-образовног комплекса. Особито интересантан модел организације датотека одређују Lutz и Klimesch, а преносе Manfred Wahl, F. Šusto и други⁽¹⁷⁾. (сл. 5).

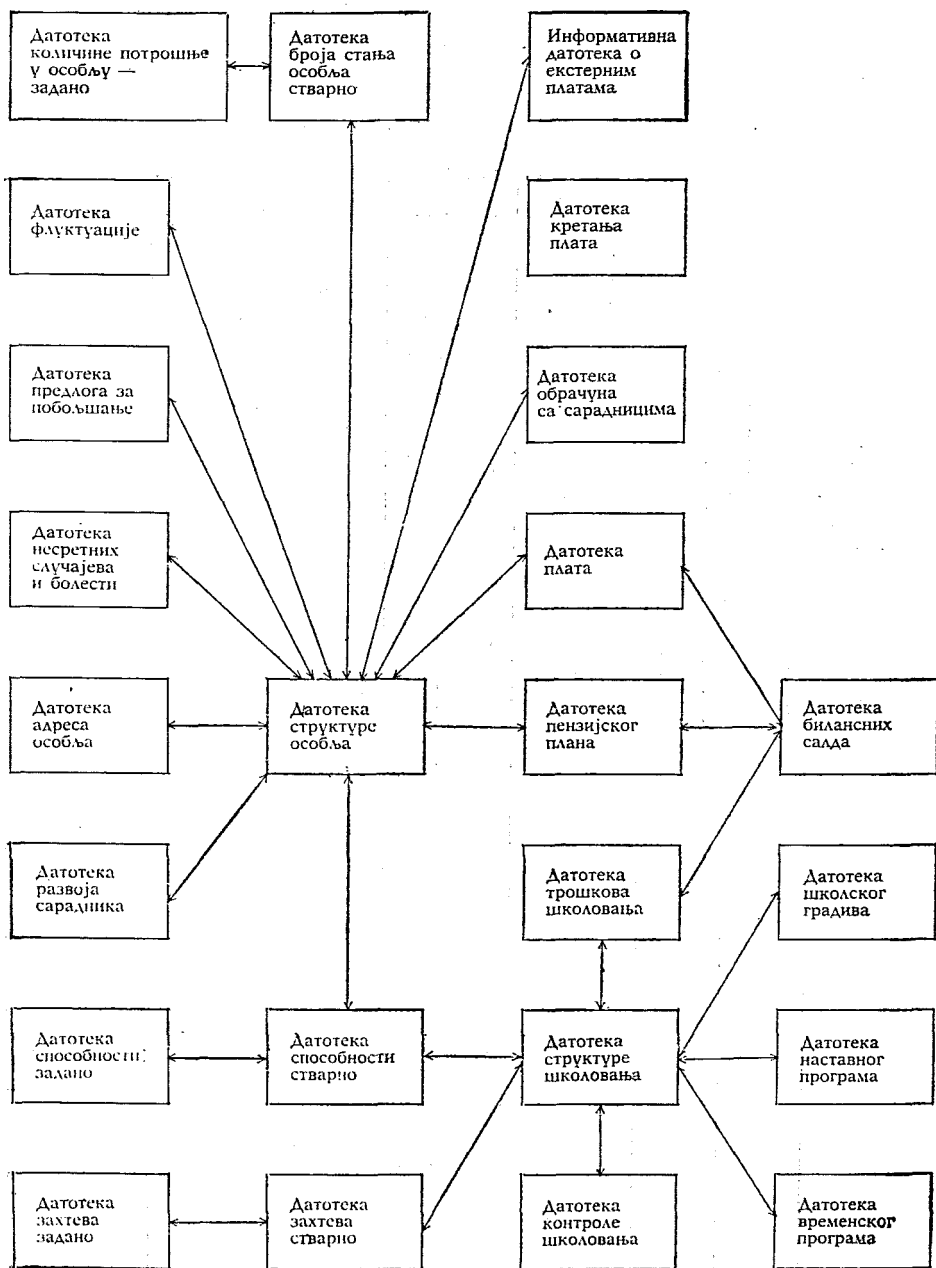
(16) Број се метода и програма веома брзо множи, а сами се методи и програми усмеравају на специфична подручја, која доскора нису била обухваћена. О томе у материјалима: Daafair, Nottingham, 1973, HAS, Nica, 1973, итд.

(17) Др Јово Брекић: „Кадровска политика у самоуправним односима“, „Информатор“ Загреб, 1968, стр. VII и даље.

ОРГАНИЗАЦИЈА ИНФОРМАЦИОНОГ ПОДСИСТЕМА КАДРОВСКЕ СЛУЖБЕ
(ОПШТА ШЕМА)



Сл. 4.



Сл. 5.

Датотека метода и програма и датотека података морају бити потпуно усклађени међусобно на нивоу радне организације, али треба да буду усклађени и са датотекама СИПРАК-а. Због тога би требало организовати припрему приручника датотека којим би се користиле све радне организације при структурирању сопственог система датотека и при укључивању у систем датотека СИПРАКА. Овај би приручник датотека могао да садржи следеће податке:

1. Име и опис датотеке
2. Обим и фреквенција промена података
3. Разврставање датотеке
4. Ажурирање датотеке
5. Орган или лице задужено за датотеку
6. Комуницирање са излазом података из датотеке
7. Комуницирање са улазом података у датотеку
8. Однос појединих информационих делатности и датотека у оквиру јединственог информационог система.

Реорганизација информационог подсистема кадрова није могућа без реорганизације информационог система радне организације, а то повлачи за собом и суштинску реорганизацију целе организације. При развијању информационог подсистема кадрова не треба тежити аутоматизацији појединих информационих делатности везаних за једну датотеку, јер је то једноставна механизација послова који су до сада ручно обављани, а не постоје могућности за аутоматску циркулацију података и информација што је основни циљ. Цео процес захтева темељну студију и укључење целокупног потенцијала радне организације у процес реорганизације, при чему чинилац: време потребно за прелазак на нови систем и адаптацију људи на нове методе и могућности — одлучује о ефективности извршених промена. Треба такође рећи да „класична“ организација кадровске службе не нестаје реорганизацијом, само се кључни „производ“: подаци и информације организују тако да их можемо лакше, брже и потпуније стварати и користити.

Код изградње информационог подсистема морамо имати у виду чиницу да се ради о новом методу, приступу и да кадровски стручњаци не могу сами захватити читав распон проблема заснивања информационог подсистема.

Подсетимо се да је информациони подсистем кадрова само део информационог система целе радне организације, са том специфичношћу да се односи на све кадрове који су „одређујући фактор и циљ развоја“. Јер, „тек адекватно уложене инвестиције у кадровске ресурсе повећавају производну способност и економску ефикасност, а условљавају и хуманистичку визију стварања целовитије личности која постаје субјект целокупних друштвених односа.

При изградњи информационог подсистема кадрова неопходан је тимски рад: кадровика, функционалног аналитичара, систем инжењера, правника, економиста, психолога и других. И информациони подсистеми мора-

ју се однекле разликовати од организације до организације, према грани делатности, захтеваном нивоу квалификационе структуре, подобности за кибернетизацију, географској дисперзији и околини у којој организација ради.

У овако краткој студији није, наравно, било могуће изнети целокупну концепцију информационог подсистема кадрова, све везе и односе који утичу на промену положаја, улоге, структуре и функционисања кадровских служби. Иако је несумњиво да наше радне организације морају бити подвргнуте постепеном процесу кибернетске реорганизације, не смемо пасти у опасност глорификације математских, логичких па и информационих модела. Не заборавимо да је то само један елеменат структуре, а да су одлучујући чинилац сами самоуправљачи чија се процена интереса јавља као гаранција успеха реорганизације. Не можемо до краја бити сигурни у успех било каквог модела који предлажемо. Можемо само повећавати извесност наступања повољних догађаја. Овом приликом само смо отворили нека општа концепцијска питања.

Др Драгољуб Кавран

РЕЗЮМЕ

Система информациј и развитие кадрoв

В области примененија информациј особоје внимание привлекает изучение кадрoвској политики и использование развитој системы информациј с целью получения, систематизации, обработки, использования и хранения информации о кадрах. На основнии информации о кадрах становится возможным осуществление кадрoвској политики и на организационном и на общественном планах.

На настоящем отрезке развития в Югославии является существенным установление связей и отношений между отдельными частями систем и функций в организациях, создаваемых развитой системой информации в условиях самоуправления. В данном случае мы не можем полностью положиться на иностранный опыт, ибо наша организация является „горизонтальной“, в то время как зарубежный опыт главным образом накапливался в рамках „узких“ (tall), иерархическими организациями. По иному поставленная организация влечет за собой появление новых форм использования информации, характерных для самоуправления.

Особое внимание следует посвятить диссеминации информации: использованию каждым отдельным лицом информации о кадрах. Тем самым уменьшится стремление отдельных лиц персонализировать организацию и станет меньшей сила тяготения организации социализировать отдельных лиц.

Различаем два основных потока информации: секвенциальный, в целях обработки и отбора, а также формулировки альтернатив для принятия решений с помощью специальных службе, вертикальный — определенным руководительским уровнем с целью координации и, наконец, горизонтальный — всеми работниками с целью приготовления процесса принятия решений в кадрoвској политике предприятия или учреждения.

Необходимо указать и на прагматическую сторону информациина ее ценность, что является особенно важным для включения подсистемы

информаций о кадрах в целом всей системы информаций трудовой организации.

Наконец, с помощью таблиц выявляется возможная организация подсистемы информаций о кадрах в рамках какой-либо крупной организации и указывается на растущую необходимость полидисциплинированного привлечения специалистов: системы инженеров, функциональных аналитиков, психологов, юристов, экономистов и других работников в развитии системы информаций любой крупной организации.

SUMMARY

The informaion system and the development of personnel

In the application of information, special attention should be given to research on personnel policy and the use of a developmental system or information so that data on personnel can be collected, ordered, elaborated, used and memorized. On the basis of such data a personnel policy can then be pursued on both the organizational and the social plane.

In the present phase of development in Yugoslavia it is essential that relationships and connections be determined between individual parts of the system and functions in the organization which are created by a developed system of information under conditions of self-management. In this respect we cannot entirely rely on foreign experiences because our organization is »horizontal« while elsewhere in the world these experiences are pre-vaillingly collected within the framework of »tall« hierarchical organisms. The difference in organization requires the emergence of new forms for using information which are characteristic of self-management.

Special attention should be paid to the dissemination of information: the use of data on personnel by any individual. This will reduce the effort of individuals to personalize organization and decrease the rigid pressure of organizations to socialize individuals.

Three basic flows of information can be differentiated: a sequential one towards specialized services for elaboration and selection as well as the preparation of alternatives for decision-making; a vertical one towards different leadership levels for the sake of coordination, and finally a horizontal one towards all employed for the sake of preparing them for the processes of decision-making on personnel policy of an enterprise or institution.

It is necessary to point to the pragmatic side of information; its value. This is significant especially for the sake of incorporating subsystems of information about personnel within the information system of a working organization.

Finally, the tables show the possible organization of information subsystems on personnel within a larger organization, and point to the necessity of a larger multi-disciplinary engagement of specialists; a system of engineers functional analysts, psychologists, jurists, economists and others in the development of the information system of any larger organization.

RÉSUMÉ

Le système d'information et le Développement des cadres

Dans le domaine de l'application des informations l'attention est portée surtout sur l'étude de la politique de cadre et l'utilisation du système développé des informations, afin que les documents relatifs aux cadres puissent être recueilles, classés, élaborés, utilisés et interprétés. En se basant sur les documents classés relatifs aux cades il devient possible de diriger la politique de cadre tant sur le plan d'organisation que sur le plan social.

Dans cette phase de développement en Yougoslavie, il est essentiel de déterminer les liens et les rapports que le système d'information fait naître dans les conditions de l'autogestion entre les diverses parties du système et des fonctions dans l'organisation. Dans ce cas nous ne pouvons pas nous appuyer entièrement sur les expériences étrangères, car notre organisation est »horizontale«, tandis que dans le monde les expériences sont recueillies dans la plupart des cas dans les cadres des organismes hiérarchiques »restreints« (tall). Une organisation différente provoque la manifestation de nouvelles formes de l'utilisation des informations pour l'autogestion.

Il faut consacrer une attention particulière à la dissémination des informations: l'utilisation des documents relatifs aux cadres de la part de chaque individu. De cette manière diminueront les efforts de l'individu de personnaliser l'organisation et la pression exercée par l'organisation de socialiser l'individu deviendra moins rigide.

Nous distinguons deux courants fondamentaux des informations: le courant de séquence; aux services techniques dans le but de l'élaboration et de la sélection ainsi que de la préparation des alternatives pour les décisions à prendre, vertical — à des niveaux déterminés de direction aux fins de coordination et, enfin, horizontal: à toutes les personnes qui ont un emploi aux fins de préparation pour les processus de décision dans la politique de cadre de l'entreprise ou de l'institution.

Il est nécessaire aussi de souligner le caractère pragmatique de l'information: sa valeur, ceci est surtout important pour qu'on puisse enchâsser le sous-système des informations relatif aux cadres dans l'ensemble du système d'information de l'organisation de travail.

Enfin, on représente par les tableaux l'organisation possible du sous-système d'information relatif aux cadres dans la sphère d'une plus grande organisation et l'attention est attirée sur la nécessité d'un plus grand engagement polydisciplinaire des spécialistes: système ingénieurs, des analystes fonctionnels, des psychologues, des juristes, des économistes et d'autres dans le développement du système d'information du chaque organisation de plus grande importance.

РИМСКО И АНГЛОСАКСОНСКО СХВАТАЊЕ СВОЈИНЕ

1. Европски правник, полазећи од категорија које су створили још Римљани, углавном сматра да је својина *plena in re potestas*. Остала права на ствари која делују *erga omnes* су *jura in re aliena*, а поред тога постоји и фактичка власт на ствари — државина. Таква структура појмова је одређена и логична. Међутим, тешкоће настају када ове појмове треба применити на односе који су различити од оних у класичном Риму или у Француској из времена Наполеона Бонапарте. Један од разлога за тешкоће са којима се бори наша теорија када треба да одреди суштину својинских односа самоуправног социјализма управо је овакав термилошки неспоразум. Да ли је, уопште узев, правилно рећи да у неком друштву нема својине или можда треба само утврдити да се својински односи разликују од оних које традиционално познајемо?

Постоје различити облици човековог господарења мртвом природом и живим бићима. Иако је тешко доносити уопштене закључке, чини се да је човек мање-више одувек познавао једно широко, свеобухватно и временски неограничено право према потрошним добрима и стварима за личну употребу. Са средствима за производњу ситуација је нешто сложенија. Познати белгијски правни историчар Dekkers (Декер) је рекао: „Оно што ми је пало у очи, то је колико својина, у свим својим облицима, у крајњој линији зависи од рада. Рад је тај који оправдава својину... индивидуални рад ствара индивидуалну својину, као што колективни рад ствара колективну својину.“⁽¹⁾ Мисао није нова. Њу је давно пре тога, и прецизније, изразио Маркс тврдећи како својина није ништа друго до правни израз за односе у производњи⁽²⁾ Номадско племе које се бави ловом има један однос према земљи, други је став сељака према њиви, а нешто савсвим различито су својински односи над грабевинским земљиштем у модерним градовима.

Потврду за ово можемо наћи у историји римског и англосаксонског схватања својине.

У најстаријем Риму видљиви су трагови колективне својине. Постоје заједничке шуме и пашњаци које користе чланови генса (*ager gentilitius*).

(1) Dekkers, Le concept de la propriété dans les droits de L'Antiquité, Vo Congrès intern. de droit comparé, Bruxelles, 1958, стр. 2.

(2) Предговор Критици политичке економије, Бгд., 1949, стр. 9.

Генсу припада имовина чланова који умру без наследника. Када прави тестамент, грабанин се обраћа гентилној (одн. куријатској) скупштини која је испрва вероватно давала сагласност на његова располагања *mortis causa*.

Ипак, праве родовске својине осим ових реликата није било. Откада нешто поузданије знамо о римској историји, среће се *consortium* као облик привредног и породичног обједињавања, и тада већ на измаку. То је варијанта патријархалне породичне задруге која се нарочито жилаво одржала на нашем терену. Задруга је у целини власник средстава за производњу. Сваки члан, почев од најмањег детета па до шефа породице, има удео у правима и дужностима (3).

Касније, када се браћа деле, настају породице — фамилије и својински односи новог, прелазног типа. Новину представља индивидуализовани титулар — патерфамилијас. Све што укућани прибаве на било који начин припада њему. Својина над потрошним добрима и средствима за производњу има обележја апсолутне власти. Али постоје и елементи нечег другог. Имовински односи, „власт“ према стварима, нису строго одвојени од власти у правом смислу, од овлашћења према људима. Та веза се огледа и у називима, јер се исти појам: *manus* (рука) употребљава и за имовинска овлашћења (*mancipatio, res mancipi*), за власт над робовима (отуда *manumissio*), над потомцима (*emancipatio*) и над женом (брак са *manusom*). Ово јединство појачано је породичним религијским култом, чији је првосвештвеник патерфамилијас. Мешању јавноправних и приватноправних елемената доприносила је и околност што се држава, још слаба, ослањала на шефове породица тако да су они трансмисија државног ауторитета, готово као локални органи власти. У то време се на исти ранг ставља побуна (*perduellio*) и убиство патерфамилијаса (*parricidium*). Шеф породице, иако спутан религијским и моралним нормама, има право отуђења имовине по словима *inter vivos* и *mortis causa*.

Оваква породица била је основна друштвена, економска и религијска ћелија настала на патријархалном ропству и затвореној кућној привреди који доминирају у Риму пре него што је, победивши Картагину, заваладао Средоземљем. Слабљење породичне кохезије, пораст индивидуализма и утицаја тржишта све више су нагризали ону неимовинску, „јавноправну“ компоненту преткласичне римске својине. Држава је ограничила или сасвим укинула право патерфамилијаса да кажњава, продаје укућане. Синови су постепено добили право да учествују у пословима (*acitiones adiectionis qualitatis*) и да стичу имовину још док су под влашћу оца (*peculium castrense, bona adventitia, bona profectitia*). О том великом заокрету сведочи и *lex Aquilia* изгласан 287. или 286. пре н.е. Овим законом је принцип накнаде штете, који је дотада био само спорадично присутан, добио општи карактер. Док је раније оштећење ствари схватано као напад на породицу као целину (што се означава изразом *familia pecuniaque*), што изазива углавном пеналне реперкусије, сада се почиње схватати да ствари имају своју вредност, да уместо једне ствари може доћи друга.

(3) О томе: Стојчевић, Облици својине у старом Риму, предавање одржано у Лајдену, објављено у Зборнику Правног факултета у Новом Саду, 1970, стр. 345—355.

Римљани испрва немају *terminus technicus* за својину, они употребљавају присвојне заменице: *meum esse, suum esse*. Овај израза ипак не означава само својину, он се употребљава и за лица и за ствари. Управо одговара мешавини својинских и личних овлашћења која карактерише власт патерфамилијаса. Чини се да и наш народ у време Вука није имао речи за својину. У то време се Срби налазе на оном ступњу на коме и Римљани у време Цицерона, у чијим говорима је нађена реч *dominus*, али не и општи назив за својину (4).

Крајем републике јавља се *dominium*, а у класичном и *proprietas*. Прва реч полази од титулара, субјекта (*dominus*), друга указује на однос према предмету (*proprius* — свој). Преводом ова два латинска термина настале су наше речи: власништво и својина, од којих се прва претежно употребљава у хрватској, а друга у српској терминологији. Маџар Диожди, који се овим проблемима више бавио, тврди да ниједан народ старог века, укључујући и Грке, није пре тога дошао до општег појма својине, и тако је латинска реч *dominium* новина коју дотадања историја права не познаје (5).

Иако то није изричито речено, из извора се може закључити да Римљани схватају својину као *plena in re potestas*, која даје сопственику овлашћења: *usus, fructus* и *abusus*. Али ни у римском право та власт није без икаквих ограничења. Ограничења постоје и у интересу суседа (да остави дуж меће извесно земљиште необрађено, да трпи гране са суседовог имања над својим ваздушним простором, да му допусти да убере плодове који су пали на његову земљу итд.) као и у јавном интересу (да дозволи „јавну употребу река“, вађење руда с тим што му припада одређени процент и друга). Да би олакшао промет, претор је санкционисао неформалну предају основних средстава за производњу и тако створио бонитарну или преторску својину. Тиме је нестао још један остатак колективне својине.

Овакви својински односи били су основ на коме је изграђено цело здање римског приватног права, за које је Енгелс рекао да је „најсавршеније од свих познатих права која се темеље на приватној својини“ (6).

Ради употпуњавања ове, макар и сумарне слике римског поимања својине, додајмо да оно познаје и нешто што већина буржоаских права, његових потомака, нема. То је условљен, временски ограничен пренос својине — *fiducia*. Он је коришћен као први облик залог, као квазитестамент и у друге сврхе. Нешто слично, међутим, постоји у *Common Law*-у (*trust*).

Феудализација привреде и друштва утицали су и на својину. Покушано је да се „у старе мешине улије ново вино“. За колонат су коришћени неки готово заборављени институти (патронат, одн. *patrocinium*) и дуго-рочни закуп. Ипак, трајност ових односа, њихова битно нова садржина, дали су им нов печат. Ови закупци добијају стварноправну заштиту *erga*

(4) Тако Diosdi, *Ownership in ancient and preclassical Roman law*, Budapest, 1970, стр: 136. Први пут се реч *dominus* појављује у *lex Agraria* из 111. пре н. е. (*Is ager locus domneis privatus ita. . .*)

(5) *Loc. cit.*

(6) Енгелс, *Анти-Диринг*, Београд, 1959, стр. 115.

omnes, а тиме и квазисвојински карактер (емфитезва, *jus in agro vectigali, superficies*).

2. Иако је својина само „правни израз односа у производњи“, не значи да она мора увек адекватно изражавати економску суштину. Доказ за то управо је историја својине у феудалној Европи.

Када је реч о феудалној својини, ми вршимо уопштавање из једног обиља варијанти које иду од средњовековног Јапана, преко Византије и Турске до Француске Луја XIV. Неке опште карактеристике ипак је могуће извући: 1) земља, као основно средство за производњу, има посебан значај; 2) постоји више субјеката са различитом садржином овлашћења према истој парцели земље; 3) имовински односи нису разлучени од односа власти, однос према земљи одређује статус у друштву и власт према људима који на тој земљи живе. Чак је и владарев суверенитет врста својине, тако да краљеви продају, поклањају, дају у мираз делове државне територије.

Под теретом великог ауторитета римског права, тог „писаног разума“, како се онда говорило, средњовековни правници полазе од римског схватања својине као „*plena in re potestas*“, иако је оно поникло на терену сасвим друкчијих привредних односа. Примењујући га на феудалну стварност, они долазе до закључка да, бар што се тиче земље, оваква својина не постоји. Над истом земљом своја овлашћења врше и кмет и феудалац и владар. Тек узета заједно њихова овлашћења дају „пуну власт на ствари“. Отуда концепција о подељеној својини, коју чине: *dominium eminens* владара, *dominium directum* феудалца и *dominium utile* кмета. Занимљиво је да сами Римљани нису у тој мери били спутани сопственим схватањима. Они су дошли до стварноправног, својинског закупа, што више одговара суштини феудалних односа. До сличних резултата дошло се и другде, где није било робовања категоријама прошлости. За муслиманске докторе закуп је установа стварног права. Тако по чл. 405. Мецеле, закуп је „продаја уживања једне ствари за одређену цену“. Закупац је у том уживању прилично независан. Он је заштићен *erga omnes*, може издати ствар у пазакуп без пристанка закуподавца.

И *Common Law* припада овој групи права. Трагајући за својином над непокретностима правник европске формације неће је нигде наћи. Оно што Енглези сматрају својином (*real property*) пре су облици закупа.

3. Откуда назив *real property*? Општи је принцип енглеског права да све пресуде гласе на суму новца, што је случај и са римским правом. Чак и у случају спора око својине важи ово начело. Међутим, ако је спор о својини на непокретности неће се покренути *personal action*, која доводи до осуде на новац, већ *real action* и у том случају пресуда одређује коме припада ствар. Тако у својинском праву постоји *personal property* и *real property*.

Посебан правни режим на земљи у суштини је феудално наслеђе. Доскора је чак владао посебан наследни ред за непокретности.

„Лична својина“ (*personal property*) ни у средњем веку ни данас није суштински различита од римске *proprietas*. Стога се на њој нећемо задржавати.

4. Енглеско право земљишне својине Кромвел је описао као „страшну збрку“ (*ungodly jumble*), а неки писци препоручују почетницима да се не обесхрабре ако из првог читања нису ништа схватили, него да читају више пута (7).

Врсту својине одређују два појма: *tenure* и *estate*. *Tenure* се приближно може превести на „држање“, јер потиче од латинског *tenior* — држати. Према концепцији *Common Law*-а земља се не поседује, већ држи (*not possessed, but held*). Држање одређује врсту и обим права, односно терета.

Међутим, није важно само како се земља држи, већ и колико, на које време. Може неко имати широка права, али се ова гасе његовом смрћу или протеклом времена. И обрнуто. Одговор на ово питање даје квалитет који се назива *estate*. Општа је тежња да се и по својој садржини и по дужини трајања англосаксонска својина приближи римској *proprietas*, тј. пуној, ничим оптерећеној власти која траје вечито. Ипак, и тако упрошћене, *tenures* и *estates* не могу се схватити без историје. У овом погледу, како је рекао амерички судија Холмс, „страница историје вреди колико и томови логике“ (8).

5. *Tenures* (држања). — Када су Нормани 1066. године завадали Енглеском, сва земља је припала краљу. Краљ је људима из своје околине путем комендације дао поседе и то су „челни држаоци“ (*tenants in capite*). Ови су даље делили земљу на меноре и давали их феудалним „посредујућим“ земљопоседницима (*mesne lords*). Менори су, обично само једним делом, давани даље на коришћење. Временом се повећавао број и врста држања. Сва се она могу поделити на слободна и неслободна.

Слободна држања (*free tenures*) се карактеришу тиме што је садржина терета унапред одређена и не зависи од воље даваоца земље. За заштиту права могао се држалац обратити краљевским судовима. Најважнија су: држања витезова, држања људи у личној служби краљу, верска држања и сокиц.

а) Држања витезова (*tenure in chivalry or by knight service*) су таква код којих је основна обавеза давање војне службе 40 дана у години. Поред тога витез је морао пружати *aide féodale* приликом примања сизереновог сина у ред витезова, при удаји кћери, морао је приложити за откуп из ропства и тсл. Лорд је имао право туторства над вазаловом малолетном децом ако остану без родитеља, право да одузме добро у случају издаје, да поново преузме добро ако је вазал умро без наследника или у неким другим случајевима (*escheat*).

б) Држања људи у личној служби краљу (*sergeanty*, долази од лат. *servantia*) јесу она код којих вазал дугује одређену личну службу на двору, обично везану за дворски церемонијал (ношење заставе, пехарник итд.).

ц) Држања верских службеника (*frankalmoin* или *free alms*) је врста поседа коју добија црква или свештеници. Њихова је обавеза да се моле за сизерена и да врше друге религијске обреде.

(7) Тако Megarry, *The Law of Real Property*, London, 1955, II изд. стр. 1.

(8) „Upon this point a page of history is worth a volume of logic“ (према: Moynihan, *Real Property*, St Paul, 1940, увод).

м) Сокиц (*socage tenure*), врста читлука, држање које је условљено радом или новчаном рентом чији је износ унапред одређен. Ово је облик слободног држања које данас преовлађује.

Неслободна држања су везана за терете који нису унапред одређени, већ зависе од односа са власником менора. Чак и када је месним обичајима одређена количина рада, није унапред одређена њихова врста. И сокиц, као слободно држање, може бити условљен радом, али држалац унапред зна колико ког рада дугује и сам одређује када и како ће га извршити. Међутим, неслободни држалац дужан је да се стави на располагање лорду одређеног дана и овај му сам или преко надзорника (*steward*-а) одређује врсту посла. Поред тога, слободни држаоци су лично слободни, а неслободни (вилени или кметови) су везани за земљу и лично зависни од господара.

а) Држање кмета (*villein tenure*) су најчешћа неслободна држања. Лордов посед, менор, обично се делио на земљу коју овај обрађује у сопственој режији (*lord's demesne*) и део који је издељан на парцеле на којима раде кметови. Лорд је могао отерати кмета и довести новог човека. Кмет није могао отуђити своје држање без сагласности лорда. За спорове је надлежан меноријални суд који се држао обичаја. Тек су се касније, са дезинтеграцијом феудализма, почели краљевски судови мешати у спорове између лордова и кметова.

б) Варијанта неслобног држања је и тзв. *customary freehold* („слободан“ закуп по обичајима, иако спада у неслободна држања). Овае услови држања нису одређени „по вољи лорда“, као што је случај код претходног држања, већ и према месним обичајима. Једина практична разлика је у нешто ширем праву располагања код ове врсте закупа.

Број и врсте држања, од којих смо ми навели само најважније, временом су се умножавали. Промене у феудалној пирамиди сизеренско-вазалских односа могле су се извршити или уступањем свог места другом (феудална супституција) или давањем дела поседа новом вазалу (феудална субинфеудација). Да би се томе стало на пут, донет је *Statute Quia Emptores* (1290. — енглески закони се зову или према почетним речима или према проблему који расправљају). Овим законом је забрањено стварање нових држања путем субинфеудације, осим ако то чини сама круна. Ако неко да земљу другом, овај неће постати његов вазал, већ вазал краља.

6. Промене у привреди, енглеска револуција „без крви“ захтевале су и нове својинске односе. Оне су биле, што се може и очекивати имајући у виду менталитет острвљана, постепене а ни данас нису завршене.

Кметско држање (*villein tenure*) се постепено претварало у држање „уз копију (уговора)“. „Црна смрт“ и сељачки устанци у XV в. проредили су број сељака. Увођење мануфактура и индустрије отворило је нове могућности за егзистенцију ван земље и земљорадње, на читавцима се све више уводи новчана рента уместо натуралне и радне. Свемоћ лордових меноријалних судова престаје — од 1499. г. почињу се и краљевски судови мешати у спорове са кметовима. Кметови добивају личну слободу, а однос са лордом регулисан је уговором, чија је копија у рукама кмета. Зато се оваква измењена држања сељака зову *copyhold*. На властелинствима се

воде регистра ових уговора, што је био зачетак земљишнокњижног система. У XVI в. је било само 1% кметова, а последњи су ишчезли 1618. У то време, према неким проценама, око 1/3 становника чине копихолдери⁽⁹⁾.

Друга промена се огледала у укидању неких терета што је довело до ишчезавања појединих облика држања. Већ доста рано, са све већом употребом плаћеника војске, војна обавеза витезова замењена је плаћањем тзв. „штитног новца“. Закона о укидању држања (*The Tenure Abolition Act*) из 1660. претворило је витешка држања и држања у служби краља (*sergeanty*) у сокиц, тј. у држања за које се плаћа сума новца. Укинути су *aide féodale* и неке друге обавезе. Неки новчани терети са опадањем вредности новца постали су смешно мале суме које није вредело сакупљати. Држаоци су се изборили за слободу располагања својим правом. Док су раније држаоци хтели што већу слободу располагања, са увођењем мануфактура, претварањем њива у пашњаке („овце једу људе“), велепоседници су настојали да отерају земљораднике. Предузете су неке мере за заштиту копихолдера.

После законодавне интервенције и промена у пракси остала су, углавном, од слободних држања сокиц (држање уз новчаду ренту) и црквена држања, а од неслободних копихолд (држања сељака уз новчану ренту).

Током XIX века донето је више закона, а 1925. још низ мера које су заокружиле раније присутне тенденције⁽¹⁰⁾. Готово сви феудални терети су укинати, осим неких мање важних (право лова за лорда и сл.). Нема више ни црквених држања. Једино феудално држање које постоји јесте сокиц, који се назива сада *freehold*. Као теоретски принцип задржано је правило да је круна врховни власник земље (у Америци држава), али оно нема практичне последице. Права лордова су такође занемарљиво мала или сасвим ишчезла.

7. Estate, као што је речено, означава време трајања једног интереса на земљи. Иако се у првом реду односи на само трајање права, не може се закључити да се проблем везан за овај појам исцрпљује само дужином постојања а да се уопште не односи на овлашћења. Колико ће трајати неко право зависи и од могућности наслеђивања и отуђивања а то су елементи садржине права.

Земља је трајно добро, тако да је могуће не само истовремено постојање више врста овлашћења у корист различитих субјеката већ је могуће и постојање sukcesивних интереса.

Који ће *estate* настати, зависи у првом реду, од речи које су употребљене приликом његовог успостављања. У овом погледу влада строги формализам који је раније био још већи.

Најважнији облици *estate* јесу:

- а) *fee simple*
- б) *fee tail*

(9) Мартисевич, Јушков, Дмитријевски, Општа историја државе и права (превод с руског Б. Недељковића), II књига, Београд, 1950, стр 268 и сл.

(10) Ово законодавство обухвата следеће: *The Law of Property Act* из 1922, *The Settled Land Act* из 1925, *The Trustee Act* — 1925, *The Law of Property Act* — 1925, *The Land Registration Act* — 1925, *The Land Charges Act* — *The Administration of Estates Act* — 1925. Закони су ступили на снагу 1926.

в) *life estate*

г) *tenancy*.

а) *Fee simple* (наследно и отуђиво право својине) најшире је право. Његово трајање је неограничено: постоји у корист титулара и његових наследника заувек. Успоставља се обично речима: лицу А да буде његово и да га држи он и његови наследници (*to A to have and hold and his heirs*).¹¹ Нужно је било помињање наследника, тако да би формулација: лицу А у *fee simple* давала само доживотно уживање (*life estate*).⁽¹¹⁾

Иако је најшире овлашћење, оно може бити ограничено извесним условима (нпр. лицу А под условом да буде коришћено за одређену сврху). Уколико се услов не испуни, враћа се земља преносиоцу или његовим наследницима. Нека ограничења нису дозвољена, као нпр.: лицу А и његовим мушким потомцима. Сматра се да није допуштено приватним уговорима мењати општи наследни ред. Судови у САД дозвољавају да се прибавилац обавезе како неће пренети земљу на одређено лице или категорију лица, али то ограничење не сме бити расно обојено (нпр. лицу А под условом да не отуђи неком црначког, кинеског или јапанског порекла).

б) *Fee tail* је право које личи на породични фидеикомис. Уведено је статутом *De Donis conditionalibus* из 1285. Настаје речима: лицу А и потомцима његове крви (*to A and the heirs of his body*). За разлику од *fee simple*, где је не само слободно располагање за живота него и постоји пуно право наслеђивања, овде је наследни ред „исечен“ (латински *talliatum*, француски *taillé*, отуда назив *fee tail*) на потомке, и то обично на одређену категорију потомака, нпр. на најстаријег сина.

Овакав *estate* је сада укинут. Ради постизања исте сврхе могуће је употребити неку врсту траста, тј. дати неком добро да га држи у интересу трећег лица.

в) *Life estate* (доживотно право) траје за живота титулара или неког другог лица. Установљава се речима: лицу А за живота (*to A for life*); лицу А (*to A*). Раније, ако се каже: лицу А заувек (*to A forever*) настајало је само доживотно право. Може се установити и овако: лицу А за живота лица Б. У том случају дужину трајања права одређује живот неког другог (*pur autre vie* — према старофранцуском изразу) а не титулара. Будући да је његово право временски ограничено, оно је нужно и по садржини нешто сужено. Тако се не сме дирати у супстанцу, осим неких изузетака: могао је да врши мелиоризацију, имао је право на сечу шуме за потребе оправке и одржавања зграде, оgrade и сл.

Уколико је смрт прекинула трајање овог права, наследници ипак имају право да уберу плодове или обаве жетву, јер би у супротном настало неоправдано обогаћење.

г) *Tenancies* (облици својинског закупа). Иако између њих има неких мањих разлика, изрази *lease* и *tenancy* могу да се приближно преведу као закуп. Како и сами облици својине имају карактер условног или временски ограниченог закупа, то и сам закуп, по *Common Law*-у спада у *real*

(11) Судови су држали да је за *fee simple* неопходно помињање и права наследника. Ипак је ово доцније напуштено, тако да је од 1881. израз „лицу А у *fee simple*“ преносила *fee simple*. Према законима из 1925. увек се претпоставља да се преноси *fee simple*, осим ако изричито није уговорено другаче.

property. Међутим, у англосаксонском праву самосталност закупца је нешто већа, сем тога, он је заштићен и против трећих лица (у овом погледу постоји сличност са закупом непокретности у швајцарском праву). Закупац мора имати потпуно слободан приступ добру и док год траје његово право, власник не сме вршити своја права изузев убирања закупнине. Тако је у једном случају амерички суд сматрао да нема закупца, већ да постоји само *licence* (дозвола, допуштење) зато што је дат на коришћење део луке, али је закуподавац задржао неке облике контроле ⁽¹²⁾.

С обзиром на дужину трајања, постоји више врста својинског закупа:

— Закуп из године у годину. Овај закуп се продужава из године у годину, догод се, у законом предвиђеном року, не откаже. Настаје када се уговори „лицу А из године у годину (*from year to year*)“. Ако је уговорен закуп земљишта на одређено време (*for a fixed term*), па се прећутно продужи (*relocatio tacita*), настаје закуп из године у годину. Плаћање закупнине може бити у краћим интервалима (нпр. 104 фунти годишње, плативо сваке недеље).

— Закуп „на вољу“ (*tenancy at will*) настаје када однос може бити окончан изјавом било закупца било закуподавца. Овакав закуп престаје и смрћу било једне било друге стране.

— Закуп „на трпљење“ (*tenancy at sufferance*) постоји ако је неко почео да користи туђе добро а власник није није одборио није забранио. Корисник не дугује закупнину, али може бити тужен за накнаду. Престаје чим власник изрази такву жељу.

Ако неко држи земљу „из године у годину“ или на неки други период (осим закупа „из седмице у седмицу“), па на писмени захтев закуподавца не напусти земљу, дужан је да плати двоструку закупнину.

8. *Будући интерес*. — На земљи може постојати више права у корист неколико титулара. Поред тога, могуће је да се више лица сукцесивно смењују у уживању непокретности. Будући интерес постоји када неко треба да добије извесно право у неко будуће време, нпр. лице Б добија *fee simple* после смрти лица А. Постоје две врсте будућих интереса: *vested* (обезбеђен, одређен) и *contingent* (неодређен, услован). Пример који смо навели представља *vested interest*. Међутим, ако је неизвесно било ко ће бити титулар, да ли ће уопште бити, онда је то *contingent interest*. Нпр.: даје се заједнички лицу А и Б, а остатак добија преживели. Или: лицу А под условом да се ожени са Б. Или: Лицу А ако се врати у Енглеску. Практична разлика између одређених и неодређених интереса јесте у томе што се будућим одређеним интересом може одмах располагати, док то није случај са будућим неодређеним интересом. Тако, ако неко добија *fee simple* (пуно право) после доживотног уживања другог лица, он може своје право продати, заложити, поклонити, иако још није постало ефективно.

„Повраћај“ и „остатак“ (*reversion, remainder*). Ако титулар једног права установи у корист другог лица право мањег обима, односно краћег

(12) Судски прецедент *Wells v. Kingston-upon-Hull Corporation* из 1875 (L. R. 10 C. P.

трајања, онда се каже да титулар има повратно права (*reversion*). Титулар *fee simple*, који је у корист лица А установио *life estate* (доживотно уживање), задржава *reversion* (повратно право), јер смрћу лица А његова *fee simple*, односно пуно право својине оживљава било у његову корист или у корист његових наследника.

Уколико је установљено право мањег обима, после чега се ствар не враћа преносиоцу, већ одлази неком трећем лицу, онда се каже да то треће лице има „остатак” (*remainder*). Нпр. Лицу А у доживотно уживање (*life estate*), после тога лицу Б у *fee simple*.

„Правило против вечности (*Rule against Perpetuities*)”. Иако будући интерес може бити не само „будући”, већ и неизвесан (код *contingent future interest*), ова неизвесност не може да иде у бескрај. Могуће је тестаментом или послом *inter vivos* установити неко право у корист постојећих или будућих лица, али то не сме да се протегне у недоглед. Дугом еволуцијом створено је правило у том смислу (*Rule against Perpetuities*) чија је суштина у овоме: будући интерес мора да постане извесан (*vested*) у периоду који неће бити дужи од живота било ког лица које постоји у моменту његовог настанка (настанка овог интереса) плус период потребан од зачећа до рођења (9 месеци) плус 21 година колико је потребно за пунолетство⁽¹³⁾. Ако у овом периоду није реализован, будући интерес више неће важити, тако да титулар стиче пуно право. У суштини „правило против вечности” иде на рuku слободнијем располагању земљом.

Estoppel. *Common Law* познаје у основи исте начине за преношење својине које у римско право. *Rosco Pound* (Роско Паунд) их чак и класификује на исти начин: на оригинарне и деривативне⁽¹⁴⁾. Ипак, постоје неки посебни начини прибављања својине који су специфични и који имају феудални карактер, али је већи број њих укинут (враћање земље за случај издаје, непостојања потомака итд.). Једна одлика *Common Law*-а је извесан отпор према одржају. Док се узупапија у римском праву јавља рано, тако да је познаје још Закон XII т., енглеско право тек у XVII в. допушта неку врсту застарелости, да би нешто касније дозволило и одржај (*adverse possession*).

И у овом праву важи принцип: *Nemo plus juris ad alium transferre potest quam ipse haberet*. Али са једним занимљивим изузетком. Ако је неко установио својински закуп, а није имао никакво право (*estate*), његов уговор нема ефекта у односу на трећа лица. Међутим, у односу између странака он ипак има неко дејство. Будући да су ваљано ушли у један правни однос, они су спречени, „стопирани” (*estopped*) да из њега изађу. Тако, ако накнадно добије преносилац одговарајуће право, (нпр. наслеђем) њихова трансакција оживљује, „добива храну” (*to feed the estoppel*). Овакав случај назива се „*tenancy by Estoppel*”.

9. Новије тенденције. — Законодавство из 1925. није само смањило број држања (*tenures*), него и врсте *estates*. Основни облик *estate* је апсо-

(13) Суштина принципа јесте да неизвесност може да траје доклегод живи и једно од лица која су жива у моменту настанка интереса. Како и у англосаксонском праву важи фикција да се зачето дете сматра за већ рођено, овај се период продужује за још девет месеци. Томе се додаје 21 година колико је потребно да дете постане пунолетно.

(14) *Pound, Common Law, I, New York, 1939, стр. 292.*

лутна својина (*fee simple absolute*), затим својина на одређени рок (*a term of years absolute*) и облици закупа. Уведене су и неке термиолошке новине које су, можда, последица утицаја римског права, као што је основна подела својинских права према земљи на *estates* (уживање „свог“ права) и на *interest and charges* (интереси и терети), што одговара римском *jura in re aliena* (стварна права на туђим стварима). Укинута су: доживотно уживање (*life estate*), затим *fee tail* (својина која се мора оставити од ребеним потомцима), закуп „на вољу“ (*at will*) или „на трпљење“ (*at sufferance*). Иако постоје неки облици реалних терета, својина је практично постала пуна власт на ствари, тако да се од апсолутне „личне својине“, земљишна својина једино разликује по неуништивости свог предмета (15).

Док се у овом погледу запажа тенденција проширења права како у погледу садржине, тако и у погледу трајања и располагања, у једном другом домену запажа се супротна појава. Све је већи број прописа којима се ограничавају овлашћења сопственика. То су административне мере које се односе на повећање пореских терета, планирање (урбанизам), контролу земље за обрађивање и на заштиту закупца. Немајући могућности да се на њима задржимо (уосталом, оне нису непознате и у другим правима), примера ради наводимо само неке од њих.

Према прописима о планирању, не само што је власник земље дужан да се држи урбанистичког плана већ је за грађевинску дозволу дужан да плати знатан износ. Логика овог прописа јесте: једно јутро земље за обрађивање кошта 50 фунти, док плац исте величине вреди 1.000 фунти. Да би добио дозволу, власник мора да плати разлику од 950 фунти. Сматра се да не могу приватна лица шпекулисати са повећаном вредношћу земљишта због општег прогреса и урбанизације.

Као карактеристична за новије тенденције можемо узети и овлашћења према рудном благу.

У феудалној Европи владари су успели да право на рудно богатство задрже за себе. Међутим, у Енглеској дуго су племићи помоћу парламента и иначе ограничавали власт краља. Тако се ниједан порез није могао увести без одобрења парламента. Повремено је краљ долазио у такву оскудицу да је слао свог ризничара да мољака трговце на пијаци за нешто новца на зајам (16). Због оваквог односа снага лордови су задржали за себе право коришћења рудног богатства и шума. Ипак, у стварности, односи су били доста сложени поводом овог права. Тако је код неких облика држања без дозволе држаоца улазак лорда ради узимања руда и шума (на која има право) представљао прекршај (*trespass*), што је упућивало на нагодбе. Такође се сматрало да уступање на доживотно уживање (*life estate*) обухвата и право коришћења рудног богатства, ако друго није уговорено. Ипак, у новије време, титулар пуног права својине (*fee simple*) има право на све што је „изнад, на и у земљи“, али уз важне изузетке. Још раније, двор је имао право на експлоатацију налазишта злата и сребра, а од 1934. и нафте. Од 1938. г. рудиници угља дају се на коришћење посебној комисији (*Coal Commission*), с тим што је она дужна да плати накнаду.

(15) *Challis, Law of Real Property*, III изд., 1911, стр. 218.

(16) Станојевић, Зајам и камата, Београд, 1966, стр. 182.

Број ових ограничења толико се повећао да има мишљења како више и не постоји апсолутна својина на земљи. *Megarry* (Мегари) се не слаже с тим: „Апсолутна својина (*fee simple*) остаје *fee simple* као и раније. Једино што су плодови својине постали мање слатки; али то није ништа ново у земљишном праву”. (17).

Иако је енглеско право могло адекватније да изрази својинске односе феудализма од европских права, јер није било оптерећено римским схватањем својине, оно је у модерно доба уловило са баластом сопствене прошлости. Већи део феудалног земљишног права био је непогодан за потребе трговине и капитализма, тако да су вршене бројне законодавне интервенције. Међутим, неке од архаичних установа су се не само одржале него и показале као веома добре за имовинске односе најновијег капитализма. Овде нарочито спада *trust* (уведен још у XVI в.) као уговор који даје једном лицу право у корист неког другог лица. Набројати све варијанте траста и случајеве примене овде не би било могуће. Зато упућујем на оно што је о томе већ писано у нас. (18)

10. Ако извршимо неко глобално упоређење између римског и англосаксонског схватања својине, видећемо да и поред извесног приближавања постоје неке основне разлике.

Најпре пада у очи „ланпропријетизам” енглеског права. Како, бар теоретски, нема апсолутне својине, већ више врста истовремено постојећих или сукцесивних интереса, губи се разлика између оног што јесте и што није својина, разлика која је јасна у римском праву. Све или готово све што је везано за уживање непокретности спада у *Real Property*. Уцбеници у оквиру земљишне својине расправљају и о трасту (*trust and uses*), имовинском режиму супруга, закупима, заложном праву, реалним теретима, службеностима.

Нешто слично, али у другом виду, постојало је у раном римском праву. Како испрва стари Римљани углавном знају за својину као облик „власти над ствари”, они многе циљеве, које касније остварују путем залога или службености, постижу фидуцијарним преносењем својине или сличним операцијама. Залога се закључује преносом својине, с тим што је заложни поверилац имао испрва моралну, а затим и правну обавезу да по исплати дуга заложену ствар врати. Службеност се успостављала преносењем једног појаса земљишта у својину итд.

Иако се приближило римском схватању, англо-америчко право својине полази још увек од другачијих концепција по којима је могуће: а) истовремено постојање више права на истој ствари; б) условљена и временски ограничена својина; (19) и в) постојање стварноправног закупа, који

(17) *Megarry*, *op. cit.*, стр. 596.

(18) Гамс, Траст у англоамеричком праву, *Анали*, 1957, бр. 3; исти писац: Нешто о фидуцијарним правним пословима, *Анали*, 1960, бр. 1—2.

(19) На пример у неким деловима *Енглеске* (околина Манчестера) раширен је обичај да се продаје непокретност у *fee simple* за релативно малу суму, али уз обавезу плаћања годишње ренте. У супротном, преносилац има право да узме натраг своју земљу. Додуше, није извесно да ли је оваква трансакција могућа после серије закона из 1925. (в. *Megarry*, *op. cit.* стр. 91).

додуше познаје позно римско право, али не и већина савремених права која су настала на његовим традицијама.

За теоретичаре наших својинских односа може бити од користи сама идеја да својина није нешто јасно одређено, једном дато и непроменљиво. Осим тога, нека конкретна решења *Common Law*-а се могу применити и у нашем праву: принцип да се једно добро може користити на одређено време и условно, али не у оквирима облигационог односа, већ стварног права; затим, поступак при претварању ораница у грабевинско земљиште, а којим се спречавају екстрапрофити и шпекулације и друга. Наши својински односи на зградама и становима имају неку сличност са *real property* англосаксонског права.

Ако се нека општа поука може извући из овог сумарног историјског и упоредноправног прегледа, онда је то да се ваља држати садашњости и стварности при уобличавању својинских односа. Нити ваља робовати категоријама прошлости (нпр. римском схватању *proprietas*-а као једино могућем облику својине) нити магловитим концепцијама будућности.

др Обрад Станојевић

РЕЗЮМЕ

Римское и англосаксонское понимание собственности

Классическая римская собственность, хотя вначале и носила следы коллективной собственности, а в конце своей истории имела и некоторые феодальные характеристики, означает абсолютное господство над имуществом, возникшее в условиях рыночного хозяйства. Оно нашло свое выражение в известном определении *plena in re potestas*, хотя это „полное господство над имуществом“ все же в зависимости от конкретных условий, подвергалось ограничениям и в публичных интересах и в интересах соседей

Англосаксонское право развивалось без значительного влияния римского права, вследствие чего лучше чем континентальное право выразило сущность феодальных отношений. Квалитет объема прав был определяем понятием *tenure* (владение), означавшим вид собственности на землю. Это же понятие определяло место титула обладания на феодальной лестнице, начиная с прикрепленных крестьян, затем полусвободных крестьян, рыцарей до владельцев из приближенных лиц, получавших недвижимое имущество непосредственно от двора. Другой квалитет *estate* означал продолжительность права и предоставлял возможность распоряжения им. Одно владение продолжалось определенное время, другое до смерти или до исполнения какого-либо из условий, третье являлось наследственным, но без права распоряжения им, а существовало и вечное и отчуждаемое право (*fee simple*).

Верховную собственность монарха или же в США государства новейшие реформы свели к простой форме, отбросив почти все виды феодального бремени и расширив права распоряжения. Тем самым англосаксонское понимание собственности значительно приблизилось к римскому. Все же

остаётся возможность для ограниченного сроком и обусловленного права, существуют договоры имущественного найма, возможность возникновения одновременных или в порядке правопреемства прав на одном и том же недвижимом имуществе.

В пределах, в которых у нас действует законы рынка, наше право скорее может найти инспирацию в римском, а не в англосаксонском праве (что отнюдь не означает, что не может находить и собственные оригинальные решения). Все же некоторые из новейших отношений после „промышленной революции“, прекрасно вписываются в древние феодальные институты (*trust*). Точно также нахождение в собственности жилых домов и квартир имеет схожие черты с *real property* англосаксонского права. И некоторые из новейших мер *common law*-а (урбанизм, планирование, борьба с спекуляцией землей) могут послужить если не в качестве примера, то хотя бы в качестве инспирации.

SUMMARY

Roman and anglo-saxon concepts of ownership

Although it first bore traces of collective ownership, and towards the end contained some feudal characteristics, classical Roman ownership extended absolute control over property, a concept which came into existence under the conditions of a market economy. This is expressed by the well-known words: *plena in re potestas*, although this »full power over things« was, nevertheless, depending on the specific conditions, restricted both for the sake of public interest and a neighbour's interest.

Anglo-Saxon law has developed without much influence from Roman law. Hence it expresses the essence of feudal relations better than Continental law. One quality, extent of the right to property, is contained in the notion of *tenure* and denotes the kind of land holding. It determines the position of titulars in the feudal ladder starting from the bonded serf through the semi-free peasant, through knights to the »tenants in capite« who were granted property directly by the Crown. Another quality, *estate*, denotes the duration of right and the possibility of disposal. An estate can be granted for a definite period of time, until death or the fulfillment of some condition, or can even be inherited but without right to disposal of it. There also exists a permanent and transferable right (*fee simple*).

At the beginning of this century reforms have reduced the supreme ownership of the king, i.e. the Government, to mere form, have abolished almost all feudal charges, and have expanded the right of disposal. In this way the Anglo-Saxon concept of ownership has essentially approached the Roman one. Still, there remains the possibility of property rights limited by time and conditioned; there exist factual legal leases and it is possible that one estate may have several simultaneous or successive rights.

To the extent to which market laws exist in Yugoslavia our ownership law can find its inspiration in Roman rather than in Anglo-Saxon law (which of course does not mean that it cannot contain its own original characteristics). Still some of the most-recent relations of the post-industrial revolution have been nicely incorporated into ancient feudal institutes (*trust*). Also the ownership of buildings and flats is to a certain extent similar to the *real property* of Anglo-Saxon law. And some new measures of *common law* (urbanism, planning, prevention of land speculation) can serve, if not as a model, then at least as an inspiration.

RÉSUMÉ

La Conception romaine et Anglo-saxonne de la Propriété

Quoiqu'au début elle portait les traces de la propriété collective et que vers la fin de son histoire elle avait quelques caractéristiques de la propriété féodale, la propriété romaine classique est le pouvoir absolu sur les choses, qui a pris naissance dans les conditions de l'économie de marché. Cela s'exprime par les termes bien connus: *plena in re potestas*, quoique ce «plein pouvoir sur les choses» est quand même, en fonction des conditions concrètes, limité tant dans l'intérêt public ou dans l'intérêt des voisins.

Le droit anglo-saxon s'est développé, sans subir une influence plus forte du droit romain. En conséquence il a mieux exprimé que le droit continental l'essence des rapports féodaux. La qualité de la sphère du droit est donnée par la notion de *tenure* (possession) et signifie la qualité de propriété foncière. C'est elle qui détermine la place du titulaire dans l'échelle féodale, à partir du serf dépendant, en passant par le paysan mi-libre, et puis par les chevaliers, jusqu'aux détenteurs suprêmes qui ont reçu la propriété directement de la couronne. La deuxième qualité *estate* signifie la durée du droit et la possibilité d'en disposer. Une propriété a une durée déterminée, la durée de l'autre se prolonge jusqu'à la mort ou jusqu'à la réalisation d'une certaine condition, la troisième peut être transmise par succession, mais elle est privée du droit de disposition, de plus existent aussi le droit perpétuel et le droit aliénable (*fee simple*).

Les réformes les plus récentes ont réduit la propriété suprême du souverain, c'est-à-dire de l'Etat aux Etats Unis, à une pure forme, elles ont aboli presque toutes les charges féodales, elles ont élargi le droit de disposition. De cette manière la notion anglo-saxonne de la propriété s'est rapprochée substantiellement de la notion romaine. Néanmoins, la possibilité se maintient du droit limité quant au temps et conditionné, les baux de droit réel subsistent, il est possible que sur le même bien immobilier il y ait plusieurs droit simultanés ou successifs.

Dans la mesure que les lois de marché règnent chez nous, notre droit de propriété peut plutôt trouver de l'inspiration dans le droit romain que dans le droit anglo-saxon (ce qui, évidemment, ne signifie pas qu'il ne peut pas chercher ses propres solutions originales). Quand même, certains rapports les plus récents après la «révolution industrielle» s'enchâssent très bien dans les instituts féodaux séculaires (*trust*). De même la propriété sur les maisons et les logements présente certaines analogies avec la *real property* du droit anglo-saxon. Aussi, certaines mesures plus récentes de la *Common Law* (urbanisme, planification, interdiction de la spéculation avec les propriétés foncières) peuvent servir, sinon de modèle, du moins comme inspiration.

ОБАВЕЗА НА ПЛАЋАЊЕ ПРЕМИЈЕ ОСИГУРАЊА

Увод.

1. — Плаћање премије је основна обавеза лица које жели да се уговором о осигурању економски обезбеди од одређених ризика. Без премије, односно доприноса ако је у питању однос узајамног осигурања, нема ни уговора о осигурању. Обавеза уговарача осигурања да плати премију је основ (кауза) обавезе осигурача да под одређеним условима плати осигурању суму односно накнаду из осигурања (1).

Наше право осигурања познаје, истина, неколико ситуација у којима обавеза осигуравајућег завода наступа чак и кад не постоји премија. Међутим, у свим таквим случајевима, основ обавезе осигурача налази се у закону а не у уговору о осигурању.

2. — У изворима права осигурања премија се углавном третира на два начина. С једне стране, регулише се обавеза на плаћање премије: ко је дужан да плати премију, у којим роковима, коме се врши плаћање, место плаћања итд. С друге стране, регулише се шта се дешава са односом осигурања ако премија није плаћена о доспелости.

Жеља нам је да у овом чланку осветлимо неке моменте у вези са обавезом на плаћање премије. Задржаћемо се, дакле, на оним питањима која би применом медицинске терминологије могли да назовемо анатомијом једне обавезе из уговора о осигурању. Ово из разлога што је овакав приступ овим важним питањима из области права осигурања у нашој теорији прилично запостављен. Код нас су много чешће и много потпуније анализе последица неплаћања премије. Зато сматрамо да питања из ове области, која би применом исте терминологије спадала у патологију односа осигурања, можемо изоставити из даљих излагања.

Приликом оваквог приступања материји имамо у виду и чињеницу да се и у правним прописима о уговору о осигурању више пажње посве-

(1) Схватање о премији као каузи обавезе осигурача нарочито је раширено у англо-америчкој теорији права осигурања — S. Preston, and R. P., Colinvaux, «The Law of Insurance», Лондон 1961, стр. 114. У Француској теорији премија се често назива „ценом ризика“ — J., Hènard. «Théorie et pratique des assurances terrestres», t. I, Paris 1924, стр. 89; M., Ricard, et A., Besson, «Les Assurances terrestres en Droit Française», Paris 1950, стр. 43. У нашој теорији ово схватање заступају А., Тасић, „Основи осигурања“, Београд 1951, стр. 21, и др. М., Максимовић, „Уговор о поморском осигурању“, Београд 1957, стр. 142.

ћује последицама неплаћања премије него самој обавези на плаћање премије (2). Зато се помоћу анализе обавезе на плаћање премије може сагледати како се једна правна обавеза може развијати и изграђивати уговорном судском праксом, као и нормативном делатношћу радних организација, уз врло слабу интервенцију законодавца. Сматрамо да оваква анализа може да буде интересантна у периоду кад нам предстоји доношење прописа из области облигационог права.

3. — Према нашим прописима (3), премија се састоји из техничке премије и дела премије који се уноси у укупни приход осигуравајућег завода. Међутим, посматрано са становишта обавезе на плаћање премије, ова подела нема никаквог значаја. Обавеза је уговарача осигурања да плати премију у целини, дакле оба њена дела. Ако не изврши ову своју обавезу, осигуравајући завод се може обратити суду (осим у осигурању живота) (4).

Исто тако, сматрамо да нема потребе да се прави разлика између фиксне и променљиве премије. И у једном и у другом случају, обавеза уговарача осигурања на плаћање премије је иста.

Лице које је дужно да плати премију осигурања

4. — Обавеза на плаћање премије лежи на лицу које је са осигурачем закључило уговор о осигурању, и тиме створило ту обавезу (5). У нашем осигурању уобичајено је да се то лице означава као „уговарач осигурања“ (6). Разумљиво, ако је уговор о осигурању закључен преко заступника, сва права и обавезе, па тако и обавеза на плаћање премије, припадају лицу у чије је име и за чији је рачун уговор закључен.

5. — Поставља се, међутим, питање да ли у неким ситуацијама могу и нека трећа лица платити премију?

Такве интересантне ситуације наступају онда кад су уговарач осигурања и осигураник (лице које располаже интересом осигурања) два лица. Два најважнија таква случаја су осигурање за туђи рачун и осигурање за рачун кога се тиче. Интерес правне осигураности налаже да се и у

(2) Као пример могу да послуже чл. 15. и 16. француског Закона о уговору о осигурању из 1930. године.

(3) Основни закон о осигурању и осигуравајућим организацијама („Сл. лист СФРЈ”, бр. 7/67), члан 81. став 2.

(4) Обавеза на плаћање премије углавном је на исти начин регулисана у свим врстама осигурања, осим у осигурању живота. У осигурању живота, обавеза на плаћање премије има доста специфичности, од којих је свакако најзначајнија у томе што у неким земљама у области осигурања живота осигурач своје право на премију не може да остварује путем суда. Обавезе на плаћање премије има у таквим случајевима карактер природне облигације. Ово је решење прихваћено у наведеном француском закону, члан 75. став 1, а прихвата га и проф. др *Константиновић*, у „Скици за законик о облигацијама и уговорима”, Београд 1969, члан 922. став. 1.

У овом чланку нећемо се упуштати у ове специфичности осигурања живота, пошто оне заслужују посебну анализу.

(6) *Максимовић*, нав. дело, стр. 142; А., *Donati*, „Trattato del diritto delle assicurazioni private”, vol. secondo, Милано 1954, стр. 358.

(6) У наведеној „Скици” проф. *Константиновић* користи назив „уговорилац осигурања”. Ми ћемо се, у даљем тексту, служити називом који је уобичајен у нашој пракси.

таквим случајевима обавеза на плаћање премије стави на терет уговорача осигураника. Међутим, у крајњој линији, премију ипак треба да плати осигураник, пошто он ужива користи уговора.

На тај начин, уговорач осигурања и премија коју је он дужан да плати морају да се појаве у два правна односа. С једне стране, уговорач осигурања је дужник у погледу плаћања премије у односу на осигурача. С друге стране, уговорач осигурања по основу неког другог правног посла (на пример, по основу уговора о шпедицији) има право да тражи исплату премије и евентуалних трошкова од осигураника.

У неким правима, као што је швајцарско, иде се и даље, па се сматра да у одређеним случајевима осигурач има право да захтева премију и од лица за чији је рачун закључен уговор о осигурању (7). Сматрамо, међутим, да је такво решење, без обзира на евентуалну корисност за праксу, сувише велико удаљавање од општих принципа грађанског права о заштити уговарања обавеза за другог, и да га зато не треба прихватити.

Уговорача осигурања очигледно треба обезбедити у односу на осигураника за износ плаћене премије. Најефикаснија и најједноставнија таква заштита несумњиво постоји ако се законским прописима о уговору о осигурању одреди да уговорач осигурања није дужан да преда полису осигуранику док му не буду накнађене премије које је платио осигурачу (8). Наиме, без полисе осигурања не могу се остваривати права из осигурања.

6. — Са уговорача осигурања обавеза на плаћање премије може да пређе на његовог универзалног или сингуларног сукцесора (9). Од случајева сингуларне сукцесије, за праксу је сигурно најзначајнија промена осигуравајућег интереса на стварима које се осигуравају. Посматрано са становишта обавезе на плаћање премије, промена интереса (отуђење осигуране ствари, на пример) може се третирати на три начина.

Према једном схватању, у случају промене интереса на осигураној ствари, осигурање по самој сили закона наставља своје дејство према стипендијанцу, тако да на стипендијанца прелази и обавеза на плаћање премије. Не прави се разлика између покретних и непокретних ствари, појединих ствари из групе и сл. Ово је решење прихваћено у француском осигурању (10).

Друго решење, које је било прихваћено у старом аустријском Закону о уговору о осигурању из 1917. године (пар. 64), састоји се у томе што обавеза на плаћање премије прелази на стипендијанца само ако се отуђује осигурана непокретна ствар. Отуђењем осигуране покретне ствари дејство уговора о осигурању престаје.

У нашем праву осигурања прихваћено је и треће решење. Према њему, ако се отуђе све ствари осигуране једним уговором о осигурању,

(7) Члан 18. швајцарског Закона о уговору о осигурању из 1908. године одређује да је у осигурању за туђи рачун и осигураник дужник у погледу плаћања премије, ако је уговорач осигурања инсолвентан а није још примио дужну премију од осигураника.

(8) Овакво је решење прихваћено у наведеној „Скици“ проф. *Константиновића*, члан 882. став 2. У ставу 3. истог члана даље се разрађује ова идеја, и предвиђа да ако је наступила штета, уговорач осигурања који је платио премију има право првенствене наплате из накнаде из осигурања.

(9) *E. R., Prölss, »Versicherungsvertragsgesetz«, München und Berlin 1965, стр. 183 и 184.*

(10) Члан 19, став 3. наведеног француског Закона.

дејство уговора се наставља. Ако се отуђе само неке од ствари које су осигуране једном полисом, осигурање у погледу тих ствари престаје, па самим тим престаје и обавеза на плаћање премије ⁽¹¹⁾.

Разумљиво, у свим оним случајевима кад обавеза на плаћање премије прелази са уговарача осигурања на његовог сукцесора, мора се водити рачуна о заинтересованим лицима. Сингуларном сукцесору на којој је прешла обавеза на плаћање премије треба дати право на раскид уговора о осигурању, да би се те обавезе ослободио. Ипак, оправдано је ако се тражи да се право на раскид уговора искористи у једном релативно кратком року од тренутка преноса својине, јер би иначе била доведена у питање сигурност осигурача. С друге стране, ради обезбеђења осигурача, уговарач осигурања мора да јемчи за исплату дужне премије и по преносу уговора о осигурању на стицаоца осигуране ствари.

Од три изнета решења у вези са прелазом обавезе на плаћање премије са уговарача осигурања на стицаоца осигуране ствари, ми се опредељујемо за треће решење, дакле, за решење према којем обавеза на плаћање премије, и уопште дејство уговора о осигурању, по правилу прелази на стицаоца ствари. На тај се начин обезбеђује један природни континуитет односа: настављање покрића из основа осигурања све док стицалац ствари не буде и сам у положају да оцени који јој ризици прете и колики је његов интерес за продужење дејства осигурања. Дејство осигурања треба да престане због преноса интереса на осигураној ствари само ако је то нужно из техничких разлога, као што је то случај ако се отуђују само неке из скупа ствари које су осигуране једном полисом.

Универзална сукцесија (наслеђивање осигуране имовине, на пример) по правилу не производи никакве последице по обавезу на плаћање премије. Ова обавеза прелази на сукцесора уговарача осигурања.

7. — Међутим, није увек уговарач осигурања једино лице које је заинтересовано да плаћањем премије одржи на снази дејство уговора о осигурању. У пракси се појављују и случајеви у којима су за дејство осигурања заинтересована и нека друга лица. Зато је у праву осигурања већ одавно прихваћено да премију, поред уговарача осигурања и његовог сукцесора, односно и осигураника ако су уговарач осигурања и осигураник два лица, може да плати и свако треће лице које има интерес да се уговор о осигурању одржи на снази ⁽¹²⁾, односно да је осигурач дужан да примени премију од сваког лица које има правни интерес да она буде плаћена ⁽¹³⁾. У теорији осигурања има чак и мишљења да премију осигурања може да плати и треће незаинтересовано лице ⁽¹⁴⁾.

Треће лице које има право да плати премију није у вршењу тог права везано ставом уговарача осигурања. Осигурач мора примити премију

(11) Уз нека ограничења и услове, ово је решење прихваћено у Општим условима за осигурање имовине, које је донео Завод за осигурање и реосигурање „Југославија“ јануара 1970. године. Прихвата га и проф. *Константиновић* у наведеној „Скици“, члан 914.

(12) Члан 14, став 7. наведених правила Завода „Југославија“.

(13) Члан 890, став 1. наведене „Скице“ проф. *Константиновића*.

(14) *Picard et Besson*, нав. дело, стр. 165.

од трећег лица чак и онда ако уговарач осигурања не пристаје на плаћање (15).

Кога све можемо да сматрамо трећим заинтересованим лицем које има право да плати премију?

Очигледно је да у ову категорију треба, пре свега, сврстати сва она лица која располажу интересом осигурања. Ако с обзиром на интерес могу да имају својства осигураника, дакле, ако могу да имају право да сами наплате од осигурача накнаду из осигурања, сигурно је да им треба признати право да плати премију и на тај начин омогуће да неко трећи као осигураник наплати накнаду из осигурања.

Међутим, поред лица која располажу интересом неопходним за пуноважност уговора о осигурању, постоје и неке друге категорије лица којима треба признати право да плати премију осигурања, пошто би због престанка дејства осигурања могла да претрпе штету. Овде на првом месту мислимо на треће лице у чију је корист закључен уговор о осигурању (16). Зато, на пример, ако је у осигурању за случај смрти уговарач осигурања престао да плаћа премију, па би због тога требало извршити капитализацију, корисник осигурања има право да плати дужну премију и на тај начин очува несмањену висину осигуране суме. У неким правима, као што су немачко и аустријско, ограничава се ово право само на кориснике који су стекли право на чинидбу од осигурача (на тзв. неопозиве кориснике), али нам изгледа да овакво ограничавање није оправдано. И корисник који још није изјавио да прима корист из уговора о осигурању, и који према томе може да буде промењен, може да има друштвено прихватљив интерес да плати премију и очува дејство уговора о осигурању.

Треће оштећено лице нема право да плати дужну премију за осигурање од одговорности лица које је проузроковало штету (17). Његов интерес за очување осигурања је само индиректан.

Лице коме се плаћа премија осигурања

8. — Плаћање премије може се сматрати извршењем обавезе уговарача осигурања само ако се врши повериоцу, тј. осигурачу. Треба сматрати да је премија плаћена осигурачу ако је плаћена његовом овлашћеном представнику, или ако је плаћена на рачун осигурача код банке.

У нашој пракси, премија се често плаћа заступницима осигурача који са осигурачем нису у радном односу. У интересу је правне сигурности ако се сматра да је лице које је осигурач овластио да га заступа приликом закључивања уговора о осигурању, истовремено овлашћено и да наплаћује премију, ако друкчије није изричито одређено и стављено до знања уговарачу осигурања. У пракси се у том погледу не прави разлика

(15) Наведени аустријски закон, пар. 26, став 1. На постојање и супротних схватања, према којима осигурач може да одбије премију од трећег лица ако тако тражи уговарач осигурања, указује *Максимовић*, нав. дело, стр. 142.

(16) Члан 35-а немачког Закона о уговору о осигурању (допуна од 7. новембра 1939. године).

(17) *Prölss*, нав. дело, стр. 187.

између положаја посредника и заступника осигурања, мада би чисто теоријски посматрано такву разлику требало правити. Наиме, плаћање које је извршено преко посредника може се сматрати извршењем обавезе уговарача осигурања тек кад осигурач прими новац.

За потребе праксе, могло би се поставити правило да је за наплату премије овлашћено лице које располаже признаницама које је потписао осигурач, односно полисама ако оне истовремено служе као признаница о плаћеној премији.

9. — Код саосигурања, сваки од саосигурача је овлашћен да наплати део премије који одговара делу ризика који је примио у саосигурање⁽⁸⁾. Међутим, у земљама са развијеним саосигурањем пракса је да сви саосигурачи по једној полиси одређују једног од њих, или посредника преко којег је закључено осигурање, као лице које је овлашћено да прими премију.

Доспелост премије осигурања

10. — Тренутак у којем ће уговарач осигурања бити дужан да плати премију, односно рокове у којима се премија плаћа код дугорочних осигурања, уговорне стране слободно одређују. То је један од универзално прихваћених принципа у праву осигурања, који је нашао места и у прописима читавог низа земаља⁽¹⁹⁾.

Доспелост премије може се регулисати општим условима типских уговора о осигурању на исти начин за неодређени број појединачних односа осигурања. Овакав карактер имају одредбе о плаћању премије у општим правилима наших осигуравајућих завода. Међутим, у полисама осигурања могу се уговорити и други рокови плаћања премије од оних који су одређени у општим правилима. Сагласно општим принципима тумачења уговора, у случају несугласности између правила осигурања и одредаба полисе о доспелости премије, треба применити решење из полисе.

11. — Међутим, у многим земљама и законски прописи о уговору о осигурању садрже неке одредбе о томе кад се плаћа премија. Тако, према наведеном аустријском Закону, чија се правна правила могу код нас још увек примењивати, прва или једнократна премија плаћа се одмах по закључењу уговора о осигурању, а свака каснија премија доспева на први дан периода осигурања за који се плаћа⁽²⁰⁾. С обзиром на то да овакве одредбе имају допунско-диспозитивни карактер, дакле, примењују се ако другачије није уговорено, а доспелост премије скоро без изузетака регулише се правилима осигурања и клаузулама полиса, оне заслужују пажњу само због тога што одражавају одређена широко усвојена схватања.

12. — Може се рећи да два основна начела владају у односима између уговарача осигурања и осигурача у погледу доспелости премије. Прво

(18) *Bruck — Möller*, »Kommentar zum Versicherungsvertragsgesetz«, Erster Band, Berlin 1961, стр. 459.

(19) Члан 15, став 1. тачка 1. наведеног француског Закона; члан 19, став 1. наведеног швајцарског Закона.

(20) Пар. 23, став 2.

је начело да се премија плаћа у тренутку закључења уговора о осигурању. Друго је начело да је уговарач осигурања дужан да плати премију само ако му је осигурач предао полису осигурања.

Начело да се премија плаћа у тренутку закључења уговора о осигурању значи, другим речима, да се плаћа унапред. Уговори о осигурању, истина, спадају у групу узајамних (синалагматичких) уговора, али се испуњавају тако што је једна страна, уговарач осигурања, по правилу обавезна да прва испуни своју обавезу. Разумљиво је да последица овога мора да буде ограничавање уговарача осигурања у праву на истицање *exceptio non adimpleti contractus* у односу на осигурача (21).

Ако је реч о дугорочном осигурању, у тренутку закључења уговора о осигурању плаћа се само прва премија. Ако је уговорено плаћање премије у ратама, у тренутку закључења уговора о осигурању плаћа се само прва рата. У области осигурања живота понекад се уговара капара, и у таквим случајевима уместо прве премије приликом закључења уговора о осигурању уговарач осигурања полаже капару (22).

Друго изнето начело, начело да је уговарач осигурања дужан да плати премију само ако му је осигурач предао полису осигурања, донекле модификује прво. Наиме, уговарач осигурања је дужан да плати премију приликом закључења уговора о осигурању, али само ако му осигурач у замену за плаћени износ премије преда полису осигурања. Ако осигурач није спреман да испостави полису, односно неко друго писмено које уместо полисе може да служи као доказ о закљученом уговору о осигурању, нема право да захтева да му се плати премија.

Интересантно је да је оваква повезаност обавезе на плаћање премије и уручења полисе прихваћена и у неким земљама у којима се сматра да уговор о осигурању има консенсуални карактер (23), где је, дакле, могуће да уговор о осигурању постоји, заједно са обавезом уговарача осигурања на плаћање премије, чак и без испостављања полисе.

Ако осигурач изда полису пре него што је примио премију, а није нешто друго уговорено, треба сматрати да је пристао на одгађање плаћања премије (24).

13. — Чисто теоријски посматрано, доспелост премије је потпуно независна од тренутка кад почиње покриће из уговора о осигурању. Покриће из осигурања почиње од тренутка који је уговорен, а тај тренутак може пасти и пре и касније од тренутка кад доспева премија. Међутим, исто као и у погледу доспелости премије, ако није друкчије уговорено, покриће из осигурања почиње од тренутка кад је уговор о осигурању закључен. На тај начин, по правилу, од тренутка закључења уговора о осигурању почиње да тече покриће из осигурања, али је тог тренутка уговарач осигурања дужан да плати премију.

(21) Право уговарача осигурања да истиче *exceptio non adimpleti contractus* ограничено је и алеаторном природом уговора о осигурању.

(22) Општа правила за осигурање живота, која је донео Завод за осигурање и реосигурање „Југославија“ 1968. године, члан 7.

(23) Исмачкој Закон о уговору о осигурању, члан 35.

(24) Члан 19. наведеног швајцарског Закона; пар. 473. став 3. хрватског Трговачког закона.

Међутим, пракса осигурања, и код нас и у другим земљама, већ је одавно кренула и даље од ових начела. Полазећи од тога да је по правилу почетак покрића из основа осигурања везан за плаћање прве премије, пракса осигурања је постепено напуштала трећи елемент све условљености, тј. тренутак закључења уговора о осигурању. Сада се углавном свуда уговара да покриће из основа осигурања не почиње да тече све док не буде плаћена прва премија, без обзира на то кад је уговор о осигурању закључен ⁽²⁵⁾.

Деломично плаћање дужне премије нема за последицу почетак дејства уговора о осигурању, ако начин на који је осигурач примио тај износ не показује друкчије ⁽²⁶⁾.

Као што се види, могуће је да је уговор о осигурању закључен, али да никаква обавеза за осигурача на накнаду евентуалних штета по основу тог уговора није почела да тече.

Очигледно је да је овакво решење од велике користи за осигураче. Тиме што покриће из осигурања почиње да тече тек кад је плаћена прва премија, они добијају једно посебно, врло ефикасно обезбеђење у односу на уговараче осигурања. Међутим, посматрано са становишта уговарача осигурања и осигураника, ствари изгледају друкчије. Нема изгледа да све такве клаузуле, којима се одређује да је почетак покрића из осигурања везан за тренутак плаћања прве премије, треба сматрати „леонинским клаузулама“, којима се ван друштвено допуштених оквира нарушава равноправност уговорних страна. За осигурача треба да буде довољно обезбеђење то што своје право на премију може остваривати судским путем, и што није дужан да испостави полису осигурања ако прва премија није плаћена.

У сваком случају, од огромног је значаја за осигураника да се приликом уговарања одлагања плаћања премије изричито уговори да покриће из осигурања тече без обзира на то што премија није плаћена. Иначе, није искључено да се по наступању штете осигурач позове на то да је одлагањем плаћања премије одложен и тренутак почетка покрића из осигурања.

У свим случајевима кад премија није плаћена приликом закључења уговора о осигурању, а није одложено њено плаћање, поставља се питање од ког тренутка уговарач осигурања дугује премију?

У нашем праву осигурања нема ставова о овом питању. Изгледа нам, међутим, да би и за наше право било прихватљиво решење из француског права, према којем плаћање прве премије одређује и „активна“ и „пасивна“ дејства осигурања ⁽²⁷⁾. Пошто се у полиси увек одређује трајање осигурања или период на који се односи премија, прихватање овог станови-

⁽²⁵⁾ Члан 22, став 1. Општих правила за осигурање имовине, која је донео Завод за осигурање и реосигурање „Југославија“ јануара 1968. године. Нова правила из 1970. године одређује да покриће почиње у 0,00 часова наредног дана који је у полиси означен као почетак трајања осигурања „ако је до тада регулисано плаћање премије“, што значи да се више не тражи и стварно плаћање премије.

⁽²⁶⁾ W. R., Vance, »Handbook on the Law of Insurance«, third edition, St. Paul, Minn. 1951, стр. 269.

⁽²⁷⁾ Picard et Besson, нав. дело, стр. 86.

шта би значило да уговарач осигурања који је премију платио после закључења уговора о осигурању, дугује премију *pro rata temporis* до краја периода осигурања. Нарочито, ако се не прихвати мишљење да наступање покрића не треба да буде везано за плаћање прве премије, решење да уговарач осигурања не дугује премију за период у којем осигурач није носио ризике обухваћене осигурањем бар донекле ублажава неравноправност уговорних страна.

Место плаћања премије осигурања

14. — Ако се премија плаћа приликом закључења уговора о осигурању, што је, као што смо видели у претходном одељку правило, место где се она мора платити није од неког већег значаја за односе из уговора о осигурању. Премија се у таквим случајевима плаћа у месту где је уговор о осигурању закључен.

Питање се, међутим, поставља где се плаћају каснији износи премије који доспевају после закључуња уговора о осигурању, или наредне рате премије? Да ли је уговарач осигурања дужан да води рачуна о томе кад премија доспева и да је носи или шаље осигурачу или његовом представнику овлашћеном за наплату премије?

У теорији осигурања ово је питање познато као питање „доносивости или тражљивости премије“.

15. — Старији прописи о уговору о осигурању одређивали су да је премија „доносива“. Тако је наведени аустријски Закон (пар. 24) одређивао да је уговарач осигурања дужан да премију шаље осигурачу на свој ризик и на свој трошак. Тек ако је осигурач најмање три пута узастопце убрао премију код уговарача осигурања, дужан је уговарач осигурања да пошаље премију осигурачу само ако то овај писмено затражи.

Швајцарски и италијански прописи одређују да се премија плаћа у месту седишта осигурача⁽²⁸⁾. Уговарач осигурања је, дакле, дужан да је донесе или пошаље осигурачу.

Према новијим прописима о уговору о осигурању премија је „тражљива“. Тако је у француском праву одређено да се премија осигурања, осим прве премије, плаћа у месту боравишта осигураника или на неком другом уговореном месту⁽²⁹⁾.

У нашој пракси прихваћено је компромисно решење. Према нашим правилима осигурања, премија се плаћа овлашћеном органу осигурача или се шаље осигурачу поштом или преко банке⁽³⁰⁾. Осигураник је дужан да се стара да премију благовремено плати, што значи да је у начелу премија „доносива“. Међутим, ако се премија плаћа вирманом, прихваћен је принцип тражљивости премије, пошто је у таквим случајевима осигурач

(28) Наведени швајцарски Закон, члан 22, став 1; *Donati*, нав. дело, стр. 369.

(29) Наведени француски Закон, члан 16, став 1.

(30) Члан 14, став 3. и 6. Општих правила за осигурање имовине, која је Завод за осигурање и ррсикурање „Југославија“ донео 1970. године.

дужан да позове уговарача осигурања да плати премију за следећи период осигурања ⁽³¹⁾.

У ствари, може се рећи да се питању доносивости или тражљивости премије у теорији, законодавству, правилима, па чак и у пракси осигурања, придаје врло мали значај. Међутим, од овог питања зависи наступање доцније у погледу плаћања премије, и у вези с тим читавог низа последица неплаћања премије.

16. — По нашем мишљењу, основни принципи који би требало да регулишу односе осигурача и уговарача осигурања у овој области били би:

а) Место плаћања премије уговорне стране слободно одређују. У неким страним правима, на пример у француском праву осигурања, уговарач осигурања и осигурач ипак у овој слободи нису неограничени. Они могу да својим споразумом мењају место плаћања премије у односу на оно које је одређено законом само ако је то у интересу осигураника. ⁽³²⁾

Сматрамо да би нашем осигурању више одговарала апсолутна слобода уговорних страна у одређивању места плаћања премије. Не изгледа нам да би било могуће да осигурач приликом закључења уговора о осигурању наметне уговарачу осигурања такво место плаћања премије које би овога стављало у битно неповољнији положај. Ово нам нарочито не изгледа вероватно с обзиром на оштру конкуренцију између наших осигуравајућих завода.

б) Ако није друкчије уговорено, прва премија треба да буде „доносива“ а остале „тражљиве“. Доносивост прве премије, односно прве рате премије ако се премија плаћа у ратама, или читаве премије ако се премија плаћа одједном, проистиче из правила да се прва премија плаћа приликом закључења уговора о осигурању. Тражљивост свих осталих износа који се плаћају на име премије осигурања представља одступање од општих принципа о извршењу уговора, али се може оправдати тиме што је осигурач специјализована организација која располаже свим потребним техничким и стручним потенцијалом који је неопходан за вођење евиденције о доспелости и плаћањима премије, у чијем чак интересу треба да буде да има што мање тзв. „дужне премије“.

в) У оним случајевима кад је премија „тражљива“ довољно је ако се осигурач преко свог представника или писмом обрати уговарачу осигурања са захтевом за плаћање премије на месту које је назначено у полиси осигурања, или на месту које му је касније саопштено. Тиме је он извршио своју дужност опомињања да је премија доспела, и она затим постаје доносива.

г) Доцња у погледу плаћања премије наступа тек онда кад осигурач опомене уговарача осигурања да је премија доспела, осим ако је уговарач осигурања несавестан. Премија која је била „тражљива“ постаје наступањем доцње „доносива“.

д) Ако је премија „доносива“, уговарач осигурања је дужан да је донесе или пошаље осигурачу на свој ризик и трошак.

⁽³¹⁾ Члан 14, став 8. алинеја 3. истих Правила.

⁽³²⁾ Picard et Besson, нав. дело стр. 168.

Начин плаћања премије осигурања

17. — Уговарач осигурања извршава своју обавезу плаћања премије на тај начин што осигурачу плаћа одређени износ новца. Ако се плаћање премије врши готовим новцем који се предаје из руке у руку, обично нема дилеме о томе да ли је плаћање извршено, који је износ плаћен и у ком тренутку. Уговарач осигурања, међутим, исто тако може пуноважно извршити плаћање и поштанском упутницом или уплатом на текући рачун осигурача. У таквим случајевима, у нашем праву осигурања раније је важило правило да је премија плаћена оног дана кад је уплаћена на пошти⁽³³⁾. У новијим правилима осигурања ово је начело допуњено тако да се сада сматра да је премија плаћена оног дана кад је уплаћена на пошти, односно оног дана кад банци код које осигурач има текући рачун стигне налог да се премија одобри текућем рачуну осигурача⁽³⁴⁾. Изгледа нам, међутим, да оваква одредба без потребе прави разлику између две ситуације које би требало третирати на исти начин. Зато сматрамо да би и у нашем праву осигурања требало прихватити правило које је прихваћено у многим другим земљама, а према којем се сматра да је у случају плаћања премије поштанском упутницом или уплатом на текући рачун, плаћање извршено онда кад износ премије пошта преда осигурачу, односно кад банка одобри износ премије текућем рачуну осигурача⁽³⁵⁾.

Ако се плаћање премије врши чеком, што се у нас још не примењује, сматра се да је плаћање извршено оног дана кад је осигурач стварно наплатио износ назначен у чеку од банке, или кад је пренео тај износ на свој текући рачун. Међутим, што се тиче наступања последица неплаћања премије, сматра се да је премија плаћена у подне наредног дана након што је чек уручен осигурачу⁽³⁶⁾.

18. — Премија осигурања може се платити и пребијањем (компензацијом), ако уговарач осигурања има неко потраживање према осигурачу. Потраживање уговарача осигурања најчешће се састоји у праву на накнаду штете која је проузрокована осигураним случајем.

Пребијање се врши ако је то према општим правним правилима дозвољено. Зато, не може се пребијати са износом дужне премије потраживање осигураника према осигурачу за накнаду из осигурања поводом осигурања.

(33) Пар. 25, став 1. наведеног аустријског Закона; члан 4, став 2. Општих правила за осигурање имовине, која је донела Југословенска заједница осигурања маја 1964. године. Исту одредбу садржавала су и Правила за осигурање од опасности (ризика) пожара, неких природних и других догађаја (члан 7, став 3), која је донела Генерална дирекција Државног осигуравајућег завода августа 1954. године, с тим што су ова Правила одређивала и то да се у случајевима кад је уговорено плаћање вирманом преко банке, сматра да је премија плаћена оног дана који је у полиси означен као дан закључења уговора о осигурању. Овакво је решење било могуће због тога што се плаћање премије вирманом уговарало углавном код обавезних осигурања.

(34) Члан 14, став 5. наведених Правила Завода „Југославија“ у редакцији из 1970. године.

(35) *Picard et Besson*, нав. дело, стр. 169.

(36) *Picard et Besson*, нав. дело, стр. 170., *L., Sicot, et H., Margeat* »Précis de la Loi sur le contrat d'assurance«, Paris 1962. стр. 107.

гураног случаја који још није ликвидан. У таквим случајевима потраживање осигурача за износ премије је доспело, али потраживање осигураника за износ накнаде из осигурања још није. Једино, за разлику од правила да је пребијање могуће ако су тражбине узајамне, у праву осигурања осигурачу који је поверилац у погледу дужне премије треба дати право да одбије износ дужне премије и од чинидабе коју је дужан извршити кориснику осигурања (37).

19. — Валута у којој се плаћа премија одређена је Одлуком о плаћању у девизама накнаде штете, осигураних износа и трошкова из послова осигурања (38). Овом Одлуком постављен је принцип да се премије осигурања и реосигурања од домаћих лица наплаћују у динарима а од странаца у девизама. Изузетно, у одређеним случајевима, премија се и од домаћих лица може наплатити у девизама (на пример, ако домаћа лица осигуравају имовину за рачун иностраног сопственика).

Ако је премија осигураника плаћена у девизама, могу и осигуране суме у полиси осигурања да гласе на девизе.

Накнада из осигурања плаћа се по правилу у оној валути у којој је плаћена премија.

Висина премије осигурања

20. — Премија се најчешће посматра искључиво као вредност ризика, као његова цена. Разматрају се елементи од којих зависи висина премије, па се истиче да, у основи, висина премије зависи од вероватноће остварења ризика и од интензитета ризика, односно другим речима од вероватноће остварења осигураног случаја и наступања штете, као и висине могуће штете. Премија треба да буде пропорционална ризику (39).

Ако се поред оваквих актварских момената уопште истичу правни моменти, сматра се да је довољно ако се каже да се висина премије одређује уговором о осигурању, и да се уговорени износ премије плаћа за период осигурања од годину дана, ако није уговорено другачије (40).

Чињеница је, међутим, да се данас премија не одређује увек у уговору о осигурању. С друге стране, чак и кад је премија одређена у полиси, често се поставља питање да ли премија из сваког појединог уговора о осигурању мора одговарати премијама из тарифе?

Због тога висина премије постаје и врло занимљиво правно питање.

21. — Обичај да се уговори о осигурању закључују без износа премије настао је у осигурању робе у превозу. У таквим случајевима сматра се да су уговорне стране пристале на премију која се за пошиљку у питању обично примењује (41).

(37) Пар. 27. наведеног аустријског Закона; члан 18, став 3. наведеног швајцарског Закона.

(38) „Сл. лист СФРЈ, бр. 52/66.

(39) *Picard et Besson*, нав. дело, стр. 46.

(40) Наведени аустријски Закон, пар. 23. став 1. и 3.

(41) др В., *Томашић*, „Осигурање у спољној трговини, Београд 1970, стр. 63.

Касније се ова пракса проширила и на неке врсте имовинских осигурања. Данас постоји већ и одређена судска пракса о томе како треба поступити ако је уговор о осигурању закључен, а премија није одређена. Сматрамо да треба подржати схватање наших судова, према којем, ако странке закључе уговор о привременом покрићу за осигурање имовине, па осигурач своју тарифу не приложи уговору, нити висину премије унесе у уговор, осигураник није дужан да пристане на несразмерну премију, без обзира на то што је у уговору наведено да ће премију платити по тарифи осигурача ⁽⁴²⁾.

Да ли је премија из тарифе несразмерна, треба ценити према околностима сваког случаја. Ипак, само због тога што се за краткорочна осигурања предвиђа нешто виша премија, не може се сматрати да постоји несразмерност.

22. — Питање каква је правна природа тарифе премије, и да ли је тарифа саставни део уговора о осигурању, поставља се у још оштријем облику у случајевима кад уговарач осигурања по закључењу уговора о осигурању захтева да се уговорена премија снизи, да би се усагласила са тарифом. Да ли је у таквом случају реч о захтеву да се ревидира један елемент уговора о осигурању, или просто једна од уговорних страна захтева да се уговор доследно изврши?

Према члану 8, став 2. Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама, „правила осигурања саставни су део уговора о осигурању”. На тај начин, није потребно да полиса одређује права осигураника из основа осигурања. Довољно је ако су та права утврђена у правилима осигурања. Да би значај правила за односе осигурача и уговарача осигурања још јаче подвукао, Основни закон наређује да се приликом закључења уговора о осигурању меродавна правила морају уручити осигуранику ⁽⁴³⁾. Тарифа премија не помиње се као акт из којег проистичу одређена права уговарача осигурања.

Тарифа премија не помиње се као саставни део уговора о осигурању ни у материјално-правним одредбама Основног закона о осигурању и осигуравајућим организацијама. У члану 65, став 1. наведеног Закона одређује се: „Права и обавезе из уговора о осигурању садржани су у полиси осигурања и правилима или условима осигурања”.

Ипак, у нашој пракси, има схватања да се и после закључења уговора о осигурању може истицати да је тарифа премија у конкретном случају погрешно примењена, да би се постигло снижење премије из полисе. Пошто би се, правно-теоријски посматрано, ово схватање могло бранити само ако би се сматрало да су тарифе премија подзаконски прописи или саставни део уговора о осигурању, посветићемо овим питањима неколико речи.

23. — Очигледно је да тарифа премија није никакав подзаконски пропис. Тарифу премија не доноси неки државни орган. После 1. јануара

(42) Пресуда Врховног привредног суда СЛ-2649/68. од 25. марта 1969. године, објављена у Збирци судских одлука, књига XIV, свеска 2, 1969, одлука под бр. 223.

(43) Члан 65, став 3.

1968. године, у новом систему осигурања код нас, не постоји више ни потреба сагласности неког државног органа на тарифе премија које доносе наши осигуравајући заводи. Потребно је једино да завод прибави мишљење овлашћеног актуара о сагласности тарифа премија са економским начелима осигурања, али такво мишљење има искључиво саветодавни карактер (44). За одступање од тарифа премија нису у нашем садашњем систему осигурања предвиђене никакве казне, уколико није у питању нелојална конкуренција.

Тарифа премија за одређену врсту осигурања је, у ствари, уопштени ценовник за услуге које осигуравајући заводи пружају у обезбеђењу одређене врсте осигуравајуће заштите. Права цена коју је у сваком конкретном случају дужан да плати уговарач осигурања одређује се уговором о осигурању.

24. — С друге стране, не може се прихватити ни теза да је тарифа саставни део уговора о осигурању, па да због тога уговарач осигурања има право да тражи да се она примени на одређени начин.

У овом погледу треба правити разлику између утврђивања околности од значаја за оцену ризика и одређивања премије на бази утврђених околности. Околности од значаја за оцену ризика заједнички утврђују осигурач и осигураник. Међутим, кад су те околности једном утврђене, њихову квалификацију да би се у конкретном случају одредила премија осигурања врши само осигурач. Овакво је решење прихваћено свуда у свету, а, уосталом, ни сама техника осигурања не би дозвољавала друкчије решење.

Ради илустрације овог схватања послужићемо се једним примером. Према тарифама премија за осигурање од пожара, висина премије у сваком конкретном случају зависи од тога да ли на месту на којем се налази објект који треба осигурати постоји довољна количина воде за потребе ватрогасне јединице. Објекти на местима на којима постоји довољна количина воде сврставају се у виши разред заштитних мера него објекти на којима не постоји довољна количина воде, и за њих се наплаћује нижа премија. Уговарач осигурања и осигурач треба заједно да утврде који су извори воде која би се могла употребити за гашење евентуалног пожара на месту осигурања, која се количина воде може обезбедити итд. Међутим, кад су те околности једном утврђене, њихову оцену да би се утврдило да ли је количина воде довољна, као и одређивање премије на бази те оцене, врши сам осигурач. Једино осигурач, кад преузима одређене обавезе, може да врши тзв. „оцену ризика“.

25. — Према томе, изгледа нам да треба прихватити становиште према којем је тарифа премија општи акт осигуравајуће организације који служи представницима те организације да у сваком конкретном случају утврде цену уз коју би један интерес могао да буде прихваћен у осигурање. Међутим, кад је једном цена конкретног осигурања (премија) одређена и унета у уговор о осигурању (по правилу у полису), само она пред-

(44) Члан 101. и 102. Основног закона.

ставља елемент уговора о осигурању. Остали делови тарифе премија остају ван уговора о осигурању, тако да осигураник не може захтевати да се уместо уговорене премије накнадно примени нека друга одредба тарифе и нека друга премија, осим у изузетним, тачно одређеним случајевима (45).

26. — Након што се уговор о осигурању закључи, осигурач, по правилу, нарочито ако су у питању већа осигурања, испоставља уговарачу осигурања фактуру са назначеним износом премије. У вези са узансом бр. 203, став 2. Општих узанси за промет робом (која се према узанси бр. 1 *in fine* примењује и на послове осигурања), уговарач осигурања има право да стави приговор на фактуру. Он, дакле, има још једну могућност да стави приговор на обрачунати износ премије. Ако он не искористи ни ову могућност, показао је још једном да је сагласан са начином на који су утврђене околности од значаја за оцену ризика и израчуната премија осигурања.

27. — Разумљиво, уговором о осигурању може се предвидети да плаћена премија представља само аконтацију, а да ће се коначна премија одредити накнадно за време трајања осигурања (46). Међутим, право осигурача да накнадно одреди премију не може бити неограничено. У уговору о осигурању морају се налазити елементи према којима ће се накнадно одредити премија, или се осигуранику мора дати право на раскид уговора ако не прихвати накнадно захтевану премију.

28. — У нашем праву осигурања има схватања према којима осигурач има право да тражи разлику мање наплаћене премије, односно осигураник разлику више уплаћене премије, ако због недовољног обавештења о ризику или из којег другог разлога није наплаћено ни пола премије, односно ако је наплаћено двоструко више премије од оне коју је према тежини ризика требало платити (47). Према сличним схватањима, приговор оштећења преко половине могућ је и у односима осигурања, с тим што се мора водити рачуна о томе да уговор о осигурању није комутативан уговор, него је уговор одговарајућих чинидби које треба да су релативно еквивалентне (48). Међутим, код уговора о осигурању, као алеаторних уговора, уопште не може бити речи о *laesio enormis* (49).

29. — Не може се тражити промена премије ни због неоснованог обogaћења. Основ за наплату премије осигурања лежи у уговору о осигу-

(45) *Sicotet Margeat*, нав. дело, стр. 108; на овом становишту стоји и пресуда Врховног привредног суда Сл-149/68. од 28. јануара 1969. године, објављена у Збирци судских одлука, књига XIV, свеска 2, 1969. одлука под бр. 222.

(46) Пресуда Првог општинског суда у Београду, IV П. бр. 1172/70 од 1. априла 1970. године.

(47) Др Н., *Николић*, „Уговор о осигурању“, Београд 1957, стр. 139.

(48) Др Б., *Мирковић*, „Осигурање — његови извори, његове врсте, начини његовог настајања и закључивања, његово правно дејство, с нарочитим освртом на обавезна осигурања“, Београд 1959/60, стр. 164.

(49) Код алеаторних уговора истицање приговора оштећења преко половине било би противно самој њиховој природи — др С., *Јукић*, „Облигационо право“, Сарајево 1957, стр. 183.

рању. Не може се прихватити да је један део премије неосновано наплаћен само зато што је примењена друга стопа из тарифе премија од оне коју је по мишљењу уговорача осигурања требало применити.

Дељивост или недељивост премије осигурања

30. — У вези са обавезом уговорача осигурања на плаћање премије потребно је размотрити и питање дељивости или недељивости премије. Поставља се, наиме, питање, да ли има случајева кад уговорач осигурања не дугује читаву премију која је уговорена за одређени период осигурања, него само део те премије?

У праву осигурања дуго је владало начело да је премија у начелу недељива, уз ретке тачно одређене изузетке. Чим је осигурач почео да носи ризик обухваћен осигурањем, припадала му је премија за цео период осигурања. У основи, ово је решење и данас владајуће у италијанском, швајцарском и америчком праву осигурања⁽⁵⁰⁾. Данас, међутим, јача схватање о дељивости премије: осигурачу припада премија за читав период осигурања само ако је носио ризик читаво то време. Иначе, припада му само сразмерни део премије (*pro rata temporis*).

У ствари, изгледа нам да је с обзиром на развијеност односа осигурања данас, с обзиром на сложеност права и обавеза уговорача осигурања, врло тешко прихватити било једно, било друго решење. Потребно је за сваку ситуацију пронаћи решење које јој најбоље одговара.

Тако, ако је у току периода осигурања ствар пропала због остварења неког од ризика који је обухваћен осигурањем, несумњиво је да уговорач осигурања треба да плати пуну премију⁽⁵¹⁾. Ако се премија плаћа у ратама, уговорач осигурања дугује и рате које доспевају после наступања осигураног случаја.

Међутим, ако је у току периода осигурања осигурана ствар пропала из неких других узрока, а не због остварења ризика обухваћеног осигурањем, осигурачу припада само део премије који одговара времену у којем је носио ризик⁽⁵²⁾.

Осигурач задржава премију и онда ако је уговор о осигурању ништав због тога што је уговорач осигурања злонамерно учинио нетачну пријаву или злонамерно прећутао неку околност од значаја за оцену ризика⁽⁵³⁾.

(50) *Donati*, нав. дело, стр. 363 и 364; члан 24. наведеног швајцарског Закона; *Vance*, нав. дело, стр. 347.

(51) Ово је решење изричито прихваћено у члану 15, став 2. алинеја 1. Општих правила за осигурање иловине, која је Завод за осигурање и реосигурање „Југославије“ донео јануара 1970. године.

(52) Члан 15, став 2, алинеја 2. наведених правила Завода „Југославија“.

(53) *Константиновић*, нав. Скица, члан 886; италијански Грађански законик, члан 1892, став 1.

За све остале случајеве престанка уговора пре истека периода осигурања наша правила и услови осигурања прихватају начело дељивости премије (54).

31. — У нашој теорији осигурања прихвата се начело недељивости премије осигурања, уз образложење да ризик може да се оствари сваког тренутка, већ и на самом почетку периода осигурања, тако да није могуће никакво дељење премије сразмерно времену у којем је осигурач носио ризик (55).

ЗАКЉУЧАК

32. — Очигледно је да су питања у вези са обавезом уговорача осигурања, односно неких других лица, на плаћање премије врло бројна. Она захтевају обимне анализе чак и ако се не уђе у комплекс питања у вези са последицама неплаћања премије.

Нека од тих питања су таквог значаја и такве природе да би требало да буду регулисана законским прописима. По нашем мишљењу, то су следећа питања:

- а) Која су лица дужна да плате премију, а која лица имају право да плате премију?
- б) Време плаћања премије.
- в) Доносивост или тражљивост премије.
- г) Случајеве у којима је премија недељива.

Изгледа нам да би одредбама под а) требало дати императивни карактер. Одредбе под б) и в) очигледно треба да имају допунско-диспозитивни карактер. У погледу ових питања законске одредбе о уговору о осигурању требало би примењивати само ако уговорне стране нису саме предвиделе решења. Одредбе под г) требало би, по нашем мишљењу формулисати тако да их уговорне стране могу мењати својим споразумом ако је то у интересу осигураника. Требало би им, дакле, дати карактер релативно-императивних норми.

Сва остала питања у вези са обавезом на плаћање премије могу остати ван области интересовања законодавца. Њих треба да споразумно регулишу уговорне стране. На теорији осигурања је да разматрањем разних могућих ситуација, анализом судске праксе, објашњавањем појединих одредби правила осигурања и сл., укаже заинтересованима на разне могућности које постоје у погледу утврђивања међусобних права и обавеза, као и на тачан домашај појединих одредби уговора о осигурању.

Др Ивица Јанковић

(54) Члан 15, став 3. наведених правила Завода „Југославија“; Максимовић, нав. дело, стр. 146.

(55) „Приручник о осигурању“, у редакцији проф. др В. Јовановића, Информаторов приручник за кадрове, Загреб 1965, стр. 39.

РЕЗЮМЕ

Обязательство уплаты страховых премий

Внесение страховых платежей является неременным условием для обязательства страховщика уплатить страховую сумму при наступлении указанного в договоре события. В связи с указанным обязательством может возникнуть целый ряд вопросов: когда наступает срок внесения страховых платежей, место их внесения, порядок уплаты страховых премий, установление размера взносов и делимость или неделимость страховых премий. Все они являются предварительными вопросами для рассмотрения последствий неуплаты страховых премий и вследствие этого имеют большое практическое значение и для страхователей и для страховщиков.

Каждому из данных вопросов в статье посвящается соответствующее внимание. Приводятся решения, принятые в законах отдельных стран и в положениях о страховании, установленных югославскими страховыми организациями, составляющих составную часть их полисов.

Автор приходит к выводу, что значение и природа некоторых из данных вопросов таковы, что их следовало бы регулировать законодательным путем. В этом смысле он предлагает дополнить существующие югославские положения Закона о страховании в следующем:

1 Страховые платежи обязано вносить лицо, заключившее со страхователем договор страхования. Однако, страховые взносы может уплачивать и любое другое лицо, заинтересованное во внесении страховых премий и, тем самым, в сохранении юридической силы договора страхования.

2 В случаях, если страховые взносы вносятся при заключении договора страхования, то и страхование не вступает в силу до тех пор, пока платеж не будет внесен.

3 При долгосрочных страхованиях просрочка во внесении страховых премий наступает лишь в случаях, если страховщик предупредил страхователя о наступившей просрочке во внесении им страховых взносов.

4 Если страховое обеспечение продолжалось короче периода действия договора страхования, страховщик в принципе имеет право лишь на соответствующую часть страховых платежей. Исключения из данного правила (на прим. гибель застрахованного имущества вследствие наступления предусмотренного в договоре события) подлежат точному определению.

Все остальные вопросы из данной области, по мнению автора, не следовало бы регулировать законом. Они могут быть регламентированы и договорами страхования.

SUMMARY

Liability upon payment of an insurance premium

Upon payment of a premium an insurance company is liable to pay the sum of a policy or compensation from insurance under given conditions. A whole range of questions arise with regard to this liability, that is, the date the premium is due, the place to which the premium is to be paid, the method of payment, the fixing of the amount of the premium, is it divisible or indivisible. These are preliminary questions for considering the consequences stemming from the non-payment of the premium and they are therefore of great practical significance for both insurance companies and the insured.

Each of these questions is paid due attention in the article. The author points to the regulations in individual countries and to the insurance rules

of Yugoslav insurance compaines which in fact represent component parts of their policies.

The author concludes that some of these questions are of such significance and nature that they should be regulated by law. In this connection he suggests that the present Yugoslav legal regulations on insurance should be amended as follows:

1. A premium must be paid by a person who has concluded a contract for insurance with an insurance company. However, a premium may also be paid by any other person who is interested in having the premium paid so that the coverage by insurance does not lapse.

2. If not otherwise stipulated, the premium is to be paid when the contract for insurance is concluded; and coverage does not begin until the premium has been paid.

3. In long-term insurance late payment of the premium begins only when the insurance company has notified the insured that the premium is due.

4. If the insurance coverage lasts for a shorter period of time than was contracted, only, an approximate part of the premium belongs, in principle, to the insurance company. Exceptions to this rule (for instance, if the insured item is destroyed due to the occurrence of the insured case) should be precisely defined.

In the author's opinion all other questions in this domain need not be regulated by law, but by an insurance contract instead.

Obligation de paiement de la prime d'assurance

RESUMÉ

Le paiement de la prime est le fondement de l'obligation de l'assureur de payer dans les conditions déterminées la somme assurée c'est-à-dire la compensation de l'assurance. En relation avec cette obligation toute une série de question peuvent être posées, à savoir: quand la prime arrive à échéance, lieu de paiement de la prime, mode de paiement de la prime, diminution du montant de la prime et divisibilité et indivisibilité de la prime. Tout ceci rentre dans le cadre des questions préalables pour l'examen des conséquences du non paiement de la prime et pour cette raison elles sont d'une grande importance tout aussi bien en ce qui concerne les assureurs que les assurés.

Dans cet article une attention déterminée est consacrée à chacune de ces questions. Les solutions sont signalées qui ont été adoptées par les lois de certains pays, et par les règlements d'assurance des établissements d'assurance yougoslaves et qui, d'autre part, représentent partie intégrante de leurs polices.

L'auteur conclut que plusieurs de ces questions sont d'une telle importance et d'une telle nature qu'il faudrait les régler par les prescriptions de loi. Dans ce sens il propose à ce que les prescriptions de loi existantes sur l'assurance soient complétées de la manière suivante:

1. La prime doit être payée par la personne qui a conclu le contrat d'assurance avec l'assuré. Cependant, la prime peut être payée aussi par toute autre personne qui a de l'intérêt à ce que la prime soit payée et que de cette manière l'effet de couverture de l'assurance ne prenne fin.

2. La prime est payée, si tant est qu'il n'est pas prévu autrement par le contrat, à l'occasion de la conclusion du contrat d'assurance et l'effet de l'assurance ne commence tant que la prime ne soit payée.

3. Pour les assurances à long terme, le retard en ce qui concerne le paiement de la prime ne commence qu'à partir du moment que l'assuré a averti le contractant de l'assurance que la prime est arrivé à échéance.

4. Si la couverture de l'assurance a eu une durée plus courte que celle de la période d'assurance contractée, l'assuré n'a droit, en principe, qu'à la part proportionnelle de la prime. Les exceptions à cette règle (par exemple, la perte de l'objet assuré par suite de la réalisation du cas assuré) doivent être déterminées avec précision.

Toutes les autres questions de ce domaine, de l'avis de l'auteur, ne doivent pas être réglées par la loi, mais cela peut être effectué aussi par le contrat d'assurance.

БЕЛЕШКЕ О ПРАВНОМ ПОЛОЖАЈУ РАДНИКА ПРЕМА ЗАКОНУ О СТРАНЦИМА СР НЕМАЧКЕ

Немачким „привредним чудом“ назива се нагли и велики послератни пораст економске моћи СР Немачке у националним и светским размерама. Према оценама економиста експанзија индустрије СР Немачке одвијала се без већих промена у органском саставу капитала, мање-више на нивоу већ достигнутог степена технологије. Таква експанзија, односно акумулација капитала, развија индустрију углавном квантитативно, избегавањем скупог квалитативног мењања капитала, уз масовно ангажовање стране радне снаге. Због такве оријентације и држава и право СР Немачке добили су посебну и значајну улогу унутар сложенијих и ширих савремених социјалних процеса. Истраживање правнога положаја наших, односно страних радника у СР Немачкој, открива посредно, али наметљиво, такве умножене функције савремене државе и права ове земље.

Поједини западнонемачки економисти сматрају да таква експанзија индустрије радноинтензивног типа запоставља модернизацију националне економије, па се због јефтине стране радне снаге одржавају и застарела предузећа на граници рентабилности, итд. Други дају предност масовном запошљавању стране радне снаге у својој индустрији, уз политику спречавања насељавања породица страних радника (што би захтевало додатне инвестиције за инфраструктуру) аргументујући да је то већ донело економији СР Немачке велике користи⁽¹⁾. Губитак генерација продуктивног становништва у рату, друштвене потребе за све дужим школовањем, продужавање просечног века живота итд. изазивају неповољну старосну структуру западнонемачког становништва, тзв. »Alterspyramide«, која се коригује увозом млађих, продуктивних, страних радника. Даљи разлози представљају додатне привредне потребе за радном снагом изазване спољнотрговинском експанзијом СР Немачке, премештање домаће радне снаге у ра-

(1) Једно новије студијско истраживање *Deutschen Industrieinstitut* из Келна подвлачи улогу гастарбајтера за стабилност и пораст друштвеног продукта СР Немачке и у закључку каже: „Без страних радника немачка продукција би била мања, експорт нижи а трговински биланси неповољнији“. Затим се подвлачи да су доласком страних радника немачки радници добили шансе за „виша и боље плаћена места а да своје досадашње послове препусте страним радницима“. Треба додати, да су годишње рате прираштаја бруто друштвеног продукта СРН међу највећим у свету. У десетогодишњем периоду 1950—1960. овакве рате САД износиле су 3,4 а у СРН су биле 7,7 ЈМС. Gibbon, »La comparabilité statistique de taux de croissance du produit national brut«, *Revue de la mesure de la productivité* (OCDE), Фебр. 1964, стр. 8—10.

стуће секундарне и терцијарне делатности, итд. Овде се додају и разлози шире стратегије капитала; прихватањем страних радника разрешавају се класне напетости у низу медитеранских капиталистичких земаља и, истовремено, посредством тржишних (и правних) механизма на међународном тржишту радне снаге проширују се могућности за политичке манипулације капитала, како у сопственој земљи тако и у другим земаљама.

Овакав тип индустрије био је погодан у послератном периоду СР Немачке када је требало запослити велики број исељеника немачке народности из источних земаља, масу тзв. „расељених лица“, поред прилива ране снаге који даје природан прираштај становништва. Све веће потребе експанзивне индустрије СР Немачке за радном снагом ускоро су исцрпиле такве изворе, па се индустрија ове земље, негде после 1964. године, оријентише на радну снагу неразвијених или средње развијених медитеранских земаља — Турске, Грчке, Јужне Италије, Шпаније, Португалије итд., а последњих година и на радну снагу из Југославије.

Радници ових земаља у потрази за послом, бољим зарадама, као и латентно незапослени у пољопривреди који не могу да се запосле у домаћој неразвијеној индустрији, економском принудом упућени су на емиграцију према индустријски развијеним земаљама Северне Европе, тако да се данас у СР Немачкој број запослених страних радника (без породица) пење на преко два и по милиона. На тај начин, радништво низа медитеранских земаља на међународном и унутрашњем тржишту радне снаге СР Немачке има функције тзв. „резервне армије радника“ — оно, на пример, обезбеђује за западнонемачки капитал радну снагу независну од природног прираштаја националног становништва, прави притисак на плате домаћих радника, што омогућава веће профите, чини раднике дисциплинованијим итд.

Треба додати да земља имиграције, у овоме случају западнонемачка привреда, запошљавањем страног радништва у својој индустрији добија и радну снагу, тачније, људе чије је подизање и школовање није нимало стајало — такви трошкови се игром економских закона превађују на неразвијене земље емиграција. Убирају се, дакле, и екстрапрофити који су према проценама обогатили западнонемачку привреду милијардама марака. „Људски капитал“, односно новац који је, на пример, југословенско друштво уложило у подизање и школовање „привремено запослених у иностранству“ процењује се на 6,8 милијарди долара (2).

Економски процеси који су Западно Немачку у послератном периоду претворили у земљу типичне економске имиграције чине оквир у којем се крећу разматрања у овоме раду. Њих треба имати у виду јер указују на посебан значај и место које је заузео Закон о странцима СР Немачке (Ausländergesetz, 28. 4. 1965) (3) у правном и друштвеном систему ове земље. Такав значај Закон о странцима има и због своје шире функције у далеко сложенијем систему, у првоме реду економских механизма, посредством којих се чувају и непрекидно репродукују, између осталог, и међу-

(2) Др Иво Вински, „Људски капитал и нето продукт савремене југославенске емиграције“, Економски преглед, Загреб, бр. 3—4, 1972; стр. 126.

(3) Ausländergesetz vom 28. April 1965, Sammlung des Bundesrechts, Bundesgesetzbl. III 2600.— 1. Ступно на снагу 1. октобра 1965. у Савезној Републици Немачкој и Западном Берлину.

народни односи привилегованих, индустријских развијених земаља, према индустријски заосталим земљама економских емиграција.

Пример СР Немачке само фрагментарно приказује далеко ширу слику процеса које изазивају економске емиграције, између осталог, и на плану легислативе, како земаља емиграција тако и имиграција, чиме се објашњава и обострани интерес за овакве проблеме. Чињеница да у западно-немачкој привреди ради готово пола милиона наших радника, уз бројне породице које су радници повели, објашњава заинтересованост за радно и социјално законодавство ове земље, а посебно за Закон о странцима СР Немачке, који заузима централно место у широј регулативи којом се уређује положај наших радника, односно странаца у овој земљи.

Поред Закона о странцима и пратећих прописа уз овај Закон, правни положај странаца у СР Немачкој регулисан је и уставним одредбама (Grundgesetz, 23. 5. 1949), (4) билатералним уговорима са појединим земљама, низом међународних конвенција чији је потписник СР Немачка итд., који заједно чине тзв. „Ausländerrecht“, посебну грану у оквиру правног система СР Немачке. Закон о странцима и Устав СР Немачке прихватили су принцип негативног одређивања права странаца у целокупном правном систему СР Немачке: странци уживају сва права изузев оних која су, изричито, прописима резервисана за немачке држављане. Поред овога, прихваћен је и принцип „отворености СР Немачке према свету“, као и низ других начела савременог међународног права.

Међутим, таква либерална и широка права често се у пракси свode на празне формуле одредбама Закона о странцима, затим пратећим прописима уз овај Закон, а посебно великим овлашћењима која су дата административним органима. Милиони страних радника на које се Закон примењује, посебно пракса његове примене, изазива пажњу не само правника СР Немачке већ и низа чинилаца земаља емиграција на чије се држављане овај Закон примењује. Стручна и научна критика, заснована на обиљу документације, Закон о странцима и правну праксу која га прати означава као »Rückfall in den Polizeistaat« („Повратак полицијској држави“), уз указивање на низ одредби Закона које су противуставне, у супротности са међународним одредбама, са социјалним и радним законодавством СР Немачке, уз откривање да су чак и поједине одредбе самога Закона међусобно противуречне. (5).

(4) Grundgesetz од 23. 5. 1949 (Основни закон, у тексту Устав)

(5) Dr Franz Fritz, »Rückfall in den Polizeistaat«, Studentische Politik, Forschungsinstitut der Friedrich Ebert Stiftung, Bonn, 3, 1970. Тематски број »Ausländergesetz 65 — Alternativentwurf 70«. Поред значајних прилога часопис је донео и занимљиву документацију. Овај рад се објавио користећи документацијом и радовима уз »Dokumentation zum Ausländerrecht«, Auslandsreferat des Acta der Universität Stuttgart und Ev. Studentengemeinde Stuttgart 1969. и 1972.

Новински цитати коришћени су из поменуте »Dokumentation zum...« Законски текстови и други прописи цитирани према збиркама позитивних законских текстова СР Немачке: Sartorius, Verfassungs und Verwaltungsgesetze der Bundesrepublik, Band I, C.H. Beck, Verlag, München, 1971; Nipperdey, Arbeitsrecht (6. Auflage) C. H. Beck' Verlag, München 1964. (Beck'sche Textausgaben) и др.

II

Најважнија питања у регулисању правнога положаја странаца једне земље везана су за право уласка, боравака и настањивања странаца, која уједно и одређују у коликој су мери поједине земље „отворене према свету“. Закон о странцима СР Немачке таква питања регулише већ у почетним параграфима. Тако § 1. Закона гласи да странци (а странац је свако ко није Немац у смислу члана 11. и члана 116 Grundgesetz) „могу према овоме Закону да улазе на територију важења овог Закона и да ту бораве“. Међутим, већ у § 2. Закона, који се односи на дозволу боравака (Aufenthalts-erlaubnis), такво право се условљава: „странцима који желе да путују на територију важења овога Закона и да ту бораве потребна је дозвола за боравак“ а она „*сме* да се изда (darf erteilt werden) када присуство странца не омета интересе СР Немачке“.

Овакве међусобно противуречне одредбе Закона са правом су изазвале сумњу јавности већ приликом дискусије о Нацрту овога закона. Како је тада запажено у критикама званичног образложења Нацрта Закона, неке његове одредбе супротне су тврђењима да „Савезна влада афирмише либералну и према свету отворену политику која олакшава улазак и боравак странаца у СР Немачку“. Коначан Закон, а посебно примена Закона, показали су да он „нити је либералан ни отворен према свету“⁽⁶⁾. Пре свега, Закон не конституише никакво право на боравак странаца (Recht auf Aufenthalt) већ, напротив, боравак условљава посебном дозволом коју административни органи — Уреди за странце (Ausländerbehörde) *смеју* да издају „уколико присуство странаца не омета интересе СР Немачке“.

На тај начин Закон је пошао од супротне претпоставке — према којој је странцу забрањен боравак у СР Немачкој без одређене дозволе. Такво законско регулисање забране (уз задржану резерву за издавање дозволе) подударно је, пише један коментатор, са међународноправним приговором према коме државе своје границе не би смеле потпуно да затворе. Треба у почетку напоменути да су Закон и пратећи прописи уз њега оставили и широке могућности администрацији за процене шта су „интереси СР Немачке“ — и када се „*смеју*“ да издају дозволе боравака. Постоје и посебна упутства која уреде за странце непрекидно упућују „на чување интереса“ СР Немачке, међу које спадају и интереси на тржишту радне снаге. Пракса у примени Закона је због тога често у нескладу са „*респектовањем људског достојанства*“ ... „*при чему се људи деградирaju на објекте државног опортунитета*“⁽⁷⁾.

У односу на такво регулисање права боравака странаца у СР Немачкој показује се као далеко либералнија, на пример, пруска Ausländerpolizeiordnung из 1932. године према којој је „Свакоме странцу дозвољен боравак... («Jeder Ausländer ist zum Aufenthalt zuzulassen...»), све док по-

(6) Dr Laszlo Rupp, »Aufenthaltsrecht der Bundesrepublik Deutschland«, Studentische Politik, ibidem S. 69.

(7) Dr Fritz Franz, »Thesen zum Aufenthaltsrecht der Fremden in der BDR«, Dokumentation zum Ausländerrecht, ibidem, стр. 95.

штује законе и административне прописе који важе у овој области". Нацистичка, Reichdeutsche Polizeiverordnung из 1938. год., која се примењивала све до 1965. године, односно до доношења овога закона на следећи начин регулише дозволу боравка странаца: „Боравак на територији Рајха дозвољава се онима који су ... *достойни* пруженог гостопримства (... »der ihnen gewährten Gastfreudenschaft würdig sind«) (8).

Према томе, страни радници у СР Немачкој немају *право* на дозволу боравка (Rechtsanspruch); они за дозволу боравка не подносе захтев већ молбу. Изузетак представљају страни радници из земаља ЕЕЗ који овакво право имају. Практично, већина страних радника запослених у индустрији СР Немачке који потичу из медитеранских земаља (осим из Јужне Италије), из тзв. »Anwerbeländer«, међу које спада и наша земља, немају право боравка у СР Немачкој. Боравак се одобрава на основу економских интереса послодаваца, а тек потом ступа на сцену и „право“.

Занимљиво је како савремена правна наука СР Немачке оправдава правну стратегију немачког законодавца према страним радницима, односно странцима. Она се најчешће брани следећом егзегезом: правила међународног права о праву сваке земље на територијални суверенитет (Gebietshoheit) и Устав СР Немачке (Grundgesetz, 23. 5. 1949) у принципу странцу не дају *право* на улазак у боравак у СР Немачкој. Ово се посредно закључује тумачењем члана 16. Устава СР Немачке, према коме се ниједан Немац не може да екстрадира. Таквом одредбом се у уставноправном смислу обликовало и право на боравак у СР Немачкој као ексклузивно право Немаца. Слична заштита противекстрад иције не пружа се странцима, па се оваквом регулативом, ограниченој једино на могућност екстрадиције странаца, уједно и додатно негира и право на боравак странаца (9).

Оваква конструкција, како је приметила научна критика, само је још једном показала како би многи правни проблеми били разумљивији ји када се не би уопште објашњавали. Аутори који виде одредбе Grundgesetz друкчије, полазе од уставних схватања слободе као правила, па сматрају да се противна ограничења слободе треба да појављују као изузеци. Овакав однос: правило — изузетак, Закон о странцима је наведеним регулисањем права боравка странаца „доставио на главу“. Такви аутори примећују да Закон занемарује и уставни положај управе, па потчињава странце, не правноме поретку већ полицијском поретку, као да се од странаца „може генерално очекивати угрожавање јавне сигурности и поретка или других општих добара“. „Бланко пуномоћства“ које Закон даје надлештвима за странце, овима омогућава „доступке који за погођеног нити су мерљиви, ни прорачунљиви, ни предвидљиви“, што се противи уставним принципима законитости управе, поделе власти, и захтеву за ефикасном правном заштитом (10).

(8) Gesetze des NS — Staates. Zusammenge stellt von Uwe Brodersen. Bachhomburg, Gehlen, 1968.

(9) Rudolf, Schieder mair, Handbuch des Ausländerrechts der Bundesrepublik Deutschland, 1968. Стр. 35.

(10) Dr Franz Fritz, »Thesen zum Aufenthaltsrecht der Fremden in der BDR«, »Dokumentation zum Ausländerrecht«, ibid. стр. 93.

Закон о странцима садржи не само неслагања са Уставом СР Немачке већ и са појединим начелима и правилима међународног права која по основу изричитих уставних одредби имају снагу позитивног права СР Немачке. Dr Diemut Mayer (Др Димут Мајер) у једном запаженом раду (11) указује да су одредбе Закона у колизији са Декларацијом УН о правима човека из 1948, посебно са одредбама Декларације које се односе на забрањено самовољно протеривања странаца, права кретања унутар земље боравака, и упута у погледу права боравака и настањивања странаца. Сличне примедбе су и у односу на Европску конвенцију о заштити људских права из 1950. која, између осталог, гарантује странцима лична права и права на слободу (*Persönlichkeits und Freiheitsrechte*), а која се примењују и на основу посебног *Bundesgesetz*, од 7. 8. 1952.

Треба напоменути и то да Устав СР Немачке, тачније *Grundgesetz* (Основни закон), који је ступио на снагу 24. 5. 1949. године, има провизоран карактер, али не у смислу потпуности већ у погледу територијалне и временске важности Устава с обзиром на поделу Немачке и свих политичких и правних импликација које су уз ову поделу до данас присутне. У члану 25. Устава изричито се наводи: „Општа правила међународног права су саставни део савезног права (*Bundesrecht*). Она су изнад закона и стварају права и обавезе непосредно за становнике Савезне Републике“. Члан 2. Устава каже да у Савезној Републици: „свако (и странац, прим.) има право на слободан развитак своје личности...“ (12), па се таква међународна и уставна права сматрају по правној снази највишим у регулационом положају странаца.

Према општеприхваћеном схватању савремене јуриспруденције СР Немачке, држава не може да подлеже никаквим међународним условима у погледу уласка странаца на њену територију. Она, снагом сопственог суверенитета одлучује слободно да ли ће, и које ће, странце да прими на своју територију, уз резерве према којима је забрањено потпуно затварање државних граница или искључивање држављана одређене земље. Међутим, „уколико једна држава својом слободном одлуком прими странца, она би међународноправно била обавезна да таквим лицима призна одређене минималне међународне стандарде“. Овде би спадала општепризната људска права као нпр., право на живот, личне слободе, својину, слобода мишљења, слобода савести итд. Таква схватања — за разлику од изложених, према којима Немци имају искључиво право на боравак у СР Немачкој, а држава суверено право да увек уређује положај странаца по својој вољи — сматрају и да је „уласком на државну територију“ треба одредбама загарантовати будући, „стечен статус“ странца. Држава прихватања не би смела самовољно да га одузима. Протеривање је у међународно-правном погледу уместо само због самоодржања државе“ (13).

Треба претпоставити да су широка права странаца по основу међународног права, односно Устава СР Немачке, била у нескладу са економ-

(11) Dr Diemut Mayer, »Entspricht unser Ausländerrecht der internationalen Rechtsauffassung«, *Studentische Politik*, *ibid.* S. 50.

(12) Изразима „становник“ односно „свако“ које користи *Grundgesetz* желело се да се прошири круг лица на која се такве одредбе односе и да се њима обухвате и странци.

(13) Dr Franz Fritz, *ibid.* стр. 94.

ским интересима земље, тачније са интересима владајуће класе те земље која, између осталог, користећи привилеговани положај сопствене индустријске развијене земље, настоји да привилегије сачува за своје „затворено друштво“. Бојазнима од претераног насељавања пролетаријата средоземних земаља, притисцима незапослених и оних који желе боље зараде, супротставља се Закон о странцима, посебно одредбе о дозволи боравка са формулацијама „смети“ одобрити дозволу, „интереси“ СР Немачке итд. Закон о странцима је због оваквог социјалног значаја остао само по форми правни пропис: он је медијум путем кога се подупире текућа међународна и унутрашња привредна политика СР Немачке.

Принципе „правне државе“, „ширине и либералности“ у односу на странце прокламоване Уставом СР Немачке као и међународним правилима, друштвена пракса свела је на стварну меру. Тако, анализирајући правни смисао „дозволе боравка“ у контекстима Закона о странцима поједини аутори означавају овакву правну установу као блиску такозваном »Gnadenakt« — акту милосрђа. Они који оправдавају текстове Закона проналазе за дозволу боравка блажи израз »Wohltat« — акт доброчинства⁽¹⁴⁾. Тако је јуриспруденција СР Немачке схватила смисао институције „дозволе боравка“, мада уз домишљаћа одступања и различиту осетљивост за сам термин.

III

Практично, принципи „слободног уласка“ и „отворености према свету“ СР Немачке у односу на земље које нису чланице ЕЕЗ, своде се на одговарајућа права за туристе, односно за странце који према пратећем пропису уз Закон о странцима (§ 1. Durchführungsverordnung zum Ausländergesetz, 12. 3. 1969) не бораве у СР Немачкој дуже од три месеца и који не желе да се *запосле*. Према прописима, препреке за улазак, односно боравак су „интереси“ (Belange) СР Немачке, односно све што може да се сматра као „ометање“ (Beeinträchtigung) таквих интереса. Такви појмови су ближе одређени административним прописом за спровођење Закона о странцима, у Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes, који наводимо:

„Интереси СР Немачке су онда оштећени када постоји један од основа за протеривање према §10. Закона о странцима⁽¹⁵⁾. И даље: „Поред ових, могу и *друге* чињенице као последицу да имају ометање интереса СР Немачке“. Али могућност да се одбије дозвола боравка странцу овим се не исцрпљује. У истоме правном пропису стоји да чак: „Није потребна радња ометања интереса СР Немачке. Ометање интереса СР Немачке већ постоји када сâмо присуство странаца изгледа да може да угрози такве интересе, или што за то постоји основна сумња“.

(14) Rudolf Schiedermaier, Op. cit. Стр. 36, означава дозволу боравка као »Wohltat«. Werner Kanein, *Ausländergesetz, München, 1966*, у коментару означава дозволу боравка као близу тзв. »Gnadenakt«.

(15) Основи за протеривање наводе се у цитираном интегралном тексту § 10. *Ausländergesetz* у напомени бр. 39.

Ако се овим прописима додају и широке могућности за слободну процену локалних уреда за странце, изгледају умесне критике према којима је овај Закон „озаконио незаконоње“ и које слободе за процену администрације означавају као просторе „без обала“ (*üferlos*). Приликом процењивања да ли се у појединачном случају „сме“ да изда дозвола боравка, и шта су „интереси“ СР Немачке, узимају се у обзир и околности које уопште нису везане за личност странца — привредни разлози, тренутни интереси на тржишту радне снаге, међународни односи, итд.

И коментатори Закона о странцима праве разлику између личних и неличних разлога за одбијање дозволе боравка. Поред већ наведених, то могу да буду затегнутост у односима између земље молиоца за дозволу и СР Немачке, недостатак узajамности у овоме погледу или намера за реторзијама у међународноправном смислу, итд. Одлуке о одбијању дозволе боравка странцу из неличних разлога, према схватањима неких аутора, „конкретизују политичке принципе и стилизују се у извесном смислу као „акти владе“). У таквоме случају странац не може да оспорава одлуке јер разлози леже изван његове личности. Овде је, у ствари, реч о међудржавним односима, а одбијање дозволе боравка је само „један правни рефлекс који пада на терет молиоца“ (16).

Побијање одлуке о одбијању дозволе боравка у СР Немачкој могућно је, према томе, једино из разлога који су везани за личност молиоца. Али и на овоме правном путу постоји низ тешкоћа, па су практично мали изгледи да се одлука измени. Странац може да поведе „управни спор“ — изражено слободнијом аналогијом са одговарајућом институцијом у нашем праву — тј. да на основу § 114. *Verwaltungsgerichtsordnung* захтева судско испитивање у погледу злоупотребе, односно прекорачења овлашћења администрације.

Пракса показује да су таква правна средства углавном безуспешна јер велике могућности за слободне процене које је Закон о странцима препустио администрацији омогућавају и да се успешно брани свака произвољност која говори противу боравка странаца у СР Немачкој. Тако „полиција се често позива на „лоша искуства“ са странцима одређене националности, на „искуства“ домаћег немачког становништва одређеног места“ итд. Међутим, чак и озбиљни коментатори Закона бране сличне ставове додајући да се дозвола боравка може да одбије и када постоји „само могућност да боравак странца, можда, неће да прође без компликација“ (17).

Треба додати да и односи између управе и судства СР Немачке у овој материји, како се примећује, нису уређени на најбољи начин, па су и на поменутоме правном путу могући неспоразуми. Уреди за странце су у саставу одговарајуће администрације хијерархијски подређени вишим инстанцама које им издају обавезна упутства у погледу странаца. Тако, цитирана » *Dokumentation zum Ausländerrecht*« наводи да је само у покрајини *Baden Württemberg* издато преко 900 таквих упутстава («*Erlasse*«). С друге стране, управни судови нису обавезни да познају нити да посту-

(16) Rudolf Schiedermaier, *Op. cit.* Стр. 38.

(17) *Ibid.* стр. 102.

пају по овим упутствима која често представљају подлогу за одбијање поједине дозволе боравка. Управни судови испитују само да ли се у складу са законским прописом § 114. *Verwaltungsrichtsordnung* поступало у процени. Непотребан је закључак да таквостање управно судство чини у овим предметима неефикасним.

Сукоб између појединих одредби Закона о странцима и Устава СР Немачке (*Grundgesetz*), поводом готово сваког занимљивијег судског случаја, изазива коментаре, не само међу специјалистима. Према члану 2. Устава: „Свако има право на слободан развитак своје личности, уколико не вређа права других људи или не прекрши уставни поредак или морална правила“. С друге стране, примећује се, § 2. Закона о странцима захтева посебну дозволу за улазак и боравак у СР Немачкој, односно „дозволу“ за „слободан развитак своје личности“ у СР Немачкој, што очигледно противуречно слову Устава да „свако има право...“ итд.

У коментарима Закона о странцима наводи се и приговор према коме — уколико је законодавац мислио да је потребан посебан, претходни поступак за коришћење уставних права СР Немачке предвиђених чланом 2. Устава, а које странац због цитираног § 2. Закона о странцима не може да користи — онда је бар прописима требало да одреди који су услови за добијање дозволе и из којих разлога може да се одбије издавање дозволе. Таква аргументација се позива и на одлуку Савезног Уставног суда СР Немачке, према којој би у овој материји законодавац „морао да нормира саржајно активност администрације“ (13).

Колизију између члана 2. Устава СР Немачке и § 2. Закона о странцима, један од најпознатијих коментатора овога Закона решава тако што пажњу помера са цитираног члана 2. став 1. Устава на члан 25. Устава шрема коме: „Општа правила међународног права су саставни део савезног права. Она су изнад закона и стварају права и обавезе непосредно за становнике Савезног Републике“. На тај начин међународна правила у односу на поједине уставне одредбе имају положај *lex specialis*. То у пракси значи да странац може да се позива на једно Уставом загарантовано право, само у случају уколико у међународним одредбама нађе за то основу (14). На тај начин, принцип државне суверености (који подразумева и право државе да сходно својим интересима обликује и правни положај странаца) доследно оваквом схватању је изнад принципа правне државности, тзв. »*Rechtsstaatlichkeit*«, упркос томе што се овим другим посебно поноси правна апологија СР Немачке.

IV

Враћајући се са домена теорије на позитивне правне прописе, између осталог и зато што они ближе уређују и правни положај наших радника, умесно је навести и § 7. Закона о странцима који уређује просторно и временско важење дозволе за боравак, могућности да се у овоме погледу ограниче, да се ограничења накнадно мењају, као и да се дозволе боравка

(13) *Bundesverfassungsgerichtsentscheidung* (E 20, 157).

(14) *Rudolf Schiedermaier*, *op. cit.*, стр. 36.

издају под раскидним условима ⁽²⁰⁾. Поред интерног немачког законодавства у овој материји примењују се билатералне и мултилатералне одредбе СР Немачке и других земаља. Тако, на пример, у односу на наше држављане примењује се Споразум о укидању виза СФРЈ и СРН од октобра 1968, неке одредбе Бечке конвенције о конзуларним односима (1963), Споразум о регулисању запошљавања из 1969. и др. ⁽²¹⁾.

Према пракси запошљавања наших радника посредством одређених институција предвиђених поменутиим Споразумом, надлежни органи издају дозволе боравка југословенским радницима са ограниченим трајањем. Радници могу да рачунају на продужења уколико се „у међувремену нису промениле околности“. Иначе, Закон о странцима не одређује најдуже трајање боравка. Странцу који борави пет година у СР Немачкој може се (али не мора), под извесним условима да изда и дозвола боравка са неограниченим трајањем.

Треба додати да је дозвола боравка тесно везана са још једном дозволом — дозволом за рад (*»Arbeiterlaubnis«*) која је према § 43. Gesetz über Arbeitsvermittlung und Arbeitslosenversicherung (AVAG, 3. 4. 1957) обавезна за сваког страног радника у СР Немачкој. Радну дозволу издаје територијални уред за рад (*Arbeitsamt*) надлежан према месту запослења, али услов за добијање дозволе за рад је претходна дозвола боравка (према цитираном § 3. *Durchführungsverordnung*). Дозвола за рад се издаје на годину дана, али може да се продужи највише за још једну годину. Не постоји право (*Rechtsanspruch*) ни за издавање ни за продужење радне дозволе, уз могућност да се оне вежу само за одређена предузећа или занимања.

(20) У дозволе боравка уреди за странце често уносе забелешке: „Запошљавање и обављање самосталне делатности забрањено“, „Самостална делатност није дозвољена“, „Само у сврху посете“ итд. За период 1961—1971, према статистичким подацима бројеви радних дозвола југословенских радника које су издали уреди за рад у СР Немачкој (*Arbeitsamt*), као и легитимационих карата издатих од одговарајућих установа за посредовање у Југославији, по годинама крећу се овако: 1961. (9.962), 1962. (25.139), 1963. (19.440), 1964. (17.459), 1965. (30.983), 1966. (50.869), 1967. (15.379), 1968. (76.782), 1969. (192.232), 1970. (202.360), 1971. (113.333). *Ausländische Arbeitnehmer 1971, Bundesanstalt für Arbeit, Nürnberg*, септ. 1972, Übersicht 14. In das Bundesgebiet neu eingereiste ausländische Arbeitnehmer nach der Staatsangehörigkeit 1961—1971. Стр. 89. На истом месту, Übersicht 1, (стр. 54), налази се податак према коме септембра 1971. је у СР Немачкој било 478.321 југословенских радника.

(21) Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Немачке о социјалном обезбеђењу Сл. л. 9/69, Споразум између Социјалистичке Федеративне Републике Југославије и Савезне Републике Немачке о осигурању у случају незапослености Сл. л. 9/69, Споразум између влада Југославије и Савезне Републике Немачке о регулисању запошљавања југословенских радника у Савезној Републици Немачкој, Дод. Сл. 1/69, Административни споразум за спровођење Споразума о осигурању за случај незапослености између Југославије и Савезне Републике Немачке од 12. октобра 1968 и Протокола уз Административни споразум, Дод. Сл. л. 9/71. Треба додати да је Споразум о запошљавању радника СФРЈ и СРН сличан билатералним уговорима са другим земљама изван ЕЕЗ, тзв. *Anwerbeländer* — земљама. У нашем Споразуму су посебно регулисане неке одредбе о културном животу радника (чл. 13, т. 3). Чл. 13. Споразума утврђује да југословенски радници „имају иста права као и немачки радници“ из радноправних односа, а чл. 16. предвиђа иста права из социјалног обезбеђења СРН. Низ таквих права се не користе.

Пракса да се дозволе боравка повезују са радним дозволама је веома раширена, с тим што дозвола за боравак истиче истовремено са престанком раднога односа из било којег разлога. Често се такве дозволе издају уз услове којима се онемогућује странцу да обавља одређене привредне делатности. То је, како се примећује, у супротности са многим споразумима о пријатељству и споразумима о настањивању, а тиме се повређује и основно правило § 1. der Gewerbeordnung, према коме: свакоме је (»jedermann«) допуштено обављање привредне делатности уколико испуњава стварне и личне услове, који не захтевају да неко мора да буде Немац. А затим, следи тежи приговор према коме се: „Повезивање дозволе боравка са радним односом фактички успоставља принудан рад, што је недозвољено према конвенцијама о правима човека и Уставу” (22).

Југословенски радници који долазе у СР Немачку са тзв. „једногодишњим уговорима о раду” добијају од одређене комисије предвиђене Споразумом (Немачка делегација у Београду) посебну легитимацију која замењује дозволу за рад у року од годину дана и ослобађа их обавезе прибављања посебне визе. Током једногодишњег уговора радници не могу да промене послодавца без његове сагласности и сагласности надлежног уреда за рад — Arbeitsamt. Једнострано раскид уговора од стране радника повлачи губитак права на боравак, односно протеривање из СР Немачке.

Посебно је занимљиво и то да једногодишњи уговори о раду, које југословенски радници појединачно склапају са одређеним западнемачким фирмама пре поласка из земље, посредством институција предвиђених билатералним Споразумом о запошљавању, представљају једну врсту типских уговора (Musterarbeitsvertrag) распрострањених у привредном праву и релативно нових у радном праву. Типски уговори у пракси привредног права откривају тенденције ка монополском наметању услова на тржишту робе па су такве тенденције присутне и на тржишту радне снаге. Они који бране једногодишње уговоре о раду, односно извоз радне снаге уопште, сматрају да такви уговори за радника представљају извесност у погледу радног места и трајања посла, веома важне у првом времену прилагођавања радника на нову животну и радну средину.

Међутим, такве предности не треба прецењивати, посебно због тога што такав говор предвиђа ниже плате за исте послове у односу на раднике који нису везани таквим уговорима, чиме је омогућена интензивнија експлоатација. Радници прихватају овакве уговорне услове делом због еко-

(22) Dr Fritz Franz, »Thesen zum Aufenthaltsrecht der Fremden in der BDR«, *ibid.* стр. 95. Menschenrechtskommission UN, Art. 4. II: „Нико не сме да буде приморан да обавља принудан или обавезан рад”, представља међународну одредбу на коју се позива у оваквим дискусијама. Конвенција и Препорука Вр. 111 МОР из 1958, о забрани дискриминације у погледу запошљавања и занимања (Ратко Пешић, Међународне конвенције рада. Просвета, Београд, 1968, стр. 161 и сл.) дају следеће дефиниције дискриминације. Конвенција (чл. 1, тач. 1.а): „свако прављење разлике, искључење или давање првенства заснованог на раси, боји, полу, вери, политичком мишљењу, националном и социјалном пореклу који иду за тим да униште или наруше једнакост могућности или поступања у погледу запошљавања или занимања”. Препорука (I дефиниција, тач. 1.б.) наводи као „дискриминацију и „свако друго прављење разлике, искључење или давање предности који иду за тим да униште једнаку могућност или поступање у погледу запошљавања или занимања или им штете...”.

номске принуде, а делом зато што не познају прилике на немачком тржишту радне снаге, а то је углавном и разлог што по доласку у СР Немачку настоје да се ослободе наметнутих уговорних обавеза. Међутим, евентуални раскид једногодишњег уговора о раду има за последицу губитак права боравка, односно он је фактички забрањен прогонством радника.

Једногодишњи уговор о раду је уговор са фиксним роком те престаје једноставним истеком рока уговора. То обично одговара послодавцима, посебно у периодима тешкоћа на тржишту, јер их ослобађа обавеза из радноправног законодавства, процедура око отказа, рокова, испуњавања законских услова за отказивање радног односа итд. Истеком рока уговора радници губе сва права по основу радног и социјалног законодавства дезоријентисани, они не користе ни веома ограничена права по основу незаплености, ни у СР Немачкој ни у нашој земљи. (23)

Када су посредни једногодишњи уговори о раду, практично су радници искључени из заштите коју пружа Kündigungsschutzgesetz (Закон о заштити од отказа). Уговорно обострано искључивање права на отказ радног односа успоставља само формалноправну једнакост. За послодавца, поред већ изложеног, истек уговора фактички значи овашћење и ослобађање од низа обавеза из радноправног законодавства. Међутим, за радника, који пре склапања уговора није имао ближе представе о радним, стамбеним, и другим условима, ово значи принуду на радне услове на које не пристају радници с правом на редован отказ.

Треба додати да истек једногодишњег уговора може да пада и за време обољења радника и да се због тога радни однос не продужи, мада се у радноправном законодавству СР Немачке (за разлику од нашег) редован отказ радног односа може дати и у току боловања, али не и због болести. А затим, и скучене опште могућности за раскид таквога уговора практично не постоје због тога што на страни радника пада терет доказивања пред Arbeitsamt и Ausländermat, а то превазилази његове могућности у овим приликама.

Једногодишњи уговор о раду заправо значи најамни однос под условима „кметске везаности“ за западнемачког послодавца, односно одређену немачку фирму, уз појачану експлоатацију у односу на остале раднике, при чему раскид уговора ставља у изглед прогонство (24) и ризик да

(23) Правно, у овоме погледу постоје ограничене могућности везане за рокове, али их радници, најчешће из незнања, не користе. Истеком једногодишњег уговора о раду посебно су погобене жене труднице које послодавци избегавају да приме на посао, односно да им продуже уговор. Како истеком уговора остају без посла, односно социјалног осигурања, штампа бележи велики број чедоморства код жена радница из социјалних разлога. Заштиту коју Mutterschutzgesetz пружа једногодишњим уговором о раду практично су искључене стране раднице.

(24) „Страни радник који је прекршио уговор испуњава захтеве у погледу чињеничког стања из § 10, став 1, тач. 5. и 6. Закона о странцима, што оправдава одлуку о протеривању (W. Kanein, Ausländergesetz, Kommentar, München, 1966, str. 49. Kommentar zu § 2. Ausländergesetzes). Такво тумачење ове законске одредбе омогућено је правом да се дозволе боравка издају уз налоге, као напр. дозволе везане за једно предузеће или делатност, „јер у § 7. тач. 3. Закона о странцима се каже да се дозвола боравка може да изда уз услове и налоге“ (ibid).

Одговарајућа судска пракса пружа доказе о незаштитањености страних радника у овоме погледу, поготово што се често страни радници уздржавају и да траже судску заштиту у

се после евентуалног повратка у земљу не могу да користе ни социјална права по основу незапослености, јер се „кривица“ за раскид уговора цени према овако наметнутим уговорним одредбама капиталиста.

Радни однос таквога типа не познаје ни радно законодавство СР Немачке, још мање наше земље, те је умесно и питање да ли једногодишњи уговор о раду заснива у правноме погледу радни однос (који садржи низ јавноправних елемената) са аспекта права ма које од ових земаља, или је то један новији, неименовани, обичан облигационоправни однос сличан уговорима који су се закључивали пре почетака савременог радног законодавства, тј. пре почетка 19. века, када су се радни односи регулисали обичним облигационим уговором „о најму службе“ који су предвиђали грађански законици.

Споразум о запошљавању југословенских радника између СФРЈ и СРН садржи и посебан Прилог уз чл. 8. Споразума у коме је штампан и формуларни уговор о раду који склапају југословенски радници и немачки послодавац. Текст Прилога упућује за „ближе податке“ на броштуру „Саветодавац“ (Ratgeber) не дајући могућности да се разуме да ли је реч о ближим подацима појединих уговорних одреби или уговора у целини. Међутим, занимљиво је да ова броштура, која треба да да ближа упутства уз уговорне одредбе, није доступна чак ни у установама које раде по Закону о достављању штампаних ствари. Због тога, а и из других разлога, могло би се претпоставити да су државе уговорнице препустиле да се једногодишњи уговор о раду регулише приватноправним одредбама, (јер је у складу са облигационоправним нормама допуштено да се ближа права и обавезе из уговора споразумно регулишу, и текстом одређене брошуре). (25).

За ближе одређивање правнога карактера једногодишњег уговора о раду послужићемо се текстом друге, сличне, немачке брошуре намењене свим страним радницима, па и нашим, у СР Немачкој. Како је реч о тип-

односу на немачке послодавце, због непознавања језика, својих права и могућности да их фактички штите, па не раскидају уговоре и онда када би на то имали право. Због ових околности они чешће прибегавају „неоправданом“ напуштању раднога места него домаћи радници упућени у прилике.

„Страни радник, прекршилац уговора о раду не би могао да више добије радно место у СР Немачкој, а овакву сврху Bundesanstalt für Arbeitsvermittlung у München — Pasing, установио је посебну централну картотеку која евидентира све такве случајеве. О захтеву за нову радну дозволу прекршиоца уговора, ма где у СР Немачкој, картотека сазнаје преко копије коју јој обавезно достављају уреди за рад, а који се о подацима евиденције одмах обавештавају, како би одбили захтев за издавање дозволе.

Поред радника, прекршиоца уговора, ова картотека води и евиденцију о страним радницима, молиоцима за посао, који су одбијени из здравствених разлога како би се паралисао њихов поновни захтев. Такође и немачке установе за посредовање рада у иностранству обавештавају се о прекршиоцима радних уговора и о оболелим страним радницима, па спречавају поново запошљавање таквих лица . . . ” (Blick durch die Wirtschaft, 5. 11. 1970).

(25) Уколико би текст брошуре на коју упућује чл. 8. Споразума „за ближе појединости“ имао нормативан карактер, онда би морао да задовољи уставни принцип јавности, тј. отворености и приступачности. — минималном захтеву правне државе бар у односу на сопствене нормативне акте. Међутим, не треба веровати да у таквој озбиљној материји, у недостатку ближих прописа, као правни извор треба да служи — једна броштура и то стране државе.

ском, формуларном, уговору умањује се и ризик од могућих битних грешака:

Радни уговор је двојезични формуларни уговор (... »zweisprachiger Formulararbeitsvertrag«). Формуларни радни уговори које користе немачке комисије у »Anwerbeländer« земљама садрже одредбе у погледу следећих радних уговорних услова: трајања уговора, врсте посла, плате, прековременог рада, радног времена, смештаја, опскрбе, плаћеног одмора итд. Код формуларних уговора, у погледу „права и обавеза страног радника меродавне су уговорне одредбе. Обе уговорне стране имају право да захтевају придржавање уговорних одредаба. Уколико у радном уговору не постоје поједине одредбе о радним условима, важе законски прописи. Поред тога, важе и одредбе тарифних уговора, али само уколико је њихова примена у појединачном случају изричито предвиђена, односно везаност за ове уговоре у смислу § 3. Закона о тарифним уговорима...“ (26).

Може се закључити да је овај облигациони уговор „закон за странке“, док су одредбе раднога законодавства СР Немачке *супсидијарног* карактера. Тарифно право (Tarifrecht, у складу са Tarifvertragsgesetz, TVGS, 9. 4. 1949, уз измене од 11. 11. 1952), које за разлику од законских минималних права садржи пуна права из раднога односа, примењује се само уко-

(26) Informationen für ausländischen Arbeitnehmer in Hessen, Frankfurt (M), 1971. Према правној теорији такви уговори могли би да се сматрају као „уговори по приступу“. Код таквих уговора једна странка унапред одређује елементе и услове уговора преко једне опште и сталне понуде, а друга страна само приступа тако учињеној понуди. Елементи и услови уговора постављени су само од једне стране са могућношћу простог прихвата од друге стране. О таквим уговорима су расправљали Planiol, Ripert и др., а Dereux је написао посебан рад: »De la nature juridique des »contrats d'adhésion«, Revue trimestrielle de droit civil, 1910, стр. 504. У нашој правној литератури треба поменути: Др Слободан Перовић, Облигационо право, Општа теорија уговора, Београд, 1968, одакле је коришћена горња дефиниција оваквих уговора (стр. 50), Др Борислав Благојевић, Уговори о пристанку, Београд, 1934, затим ауторе др С. Цугој, др М. Вуковић и др. За такве уговоре постоје и следећи називи: формуларни, шаблонски, масовни, типски итд. Др Б. Благојевић у наведеном делу (ст. 38 и 47) сматра да економска надмоћност странке служи као обележје за разликовање уговора по пристанку. Уговор по пристанку у ужем смислу настаје пристанком »en bloc« слабије стране на колективну и перманентну понуду економски јаче стране у намери да се произведе правно дејство које има за циљ не само да задовољи интересе уговорних страна него и да не повреди општи интерес. У теорији се прави и разлика између уговора по приступу у смислу наведене дефиниције према С. Перовићу, и тзв. „типских уговора“. Док код уговора по приступу једна уговорна страна одређује услове уговора, код типских уговора елементе и услове не одређују уговорне стране већ су они постављени било од државе, било од неке професионалне организације“. (Др С. Перовић, *op. cit.* напомене 158, 161, цитат стр. 51).

Према мишљењу Dieter Martiny (Дитер Мартини), поменути формулисани уговор о раду (Musterarbeitsvertrag) је приложен и уз све сличне спорове о запошљавању између СРН и низа медитеранских земаља. Приликом запошљавања је прописано његово коришћење па се због тога, код посебних уговора о раду, сматра и као правни извор. У њему се утврђује да за радни однос важи немачко право и да су немачки судови надлежни за све спорове настале из уговора. Питања која искрхну у таквим радним односима су самим тим интерно-правна. Како немачко интерно право о тешкоћама странаца не води увек рачуна, пише Martiny, они су масовно упућени на добру вољу немачких судова. Internationales Vertragsrechts. Das Internationale Privatrecht der Schuldverträge, Ch, Reithmann, Köln, 1972, S. 372.

лико је то *изричито* предвиђено једногодишњим уговором, и то по основу овога уговора.

То произлази и из цитираног Споразума о запошљавању југословенских радника који, између осталог, садржи и низ међусобно противуречних одредаба. Тако, према члану 13. „југословенски радници уживају у погледу услова рада и зараде, који важе на основу правних и управних прописа, тарифних уговора... исту заштиту као и одговарајући немачки радници”. Међутим, члан 8. Споразума предвиђа да се „заснивање радног односа закључује између југословенског радника и немачког послодавца према приложеном образцу”, у коме се у одељку III у првој реченици каже да само: „У појединачним случајевима примењују се одредбе тарифног уговора” итд.

Није потребно закључити да се таквим регулисањем права из радног односа (у фактичком смислу), тзв. једногодишњим уговором о раду, само одредбама приватног облигационог права игнорише низ законских права радништва, односно резултати дуге класне борбе, како немачког тако и нашег радништва. С друге стране, такви се уговори о раду због свога типског облика, масовности, правних лица посредством којих се склапају, брзине којом се склапају, итд. приближују модерним уговорима привредног права прилагођених масовном робном промету (укључив сада и промет радне снаге) у савременом друштву.

Било како било, једногодишњи уговор о раду у правном смислу можда је и „неименовани уговор”, али се у социолошком смислу може лако да именује. Такав уговор ограничава слободу кретања радника, слободу избора занимања, па чак и његову „слободу” на тржишту радне снаге јер га везује за одређене послодавце, фирме, односно послове, уз ниске плате, што врши притисак на плате свих радника, и немачких, зависних од западнонемачке индустрије.

Са правнога гледишта, а посебно, стога што су страни радници у СР Немачкој „наши” радници, овај рад који приказује сличне правне проблеме у науци туђе земље обавезан је бар да отвори одговарајуће у својој земљи. Пре свега, и наша јуриспруденција би требало да одговори да ли су тзв. једногодишњи уговори о раду између наших радника и западнонемачких приватних послодаваца правоваљани. Такви уговори, у складу са облигационоправном теоријом могли би да се означе као противзаконити, противни владајућим моралним схватањима и низу императивних, уставних, радноправних и грађанскоправних норми. У овоме, случају — чак и у односу на радно и тарифно право СР Немачке.

Према правилима грађанскоправне институције о ништавости правних послова, овакви облигационоправни радни уговори могли би да се сматрају као апсолутно ништави, тј. као „непостојећи уговори”: правно, они уопште нису склопљени, не производе никаква правна дејства, и то ех типс — од тренутка када су уговорени. У таквоме смислу југословенски радници и не закључују правно, никакве уговоре са западнонемачким приватним послодавцима, па заснивају само фактичке, нелегалне, радне

односе. Повезано са овим мора се отворити и друго питање: да ли су у сагласности са нашим Уставом и општи билатерални акти који омогућавају такве уговоре, чак и под претпоставкама иначе проблематичне тезе према којој би „право требало да буде минимум морала“.

V

Враћајући се из домена правне догматике на стварне, социјалне прилике радника, треба додати да су чак и за продају сопствене радне снаге, под условима који на међународном тржишту намећу једногодишњи уговори о раду, потребне страним радницима и посебне „дозволе“ јавноправних органа државе СР Немачке. Уколико страни радник борави ван СР Немачке дуже од три месеца, престаје му важност дозволе боравка, тако да уколико жели да се поново запосли мора да понови процедуру предвиђену Споразумом и да закључи нови једногодишњи уговор о раду. На такав начин се повећава и учесталост ових уговора и проширују могућности за интензивнију експлоатацију.

По истеку једногодишњег уговора радник је „слободан“ у избору капиталисте и врсте посла, под условом да претходно продужи дозволу за рад, без које не може да заснује нови радни однос ни да продужи дозволу боравка. Али и после истека једногодишњег уговора могуће је да се дозвола боравка странаго радника повеже са раскидним условом за рад код одређене фирме. Таква могућност је предвиђена и самим Законом о странцима СР Немачке, додуше као изузетак. Тако § 13. AuslG WV ⁽²⁷⁾ прописује: „Из посебних разлога дозвола за боравак може да се изда са раскидним условом с тим да истиче са престанком раднога односа“. Израз „из посебних разлога“ требало је да сведе такву могућност на изузетке.

Пракса показује, напротив, да се масовна запошљавања врше на такав начин због низа погодности за послодавце, посебно зато што се тако спречава флукуација радника и ствара ситуација његове тоталне зависности од поједине западнонемачке фирме. Међутим, и такву праксу јуриспруденција СР Немачке оправдава. Један коментатор Закона о странцима сматра да постоји озбиљан полицијски интерес за надзор у погледу мењања боравка и радних места странаца. Јер „овакве промисне би могле да ометају интересе СР Немачке. У појединачним случајевима је довољно да се оваква могућност не искључује“ ⁽²⁸⁾.

Одредбе Закона о странцима, према Max Diamant, (Макс Диаманту), једном од синдикалних лидера ДГБ (Deutscher Gewerkschaftsbund) су у супротности и са низом одредаба радног и социјалног законодавства СР Немачке, а посебно са масовном праксом да се дозволе боравка повежу са радним дозволама за одређена предузећа, што је, између осталог, и у супротности са „слободним“ тржишним механизмима. У таквим околностима „радник је у положају да су послодавац и месни Уред за рад нај-

⁽²⁷⁾ Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes.

⁽²⁸⁾ Arno Crist Rudolf Kloesel, Deutsches Ausländerrecht, Wiesbaden, 1968, у параграфу 7., тач. 6.

више инстанце, односно да су социјалне прилике радника без икакве социјалне контроле" (29).

С друге стране, тешкоће око добијања дозволе боравка, а посебно дуго чекање код одговарајућих установа за запошљавање предвиђених билатералним споразумима, као и низ других тешкоћа са администрацијом, уз велики број незапослених у неразвијеним земљама, разлози су за алармантан број илегалних радника који раде без дозволе боравка и радних дозвола. Овакав број се процењује, према Макс Диаманту, на 15% укупно запослених страних радника у СР Немачкој. Они раде „на црно“ за најниже плате без икакве правне и социјалне заштите; они представљају предмет трговине савремених трговаца робљем, а њихове прилике су најнесрећније поглавље савремених економских емиграција.

Али, не само радници који живе и раде илегално у СР Немачкој него и страни радници који имају легалан боравак и радне дозволе, изложени су често класичном трговачком промету на многонационалним пијацама стране радне снаге у СР Немачкој (30). Судска пракса, посебно из области радног законодавства, открива да се прописи најчешће изигравају уговорима „о уступању“ сопствене радне снаге појединог послодавца, затим се фактичка купопродаја стране радне снаге прикрива фиктивним уговорима, или се такви послови маскирају тзв. симулованим облигационоправним уговорима о делу.

Од овога нису поштеђени ни југословенски радници, па чак ни наши радници који раде по основу чл. 6 наведеног Споразума о социјалном обезбеђењу између СФРЈ и СРН. На њих се у току прве две године рада у СР Немачкој примењује југословенско социјално и радно законодавство; они раде у име и за рачун појединих југословенских фирми и популарно се називају „деташирани радници“. Ова „устапања“ страних радника у СР Немачкој добила су такве размере да је, средином 1972. године, морао да

(29) Max Diamant, »Bemerkungen zur sozialen und rechtlichen Lage der Ausländischen Arbeitnehmer, Studentische Politik, ibid. Стр. 43.

(30) Наводимо два примера као илустрацију узета из једног листа. Тако, Stuttgarter Zeitung (23. 11. 1971) под насловом „Илегална трговина гастарбајтерима“ пише како је полиција открила више илегалних центара за трговину гастарбајтерима. Према првоме саопштењу само један од таквих центара је „запослио“ преко сто илегалних радника. Центар „позајмљује“ раднике за 12,50 до 13,50 марака на сат грађевинским фирмама, док се радници плаћају само 6,50 марака на сат. Полиција је претметачинама утврдила постојање „илегалне трговине радницима великог стила“ у Baden Württemberg-у. Она је случајно ушла у траг илегалним центрима — приликом контроле једног грађевинског радилишта пронађено је више југословенских радника без пасоша. Према полицијским подацима „позајмљивачи радника“ су их одузели радницима како би раднике држали у шакама. Исти лист месец дана касније (23. 12. 1971) доноси опширан чланак под насловом „Трговина људима — гастарбајтерима“. Чланак расправља о „фирмама“ које се баве шпекулацијама и варањем носилаца социјалног осигурања, уз констатацију да је СР Немачка постала плодно поље за послове блиске трговини са људима. При томе није реч само о неквалификованим радницима већ чак и инжењерима. Овакве „фирме за позајмице“ радника често банкротирају и остају дужне низу носилаца социјалног осигурања СР Немачке чиме штете такве институције, и наравно раднике. Још у горем положају су илегални радници које трговци људима, тзв. „шлепери“ илегално провлаче кроз границе и запошљавају на градилиштима. Синдикални руководилац Speyer наводи низ примера „дивљања „шангајске“ трговине, робљем и трговине страном радном снагом у СР Немачкој. У вези са нацим деташираним радницима „Борба“ и други листови објавили су средином 1972. аферу безану за фирму „Морава“.

се донесе посебан закон који забрањује неовлашћено „уступање“ радне снаге у виду заната. Gesetz zur Begelung der gewerbmässigen Arbeitnehmerüberlassung, 7. 8. 1972) (31).

Према § 1. Закона послодавци који желе да се дословно професионално баве „уступањем“ (überlassung) радне снаге у виду заната, а који то не раде по основу § 13. Arbeitsförderungsgesetz (25. 6. 1969), морају да прибаве посебне дозволе за обављање таквих послова, уз испуњавање одређених законских услова. Иначе § 13. Arbeitsförderungsgesetz ближе уређује шта се подразумева под посредовањем рада, такозваним »Arbeitsvermittlung«, ко може да обавља такве послове итд. Према § 9, тач. 1. цитираног Закона „уступање“ радника у виду заната између неовлашћеног зајмодавца (радника као објекта) и зајмопримца тога радника ... »Verträge zwischen Verleihern und Entleihern...«, као и уговор између зајмодавца и позајмљеног радника »... sowie zwischen Verleihern und Leiharbeitnehmern...« неважећи су по овом закону.

Исти Закон предвиђа теже казне за оне који „позајмљују“ страну радну снагу, односно илегалне стране раднике који не поседују дозволе боравка и радне дозволе. Према § 15, тач. 1. истога Закона, казна затвора се креће до годину дана, док је доња граница новчана казна у износу од 1000 марака. Неовлашћено позајмљивање радника са легалним статусом у СР Немачкој ће се кажњавати према административним пратећим одредбама за спровођење Закона (§ 6. AuslG).

VI

Грађанска социологија СР Немачке нуди углавном две стратегије у погледу понашања западнемачког друштва са дугорочног аспекта. Присталице тзв. „теорије о ротацији“ стране радне снаге мисле да страна радна снага треба да се увози у најпродуктивнијим годинама живота, између 20. и 40. године, и да се непрекидно враћа, тачније замењује свежом радном снагом из страних земаља. На тај начин привреда СР Немачке уштеђује трошкове за подизање и школовање радника за своју индустрију преваљујући их на неразвијене земље емиграција. Радници који долазе без својих породица, углавном привремено, не оптерећују националну економију за подизање додатне инфраструктуре, станова, школа, итд.

Оваквом грубом економизму се супротставља „супротна“ теорија о „интеграцији“ страних радника у западнемачко друштво, наравно, под „интеграцијом“ се углавном мисли на интеграцију у најнижи слој овога класног друштва — уз аргументацију етичког карактера. Наводно, први начин запошљавања страних радника доноси велике користи али и велике патње за изоловане стране раднике у туђој средини, а и за њихове породице које су морали да оставе у домовинама. Једноставније речено, спор се своди на дилему да ли страни радници треба да буду део, или су изван затвореног и привилегованог друштва савремене СР Немачке.

Не само као занимљивост, треба навести једну пресуду Oberlandesgericht München која је изазвала широке полемике међу правницима и у

(31) Bundesgesetzblatt, 11. August 1972, Nr. 83.

публицистици. Према њој гастарбајтери, тј. страни радници, „не би могли да се сматрају као део становништва СР Немачке...” Према томе, постављање стражаре, испред кафане, којом је опгужени немачки кафеџија забрањивао приступ страним радницима у локал „...не представља кривично дело изазивања раздора у народу...” (Volksverhetzung) (32).

Настојања за интегрисањем породица страних радника у СР Немачкој се у правној и социолошкој литератури називају релативно новим и популарним називом — »Familienzusammenführung«. Међутим, због изложене дилеме која је присутна на извештан начин и у законодавству, прописи који подржавају горња настојања паралисани су напоредним друшћим прописима, тачније, условима који фактички онемогућавају поновно спајање дезинтегрисаних породица страних радника у СР Немачкој.

У правноме погледу установа »Familienzusammenführung« се заснива на члану 6. Grundgesetz (Други део), члану 19. Social Chartе, члану 8. Европске конвенције о људским правима, чији је потписник СР Немачка и другим прописима. Али, за интегрисање породица страних радника западнотемачки прописи о страним радницима постављају и релативно тешке услове: одговарајући стан (према приликама у месту боравка радника), најмање годину дана рада у СР Немачкој, приходи од којих може да се издржава породица као и докази да се страни радник довољно прилагодио у новој животној средини (знање језика и сл.). Испуњавање таквих услова процењују одговарајућа надлештва за странце СР Немачке.

На путевима ка ресинтегрисању растављених породица страних радника, због наведених економских интереса, прописи СР Немачке поставили су и друге препреке. Тако, запошљавање страних радника одвија се посредством одговарајућих институција предвиђених билатералним споразумима са такозваним »Anwerbeländer« земљама на анониман начин, па радник не би могао поименично да тражи своју супругу преко оваквих установа, чак ни под претпоставком да је за њу нашао посао у истоме месту. На тзв. „другоме путу” поименичног ангажовања стране радне снаге преко немачких конзулата у таквим земљама, који се углавном предвиђају за стручњаке, стоје сличне тешкоће.

Страноме раднику у СР Немачкој, уколико жели да доведе своју супругу, односно породицу, тада остаје још трећа могућност: да се позове на одредбе тзв. »Familienzusammenführung« — наравно, уколико је претходно испунио наведене услове, да поседује одговарајући стан, да борави

(32) »Gastarbeiter gehören nicht dazu«, Frankfurter Rundschau 28. 10. 1970. Социјална средина земаља Северне Европе у које се стичу „маса тамнопутних страних радника са Југа” из медитеранских земаља, атмосфером и низом социјалних понашања унеколико подсећају на америчке прилике у односу на Црнце како то описују Stokley Carmichael i Charles V. Hamilton, Black Power, The Politics of Liberation in America, Pelican Books, 1969. Они пишу да су Американци увезли робље из Африке јер се Индијанци нису могли да прилагоде да раде на плантажама Југа. Сиромашни белци су такође неупотребљиви, јер су могли да служе ограничено време, а због боје коже да се лако укључе у бело друштво. Али Африканци су различити те су погодни за систем економског ropства белом човеку (стр. 40). „Интеграција” такође значи да се црни људи морају да одрекну свога идентитета и да одбаце своје порекло итд. (стр. 69).

дуже од годину дана и да се прилагодио средини итд. Међутим, и под претпоставком да су испуњени и такви услови, супруга страног радника која би дошла у СР Немачку на такав начин не би могла да се запосли, односно да добије радну дозволу. Страни радник који би, с друге стране, био принуђен да сам издржава читаву породицу, утрошио би на ово сву своју зараду, па би се тако и изгубио економски смисао његовог боравка и рада у СР Немачкој.

Тако се координираним радом администрације, односно мрежама локалних уреда за странце и одговарајућих уреда за рад државне управе СР Немачке, остварују економске функције државе оваквог типа без обзира што таква пракса онемогућава појединим националним групацијама страних радника (изван земаља ЕЕЗ) да живе са својим породицама. Такви прописи и пракса наводе се и као типичан пример правне дискриминације, противне одредбама Устава СР Немачке и међународним конвенцијама, у аргументацији присталица установе »*Familienzusammenführung*«. односно оних који траже измене Закона о странцима из 1965. Билатерални споразуми, и држање одговорних чинилаца земаља емиграција, који се плаше трајног исељавања својих радника и њихових породица из земље, иду на руку оваквој пракси која СР Немачкој доноси наведене економске користи.

Уреди за странце усмеравају се и на друге начине како би се спречавало насељавање странаца одређених земаља и њихово интегрисање у сопствено „затворено друштво“. Страни радници, да би добили дозволе за боравак које пружају бољу заштиту у односу на могућност протеривања из СР Немачке, такозвану »*Aufenthaltsberechtigung*«, потребно је да проведу и да раде у СР Немачкој најмање пет година. Такву могућност предвиђену §§ 8, и 11, ст. 1. Закона о странцима, уреди за странце одлажу за после осам година, и то само као изузетак у образложеним случајевима. У СР Немачкој има више од 500.000 страних радника који раде дуже од 5 година и који су се прилагодили социјалним и привредним приликама ове земље, али број оних који су добили овакве посебне дозволе за боравак (*Aufenthaltsberechtigung*) износи негде око 5 хиљада (33).

Мада се директно не односи на наше раднике, умесно је да се на овоме месту осврне и на правни положај радника из земаља чланица Европске економске заједнице (ЕЕЗ) у СР Немачкој, пре свега зато што они заједно представљају страну радну снагу потчињену истом западно-немачком капиталу, и зато што се разлике у погледу међусобног правног положаја — у оквирима тзв. »*ius gentium*« — савремене СР Немачке — користе често за манипулације унутар национално шареног тржишта радне снаге. Без оваквих односа представа о положају југословенских радника, односно групације радника земаља које не припадају ЕЕЗ и који потичу из тзв. »*Anwerbeländern*«, не би била потпуна.

Уговор о Европској економској заједници (ЕЕЗ), у члановима 2, 3, посебно у 48, 49, предвиђа слободу кретања и боравак својих држављана у земљама чланицама Заједнице, такозвану »*Freizügigkeit*«. У настојању

(33) Податак узет из: Franz Fritz, »*Thesen zum Aufenthaltsrecht der Fremden in der BDR*«, одељак IV, »*Bedenken gegen die Praxis der Ausländerbehörden*«, Dokumentation, *ibid.*, стр. 95.

за уједначавање интерног законодавства држава чланица, Савет ЕЕЗ донео је посебне смернице како би поједине земље ускладили интерне прописе, посебно оне који су противни прихваћеном принципу слободе кретања и боравка у земљама ЕЕЗ. У таквој, суптранационалној легислативи смернице, »Richtlinien« ЕЕЗ не представљају непосредно, позитивно, право земаља чланица, за разлику од тзв. ЕЕЗ »Verordnung« — одредаба које се непосредно примењују⁽³⁴⁾.

На основу поменутих прописа ЕЕЗ- СР Немачка је донела посебан Закон о уласку и боравку држављана чланица ЕЕЗ (Gesetz über die Anreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft, 22. 7. 1969). Према одредбама Закона боравак држављана земље чланице ЕЕЗ регулише се на следећи начин:

„1) Странци, држављани једне од земаља чланица Европске економске заједнице, који на територији важења овога закона

1. раде или желе да раде као радници или да се стручно усавршавају (послопримаоци)

2. који су се населили или желе да се населе да би обављали неку самосталну привредну делатност (насељеници који се баве самосталним привредним делатностима)...

имају слободу кретања по овоме закону.

2) Слободу кретања по овоме закону имају и чланови породица лица наведених у ставу 1. без обзира на њихову држављанску припадност.”

Према томе, радницима држављанима земаља ЕЕЗ није потребна претходна дозвола боравак, она се тражи тек по уласку у СР Немачку и важи пет година. Закон конституише овим радницима и право на дозволу боравак и њено продужавање, такозвани Rechtsanspruch који немају страни радници осталих земаља. Према § 12. Закона, само због разлога јавне безбедности и важних интереса СР Немачке, такво право може се изузетно ограничити. Прописима о »Freizügigkeit« треба додати и друге у оквиру ЕЕЗ, односно ЗЕТ, који регулишу приоритет у запошљавању страних радника из земаља чланица ЕЕЗ. (Мада „приоритет“ и „слобода кретања“ унутар земаља ЕЕЗ практично значи кретање радника само у једном правцу: из индустријски неразвијених крајева Јужне Италије у северне земље ЕЕЗ). За такве раднике је отпала и дозвола за рад као предуслов за добијање дозволе боравак.

Треба поменути билатералне и мултилатералне уговоре о настањивању (Niederlassungsabkommen) између СР Немачке и низа других земаља. Одредбе таквих уговора ограничавају дејство Закона о странцима и имају утицаја на статус појединих националних групација страних радника у правноме систему СР Немачке. Али, и поред таквога шаренила у погледу правнога положаја страних радника различитих земаља, уз приоритет у запошљавању радника из земаља ЕЕЗ, разлике и предности се занемарују ка да су у питању економски интересј. Послодавци често не поштују правни

(34) Правни положај радника из ЕЕЗ регулише Verordnung Nr. 38/64 EWG des Rats über die Freizügigkeit der Arbeitnehmer innerhalb der Gemeinschaft, 25. 3. 1964.

приоритет у запошљавању радника из земаља ЕЕЗ већ често дају предност јефтинијој и послушнијој радној снази трећих земаља, између осталог и зато што је једноставније ослободити се ове радне снаге у време привредних тешкоћа, јер управо такви страни радници немају право боравка и настањивања. Тако се *Freizügigkeit* и приоритет у запошљавању, односно правна преимућства појединих националних групација страних радника игром тржишних механизма претварају у „правне мане“, па, на пример, југословенски радници понекад лакше добијају посао него италијански.

Подела страних радника на оне који потичу из земаља ЕЕЗ и земаља *Anwerbeländer*, уз посебне билатералне споразуме са појединим земљама, доводи у интерној правној пракси СР Немачке до замршених правних и социјалних проблема, понекад чак и апсурдних. Тако, честе примедбе законодавству СР Немачке упућују се у погледу законске заштите мешовитих бракова страних радника са Немацама. Уколико се странцу не изда, из било кога разлога, дозвола боравка, затим уколико се она не продужи или се странац протера из СР Немачке, његова супруга, Немаца, мораће да га следи уколико жели да сачува брак. Истиче се да се то противи Уставу СРН према коме „брак и породица су под посебном заштитом државног поретка“ (Art. 6. GG), а затим праву да жена „равноправна са супругом, може као и њен супруг да одређује место брачног пребивалишта“ («*ehelichen Wohnsitz*», Art. 3, ст. 2. GG).

Конзервативна схватања немачке јуриспруденције сматрају да је немачка жена при закључењу брака била свесна да се удаје за странца па би требало да рачуна и на неравноправност његовог правног статуса и на могућност да прати свога супруга у иностранство. Противници тврде да је на такав начин она лошије третирана неко странкиња из поједине ЕЕЗ земље која може да се насели у СР Немачкој у свакоме тренутку са својим венчаним мужем и децом, без обзира на њихово држављанство, према већ цитираном § 1. *Gesetze über Einreise und Aufenthalt von Staatsangehörigen der Mitgliedsstaaten der EWG*. „Ако се — закључује F. Franz у наведеним Тезама за право боравка странаца у СРН“ (стр. 95) — једној Францускињи са њеним супругом из Африке не би могла да забрани дозвола боравка морало би такво право да важи и за Немацу“. Треба напоменути да је римско «*ius connubii*», право странаца да се жене кћеркама и сестрама римских грађана, *cives*, било последње право које су стари Римљани дозволили перегринима.

VII

Занимљива су права и проблеми који се односе на могућности за политичку активност странаца, углавном страних радника, у СР Немачкој. Таква права су нормирана Уставом СР Немачке, односно чланом 5. *Grundgesetz* који због важности цитирамо у целини:

„1. Свако (према томе и странац — примедба) има право да слободно испољава сопствена мишљења речима, писмом, сликом, као и да их шири и да се несметано обавештава из општеприступачних извора.

2. Оваква права могу да се ограниче прописима општих закона, законским одредбама о заштити омладине и правом на личну част.

3. Уметност и наука, истраживања и предавања су слободни. Слобода предавања не разрешава од обавезе верности Уставу."

Закон о удружењима, Vereinsgesetz од 5. 8. 1964, у § 14. регулише тзв. »Ausländervereine« — удружења странаца, односно удружења чији су чланови или руководство претежно састављени од странаца, док се у § 15. истога Закона уређује положај удружења странаца која имају седишта изван СР Немачке. Политичка делатност таквих удружења може да се забрани уколико „угрожава унутрашњу или спољну сигурност, јавни поредак..." итд. Закон о јавним скуповима, Versammlungsgesetz од 24. 7. 1953, уређује и одговарајућа права странаца, односно страних радника. Такви прописи, заједно са пратећим прописима уз ове законе, представљају посебну правну и политичку проблематику, јер се на овоме простору правни проблеми у великој мери „замућују" са текућим унутарполитичким, па чак и међуржавним осетљивостима.

Странци у СР Немачкој немају бирачка права, мада постоје тенденције да се на нивоу развијене локалне самоуправе омогуће страним радницима бар ограничена политичка и бирачка права. Ово се оправдава тиме што страни радници знатним средствима доприносе комуналној привреди, док је њихов политички утицај потпуно искључен. У оквиру предузећа страни радници формално имају најшира политичка права. Измене Betriebsverfassungsgesetz (приближно: Закон о саветима предузећа) из 1971. године прошириле су обим права и број случајева у којима радници „саодлучују" са послодавцима, уз очигледна настојања да се законом побољша у овоме погледу и положај страних радника. Тако §§ 7. и 8. Закона омогућава страним радницима не само активно бирачко право, као што је дотада било, већ и пасивно бирачко право за савете и друга тела предузећа. Одредбе §§ 75. и 80. тач. 7. забрањују дискриминацију и инсистирају на погодностима које би и стране раднике ангажовале у разним облицима „саодлучивања".

Не улазећи ближе у садржај и политичке аспекте радничког „саодлучивања" које у Немачкој има доста дугу традицију (још из 1920), фактичко коришћење таквих права остаће дуго само привилегија домаћих радника због низа околности, социјалних, језичких итд. Последње измене које су прошириле права радника, између осталог и страних радника, критиковала је десница аргументацијом да се овим, уместо рсда, унесе нове „конфликтне ситуације" у друштво СР Немачке. С друге стране, систем „саодлучивања" критикују и лево оријентисане политичке снаге као подржавање илузије међу радницима о „саодлучивању са капиталистима".

Међутим, могућности за политичку активност страних радника у оквиру западнонемачких предузећа и оваквих политичких институција не треба прецењивати. Један од познатих коментатора Закона о странцима у овоме погледу пише следеће: „Ометање јавнога поретка (према § 6, ст. 2.

AuslG.) постоји, на пример, у облику агитације (страних радника — прим.) у привредним и индустријским предузећима, у облику подбуђивања и подстрекивања радника класно борбеним паролама у циљу ометања радног мира предузећа, поделе летака и брошура на универзитетима или прометним улицама...” Таква активност може се ограничити или забранити страном раднику, односно странцу уопште, а „уколико се једна таква забрана наложи, протеривање због прекршаја би била даља последица (§ 47 Abs. 1. AuslG.), што је редован случај странаца када се на неприхватљив начин политички ангажују” (35).

Напоменуто је да поред Устава, и Закон о странцима СР Немачке, односно § 6. Закона, регулише питања везана за политичка права странаца. Поводом забране политичког ангажовања једноме странцу, студенту, § 6. овога закона био је предмет широке дискусије међу правницима и у публицистици СР Немачке, уз тврђење да је тачка 2. овога параграфа која се односи на могућност забране политичке активности странцу неуставна. Због важности овога параграфа Закона о странцима, као и због илустративности за прилике наших радника, наводимо и овај параграф у целини:

„1) Странци уживају сва уставна права уколико нису Уставом СР Немачке резевисана само за Немце.

2) Политичка активност странаца може да се ограничи или забрани уколико то захтева одбрана против ометања јавне сигурности или поретка, или ако она омета формирање политичке воље у СР Немачкој, или због других важних интереса СР Немачке.

3) Политичка активност странаца није дозвољена, уколико:

1. се не слаже са међународним правом
2. угрожава слободни и демократски поредак СР Немачке
3. уколико има за циљ унапређење (fördern — прим.) партија, удружења, установа или покрета изван територије важења овога закона који нису сагласни са уставним принципима слободног демократског уставног поретка.”

Критика је указала да је тачка 2. горњег параграфа Закона о странцима у колизији са већ цитираним чланом 5, тач. 2. Устава СРН према којој политичка активност може да се „ограничи прописима општих закона...” а Закон о странцима није општи закон у уставном смислу. Поменута одлука о забрани политичког ангажовања странцу, према томе, није се могла заснивати на цитираној противуставној одредби Закона о странцима. Christian Tomaschut (К. Томашут) тврди (36) да се такав став не би могао да измени ни евентуалним позивањем на члан 25. Устава, који предвиђа непосредну примену међународних норми, јер су Уставом утвр-

(35) Werner Kanein, Ausländergesetz, München, 1966, Коментар на стр. 76. и 77.

(36) Christian Tomaschut, »Zur politischen Betätigung des Ausländers in der Bundesrepublik Deutschland, Völkerrecht und Aussenpolitik, Heft 4, 1968.

ћена и општа права човека која „свако“ ужива. Суверено право државе да обликује положај странаца према својој вољи ограничено је сопственим друкчијим уставним нормама.

Постоје и друкчија схватања коментатора Закона о странцима. Тако Weissmann (Вајсман), посебно због политичких емиграната из Грчке, Турске, Шпаније итд., сматра да „странци који се из СР Немачке боре противу прилика у својој домовини често заборављају да алтернатива тренутном полудемократском систему у њиховим домовинама не мора да буде демократија и правна држава према узору Савезне Републике — то би могао да буде и један друкчији тоталитарни режим. То значи да странац чак и оправданом критиком — процењивано са аспекта Устава СР Немачке — може, у крајњој линији, да доприноси променама прилика у смеру радикалних система”. (37)

Супротстављајући се оваквим ставовима који омогућавају да свака критика, па чак и она која је оправдана, мерено Уставом СРН, буде у оваквој интерпретацији противуставна, друкчији коментари (према наведеној Dokumentation zum Ausländerrecht) примећују да је према таквим схватањима „било апсолутно сувишно посебно законско дефинисање забране политичке активности странаца, како то предвиђа § 6. тач. 2. Закона о странцима”. У дискусији о колизији Устава СР Немачке и цитиране одредбе Закона о странцима која предвиђа могућност забране политичке активности странаца, умесно је навести и пратећи пропис уз овај параграф — Verwaltungsvorschriften zu § 6. Ausländergesetz:

„Из уставног права о слободи мишљења, које се односи и на странце, не може се изводити право на неограничену политичку активност зато што се слобода изражавања мишљења и политичка активност не поклапају. Политичка активност је према томе заштићена чланом 5. Устава СРН само уколико се исцрпљује у изражавању и ширењу мишљења и у информисању из општеприступачних извора СРН” (38).

Тако су, примећује критика, људска права на слободу мишљења загарантована Уставом СР Немачке (Art. 5. GG) преко § 6, ст. 2. Закона о странцима лишена своје суштине. Јер, уколико испољавање сопственог политичког мишљења има сврху да се таквим мишљењем утиче на друго, овакав смисао, бар у односу на странце, потпуно је онемогућен изложеним диференцирањем слободе мишљења и политичке активности. „А слобода мишљења се не исцрпљује — каже Ф. Франц на истоме месту у цитираним Тезама — у фонетским вежбама у затвореној ћелији”.

(37) Günter Weissman, Ausländergesetz, Берлин, 1966, у § 6 прим. 1.

(38) Према томе и наш радник који би ширио вести из југословенске штампе могао би да буде протеран због овакве делатности.

VIII

Принципи „ширине и отворености“ СР Немачке према свету, како је духовито примећено, потврђени су и у Закону о странцима, али само у погледу ширине и отворености СР Немачке када је у питању — протеривање странаца. Умесност овакве примедбе открива и површно разматрање одредби § 10. Закона о странцима које због важности за правни, а још више за социјални положај наших радника у СР Немачкој, наводимо у целини у напоменама (39).

У десет тачака става 1. § 10. Закона о странцима таксативно је наведен дуги низ основа по којима се страноме раднику може да изрекне мера протеривања, међу њима су и прекршаји не само правних прописа него и моралних норми западнонемачког друштва. Међутим, речено студентским језиком, ова „законска пантљичара од десет чланова“ није била довољна. На крају, у тач. 11. такав низ се завршава и једном генералном клаузулом према којој се мера протеривања може да изрекне и када „... његово присуство (странца — прим.) омета важне интересе СР Немачке и по другим основама.“

(39) 1) Странац може да се протера кад:

1. угрожава слободни демократски уставни поредак или сигурност СР Немачке;
2. када је због злочина, преступа, или другог дела осуђиван, односно за дела која би се и на територији важења овог Закона сматрала као злочин и преступ;
3. када су против њега предузете мере обезбеђења и поправљања уз лишење слободе, због смештања у установу за рад, болницу за лечење и смештај болесника којима је потребна трајна нега или због васпитавања у неком васпитном дому;
4. ако преступи противу прописа пореског права, укључујући царинско и монополско право, спољнопривредног права, против ограничења увоза, извоза, транзитних или транспортних забрана;
5. када преступи противу прописа о обављању неког позива, заната или привређује у другој несамосталној делатности;
6. када прекрши прописе о праву боравка;
7. када некој службеној установи даје нетачне податке о својој личности, здрављу, породници, припадности у погледу држављанства, своје позиву, својим економским приликама, или ако овакве податке одбија да изјави;
8. када проси, бави се проституцијом у виду заната, због скитничења или чергарења;
9. када угрожава јавно здравље или јавни морал;
10. када не може да издржава себе и оне за које је обавезан без социјалне помоћи или кад такву помоћ прима;
11. када његово присуство омета важне интересе и по другим основама.

2) У случајевима става 1, тач. 4. и 9. дозвољава се надлештвима којима је поверено извршење овога Закона давање потребних обавештења.

Ausländergesetz дозвољава под извесним условима протеривање политичких избеглица. Примећује се да примена таквих правила негира право азила и повређује Устав СРН (AuslG. § 11, ст. 2. и § 14, ст. 1). Затим „значајна ометања“ интереса СРН (у § 10 ст. 1, бр. 1—10) у неким случајевима не одговарају захтевима међународног права за озбиљнијим (zwingender) основама за протеривање. Фактичко протеривање непродужавањем дозволе боравка може се схватити као протеривање „без законске визе“. Свему овоме треба додати да студенти и они који специјализирају у СРН, а који потичу из тзв. „трећег света“, враћају се у своје земље чак и када тамо не могу да нађу посао, те се на овај начин странци, неевропљани протерују под видом „помоћи“ неразвијеним земљама итд.

Закон о странцима не одређује ближе шта се сматра као „ометање интереса СР Немачке“, то чини пратећи пропис — Verwaltungsvorschriften zu § 10. Ausländergesetz, односно тачка 15. овога прописа. Према њему, то би била „унутрашња и спољна сигурност, јавни поредак, сигурност важних укупних економских интереса и односа са иностранством.“ Према § 10, ст. 1. тач. 1. Закона, протеривање се изриче због учињеног злочина или преступа, али тач. 6. исте одредбе дозвољава овакву меру и код прекршаја само обавезе пријављивања што наметљиво открива несразмерност основа за протеривање.

У цитираној „Dokumentation zum Ausländerrecht“ која је доста коришћена у овоме раду, наводи се и једна пресуда Управног суда Западног Берлина која у образложењу каже да: „Сваки прекршај, ма колико незнатан, може да има за последицу и меру протеривања. Није важно да ли се ради о одлуци која није правоснажна, да ли је одложено извршење, да ли се ради о помиловању или амнестији...“⁽⁴⁰⁾ Из документарних и илустративних разлога износимо уз ову материју још неке занимљиве судске случајеве узете из поменуто „Dokumentation...“ и штампе:

Под насловом: „Онда би морали да протерамо све странце...“ (Frankfurter Rundschau, 4. 3. 1971) бележи судски случај југословенског радника коме је забрањено протеривање, мада је имао излечену туберкулозу. „Захтев за протеривање југословенског радника се позивао на једно циркуларно упутство Министарства здравља у Хесену (од 14. 3. 1963) према коме би требало протерати свакога страног радника чак и у случајевима када се таква болест сматра за излечену. Циркуларно писмо је и сада на снази. „У чланку се наводе појединости случаја, уз мишљење лекара вештака изложеног у наслову чланка. (Суд је одбацио захтев за протеривањем, уз образложење да га наведено циркуларно упутство администрације не обавезује и да треба у појединачном случају да се испита да ли постоји основ за протеривање према Закону о странцима).

Под насловом: „Смрт југословенске породице“ (Remscheider Generalanzeiger, 6. 3. 1972) бележи да се смрт млађег брачног пара доводи у везу са одбијањем захтева за продужење дозволе боравка, непосредно пре догађаја. Југословенски радник је пре тога два пута новчано кажњаван због саобраћајног прекршаја и прекршаја изазивања јавног нереда. Том приликом је шеф уреда за странце у месту изјавио: „Овакви деликти доводе јавност у опасност, па се у таквим случајевима изриче казна протеривања“.

„Studentische Politik“, Friedrich Ebert Stiftung, No 3, 1970, у документацији уз чланак Dr Heinz Heldmann, стр. 35, наводи пример протеривања од Уреда за странце у Forchein-Oberfranken који је донео такву одлуку у случају једнога турског радника зато што је одржавао ванбрачну везу са једном удатом мештанком, Немицом. Таква веза представљала је, према образложењу, угрожавање јавнога мо-

(40) Verwaltungsgericht, Berlin E. 15. 2. 1065. Према Dokumentation, op. cit. стр. 51.

рала. Надлежни су изјавили да тако нешто значи „инвазију иностраних обичаја” од којих „немачки народ треба да буде заштићен”. „Управни суд, пише Heldmann, проценио је такву опасност (за интересе СРН) као мало мању, па је дозволио Турчину да остане. Али Баварско министарство унутрашњих послова, међутим сада настоји да од највиших судских инстанци добије одговор за такво, судбонодно питање”.

Страни радници, не познавајући прописе ни немачки језик, често пропуштају да се пријаве уреду за странце, па се одмах по доласку излажу ризику да буду протерани. „Уреди за странце са педагошком прилежношћу, пише Dr Heinz Helmdann, (Хајнц Хелдман), покушавају да придошлицама утврде немачке „принципе” реда у свим могућим варијантама и прилагођавањима друкчијим менталитетима. При таквом „латерналистичком” поучавању први степен представља обавеза пријављивања одређеним уредима”. (41) Аутор наводи, у документацији уз чланак, низ одлука о протеривању страних радника због прекршаја — обавезе пријављивања.

Закон о странцима у § 10, тач. 10. предвиђа и немаштину странца као основ за протеривање из СР Немачке. Већ је указано на поједине неусклађености радног и социјалног законодавства СР Немачке, с једне стране, и Закона о странцима. Његова последња одредба о протеривању је у директној колизiji са § 120. Bundessozialhilfegesetz (18. 9. 1969) који предвиђа и социјалне помоћи за странце. Страни радници могу само теоретски да се користе таквим одредбама јер су то углавном млади, здрави, људи који долазе у СР Немачку по претходном одбиру немачких лекарских комисија у „Anwerbeländer” земљама.

У § 120, ст. 1. предвиђају се социјална давања странцу за животно издржавање, трудничка помоћ и помоћ породињи, помоћ и нега туберкулознима, а у ст. 2 овлашћује се Министарство унутрашњих послова да може својим прописима да уређује и друга давања. § 120. од такве помоћи изузима једино оне странце који су дошли на територију СР Немачке са намером да би такву помоћ добијали (42). Насупрот томе, Закон о странцима у § 10, ст. 1. тач. 10. предвиђа протеривање странаца „када не може да издржава себе и оне за које је обавезан без социјалне помоћи и када такву помоћ прима”, а тачка 9. истог параграфа предвиђа протеривање странца и „када угрожава јавно здравље. . .”

Ближе обавештење даје Allgemeine Verwaltungsvorschrift zur Ausführung des Ausländergesetzes: „Чињенично стање § 10, ст. 1. т. 10. AuslG није

(41) Dr Hans Heinz Heldmann, *Wie der Gesetzgeber das Ausländerrecht liberalisiert und die Verwaltung ihm dabei geholfen hat*, Studentische Politik, ibidem, S. 34.

(42) Bundessozialhilfegesetz (BSHG, 18. 9. 1969). § 120. Социјална помоћ за странце (1), „Лицима која нису Немци у смислу члана 116, став 1. Устава и која стварно бораве на територији важења овога Закона обезбеђује се помоћ за животно издржавање, помоћ трудницама и породиљама, помоћ и нега туберкулознима; нема права на оваква давања неко ко би дошао на територију важења овога Закона да би добио помоћ. . .” (2). Савезни министар унутрашњих послова може у сагласности са Bundestag-ом донети одредбе за давање поред оних која су наведена у ст. 1, прва реченица, посебна давања која би морала или требало да се дају” (Friedrich Aichberger Reichsversicherungsordnung, Textsammlung, Verlag C.H. Beck (München)).

испуњено онда када странац, или они који од њега зависе, прима помоћ за животну издржавање одобрено према BSHG, већ и онда када је његов захтев за социјалном помоћи одбијен по другој основи, зато што није постојала потреба за таквим давањима... Захтев за социјалну помоћ према § 120 Abs. 1 BSHG не противи се одредбама за протеривање..."

„Овај ограничени захтев (за социјалну помоћ — прим.) — тумачи још одређеније један коментатор Закона о странцима — не би требало да повлачи последицу обавезе издавања дозволе боравка странцу или да се такав боравак странца мора да трпи. Мера протеривања се овој не би противила. За испуњавање чињеничког стања потребно за протеривање само се захтева да странац нема средства која би превазилазила потребе за сопственом животном издржавањем и издржавање његовој породици. Да ли је до такве неспособности за издржавање дошло његовом кривицом, нема утицаја (Пресуда Bad. Würt. VGH vom 18. 6. 1957, VPspr 10,204). „Поред овога, и „странац који упркос вишекратних званичних напора одбија да се на територији СР Немачке прилагоди владајућим животним и стамбеним приликама није достојан гостопримства. Европски уговор о социјалној помоћи (Das Europäische Fürsorgeabkommen) не противи се протеривању таквога странца (Hess. VGH vom 11. 10,61 ESVGH 13,5) ..." (43).

Према томе, законодавство СР Немачке из социјалних разлога је установило право странца на социјалну помоћ, али се коришћење таквих права кажњава фактички „најстрожијом казном за странца — протеривањем". Треба додати да се у Споразуму о запошљавању југословенских радника између СФРЈ и СРН у члану 5. ст. 2. предвиђа да: „уколико радник доспе у беспомоћно стање без потребних средстава за живот, надлежне немачке власти ће му, сходно немачком праву, пружити потребну помоћ". Међутим, изложени прописи показују како то изгледа у стварности „сходно немачком праву". У наведеној „Dokumentation zum..." се закључује да се тако „егиотизам западнонемачког друштва" чува и када је реч „само о 200 марака које би странац требало да прими из касе социјалних установа" (стр. 170).

Коментари Закона о странцима указују и на одговарајуће, сличне противречне примере судске праксе СР Немачке у овој материји. Тако, поменути документација доноси пресуду Verwaltungsgericht у Baden Württemberg (44) где се у образложењу каже да је и деја застрашивања оправдана у односу на странце приликом примене прописа, док Савезни суд — Bundesverwaltungsgericht у својој одлуци од 25. 2. 1969. сматра да „протеривање није нека споредна казна већ мера полицијско-правног карактера". (45) Али, исти суд у одлуци од 15. 1. 1970. год. констатује да може доћи до протеривања и ако не постоји основана сумња да ће странац поново ометати немачки правни поредак. Разлози за протеривање имају за циљ да странце, између осталог, натерају и „да воде рачуна" о томе да не смеју да ометају интересе СР Немачке.

(43) Werner Kanein, Op. cit., стр. 123 и сл.

(44) Verwaltungsgericht Baden Württemberg, U. V. 6. 12. 1965. Према Dokumentation, ibid.

(45) Die Öffentliche Verwaltung, 1969, S. 468.

Ова пресуда се често наводи и као добар пример за очигледну функцију државе у заштити приватних интереса послодаваца, јер „јавни поредак — према даљем образложењу пресуде — не треба посматрати само са административноправног аспекта већ и са политичког, односно економског, са аспекта обезбеђивања потребне радне снаге за привреду СРН”. Таква улога савремене државе и права СР Немачке, која се у овој пресуди отворено износи, прећутно се признаје и у јуриспруденцији. То дозвољава да се разлике у схватањима у владајућој јуриспруденцији СР Немачке могу да сведу на то што једни под странцима само мисле на радну снагу, док други настоје да у њима виде и — људе ⁽⁴⁶⁾.

У поступку протеривања странаца често се користи и протеривање без одлагања и под надзором, тзв. „шупирање” — Abschiebung, предвиђено у § 13. Закона о странцима ⁽⁴⁷⁾. У одлукама се захтева неодложно извршење, тако да евентуални приговор странца (Widerspruch), фактички не може да произведе дејство одлагања протеривања. Странац би могао, теоретски, да се обрати судским органима позивајући се на члан 19. Устава који предвиђа редовни правни пут „ако је неко од стране јавних власти у својим правима оштећен”. Уреди за странце не упућују у одлукама о протеривању на овакву могућност, а како страни радник обично не познаје довољно право СР Немачке, најчешће је већ преко границе када би могао да се користи оваквим средством са дејством одлагања извршења протеривања.

Таква пракса, према схватањима напредније јуриспруденције СР Немачке чини да је, у односу на стране раднике, наведена уставна одредба празна формула. Колико је западнонемачким властима стало да протеривање радника прође са што мање компликација, говори и да је један посебан члан Споразума о запошљавању југословенских радника требало да у овоме погледу пружи гаранције. Према чл. 20. Споразума наша земља „примиће на своју територију у свако доба и без формалности лица која су на основу овога Споразума ушла на територију Савезне Републике Немачке...” итд.

(46) У оквиру јуриспруденције СРН тако оријентисана критика Закона о странцима делом се ослања на дугу традицију тзв. „правне државе” (Rechtsstaat), на захтевима на уставности судства и управе, поштовању личних права, класној стабилности, итд. Због посебних историјских и друштвених прилика такви захтеви су у прошлости потицали, или подржавани, од демократских снага. Не улазећи ближе у разматрања сличних савремених оријентација у правној науци СРН треба указати и на паралелна настојања, да се радницима класна држава престви и као »sozialer Rechtsstaat«.

(47) Странац који мора да напусти територију важења овога Закона, може се протерати под надзором, уколико његов добровољни излазак није обезбеђен или из разлога јавне сигурности и поретка изгледа да је излазак под надзором потребан.

2) Протеривање под надзором мора писмено да се запрети. Овим би требало да се одреди и рок у коме би странац требало да отпутује. Уколико се странац протерује, претња треба да је повезана за протеривање. Од претње и стављања рока може да се одустане када је то из посебних разлога оправдано.

* *

*

Др Франц Фриц, и у широј публицистици често цитираном чланку „Rückfall in den Polizeistaat“, наводи старога немачког правника Ernst Isay који се са носталгијом сећа либералних времена када је странац био „слободан као птица на грани“, јер у праву протеривања и праву боравка странаца његовог времена већ је видно „парче полицијске државе“. Франц констатује да се данас, после педесет година, далеко одмакло на путевима агресије државне моћи којој би требало да се супротставе правне баријере. Јер, страни радници, односно странци, закључује — требало би да имају у правној држави СР Немачке бар „право да се не потчињавају администрацији већ праву“ (48).

Треба додати да савремени Закон о странцима СР Немачке представља у правном и социјалном смислу и значајан документ о времену када су радници индустријски неразвијених земаља Медитерана били принуђени да траже посебне „дозволе“ да их експлоатишу у туђим земаљама, и када се оваква експлоатација представљала као „Wohltat“ — акт добротинства. Међународни карактер савремених експлоатација коју прати беда и незапосленост ових земаља је таквих размера да изложена посувраћена логика и етика грађанског друштва има стравичан изглед убедљивости.

„Уколико привредни развој Средоземља брже не узнатребује, биће 1980, према OECD, 50 милиона незапослених у овим регионима. Да ли верује Северна и Средња Европа да ће тада мирно уживати у своме стандарду? Да ли ће бити снажнији чак и уколико су спремни да овакве масе људи са њиховим породицама прихвате као гастарбајтере.“ (Др Јосеф Перон, одговор државног секретара у Mommsenu у једном излагању). „Der Arbeitsplatz Deutschland“ — новији зираз: „Радилиште Немачка“ — „делује још увек као магнет циновских размера на странце из јужних земаља. У Турској, милион Турака је спремно, радије још данас него сутра, да се у нас упосли. (Handelsblatt, 29. 6. 1970. Dokument. стр. 184).

Закон о странцима СР Немачке служи и као својеврстан, правни документ и социолошки доказ о томе да се када је у питању економско потчињавање радништва капиталу на међународном тржишту радне снаге, државне границе једних земаља све се више свODE само на просторне ознаке, док се границе и закони развијених земаља шире у социјалном смислу, те у запреминама таквога света и нема „суверенитета“ радника ниједне земље. На крају, чини се да подсећање на „такозвану првобитну акумулацију капитала“ надмашује значења једноставних историјских аналогича, посебно због односа савременог законодавства о радницима и суровог законодавства „против скитничења у целој Западној Европи“ пре неколико столећа. Ова питања, међутим, надилазе почетну документациону зами-сао овога рада.

Зоран Петровић

(48) Dr Fritz Franz, Studentische Politik, ibidem, стр. 131.

РЕЗЮМЕ

Заметки о правовом положении рабочих по Закону об иностранцах в ФРГ

По мнению автора буйный рост промышленности в ФРГ происходит главным образом количественно, без значительных изменений в органическом составе капитала, и при массовом устойчивом кризисе на работу рабочей силы. С другой стороны безработные в ряде промышленно неразвитых стран Средиземья в силу тяжелых экономических обстоятельств вынуждены по экономическим причинам прибегать к эмиграции. Эти рабочие растущей промышленности ФРГ обеспечивают рабочую силу, независимо от естественного прироста коренного населения страны, оказывают давление на заработную плату немецких рабочих, своей конкуренцией делают всех рабочих более покорными и т.д. Трудоустройством иностранных рабочих частично решаются и политические кризисы в ряде стран Средиземья. Экономический парадокс, но фактически неразвитые страны дают, а не получают „помощь“ от развитых стран, т.к. на них перекадываются расходы по обучению рабочих и по получению ими квалификаций для трудоустройства в промышленности ФРГ. Устройство на работу иностранных рабочих сопровождается политикой препятствования более широкому переселению их семей в ФРГ, так как их прибытие заставило бы хозяйство страны производить дополнительные вложения. В контексте подобного хозяйственного подъема и Закон об иностранцах в ФРГ отражает, в числе остального, экономическую политику на международном рынке рабочей силы. Автор подробно излагает дискуссию в юридических кругах ФРГ по поводу указанного закона и отношений между экономией и правом и отмечает, что из хода дискуссии видно, что разница во мнениях сводится к тому, что под иностранцами отдельные авторы подразумевают преимущественно иностранную рабочую силу, в то время как другие пытаются видеть в них и людей. Автор особо останавливается на т. наз. „трудовых договорах сроком на 1 год“, массово заключаемых в ФРГ с эмигрировавшими из ряда стран рабочими. Он находит подобные договоры недействительными даже и в правовом отношении. Ввиду обусловленности права на жительство с разрешением на трудоустройство в определенно указанной фирме, договором создаются отношения найма труда, являющиеся „крепостническим прикреплением“ рабочего к отдельной западногерманской фирме при меньшем вознаграждении за труд, создавая тем самым конкуренцию отечественным рабочим, а расторжение договора фактически означает выселение из страны. Подобными договорами, по смыслу положений закона, заключаются лишь фактические, а не правовые трудовые отношения. Они, как основание возникновения обязательств, походят на соглашения, заключавшиеся рабочими до XIX века, до появления современного трудового законодательства, сдерживающего ряд публично-правовых положений. Подобными трудовыми договорами игнорируются, и не в одной лишь сфере трудового законодательства плоды долголетней борьбы как югославских так и германских трудящихся.

SUMMARY

Notes on the eLgal Position of Workers under the Law on Foreigners of the Federal Republic of Germany

In the author's opinion the industrial expansion of West Germany is developing mostly quantitatively, because there is a massive employment of Labour but without greater changes in the organic composition of capital. On the other, hand the unemployed in a number of industrially underdeveloped countries of the Mediterranean region must orient themselves to economic emigration due to economic coercion. For the expansive West German in-

dustry such workers assure a labour force independent of the natural increase of the national population. They create pressure on domestic workers' wages, and make all workers more obedient due to competition, etc. The acceptance of foreign workers resolves, in part, political crises in a series of the Mediterranean countries. However, due to the economic game the casts of educating and training workers for this industry are being transferred to the underdeveloped countries so that actually they help the developed countries instead of receiving »aid« from them. The employment of foreign workers is accompanied by a policy of preventing a more extensive settlement by their families in West Germany because this would burden the economy by necessary additional investments in infrastructure. Within the context of such an economic expansion the West German Law on Foreign Workers among other things, also pursues West German economic policy in the international labour market. The author gives an extensive presentation of the discussions within the jurisprudence of West Germany relating to this Law, and points out the relationships between the economy and law. He considers that within such jurisprudence the differences are reduced to the point that certain authors view foreigners as foreign labour while others endeavour to see them as — people as well. The author pays special attention to the so-called »one-year employment contracts« being given massive use by West German employers with workers of a series of emigrational countries. He considers such contracts to be inadmissible, even in the legal respect. By connecting a stay permit with a work permit for one firm only, the hired work relationship set up by the contract is actually a »serf relationship« with the West German firm, with lower wages being given than are given competing domestic workers, while breaking the contract means nothing else but to be expelled from the country. Such a contract establishes only a factual and not a legal work relationship in the legislative sense. It represents an obligatory contract similar to those that bound workers before the beginning of the 19th century, before the beginnings of contemporary labour legislation which contains a whole range of public legal provisions. Such work contracts, not only on the plane of labour legislation, ignore the results of the long strife by both Yugoslav and German workers.

RÉSUMÉ

Notes sur la condition juridique des étrangers d'après la loi sur les étrangers de la république fédérale Allemande

Selon l'auteur, l'expansion industrielle de la République fédérale allemande se développe en général quantitativement, sans grands changements dans la structure organique du capital, en même temps que l'emploi considérable de la main d'oeuvre. D'autre part, les chômeurs d'un grand nombre de pays industriellement sous-développés de la région méditerranéenne sont dirigés par les contraintes économiques vers l'émigration économique. Ces travailleurs qui assurent à l'industrie expansive de la République fédérale allemande la main d'oeuvre indépendante de l'accroissement naturel de la population nationale, exercent une pression sur les salaires des travailleurs nationaux, par la concurrence ils rendent tous les travailleurs plus obéissants etc. Par l'accueil des travailleurs étrangers, de même, les crises politiques dans de nombreux pays méditerranéens se trouvent, partiellement, résolues. Les dépenses pour l'instruction scolaire et la formation des travailleurs pour une telle industrie se répercutent par le jeu économique sur les pays sous-développés, de sorte que, effectivement, ils fournissent »l'aide« aux pays développés et ne la reçoivent pas. L'emploi de la main d'oeuvre étrangère est suivi de la politique qui tend à empêcher à ce que d'innombrables familles des travailleurs fixent leur domicile dans la République fédérale allemande,

car cela pourrait imposer une charge à l'économie par les besoins pour les investissements supplémentaires dans l'infrastructure. Dans les contextes d'une telle expansion économique de même la Loi sur les étrangers de la République fédérale allemande, entre autre, réalise la politique économique de la République fédérale allemande sur le marché international de la main d'oeuvre. L'auteur a largement exposé les discussions dans le cadre de la jurisprudence de la République fédérale allemande à propos de cette Loi, et des rapports entre l'économie et le droit, et il considère qu'en dedans de cette jurisprudence les différences se réduisent au fait que certains auteurs généralement comprennent sous le terme étrangers la main d'oeuvre étrangère, tandis que d'autres s'efforcent de voir en eux aussi — les hommes. L'auteur s'est arrêté en particulier sur les »contrats annuels de travail«, que les employeurs de la République fédérale allemande concluent en masse avec les travailleurs dans toute une série de pays d'émigration. Il estime que de pareils contrats sont invalides, même au point de vue juridique. En rattachant les permis de séjour aux permis de travail seulement chez une seule firme, par le contrat se forme un rapport salarial avec le »lien de servage« pour une firme particulière de l'Allemagne occidentale, à des salaires plus bas et de cette manière les travailleurs nationaux sont exposés à la concurrence, d'autre part, la résiliation du contrat signifie effectivement l'expulsion du pays. Par un tel contrat ce n'est qu'un rapport de travail effectif qui est conclu et non point un rapport de travail dans le sens de la législation. C'est un simple contrat du droit des obligations analogue aux contrats que les travailleurs passaient avant le commencement du dix-neuvième siècle, avant la naissance de la législation de travail contemporaine qui contient un grand nombre de dispositions de droit public. Par de tels contrats de travail on ignore, non seulement sur le plan de la législation du droit de travail, les résultats de la longue lutte poursuivie tant par les travailleurs yougoslaves que par les travailleurs allemands.

АРИСТОТЕЛ — ПРЕТЕЧА ТЕОРИЈЕ РОБНЕ ПРИВРЕДЕ

За разлику од осталих мислилаца свога доба, који су у окриру свог учења једва помињали поједине економске појаве или их узгред објашњавали (1), Аристотел је дао доста простора већем броју економских категорија. Начин на који их третира, као и методолошки приступ природи ових појава дају му изузетно место у почетној фази развоја економске мисли, те га с правом можемо сматрати претечом савремене теорије робне привреде.

У Аристотеловом универзалном систему, који по неким оценама представља први и „једини покушај тоталне синтезе људског знања” (Бранислав Петронијевић), — будући да је не само философски, већ и научни систем, — било је места и за појаве из области привредног живота. Ово се посебно односи на „Никомахову етику”, главно етичко дело из реалистичког периода Аристотеловог рада, у коме се путем појмова на високом степену апстракције изражава не само морал, схватања и навике које су важиле у хеленском народу већ и економска страна друштвеног живота. Наравно, пропорција између етичких и економских категорија је у корист првих, што је сасвим разумљиво када се има у виду да је реч превасходно о философу, творцу целине која по појединим схватањима „остаје најчудеснији и најутицајнији мислени систем што га је икад један човек саставио” (2). Поред „Никомахове етике” за проучавање економских проблема значајна је и „Политика”. У овом делу садржано је, пре свега, Ари-

(1) Мислимо, пре свега, на Платона и његовог савременика Ксенофона. У Платона је врло мало речи о економским проблемима. У Платоновој „Држави” налазе се неке економске идеје. По њему, град настаје због поделе рада, а ова због природне неједнакости у вештини и мноштва потреба. Поделу рада схвата као природну појаву, те не разматра њене друштвене и економске аспекте.

Ксенофон у делу *Sytopaedia* иде даље, оцењује природу приватне размене и разликује велике градове, у којима се развија подела рада од малих градова где подела рада не постоји. У Ксенофона, описана је на веома интересантан начин подела рада у оквиру једне радионице.

(2) V. Durant, Ум царује, Београд, 1932, стр. 97.

стотелово учење о држави, али се, узгред, поред осталих питања, помињу и многи економски односи.

Одмах ћемо напоменути да су економске категорије често обојене етичким принципима Аристотеловог доба, што је разумљиво ако се има у виду да су оне, пре свега, инструмент његовог мисленог система ⁽³⁾.

1. Основна обележја економске структуре античког друштва

Економску структуру друштва Аристотеловог доба карактерише хетерогеност привредних веза међу људима. Са једне стране, остварују се односи натуралне привреде робовласничког типа, као владајућег облика друштвене производње, који по обиму активности и релативном значају за укупан привредни живот заузимају примарно место, док с друге, постоје развијени односи просте робне производње, који са становишта значаја за привреду грчког друштва играју секундарну улогу. Ипак, ова друга, (проста или ситна робна производња), пружа простора за размишљање о односима који ће свој пуни процват доживети тек након 2000 година, у капитализму, о најамном раду, монополу, зајму и сл. Домаћинство представља основни организациони облик привредног живота, те чини примарну производну јединицу. На нивоу „потпуног домаћинства“, које се састоји од робова и слободних људи, постоји већи број разноврсних облика привредних односа.

Имање је „део домаћинства“. Да би се нормално одвијао посао на имању потребна су одговарајућа оруђа. „Од тих оруђа једна су жива а друга мртва (на пример за заповедника брода крма је мртво оруђе, а поткрмар живо)... Роб је пак нека врста живе ствари...“ ⁽⁴⁾.

Привредни односи играју у Аристотела значајну улогу, те о њима говори на самом почетку испитивања друштвене структуре у „Политици“: „Како сваку ствар треба испитати почев од њених најмањих делова, а основни и најмањи делови домаћинства су господар и роб, муж и жена, отац и деца, треба најпре испитати каква су ова три односа и какви треба да буду... Постоји још један део који једни изједначају с вођењем домаћинства, а други мисле да је то нешто најважније у вођењу домаћинства. Како с тим стоји ствар тек треба испитати. Мислим на такозвану вештину стицања имања“. ⁽⁵⁾.

Поред односа који настају на нивоу домаћинства, постоје и односи који се заснивају између домаћинства, између самих господара, господара

⁽³⁾ Навешћемо неколико мисли у циљу поткрепљења поменутог става. Говорећи о прибављању материјалних средстава Аристотел каже да се оно врши природним и неприродним путем. У прекомерном стицању добара види велику опасност за врлину и срећан живот. Повећање имовине оправдано је дотле док служи етичком животу. Разматрајући проблем праведности и неправедности (Књига V Никомахове етике) као и то на каквим се радњама оне гледају, Аристотел помиње извесне привредне односе и категорије и даје свој допринос развоју економске мисли.

⁽⁴⁾ Аристотел, „Политика“, Култура, 1970, Београд, стр. 8.

⁽⁵⁾ Ibid. стр. 7.

и трговаца, господара и занатлија, господара и најамног радника, господара и зајмодавца, затим односи између трговца на велико и трговаца на мало итд.

Односи који настају ван домаћинства остварују се посредним путем. Број привредних веза је веома велики, а њихови облици иду од најједноставнијих, непосредних веза, до разних видова трговине и монополских облика (6).

Богатство економских односа остварених у Аристотелово доба могу да илуструју бројне категорије робне привреде које он помиње, као што су: размена, трговина, вредност, новац, мера вредности, извоз, увоз, добит, вишкови, богатство, благо, имање, зеленаштво, закуп, камата, најамни рад, монопол и сл. Ове категорије наводе се на почетку Прве књиге (од укупно осам) Аристотеловог дела „Политика“, и о њима се говори у II, III, и IV глави.

Овако развијена економска структура друштва заснива се на веома разубењој специјализацији и значајном осамостаљивању појединачних процеса рада, који са своје стране, као својеврсна производна основа, доводе до разних облика опште и посебне поделе рада. Развијену производну структуру изражава постојање сточарства, земљорадње, лова, занатства, трговине и рударства, а у оквиру ових области привређивања постојање ужих привредних грана (7).

2. Теорија размене и новца

Хетерогена економска структура хеленског друштва остварује се извесним (иако не и најобимнијим) делом преко тржишта. Уочавајући сложену природу односа на тржишту, Аристотел указује на њихов двојаки

(6) Као пример остварења монопола Аристотел наводи случај Талета Милећанина. Талет је, према казивању Аристотела, „сазнавши помоћу астрономије да ће маслине добро родити, са оно мало новца колико је имао капарисао све уљане пресе у Милету и на Хију још док је била зима узео их под закуп веома јефтино јер није било понуда. А како су многи, када је дошло време бербе, изненада и у исто време стали тражити пресе, он их је издавао под закуп како је хтео и, скупивши много новца, показао да је философима лако да се обогате, али да то није оно за чим они теже“. (Аристотел, „Политика“, стр. 24).

Аристотел наводи и други пример, понашање човека са Сицилије, који је, „пошто је имао новац, покуповао све железно из железара, а затим, када су дошли велетрговци с тржишта, продавао га је једино он и мада није сувише повисио цену, ипак је за педесет таланата добио сто . . . Талетов проналазак и проналазак овога човека исти су, јер су и један и други успели да остваре монопол. И за државнике је корисно да то знају, јер су многим државама потребни новци и овакав извор прихода, усталом и домаћинству, само у већем обиму“. (Ibid. стр. 24).

(7) Аристотел указује и на разноврсне гране појединих области. „Трговина се, опет, дели на три гране — поморску, копнену и трговину на мало, а оне се међусобно разликују тиме што је једна више различна него друга, односно тиме што једна доноси већу а друга мању добит“. (Аристотел, „Политика“, стр. 22—23).

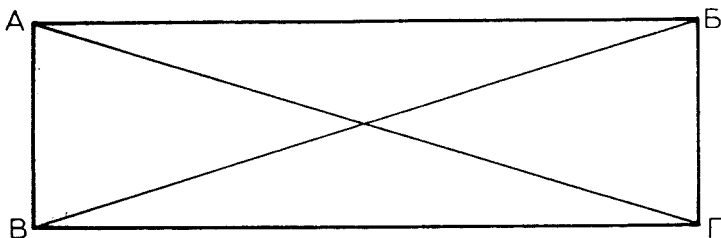
Помињући рударство Аристотел каже да „оно има многе гране јер су и врсте рударских производа веома многобројне“. (Ibid. стр. 23).

карактер условљен предметним обликом њиховог испољавања. Разматрајући „праведно у пословним односима” Аристотел је засновао теорију размене. Он каже да „два лекара не чине заједницу размене, али лекар и земљорадник чине, и уопште људи различитих занимања. Али између њих мора доћи до изједначења. (Подвукао В. С.) Стога треба све ствари које подлежу размени да буду на неки начин заједнички мерљиве. Зато је настао новац, и он је на неки начин посредник; њиме се све мери. . .” (8)

Овим мислима Аристотел формулише два става, оба фундаментална за настанак робне привреде и схватање суштине размене као основног односа овог облика привређивања, који чине његов допринос развоју теорије вредности.

Први допринос састоји се у томе што указује на друштвену поделу рада као узрок настанка робне привреде. Он подвлачи да „заједницу размене” чине људи различитих занимања.

Други допринос, неупоредиво значајнији од првог, односи се на проблем једнакости у односу размене, што доводи до потребе за „општим мерилом вредности”, — до настанка новца, што он, на жалост, неће моћи са успехом до краја да доведе и објасни. Заправо, он осећа однос вредности двеју роба и поставља га веома пластично преко дијагонала паралелограма:



А је грађевинар, Б обућар, В кућа и Г обућа. Грађевинару А треба оно што обућар Б производи. Зато долази до односа размене њихових производа. „Ништа не мари што продукт једнога надмаша по вредности (подвукао В. С.) продукт другога. Јер то је баш оно што треба изједначити” и да се то „среће и у другим областима производње, јер би дошло до апсурда кад оно што произвођач по квалитету и квантитету произведе потрошачи не би надокнадили једнаким квантитетом и квалитетом” (9) Њему не смета, за остварење једнакости што су вредности јединица производа (куће и обуће) различите. Очигледно да у процесу размене Аристотел осећа квантитативни однос у коме се одређене количине производа, једне врсте размењују за одговарајуће количине производа друге врсте.

Он уочава комплексну природу односа размене, јер истиче да „као што грађевинар стоји према обућару, тако и одређени број пари обуће стоји према једној кући или количини намирница.” (10)

(8) Аристотел, Никоманова етика, Култура, 1970, Београд, стр. 124.

(9) Ibid. стр. 124.

(10) Ibid. стр. 124.

На жалост, Аристотел се не задржава дуже на овим проблемима и не тражи заједничку супстанцу која сачињава вредност куће и обуће, те их на тај начин чини самерљивим, већ напушта овај елементарни облик односа вредности (преко односа вредности двеју роба — куће и обуће), прелазећи на „једно опште мерило вредности“, на „спону између свих тих односа размене“, те закључује: „Стога је као замена размене (очигледно је да под појмом размене Аристотел подразумева само непосредну размену, прим. В. С.) споразумно уведен новац.“⁽¹¹⁾

Пропустивши да објасни садржину вредности, као основ квантитативног уједначавања различитих (материјалних) квалитета, Аристотел у уговорној природи настанка новца тражи разрешење проблема⁽¹²⁾. Неадекватно схваћена природа вредности, коју Аристотел осећа као својство ствари које се размењују (стр. 124 и 126 „Никомахове етике“) условила је објашњење настанка новца и појединих његових функција, посебно функције мере вредности, које је економска теорија одбацила. Говорећи о нужности употребе новца Аристотел истиче: „Стога су се људи договорили да при размени дају и узимају нешто што је и само по себи корисно и чиме се може лако руковати у свакодневном животу, као што је, на пример, гвожђе, сребро или нешто томе слично. У почетку је била одређена само величина и тежина тог метала, а најзад је у њега био утиснут жиг да би се избегло мерење, јер је жег важио као знак његове вредности.“⁽¹³⁾

Занемарујући за моменат неслагање са уговорним карактером настанка новца, истичемо изузетан значај Аристотелове идеје о настанку општег еквивалента и његовог претварања у новчани облик. Подвлачењем улоге жига Аристотел објашњава једну од фаза природног пута настанка новца, што очигледно противуречи идеји о споразумом настанку новца.

Да је дошао до вредности као основног чиниоца робе и до рада као суштине вредности, Аристотел би, претпостављамо, увидео да је новац и сам одређена врста робе која је због својих натуралних својстава — што и сам Аристотел примећује, — најпогоднија за вршење функције општег израза вредности.⁽¹⁴⁾ „Гвожђе, сребро или нешто томе слично“ врши

(11) Ibid. стр. 125.

(12) Целовит критички приказ недостатка садржине вредности у Аристотеловом објашњењу размене дао је Маркс у „Капиталу“. Разматрајући проблем прометне вредности и особеност еквивалентног облика вредности, Маркс одаје признање Аристотелу као првом мислиоцу који анализира облик вредности и указује на његове недостатке следећим речима: „Аристотел нам дакле сам каже о шта се разбила његова даља анализа, наиме о то што му је недостајао појам вредности. Шта је оно једнако, тј. она заједничка супстанца која у изразу вредности постеле претставља кућу као постељу? Тако шта „збиља не може постojати“, каже Аристотел. Зашто? Кућа представља нешто једнако с постељом, уколико представља збиља оно што је једнако у једном и у другоме, у кући и у постељи. А то је — људски рад“. К. Маркс: Капитал, I том, Култура, 1947, бир. стр. 25.

(13) Аристотел, „Политика“, стр. 18.

(14) Маркс на следећи начин објашњава настанак новца: „Када је с друштвеног гледишта, облик општег еквивалента растао с природним обликом те специфичне робе, постаје она новчаном робом, тј. функционише као новац. Она добија специфичну друштвену функцију, а стога и друштвени монопол, да у оквиру робног света игра улогу општег еквивалента“. К. Маркс, „Капитал, I том, стр. 34.

функцију новца не зато што су се „људи договорили“, већ само зато што је раније пред њих иступало као и свака друга роба. Аристотелова уговорна теорија настанка новца није прихваћена и из других разлога. По њему, новац има изузетно својство, јер „новац чини све ствари мерљивим, јер се њиме све мери.“⁽¹⁵⁾ Међутим, реална зависност иде обрнутим смером. Не чини новац све производе самерљивим, већ они зато што имају исто својство, што су као резултат људског рада и на основу њега самерљиви, стварају могућност и потребу настанка новца, који је и сам резултат људског рада, па стога самерљив са другим робама. Његову функцију могле би да врше и вршиле су и друге робе, али је он над њом стекао монопол, као најпогоднији, због материјалних својстава које има⁽¹⁶⁾.

Изузетан допринос Аристотела теорији новца (и поред недостатака на које смо указали) јесте у томе што он — иако то више осећа и наговештава, него што поставља — увиђајући комплексан карактер ове, веома сложене економске категорије, указује на више функција новца. Говори о новцу као мери вредности, средству промета, као и кредитном средству⁽¹⁷⁾.

3. О значају Аристотелове економске мисли

Аристотелов допринос развоју економске мисли и економске теорије је вишеструк. Његове најважније заслуге јесу:

Прво, што је уочио целину економских појава, проблем њихове садржине, утврдио узрочне везе са другим појавама и формулисао елементарне законитости. Аристотел је не само први већ и једини од мислилаца античке Грчке и Рима који природу економских појава посматра и објашњава изванредном применом принципа формалне логике⁽¹⁸⁾.

(15) Аристотел, „Никомахова етика“, стр. 126.

(16) Суштину новца као мере вредности Маркс објашњава: „Не постају робе самерљиве преко новца. Напротив. Зато што су све робе вредности одређен људски рад, услед чега су саме по себи смерљиве, могу оне заједнички мерити своје вредности истом специфичном робом и тиме ову претворити у заједничку меру својих вредности, илп новац“. К. Маркс, Капитал, стр. 55.

(17) Аристотел је против ове последње функције: „Сасвим је оправдано омражено и зеленаштво, јер се ту добит постиже помоћу самог новца и новац не служи сврси којој је намењен. Новац је, наиме, настао ради размене, а камата га умножава, па је отуда и добила име јер деца личе на родитеље, а камата је новац рођен од новца“. Аристотел, „Политика“, стр. 22.

(18) Изузетна способност логичког закључивања може да се покаже следећим примером: „Без размене нема односа, без једнакости нема размене, без заједничке мере нема једнакости“. (Никомахова етика, стр. 126). На изузетан начин представљен је каузални низ: заједничка мера — једнакост — размена — однос.

Друго, Аристотел говори о различитим економским односима, али на подручју робне привреде постиже најзапаженије резултате. Указује на елементарна питања робног привређивања: вредност, новац и размена ⁽¹⁹⁾, те га због постављања ових проблема можемо са правом сматрати зачетником савремене теорије робне привреде.

Треће, указао је на двојаку природу и унутрашње противречности основних категорија робне привреде. Истичући да „свака ствар има двојструку намену”, уочавајући разлику између „вештине стицања” и „вештине вођења домаћинства”, разликујући природну размену од размене којој је циљ богаћење, наводећи већи број функција новца, Аристотел је поставио проблем двојаког карактера друштвене организације рада у условима робне привреде, што ће тек Маркс логички развити у категоријални систем теорије радне вредности, научно објаснивши двојаки карактер рада садржаног у роби. Иако се овај Аристотелов допринос садржински може третирати као допринос теорији радне вредности, о чему је било речи у претходној тачки, ми га издвајамо, желећи да истакнемо методолошки значај у постављању економских проблема.

Четврто, Аристотела можемо сматрати претечом теорије радне вредности, иако у његовом делу нема експлицитних формулација ове концепције. Основ за овакву оцену пружају нам, пре свега, његова разматрања о улози новца као мере вредности. У његовом опусу се чак може наћи и изричита корелација између рада и вредности, и то у првом пасусу прве странице „Никомахове етике” ⁽²⁰⁾. У социјалној структури коју као основни однос у економској области живота карактерише однос господар-роб, где се роб третира као „нека врста живе ствари”, те је власт над робовима нормална појава, јер су „једни људи по природи слободни а други робови”, веома је тешко, у то време готово и немогуће, уочити и објаснити узрочну везу између рада и вредности. Свести производан рад на заједнички именован захтевало је превазилажење властите епохе. Великом мислиоцу — Аристотелу то је у много чему и пошло за руком, па му се не може пребацити што то није могао у свему, као у случају схватања природе вредности.

Завршавајући излагање о Аристотеловом доприносу развоја економске мисли можемо рећи да је сам прави гениј могао да из једне веома хетерогене економске структуре издвоји однос на коме ће се засновати будуће цивилизације — однос прости робне привреде и да на том елементарном односу дође до прага теорије радне вредности, — на којој почива и Марксова анализа капитализма. Класна позиција у социјалној структу-

(19) Због изузетног значаја за теорију робне привреде, ове категорије наћиће се на првим страницама Марксовог „Капитала”.

(20) Ову каузалност Аристотел експлицитно изражава следећим речима: „Негде је циљ сам чин рада, а негде је то осим рада и његов исход — неко дело. У оним случајевима где, осим делатности, постоје ови даљи циљеви произведена дела имају већу вредност од уложеног труда”. („Никомахова етика”, стр. 3).

ри (2¹) која у основи, ипак, одређује и теоријски приступ и метод научно објашњења, онемогућила је овог халенског дива да учинени напор доведе до краја и тако овај праг прекорачи.

Владета Станковић

РЕЗЮМЕ

Аристотел — предтеча теорије товарног хозяйства

В отличие от остальных философов своего времени, Аристотел посвятил дополнительное внимание экономическим вопросам. Подход Аристотеля к ним ставит его на видное место и мы считаем его предтечей современной теории товарного хозяйства.

В первой части статьи излагаются основные характеристики хозяйственной структуры античного общества, отличительной чертой которой является неоднородность хозяйственных связей. Наряду с отношениями натурального типа хозяйства при рабовладельческом строе, существуют отношения товарного хозяйства. Отношения, возникающие вне хозяйства, осуществляются косвенными путями в формах, начиная с самых простых, непосредственных связей и до разных видов торговли и монополий. Отношения основываются на глубоком разделении труда.

Вторая часть посвящена Аристотелевым теориям обмена и денег. Он выдвинул два положения, являющиеся основными для возникновения товарного хозяйства и для понимания сущности обмена. В первом он указывает на разделение труда, как на причину возникновения товарного хозяйства, второе же относится на проблему равенства в процессе обмена, приводящее к необходимости „всеобщего эквивалента стоимости“, к возникновению денег, что он, к сожалению, не смог до конца успешно довести и объяснить. Аристотел в договорной природе возникновения денег тщетно ищет разрешение проблемы. Но все же он делает свой вклад в эту теорию, указывая на многие функции денег.

Третья часть содержит выводы и в ней указывается на следующее значение экономических мыслей Аристотеля: 1-формулировка элементарных законностей, 2-изложение основных вопросов товарного производства, вследствие чего его считают основоположником современной теории товарного хозяйства, 3-вскрытие двойного характера и внутренних противоречий основных видов товарного хозяйства, и 4-что Аристотеля можем считать предтечей теории труда создающего стоимость, ибо у него можем найти четко выраженную взаимозависимость труда и стоимости.

SUMMARY

Aristotle — the forerunner of commodity economy theory

In contrast to other thinkers of his time Aristotle gave due consideration to economic categories. His treatment of them is exceptional, and that is why he is considered the forerunner of the contemporary theory of commodity economy.

(2¹) Дајући оцену Аристотелове економске мисли, Маркс истиче да Аристотел „показује свој сјај баш у томе што је открио однос једнакости и у изразу робних вредности. Једино га је историјски оквир друштва, у којем је живео, спречио да познаје у чему се тај однос једнакости „збиља“ састоји“. („Капитал“, I том, стр. 26).

The first part deals with the basic characteristics of the economic structure of the classical society. It is characterized by a heterogeneity of economic relations. An addition to the relations of a natural economy of the serfdom type there are also relations of a commodity economy. Relations outside the household are maintained in an indirect way. Their forms range from the most simple direct ties to various forms of trade and monopoly. The relations are based on a developed division of labour.

The second part is devoted to Aristotle's theory of exchange and money. He formulated two positions fundamental for the continuation of the commodity economy and the understanding of the essence of exchange. The first one relates to division of labour as the original cause of the commodity economy, while the other relates to the problem of equality in the exchange relationship which leads to the necessity for a »general measure of value«, to the emergence of money which, unfortunately, he was not ever able to successfully fully explain. Failing to explain the content of value, Aristotle sought in vain to find the solution to the problem in the contractual nature of the emergence of money. He contributed to the theory of money by pointing out several functions of money.

The third part is summary in character and points to the following significance of Aristotle's economic thought: 1) he formulated elementary laws, 2) he pointed basic questions of commodity economic activity due to which he is considered the initiator of the contemporary theory of commodity economy, 3) he points to the dual nature and internal contradictions of basic categories of the commodity economy and 4) Aristotle can be considered a forerunner of the theory of labour value because an explicit correlation between labour and value can be found in his work.

RÉSUMÉ

Aristote — précurseur de la théorie de l'économie marchande

A la différence des autres penseurs de son époque Aristote s'est étendu dans une large mesure sur les catégories économiques. La manière dont il les a traitées lui attribue une place exceptionnelle, de sorte que nous le considérons comme précurseur de la théorie contemporaine de l'économie marchande.

Dans la première partie il est question des caractères fondamentaux de la structure économique de la société antique. L'hétérogénéité des relations économiques est caractérisée. Outre les rapports de l'économie naturelle du régime d'esclavage, il y a aussi des rapports de l'économie marchande. Les rapports qui se forment en dehors du ménage se réalisent par voie indirecte. Leurs formes varient depuis les relations les plus simples, directes, jusqu'aux aspects divers du commerce et du monopole. Les rapports s'établissent sur la division du travail démembré.

La deuxième partie est consacrée à la théorie d'Aristote de l'échange et de la monnaie. Il a formulé deux attitudes fondamentales pour la continuation de l'économie marchande et la compréhension de l'essence de l'échange. Selon la première il attire l'attention sur la division du travail en tant que cause de la naissance de l'économie marchande, tandis que l'autre se rapporte au problème de l'égalité dans le rapport de l'échange, ce qui entraîne la nécessité d'un »critère général de la valeur«, jusqu'à la naissance de la monnaie, ce qu'il ne pourra pas, malheureusement, mener à bonne fin et expliquer. En négligeant d'expliquer le contenu de la valeur, Aristote cherche en vain dans la nature contractuelle de la naissance de la monnaie la réso-

lution du problème. Il a contribué à la théorie de la monnaie de telle manière qu'il a signalé plusieurs fonctions de la monnaie.

La troisième partie a le caractère de conclusion, dans laquelle est soulignée l'importance des pensées économiques d'Aristote de la manière suivante: 1) il a formulé les régularités économiques, 2) il a indiqué les questions fondamentales de l'activité économique marchande, et c'est pourquoi nous le considérons comme précurseur de la théorie contemporaine de l'économie marchande, 3) il a signalé la nature double et les contradictions internes des catégories fondamentales de l'économie marchande et 4) nous pouvons considérer qu'Aristote a été le précurseur de la théorie de la valeur-travail, car on peut trouver chez lui une corrélation prononcée du travail et de la valeur.

КАРАКТЕРИСТИКЕ РАДА УНУТРАШЊЕ АРБИТРАЖЕ У ПРЕДУЗЕЋУ (1)

Мали је број радних организација у којима је унутрашња арбитража у предузећу, уз мања или већа одступања односно са мање или више тешкоћа, од њеног оснивања до данас остала тело са улогом и значајем који јој у предузећу припадају.

Прикупљени подаци у радним организацијама о раду унутрашње арбитраже у предузећу (даље — унутрашња арбитража), на прилично јасан и одређен начин указују да у њеном развоју постоје четири основна периода. О временском трајању појединих од ових периода тешко је говорити због видних разлика у њеном развоју и раду појединих радних организација. Отуда се о периодима може говорити само у садржинском смислу.

Први период карактерише се игнорисањем унутрашње арбитраже. Други период представља ренесансу у њеном раду. Трећи период је значајан по наглom опадању броја спорова који се износе пред унутрашњу арбитражу на решавање. У приличном броју радних организација многе од карактеристика овог периода присутне су и данас. Четврти период почиње доношењем Уставних амандмана 1971. године, односно конституисањем основних организација удруженог рада.

Истраживања рада унутрашње арбитраже указују на постојање веома широког и разноврсног спектра разлога који карактеришу поједине периоде. Њихово изношење, због тога, било би скоро немогућно. Отуда, по нашем мишљењу, довољно је указати на основне и битне, односно најкарактеристичније моменте који дају обележје сваком од поменутих периода.

а) *Први период.* — Овај период почиње са увођењем унутрашње арбитраже Основним законом о предузећима 1965. године (даље — Основни закон). Управо од ступања на снагу овог Закона може се говорити о масовности појава које дају печат првом периоду. Наиме, и пре Основног закона у једном веома малом броју радних организација постојало је тело

(1) Овај рад представља део монографије под радним насловом: „Унутрашња арбитража у предузећу”. Израда је поверена Институту за грађанско право Правног факултета у Београду, а носилац пројекта је аутор овог рада. Израду монографије финансира Заједница за научни рад СР Србије.

слично унутрашњој арбитражи (2). Поред малог броја, скучене надлежности, незнатне односно скоро никакве самосталности и независности (реч је била најчешће о помоћним телима радничког савета), ова тела су врло мало радила. Спорови су решавани, по правилу, од стране руководиоца делова предузећа који су били у спору, односно руководиоца предузећа и дела предузећа ако је спор био између њих. У питању су рудиментарни облици унутрашње арбитраже који су од значаја само са теоријског аспекта у вези са развитком ове установе. Зато се о некој посебној улози ових тела не може ни говорити.

Доношењем статута односно усаглашавањем општих аката са Основним законом, унутрашња арбитража је била уведена у великом броју радних организација. У ствари, унутрашња арбитража је нормирана скоро у сваком предузећу. Ово је била последица схватања, иако су одредбе Основног закона у том погледу биле јасне, да је увођење унутрашње арбитраже обавезно. Зато сматрамо да је и то био један од разлога покушаја онемогућавања њеног рада, односно умањења или искључења њене улоге и њеног значаја у предузећу. На све могуће начине онемогућавао се рад унутрашње арбитраже. То је чињено, у првом реду, од стране руководиоца делова предузећа, односно предузећа, па чак и руководиоца друштвених и политичких организација у предузећу и ван њега. Један директор предузећа из тог периода, на сликовит начин је то приказао рекавши: „Људи су били научили да о свему решавају руководиоци, што су појединци у приреди вешто користили“.

Игнорисање унутрашње арбитраже имало је, истина ређе, и веома тешких последица. Познати су примери издвајања делова из састава предузећа. Исто тако има случајева дезинтеграције здружених предузећа. Узрок томе је углавном био тај што се тражило решење спора у своју корист, у чему се успевало, мимо унутрашње арбитраже. Често се то чинило и поред тога што је постојала одлука ове установе коју је требало извршити. Тиме се вршило неоправдано преливање доходака, односно личних доходака из једног дела у други део предузећа, односно из једног у друго предуће и сл.

Поред неизношења спорова на решавање пред унутрашњу арбитражу, онемогућавало се вођење односно окончање већ покренутог поступка. А када је, упркос свима тешкоћама, одлука била донета, онемогућавано је или отворено одбијано њено извршење. Поред руководиоца радних јединица (3), предузећа и појединих руководиоца друштвених и политичких

(2) Тела слична унутрашњој арбитражи била су предвиђена, на пример, у следећим радним организацијама пре доношења Основног закона: „Милан Стефановић-Матроз“ — фабрика целулозе и папира, Сремска Митровица; „Сирмијум“ — П.И.К., Сремска Митровица; „Славонија“ — дрвна индустрија, Славонски Брод; „Трансјуг“ — међународна шпедиција, Ријека; Рафинерија нафте, Босански Брод; Рудник живог сребра „Идрија“; „ЕМО“ — емајлирница, метална индустрија, алатница, Цеље; „Борово“ — југословенски комбинат гуме и обуће, Борово; „Вартекс“ — варајдински текстилни комбинат, Варајдин.

(3) Као делове предузећа, Основни закон познаје — радне јединице, погоне, фабрике. Закон о изменама и допунама Основног закона укида ове називе и уводи нов — организације удруженог рада. Овај Закон донет је 1968. године. Најзад, Уставним амандманима уводи се нов термин — основне организације одруженог рада. До сада је уобичајено да се за делове предузећа употребљава израз — радна јединица. Ради уједначености терминологије у овом раду, и ми ћемо тако поступити.

организација у радној организацији и ван ње, у великој мери су томе допринели и самоуправни органи у предузећу, најчешће централни раднички савет. Састав радничког савета је то у потпуности омогућавао. Као што је познато састав централног радничког савета је био такав да је свака радна јединица бирала у њега своје представнике према броју запослених радника у њој. Тако је, што је разумљиво, радна јединица са већим бројем својих чланова у радничком савету могла, по правилу, да рачуна на решење спора у своју корист. У радним организацијама које су својим прописима предвиђале право жалбе или приговора на одлуку унутрашње арбитраже, то је чињено потпуно легално. Ако прописи то нису дозвољавали, и онда се проналазио пут и начин да се спор изнесе на решавање пред радничким саветом. У интересу заштите предузећа као целине, већег броја радних јединица, солидарности, па чак, наводно, с' позивом на заштиту интереса друштвене заједнице, захтевало се решавање спорова од стране радничког савета. Исто тако, када је била донета одлука, изношен је цео случај пред централни раднички савет са већ наведених разлога. Има примера где је раднички савет преиначавао одлуке унутрашње арбитраже, тј. решавао спор на други начин од оног како је учињено арбитражном одлуком. Исто тако, било је примера да раднички савет донесе препоруку да се цео случај поновно испита од странака у спору и нађе неко заједничко решење и сл. Када се у свему томе није успевало и тада се проналазио пут и начин да обавезу на накнаду из одлуке не изврши осуђена странка. Са извршењем одлуке се одуговлачило до првог наредног обрачунског периода или до завршног рачуна, када се вршила централизована расподела дохотка и тако вршило преливање дохотка из једне радне јединице у другу, и тако даље. Неке радне јединице су, да би извршиле одлуку унутрашње арбитраже, узимале зајам од предузећа или других радних јединица, који би на крају године — завршним рачуном, једноставно био „ликвидиран“ централистичком расподелом дохотка. У неким случајевима одлуке дате на извршење нису спровођене од надлежних служби у предузећу све до завршног рачуна, тј. коначне расподеле дохотка. А када би се правио завршни рачун такве одлуке би се „случајно“ заборавиле узети у обзир и сл. Касније је, разуме се, било знатно отежано њихово реализовање и изналажен начин да се обавезе утврђене том одлуком никада и не остваре.

Унутрашња арбитража је проглашавана сувишном и непотребном. Истицало се да умањује односно руши улогу, значај и ауторитет осталим самоуправним органима у предузећу. Говорило се да својим радом трује односе између радних јединица, ремети нормалан живот и рад у радној организацији. Тврдило се да је спора у раду (док се формира, састане, избере председника, донесе одлуку и изврши је, све то ужасно дуго траје) чиме се успорава рад у предузећу, а уз то и скупа установа. Као посебно значајно ваља истаћи истицање околности да је унутрашња арбитража постала тело чије одлуке служе за неоправдано и незаконито преливање дохотка из једне радне јединице у другу, односно за неправилно закидање личних доходака радницима у појединим радним јединицама. Заиста је, како ће се видети из даљег излагања, било случајева доношења неправилних и незаконитих одлука из веома различитих разлога. Али, због чиње-

нице да је реч о тек уведеној установи, о малом броју до тада решених спорова уопште — а тиме и незаконито или неправилно донетих одлука, антисамоуправним снагама у предузећима тада није полазило за руком да са успехом истичу ове аргументе. Тврђења су се сводила углавном на претпоставке за које није било довољно убедљивих разлога. Тим пре, што је сасвим разумљиво, што су ове снаге наспрам себе имале добар број и руководилаца, и радника, и служби. Нарочито правна и економска служба, односно појединци из њих настојали су да се спорови износе пред унутрашњу арбитражу на решавање. Тврдило се да је то не само од интереса за решавање конкретног спора већ да то има огранан значај за будуће односе између странака у спору, односно да то делује као превентива за будуће међусобне односе радних јединица у предузећу и сл. Посебно се истицало да не може бити истинског самоуправљања ако се изигравају донети прописи, како у предузећу тако и ван њега, ако се онемогућава или умањује рад колективних органа у предузећу (па и унутрашње арбитраже). Посебно, када све то води јачању улоге појединаца — руководилаца, у радним јединицама и предузећу. Указивало се и на потребу рада унутрашње арбитраже с обзиром да (из разноврсних разлога) није било писмено уговорених права и обавеза између радних јединица, због чега је по самој природи ствари могло лакше доћи до спорова, и тако даље. И поред свега тога, самоуправне снаге у предузећима у овом периоду нису биле у сасвим повољној ситуацији која би им омогућавала успешно окончање „битке” са носиоцима антисамоуправних појава и тенденција. У суштини, треба сасвим јасно и отворено изнети, било је људи у предузећима па и ван њих (на различитим нивоима), којима исход „битке” у том тренутку није био сасвим јасан. Међу њима је највише било радника. По старом правилу да је време најбољи судија за све у животу, чекало се да унутрашња арбитража својим радом, или побере плодове, или остане онаква каквом су је окарактерисале антисамоуправне снаге.

б) *Други период.* — Овај период пада у време када је велики број радних организација донео статуте или друге опште акте након ступања на снагу Основног закона. Ваља рећи да је свим актима (најчешће статутом) скоро без изузетка регулисана и унутрашња арбитража. Истина, то је чињено са мање или више одредби, тј. од преписивања одредаба Основног закона, до веома детаљног регулисања како њене организације тако и њеног рада, односно поступка. Ово је условило схватање у пракси о томе да су одредбе Основног закона о увођењу унутрашње арбитраже когентне природе. С друге стране, у истом периоду постаје, да тако кажемо, мода увођења радних јединица у предузећима које као печурке ничу на све стране. Најзад, под утицајем самоуправних снага у предузећима и ван њих, односно дотадашњим својим радом унутрашња арбитража доживљава праву ренесансу у свом раду. Све ово доводи до масовног обраћања унутрашњој арбитражи за решавање насталих спорова између радних јединица посебно, а исто тако и између ових и предузећа. На решавање се износе сви спорови— од оних малог износа и значаја, до веома крупних и значајних спорова.

Од многих радних организација предузимају се мере за побољшање квалитета рада унутрашње арбитраже, ефикасности њених одлука и сл.

Неке радне организације доносе и правилнике односно пословнике о организацији и раду унутрашње арбитраже у којима се прописују мере за осигурање њеног рада, односно прописују правила процедуре за вођење поступка и доношење као и извршење одлука. Користећи се искуством из рад ове установе до тада, прописују се санкције за избегавање присуства сведока, вештака и других учесника у поступку. То се по правилу предвиђа као повреда радне дужности, због чега се дисциплински одговара. Неке радне организације предвиђају другачији састав арбитражног већа од оног који је Основним законом одређен. Најчешће тако, што искључују могућност да се као члан арбитраже именује лице које је у радном односу са странкама у спору. Тиме се постиже већа објективност у доношењу одлука, а истовремено остварују услови за брже и ефикасније деловање ове установе јер се тиме уклањају првобитни недостаци условљени структуром арбитраже коју је Основни закон прописао. Прописују се санкције за одговорна лица у радној организацији којима је поверено старање о извршењу арбитражних одлука у случају да се о ту обавезу огреше. Најзад, 1968. године долази до измена и допуна Основног закона којима се мењају и допуњају и одредбе о унутрашњој арбитражи. Предвиђа се могућност именовања за чланове арбитражног већа, односно на листи арбитра и лица која нису у радном односу са предузећем. Одређује се да председника арбитраже, кога споразумно не одреде чланови арбитражног већа, именује председник Окружног привредног суда. Одлуке унутрашње арбитраже донете у споровима између радних јединица-правних лица проглашавају се извршним насловом, а њихово извршење поверава се Окружном привредном суду. Уводи се могућност поништаја одлуке унутрашње арбитраже, под истим условима и у поступку одређеном Законом о парничном поступку за поништај одлуке изабраног суда. Све то доприноси квалитету одлука и ефикасности рада унутрашње арбитраже, што подиже њен углед и њен значај у предузећу.

Овај период карактеристичан је и по случајевима у којима је долазило до проширивања надлежности унутрашње арбитраже. Истина, реч је и о малом броју радних организација у којима је до тога долазило, а исто тако и о незнатном броју примера такве врсте, тј. спорова које је решавала унутрашња арбитража. Наиме, Основни закон је прописао надлежност унутрашње арбитраже, а радне организације својим општим актима, или су такву надлежност прихватале преписујући одредбе Основног закона, или су у нешто проширеном обиму (али још увек у границама Основног закона) исто тако таксативно набрајале примере спорова о којима решава ова установа. У пракси неких радних организација дешавали су се случајеви у којима је долазило до спорова између радних јединица међусобно, или ових и предузећа, а који нису били стављени у надлежност унутрашње арбитраже. Али, била је реч о споровима који изрично нису били стављени ни у надлежност других органа односно тела у радним организацијама. Највише је било спорова из области стамбених односа, али и спорова друге врсте. У таквим случајевима, поверавање на решавање таквих спорова радничком савету, као највишем самоуправном органу у предузећу, није било целисходно. Ово из више разлога, али највише због тога што је, нарочито после реорганизације предузећа после доношења Основног зако-

на, раднички савет расправљао о далеко важнијим питањима од интереса за све радне јединице односно за предузеће у целини. Исто тако у питању је тело које би и својом величином и својим саставом било непогодно да о таквим споровима решава. То је био случај и са другим колективним органима самоуправљања. Пошто у радним организацијама, које су нормирале унутрашњу арбитражу, није било погоднијег тела да о овим споровима одлучује, њихово решавање је поверавано унутрашњој арбитражи. Сматрало се да је то орган најпогоднији да о томе одлучује, како због свог састава, тако и због малог броја његових чланова, односно поступка који за решавање спорова примењује. Тим пре ако је унутрашња арбитража била самосталан и независан орган у предузећу, тј. који је доносио одлуке које су биле коначне, или са снагом извршног наслова. Било је, на пример, оваквих спорова: радник коме је додељен стан на коришћење од радне јединице, или предузећа, у којем је на раду, по својој вољи или на захтев неке друге радне јединице пребе у ту радну јединицу са којом заснује радни однос. У таквом случају радна јединица која је раднику доделила стан на коришћење, поставља захтев према овој другој за повраћај раднику датог стана на коришћење. Или, радна јединица да свом раднику већи стан, а из мањег се радник исели. У овом случају долазило је до спора о томе: ко је овлашћен да даје празан стан на коришћење — предузеће или радна јединица која је раднику дала стан за проширење. Бивало је и других спорова. На пример, одбија се захтев радне јединице да јој се да извештај о њеном финансијском стању у одређеном периоду, односно податак о стању средстава на њеном конту у одређеном тренутку и сл. На изнети начин, истиче се од појединаца у радним организацијама, дошло се до тога да је *via facti* унутрашња арбитража постала тело у чију се корист претпоставља надлежност за све поменуће и сличне спорове. Пракса познаје случајеве да је питање о томе коме поверити на решавање такве и њима сличне, односно друге спорове, било предмет дискусије на радничком савету предузећа. И тада се долазило до закључка да је унутрашња арбитража била најпогодније тело коме треба поверавати решавање таквих спорова.

Значајно је напоменути да се, истина у веома ограниченом броју примера, поступак пред унутрашњом арбитражом покретао и на иницијативу саме унутрашње арбитраже. Тако, на пример, у једном случају уочено је приликом обрачуна личних доходака да су нормативи у производњи тако постављени у разним радним јединицама, да омогућавају личне дохотхе који нису адекватни уложеном раду. То је доводило до различитих личних доходака радника у појединим радним јединицама. Истовремено, и до штете за такве радне јединице које су биле у неповољнијем положају. Да би се то избегло, унутрашња арбитража је сама иницијално поступак и донела одлуку о усклађивању норматива. Тако су се спречили могућни спорови између радних јединица убудуће.

Најзад, ваља истаћи да је и сама унутрашња арбитража својим радом утицала на афирмацију своје улоге и свог значаја. Наиме, од многих антисамоуправних снага у радним јединицама и предузећима увидело се да унутрашња арбитража, упркос тешкоћа и недостатака у свом раду, ипак

успешно остварује своје задатке — води поступак, доноси одлуке (врло често на штету оних странака које су онемогућавале изналажење правог стања ствари или то отежавале, односно онемогућавале доношење одлуке), извршава их, и тако даље. То је значило за поједине радне јединице односно предузећа не само материјалну штету (изгубљен спор, трошкови поступка и сл.) него и умањење или губљење моралног престижа (нарочито појединих руководиоца у њима). То је довело до тога да се спорови за решавање износе пред унутрашњу арбитражу.

в) *Трећи период.* — Овај период карактерише се озбиљним смањењем броја спорова које решава унутрашња арбитража. И то, како спорова који се износе на решавање пред унутрашњу арбитражу, тако исто и спорова који се покрену код овог тела али се о њима не одлучи. Међутим, ваља одмах напоменути да све то не значи и умањење или укидање значаја и улоге унутрашње арбитраже. Како ће се видети из даљег излагања, веома је велики број разлога који су до тога довели, а још већа разлика у њи овој садржини.

Разлози који су довели до жењавања рада унутрашње арбитраже, потичу из две основне групе узрока.

Прву групу чине они узроци који су последица несавршености самоуправног система, односно пропуста и грешака у његовом доследном спровођењу (нарочито у вези са доходним односима у предузећу), с једне стране, и недостатака у раду унутрашње арбитраже, с друге стране. Њихови носиоци су антисамоуправне снаге у радним организацијама и ван њих, тј. технократско-бирокуратски, конзервативно и сл. настројени појединци и групе (нарочито руководиоци људи). У ствари, у питању су оне исте снаге које су већ у време увођења унутрашње арбитраже покушале поткопавање њених темеља. Пошто им у првој, односно другој фази развоја унутрашње арбитраже то није полазило за руком, јер нису имали никаквих озбиљних аргумената за своје тврђе, вешто су искористили недостатке у дотадашњем раду ове установе и самоуправног система уопште. Мора се признати да су сада имали далеко повољнији положај и да им је у доста случајева успело остварење својих замисли и циљева. Прво, ако већ није била уведена општим актима, у новодонесеним није уопште предвиђена. Друго, у каснијим изменама и допунама општих аката у којима је била нормирана унутрашња арбитража, ове се одредбе бришу. Треће, надлежност унутрашње арбитраже се преноси на поједине службе (најчешће комерцијалну) или се решавање спорова из њене надлежности поверава другим органима. Четврто, претвара се у мртво слово на папиру и поред тога што је општим актима предвиђена. Разумљиво је да је избор појединих од наведених метода зависио од многих фактора. У првом реду то је зависило од односа снага у предузећу, односно степена развоја и усавршености самоуправног система у њему. Карактеристично је напоменути да је последњи метод коришћен од група и појединаца у оним радним организацијама које су пред јавношћу желеле да се прикажу као да су истински борци за самоуправљање, али да је самоуправни механизам у њих тако савршен да такорећи аутоматски искључује настајање спорова између радних јединица, или ових и предузећа.

Као један посебан разлог, који сматрамо једним од најбитнијих, треба видети у скоро никаквом остварењу одредаба Устава СФРЈ од 1963. године (чл. 133.) којим је одређена могућност увођења изабраних судова и арбитража у вршењу судске функције. Ове одредбе имају за циљ да у условима специфичног развитка наше социјалистичке државе, уведу арбитражно (избрано) судовање као инструмент постепеног подруштвљавања правосудних функција у нас. То је у складу са општом линијом преносења одређених функција са државних на самоуправне, односно друштвене органе, тј. увођење друштвених елемената у правосудје. Међутим, у области правосудја нису учињене битне измене са циљем прилагођавања правосудних органа нашем општем друштвеном развоју. То се најбоље илуструје податком из Закључака о стању у правосудју и мерама за унапређење правосудне делатности, донетих од стране Друштвено-политичког већа Савезне скупштине на седамнаестој седници од 14. јула 1970. године, а који су резултат извештаја и анализа које су поднели савезни правосудни органи односно Одбора за правосудје који је ове проблеме разматрао на десетој седници од 6 и 7. маја 1970. године. У тим закључцима, између осталог стоји и ово: „Осетно се заостаје на деетатизацији и децентрализацији правосудне функције и подруштвљавања правосудја, нарочито у погледу успешног деловања разних вансудских установа, као што су: изабрани судови, односно арбитраже, мировна већа, судови части и др... Разрешавањем спорова који настају из односа регулисаних нормативним актима радних и других организација самоуправљања, наше правосудје преузима квалитативно нове задатке. Правосудни органи тиме сједне стране доприносе учвршћивању и афирмисању самоуправних односа, а с друге стране таква активност ових органа указује на потребу интензивирања напора на подруштвљавању правосудне функције. Ради тога ове процесе треба усмеравати у овом развојном правцу“. Функцију судовања треба, дакле, смело преносити на друштвене субјекте, почев од оних у месној јединици, до оних у великим интегрисаним радним организацијама, удружењима. У ствари, сваки самоуправни орган има своју улогу у процесу судовања како у радној организацији тако и у комүни. По својој природи, арбитраже су најпогоднији облик остварења судске функције, тј. решавања сукоба, спорова и сл. у радним организацијама. Ради тога је Основним законом уведена ова установа и створена широка правна могућност за њену афирмацију у привреди уопште.

Под изговором да су радне јединице промашиле свој циљ, смисао и сл. (што је у неким случајевима било тачно), долази до њиховог укидања, или озбиљног смањења. Тамо где се формалноправно задржавају, уводи се централизована расподела дохотка и личних доходака. Између обрачунских јединица било је мало интереса за вођење спорова. Ово због тога што се евентуални успех у спору ретко одражавао на личне дохотке радника у тим радним јединицама. Наиме, под видом солидарности, остварења интереса већег броја економских јединица, односно интереса предузећа као целине и сл., на крају обрачунских периода врло често је вршена централизована расподела личних доходака. Исто тако и при доношењу завршног рачуна. У предузећима чије су радне јединице имале извесну економску самосталност, тј. располагале делом дохотка, било је случајева да се де

fasto централизује расподела дохотка — на крају обрачунских периода, а нарочито доношењем завршног рачуна. Ово са истих разлога који су изнети за обрачунске радне јединице. Тако се доходак преливао од бољих у слабе радне јединице.

Било је случајева непокретања спорова по мотивацијом да је њихово вођење апсурдно због огромне штете коју би требало да надокнади осуђена радна јединица. Практично, такве радне јединице биле би доведене у ситуацију да немају средстава ни за личне дохотке својих радника. На пример, грешке у пројекту пројектног бироа доводиле су до штете у низу других радних јединица које су ишле до огромних износа. Такве је одлуке, тврдило се, фактички било немогуће извршити.

Надаље, било је предузећа која су финансијски веома лоше стајала из разноврсних разлога. У таквим радним организацијама, разумљиво, није било неког посебног интереса за вођење спорова. „Нема пара, па нема ни спорова”, кажу неки другови из таквих предузећа. На жалост, такве ситуације су касније коришћене од неких предузећа за укидање радних јединица или њихово претварање у мртво слово на папиру. С друге стране, нека предузећа су пословала врло добро и финансијски одлично стајала. У таквим радним организацијама свака штета у радним јединицама покривана је у извесном смислу аутоматски, тј. без икаквих спорова. То значи, без икаквих тешкоћа. Ово без обзира на то ко је крив за насталу штету, како је до ње дошло и сл. То су, по правилу, огромна предузећа (врло често здружена). У таквим предузећима, додуше, унутрашња арбитража је ретко предвиђена односно прописана. „У нас спорова нема, нити их може бити. Ако и дође до неке штете, она се аутоматски, инструментима предвиђеним у нашем предузећу, ликвидира”, каже један директор у таквој радној организацији.

Најзад, као карактеристичан, навешћемо и један, по својој природи, врло интересантан разлог. У извесном смислу, он се може назвати психолошким феноменом.

Општи услови привређивања, ситуација на тржишту и сл., постојање врло различитих услова рада појединих радних јединица у предузећу и тако даље, довели су до једног чудног вида међусобне солидарности у неким предузећима. Искуство радника у појединим радним јединицама, и предузећима у целини, показало је да свака радна јединица, из најразноврснијих разлога односно са или без своје кривице, може доћи у ситуацију да нанесе штету некој другој радној јединици. Због тога су неки руководиоци у предузећу односно радним јединицама говорили: видите, данас ја нанесем штету некоме, сутра неко мени то исто учини; расподела дохотка се у крајњој линији врши централизовано, тј. на нивоу предузећа; сви смо ми у истој кући па и када неко у спору успе и исплати штету другој радној јединици то је у ствари преношење из једне у другу руку досуђеног износа; боље је не спорити се јер то ствара нездраве односе између радних јединица, злу крв између радних људи у предузећу, што штети како појединцима тако и радним јединицама односно предузећу у целини, и тако даље. Разуме се да је овај разлог избегавања спорова доводио до слабљења радне дисциплине, опадања производности односно продуктивности рада, слабог квалитета производа и сл., што је у неким предузећима

доводило касније до веома тешких последица. У ствари, то је проузроковало двоструку штету. Прво, спорови се нису износили на решавање пред унутрашњу арбитражу. Друго, ако их је било, решавали су их руководиоци погона односно предузећа.

Као што је наведено, до јењавања рада унутрашње арбитраже дошло је делом и због недостатка и пропуста у њеном раду.

Унутрашња арбитража је млада установа. Како је речено, веома мали број радних организација познавао је пре доношења Основног закона тело слично унутрашњој арбитражи. Њихова искуства у раду била су скоро без сваког значаја. Прописа о организацији и раду унутрашње арбитраже било је такође врло мало. Многе радне организације дословце су преписивале одредбе Основног закона о организацији и раду овог тела уносећи их у своје опште акте. Прописи о поступку пред унутрашњом арбитражом, и када их је било, ослањали су се на Закон о парничном поступку (углавном), односно на одредбе предвиђене у Закону о парничном поступку за поступак пред привредним судовима. Било је, истина ређе, ослањања и на Закон о општем управном поступку, па чак и Закон о кривичном поступку (у предузећима која су спорове из надлежности унутрашње арбитраже поверавала на решавање комисијама за дисциплинске преступе). Било је, истина, предузећа која су сасвим свесно избегавала ослањање на било који од наведених поступака. Наиме, како објашњавају поједини одговорни другови у тим предузећима, намерно се ишло томе да процедура пред унутрашњом арбитражом буде регулисана што једноставније, са мање детаља и сл. Све ово због тога што су чланови арбитраже, по правилу, били економисти, техничко и друго особље, тј. лица без правничког образовања. Њима је, како се истиче, требало омогућити брзо и лако сналажење у прописима о процедури, а истовремено им дати извесну слободу сналажења у сваком конкретном случају када није било прописа о томе како у тој ситуацији треба поступити. Има радних организација у којима се овакво поступање правда, наводно, чињеницом да радни људи у њиховим организацијама познају правила поступка. Наиме, износи се да су скоро сви њихови радници већ дуго времена били чланови разних самоуправних тела и да су довољно спремни да воде поступак и пред унутрашњом арбитражом. У неким радним организацијама веома је детаљно, скоро до ситница, регулисан поступак пред унутрашњом арбитражом, без икаквог ослонца на било који познати поступак — како онај пред државним органима, тако и онај одређен за поједина тела у радним организацијама. Они су веома различити међусобно, али у њима се увек, мање или више, блаже или строжије, налазе основна начела савремених (нарочито парничних) поступака. Преузимајући у својим општим актима одредбе Основног закона у саставу унутрашње арбитраже увек је био и представник странака у спору. С друге стране, што је у принципу врло исправно, за чланове арбитраже одређивани су најбољи стручњаци из области појединих делатности у предузећу. У једном добром броју радних организација (што је карактеристично и за читаве поједине крајеве, па и републике) то су истовремено били и руководиоци радних јединица и предузећа. Најзад, под мотивацијом да су у питању спорови по својој садржини техничке, технолошке, финансијске и сл. природе, за чланове арбитраже имено-

вани су економисти, техничко и друго особље. Правнички образованих чланова арбитраже било је врло мало. То се у неким предузећима правдало чињеницом да имају мало правника, односно да их уопште немају. Нарочито је то случај са радним јединицама у којима заиста има, по правилу, врло мало правника, односно уопште их нема када су у питању мања предузећа, односно мање економске јединице и сл.

Због изнетих разлога (не улазећи у остале који нису поменути), тешко је било омогућити доношење правилне и законите одлуке од стране унутрашње арбитраже. За правилно и законито одлучивање требало је добро познавати и правила поступка и одредбе материјалног (државног и аутономног) права. То је, међутим, за лица без правне спреме било веома отежано. Познати су случајеви у пракси да су одлуке доношене са таквим повредама поступка или прописа материјалног права, да су без обзира што то није било предвиђено прописима исте, стављане ван снаге од стране радничког савета предузећа. Пошто су чланови арбитраже били уједно радници странака у спору (врло често, како је речено, руководиоци радних јединица), скоро редовно се дешавало да свако гласа у корист своје стране у спору. Томе је доприносила не само недовољно развијена самоуправна и друштвена свест уопште појединаца — чланова арбитраже, већ и околност да се у многим радним организацијама предвиђа (као обавезан или факултативан начин) покушај решавања спора путем самоуправног договора. Најчешће се то чинило од стране руководиоца у радним јединицама, односно најбољих стручњака ако већ нису били и руководиоци. Ако је била реч о споровима већег износа и значаја, покушаји решења спора путем договора вршени су чак и преко радничких савета, односно других тела у радним јединицама. На тај начин, арбитри таквих странака обично су били у убеђењу да су они у праву, тј. њихова страна у спору. Истина, било је случајева да чланови арбитраже гласају против странке коју представљају. То је чињено, на пример, када су у питању спорови малог износа или малог значаја, тако да изгубљен спор не би нанео неку посебну штету радној јединици; или, када су биле у питању радне јединице које су иначе лоше пословале односно финансијски стајале, тако да би обавеза да исплате штету озбиљно угрозила личне дохотке радника у њима и сл. Разумљиво је да је било и случајева поштеног и савесног поступања без обзира ко је у питању. Поред тога, због непознавања правила процедуре и одредаба материјалног права, поступак пред унутрашњом арбитражом, како неки правници у предузећима истичу, више је личио на поступак који се примењује при мировним већима. Често је то био, како се истиче, разговор добрих комшија, и тако даље. Одлуке су доношене у неким случајевима без икаквог ослањања на материјално право, тј. по правди и правдици. То се оправдавало потребом вођења рачуна о солидарности у предузећу, о остварењу општег интереса, о интересу већег броја радних јединица односно предузећа у целини и сл. У неким случајевима доношене су одлуке чак и против убеђења арбитра о кривици утврђеној у поступку. То се дешавало углавном онда када би се тиме нанела велика штета странци која би била обавезна донетом одлуком. На пример, реч је о две радне јединице у спору од којих једна врло добро односно одлично послује и за њу штета коју захтева не би значила неки нарочити губи-

так, док би странку коју би требало обвезати то озбиљно погодило. У таквом случају, тврдило се, боље је и свесно криво пресудити, него стварати услове за лоше односе између радних јединица, радних људи и сл.

У другу групу разлога спадају они који су последица развијања и усавршавања самоуправљања у радним организацијама, као дела самоуправног система у целини, пораста свести радних људи у предузећима и сл. с једне стране, и унапређења односно усавршавања рада унутрашње арбитраже с друге стране.

Развитак и усавршавање самоуправног система, сопствено искуство у вези са решавањем спорова путем унутрашње арбитраже и сл., довело је до постепеног сазревања свести о томе да је самоуправно договарање бољи и сигурнији пут за решавање спорова и превазилажење несугласница и сукоба уопште од арбитраже. Због тога се у неким радним организацијама прописује, као обавезан или факултативан, претходни покушај решења спора самоуправним договором. Карактеристично је да су нека предузећа то предвидела својим актима и када је реч о споровима са другим предузећима, тако да се тај принцип по самој логици подразумевао и за спорове унутар предузећа. Има радних организација које тај поступак примењују у пракси иако није прописима предвиђен. У неким случајевима чак се иде и на раднички савет радне јединице, односно предузећа. Најчешће се покушај решења спора споразумом поверава руководиоцима радних јединица, али многе радне организације предвиђају обавезу изношења на одобрење пред раднички савет таквог договора.

Односи између радничких јединица регулишу се у неким организацијама писменим уговорима, тако да и то у великој мери доприноси смањењу спорова јер су права и обавезе у таквом случају позната и свако њихово кршење лакше је утврдити, али, и отклонити без изношења спора пред унутрашњу арбитражу. То истовремено олакшава и рад унутрашњој арбитражи, јер је утврђивање правог стања ствари далеко једноставније (посебно када су у питању чланови арбитраже који немају правничко (образовање) када су права и обавезе писмено регулисане, него када се пословни односи развијају на бази усмених договора, плана, разрађених пословних односа и сл.

Увидело се да је некорисно изношење сваког спора пред унутрашњу арбитражу. С једне стране, када су у питању спорови мале вредности или малог значаја, односно једно и друго, њихово решавање од стране унутрашње арбитраже уопште није економски оправдано. Наиме, због издатака у вези са вођењем спора, губљењем времена, чекањем на одлуку и сл. доводи до изналажења начина споразумног решења таквих спорова. С друге стране, када су у питању велики спорови, по износу и значају, њихово изношење на решавање пред унутрашњу арбитражу често више штети него што користи. Не због издатака у вези са таквим спором, односно губљења времена и сл., већ због потребе чекања одлуке, а то у неким случајевима значи чекање средстава за нормално одвијање рада. Зато су у таквим случајевима споразуми уместо арбитраже, најчешће поравнања — са попуштањем једне или обе стране у спору, често коришћени начини решавања спорова.

Веома је интересантан један начин ликвидирања спорова споразумом странака, како пре изношења спора пред унутрашњу арбитражу, тако и у току поступка пред овим телом. Није реч само о поравнању које се склапа пред унутрашњом арбитражом, што пракса рада унутрашње арбитраже такође познаје. У питању су случајеви који су резултат рада на прикупљању доказног и другог материјала за покретање спора, односно процесне грађе која се прикупља и формира у току поступка пред унутрашњом арбитражом. Познати су случајеви споразумног решавања спорова на тај начин што су, на основу прикупљеног материјала за покретање спора, већ сами одговорни руководиоци у радним јединицама долазили до закључка да је споразум уместо арбитраже далеко бољи начин окончања сукоба. Или, изношењем таквог материјала, односно образлагањем потребе покретања спора у конкретном случају на радничком савету радне јединице и сл., долазило се до сазнања да је изношење спора пред унутрашњу арбитражу или непотребно, или да је самоуправни договор бољи пут, и тако даље. Било је доста примера окончања спора без одлуке арбитраже и тако што се за уређење настог сукоба користила процесна грађа прикупљања у поступку пред унутрашњом арбитражом. Тако, на пример, у поступку одређивања свог члана арбитражног већа, при чему се раднички савет упознавао са насталим спором и процесном грађом прикупљеном до тог тренутка, често се увиђало да је арбитражно решење таквог спора непотребно. Или, у било којој фази поступка пред унутрашњом арбитражом, нарочито претходног у коме се врши прикупљање и формирање процесне грађе, једна или обе странке искористе ту грађу и пронађу могућност решења спора без одлуке арбитраже.

У предузећима где је унутрашња арбитража имала своје право место, а у којима је систем информисања био добро организован, о значајним одлукама обавештавани су радници предузећа, односно радне јединице на начин који је био најпогоднији (достављањем примерка одлуке оним радним јединицама у којима би могло доћи до сличног спора; објављивањем одлука у информатору предузећа, односно обавештавањем, стављањем одлуке на огласној табли предузећа и сл.). То је доводило не само до поспешивања споразумног решавања спорова него и до отклањања њихових узрока. Тако су одлуке унутрашње арбитраже имале и превентивно дејство. Оне су утицале или да до спорова уопште не дође, или да се њихов број смањи у приличној мери.

Најзад, наводимо и чињеницу да су неке унутрашње арбитраже у својим одлукама наводиле изрично да странке могу свој спорни однос уредити и на други начин, а не само на онај како је било у одлуци предвиђено. Истовремено, у свим тим случајевима такође је изрично одређивано да другачије уређење односа не сме бити на штету других радних јединица, односно на штету предузећа. Најчешће се то практикује када су у питању спорови у вези са закључењем уговора.

г) *Четврти период.* — С обзиром да се, како је речено, о периодима говори у садржинском, а не формалноправном, односно временском смислу, почетак овог периода је тешко одредити.

Формалноправно, овај период може се рећи да почиње са проглашењем уставних амандмана 1971. године, којима се предвиђају основне организације удруженог рада, као основни облик удруженог рада, у коме радници на основу свог рада непосредно и равноправно уређују међусобне односе у раду, управљају пословима и средствима друштвене репродукције, одлучују о дохотку и о другим питањима свог друштвено-економског положаја. Односно, њима се прокламује као неотуђиво право основних организација удруженог рада да стичу доходак и о њему одлучују, као делу укупног друштвеног дохотка. Истовремено се одређује да доходак остварен у било ком облику удруженог рада и удруживања средстава припада у целини основним организацијама удруженог рада, и тако даље (Уставни амандмани XXI и XXII).

Садржински, међутим, о почетку овог периода може бити говора тек са конституисањем основних организација удруженог рада, односно доношењем самоуправног споразума о удруживању основних организација у радну организацију. Шта више, са доношењем статута радне организације након самоуправног споразума о удруживању. Наиме, велики број радних организација у садашњем тренутку није донео опште акте у складу са уставним амандманима, тј. нису основане основне организације удруженог рада. У њима се живот и рад одвија по старим правним актима. У односу на унутрашњу арбитражу за то постоји и основ у самом Уставном закону за спровођење Уставних амандмана XX до XLI. Чланом 13, ст. 1. овог Закона, одређено је да остају на снази одредбе чланова 85. и 86. Основног закона, тј. оне којима је регулисана унутрашња арбитража. Ако се пође од чињенице да су акти радних организација које још нису конституисале основне организације удруженог рада донети на основу и у складу са одредбама Основног закона, ствар постаје далеко јаснија.

Досадашња пракса радних организација у вези са формирањем основних организација удруженог рада, а посебно у односу на садржину самоуправних договора о удруживању, показује доста велику разноврсност. То се односи и на регулисање унутрашње арбитраже. У неким самоуправним споразумима уопште нема говора о унутрашњој арбитражи, док се у другим она регулише врло мало или до ситних детаља. Постоје случајеви да се одредбе о унутрашњој арбитражи не налазе нити у самоуправном споразуму, нити у статуту донетом на основу њега. У таквим радним организацијама, тврди се, одредбе о унутрашњој арбитражи наћи ће своје место у неком посебном општем акту. У суштини, у вези са регулисањем ове установе актима радних организација после доношења уставних амандмана, појављују се скоро исте грешке као и приликом њеног увођења на подлози Основног закона. И тада је било случајева (који, разуме се постоје и данас у радним организацијама које своје акте нису усагласили с уставним амандманима до данас) да се статутима уопште не регулише унутрашња арбитража, односно да се регулише веома мало или до ситних детаља. Раније искуство у том погледу није, као што се види, искоришћено. Томе, без сваке сумње, доприноси околност да се не иде на довољну сарадњу у вези са коришћењем ранијих искустава у доношењу општих аката уоп-

ште, а да и не говоримо када је реч о унутрашњој арбитражи. Тако је било и приликом доношења статута и других општих аката на основу одредаба Основног закона. Има примера да радне организације у истом месту уопште не сарађују на доношењу самоуправних споразума, односно да су они по својој садржини неуобичајено различити. Ово упркос постојању разних тела ван радних организација која помажу у спровођењу уставних амандмана. Неке радне организације љубоморно чувају своје опште акте. Има и таквих за које неки руководиоци у њима тврде да су то мале енциклопедије, ауторска дела и сл. Она постају табу за друге радне организације, па чак и за људе и организације односно установе које се баве научним проблемима у вези са питањем спровођења уставних амандмана. То потврђује и наше лично искуство, у вези са прикупљањем материјала у радним организацијама у вези са унутрашњом арбитражом. То је свакако лоше и несхватљиво, јер ништа не може бити тако личног карактера (бар када је реч о питањима која расправљамо) да се искуства не преносе на другога. То је, сматрамо, суштина нашег социјалистичког самоуправног система из кога проистиче обавеза свих и сваког на сарадњу ради заједничког циља — остварења благостања за све радне људе у нашој земљи.

Према изнетом, тешко је у садашњем моменту нешто одређеније рећи о карактеристикама садржине рада унутрашње арбитраже у овом периоду. Тим пре што досадашњи рад унутрашње арбитраже, у предузећима која су је регулисала доношењем општих аката на основу уставних амандмана, не показује неке видне разлике у односу на њен рад у ранијим периодима. Шта више, све говори да унутрашња арбитража само постаје установа са местом и улогом која јој у радној организацији припада. Има, међутим, доста момената који могу послужити као прилично чврсти показатељи о могућним путевима даљег развика и усавршавања унутрашње арбитраже. Пре свега, унутрашња арбитража у новим условима постаје тело које се мора основати у свакој радној организацији у којој постоје основне организације удруженог рада. Ово упркос чињеници да одредбе Основног закона, који и даље важе, нису когентне природе. По њима је унутрашња арбитража факултативна установа. Наиме, не могу се ни замислити односи између основних организација удруженог рада, са правима која им припадају по уставним амандманима, без постојања једног тела које ће решавати о споровима који из њихових међусобних односа настану. Тим пре ако се пође од чињенице да ће се, што је сасвим разумљиво (за разлику од раније), односи између основних организација удруженог рада регулисати писменим уговорима, у првом реду. У таквим условима, несумњиво је да ће унутрашња арбитража добити своје право место у предузећу. Посебно ако се узме у обзир основна чињеница да ће основне организације бити у потпуности заинтересоване за успех у спору, јер материјална (па и друга) корист која из тога произилази њој искључиво припада. Дакле, онај основни разлог који је као црвена нит прожимао све раније фазе и који је био централни стуб сметњи афирмацији унутрашње арбитраже за увек нестаје, тј. непостојање материјалног интереса за вођење спорова и успех у њима, због начина на који се вршила расподела дохотка, односно личних доходака у великом броју радних организација.

У целини узето, доношењем уставних амандмана створени су услови и основи за претварање унутрашње арбитраже у орган који ће по свим својим карактеристикама представљати самоуправни суд у радној организацији, тј. орган са местом и улогом које у нашем демократском самоуправном систему заслужује. У коликој мери ће успети да то оствари, зависи у првом реду од радних људи у самим радним организацијама (првенствено руководићих). Али, по нашем схватању, у томе огромну улогу треба да одиграју и самоуправне снаге ван предузећа којима је то такође један од основних задатака за остварење општег друштвеног прогреса.

Др Верољуб Рајовић

РЕЗЈУМЕ

Карактеристика деятельности внутреннего арбитража на предприятиях

Внутренний арбитраж на предприятии [в дальнейшем тексте — арбитраж] введен Основным законом о предприятиях 1965 г. [в дальнейшем — закон]. Изучение его деятельности приводит к выводу, что имеются четыре фазы в его развитии.

Первый период представляет собой игнорирование Арбитража. Бюрократически-консервативные силы (в особенности на предприятиях) всеми силами препятствуют его работе, заявляя, что Арбитраж является излишним телом, уменьшающим значение и роль остальных органов предприятий.

Второй период является периодом возрождения Арбитража. В почти каждом предприятии организуется Арбитраж и на его рассмотрение передаются все споры — от мелких до самых крупных. Вырабатываются положения об арбитраже. Законом об изменениях и дополнениях Закона 1965 года предусмотрены изменения и для Арбитража. Членом Арбитража может стать и лицо, не принадлежащее к трудовой организации. В случаях, если члены Арбитража не приходят к соглашению, председателя Арбитража назначает председатель Окружного хозяйственного суда. Решение Арбитража в спорах между трудовыми единицами — юридическими лицами — объявляются стопонам в заседании суда, а их приведение в исполнение поручается окружным хозяйственным судам. Вводится возможность отмены решения Арбитража. Все это поднимает роль и значение Арбитража, который начинает решать и споры, не относящиеся к компетенции остальных органов предприятий (чаще всего жилищные).

Для третьего периода является характерным значительное уменьшение числа споров, передаваемых в Арбитраж. Причины этому двояки. Первая из них — отдельные недостатки самоуправляющейся системы в целом [в особенности в связи с соотношениями в оплате труда на предприятиях] и к тому же недостатки и в деятельности самого Арбитража. Вторая — самоуправляющиеся силы на предприятиях убедились, что для них будет скорее и дешевле разрешать свои разногласия обоюдными соглашениями, чем передавать их на рассмотрение суду. В этих целях отдельные предприятия требуют обязательного предварительного рассмотрения спора ради его разрешения по обоюдному соглашению.

Четвертый период начался с принятием Дополнений Конституции в 1971 году, с образованием на предприятиях основных организаций объеди-

ненного труда. Принимая во внимание права, предоставляемые Дополнениями Конституции основным организациям, нет сомнений, что Арбитраж будет необходимым в каждом предприятии. Невозможно представить себе предприятие, у которого не было бы органа, ведущего разрешением споров, возникающих между основными организациями. Материальные интересы в возбуждении споров и успех в спорах, до сих пор ему недостающие, теперь становятся главной целью. Можно с уверенностью сказать, что Арбитраж станет самоуправляющимся судом в трудовых организациях, занимая место и играя роль, принадлежащие ему в нашей системе самоуправления.

SUMMARY

Characteristics of the functioning of internal arbitration in the enterprise

Internal arbitration in an enterprise (here/after Arbitration) was introduced by the Basic Law on Enterprises, 1965 (hereafter-the Law). There have been four phases in its development.

The first period represented ignorance of Arbitration. Bureaucratic-conservative forces (especially in enterprises) prevented its operation in any possible way. Arbitration was proclaimed an unneeded body which diminished the significance and role of other bodies in the enterprise.

The second period represented a renaissance of Arbitration. Almost every enterprise formed Arbitration which heard all disputes — ranging from the smallest to the biggest. Rules were enacted on Arbitration. The Law on Amendments to the 1968 Law provided for changes in Arbitration as well. A member of Arbitration can be a person who does not work in the respective enterprise. If there is no consent among the members of Arbitration, a chairman of Arbitration is to be appointed by the President of the District Economic Court. Decisions in disputes between working units — juristic persons — arrived at through Arbitration are legally binding and their enforcement is entrusted to a District Economic Court. The possibility of repealing a decision by Arbitration was introduced. All this raised the role and significance of Arbitration so that Arbitration began to solve disputes which had not been placed under the competence of other self-managing bodies in the enterprise (most often housing disputes).

The third period was characterized by a serious decrease of disputes placed before Arbitration. There were two main reasons for this. First, these were shortcomings in the self-managing system on the whole, (especially in connection with income relations in the enterprise) that is, shortcomings in the work of Arbitration itself. Secondly, self-managing forces in an enterprise learned that it was easier and cheaper to solve many disputes by self-managing agreement. To this end some of enterprises introduced an obligatory preliminary procedure for the peaceful settlement of disputes.

The fourth period began by the enactment of the Constitutional amendments in 1971, that is, by constituting basic organizations of associated work in the enterprise. Bearing in mind the rights given by the Constitutional amendments to organizations there is no doubt that Arbitration will be necessary for any enterprise. It is impossible to conceive of an enterprise that has not its own body for solving disputes arising between basic organizations. The material interest for arbitrating disputes, and the success of this process which was hitherto missing has now become dominant. It is certain that Arbitration will become a self-managing court in a working organization, filling the place and role which it deserves in the Yugoslav self-managing system.

RÉSUMÉ

Les caractéristique du travail de l'arbitrage interne dans l'entreprise

L'arbitrage interne dans l'entreprise (dans la suite — Arbitrage) a été introduit par la Loi fondamentale sur les entreprises de 1965 (dans la suite — Loi). Les recherches relatives à son travail font ressortir l'existence de quatre phases dans son développement.

La première période représente l'ignorance de l'Arbitrage. Les forces bureaucratiques et conservatrices (en particulier dans l'entreprise) de toute façon rendent son travail impossible. L'Arbitrage est proclamé comme étant un corps superflu qui amoindrit l'importance et le rôle des autres organes dans l'entreprise.

La deuxième période représente la renaissance de l'Arbitrage. Presque chaque entreprise régleme l'Arbitrage, auprès duquel sont portés tous les litiges depuis les plus simples jusqu'aux plus compliqués. Les règlements sont adoptés sur l'Arbitrage. Par la Loi relative aux modifications et compléments de 1968 les modifications sont prévues aussi pour l'Arbitrage. Même une personne qui est hors de l'organisation peut être nommée membre de l'Arbitrage. Si les membres de l'Arbitrage ne se mettent pas d'accord, le président de l'Arbitrage est nommé par le président du tribunal économique départemental. Les décisions de l'Arbitrage dans les litiges entre les unités de travail — personnes morales sont proclamées par le titre exécutoire, et leur exécution est confiée aux tribunaux économiques départementaux. Par cette Loi a été introduite la mesure rendant possible l'annulation de la décision de l'Arbitrage. Tout ceci renforce le rôle et l'importance de l'Arbitrage, de sorte qu'il commence aussi à régler les litiges qui ne sont pas attribués à la compétence des autres organes dans l'entreprise (le plus souvent les litiges relatifs au logement).

La troisième période est caractérisée par la diminution importante du nombre des litiges portés devant l'Arbitrage. Il y a à cela deux groupes de raisons. En premier lieu ce sont les faiblesses du système d'autogestion dans l'ensemble (surtout en ce qui concerne les rapports de revenu dans l'entreprise), relativement aux omissions dans le travail de l'entreprise même. En second lieu, les forces d'autogestion dans l'entreprise se rendent compte que beaucoup de litiges peuvent être réglés plus vite et de manière moins couteuse par l'accord d'autogestion. Dans ce but plusieurs entreprises ont introduit comme obligatoire la procédure préalable pour le règlement à l'amiable des litiges.

La quatrième période commence à partir de l'adoption des Amendements constitutionnels en 1971, c'est-à-dire de la constitution des organisations fondamentales du travail associé dans l'entreprise. Eu égard aux droits qui ont été attribués par les Amendements constitutionnels aux organisations fondamentales il est incontestable que l'arbitrage sera nécessaire dans chaque entreprise. Il est difficile de concevoir une entreprise qui n'a pas un corps pour le règlement des litiges entre les organisations fondamentales. L'intérêt matériel pour instruire un litige et pour qu'il soit réglé avec succès, qui faisait défaut jusqu'à présent, est devenu maintenant dominant. Il est tout à fait sûr que l'Arbitrage deviendra un tribunal d'autogestion dans l'organisation de travail avec la place et le rôle qui lui reviennent dans notre système d'autogestion.

ПОСТУПАК ОРГАНА УПРАВЕ КАДА СТРАНКА ПОНОВО ПОДНЕСЕ ЗАХТЕВ КОЈИ ЈЕ ПРЕ ТОГА РЕШЕЊЕМ БИО ОДБИЈЕН, А ДА НИКО ТИМ РЕШЕЊЕМ НИЈЕ СТЕКАО НЕКО ПРАВО

У Закону о општем управном поступку (ЗУП) ⁽¹⁾ нема изричне одредбе, а пракса врховних судова у нас различита је у погледу питања да ли је орган управе надлежан за решавање дужан да донесе мериторну одлуку поводом поново поднетог захтева странке, иако је пре тога исти тај захтев био одбијен коначним решењем којим нико није стекао некакво право, а у међувремену није промењено ни чињенично стање ни важећи прописи. По једнима, орган управе у таквом случају није дужан да мериторно одлучи о поновном захтеву странке, док се, по другима, у таквом случају мора донети мериторно решење. Свако од тих схватања, која у ствари представљају две крајности, садржи одређене негативне последице, па је оправдано поставити питање: да ли су та схватања правно основана.

1. Постављање проблема и његово разграничење према сличним питањима

Централна ствар у овом разматрању биће питање обавезе надлежног органа управе да под изложеним околностима донесе мериторну одлуку. То значи да ће се о овој обавези управног органа говорити само с обзиром на постојање ранијег решења истог органа, па је на почетку неопходно прецизирати каквог су карактера та ранија решења. Уз то, посматрање ранијих решења биће у тесној вези са питањем могућности, обавезе и потребе уклањања ранијих сопствених управних аката (решења) од стране управних органа, и то не свих сопствених аката, већ само оних којима је био одбијен ранији захтев исте странке у истој ствари, а да тим актом нико није стекао некакво право и уз услов да у међувремену није промењено ни чињенично стање ни позитивни прописи који се односе на ту ствар. Зато треба разграничити случајеве који ће се овде разматрати од других случајева уклањања управних аката. Напоменимо да под уклањањем управног акта овде подразумевамо сваку његову промену: поништавање, укидање, стављање ван снаге, мењање и сл. Како су овде у питању акти којима је одбијен ранији захтев странке, значи да ће се говорити о негативним решењима. Сем тога, а то је нарочито важно, имаћемо у виду *законита* решења. Разуме се, међу њима ће се наћи и покоје решење које је испрва садржавало неку незаконитост (обориво решење), али је конвалидирало зато што против њега није улагано никакво редовно правно средство, па му је правни поредак признао вредност законитог решења. Најзад, имаћемо у виду само оне управне акте (решења) која су коначни у управном поступку. Дакле, решења која ћемо називати „ранија решења” јесу негативна законита решења, која су коначна у управном поступку.

(1) „Службени лист СФРЈ”, број 18/65 (пречишћени текст).

Тиме је одређена граница према другим решењима која се такође могу уклањати. Значи, нису узета у обзир решења против којих се у време подношења поновног захтева може употребити неко редовно или ванредно правно средство, јер је режим уклањања таквих решења изрично прописан ЗУП-ом.

2. Могућност поновног мериторног одлучивања о ствари о којој је пре тога већ било донето негативно решење

Кад је у питању могућност органа управе да мења своје негативно решење, погледи теорије и праксе су готово јединствени. У нас су и правна теорија и пракса склоне гледању да надлежни орган управе увек *може* да мења своје негативно решење којим нико није стекао некакво право. То се може учинити чак и без претходног захтева странке (под условом да она на то накнадно пристане), а поготову може у случају када то странка захтева. Још у одлуци Опште седнице предатног Државног савета бр. 11536/34—III од 24. и 25. априла 1934. године ⁽²⁾ налазимо да „управна власт... може своје одлуке, иако су за појединца постале неоториве, правоснажне, на његову корист у свако време изменити или укинути, нарочито пак ако нађе да су погрешне.” Очигледно, ово схватање се руководило интересом странке.

Сада, с обзиром на одредбу члана 264, став 2. ЗУП-а, није потребно доносити посебно правно схватање о таквој могућности, јер она произилази из те одредбе. Њоме је, наиме, прописано да се по захтеву странке може укинути или изменити свако правоснажно (разуме се, и коначно) решење које је неповољно по странку, ако на то пристану лица која су на основу тог решења стекла неко право, ако се то не противи закону или другом пропису заснованом на закону, или се не вређа право неког трећег лица. Будући да су управне ствари најчешће једностраначке, могућност поновног мериторног одлучивања прописана цитираном одредбом односи се на велики број случајева, а свакако на све случајеве који су предмет нашег разматрања. Треба још напоменути да изложена могућност поновног мериторног одлучивања обухвата прилично широк опсег управних аката — решења неповољна по странку, што значи да су сигурно обухваћена сва негативна решења донета у једностраначким стварима, јер су она увек неповољна по странку.

3. Обавеза поновног мериторног одлучивања о ствари о којој је пре тога већ било донето негативно решење

а) *Досадашња пракса.* — Насупрот оваквој широкој могућности надлежног органа управе да поново мериторно одлучује о захтеву исте странке у истој ствари у којој је раније донео негативно решење, стоји питање

⁽²⁾ Против-Лућић: „Одлуке Државног савета 1933—1935”, Београд 1936, одлука 26 (стр. 75—78).

обавезе тог органа да мериторно одлучује поводом поновног захтева странке. Гледишта о томе су подељена. Док једни сматрају да таква обавеза постоји, други је негирају. Примери из праксе то показују. Тако, становиште да се о поновном захтеву странке мора донети мериторно решење заступа пресуда Врховног суда НР Босне и Херцеговине У бр. 394/52. од 9. XII 1952. године, према којој тужени орган није могао одбити тужиоца од тражења да се поново решава о његовом раније већ одбијеном захтеву, јер „по правним правилима општег управног поступка може се поновно покренути поступак и изменити правоснажно решење под условом да тим правоснажним решењем није нико стекао извесно право...“⁽³⁾ Исто схватање је изражено у пресуди Врховног војног суда Уп. бр. 351/68. од 1. VI 1968. године, које је образложено тиме „што према члану 11. Закона о општем управном поступку у материјалном смислу *правоснажно* постаје оно решење којим је неком лицу признато неко право, а не и решење којим неко лице није стекло неко право. Из тога следи да, ако је захтев неког лица одбијен односно ако решењем није ниједном лицу признато одређено право, такво решење не постаје у материјалном смислу правоснажно у управном поступку, а то значи да странка *може поновити* свој захтев у управном поступку и да се и по поновљеном захтеву мора донети *мериторно* решење.“

Супротно становиште заступа пресуда Савезног врховног суда Уж 150/53. од 9. VI 1953. године, према којој управни акт којим се одбија захтев странке не постаје никада материјално правомаћан, па се не може оспоравати право управног органа да узме у разматрање поновну молбу странке за укидање или измену таквог акта, на основу кога није нико стекао одређено право. „На околност што управни орган у таквом случају није везан материјалном правомаћности раније донетог управног акта, не може никуком случају представљати и његову дужност да правомаћно решени предмет узме у поновно мериторно разматрање...“ него „... може решење.“⁽⁴⁾ Исти суд је ово своје становиште поновио и у пресуди Уж 7143/58. од 30. XII 1958. године⁽⁵⁾, изразивши схватање да надлежни орган управе није обавезан да прихвати захтев странке за укидање или измену правоснажног решења, у смислу члана 264. ЗУП-а, јер о томе решава по дискрецији. Додајмо још и то да је у вези са овим питањем Савезни врховни суд 10. VI 1954. године донео Упутство, али је објављено и Одвојено мишљење⁽⁶⁾. Не упуштајући се у правилност свих схватања изражених у њима, занимљиво је запазити да и Упутство и Одвојено мишљење, мада се разликују у погледима на могућност вођења управног спора, подједнако стоје на становишту да управни орган *није дужан* да по представи странке доноси ново мериторно решење о ствари о којој је правоснажно одлучено. Ако се зна да је у то време у пракси већа за управне спорове врхов-

(3) Збирка одлука врховних суда донетих у управно-судском поступку, Београд 1954, одлука бр. 194.

(4) Збирка одлука врховних суда донетих у управним споровима у 1953, 1954. и 1955. години, одлука бр. 352.

(5) Збирка судских одлука, књига III, свеска 3, одлука бр. 549.

(6) Збирка одлука врховних суда донетих у управним споровима у 1953, 1954. и 1955. години, упутство бр. 1.

них судова било уобичајено да се израз „правоснажно“ употребљава са значењем „формално правоснажно“, онда је јасно да је и Упутство и Одвојено мишљење имало у виду и све негативне управне акте.

б) *Правоснажност ранијег решења*. — Пада у очи да оба становишта, и оно које заступа обавезу да надлежни орган управе сваку пут мора донети мериторну одлуку о сваком поновном захтеву странке иако је о томе раније донео негативно решење, и оно које сматра да такве обавезе нема, полазећи од правоснажности раније донетог негативног управног акта, изводе дијаметрално супротне закључке. Зато је основано упитати се: да ли се у потрази за одговором на постављено питање треба ослањати на теорију правоснажности управних аката или треба тражити и друге путеве.

Није чудно што је пракса заузимала потпуно супротна становишта о овом питању. Тако ће бити и убудуће све док се оно буде тесно повезивало, односно све док се као искључива подлога за његово разјашњење буде узимала теорија правоснажности управних аката. Јер, како је познато, ова теорија је већ одавно камен спотицања теоретичара управног права у свим европским земљама, па је разумљиво да се све дилеме у вези са том теоријом нужно одражавају и на разматрано питање.

Не треба ићи далеко. Довољно је задржати се на питању материјалне правоснажности управних аката. На једној страни су гледишта која одричу управним актима подобност да стекну материјалну правоснажност. Присталица овакве концепције има и међу правним писцима у нас. (7).

На другој страни су они, многобројнији, који сматрају да управни акти могу стећи материјалну правоснажност. Међутим, схватања правоснажности и у оквиру ове групе су толико хетерогена да је заиста тешко на таквој подлози градити одговор на питање постављено у овом разматрању. Схватања варирају од становишта да у погледу материјалне правоснажности не постоји никаква разлика између судских и управних аката, до схватања материјалне правоснажности као тренутка после кога више неко не може побити неки акт због незаконитости, тј. као нешто „појачане“ формалне правоснажности. Разумљиво је, отуда, што је у крилу овог последњег схватања уочено да материјална правоснажност не треба да

(7) На пример, проф. др. П. Димитријевић у раду „Правоснажност управних аката“, Београд 1963. (стр. 304. и 305) излаже „... да је објашњавање појаве непроменљивости код неких управних аката материјалном правоснажношћу са теоријског гледишта погрешно, а са практичног становишта нецелесходно. Са теоријског становишта оно доводи до неминуованог раздвајања садржине појма материјалне правоснажности, до занемаривања њеног основа и друштвене улоге, до преиначавања њених дејстава и до њеног постепеног претварања у установу која из сасвим неоправданих разлога носи назив који јој бише не припада.

Са практичног гледишта, теорија о материјалној правоснажности управних аката показује се као *сувишна*: све што се желело постићи преношењем ове установе у области управног поступка, стабилност правних ситуација појединаца, ограничење самовоље управе итд. све то обезбеђује адекватна концепција постојаности индивидуалних дејстава управних аката. Али, теорија материјалне правоснажности управних аката показује се по нашем мишљењу и као *штетна*: она доводи до разних заблуда, лутања и колебања због којих у пракси могу да буду занемарени друштвени интереси. Концепција материјалне правоснажности због своје *сложености*, *непрецизности*, због различитих схватања о њеној садржини и због разних учења о њеним дејствима, а нарочито због тога што кроз позитивно право није формулисана на одговарајући начин, показује се као лабилан и некористан инструмент који не може да помогне ни квалификованијим кадровима у савлађивању проблема практичне примене закона”

буде препрека за уклањање и потпуно законитих аката. То се изражава гледиштем да материјалну правоснажност не треба мешати са могућношћу мењања и потпуно законитих аката од стране њиховог издаваоца или вишег надлежног органа, јер би се у противном (у случају апсолутне непроменљивости правних аката) укочио правни развитак ⁽⁸⁾.

Овакви погледи чак и присталица материјалне правоснажности само нас учвршћују у уверењу о потреби изналагања одговарајућих мерила по којима би се управни органи равнали приликом одлучивања о поновном захтеву странке који је пре тога већ био одбијен. Нагласимо одмах да та мерила не морају почитвати на концепцији која би одбацивала идеју правоснажности управних аката. Претходно излагање није имало ту сврху, него је само претеновало на то да укаже да се одговор на разматрано питање не може добити ослањањем искључиво на теорију правоснажности управних аката. Укратко, не сматрамо да је учиње о правоснажности управних аката *сметња* за разјашњење питања обавезе надлежног управног органа да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који је ранијим решењем био одбијен, него сматрамо да је *недовољно* ослонити се само на то учење у потрази за одговором на постављено питање.

в) *Непроменљивост ранијег решења*. — Потреба правне сигурности и начело законитости су основни разлози који диктирају потребу непроменљивости акта којим је окончан некакав спор или којим је одлучено о нечијој претензији. Сваки спор, боље, свака спорна правна ситуација носи у себи потенцијалну опасност по друштвени мир и у извесном смислу угрожава стабилност правног поретка. Овде немамо у виду само класичан спор (парницу) између двеју противничких странака већ и гледање теорије да се под спорном правном ситуацијом подразумева друштвена појава која се изражава у неизвесности, у сумњи у погледу извесног правног односа због које долази до противречних схватања, односно до отпора према нечијим претензијама. Овако схваћена спорна правна ситуација несумњиво обухвата питање постојања или непостојања нечијег субјективног права или обавезе, што значи да се односи и на раније решење којим је био одбијен захтев странке. То је, заправо, случај отпора претензији односне странке.

Друштво је, сасвим разумљиво, заинтересовано да по могућности што пре оконча сваку спорну правну ситуацију и да је дефинитивно уклони. Том циљу служи правоснажност и непроменљивост управних аката. Значи ли то да сваки коначни управни акт под одређеним условима постаје правоснажан и непроменљив? Начелно — да, али треба прецизирати под којим условима и у ком обиму то бива.

У жељи да избегнемо теоретске распре око института правоснажности, окренућемо се позитивном пропису Закона о општем управном поступку, и у његовим нормама потражити одговоре на сва постављена питања.

Уз такав приступ, најпре ћемо морати констатовати да ЗУП у члану 11. изрично нормира само оно што се у теорији назива формалном право-

(8) В. Проф. др Р. Лукић: „Теорија државе и права“, II. Теорија права, Београд 1954. (стр. 145).

снажношћу, па као правоснажно решење одређује оно решење против кога се не може изјавити жалба нити покренути управни спор. Из тога следи да свако решење под наведеним условима постаје (формално) правоснажно.

Ако се прихвати постојање овакве формалне правоснажности управних аката, а мора се прихватити с обзиром на цитирани део одредбе члана 11. ЗУП-а (не упуштајући се у то да ли преостали део те одредбе означава материјалну правоснажност), онда се мора прихватити и схватање основа правоснажности које заступају процесуалисти, у чијој основи лежи идеја спора. По том схватању, правоснажност је израз потребе дефинитивног окончавања спорова, односно уклањања („ликвидирања“) спорних правних ситуација. У том погледу и у том обиму долази до изражаја напред истакнута друштвена потреба окончавања (и уклањања) спорних ситуација, па управни акти који стекну (формалну) правоснажност постају и непроменљиви.

г) *Правна статика и правна динамика* (9). — Таква правоснажност и непроменљивост управних аката одраз су правне статике. Она подразумева стање правних односа онаквих какви су затечени у једном одређеном тренутку — у тренутку који је правно и чињенично релевантан за одлуку о одређеној ствари. Ако такво статично стање потраје, тј. ако се ни правно (прописи) ни чињенично стање (одређени животни догађаји) не промени, правни поредак таквом стању даје сталност и стабилност путем правоснажности и непроменљивости управних аката који су такво стање правно уобличили. Другим речима, нема основа да се мења управни акт који се односи на једну конкретну ствар ако након његове правоснажности није промењено ни чињенично стање на чијој подлози је тај акт донет, ни правни прописи који се односе на ту ствар. Такав акт је непроменљив.

Међутим, дефинитивно окончавање спорова, односно уклањање спорних правних ситуација није увек могуће на напред изложени начин. Ликвидирати спорну ситуацију, коначно расправити може се само нешто што је животно окончано, што се у животу назива свршеном чињеницом. Оно што животно траје, што је у току, не може се ни правно окончати, јер би то била нереална, насилна примена права на живот. У животу врло често се мењају и правни прописи и животни догађаји који се узимају као правно релевантне чињенице. Такве промене чине правну динамику. Но, правну динамику не чине само они животни догађаји који се мењају него и стања, тј. они животни догађаји који се непрекидно понављају, који

(9) Проф. др Н. Стјепановић у свом уџбенику „Управно право СФРЈ“. Општи део, књига I, Београд 1964 (стр. 13) објашњава правну динамику правног поретка, имајући у виду манифестацију те динамике у читавом правном поретку једне државе. Овде је, међутим, реч о правној динамици (и правној статистици) двају основних елемената од којих зависи извесно субјективно право или обавеза: чињеничног стања и важећих прописа. На тај начин, овде је посредни правна динамика (и правна статика) и самих тих субјективних права и обавеза као садржине управноправних односа. Мада се и по употребљеним терминима може закључити да правна динамика правног поретка и правна динамика означавају различите ствари, ради пластичнијег истацања разлике, правна динамика коју проф. Стјепановић има у виду у свом уџбенику условно би се могла назвати макро-динамиком, а правна динамика о којој је овде реч микро-динамиком (односно микро-статиком).

трају и својим трајањем се репродукују, репродукујући заправо тиме чињенице које су правно релевантне за конкретан правни однос.

Из изложеног би се могло резимирати да су правном статиком обухваћени правни односи који су животно окончани, свршени, док они правни односи који животно трају, који се на некакав начин репродукују, спадају у правну динамику. Упоређења су, по правилу, непрепоручљива и обично безуспешна, али ипак би прве могли упоредити са фотографијом, а друге са филмом. С обзиром на истакнуте разлике, разумно је очекивати и одређене разлике у правном режиму наведених двеју група правних односа, а у том оквиру и обавезе надлежног органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. У тој разлици, чини се, треба тражити подлогу за разрешење разматране дилеме.

За нас су у овом разматрању од интереса управноправни односи, чија садржина су субјективна права или обавезе. Будући да се о њима одлучује управним актима који се, у принципу, доносе по јединственим правилима, ми ћемо надаље говорити само о правима, имајући при томе на уму и обавезе као могућну садржину управноправних односа.

д) *Обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке зависи од правила управног поступка.* — Већ смо, ослањајући се на позитивни пропис, члан 11. ЗУП-а, констатовали да је тим прописом изрично нормирана само тзв. формална правоснажност управних аката и да начелно нема основа да се мења управни акт ако се у тој ствари нису променили ни прописи ни чињенично стање. Но, ваља истаћи да има ситуација у којима се прописи или чињенично стање само наоко нису изменили, а у суштини јесу. Зато се напред речено у погледу непроменљивости таквих аката односи само на случајеве када ни суштински нема промена.

Као што смо се у питању правоснажности ослонили на позитивни пропис, тако се, по нашем мишљењу, на позитивни пропис треба ослонити и у погледу обавезе органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. Тај пропис представља члан 264. ЗУП-а, јер само он регулише уклањање правоснажних (дакле, и коначних) законитих негативних решења од стране њихових доносилаца, тј. оних решења која су предмет наше пажње. Могућност уклањања решења од стране њихових доносилаца предвиђена је и у чл. 235, 257, 260, 265. и 267. ЗУП-а, али то су све случајевни уклањања незаконитих решења, која нису обухваћена нашим разматрањем, осим случаја из члана 265. ЗУП-а који има у виду позитивна решења која се уклањају без претходног захтева странке, па су због тога ван круга нашег интересовања.

Сматрамо, дакле, да у чланку 264. ЗУП-а треба тражити путоказ за одговор на постављено питање, али ћемо се морати помоћи и другим правилима управног поступка. Израз „путоказ” овде није само фигуративно употребљен него и стварно има то значење због тога што у наведеном пропису не можемо наћи директан одговор на питање које нас занима. Тај пропис нити се односи само на решења која смо назвали „ранија решења”, нити изрично нормира питање обавезе органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке под условима који су ра-

није изложени. Када би такав пропис постојао, онда би вероватно читаво ово разматрање било непотребно.

Ако изоставимо став 1, члана 264. ЗУП-а који се односи на позитивна решења, наћи ћемо да се у ставу 2, у првој реченици, предвиђа могућност уклањања и законитих негативних решења од стране њихових доносилаца (по правилу у једностраначким стварима), ако странка поднесе захтев за то. Из формулације ове одредбе произилази да надлежни орган увек може удовољити таквом захтеву странке, па зато ни у теорији ни у пракси нема спора у погледу те могућности. Дакле, у позитивним прописима нема никаквих запрека да управни орган поново мериторно одлучује о захтеву странке, иако је исти тај захтев пре тога одбио.

Што се тиче обавезе управног органа да поступа по захтеву странке, свакако треба поћи од тога да странка има право на одговор на сваки свој захтев који се тиче неког њеног права, правног интереса или обавезе. То произилази из Устава СФРЈ (члан 34, став 2. тачка 7). Ово је детаљније регулисано у Закону о општем управном поступку (члан 218. и 247). Штавише, прописана је обавеза органа управе да одговори на захтев странке и у случају када постоје процесне (због ненадлежности) или материјалне запреке да одлучује (члан 66, став 3. и 4, члан 68, став 2. и члан 125, став 2. ЗУП-а). Ако орган управе не би поступио по овој својој обавези, предвиђена су правна средства против ћутања управе — од жалбе (члан 10, став 3, члан 218, став 2. и члан 246. ЗУП-а) до могућности вођења управног спора (члан 26. Закона о управним споровима). Прецизности ради, ваља нагласити да се предња обавеза управног органа не протеже на сваки поднесак странке (в. члан 64. ЗУП-а), већ се односи само на захтеве који се тичу неког права, правног интереса или обавезе странке. Из тога, са гледишта питања које нас интересује, следи да странка има право на то да поводом таквог захтева буде донет управни акт, тј. надлежни орган управе мора дати некакав одговор странци и на сваки њен поновни захтев. Али, да ли тај одговор сваки пут мора да буде у виду новог мериторног решења — покушаћемо да разјаснимо у даљем излагању.

Ако се претпостави да се поновни захтев странке односи на ствар о којој је надлежни орган управе раније донео негативно решење (одбио захтев странке), али да је у међувремену дошло до промене у чињеничном стању, да је настала нека нова правно релевантна чињеница којом су испуњени услови за тражено право, нема сумње да ће надлежни орган управе у таквом случају бити обавезан да мериторно одлучи о том захтеву странке као о потпуно новој ствари. Исто тако ће овај орган морати мериторно одлучити као о потпуно новој ствари (као да први пут одлучује) и када се поновни захтев странке односи на случај када у међувремену од доношења ранијег негативног решења чињенично стање није промењено, али је донет нов материјални пропис према коме се и при ранијем (непромењеном) чињеничном стању имају сматрати испуњенима услови за тражено право. Разуме се, таква решења се могу донети са важношћу најраније од тренутка испуњења свих прописаних услова.

На тај начин су одређени оквири обавезе надлежног органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке поднетом под раније

наведеним условима. Правилима управног поступка нису предвиђене *никакве запрете* органу управе да поново мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке. Тај орган *мора* мериторно одлучити о новом захтеву странке у случају када је у међувремену од доношења ранијег негативног решења промењен било материјални пропис на основу кога се има одлучивати било чињенично стање на чијој подлози се доноси одлука, а *не мора* мериторно одлучивати о поновном захтеву странке ако у међувремену није било промена ни у материјалном пропису ни у чињеничном стању (а раније смо прецизирали: када ни суштински није било промена). Лако је уочити да је обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке *директно зависна* од промена чињеничног стања или важећих прописа, тј. од промена двају основних чинилаца од којих зависи одлука о извесном праву (или обавези).

Изгледа као да постоји некакав недефинисани међупростор између случајева када орган управе мора поново мериторно одлучивати и када не мора тако поступити. У ствари, таквог међупростора нема, него неке од ситуација које имамо у виду спадају у случајеве када се мора поново мериторно одлучивати, а друге у случајеве када не мора. Треба само видети по каквим мерилима ће се извршити разврставање. Мерила су, заправо, садржана у дефинисању оквира у којима лежи обавеза органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке: ако се поновни захтев странке односи на право које зависи од правно статичног чињеничног стања и важећих прописа, орган управе није дужан да о захтеву мериторно одлучује, али ако се односи на право које зависи од правно динамичног чињеничног стања или прописа, о поновном захтеву странке се мора мериторно одлучити.

Примена ових мерила у пракси најбоље ће се уочити на примерима управних аката донетих по слободној оцени и везаних аката.

б) *Акти донети по слободној оцени.* — Овлашћење неког органа да донесе акт по слободној оцени, како је познато, у ствари се своди на то да тај орган може да бира између више могућности, али у оквирима одређеним одговарајућим нормативним актом. За питање које је предмет овог разматрања, важно је истаћи најпре то да надлежни орган управе приликом одлучивања по слободној оцени има на располагању најмање две могућности, али често је прописом предвиђен такав дијапазон који садржи прилично велику скалу могућих решења једнаке правне вредности. Затим, орган који одлучује по слободној оцени, бирање једног од могућих решења врши строго конкретно и индивидуално. Бирање врши само с обзиром на конкретан случај, те избор извршен у једном случају односно одлука донета по слободној оцени у једном случају не везује орган да једнако поступи и у другом, макар и сличном, случају (нема значај преседана). Зато није неосновано речено да доношење одлуке по слободној оцени није само примена права него је то истовремено и стварање права.

Према томе, будући да надлежни орган може у сваком конкретном случају да изабере било које од решења у оквиру свог овлашћења, сасвим је могуће да — у случају да о једној те истој ствари одлучује у разли-

чито време — сваки пут изабере друкчије решење. У том нема никакве противправности.

Шта заправо представљају те различите могућности између којих надлежни орган може да бира приликом одлучивања по слободној оцени? С обзиром на речено и уз извесне апстракције, те различите могућности које надлежном органу стоје на располагању могу се сматрати различитим материјалним прописима о тој ствари. Јер, ако овлашћење надлежног органа садржи могућност да странци, на пример, може признати извесно право, да јој га може делимично признати или да јој га може уопште не признати, онда тај орган приликом избора било које од ових алтернатива у суштини сваки пут одлучује по друкчијем материјалном пропису. Ако се овако сагледа овлашћење надлежног органа за решавање по слободној оцени, онда нема сумње да се такво овлашћење може сврстати само у правну динамику. Јер, подсетимо се, правна статика обухвата само случајеве када у међувремену од доношења ранијег негативног решења па до одлучивања о поновном захтеву странке у истој ствари, поред осталог, нису промешени прописи који се на ту ствар односе. Видели смо, међутим, да је надлежни орган приликом одлучивања по слободној оцени овлашћен да сваки пут изабере друкчије решење, што значи да он фактично сваки пут (дакле, и приликом решавања поводом поновног захтева странке) решава на основу различитог прописа, односно да је овлашћен да сваки пут може решавати на основу различитог прописа, мада сам тај пропис номинално није промењен. У ствари, није промењен само оквир у коме се крећу овлашћења надлежног органа, али је суштински у том оквиру садржан већи или мањи број различитих материјалних прописа које надлежни орган може да примени. Зато су прописи на основу којих се доносе акти по слободној оцени увек правно динамични.

Из тога би требало извести закључак да је надлежни орган управе — у случају када је, решавајући по слободној оцени, одбио неки захтев странке решењем којим нико није стекао некакво право — о сваком поновном захтеву исте странке у истој ствари дужан да сваки пут мериторно одлучује. Тај орган је обавезан да мериторно одлучује и у случају када раније решење није донео по слободној оцени, али је на то овлашћен у време одлучивања о поновном захтеву странке. Дакле, надлежни орган управе је обавезан да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке увек када је овлашћен да о односној управној ствари одлучује по слободној оцени, без обзира на то да ли је такво овлашћење имао само приликом ранијег одлучивања, само приликом одлучивања о поновном захтеву странке или у обе прилике.

е) *Везани акти.* — Са становишта разматраног проблема посебно су занимљиви везани управни акти. Будући да је за овакве акте прописима унапред одређен садржај одлуке у зависности од испуњења прописаних услова, то доношење оваквих аката — у поређењу са актима који се доносе по слободној оцени — представља „чисту” примену права на конкретне случајеве. Доносилац везаног акта је примењивач закона и других одго-

варајућих прописа, те његов главни напор треба да буде усмерен на то да утврди тачно значење правних норми које примењује (да тачно погоди вољу закона, како се то понекад каже). То постиже правилном интерпретацијом одговарајућих законских одредаба, укључујући ту и попуњавање правних празнина. Ако се претпостави да доносилац везаног акта увек једнако и правилно тумачи исту правну норму, онда је логично очекивати да ће — при истоветном чињеничном стању и непромењеним прописима — сваки пут донети исту одлуку у некој ствари, макар о њој и више пута решавао. Укратко, уз наведене претпоставке, надлежни орган управе би о сваком поновном захтеву исте странке у истој ствари сваки пут донео једнаку (исту) одлуку. То представља само разлог више за раније изложени став да орган управе не мора мериторно одлучивати о поновном захтеву странке који се тиче права које је правно статично, јер, видели смо, за то нема ни логичког оправдања. Овим закључком је очигледно обухваћен само један део везаних аката (правно статичних), па нам он сугерише и комплементаран закључак: да управни орган мора мериторно одлучивати о поновном захтеву странке који се тиче права чији је било који елемент правно динамичан.

Правни пропис на основу кога се доноси везани акт правно је статичан, ако номинално није измењен после доношења ранијег решења, нити је било промена у његовом тумачењу. Али, ако је тумачење тог прописа промењено — било тако што је сам управни орган почео да га друкчије тумачи, било на подлози правног схватања суда израженог у некој пресуди донетој у управном спору — онда је тај пропис у суштини промењен, његова садржина, његово значење је промењено — тај пропис је правно динамичан. Из тога следи да ће надлежни орган управе бити дужан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који се односи на извесно право, ако то право зависи од прописа чије тумачење је промењено после доношења ранијег (негативног) решења.

Што се чињеничног стања тиче, оно је правно статично онда када је право о коме се одлучује условљено извесним животним догађајем (чињеницом), а тај догађај не траје него се он збио и тиме је испуњен или није испуњен услов за односно право. Одлучни животни догађај је у оваквом случају свршен, он је непоновљив. Такав свршени догађај може да буде, на пример, рођење детета у случају одлучивања о праву на помоћ за опрему новорођенчета. Тај догађај се збио, он је свршен, он је био у прошлости (догодио се), али у садашњости не егзистира (не догађа се), нити ће се било када касније поновити, и зато је правно статичан. Отуда је и право о коме се одлучује на подлози такве или таквих чињеница такође правно статично. Управни акт којим се одлучује о таквом праву донет је *post factum*, он је управљен на прошлост. У томе има извесне, макар симболичне, сличности са судским актом, који увек само оцењује са гледишта законитости оно што се већ десило. Ако је ранијим негативним решењем управни орган одбио захтев странке за признавање права на подлози правно статичних чињеница, онда тај орган не мора мериторно одлучивати о

поновном захтеву исте странке који се тиче тога истог права, јер су релевантне чињенице и надаље правно статичне, а такво је и право о коме се одлучује. Правно статична права о каквима је овде реч најчешће се исцрпљују („конзумирају“) једнократним испуњењем, па је то још једна ознака по којој се у пракси могу распознати случајеви у којима надлежни орган управе не мора мериторно одлучивати о сваком поновном захтеву странке.

Друкчије стоји ствар у погледу чињеничног стања које је правно динамично. Животни догађај (чињеница), којим је у оваквом случају условљено извесно право, није свршен. Тај догађај траје, постоји у садашњости, он се непрекидно репродукује и тиме репродукује испуњење услова за неко право. Самим постојањем таквог релевантног животног догађаја који се својим трајањем непрекидно понавља — стално се поново испуњавају услови за право о коме се одлучује. Такав животни догађај, наравно, никада не може да буде свршена чињеница. Најчешће су то поједина стања или правно релевантне ситуације. На пример, лице на служби у ЈНА које је упућено на привремени рад ван свог места службовања налази се у ситуацији (у стању) из које резултира његово право на накнаду за привремено упућивање на рад. Услови за право на ту накнаду перманентно се испуњавају за све време док је односно лице у овој ситуацији (док је на привременом раду ван свог места службовања). Истина тако, ако је један од услова за право на додатак на децу тај да лице у радном односу има дете млађе од прописане животне доби, онда ће — све док његово дете не достигне прописане године — ситуација бити таква да се непрекидно испуњава тај услов за право односног лица на додатак на децу (разуме се, то право ће зависити од испуњења свих прописаних услова). Такав догађај који egzистира, који се својим трајањем репродукује као правно релевантна чињеница и због тога стално постоји као разлог (као подлога) за признавање права које странка тражи — правно је динамичан, па је такво и право о коме се одлучује на подлози такве чињенице односно таквог чињеничног стања. Управни акт којим се одлучује о таквом праву, за разлику од претходног случаја, највећим делом је окренут будућности. Њиме се одлучује о праву које ће се убудуће извршавати, које ће „тећи“. У пракси се оваква правно динамична права могу распознати и по томе што се она, по правилу, не исцрпљују једнократним испуњењем, него се извршавају у обrocима, обично у једнаким (краћим или дужим) временским размацима, али тако да за титулара тога права постоји континуитет у његовом коришћењу.

У овом случају правно динамичне су релевантне чињенице, а тиме и само право о коме се одлучује на подлози тих чињеница. То обавезује органа управе да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке, који се тиче овако схваћеног правно динамичног права, иако је истоветни захтев исте странке раније одбио негативним решењем.

Код аката који се доносе по слободној оцени, уз нужне апстракције, закључили смо да надлежни управни орган при сваком одлучивању по слободној оцени у суштини одлучује на основу друкчијег материјалног

прописа. Правна динамика је тамо садржана у фактичној могућности примене друкчијег (у суштини промењеног) прописа, мада нормативни акт (пропис) на основу кога је одлучивано номинално није измењен. У случајевима који су овде третирани, правна динамика прописа је садржана у фактичној промени његове садржине, иако сам пропис номинално није измењен. Динамика релевантних чињеница и околности, пак, је у томе, што релевантни животни догађај овде, као стање, траје, понавља се, стално се репродукује и на тај начин стално постоји као разлог (као подлога) за признавање права о коме се одлучује, иако се чињенице номинално нису промениле. Уз исте апстракције као код аката који се доносе по слободној оцени, овде се може сматрати да надлежни орган управе сваки пут одлучује на подлози новог (поновљеног, стално постојећег) чињеничног стања, а то га обавезује да у оваквом случају о сваком поновном захтеву странке мериторно одлучује, мада је пре тога истоветни захтев странке одбио негативним решењем.

4. Дејство новог решења

Ако смо нашли да у одређеним приликама постоји обавеза надлежног органа управе да мериторно одлучује о поновном захтеву странке који је пре тога био одбијен, онда остаје још да се види од када ће ново решење деловати. Ово питање је значајно за праксу, нарочито у случају када приликом поновног одлучивања странци буде признато извесно право које се остварује у периодичним оброцима. За такав случај ће бити веома значајно то од када треба започети са извршавањем новог решења. Ово питање је стога у тесној вези са питањем потребе уклањања ранијег сопственог решења од стране његовог доносиоца. Јер, ако би ново решење деловало *ex tunc*, онда би уклањање ранијег решења било неопходно, док у случају деловања новог решења само *ex nunc*, не би се увек морало уклањати раније решење.

Обавеза мериторног одлучивања о поновном захтеву странке, по изложеној концепцији о условима под којима је надлежни орган управе обавезан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке, постоји онда када је управноправни однос (право) о коме се одлучује правно динамичан. Правна динамика је изражена тиме што је у међувремену од доношења ранијег негативног решења до одлучивања о поновном захтеву странке у суштини дошло до промене једног од елемената на темељу којих се одлучује о односном праву. Један од тих елемената као да је нов: нов (промењен) је или пропис на основу којег се одлучује или је ново (репродуковано) чињенично стање на подлози којег се одлучује. Када би који од ових елемената био стварно нов у обичном смислу те речи, онда би, без сумње, о траженом праву требало решавати као о потпуно новој ствари. Дејство решења којим је о томе одлучено било би код права о којима се одлучује по слободној оцени *ex nunc*, док би код права о којима се одлучује везаним актом дејство решења по правилу било од тренутка када су испуњени

сви прописани услови за то право, изузев ако би одговарајућим материјалним прописом било нешто друго прописано ⁽¹⁰⁾. Но, будући да у разматраним случајевима номинално није промењен ни пропис ни чињенично стање, то је исправније поступак у коме се мериторно решава о поновном захтеву странке сматрати квази-новим.

Разматрани случајеви обавезног мериторног одлучивања о поновном захтеву странке (у квази-новом поступку) најближи су наведеним случајевима када се мора решавати као о потпуно новој ствари. С обзиром на блискост наведених двеју група случајева, сматрамо да и онда када је, према изложеној концепцији, управни орган обавезан да мериторно одлучује о поновном захтеву странке, дејство донете одлуке треба да буде скоро исто као у случају решавања о потпуно новој ствари. Наиме, код права о којима се одлучује по слободној оцени, одлука донета поводом поновног захтева странке треба да делује *ex nunc*, а код права о којима се одлучује везаним актом — од тренутка када су испуњени сви прописани услови за то право, изузев ако би одговарајућим материјалним прописом било нешто друго прописано. Но, будући да је овде по среди квази-нови поступак, односно квази-нова ствар, код права о којима се одлучује везаним актом мора постојати разлика уколико, што ново решење донето поводом поновног захтева странке може почети да делује тек после наступања правоснажности ранијег решења. Ово чак и у случају када би се показало да су прописани услови за тражено право испуњени и пре него што је раније негативно решење постало правоснажно. Бит је у томе, да у случају када је управни орган по изложеној концепцији обавезан да мериторно одлучи о поновном захтеву странке, дејство донете одлуке (новог решења) не може се никако протегнути на време на које се односи раније негативно решење, тј. на време до наступања његове правоснажности, чиме се постиже очување законом нормираног појма правоснажности управног акта у раније изложеном смислу.

5. Уклањање ранијег негативног решења приликом мериторног одлучивања о поновном захтеву странке

Потреба уклањања ранијег сопственог негативног решења приликом одлучивања о поновном захтеву странке зависи од врсте одлуке, природе ствари и карактера права које је посреди. Једно је сигурно: раније решење се не мора у сваком случају уклонити, али ће ипак бити приличан број случајева када се то неће моћи избећи. Најпре, раније решење се неће морати уклонити онда када је надлежни орган управе — решавајући мериторно о поновном захтеву странке — поново тај захтев одбио, наставши да странци тражено право не припада. Тиме ће још једанпут (или можда чак више пута узастопно) бити ауторитативно речено да тој странци тражено

⁽¹⁰⁾ На пример, у члану 28, став 2. Закона о додатку на децу војних лица у активној служби Југословенске народне армије — „Службени лист СФРЈ”, број 54/67 и 24/71 — предвиђено је да се право на додаток на децу може изузетно остварити највише за три месеца уназад, рачунајући од почетка месеца у коме је захтев поднет.

право не припада; о томе ће бити више (правоснажних) управних аката, али правном поретку то не чини никакве сметње.

Међутим, ако странци приликом одлучивања о њеном поновном захтеву тражено право буде признато, ствар ће стајати друкчије. Поступак управног органа у овом погледу неће бити истоветан у различитим приликама. Најгрубље а уједно и најједноставније разликовање случајева када се мора односно када не треба уклањати раније решење, може се постићи путем разлике у начину остваривања права у питању. Ако се односно право исцрпљује једнократним испуњењем, онда се раније негативно решење мора уклонити. Такво право се остварује одједном и у целини. Остане ли неуклоњено раније решење којим је одбијен захтев странке, тј. којим је нађено да странци односно право не припада, а донесе се ново којим се то исто право призна истој странци, настаће ситуација због које се ново решење мора уклонити. Наиме, одредбом члана 262, став 1. тачка 2. ЗУП-а прописано је обавезно поништавање по праву надзора решења (каснијег) ако је у истој ствари раније донето правоснажно решење којим је та управна ствар друкчије решена, што је и разумљиво с обзиром на то да су та два решења контрадикторна и до те мере инкомпатибилна да се међусобно искључују. Управо таква ситуација би настала ако се у означеним случајевима мериторног одлучивања о поновном захтеву странке не би уклонило раније решење.

Ако се, међутим, право које је посреди не исцрпљује једнократним испуњењем, него се остварује у оброчима (ако оно континуирано „тече“), онда управни орган не мора да уклони своје раније негативно решење, мада је приликом одлучивања о поновном захтеву истој странци признато то право. Ово произилази из напред изложеног схватања да решење донето приликом одлучивања о поновном захтеву странке може да делује тек после наступања правоснажности ранијег решења. Код признавања права које се остварује у оброчима, у решењу којим се оно признаје увек се мора изрично означити или се из свих околности несумњиво мора уочити датум почетка остваривања тога права (датум од када то право „тече“). Када се странци призна такво право приликом одлучивања о њеном поновном захтеву, с обзиром на напред речено, почетак остваривања тога права никако се не може одредити уназад, од времена доношења ранијег (негативног) решења, него се почетак остваривања права мора одредити од неког каснијег датума (рецимо, од дана доношења поновног захтева или од дана доношења новог решења, што ће зависити од природе ствари и других околности). Правном поретку не може сметати ако у таквом случају не буде уклоњено раније (негативно) решење. Јер, раније решење — иако се тиче истог права — представља одлуку о томе да извесном лицу то право не припада у одређеном времену, а касније, почев од одређеног дана, то му право по новом решењу припада. Таква два решења у овом случају нити су контрадикторна нити се међусобно искључују. Она се, напротив, допуњују, стварајући на тај начин континуитет у одлучивању о односном праву. Истина, после доношења новог (позитивног) решења раније (негативно) решење више нема никаквог значаја за правни статус лица у питању. То решење му, говорећи свакодневним језиком, нити смета

нити користи. Зато је и правни поредак индиферентан према таквом ранијем решењу, па не предвиђа његово обавезно уклањање. Према томе, ако надлежни орган управе — одлучујући о поновном захтеву странке — призна тој странци неко право које се остварује у оброцима, не мора том приликом уклонити сопствено раније решење којим је одбио захтев исте странке.

6. Закључак

Полазећи од схватања да је надлежни орган управе о поновном захтеву странке обавезан да мериторно одлучује само онда, када се захтев односи на право (обавезу) које зависи од правно динамичних прописа или чињеничног стања, за праксу се могу извести следећа правила поступања:

Када странка поново поднесе захтев који је пре тога одбијен решењем којим нико није стекао неко право, а у међувремену није промењено ни чињенично стање ни важећи прописи који се односе на ту ствар, ако нема других процесних запрека за решавање, надлежни орган управе:

— увек када о односној ствари решава по слободној оцени, обавезан је да мериторно одлучује о сваком поновном захтеву странке;

— у случају решавања везаним актом, обавезан је да о поновном захтеву странке мериторно одлучује, ако је после доношења ранијег решења промењено правно схватање прописа на основу ког је оно донето или ако је раније решење донето на подлози животног догађаја (чињенично стања) који траје (понавља се) и после доношења ранијег решења, односно и у време одлучивања о поновном захтеву;

— у случају решавања везаним актом, није обавезан да о поновном захтеву странке мериторно одлучује, ако после доношења ранијег решења није промењено правно схватање прописа на основу ког је оно донето и ако је раније решење имало за подлогу животно догађај који је свршен.

Ново решење делује само убудуће (*ex nunc*) ако је решавано по слободној оцени, а ако је решавано везаним актом, оно делује од испуњења прописаних услова или од времена предвиђеног одговарајућим материјалним прописом, али не раније од наступања правоснажности ранијег решења.

Овако схваћена обавеза надлежног органа управе да под одређеним условима мериторно одлучује о поновном захтеву странке имплицира и селективну примену одредбе члана 264, став 5. ЗУП-а у управном спору. Не може се исључити вођење управног спора (одбацити тужба) у сваком случају када управни орган — решавајући на основу члана 264. ЗУП-а — није ценио оправданост захтева. У случају када тај орган није ценио оправданост захтева, а није ни био обавезан да је цени, управни спор се не може водити (тужбу треба одбацити). Али, ако је био обавезан да цени оправданост захтева, а није је ценио, управни спор треба дозволити и уважити тужбу, а надлежном органу управе (туженом органу) указати на ову обавезу.

ПОВОДОМ ИЗМЕНА И ДОПУНА ЗАКОНА О ПАРНИЧНОМ ПОСТУПКУ

У току дискусије о реформи правосуђа дошле су до изражаја, поред осталог, ове две правнополитичке тежње: прво, да се надлежност општинског суда прошири тако да он буде суд првог степена за све спорове, са изузетком оних које због њиховог већег значаја треба да суди окружни суд. Ова тенденција стоји у тесној вези са проблематиком уставне реформе. На овом месту се у ту проблематику не можемо да упуштамо, будући да то није циљ овог осврта. Рећи ћемо само толико да је питање поделе надлежности између општинског и окружног суда неодвојиво од питања степеновања, тачније, од питања који ће судови постојати и шта спада у делокруг сваког од њих. А то је питање чије решење, према Уставном амандману ХХХ тачка 11, не улази у законодавну компетенцију федерације. Други правнополитички захтев који је истакнут у дискусији, тицао се ефикасности правосуђа: судови поступају споро и треба учинити нешто у циљу убрзања њиховог рада. Изменама и допунама Закона о парничном поступку, од 25. априла 1972. (Сл. л. СФРЈ, бр. 23/72), изражавају се, и пре коначне реорганизације судства, обе тежње у области грађанског правосуђа.

Измене се односе, прво, на стварну надлежност и састав општинског суда: овај је *ratione valoris* постао надлежан за спорове у којима вредност не прелази 50.000 динара (до сада 10.000), а судија појединац суди спорове у којима та вредност није већа од 10.000 динара (до сада 2.000). Поводом друге од ових измена примећујемо да два крупна принципа нашег правосудног система чине зборно суђење и учешће судија поротника у већу (чл. 137. и 140. Устава СФРЈ). У Закључцима Друштвено-политичког већа Савезне скупштине, који су о проблемима правосуђа донесени после седнице од 14. јула 1970, каже се да децентрализација и подруштвљавање правосуђа захтевају да се сагледају могућности још активнијег учешћа пороте (1). Поротничко суђење у грађанским правним стварима остаје, дакле, и даље политички чврст принцип, упркос критици која му се у нашој литератури већ годинама упућује. Међутим, треба приметити да се зборно суђење и порота не потврђују у правном животу. Наиме, према једном елаборату Савезног савета за правосуђе из 1969. године, општински суд суди у већу само 30% спорова, док у преосталом проценту суди као инокосни

(1) Правни живот, 1970/10

суда⁽²⁾. Сада, кад је граница до које суди појединац подигнута на 10.000 динара, процент у коме суди веће мора бити знатно мањи од 30%. Према томе, наведеним изменама и допунама поменућа начела се још више потискују из парничног поступка. Истина, Устав СФРЈ предвиђа могућност да се законом пропише суђење од стране појединца. Но, по нашем мишљењу, уз зборно и поротничко суђење као принцип поступка, надлежност инокогног суда има своје оправдање само у споровима који, с обзиром на своју вредност, немају велики значај у животу грађанина, а за спор који достиже износ од 10.000 динара то се не може рећи.

Што се тиче убрзања рада судова, оно треба да буде постигнуто тиме што је изменама и допунама уведен поступак у споровима мале вредности (чл. 436а—436к и чл. 481б). То су спорови пред општинским судом у којима вредност не прелази 1.000 динара, и пред окружним привредним судом у којима вредност није већа од 5.000 динара. Ова, сумарна процедура не представља новину. Четврти део предратног Законика од 1929. садржао је одредбу о поступку у маличним (багателним) стварима (§§ 543—547). Исте одредбе постоје у Аустријском законнику о поступку (§§ 448—453), из кога су биле преузете у предратно југословенско право. Оправдање за увођење таквог поступка лежи у томе што се сматра да у спору мале вредности не треба да буду испуњене све гаранције за тачност одлуке, које закон иначе прописује, а које продужавају трајање парнице. Полазећи од ове поставке, не чини нам се неумесним питање да ли је граница од 1.000 динара добро одмерена за парницу у којој се као тужилац или као тужени појављује грађанин појединац. Да ли је, на пример, оправдано узети као спор мале вредности и онај у коме је странка лице чији месечни приход износи 900 динара или можда још мање? По Законнику о грађанском судском поступку СР Немачке, као спор мале вредности сматра се имовинскоправни спор у коме вредност не прелази 50 немачких марака, што по званичном курсу износи око 300 динара (§ 510ц) (3а).

Може се поставити питање да ли одредбе о овој врсти поступка важе и за војне судове. Питање није неумесно ако се пође од правила да ти судови поступају по Закону о парничном поступку, уколико Законом о војним судовима није што друго прописано (чл. 77. ст. 1 ЗВС). Одступање које би се односило на поступак у споровима мале вредности не предвиђа ни ЗВС ни новела ЗПП-а коју приказујемо. Овакво тумачење упућује на закључак да би војни судови требало да поступају по Новели. С друге стране, чл. 436д Новеле каже да се поступак у споровима мале вредности спроводи пред општинским судовима, ако овим законом, тј. ЗПП-ом, није друкчије одређено, а у чл. 481б. прописано је да се тај поступак спроводи и пред окружним привредним судом. Војни судови се, дакле, у изменама и допунама не помињу. Изгледа да по постављеном питању треба, као мерило, узети одредбе Новеле, које нову врсту поступка предвиђају изрично само за општинске и окружне привредне судове. То је, очигледно,

(2) Види „Анализа кадровских и материјалних питања у правосудју“, Београд, децембра 1969 године, стр. 32 (поликопирано).

(3а) У таквом спору начин поступања одређује суд по слободној оцени. Пресуда има значај правноснажне пресуде изабраног суда. Странке могу да се одрекну права на њено обраложење.

био и став предлагача Новеле, а то је и становиште судске праксе. Али, ако је тако, онда није лако дати одговор на питање зашто странкама у парници пред војним судом треба законитост одлуке да буде зајемчена у већој мери него странкама пред општинским или окружним привредним судом.

Нова врста поступка прописана је за спорове за које се надлежност одређује према њиховој вредности. То значи да се спорови, обухваћени у тачкама 1—6. става 2. члана 25. ЗПП-а расправљају и даље у општем парничном поступку. (Тако смо бар разумели текст одредбе члана 436б.) Међутим, одредбом новог члана 436в општи поступак је изрично прописан и за спорове о непокретностима, за спорове о законском издржавању и за спорове из радног односа. Ова одредба може да створи забуну, јер су спорови о законском издржавању изрично наведени у тачки 1, става 2. члана 25. као спорови који спадају у надлежност општинског суда *ratione materiae*, те се већ самим тим на њих не примењују одредбе о овом посебном поступку. Слична напомена може да се стави и у погледу спорова о непокретностима. И спорови о отказу стана или пословне просторије тичу се непокретности. Исто важи и за спор о отказу друге непокретности и за спор о службености, као и за онај који настане због сметања поседа непокретности. Али, и кад се ова напомена остави по страни, појам спора о непокретности трпи замерку да није прецизан, те не отклања сваку сумњу. У предатном праву, по овом поступку нису били расправљани спорови о стварном праву на непокретности (§ 543). Полазећи од тога да Новела говори просто о споровима о непокретностима, били бисмо ближи схватању да је овим појмом обухваћен сваки спор који се непосредно или посредно тиче непокретности, а не спада у спорове из члана 25. став 2. Према томе, као спор мале вредности требало би узети не само спор о власништву на непокретности него и спор по тужби за плаћање куповне цене за непотретност, као и онај који се тиче наследног права ако у заоставштину спада непокретност. Под спором из радног односа разумемо овде само спор који је покренут тужбом радника, дакле спор на који се примењују одредбе посебног парничног поступка (чл. 413—417). По изричној одредби чл. 436г, поступак у споровима мале вредности спроводи се и поводом приговора против платног налога, ако вредност оспореног дела налога не прелази износ од 1.000 динара. Услед повећања тужбеног захтева преко ове границе, поступак у стварима мале вредности претвара се у општи (редовни) поступак и обрратно (чл. 436ж).

Убрзање се огледа, прво, у томе што је у овом поступку посебна жалба дозвољена само против решења којим се окончава поступак. Остала решења против којих је по ЗПП-у дозвољена жалба, могу се побијати сам жалбом против пресуде. Ова решења не достављају се странкама, већ се објављују на рочишту и уносе се у писмени састав пресуде (чл. 436б).

Даље, убрзање треба да буде постигнуто сажетим приказивањем расправе у записнику. По угледу на предатно право (§ 545), Новелом је изрично предвиђено шта записник треба да садржи (чл. 436е). Ово одступање од општег поступка нема велику практичну вредност, јер и у општем поступку суд често ограничава садржину записника на оно што је најнеопходније.

Бржем развоју поступка треба да допринесу и одредбе које се тичу изостанка. Ако тужилац не дође на прво рочиште за главну расправу, а уредно је позван, сматра се да је повукао тужбу (чл. 436з). Поставља се пре свега питање да ли је оваква строгост оправдана. Ако суд, за случај изостанка туженог, расправља са присутним тужиоцем, не видимо зашто не би расправљао са туженим о чињеницама које су изнесене тужбом, управо како он то чини у општем поступку. Осим тога, пошто су наши судови наклоњени усвајању предлога за повраћај у пребашње стање, то ће у оним случајевима у којима је тужилац тражио повраћај доћи до развлачења, уместо до убрзања поступка. Лоша страна ове солуције лежи и у томе што она поскупљује поступак, јер приморава тужиоца који има пребивалиште или седниште ван места суда да допућује у то место или да узме пуномоћника. О мировању поступка пред судом опште надлежности Новела садржи одредбу да тај суд неће примењивати одредбе о овој установи (чл. 436з. ст. 2). Редактори су, дакле, усвојили исто решење као и за одговарајућу ситуацију у поступку пред привредним судом, али при томе није речено оно што је још за тај поступак прописано: да суд мора да уважи споразумни предлог странака за одлагање рочишта ради покушаја поравнања (чл. 478).

За поступак пред окружним привредним судом предвиђено је посебно одступање, а то је да суд тужбу не доставља на одговор. Можемо се с правом питати зашто иста одредба није прописана и за поступак у спору мале вредности пред општинским судом. Овако, уређење изгледа недоследно: одговор на тужбу отклања се потпуно из једног поступка у коме је он по правилу морао бити употребљен у свакој парници, а задржава се у поступку у коме његова употреба представља ствар оцене од стране судије. Није, међутим, искључено да објашњење треба видети у томе што редактори измена и допуна можда сматрају да употреби ове установе пред судом опште надлежности има места само у поступку у коме се може заказати припремно рочиште, а ово се у парници пред судијом појединцем не одржава. Ако је ово објашњење тачно, онда се са наведеним гледиштем не бисмо сложили ⁽³⁾.

Занимљиво је да странке могу износити нове чињенице и доказе све до закључења главне расправе. Поводом тога примећујемо да је у предратном југословенском Законнику била садржана одредба да суд треба, по предлогу или по службеној дужности, да одбије као недопуштен нов навод или доказ ако је стекао уверење да је странка такав навод или доказ могла истаћи раније и да је то очигледно пропустила у намери да спор одуговлачи, а допуштењем навода или доказа знатно би се отегнуло довршење парнице (§ 243. ЗПП). Правила је било прописано у оном делу Законика у којем је био регулисан општи поступак, али је оно несумњиво важило и за поступак у споровима мале вредности. Исто правило имало би и данас своје оправдање у општем парничном поступку, а поготово у једном поступку у коме је појачана тежња за брзим развојем.

(3) Мишљење да судија појединац не доставља тужбу на одговор, није заступљено у науци. Види: *Zuglia, Triva, Komentar ZPP-a, II svezak, str. 23; Juhart, Civilno proc. pravo, str. 331; Triva, Crad. proc. pr., I, str. 449.*

Уштеда у времену постиже се и тиме што се пресуда објављује одмах по закључењу главне расправе (чл. 4361). Одступање од редовног поступка састоји се у томе што ово правило не трпи изузетке. Странци која је била присутна објављивању, писмени састав пресуде доставља се само на њен захтев (чл. 436и).

Поступак је строго двостепен (чл. 346к). Одредба има мањи значај него што на први поглед изгледа. Јер ревизија, због своје строге ограничености, не утиче знатно на трајање парнице у просеку. Пресуда и решење могу се напаста због апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка (чл. 343. ст. 2) и због погрешне примене материјалног права. Према првобитном предлогу Новеле, жалба је могла бити заснована само на апсолутно битној повреди одредаба парничног поступка. Предлог — који је вероватно био инспирисан предатним правом (§ 546) — изазвао је живу дискусију у Правном савету Савезне скупштине. Целисходност ограничења није оспоравана, али су неки диспутанти поставили питање шта ће остати од уставног принципа права на жалбу (чл. 68. УЈ), ако ограничење буде усвојено. Превладао је став да би ова уставна гаранција у том случају постала, практично, готово безначајна, те је као могући разлог жалбе предвиђена и погрешна примена материјалног права. Приметимо да ограничење жалбе постоји и у неким другим правима, која не знају за поступак у споровима мале вредности као поступак посебне врсте. То је, на пример, случај са француским правом, у коме нижи првостепени суд (*tribunal d'instance*) суди у првом и последњем степену у споровима који се односе на тражбена права и на покретности, а чија вредност не прелази 2.500 франака (4). По чл. 33г. Италијанског законика о грађанском судском поступку, одлука мировног судије (*conciliatore*), донесена у спору у коме вредност не прелази 2.000 лира, не може бити нападнута, осим ако је жалба заснована на недопуштености редовног правног пута или на ненадлежности (5).

Глава двадесет девета ЗПП-а о поступку у споровима мале вредности, почиње одредбом да ће се у том поступку примењивати остале одредбе истог Закона, ако у тој глави не постоје посебне одредбе. Поводом тога може се поставити питање да ли има места примени одредбе чл. 358, ст. 2. ЗПП-а, по којој ће другостепени суд, и кад странка није напала пресуду због погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, укинути пресуду и вратити предмет првостепеном суду на поновно суђење ако приликом решавања о жалби посумња у истинитост чињеница на којима је пресуда заснована. Иако правило чл. 358, ст. 2. није изрично поменуто, мислимо да се оно не примењује, пошто је смисао ограничења жалбених разлога у томе да другостепена чињенична оцена пресуде није никад допуштена. Исто тако, странка не би могла жалбом истаћи да је чињенично стање непотпуно због повреде процесне норме која налаже председнику већа да се постављањем питања и на други целисходан начин стара да странке изнесу процесну грађу (тзв. право и дужност постављања питања — чл. 287. ЗПП). Такав разлог није допуштен, јер има значај релативно

(4) Декрет од 6. маја 1968. Види: *Vincent, Procédure civile, 1955, No 236.*

(5) Види: *Costa, Diritto processuale civile, 1955, No 334.*

битне (чл. 343, ст. 1. ЗПП), а не апсолутно битне повреде одредаба парничног поступка.

Али, ако није могућна жалба из сваког разлога, могућна је жалба у којој разлог није наведен. Другим речима, у поступку у споровима мале вредности примењује се одредба става 3. члана 340, по којој првостепени суд позива жалиоца да допуни жалбу ако није навео разлог жалбе или део у коме пресуду напада. Одредба не повлачи недопуштеност жалбе ако жалилац не поступи по налогу суда. Овај ће жалбу са таквим недостатком ипак послати вишем суду, који одлучује о њеној основаности (чл. 353). Наведене одредбе пружају могућност непоштеној странци која нема никаквог разлога за жалбу, да поступак развуче тиме што ће пресуду ипак напасти и изазвати другостепени поступак. И за редовни парнични поступак намеће се питање да ли је такво уређење данас оправдано, а за поступак у споровима мале вредности, у коме суд тежи што скоријој мериторној одлуци, наведене одредбе су, по нашем мишљењу, неприхватљиве.

Кад је реч о правним лековима, ваља додати да по општем парничном поступку првостепени суд решењем оцацује жалбу као недопуштену ако утврди да је жалилац лице које није овлашћено за подношење жалбе или које се жалбе одрекло или је од исте одустало (чл. 355). Ова одредба важи и за ревизију (чл. 379). Првостепени суд није, дакле, овлашћен да цени да ли је ревизијом истакнуто чињенично питање и да донесе решење о одбацивању овог правног лека ако утврди да је он заснован на том разлогу. Таква одлука резервисана је за ревизијски суд. (Види чл. 355, 373. и 379). Увођењем поступка у стварима мале вредности, настаје питање да ли ће у тим стварима општински суд поводом жалбе поступати као и поводом ревизије, или ће се упуштати у оцену питања да ли је разлог жалбе допуштен. Ако се узме да он није овлашћен да испитује да ли се жалбом отвара чињенично или правно питање, онда би другостепени суд одлучивао по свакој жалби која није неблагоприятна или није недопуштена у смислу чл. 55, што је тешко прихватљиво. (Злоупотреба оваквог става у циљу развлачења парнице не би била ретка.) Супротан став, иако даљи од законског текста, може изгледати прихватљивији, али у ствари ни он не спречава развлачење. Јер, против решења којим општински суд оцацује жалбу зато што је заснована на разлогу погрешно или непотпуно утврђеног чињеничног стања, странци се не може ускратити жалба. А она исту може изјавити не само кад је уверена да решење није тачно, него и кад *mala fide* хоће да одложи ступање пресуде на снагу.

На крају, сматрамо за потребно да кажемо да нисмо уверени да ће изложене измене и допуне у многоне допринети брзини судског поступка у грађанским правним стварима. Мислимо да у том циљу треба, у оквиру постојећих кадровских могућности, настојати, пре свега, да судови савесно примењују одредбе о припреми расправе и да заузимају одлучан став према покушајима странака да одуговлаче поступак.

Б. Познић

LES PROBLÈMES ACTUELS DE LA RECHERCHE ADMINISTRATIVE.
Institut français des sciences administratives, Editions Cujas, Paris, 1971,
стр. 94.

Још 1968. француски Институт за управне науке издао је Зборник радова посвећен истраживању о управи у Француској (La recherche administrative en France, Editions Cujas, стр. 193). У том зборнику дат је преглед истраживања о управи на правним факултетима Р. Драго (R. Drago); у Институту политичких наука Б. Гурне (B. Gourneau); у школама и институтима јавне управе Г. Конак (G. Conac); у Националном центру за научна истраживања Г. Лангрод (G. Langrod). Изложен однос истраживања о управи и социологије М. Крозије (M. Crozier); дат преглед истраживања о управи на факултетима књижевности Р. Девал (R. Deval); изложена примена Науке о управи у Армији (M. Long); дати примери социолошке анкете о управи А. Дубал (A. Doubal) и изложено једно искуство у истраживању о управи Ј. Мило (J. Milhaud). На крају зборника објављен је не само преглед курсева и семинара из управних наука одржаних у Ecole nationale d'Administration, правним факултетима, Институту политичких наука и француском Институту управних наука већ и библиографија докторских дисертација као и реферата и других саопштења из области управних наука у Француској.

После овог првог зборника од 1968. године овај нови зборник радова посвећен је актуелним проблемима истраживања о управи. Поред уводне речи председника Државног савета (А. Пароди) објављена су и четири реферата: Биланс истраживања о управи Ги Бребан (Guy Braibant); Перспективе истраживања о управи Ф. Газје (F. Gazier); Документација потребна у истраживању о управи (Р. Драго) и реферат о положају истраживача (Б. Гурне). Поред тога уз сваки реферат објављена је и дискусија која је вођена поводом реферата.

Сваки од наведених реферата може пружити податке који могу бити од интереса не само за упознавање проблема истраживања о управи у Француској већ и корисни за развој истраживања о управи у нас јер указују на искуство истраживања у француској управној науци. У закључној речи Ги Бребан (Guy Braibant) истиче да се из реферата и дискусије видно указују три проблема у истраживању о управи: методологија, документација и координација. Ги Бребан истиче да је раније чак предлагано да се у оквиру Међународног института за управне науке оснује нека врста комисије за управну методологију али се у томе није успело. Исправно истиче да у основи нема посебне методологије за управне науке сем можда решавања проблема коришћења архиве у истраживању у вези са постојећим правилима о чувању тајности архива за одређени времен-

ски период. С друге стране, у вези са методологијом наглашава се да истраживања о управи морају бити интердисциплинарна и стога се залаже за оснивање истраживачких центара који би били састављени од правника, активних службеника, социолога, психолога и представника других дисциплина.

Што се тиче проблема у вези са документацијом, сем наведеног проблема чувања тајности одређене архивске грађе, за одређени временски период, постоји још и проблем уништавања појединих докумената управе и посебно се мисли на многа циркуларна упутства која се не налазе у ахривама, а пошто се не сматрају публикацијама, не налазе се ни у Националној библиотеци па су тако коначно изгубљена за истраживања о управи. Поддржава предлог (проф. Р. Драго) да се перманентно саставља библиографија о свим објављеним монографијама и написима у француским и страним часописима као и научних елабората, и објављене и необјављене иностране управне документације. Поред тога, залаже се за микрофилмовање докумената и чак за оснивање јавног односно службеног органа који би био или посебан орган Документације француске о управи или у оквиру Генералног секретаријата француске владе. На крају у вези са проблемом координације истраживања о управи Ги Бребан сматра да координација не би смела да се остварује путем неког посебног органа који би имао овлашћења за коначно одлучивање о програмирању која би се истраживања имала вршити, а која се не би смела вршити. Међутим, ипак истиче да би координација и предвиђање били корисни. Стога сматра да би било потребно образовати групу људи способних да сагледају шта би за пет година било корисно да се за управу истражује, како би ова истраживања могла бити од користи за прогнозирање у развоју управе. Ако се врше прогнозирања у економици, Ги Бребан поставља питање, зашто се не би то могло чинити и за управну делатност. Стога се залаже за програмирање у истраживању о управи али да оно не буде строго ауторитативно програмирање војног типа већ гипко програмирање сачињено уз сарадању и самих истраживача, јер сматра да би такво програмирање и координирање допринело развоју управе и обезбедило потребан континуитет у истраживачким центрима који су посвећени истраживању управне делатности. Без програмирања и координације у овој области постоји опасност, да се за хитне потребе управе у истраживањима кратког рока, више импровизовано предлажу решења него што су резултат студиозног истраживања.

Иако су оба зборника везана за истраживања о управи у Француској, ближе упознавање може допринети да се нека француска искуства користе и у нашим истраживачким центрима која би морала истраживати делатност и развој управе континуирано и бити од помоћи за прогнозирање у развоју управе.

Д. Б. Денковић

HISTOIRE DE L'ADMINISTRATION. Institut français des sciences administratives. Editions Cujas, Paris, 1972, стр. 134.

Француски Институт за управне науке посветио је један састанак расправљању о потреби проучавања историјског развоја управе. На овом састанку поднели су своје реферате не само француски правници већ и правници Велике Британије. У овој књизи објављени су сви реферати и дискусија. У уводној речи генерални секретар француског Института за управне науке, истакнути француски правник Ги Бребан (Guy Braibant), истакао је да је Историја управе, интердисциплинарна наука, и да може

допринети не само упознавању управе већ и упознавању историје земље чија се управа проучава. Међутим, појављују се и тешкоће у проучавању историје управе. Пре свега, неки историчари са презрењем се односе према проучавању историјског развоја управе. С друге стране, постоји индиферентност самих управних службеника да сачувају материјал за историју управе јер допуштају да се униште архивски фондови који могу бити од велике користи за проучавање историје управе. С обзиром да ни код многих управних службеника нема још свести да је за формирање нових управних службеника потребно познавање историјског развоја управе, нема ни координације у истраживачким радовима на упознавању историје управе, као што недостају такође и инструменти за ово проучавање јер нема ни потпуног инвентара о архивској грађи нити упутстава о методу истраживања. Поред тога, управни службеници су тако обузети текућим пословима да немају довољног интересовања за историјски развој службе у којој раде. Стога Ги Бребан истиче да би било веома корисно кад би свака служба посветила пажњу и проучавању развоја своје службе и кад би у ту сврху била одобрена и материјална средства. Ги Бребан се такође залаже да би било потребно израдити добар закон о архивама у коме би се утврдио метод прикупљања архиве и прописао поступак, како би се вршио одбир архиве забрањујући уништавање архивске грађе без одобрења Дирекције француских архива. Посебно се истиче да би се, с обзиром на модерни развој информатике, морала имати у виду и примена нових метода за чување модерних „докумената“ информатике који могу бити од користи за историчара који ће проучавати развој управе. Ги Бребан се на крају залаже за увођење што већег проучавања историјског развоја управе и уједно предаже оснивање „Друштва за историју управе“ чиме би се уједно потврдила и посебност ове дисциплине.

У посебним саопштењима расправља се о следећим проблемима: Интерес и корист историје управе Луј Фожер (Louis Faugère); Историја управе на факултетима правних и економских наука Пјер Лжандр (Pierre Legendre); Историја управе (XIX и XX века) на факултетима књижевности и хуманитарних наука (André J. Tudesq); Архиве и историја управе М. Бодо (Marcel Baudot); Националне архиве и историја управе Бернар Маје (Bernard Mahieu); Архиве департмана и историја управе Жерар Но (Gérard Naud); Историја управног права у Француској XIX века Ролан Драго (Roland Drago); Место историје у Великој Британији Хенри Пари (Henry Parry); Поуке на основу истраживања француске управе XIX века Венсан Рајт (Vincent Wright); Проблем публикација материјала за историју управе Ги Тилије (Guy Thuillier). Сви ови наведени реферати, иако су сажети, могу бити од користи за сваког ко се буде више интересовао за проблем проучавања историјског развоја управе.

Од посебног интереса су реферати професора Пјера Лжандра и Ролана Драго-а. Проф. Лжандр, иначе писац већ познатог дела *Histoire de l'administration de 1750 à nos jours* (Presses universitaires de France, Paris, 1968), у свом реферату се залаже за увођење Историје управе као наставног предмета на правним факултетима и указује да је нужно развити: 1. историју управног права; 2. спојити Историју управе са модерним тековинама историјског истраживања односно при проучавању историје управе имати у виду историју друштва која се предаје на факултетима књижевности као и комбиновати историју класичног типа са статистичким подацима и социолошким сагледавањем управе и, најзад, као треће, посебно истиче развијање упоредне историје управе јер су историјски односи у Европи толико блиски да упоредна историја управе допринесе разумевању повезаности појединих система. Проф. Драго се посебно залаже за увођење Историје управе, јер допринеси објективнијем упознавању теорије управног права и налажењу правог места многих теоретичара управног права, који се данас не помињу или помињу као да су припадали неком периоду „пакла“ управног права, и ако су, у ствари, ударали темеље многим основним појмовима управног права. На крају је објављена и интересантна дискусија поводом наведених реферата а од посебног је значаја францу-

ска библиографија радова из Историје управног права објављена у три последње деценије.

Историја развоја управе као и појединих институција управног права само може допринети упознавању развоја теорије управног права и развоја правне мисли уопште. Иницијатива француског Института за управне науке могла би дати подстрека да се и у нас више посвети пажња историјском развоју управног права јер бољим познавањем искуства прошлости лакше можемо сагледати савремене проблеме и налазити решења која ће одговорати условима и потребама савременог друштва.

Д. Б. Денковић

LE PERMIS DE CONSTRUIRE, ETUDE COMPARATIVE. Institut international des sciences administratives, Bruxelles et Martinus Nishoff, La Haye, 1972, 439 стр.

Данас се свуда у свету посвећује пажња урбанизму. Урбанизам није само предмет пажње у архитектури већ поред осталих одговарајућих дисциплина које проучавају проблеме урбанизма, урбанизам је у многим државама предмет управног права. Тако је, на пример, и у Француској, јер управно право регулише многе односе који се појављују у сваком урбанизованом друштву. Ово интересовање за урбанизам није ново. Још у старом веку постојале су теорије о урбанизму. Античка Грчка већ је посвећивала пажњу урбанизму. Многи филозофи, а посебно Аристотел, Платон и други, указивали су на проблеме урбанизма. И Рим тог времена посвећивао је пажњу урбанизму. Истиче се да је у Риму архитекта Витрувије дао у антици најпознатије дело о урбанизму под насловом *De architectura*. У Риму су постојале посебне службе које су се бавиле проблемима урбанизма и регулисале односе у вези са урбанистичким потребама тога времена. Посебно се истиче да је већ постојало и развијено законодавство о урбанизму које је регулисало и питање дозвола за грабење као и остала питања у вези са урбанизмом све до регулисања поступка за рушење зграда. Стога се, не без разлога, истиче да савремени урбанистички проблеми нису били страни ни грађанима пре две хиљаде година. О развоју урбанизма у старом веку видети изванредно дело које је дао Леон Омо *Léon Homo* под насловом: *Rome impériale et l'urbanisme dans l'antiquité Editions A. Michel, Paris, 1971*.

Кад су проблеми у вези са урбанистичким потребама били већ сложени и у античко време, очигледно је да су данас још сложенији, па је стога Међународни институт за управне науке са много разлога посветио пажњу проучавању система издавања дозвола за грабење у упоредном праву. Овај зборник реферата разматра систем издавања дозвола за грабење у Белгији, Великој Британији, Индији, Ирској, Југославији, Мађарској, Пољској, Португалији, Сједињеним Америчким Државама, Савезној Републици Немачкој, Турској, Француској, Холандији и Шведској.

Општи реферат дао је професор Правног факултета у Лијежу Жак Стасен (Jacques Stassen) који је уједно и генерални директор Међународног института за управне науке. Његов реферат расправља о следећем: претходни поступак и услови за подношење захтева за дозволу грабења; надлежност за издавање дозволе о грабењу; садржај решења о дозволи грабења; последица ћутања администрације поводом поднетог захтева за издавање дозволе о грабењу; рок трајања важности дозволе; правна средства; контрола и санкције и, на крају, закључак. Ова су излагања од посебног значаја јер синтетизовано излажу и указују на решења у упоредном праву.

Проф. Стасен истиче да се на основу националних реферата објављених у овом зборнику може закључити следеће:

1. Да је правно регулисање издавања дозволе за грађење, првобитно контролисало солидност, сигурност и хигијенске услове нових конструкција. Међутим, данас се при издавању дозвола за грађење посвећује пажња, не само рационалном коришћењу земљишта већ се првенствено имају у виду естетске, урбанистичке, економске и друштвене норме. Систем издавања дозвола за грађење прожет је у ствари новим духом јер се полази од концепције да је свака нова конструкција само елемент једне целине која обухвата регулисање ширег уређења земљишта и то не само оцењујући потребе садашњости већ сагледавајући будућност онолико колико је то могуће. Стога се истиче да се сада у неким државама у одређеним министарствима оснивају посебна одељења или се оснивају посебна министарства која имају задатак да се баве проблемима човекове средине и да, поред осталог, издају дозволе за грађење.

2. Проф. Стасен као други закључак истиче да је за добро правно регулисање поступка при издавању дозвола за грађење неопходно одговарајуће планирање рационалног коришћења земљишта и „проспективног“ уређивања земљишта односно имајући у виду будућност. Посебно истиче на план не сме бити крут већ мора имати извесну гипкост која би дозволила овлашћеном органу да измени план, с тим да те не буде арбитрерно решавање управе. До ових измена могло би доћи само под одређеним условима. Проф. Стасен даље истиче да је за успешно планирање неопходно високо квалификовани кадар који би могао да припрема план и планира.

3. У поступку издавања дозволе за грађење води се контрола не само о техници грађења (солидност, сигурност, хигијенски услови) већ и о коришћењу земљишта у склопу читаве средине. Проф. Стасен истиче да се у неким државама издају две дозволе од који је једна техничка дозвола, док друге неке државе имају само једну дозволу за грађење која обухвата све односно врши целокупну контролу у вези са издавањем дозволе. Проф. Стасен указује да све више нестаје систем по коме се при издавању дозволе за грађење цене само технички услови. Оцена техничких услова даје се у виду претходне стручне оцене о подобности за грађење, али проф. Стасен закључује да је за такав систем потребно: а) да постоје довољно прецизна општа правила која регулишу област грађевинарства и урбанизма; б) да постоје стручњаци који могу одговорно дати своје стручно мишљење и в) да управа може обезбедити потребну контролу како за време грађења тако и да ли је извођење радова извршено саобразно претходном стручном мишљењу.

4. Проф. Стасен у закључку истиче да нису сви грађани свесни о потреби правног регулисања у грађевинарству и урбанизму, с обзиром да још увек има, и код појединаца и код локалних органа, извесних отпора и неразумевања, јер има доста оних који сматрају да приватна својина даје носиоцу тог права овлашћење да слободно располаже својом имовином. По себи се разуме да овај екстремни индивидуализам није толико проблем у социјалистичким земљама. Проф. Стасен се залаже да је потребно да и на овом плану управа чини још већи напор, како би, и поред досадашњих успеха на овом пољу, путем конференција, штампе, радија и телевизије, што више информисала јавност о потреби урбанистичког уређења земљишта и грађења под одређеним условима.

5. Проф. Стасен на крају примећује да је правно регулисање издавања дозвола за грађење у непрестаном развоју и да се у многим државама очекују измене у току наредних година. Истиче да је област грађевинарства сложена и да ваља разликовати сложену конструкцију од конструкције стандардизованог типа и једноставних конструкција, те да стога није увек потребна изоставна документација која је за одређене грађење некад сувишна. Проф. Стасен подвлачи да су многи национални реферати истакли да је поступак при издавању дозвола за грађење сувише спор и да режим контроле и санкција често није ефикасан. Некад су контролни органи и сувише попустљиви према прекршиоцима норми у грађевинарству, било што службена лица која врше контролу нису довољно квали-

фикована или што су неке санкције некад исувише благе док су друге драконски строге, тако да они који би морали да их примењују нерадо то чине.

Овај општи реферат као и национални реферати објављени у овом зборнику, могу дати драгоцене податке сваком ко се буде интересовао не само за проблем издавања дозвола за грабење већ и за остале правне проблеме у области грађевинарства, као и за друге проблеме урбанизованог друштва укључујући ту и проблеме заштите човекове средине.

Реферат о систему издавања дозвола за грабење у Југославији документовано са судском праксом савесно и аргументовано изложили су Љубомир Јевтић и Олга Шујица.

Д. Б. Денковић

Фани Милкова: ЗЕМЉИШНА СВОЈИНА У БУГАРСКОЈ У ДЕВЕТНАЕСТОМ ВЕКУ (Фани Г. Милкова, Поземлената собственост в българските земи през XIX век, София, 1970, шп. 259).

Иако се процес распадања феудалног система на територији Бугарске одвијао у складу са основним законима карактеристичним за прелазак из тог система у капитализам, постојале су и одребене специфичности. Развој производних снага и заостравање супротности у односима изазвали су, крајем XVIII и почетком XIX века, распадање отоманских феудалних облика земљишне својине. Истовремено се стварају и две нове форме — директна својина државе на земљишту и чифлик-сахибијски систем. Но, и ове форме су прелазног карактера.

Између 1839. и 1858. године долази до правне регламентације старих али и нових облика земљишне својине. Посебно је значајан Закон о земљишту из 1858, као и закони донети после тога. С погледом на титулара права својине постојала су три главна типа права земљишне својине. Код првог је субјект држава, код другог вакуф, као правно лице, а код трећег, који је истовремено и интегрално право приватне својине на земљиштима типа „милк“, субјекти су физичка и приватноправна лица... Прва два типа се даље гранају на подврсте — „мири“, тј. државна земља коју директно обрађују приватна лица — појединци, као и „метруке“, која обухвата земљишта за заједничко коришћење, и, најзад, „меват“ у који спадају необрађена земљишта.

Непосредна својина државе представљала је основни тип земљишне својине у Отоманској царевини у XIX веку. Њен правни облик изражава се дијалектичким јединством права својине саме државе — „ракаб“ и права поседовања, држања непосредних индивидуалних произвођача — „тасаруф“. Ово јединство чинило је сложени збир правних односа између титулара та два стварна права од којих је ово друго било ограничено и изведено из првог. „Тасаруф“ зато представља установу *sui generis* и садржи у себи како елементе државине, тако и стварноправног располагања и коришћења. То право се може преносити, оно се доказује писаним документом — „тапијом“ и у пракси је често трајало неограничено.

До ове врсте својине долази се на више изворних и деривативних начина, а разлога за укидање статуса „тасаруф“ такође има више — одрицање, одузимање земљишта административним путем због непоштовања правила о коришћењу, затим експропријација итд. Права држаоца била су ограничена у два правца: тражило се изричито административно одобрење за вршење већине овлашћења, а постојале су и одребене обавезе, углавном фискалне, да би се добио статус „тасаруф“ и одговарајућа „тапија“. Путем оваквог правног инструмента заостравана је класна борба услед све веће феудалне експлоатације индивидуалних произвођача који су одбијали извршавање појединих обавеза.

Други, нови облик експлоатације земљишне својине у периоду распадања турског феудалног система били су чифлуци. Субјекти су овде били држава, господари чифлука и сељаци који су земљу радили, па су се тако формирале три групе односа. Ово је, у ствари, била једна врста подељене или квази-својине у економском смислу тог појма, али држава није желела да ту чињеницу и правно санкционише, тј. упорно је чувала својину на земљишту. На тај начин се спречавао и развој ка приватној, буржоаској својини, иако су се елементи те својине све више преплитали са земљишном својином чифлука.

Трећи облик био је вакуф и код њега су субјекти држава, вакуф и сељаци који обрађују земљу. И ту су односи субјеката сложени, али је та врста својине подељена и у правном смислу. Она је истовремено и економска основа најреакционарније отоманске феудалне класе — муслиманског свештенства — и она се најспорије претварала у приватну својину.

Законским прописима доношеним у XIX веку санкционисане су следеће врсте земљишне својине: интегрална приватна својина „милак“, чији су предмет била земљишта у насељима која не прелазе површину од пет ари; облик државне својине „метруке“ која обухвата јавна земљишта (путеве, тргове и сл.), као и каменоломе, пашњаке и заједничке терене и, најзад, облик државне својине „меват“ — који обухвата напуштена и необрађена земљишта.

Развој производних снага и појачана класна борба наметнули су измене феудалног земљишног права, углавном у смислу проширења наследних права, могућности промета земљишта и његовог коришћења и задуживања. Но, и поред тога, промене донете поменутиим Законом из 1858. биле су сасвим недовољне. Држава је упорно настојала да разним видовима сачува суштину старог правног режима. Ту лежи и разлог што се, упркос распадању феудалне државне својине на самом почетку борбе за ослобођење у Бугарској, она није претворила у интегралну приватну својину. Главна препрека оваквом развоју била је феудална супраструктура турске државе. Коначно, са настанком народног покрета за ослобођење и са ослободилачким руско-турским ратом, који је играо улогу буржоаско-демократске револуције, отворен је пут развоју производних односа у Бугарској.

Бурица Крстић

»HAZSABALYOK« — саставио и приредио др Хорват Дежо Будимпешта, 1971. године.

У издању Института за државу и право, при Мађарској академији наука изашла је 1971. године збирка која обухвата правила везана за рад највиших представничких тела неких источно- и западноевропских земаља. Збирку са називом „Пословници“ саставио је и обрадио др Хорват Дежо.

Анализом садржине пословника о раду највиших представничких тела, као и других аката у којима се налазе правила о процедури и начину рада највиших представничких тела, аутор је покушао да утврди, са једне стране, одређена заједничка правила која се примењују у свим представничким телима, а са друге стране, да укаже на нека специфична решења. Заједничка правила аутор је навео у уводном делу, у оквиру којих посебно обрађује:

— Оснивачку скупштину, где се посебно осврће на садржину оснивања, ток првог сазива, верификацију мандата посланика, као и права предлагања за оне органе који се на првом заседању бирају и заклетву и свечану изјаву посланика.

— Унутрашњу организацију представничког тела. У оквиру овога дела, аутор се посебно задржава на органима који се формирају у оквиру представничког тела. Као карактеристичне аутор наводи: председника, пот-председнике и председништво; секретара и записничаре; посланичке групе; комисије; одборе; задатке и начин рада ових тела.

— У трећем делу аутор износи она правила која се односе на само заседање и рад представничких тела. Полазећи од правила која се односе на дане у којима се заседања одржавају, аутор додирuje и следеће проблеме: начин утврђивања програма рада и дневних редова на седницама; законодавна процедура (предлагање, поступак доношења закона, приговори и начин одлучивања о приговорима, гласање и остали додатни услови које треба испунити да би закон почео да производи своје правно дејство).

— Обавезама и правима посланика аутор је посветио један посебан део у уводном делу. Сва права и дужности посланика аутор групише на: а) она права и обавезе посланика која он остварује као члан највишег представничког тела (учествовање у раду, предлог за сазивање седница, законодавна иницијатива, предлагање избора и опозива за оне органе или функционере које бира представничко тело, права везана за гласање, право предлагања декларација, препорука или предлога, право приговора и сл. (б) Друга група јесу права и обавезе посланика у изборној јединици. (в) Имунитетско право посланика и сва права која из овог права произилазе. (г) Аутор посебно говори и о одговорности посланика о опозиву и дисциплинским мерама које му се могу изрећи ако не врши своје обавезе или прекрши своја права.

— Због изузетног значаја права посланика на интерпелације и постављање посланичких питања, аутор ове проблеме издваја у посебан део. Он наводи могући круг проблема из којих би се посланичка питања могла упућивати, истиче круг лица која могу постављати ова питања и наглашава коме се питања упућују. У овом делу наводе се и сва права везана за саму процедуру постављања питања или тражења информација.

После уводног дела, аутор приказује, у овој упоредној студији, поступак и начин рада представничких тела у појединим источно и западно-европским земљама. Збирка обухвата две књиге. Прва се односи на анализу рада представничких тела источноевропских социјалистичких земаља, а друга на земље западне Европе.

У првој књизи, која се односи на источноевропске социјалистичке земље, обухваћене су следеће земље:

— *Бугарска Народна Република* — Питања која се овде обрађују обухватају: први сазив скупштине и избор врховних органа Народне скупштине; канцеларију и секретаре; комисије Народне скупштине; време заседања; посланичка питања; као и права и обавезе посланика.

— *ЧССР-а* (Савезни сазив је специфичан јер је ЧССР федерација. За савезни сазив од посебног су значаја: први сазив; делокруг домова скупштине; записници; председништво; посланици и њихова права и обавезе. (б) Чешко национално веће — први сазив; време заседања; делокруг; начин рада на седницама; органи Чешког националног већа; посланици и њихова права и дужности. (в) Словачко национално веће — први сазив; време заседања; начин рада на седницама; органи Словачког националног већа; представништво Словачког националног већа; посланици и њихова права и дужности.

— *СФРЈ* — Југославији је у овом делу посвећена посебна пажња. Као примере, аутор је, поред анализе рада Савезне скупштине, изнео и рад у неким од њених већа.

а) Савезна скупштина — Већа савезне скупштине; посланици и њихова права и дужности; председници и председништво Скупштине; радна тела — одбори и комисије; Савезно извршно веће; јавност рада Савезне скупштине и њених органа; употреба језика и писама; акти Савезне скупштине; везе између Савезне скупштине и органа управе; везе између Савезне скупштине и Уставног суда Југославије; везе између Савезне скупштине и Врховног суда Југославије као и Врховног привредног суда; са-

радња Савезне скупштине са скупштинама других друштвено политичких заједница и сл.

б) Социјално-здравствено веће је аутор узео као један од примера рада већа Савезне скупштине обрађујући његов делокруг рада, организацију већа, као и начин и метод рада.

в) Културно-просветно веће — Обрађена су следећа питања: делокруг рада; права и обавезе чланова већа у раду већа; организација већа; план рада; доношење аката и претрес других питања у већу; сарадња већа са другим органима и организацијама; начин рада већа.

— *Пољска народна република* — Органи Сејма, поступак рада Сејма и права и дужности посланика су питања која аутор обрађује у делу који се односи на Пољску Народну Републику.

— *Мађарска Народна Република* — Први сазив Скупштине; организација Скупштине; периоди у којима се Скупштина састаје и заседа, као и начин рада и поступак рада Скупштине; интерпелација; Секретаријат Скупштине; помоћни органи и њихов рад. Ова питања обухваћена су у анализи рада највишег представничког тела Мађарске Народне Републике.

— *Немачка Демократска Република* — Први сазив; начин рада; припрема, одлучивање и нашин извршавања одлука *Volkskammere*; администрација и организација *Volkskammere*; права и обавезе посланика.

— *Румунска Социјалистичка Република* — Аутор обрађа пажњу на следећа питања: време у коме заседа Велика народна скупштина Румуније избор посланика и проверавање законитости избора; секретаријат; комисије и одбори; начин и проблем рада; избор Државног савета, Министарског савета, јавног тужиоца и јавног правобраниоца; предлози закона; правила везана за гласање; информације, питања и интерпелације посланика; записници; имунитетско и остала права и дужности посланика.

— *СССР* — Начин рада Врховног совјета је једино питање које аутор обрађује у свом делу.

Друга књига ове збирке посвећена је правилима рада парламената и највиших представничких тела неких западноевропских земаља.

У њој су обухваћене:

— *Аустрија* — Као значајнија истакнута су следећа питања: Први сазив; дневни ред; поступак рада и одлучивања; одредбе о одржавању реда; језик на коме се води поступак; однос парламента према органима и организацијама ван парламента.

— *Белгија* — Организација Парламента; начин рада Парламента; поступак доношења нацрта и предлога закона; послови везани за одлучивање о буџету; посланичка питања и интерпелација; дневни редови; посебни поступци и одредбе.

— *САД* — Аутор полази, пре свега, од утврђивања права и дужности: спикера, секретара, шефа безбедности, *major domus*-а, шефа поште и духовника. Друга група одредаба везана је за сталне комисије, њихова права и обавезе, њихове извештаје и сл. Трећа група питања се односи на права и дужности посланика. Четврта група питања односи се на начин рада Конгреса. (У оквиру овог дела су одредбе о дневним редовима, о одржавању реда на седницама, о правима чланова представничког тела која су везана за њихов рад, (посебно о правима везаним за доношење закона и других аката) итд. Посебна правила се установљавају за дневне послове, за послове који не буду окончани за време колико траје једно заседање, као и послове за које је одређено да имају приоритет приликом одлучивања о њима. Пета група правила односи се на понашање у оквирима саме парламентарне куће (дозвола за улазак у кућу, званични и други обавештачи, понашање на седницама и сл.). Шеста група одредаба односи се на акте које доноси представничко тело: врсте аката, поступак доношења појединих аката, формуле и обрасци и сл. 3. На крају, ту су и одредбе о помоћним и радним телима Конгреса.

— *Француска* — Организација и рад француске Народне скупштине; поступак доношења закона. Аутор прави разлику између: а) редовног по-

-ступка за доношење закона, (б) поступка доношења буџетских закона; (в) посебних поступака за доношење закона. У односу на рад француске Народне скупштине наводе се као интересантна и следећа питања: правила везана за парламентарну контролу (интерпелације; изгласавање и постављање питања поверења влади; кривичноправна одговорност председника Републике и чланова владе и сл.).

— *Велика Британија* — Сва правила о раду Парламенту у Великој Британији, могла би се груписати у неколико група. Прва група правила односи се на ток заседања (време у коме Парламент заседа, дневни ред, одлагање заседања, закључивање расправе и сл.). Друга група правила се односи на поступак доношења аката и начин одлучивања у Парламенту. Четврта група правила се односи на правила понашања и одржавање реда на заседању. Пета група се односи на помоћна и радна тела Парламента. Шеста група одредаба односи се на међусобне односе Парламента и владе.

— *Немачка Савезна Република* — Председник, потпредседници и записничари; избор савезног канцелара; посланичке групе; Сенат старца; права и дужности посланика; начин рада и одржавање реда на седницама; помоћна радна тела (одбори и комисије); интерпелације (велике, мале и вербалне); молбе, петиције и извештаји комисија; извршавање одлука и акта која се доносе ради извршења и спровођења одлука; представљање Парламента између два заседања; дневни ред; место и задаци повереника за народну одбрану.

— *Италија* — Први сазив; овлашћење председника; контрола избора; парламентарне групе; сталне комисије и њихова делатност; заседање и одржавање реда на заседању; процедура доношења закона; гласање; предлог и процедура везана за доношење уставног закона; молбе, питања, интерпелације и иницијатива; парламентарне делегације; записници; канцеларија — секретаријат.

И овако кратак и летимичан поглед проблема и питања која је аутор у својој збирци обрадио, довољан је да би се уочили сви квалитети овако сакупљеног материјала. Збирка је, несумњиво, допринос упоредноправном изучавању рада и функционисања највиших представничких тела већине источно и западноевропских земаља. Анализом низа различитих решења ових питања у појединим земаљама аутор долази до одређених закључака. Са једне стране, он указује на одређена заједничка решења, са друге, пак, уочава тамо где су решења различита, њихове поједине предности односно недостатке, и указује на могућа боља решења. Овако савесно сакупљен и делимично обрађен изворни материјал корисно може послужити и за шире научне анализе и теоријска уопштавања.

Маријана Ивковић Пајванчић

Томица Никчевић: ПОСТАНАК И ПОКУШАЈ ПРЕРАДЕ ГРАБАНСКОГ ЗАКОНИКА КНЕЖЕВИНЕ СРБИЈЕ (одељење друштвених наука Српске академије наука и уметности, Споменик СХИХ, нова серија 21, пп. 126, Београд, 1971)

Данас, када још увек нису кодификоване неке најважније гране нашег грабанског права, од интереса је свака научна публикација која питање кодификације у овој области третира и са историјскоправног становишта. Једна од најважнијих законодавних акција у Србији у прошлом веку фиксирана је на страницама ове публикације на продубљен и аналитички начин, поред тога што је, такође, прегледно изложен и историјат ове наше значајне кодификације. Овај рад се стога, по многим својим добрим особинама, посебно истиче у обимној литератури о Грабанском законнику Кнежевине Србије из 1844. године.

Из подробних анализа ауторових, заснованих на исцрпним истраживањима у архивама, затим на новијој релевантној литератури, као и на чи-

њеницама установљеним на други начин, данашњи читалац — како правник тако и историчар — у стању је да стекне верну слику једног сегмента друштвених и политичких прилика у Србији прве половине деветнаестог века, које су се одразиле у законодавном раду чији је плод Законик из 1844. године. Анализом аутора подробно су обухваћени и каснији покушаји прераде Законика, који су уследили у другој половини деветнаестог века.

На пројектовању Законика сарађивале су познате личности српског културног и професионалног живота, као што су Вук Караџић и Јован Хаџић. Вуков пројект, међутим, кнез Милош и одговарајућа скупштинска комисија нису усвојили, великим делом и зато што је Вук подвргао оштрој критици Милошеве апсолутистичке идеје и методе владавине. Творац усвојеног пројекта био је Хаџић, који је свој обимни рад обавио у складу са кнежевим упутствима, али и са јасно израженом сопственом иницијативом, коју аутор посебно документује.

Значај Законика огледао се и у томе што се он јавио и као законодавни кодекс којим је по први пут требало установити систем грађанскоправних односа једног друштва које је, развијајући туђински феудални систем, кретало ка развијању и својих патријархалних установа и ка изградњи нових, капиталистичких односа. У томе је, по мишљењу аутора, и посебан значај овог Законика за друштвени развитак Србије деветнаестог века, за њену законодавну историју и за развитак њене друштвене мисли уопште.

Законик је иницирао и, касније, инспирисао једну веома обимну правну стручну литературу у Србији, и аутор констатује да је Законик имао пресудан значај за развитак и карактер српске правне књижевности и, чак, правне мисли уопште у Србији.

Прикупивши обимну грађу у вези са настанком, израдом и покушајем прераде Грађанског законика из 1844. године, аутор је успео да, у приказивању пресудне већине релевантних чињеница, покаже како су за ову активност биле везане најистакнутије личности научне и културне мисли Србије тога времена — Вук Караџић, Јован Хаџић, Никола Крстић и, поредно, Јован Ристић и Валтазар Божић.

Пошто је Вуков пројект наишао на негативан став кнеза Милоша из разлога о којима аутор говори на страницама своје књиге, рад је био поверен Јовану Хаџићу, великим делом и зато што су веома оштре уставне борбе током 1835. године, а нарочито Милетина buna, натерале Милоша да схвати незадовољство најугледнијих људи Србије, старешина и народа, и да се приклони захтевима својих противника за што брже доношење устава и изградњу законодавних инструмената и аката у земљи. Аутор подробно износи детаље од интереса који су у вези са прихватањем рада на пројекту Законика, а затим се концентрише на критици и изменама Законика, које су се одигравале у периоду између 1845. и 1872. године.

Тај процес био је дуг, и у критици која је била како професионална тако и научна, доминирали су проблеми распадања задруга и патријархалне породице у Србији деветнаестог века. Посебно су при том анализирани и покушаји прераде Законика, којима је од 1872. године руководио еминентни правник и професор Велике школе у Београду Никола Крстић. Крстић је израдио и нови пројект од 113 чланова, али овај покушај није успео, јер је 1873. године било одлучено да се првобитни текст Законика, са свим до тада уведеним изменама и допунама, једноставно прештампна.

У детаљном и аналитичком приказу свих наведених и других активности, историчар права може да сигурношћу да уочи утицај друштвене и политичке климе на изради самог Законика, што даје посебну вредност овоме раду. Рад је, иначе, обogaћен изношењем историјске грађе у којој су *in extenso* дата мишљења многих истакнутих судија-практичара онога времена о Законику. Поред тога, дат је у целини и текст нацрта др Николе Крстића.

Једна од најважнијих законодавних акција у Србији, на којој су у разним периодима били ангажовани најистакнутији културни и научни посленици, представљала је не само инструмент који је добро користио у раду судова већ је она одиграла и значајну улогу у развоју научне правне мисли у Србији у другој половини деветнаестог и током двадесетог века. Аутор је синтетички и веома документовано и прегледно изложио историјат ове значајне кодификације у Србији, тако да је његов рад несумњиво користан допринос изучавању одговарајућих појединости и детаља, али свакако на одређени начин и целине, тако да то представља корак даље ка једном потпунијем и систематскијем делу о самом Законику из 1844. године.

Др Бурица Крстић

Ромулус Вулканеску: ПРАВНА ЕТНОЛОГИЈА (Romulus Vulcănescu, Ethnologie juridică, București, 1970, pp. 339)

Аутор на почетку излаже садржину, методологију и проблематику правне етнологије као дисциплине карактеристичне за развој румунске културе током двадесетог века. Том приликом он даје прву синтезу једног полиморфног система румунског обичајног права и идеје народа о правди, документујући своје закључке грабом са терена и из архива, коју је, углавном, сам сакупио.

После увода, у коме је реч о сродним дисциплинама, као што су правна географија, правна антропологија, правна социологија и правни фолклор, аутор испитује порекло система обичајног права и концепције о народној правди која је, у својој основи, из префеудалног периода. Предмет истраживања јесу сви облици докумената (сеоски правни акти, остаци правних обичаја староседелаца и суседних народа, стари текстови румунских закона итд.

Земаљски обичаји делили су становнике села на различите класе и аутор анализира ту поделу са друштвено-економског гледишта. Односи између становника били су у префеудално доба регулисани ритуалима и правним емпиризмом, док су кућним односима владала неписана правила, односно обичаји о кућној подели рада, морални обичаји, обичаји брачних и погребних ритуала, обичаји при одевању и сл. „Право“ села обухватао је, дакле, све оне видове друштвеног живота који су касније измицали директном законодавном регулационој у правно-техничком смислу.

Аграрни правни обичаји су раширени у румунском народу а и у енклавама Румуна ван земље. Обичајне правне установе налазе се у пословицама, у традицији, у узусима и пракси фиксираним у службеним документима локалних канцеларија, као и у извесним правним нормама. У основи тог система обичајног права налазе се неки принципи створени путем вековног искуства. Као комплементарна, постоји и грана пасторалног обичајног права и његове принципе аутор подробно анализира, задржавајући се на питањима сродничких односа, отуђивања пашњака и стоке, продаје сточарских производа, колективне одговорности и процеса трансформације пасторалне сеоске заједнице. Стваралачка моћ румунског народа у области права испољила се нарочито у овој грани обичајног права.

Аутор анализира и народну антропо-ономастику, како би одредио начине нормирања грађанског стања, друштвеног положаја појединаца у сеоској заједници, правну способност итд.

Пажњу читаоца привлачи и изучавање народних правних ознака, које је аутор окарактерисао као контроверзни проблем правне етнологије. Овај проблем посебно је осветљен у историјско-културној карпатско-балканској области. Поменути знаци играли су, наиме, значајну улогу у економском и културном животу аутономних заједница, а нарочито у етногенези Рү-

муна. Сви ти знаци имали су вишефункционални и поливалентни карактер и употребљавани су за различите активности и друштвене и културне односе. Систем фигуративног обележавања путем ознака, иконографија и графике био је у прошлости, прећутно или званично, признат као документациони инструмент једног обичајноправног режима интегрисаног у опште обичаје земље.

Поглавље о одговорности у домену магијске и емпиријске медицине представља занимљиви први покушај обраде проблема ове врсте у румунској специјалистичкој литератури. Са претварањем магијске медицине у емпиријску, долази и до промене у правима и обавезама лечника.

Такође, посебно поглавље од значаја за проучавање структуре румунског обичајног права, односи се на решавање спорова у области народних игара и забава.

У најразвијенијем поглављу реч је о типовима сеоског правосуђа, о сложеној структури управног организма села — сеоског савета или савета стараци, и о сеоској легислативи коју је тај савет стварао. На основу први пут прикупљеног материјала произлази да се сеоски савет делио на три групе, а према добу старости чланова. Најстарији чланови изрицали су пресуде, док је савет најмлађих био нека врста извршног органа. Средњу групу сачињавали су чланови у зрелом добу и њихова надлежност односила се на суђење у одређеним професијама. Посебно су анализиране пресуде сточара које су се разликовале од осталих и по поступку доношења. У поменутом поступку аутор објашњава старо обичајно процесно право у румунским областима.

У последњем поглављу реч је о јурисдикцији младих код које се разликују две врсте пресуда — оне које се доносе од случаја до случаја и оне које се изричу једном годишње, обично на велики празник и чији је карактер био церемонијалан.

Правна етнологија, онако како ју је изнео аутор, изражава се тек општом синтезом у којој се кондензују сви парцијални закључци до којих се дошло у изложеним поглављима књиге.

Рад садржи одговарајућу документацију, индекс појмова и аутора, као и селективну библиографију.

Б. Крстић

Robert A. Liston: DISSENT IN AMERICA. New York. 1971. Стр. 151.

Име аутора Листона је нашој читалачкој јавности релативно непознато. Међутим, америчкој јавности се некадашњи новинар представио делима која су углавном третирали урбану проблематику и ропство у Америци. Профил аутора (дипломирао је историју и политичке науке) више је него његова професија диктирао избор тема не само претходних већ и ове књиге. У делу »Dissent in America« учинен је покушај да се насупрот традиционалном тумачењу и схватању појма одвојеног мишљења, и неслагања уопште (дисент), открију паралеле ове установе у области религије и понашања религиозних људи, у расним релацијама, периодима економских криза, неким другим тренутним ситуацијама или дугорочним стањима.

У уводу свог излагања аутор већ наглашава одсуство тежње за давањем потпуне историје дисента у Америци. Он га испитује углавном у истој земљи, данас, иако то не значи да је занемарио питање какав је данашњи у односу на некадашњи дисент, или да је на то питање избегао одговор. Незадовољство аутора значењем које популарни речник даје дисенту (као неслагању или разлици у мишљењу) ипак је примарно. За њега је дисент специфичнији и обухвата нешто више од једноставне неслагласности. Покушају аутора да те особености открије не може се приговорити, већ само резултатима до којих је дошао. Усмеривши истраживање правилно на

поједине области, или, боље рећи, на различите активности, он се у својој анализи, за коју изгледа сматра да је дефинитивна, зауставља само на описној допуни онога што је о дисенту већ рекао. Тако, за дисент у праву каже да је представљен мишљењем мањине чланова судског већа, док дисентерима у религији назива оне личности које су напустиле учешће цркве. Аутор изражава своје резерве и у погледу доминантне тежње да се дисентерима назову само крајњи левичари. За њега, рекло би се, политички призвук неких дисента није битан. Наиме, политичка детерминанта код одређивања дисента је за аутора неприхватљива, што уједно чини разумљивом његову тврдњу да дисентера подједнако има и међу десничарима. Оваквом дистинкцијом, којом негира и у анализи запоставља каузални карактер политичких елемената, аутор задире у питање које чини садржај књиге — а то је питање узрока дисента.

Пре свега, оно што омогућује појаву дисента јесте правило да већина влада у свему. Та формула у пракси аутоматски ствара мањину која је отуда у дисенту, а пошто јој је гарантована потпуна слобода да изрази своје неслагање, њен дисент је у Америци сталан. Други фактор који подстиче дисент јесте миграција која разрешава постојеће разлике у језику, обичајима, економским и политичким идејама. Избор инцидената који треба да илуструју овај дисент, а чији је број у ауторовој анализи сведен на осам, учињен је тако да истовремено укаже на узрок и разноликост његових облика. Тако, на пример, пространство Америке, чињеницом да омогућује сеобе унутар ње, стимулативно делује на дисент и то посебно на онај његов облик који настаје због сукоба и неслагања са претходним, односно затеченим условима живота. Међутим, најзначајнији узрок дисента аутор везује за одређене симболе, за одређене речи у Декларацији о независности које гарантују људима једнакост и право на срећу, а чија злоупотреба у пракси мотивише многобројне и разноврсне дисенте. Затим, обиље примера америчког учешћа у револуцијама појединих земаља, у временском распону од два века, имало је за циљ да пружи противаргумент тези да је Америка мирнодопска земља, као и да укаже на хипокритичку изјаву самих Американца да су мирољубиви. Ауторов закључак да је мир узрок дисента потиче из околности да је сваки рат или оружано учешће Америке, изузев II светског рата, имало своје противнике који су рат сматрали непотребним, неморалним и неумесним.

Остале узрочнике дисента које аутор набраја, карактерише њихова објективност (амерички систем власти или економски систем, на пример) и бројност за разлику од субјективних фактора који производе дисент. Међутим, и поред многобројних узрока које је аутор извојио, у нашем закључку о овоме поглављу преовлађује оцена да се његова каузална анализа не одликује јасноћом појмова и прецизним разграничењем услова од узрока дисента.

Друго занимљиво питање које аутор анализира јесте облик (форма) дисента. Дисенти изражени револуцијом, мирним путем или насињем били су у америчком животу подједнако бројно заступљени. Проблематични облик изражавања дисента аутор придружује и једну учесталу, иако врло необичну форму дисента — физичку сепарацију. Начин живота, као израз сопствених потреба и схватања хиши-племена, на пример, данас представља њихов дисент у односу на живот одраслих и цивилизовано друштво уопште.

Такође значајни дисент, који као и претходни још живи у Америци, јесте „црни сепаратизам“. Одвајање у свим областима живота је реализација става о немогућој интеграцији двеју раса, црних и белих. По мишљењу аутора, узрок појаве дисента у виду сепаратизма, уопште, је незадовољство одређеним начином живота и одређеном политичком, социјалном или економском ситуацијом. Међутим, сепаратизам Црнаца има тенденцију потпунијег одвајања: оснивања црначких заједница које имају и штите сопствене интересе и које, слободне од контроле белаца, негују своје обичаје, уметност и традицију.

Излагање у наведеном поглављу у целини, дакле, не и претходни ставови, може се окарактерисати као непрецизно. Аутор би могао бити суочен и са питањем: да ли се тако разноврсне акције, као што су реални протести (демонстрације) и вербални бунт који тежи некој (најчешће оружаном) промени, могу подвести под заједнички појам дисента?

Наслов посебног одељка „Дисент у суду“ наговестио је анализу овог, у погледу оправданости, најспорнијег дисента. Међутим, аутор је узео у обзир само оне случајеве који, можемо рећи, представљају дисент о дисенту. Наиме, са више или само једним одвојеним гласом суда је доносио одлуке о случајевима који су, сами по себи, већ изражавали дисент. Испитујући ставове суда о таквим акцијама, аутор је закључио да је суд некипут одлуком већине, а понекад мишљењем мањине својих чланова бранио дисент и пружао ефективан начин да се он изрази. Судови су такође константно, нарочито у политичким процесима, санкцијама успешно и спречавали дисент. Чињеница да је суд у неким случајевима кажњавао дисент а у другим га штитио, за аутора престаје да буде дилема оног момента кад је открио сигурно оправдање за један или други став суда. Наиме, по њему тај привидни парадокс америчког правосудског система је разумљив када се зна да неки дисенти нису утирали пут револуцији, нити позивали на уличне демонстрације, а дисент изражен насиљем био изложен ризику да се на њега оружаном (и судском) делује.

На крају својих излагања аутор анализира читаву серију дисента, са циљем да открије континуитет или смену појединих његових карактеристика. Тако, главну разлику између дисентера ранијих година и данас он види у годинама, односно узрасту дисентера. Дисент младих, као продукт њихових година и њиховог идеализма, уперен је против идеја, склоности и живота старијих генерација које су довеле до овог, за младе наслеђеног стања. Поред те садржине, револт младих праћен је и нестрпљењем које утиче на то да се предложене промене одиграју у деценији, а не за читав век. Књига је завршена не толико претпоставком колико размишљењем о могућим последицама које неки, нарочито демографски чиниоци, могу да изазову и да се одразе на облик, садржај и обим дисента у будућности. Управо у овом делу књига има најмању вредност јер је спој са будношћу, и поред богатих поређења између дисента у прошлости и данас, посматран само помоћу једног субјективног фактора — узраста појединих личности дисентера.

Аутору се може замерити што нигде директно не говори о критеријуму за груписање сродних дисента, већ се о томе закључује само анализом наслова сваког поглавља и случајева који су њима обухваћени. Затим, редослед проблема у излагању појединих облика дисента такође није уједначен; код неких аутор покушава да открије узроке, код других само начин испољавања, а код трећих њихову ефикасност. Но књига је свакако разумљива; посебно за оне који проучавају или желе да открију и друге облике друштвеног неслагања и сукоба, а не само разлике у правним схватањима судија и правника уопште. Ипак, изгледа да је аутор појам дисента (као разлике у мишљењу) и појам друштвеног сукоба уопште (негодовање, протест и побуду) поистоветио. Чињеница је да сваки од ових облика неслагања садржи нешто заједничко, али је, исто тако, оправдано и питање да ли су они израз само супротног става или, много више, супротног интереса дисентера. Те дубље корене неслагања аутор није са успехом сагледао. Отуда, као основ за полемику са њим може да послужи питање: да ли је сваки протест дисент, или је он по свом битном обележју израз расног сукоба, класне конфронтације или различите политичке опредељености?

Др Јаков Радишић, ГАРАНЦИЈА ЗА ТРАЈАН КВАЛИТЕТ И ОДГОВОРНОСТ ЗА ШТЕТУ ОД СТВАРИ СА НЕДОСТАТКОМ, Институт за упоредно право, Београд 1972. год., 130 страна.

У низу монографских студија које издаје Институт за упоредно право у Београду, недавно је изашла монографија проф. Правног факултета у Нишу Др Јакова Радишића. Ова монографија обрађује питања гаранције за трајан квалитет ствари, као и проблем одговорности за штету од ствари са недостатком. Мада су ова питања изложена у оквиру истог монографског рада, она представљају две релативно самосталне целине, тако да и саму монографију можемо поделити (што аутор и чини) на два дела. Први део обухвата материју гаранције за трајан квалитет, коју аутор разматра у пет поглавља, док је предмет другог дела одговорност за штету од ствари са недостатком, који је изложен у три поглавља.

Пре излагања правне проблематике са којом се срећемо у овој монографији, аутор у уводним напоменама разграничава материју овог рада од маргиналних области, истичући при томе значај и одређујући појам појединачно сваког дела ове монографије.

Издајући основне правне проблеме гаранције за трајан квалитет, аутор у првом поглављу одређује појам и садржину уговора о гаранцији уопште, вршећи при томе терминолошко разјашњење самог појма гаранције. Полазећи од поставке да уговором о гаранцији једно лице осигурава имовински интерес другог лица, тиме што обећава да ће му накнадити штету која би могла настати неостваривањем тог интереса, аутор даје основне правне карактеристике овог уговора, а то је, укратко, апстрактан и једнострано обавезан уговор. У случају неиспуњења очекиваног корисног коришћења ствари, за преузимаоца гаранције настаје обавеза да преузме на себе ризик гарантованог случаја и да кориснику гаранције омогући нормално коришћење ствари. Одредивши на овај начин појам и садржину уговора о гаранцији, аутор даље наводи неколико модалитета тог уговора. Зависно од тога за чије се радње гарантује, постоји сопствена и туђа гаранција, зависно од тога да ли је уговор о гаранцији самосталан или је везан за неки други уговор, разликује се тзв. „везани” и „невезани” уговор о гаранцији. С обзиром на предмет уговора о гаранцији, аутор разликује гаранцију за чинидабу и гаранцију за својства предмета, да би у оквиру гаранције за својства предмета разликовао произвођачку од трговачке гаранције.

У другом поглављу, аутор чини извесну концентрацију материје. За разлику од првог поглавља, које има општи карактер, у другом излаже искључиво проблематику гаранције за својства ствари, односно за њихов трајан квалитет. По одређивању појма гаранције за трајан квалитет ствари, аутор нас упознаје са правним и економским значајем гаранције, који је данас несумњиво велики, јер, с једне стране, гаранција има за циљ стварање осећања сигурности и заштите потрошача, а с друге стране, помоћу ње се постиже убрзање робног промета. Управо ова својства гаранције чине да је она данас постала значајно средство рекламирања робе, што опет има често за резултат да се срећемо са тзв. привидном гаранцијом којом се купац доводи у својеврсну заблуду. Стога, писац препоручује да се увек тумачењем текста утврди да ли је реч о привидној или стварној гаранцији. У наставку свог излагања у овом поглављу, аутор нас упознаје са различитим видовима настанка гаранције за трајан квалитет, те полазећи од усвојених критерија разликује добровољни и законски основ настанка гаранције. У југословенском праву, као главни систем настанка гаранције усвојен је систем законског регулисања настанка гаранције за трајан квалитет. Овај систем је карактеристичан и за остале социјалистичке земље, док се са системом добровољног настанка гаранције срећемо у земљама капиталистичког друштвеног система. Завршавајући друго поглавље, др Јаков Радишић излаже правну проблематику која је везана за гарантни лист, као најчешћи начин закључења уговора о гаранцији за

трајан квалитет. На крају овог поглавља аутор даје исцрпан преглед извора права, који се односе на гаранцију за трајан квалитет ствари.

Предмет разматрања трећег поглавља представља увек занимљиво и актуелно питање односа уговорне и законске гаранције. Одређујући појам и садржину сваке понаособ, аутор закључује да међу њима нема суштинске разлике, већ да је она формалног карактера, а да је основни карактер обавеза и права исти. Но, због природе сваке од наведених врста гаранције постоје извесне разлике међу њима и оне се изражавају у погледу обима мана које су покривене гаранцијом, као и у погледу права које купац има по основу гаранције. У другом делу овог поглавља аутор излаже основна гледишта која се јављају код проблема купчевих права по основима уговорне и законске гаранције. Проблем се изражава у томе, да ли уговарањем, односно бирањем за једну од гаранција, купац губи права по основу друге, тј. да ли постоји субсидијерни ред остваривања права, тако да би право на захтев по основу једне гаранције дошло на ред тек по губитку права по основу друге. У теорији постоје два схватања, по првом, уговарањем се губе права по основу законске гаранције, док друго становиште, које је прихваћено од судске праксе а за које се изјашњава и аутор у одговору на ово питање, полазећи од тога да су у питању две засебне правне институције, сматра да је могуће и да се управо тиме погађа суштина гаранције, да купац у циљу остварења својих права може да бира основ заштите који њему највише одговара. Избором, пак, за један од путева заштите својих права, други пут остаје затворен, те ради спречавања неоснованог обogaћења купаца нема могућности кумулирања права заснованог на различитим основима гаранције. На крају трећег поглавља аутор излаже могућност искључења законске гаранције за својства предмета помоћу уговора о гаранцији. Мада наводи неколико случаја у земљама где је ова могућност дозвољена, аутор се залаже да се у нас на ову солуцију гледа са подозрењем, јер она у себи носи могућност изигравања интереса купца.

У четвртом поглављу аутор обрађује основна питања везана за гарантни рок који одређује као временски интервал за који преузимаоц гаранције обећава купцу добар квалитет продане ствари, под условом да се она прописно користи и чува. Код одређивања појма гарантног рока, аутор се залаже да то увек буде један временски интервал, одбацујући као неправилна схватања оних правника који сматрају да може постојати и тзв. неорочена гаранција. При одређивању дужине гарантног рока странкама је, уколико то законском одредбом није искључено, остављена слобода уговарања. Та слобода ипак није неограничена, јер како залажа аутор, уговарање нереално дугог или кратког гарантног рока било би супротно основној функцији заштите која постоји код гаранције, а представљало би и својерсну обману купца. Сам тренутак од када се рачуна да је почео да тече гарантни рок није јединствено одређен, већ зависи од природе продате ствари; то је некад дан производње, а понекад дан куповине одређеног производа. Наступањем гарантованог случаја, тј. утврђивањем да ствар има недостатака, долази до тзв. продужења гарантног рока и за време док траје поправка на ствари рок престаје да тече. Но, поставља се посебно питање у случају замене ствари, да ли се тада гарантни рок рачуна од тренутка куповине првобитне ствари, или важи посебан гарантни рок за нову ствар добијену у замену за првобитну ствар која је имала недостатака. Др Јаков Радишић се опредељено за решење којим се у већој мери штите интереси купца, те се залаже да за нову ствар тече посебан, нов гарантни рок. На завршетку четвртог поглавља аутор износи основна схватања о правној природи гарантног рока, која се крећу од становишта да је то квалификовани рекламациони рок, до схватања да је у питању специјални рок грађанског права.

У последњој, петој глави првог дела монографије аутор излаже правни проблем одговорности по основу гаранције, што је несумњиво једно од основних питања у материји гаранције за трајан квалитет. Но, пре излагања садржине одговорности, изложена је материја која се односи на

претпоставке одговорности, као и на субјекте одговорности гаранције за трајан квалитет. Сама садржина одговорности преузимаоца гаранције одређена је уговором о гаранцији, но, ако нека питања нису изричито регулисана, она се утврђују путем допунског тумачења уговора. Пошто је на наведени начин одредено садржину одговорности за квалитет ствари, аутор даље разликује типичне обавезе гаранта, и то: обавеза поправке ствари и обавеза замене ствари; од осталих обавеза по датој систематизацији: обавеза повраћаја плаћене куповне цене, обавеза накнаде штете, као и могућност раскидања купопродајног уговора уз снижење цене. Завршавајући пето поглавље аутор излаже основе искључења одговорности гаранта. Поред случајева када због изванредних околности, природног хабања ствари и грешака у транспорту престаје обавеза преузимаоца гаранције, као разлог за искључење одговорности наводи се и случај када купац не преузме посебне радње које му је наложио гарант. Терет доказивања да је до мане на ствари дошло непрописном употребом, по мишљењу аутора, требало би да буде на преузимаоцу гаранције.

По завршетку петог поглавља др Јаков Радишић даје у форми закључних напомена кратак резиме најинтересантнијих питања изнетих у првом делу монографије, тако да тај део чини једну засебну и потпуно обрађену целину.

У другом делу своје монографије који је поделио на три поглавља, др Јаков Радишић излаже материју одговорности за штету од ствари са недостатком.

У првом поглављу, после упознавања са друштвеним и правним значајем одговорности за штету од ствари са недостатком, изложен је појам ствари са недостатком и указано на разлику која постоји између ствари са недостатком и опасне ствари. Сем тога у овом делу поглавља аутор указује на изворе недостатака појединих ствари. Он такође разликује штету коју ствар са недостатком проузрокује својим деловањем на другим предметима, од штете коју купац има због недостатака на самом предмету купљене ствари. У одговору на питање коме субјекту (произвођачу или продавцу) купац ствари са недостатком треба да се обрати са захтевом за накнаду штете, аутор заузима доста либерално становиште. Нанме, поред решења које продавца, као уговорну страну, сматра и као субјекта одговорности и решења које произвођач такве ствари сматра одговорним за штету коју претрпи купац, аутор нам нуди и треће решење које, чини нам се, у највећој мери штити интересе купца, јер као субјекта одговорности купцу нуди и продавца и произвођача ствари са недостатком. Мада ово становиште није општеприхваћено ни од теорије ни од судске праксе, аргументи које аутор наводи у његову корист су несумњиво основани и чине да ову материју одговорности можемо посматрати и из једног новог угла.

Проблем правног основа одговорности произвођача робе, који аутор поставља у првом поглављу, представља предмет исцрпне анализе коју излаже у другом поглављу. Пре одређења за конкретан став у питању правног основа одговорности произвођача према потрошачу који је ствар купио посредством продавца, аутор нас упознаје са низом решења које одговор на овај правни проблем траже било на плану уговорне, било на плану вануговорне одговорности. При томе, служећи се упоредним прегледом законодавства и судске праксе других земаља, аутор нас упознаје са решењима усвојеним у правима Француске, Немачке, Енглеске, САД-а, Швајцарске, Холандије, Италије, Аустрије, Чехословачке и Југославије. Приликом изношења решења која садрже наведена законодавства, писац је посебно изложио гледишта која с једне стране у уговорној, а с друге стране у вануговорној одговорности одређују правни основ одговорности произвођача робе. Завршавајући поглавље о основу одговорности произвођача за штету од ствари са недостатком, а у дилеми између решења која препоручују уговорну, односно вануговорну одговорност, др Јаков Радишић се определио за вануговорну одговорност. У образложењу свој

става наводи да ни формално не може бити речи о уговорној одговорности, јер таквог уговора нема, а с друге стране, пошто су купчев живот и његово здравље оштећени, то ни тако не може бити речи о уговору (па ни претпостављеном), јер оштећена добра не могу бити предмет уговарања.

У трећем поглављу изложена су питања у којима се разматра проблем штете за коју је одговоран произвођач ствари са недостатком, као и лица којима он одговара. Током излагања које даље следи, аутор износи основ дилеме између одговорности за кривицу и одговорности без кривице. Интересантна теоријска разматрања наведеног проблема аутор је обогати приказом решења усвојених у праву САД-а, а затим и у правима Немачке и Француске. Околностима које искључују или умањују одговорност произвођача посвећено је доста пажње. То су, пре свега, традиционални основи искључења одговорности, међу којима кривица оштећеног заузима значајно место. Уговорном искључењу одговорности произвођача, како сматра аутор, не треба придавати посебан значај и уопште на такве случајеве треба гледати са подозрењем. Завршавајући ово поглавље аутор износи са економског становишта доста значајну могућност, да се путем осигурања од одговорности произвођач обезбеди од евентуалних ризика плаћања накнаде штете. Но, аутор одмах и изражава бојазан да овакво решење не доведе до урачунавања премија осигурања у пролајну цену робе.

На крају монографије др Јаков Радишић даје преглед литературе коришћене при изради овог дела. Овај преглед литературе представља, због своје исцрпености и обухватности, значајну помоћ за све научне раднике и правнике који се баве или који намеравају да се баве овом занимљивом правном облашћу.

Сама монографија је писана стилем искусног правног теоретичара, а доступна је и ширем кругу лица која се баве правом. Наведени квалитети несумњиво ће допринети да ова књига побуди интересовање не само међу правним теоретичарима већ и међу правницима који право непосредно примењују. Ово тим пре, јер је сама тематика монографије доста актуелна, пошто проблем накнаде штете од ствари са недостатком и гаранцију за трајан квалитет третира у години која је проглашена за годину квалитета, те на овај посебан начин представља одређен допринос тој корисној акцији. Сем тога, решења одређених правних проблема за која се залаже др Јаков Радишић, јесу, по својој оригиналности и аргументованости, значајан теоријски допринос у овој правној области, а по својој конкретности су, с друге стране, корисно упутство правницима који се баве применом права. Једина примедба, која то и не мора да буде, јесте у недовољној мери коришћене и изношење ставова наше судске праксе у изложеним питањима. Но, то је др Јаков Радишић вероватно оставио другим писцима који ће даље прорађивати ову занимљиву правну проблематику.

Драган Костић

ОСНИВАЊЕ И ПОЧЕТАК РАДА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У ТИТОГРАДУ

Законом о оснивању Правног факултета у Титограду који је 28. IV 1972. године донела Скупштина СР Црне Горе окончани су трогодишњи припремни радови у вези са стварањем услова за почетак рада ове значајне високошколске установе у СР Црној Гори. Ови радови започети су 1969. године када је Правни факултет у Београду на захтев Извршног већа СР Црне Горе отворио свој Центар за ванредне студије у Титограду и уписао првих 230 ванредних студената права. У току три школске године утврђен је трајни обим интересовања за правне студије на подручју које гравитира Титограду и сагледане су кадровске, материјалне и техничке потребе за отварање факултета правних наука. Истовремено обављене су и неке сондаже потреба за правним кадровима на овом подручју па је закључено да се у оквиру развијања високошколске наставе у СР Црној Гори приступи оснивању правног факултета као приоритетне универзитетске установе.

Доношењем закона о оснивању овог факултета створена је и правна основа која је омогућила предузимање мера како би нови факултет започео са радом у школској 1972/73 години. Већ почетком маја 1972 године Извршно веће СР Црне Горе именovalo је Матичну комисију којој је поверен задатак да обави све потребне радње које ће омогућити почетак рада на новооснованом факултету већ у октобру 1972. године. За чланове Матичне комисије одређени су: др Никола Стјепановић, декан Правног факултета у Београду, др Војислав Бакић, др Милан Милутиновић и др Павле Димитријевић, редовни професори Правног факултета у Београду, др Ристо Вукчевић, декан Економског факултета у Титограду, др Бранко Ивановић, ванредни професор Економског факултета у Титограду и др Мијат Шуковић, потпредседник Извршног већа СР Црне Горе. Овако састављена Матична комисија је приступила извршењу задатка који јој је био одређен у Закону о оснивању правног факултета а који се састојао у томе да обави све организационе послове за почетак наставе на прве две године студија правних наука у Титограду. Задатак и овлашћења Матичне комисије били су одређени цитираним законом у нешто ширим оквирима него што је то било уобичајено пошто су се имале у виду специфичности услова који постоје нарочито у односу на кадровске проблеме и могућности на овом подручју. Тако, Матична комисија је добила овлашћење да утврди наставни план и програме за I и II годину студија и да сагласно томе распише конкурсе за избор наставника и сарадника који ће преузети извођење наставе у току ове школске године.

Приликом утврђивања наставног плана за I годину студија Матична комисија је имала у виду наставне планове свих правних факултета у земљи па је одлучила да у тај план уврсти следеће наставне дисциплине: Историја државе и права, Римско право, Увод у право, Општа социологија, Политичка економија I део и Основи народне одбране. У наставни план II године унети су предмети: Уставно право, Кривично право, Увод у Грађанско право и Стварно право, Породично и Наследно право, Политичка економија II и Основи народне одбране. Настава из ових предмета у току ове школске године изводи се према програмима који су прихваћени и који су углавном идентични са програмима за истоимене предмете са других правних факултета у нашој земљи. Тако, за предмете „Историја државе и права” (као јединствена дисциплина и за националну и за општу историју државе и права) и Уставно право прихваћен је програм по коме се изводи настава на Правном факултету у Новом Саду. Програми за предмете „Политичка економија I и „Политичка економија II” одговарају углавном програмима за предмете „Привредни систем СФРЈ” и Политичка економија из наставног плана Правног факултета у Београду. Остали предмети предају се према стандардним програмима за те дисциплине који су прихваћени од већине наших правних факултета.

Приступивши решавању кадровских питања, Матична комисија је списала конкурсе за избор наставника и сарадника за све предмете I и II године — изузев предмета Политичка економија I и II пошто се стало на гледиште да за ове дисциплине треба ангажовати наставнике одговарајућих предмета са Економског факултета у Титограду. Имајући у виду то да интереси новог факултета налажу непосредно ангажовање и извесног броја истакнутих универзитетских наставника и научних радника са других факултета. Матична комисија је одлучила да упути позиве Николи Срзентићу, судији Уставног суда Југославије и проф. Правног факултета у Новом Саду и проф. др Браниславу Недељковићу, научном саветнику САН и професору правних факултета у Београду и Сарајеву и да им повери наставу из предмета Кривично право, односно Римско право у својству редовних професора. Исто тако за извођење наставе из предмета Увод у право ангажован је по позиву др Бранко Ивановић, ванр. проф. Економског факултета у Титограду. На основу досад окончаних конкурса Матична комисија је изабрала др Томицу Никчевића, научног саветника САН за редовног професора за предмет „Историја државе и права” и др Петра Стојановића, адвоката из Титограда за ванредног професора за предмет Породично и Наследно право. За избор наставника за предмете Уставно право и Увод у грађанско и Стварно право поступак је у току, као што је у току и поступак за избор извесног броја асистената. За извођење наставе из предмета за које није било кандидата на расписаним конкурсима, Матична комисија је ангажовала по позиву извесан број наставника са Правног факултета у Београду и Економског факултета у Титограду.

Поред ових послова Матична комисија је спровела и све потребне организационе и техничке мере за отпочињање наставе у школској години 1972/73. У I годину студија уписано је 430 редовних и 160 ванредних студената а у II годину уписало се је 80 студената. Велики број студената I године објашњава се великим интересовањем за правне студије као и чињеницом да је Матична комисија издејствовала сагласност Извршног већа СР Црне Горе да се реализује концепција о I години факултетских студија као селективној години и да се због тога не уведе никаква ограничења за упис у ту годину правних студија. Почетак наставе омогућен је поред осталог и организовањем Секретаријата факултета и избором секретара факултета и четири радника у секретаријату. Предусретљивошћу Економског факултета у Титограду омогућено је извођење наставе у

две слушаонице као и смештај администрације и наставника у неколико просторија у згради поменутог факултета. Матична комисија је обавила и многе друге текуће послове а донела је и неке од најважнијих нормативних аката факултета који су били неопходни за почетак редовног рада у њему. При томе се имало у виду да ови акти имају привремен карактер и да ће редовни факултетски самоуправни органи донети своје акте о свим питањима управљања и рада факултета.

Матична комисија се налази непосредно пред завршетком свог рада и може се очекивати да ће већ у летњем семестру текуће школске године Правни факултет у Титограду имати своје редовне органе управљања чиме ће се окончати и ова почетна фаза живота и рада најмлађег правног факултета у нашој земљи.

Др Павле Димитријевић

ЧЕТРАДЕСЕТ ДЕВЕТИ КОНГРЕС НЕМАЧКИХ ПРАВНИКА

Од 19. до 22. септембра 1972. године одржан је у Диселдорфу 49. конгрес немачких правника, који је окупио око 2.500 учесника и изванредан број гостију из 17 држава. Његов организатор је Удружење „Конгрес немачких правника“, основано 1860. године са сврхом да на научној основи истражује потребе за изменама и допунама немачког правног поретка, да јавности износи предлоге за даљи развој права и да негује живу размену мишљења међу немачким правницима. У тематском погледу конгрес се одликује тесном повезаношћу савремене правне науке са правном политиком и праксом Савезне Републике Немачке, али његов рад и резултати имају несумњиво и даљи домет теоријског и примењеног интересовања.

Конгрес је радио у осам радних група, од којих је свака обрађивала одређену тему једне правне области. Рад се одвијао на темељу генералног реферата и по правилу још два допунска реферата, с тим што је генерални реферат презентирао у потпуности, а допунски реферати посредством теза и краћих излагања њихових аутора. После опсежних дискусија рад је завршен доношењем закључака, који се одликују углавном препорукама законодавцу у погледу правне политике и изградње правног система. На крају су учесници конгреса могли да саслушају веома интересантно предавање професора др Петера Бадūra о својини у савременом уставном праву.

На дневном реду биле су следеће теме: о законском праву наслеђивања и законитом делу; о праву својине у градском грађевинском подручју; о кривичноправним средствима за успешније сузбијање привредног криминалитета; о целисходности доношења законских одредаба о оснивању и унутрашњем уређењу новинских предузећа и других предузећа медијума информисања ради заштите слободе штампе; о социјалном обештећењу у случају личних штета за које заједница сноси повећану одговорност; о целисходности да се изменом устава формира надлежност савеза у доношењу оквирних прописа о општинама; о одредбама пореског права у погледу кретања имовине повезаних друштава, а с обзиром на право о друштвима; и најзад о стању и могућностима истраживања правосуђа.

Приказивање овако разноврсног програма премаша могућности једног учесника, стога ћу остати у границама властите специјалности. Биће речи о раду кривичноправног одељења, наиме о теми које се кривичноправне мере могу да препоруче за успешније сузбијање привредног криминалитета. Главни реферат је поднео професор др Клаус Тидеман (Klaus Tiedemann), а допунске реферате професор др Петер Нол (Peter Noll) и др Херберт Шефер (Herbert Schäfer).

У настојањима да нам изложи појам привредног криминалитета и привредног кривичног права проф. Тидеман је прибегао криминолошко-социолошком описивању, наиме он се ослонио на Садерландову (Sutherland) формулу као радну хипотезу, да се ради о кривичном делу извршеном од угледне личности, високог друштвеног положаја, у оквиру њеног позива. Реч је о личностима одређених друштвено-економских шихта. Овакав прилаз одређивању појма привредног кривичног дела није могао да да потребне резултате, што је сасвим разумљиво. Класично правило кривичног права тражи да се побе од људског дела као појаве, односно у потребном обрту од кривичноправно заштићеног добра. Ово добро су друштвени односи одређеног привредног система или другим речима одређени привредни односи датог друштва-државе. Нешто опширније, ради се о организацији, управљању и функционисању одређеног привредног система. Тежиште је на угрожавању односно повреди правноекономски регулисаних привредних делатности. Имовина и имовински ефекат као и сам учинилац остају у извесној сенци, и могу се јавити као посебна обележја квалификованих облика основних бића привредних кривичних дела. Због свега овог код проф. Тидемана је изостао општи и основни појам привредног кривичног дела. Ни његови кореференти нису одредили овај појам. Истина генерални референт указује на наиндивидуални карактер правног добра народне привреде, односно државно установљеног и правно заштићеног и руковођеног привредног поретка. Међутим, он не продубљује ову проблематику и у крајњој линији се опредељује за поступак енумерације када се ради о сагледавању привредног криминалитета, при чему се ослања на постојеће кривично законодавство.

Као последица овог и оваког става презентирана су нам кривична дела из области заштите конкуренције у привреди, кредитирања и финансирања привреде, новчаног и платног промета, тржишта капитала, рачуноводственог пословања и неких других области. Но, на овај начин је у сваком случају изостао научни систем како привредног криминалитета тако и привредног кривичног права. Због овога су настале и тешкоће у сагледавању обима и кретања, наиме светлих и тамних бројки привредног криминалитета. Тако се може рећи да се питању кривичноправних мера за успешније сузбијање привредног криминалитета пришло с позиција искусственог знања. Недовољно је сагледана теоријска страна кривичног феномена у привредном систему и његова повезаност са нужним мерама за успешну превентивну и репресивну борбу против привредног криминалитета.

Референти су изнели бројни каталог мера за успешније сузбијање привредног криминалитета. Ове мере спадају углавном у област организације кривичног правосуђа и кривичног поступка у свим њиховим елементима. Дискусија је многе од ових мера ближе осветлила и одредила. Остаје нам да се осврнемо на предложене мере како су оне дошле до изражаја у закључцима, односно истаћићемо најзначајније од њих.

Предложено је оснивање криминолошког центра, који би се бавио интердисциплинарним проучавањем привредног криминалитета и који би тесно сарађивао са органима кривичног правосуђа и управе. Истовремено се сматра да је потребно оформити скупштинску анкетну комисију са задатком истраживања чињеница које су неопходне за припремање одговарајућих мера против привредног криминалитета.

Сматра се да су неопходне јединствене поставке у раду државног тужилаштва и тесна сарадња између њега и кривичне полиције као и других потражних органа. Исто тако је потребно посебно образовање ових кадрова и висока опремљеност свих служби откривања и сузбијања привредног криминалитета. При овом треба повећати у потребној мери и број службеника.

Нужна је и тесна сарадња између финансијских органа и државног тужилаштва. Нешто шире овде је било речи о банкарској, финансијској и пореској тајни, наиме о њиховом откривању у одговарајућим случајевима привредног криминалитета. Међутим, није се формирала већина за

радикално решење, већ се предлог ограничио на пружање обавештења у пркос пореске тајне, ако се ради о опште штетним привредним кривичним стварима, ако се од односног лица не могу добити потребни подаци у склопу испуњавања законских дужности, као и ако односно лице да сагласност.

У погледу инкриминације препоручује се изградња поједностављених, јасних и што одређенијих бића привредних кривичних дела.

Гоњење привредног криминалитета треба појачати. У вези с свим препоручује се растерећење правосуђа и полиције од багателних ствари.

Што се тиче кривичног поступка сматра се целисходним скраћивање претходног кривичног поступка и опште настојање за убрзањем читавог поступка.

Ово би било и најглавније што је изнесено у закључцима. Но, мора се рећи да је све то било и јако много и веома корисно разрађивано, те за свако ближе интересовање треба упутити на потпуне конгресне материјале, које је издала издавачка кућа С. Н. Веck из Минхена (Verhandlungen des 49. Deutschen Juristentages. Verlag, С. Н. Веck, München 1972).

Још нешто, показује се да проблематика привредног криминалитета и борбе против њега поред особености које остају у границама једне државе има много чега што намеће међународно интересовање и сарадњу.

Др Драгољуб В. Димитријевић

ПРОФЕСОР ДР МИЛАН МАРКОВИЋ

Говор др Смиље Аврамов на комеморацији одржаној на Правном факултету у Београду 21. XI 1972. године, поводом смрти др Милана Марковића.

Тихо нас је заувек напустио Милан Марковић, истакнути педагог и стваралац на пољу међународног права и међународних односа, частан и предан борац за правичније људско друштво, личност богато обдарена најузвишенијом човечношћу. Угасио се живот наоко повученог човека, веома мисаоног и принципијелног, човека који је у себи драматично преживљавао све тешке тренутке кроз које је пролазила ова земља у последње четири деценије.

Тешко је у овом часу исказати шта губимо Милановом смрћу, шта губи ово друштво, наша школа и наука, шта губи његова породица коју је бескрајно волео. Тешко је направити биланс његовог животног пута, јер је његов живот, живот богате и снажне личности.

Рођен је 1912. у суровом времену када је српски народ повео судбоносну борбу за своје ослобођење. Није осетио очинску топлину ни тепање, јер га је отац у колеџци оставио да би учествовао у првим борбеним редовима, у биткама на Церу и Руднику и херојски погинуо остављајући своје кости на Кајмакчалану. Растао је Милан поред мајке, племените жене која му је дубоко усадила хуманистичка и слободарска осећања. Те две особине слобода и хуманизам остаће за цео његов живот императив његове савести, његове животне преокупације које ће у пуној мери доћи до изражаја у његовим научним радовима.

Гимназију и Правни факултет завршио је 1936. са одличним успехом у Београду. Развијао се у овој кући, у овим школским клупама, у оној сјајној плејади младих предатних револуционара овог Факултета који су одиграли тако значајну улогу у Народноослободилачком покрету. Снагом свог разума, свим својим срцем прихватио је револуционарне идеје. Син хероја из првог светског рата, човек изузетне политичке и људске ширине, опредељује се без резерве за пуну равноправност свих наших народа, за друштвену једнакост. Борио се за власт коју треба претворити у слободу (мисао В. Игоа).

У стравичним околностима окупације, каква је била окупација Београда и Србије, придружује се Народноослободилачком покрету и као службеник Београдског Окружног суда укључује се у илегални покрет и даје свој активни допринос.

Био је потребно много храбрости да се учини такав извоор, да се учини све што су тешки услови борбе у окупираном Београду тражили. И опет у својој мајци налази верног сарадника. У њиховом скромном.

стану налазе уточиште многи илегалци; делили су последње парче хлеба. А када је прошла ратна окупација, када је требало подизати земљу из рушевина Милан тихо прелази на нови фронт. Одрао по ослобођењу запослио се у Државној комисији за утврђивање ратних злочина где је дао свој велики допринос несебичним пожртвованим радом и високом струч ношћу. Човек који је иза себе оставио илегални рад за време окупације, рад у предатном, напредном студентском покрету није за себе тражио никакав положај, никакву улогу, сем улоге скромног радника на обнов и земље. Том честитом и поносном човеку било је испод достојанства да се пусти низ струју свакодневног живота ситних материјалних задовољстава и благодети. Његова човечност гонила га је да тражи дубљи смисао свог постојања и богатију садржину живота. Снагу да истраје на том курсу црпео је из широког интелектуалног фонда; био је свестрано образован, познавалац класичне и модерне филозофије, музике и сликарства, врстан правник, целовит човек.

Посветио се науци и као научни сарадник Института за међународну политику и привреду, затим као професор овог Факултета оставља нам дела трајне вредности. Две области са подручја међународног права и међународних односа налазе се у жижи његовог интересовања — права човека и међународно кривично право; две области најизглед контрадикторне, али у перу Милановом тесно повезане. У својој докторској дисертацији коју је одлучно одбранио на овом Факултету 1958. под називом: „Заштита мањина у склопу међународне заштите људских права“, он је записао: „Сигурно је да проблем мањина, наизглед, не представља тако крупан проблем као разоружање или уговори о зајмовима. Ипак, тај проблем суштински је везан за највећи проблем нашег века — очување мира, јер доприноси добросуседским односима међу државама. Али, изнад свега то је проблем где се једна земља опредељује према највећим људским вредностима, према правима човека, без обзира на боју коже, веру, расу и националност“. Отуда су за њега права човека, људске вредности уопште, изна свих доминирајућих концепата о држави, па и нацији. Понет тим идеалима он ипак не заборавља страхоте рата када је опет према његовим речима: „Људска личност и достојанство били обезвређени од стране тоталитарних, агресивних система, када је човек сведен на предмет експериментисања, и масовног уништења“. Тешко искуство рата баца овог великог хуманисту на терен међународног кривичног права. Оставио нам је у наследство драгоцену монографију у рукопису.

Наш дуг је да то дело објавимо, да упознамо ширу јавност о научним резултатима нашег колеге. Његова природа није била агресивна, али је његова анализа међународних кривичних дела брита и снажна. Његов последњи чланак из области људских права посвећен је милионским масама страних радника у високоразвијеним земљама Европе. Он захтева и поткрепљује то међународним правилима, да те масе нужно морају увживати сопствену међународну заштиту, стандард људских права, економски и социјални која ће бити независна од унутрашњих норми појединих државних система који су често неповољни. Звучи као опомена завршне речи чланка: „Кроз борбу за изједначење услова рада, недискриминацију стране радне снаге са домаћом испољиће се ниво солидарности радничке класе у међународним размерама, пролетерски интернационализам у истинском смислу речи“. Звучи као опорукa упућена нама у овој кући: „Елементарна људска права милионских маса страних радника у појединој земљама је неискпитано подручје. Решења морају бити пронађена без одлагања“.

Трезвен и стваралачки дух, увек критички расположен према себи; није се заносио брзоплетим импровизацијама, није научном раду прилазио по неком шаблону, него се трудио да продере у суштину ствари. Био је аналитичар који не описује туђе мисли него анализира резултате и тражи своја решења, човек који игнорише пролазне јефтине ефекте, неукусну рекламу, човек изузетне скромности својствене само великим умо-

вима. Определио се увек за изучавање сложених, осетљивих и изузетно актуелних проблема. Чланак на пример о корејском рату кога је објавио 1951. године, који је тада изазвао негодовање, данас се оцењује као изузетан научни допринос. Требало је велике интелектуалне храбрости да се на то питање, а и на многа друга питања које је обрађивао Милан Марковић баца право светло, и то у тренутку када је мало ко желео да ствари види у правом светлу.

Изнаједна смрт пресекала га је у тренутку журбе да што пре објави књигу о уговорном праву које представља резултат његовог дугогодишњег научног рада.

У сложеним послератним условима живота, у свим непогодама које су пратиле ову нападну земљу, које су пратиле наше младо социјалистичко друштво у развоју, Милан је сачувао веру у будућност, ведрину духа и висок хуманизам — највиши домет до кога се може издићи прави човек. А упознао је горчину неправде и подносио је без протеста. На том путу он је сагорео. Ово није конвенционална некролошка реч, Милан годи нама болује наочиглед нас другова и пријатеља. Био је рањен у рату, а да то никад ни поменуто није нити било какву инвалиднину тражио; тежак стомачни болесник, упозорен на ровито здравље, на опасности које прете његовом изнуреном организму но ипак није се повукао. Хтео је до краја да живи свој живот, веран идеалима од најраније младости. Увек одмерен и разборит, начелан и достојанствен и изнад свега бескрајно скроман. А данашњем бурном и понекад јетком времену тако су потребни људи тог кова. Милан је отишао тихо без фанфара и почасних плотуна. Прекаљени борац нашег револуционарног покрета, истакнути научни радник отишао је без јавног признања. Преостало нам је, данас, да му са осећањем дубоког бола, али са осећањем поноса што смо га имали кажемо само — хвала. Хвала му на његовом огромном доприносу нашој науци и школи. Хвала му за неуморни рад, за принципијелност у најтежим тренуцима наше прошлости. Хвала му на његовој бескрајној људској топлини.

АКАДЕМИК И ПРОФЕСОР ДР ПЕТКО СТАЈНОВ 1890—1972.

Академик др Петко Стајнов, професор Правног факултета у Софији, и истакнути бугарски државник преминуо је 24. јула 1972. године.

Његова смрт није губитак само за бугарско управно право, већ представља губитак за теорију управног права у свету јер је академик Петко Стајнов својим дугогодишњим радом и значајним делима већ давно ушао у ред врхунских теоретичара управног права, подједнако поштован и на западу и на истоку.

Својом докторском дисертацијом *»Administration et juridiction administrative en Allemagne«* коју је 1914. године одбранио на Правном факултету у Паризу, академик Петко Стајнов, ударио је темељ модерној теорији управног права у својој земљи а неуморним каснијим радом и објављеним делима, у земљи и иностранству, израстао је у теоретичара управног права који упоредо стоји са највећим европским теоретичарима управног права.

Од његових многобројних радова објављених пре рата споменућемо само она најважнија. Прва његова већа монографија после докторске дисертације је објављена 1928. године, у којој је, у бугарском управном праву, први пут теоријски обрадио управни акт. Иза тога објављује једну од његових најбољих монографија *„Административно правосъдие“* (1936), у којој је теоријски упоредноправно, и критичким прегледом судске праксе Врховног управног суда Бугарске, обрадио судску контролу рада управе и посебно изложио појам незаконитог управног акта као и правна средства за заштиту грађана од незаконитих управних аката. Посебно запажено дело академика Петка Стајнова је његово *„Чиновническо право“* објав-

љено 1932—1934. у две књиге у коме је упоредноправно обрадио теорију службеничког права и у целини обрадио бугарско службеничко право. О овој материји 1933. године објавио је, у издању Француског института за јавно право у Паризу, запажену монографију *»Le fonctionnaire«*, која се наводи као литература готово у свим уџбеницима управног права у Француској и у другим европским земљама.

Поред ових најзначајнијих дела академик Петко Стајнов је пре рата објавио читав низ студија и чланака у којима је теоријски обрађивао актуелне проблеме динамичног управног права и увек будном критичком анализом пратио праксу Врховног управног суда Бугарске и вршио свој утицај на развој бугарског управног права.

После другог светског рата академик Петко Стајнов продужује своје дело и неуморно са много задивљујућег елана даје теоријска образложења новог социјалистичког управног права. Залаже се да у социјалистичком друштву уместо принуде мора преовладати убеђивање и то аргументовано излаже у студији *„Принос към изучаване ролята на убеждението и на административната принуда в социјалистичката държава“* (1951). Објављује 1952. године велику монографију *„Административните актове в правната система на Народна Република България“*. Теоријски такође веома аргументовано објављује 1956. године своје значајно дело *„Особените юрисдикции в областта на администрацията“*. Ово је дело од посебног значаја јер се стварно залаже за судску контролу рада управе односно за увођење органа, у оквиру управе, који би имали судска овлашћења да решавају о законитости управних аката. Ваља имати у виду да је такво гледиште посебно од значаја, јер у социјалистичким земљама, сем у нашој земљи, у то време није било управног спора. Ово је дело изазвало посебну пажњу у социјалистичким земљама па је преведено и у Румунији 1961. године.

Поред многобројних његових студија и чланака у којима је обрађивао многе актуелне проблеме бугарског социјалистичког управног и уставног права, заједно са професором др Ангел Ангеловим, објавио је *„Административно право на НРБ“* (Општи и посебни део) које је доживело више издања и преведено на руски језик.

Посебну пажњу посветио је проблему заштите човекове средине и објавио 1970. године запажену монографију *„Заштита на природата“*. Ову је монографију допунио својом упоредноправном студијом *„Проблеми на околната среда“* у издању Бугарске академије наука (Известия на Института за правни науки, Том XXVII, 1973). У овој студији, објављеној после његове смрти, поред неких његових теоријских концепција о проблему утврђивања предмета и појма заштите човекове средине, дао је и низ својих предлога како би ваљало реорганизовати службе за заштиту средине. Поред тога, још пре монографије о заштити природе, проф. Петко Стајнов је са много аргумената, и пре свих, истицао потребу заштите Дунава од загађивања. О томе је објавио студију *„Борбата срещу замърсаването на Дунава като проблем на международното право“* (1964). Као гост Српске академије наука и уметности о овом проблему одржао је предавање у Београду 1967. године.

Академик Петко Стајнов је, поред многобројних својих дела и студија из управног и уставног права, објавио у Бугарској и иностранству, и на западу и на истоку, читав низ чланака и студија из области управног и међународног права као и из политичке историје. Посебно ваља истаћи монографску студију *»La théorie des contrats administratifs et le droit socialiste«* (Revue du Droit public, Mars—Avril 1966) као и студију *»Politique et droit dans les Balkans«* објављену у Зборнику Хашке академије за Међународно право 1968. године посвећеном у част професора др Јурај Андрашија.

Академик Петко Стајнов није само писац многих правних студија, већ је својом живом надахнутом речи увек пленио своје студенте и слушаоце.

Академик Петко Стајнов није био само неуморни професор који је васпитавао генерације правника и вршио утицај на развој опште теорије

управног права, већ је као политичар и државник имао снаге да у фашистичком вртлогу који је заваладао његовом земљом за време другог светског рата, јавно изрази да је против учествовања Бугарске у рату. Такав став довео је до његове интернације за време рата али такође и да буде министар иностраних послова у првој влади Отечественог фронта коју је образовао Георги Димитров. Академик Петко Стајнов, за Георги Димитрова, није био само истакнути професор права, већ је Димитров знао да је Петко Стајнов увек био против фашизма као један од вођа легалне парламентарне опозиције у Бугарској, и да је, за време свог службовања као опуномоћени министар Бугарске у Француској, 1934. године, допринео да његова земља успостави дипломатске односе са Совјетским Савезом.

Академик Петко Стајнов видно се истицао и својом упорном и искреном борбом за пријатељство Бугарске и Југославије и за мир на Балкану и у читавом свету.

Андре Моруа је у „Отвореном писму једном младом човеку“ истакао: „Имати културе не значи знати мало од свачега; то такође није, ни знати много ствари о једном предмету; већ познавати потпуно неколико великих умова, њима се надахњивати и поправљати се у контакту са њима“. Академик и професор Петко Стајнов својим животним делом припадао је оном реду изузетних личности који не доприносе само развоју научне области којој су се посветили, већ својом културом и неуморном одушевљеном борбом да увек иду у корак са временом, остају као пример младим нараштајима да их надахњују и поправљају у контакту са делима којима су обогатили науку и културу.

Д. Б. Денковић

ВАЖНОЈЕ ОДЛУКЕ ФАКУЛТЕТСКИХ ОРГАНА

Факултетско веће на седници од 23. децембра 1971. године потврдило је избор шефова катедара и заменика шефова катедара, и то:

1. за шефа Катедре за правну историју др Драгослава Јанковића, редовног професора, за заменика шефа Катедре др Драгомира Стојчевића, редовног професора;

2. за шефа Катедре за кривично право др Драгољуба В. Димитријевића, редовног професора, за заменика шефа Катедре др Милицу Стефановић-Златић, ванредног професора;

3. за шефа Катедре за грађанско право др Михаила Јездића, редовног професора; за заменика шефа Катедре др Радомира Буровића, ванредног професора;

4. за шефа Катедре за политичке науке др Јована Борђевића, редовног професора, за заменика шефа Катедре др Александра Балтића, редовног професора;

5. за шефа Катедре за социологију права др Павла Димитријевића, редовног професора, за заменика шефа Катедре др Милана Милутиновића, редовног професора;

6. за шефа Катедре друштвено-економских наука др Велимира Васића, за заменика шефа Катедре др Милоша Самарцију, редовног професора;

7. за шефа Катедре за међународно право и међународне односе др Милоша Радојковића, редовног професора, за заменика шефа Катедре др Смиљу Аврамов, редовног професора.

Факултетско веће на седници од 17. јануара 1972. године именовало је представнике Факултета у комисије Универзитетске скупштине, и то:

1. У Комисију за послове народне одбране — др Николу Стјепановића, редовног професора — Декан, по функцији;

2. У Комисију за научни рад — др Милоша Радојковића, редовног професора;

3. У Одбор за сарадњу са привредом — др Зорана Антонијевића, редовног професора;

4. У Комисију за статутарна питања — др Мирка Мирковића, ванредног професора;

5. У Комисију за инвестиције — др Радомира Буровића, ванредног професора;

6. У Комисију за финансијска питања — др Радомира Бурковића, ванредног професора;

7. У Комисију за наставу — др Обрена Станковића, ванредног професора;

8. У Комисију за последипломске студије — др Слободана Перовића, ванредног професора.

— На истој седници дато је саопштење да су за чланове Факултетског савета Правног факултета у Београду именовани: др Миодраг Зечевић, председник Законодавно-правне комисије Скупштине СР Србије и Богољуб Поповић, судија Врховног суда СР Србије. Од стране Адвокатске коморе СР Србије именован је др Александар Микулић, адвокат из Београда.

Факултетски савет на својој седници од 27. јануара 1972. донео је Одлуку о изменама и допунама Статута Правног факултета у Београду.

Факултетско веће на седници од 6. марта: расправљало је о предлогу теза за реорганизацију управљања Правног факултета;

— прихваћен је предлог декана др Н. Стјепановића и Института за упоредно право у Београду да професор Валтер Гелихорн (Walter Gelihorn) са Колумбија Универзитета у Њујорку, одржи једно предавање на нашем Факултету;

— закључено је да Факултет предузме кораке у правцу потпуније сарадње са другим факултетима у Југославији, а нарочито са факултетима са којима последњих година није било довољно контакта (Љубљана, Приштина, Ниш), као и о могућности сарадње са факултетима из суседних земаља.

— одлучено је да један од следећих бројева часописа „Анали Правног факултета у Београду“ у повећаном обиму буде посвећен професору др Милошу Радојковићу, који ове године навршава 70 година живота.

Факултетско веће на седници од 3. априла 1972.:

— закључило је да допуни Одлуку о полагању допунског испита свршених кандидата са виших школа, тако да се у трећу годину могу уписати сви они кандидати који положе допунски испит на Правном факултету у Београду.

Факултетско веће на седници од 24. априла 1972. године:

— именовало је три представника Факултета у Извршни одбор Скупштине Републичке заједнице образовања и то: др Мирослава Борђевића, др Драгутина Шошкића и др Влајка Брајића;

— закључено је да делегација нашег Факултета од 9 наставника и два студента учини посету Правном факултету у Загребу;

— прихваћен је предлог Извршног одбора Синдикалне подружнице Правног факултета у Београду да Факултет као радна заједница на одговарајући начин захвали и ода дужну пажњу и признање свим својим пензионисаним члановима Радне заједнице.

Факултетски савет на седници од 6. априла 1972. године донео је Одлуку о броју студената за упис у I годину студија у школској 1972/73. години. На истој седници Факултетски савет је расписао конкурс за пријем редовних и ванредних студената на Правни факултет у Београду за прву годину студија школске 1972/73. године.

Факултетско веће на седници од 15. маја 1972. године:

— донело је Правилник о изменама и допунама Правилника о личним дохоцима чланова Радне заједнице Правног факултета у Београду;

— прихваћен је предлог Управе Центра за ванредне студије о престанку одржавања наставе у Центру за ванредне студије у Титограду.

— донета је одлука о прихватању наслеђа са налогом покојне Загорке Пахоруков.

Факултетско веће на седници од 22. маја 1972. године предложило је за судије поротнике Вишег привредног суда у Београду следеће наставнике: др Драгаша Денковића, ванредног професора, др Верољуба Рајовића, доцента, др Обрада Станојевића, доцента и др Предрага Шулејића, доцента.

Факултетско веће на седници од 19. јуна 1972. године:

— једногласно је прихватило закључак Катедре за грађанско право да се подржи предлог Одељења друштвених наука САНУ да се академику Мехмеду Беговићу, редовном професору Правног факултета у Београду, додели Седмојулска награда;

— једногласно је усвојило Правилник о народној одбрани Правног факултета у Београду, као и одлуку о спровођењу чл. 17, 18 и 21. Правилника о народној одбрани Правног факултета у Београду;

— одлучило је да се обнови конкурс за упис на последипломске студије из материје „Привредни криминалитет“.

Факултетско веће на седници од 26. јуна 1972. године:

— прихватило је у начелу предлог Универзитета у Београду о сарањи нашег факултета са Правним факултетом »Etvösh Logand« у Будимпешти;

— донело је одлуку да предложи отварање Одељења Београдског правног факултета у Крагујевцу и именовање за управника тог Одељења др Живомира Борбевића, ванредног професора Правног факултета у Београду.

— На истој седници је расправљано о нацрту статутарне одлуке о организацији рада самоуправних органа на Правном факултету у Београду, а потом цео материјал је достављен Факултетском савету на прелиминарну дискусију и претрес.

Факултетско веће од 5. октобра 1972. године:

— донело је одлуку о приступању самоуправном споразуму о расподели дохотка и личних доходака у високошколским организацијама.

— на предлог Наставне комисије продужило је важност примене Статута из 1961. године на апсолвенте првог и другог степена још на једну школску годину, односно закључно са октобарским испитним роком 1973. године;

— дозволило је студентима треће године који студирају по Статуту из 1961. године да полажу испите по програму овог статута до 15. II 1973. године.

Факултетско веће на седници од 30. октобра 1972. године:

— предложило је 13 најбољих студената за доделу Универзитетских стипендија.

— одредило је Комисију са задатком да проучи питање оснивања основних организација удруженог рада на нашем Факултету, а према новим Уставним аманданима у саставу: др Радомир Буровић, др Драгомир Стојчевић, др Зоран Антонијевић, др Владимир Јовановић, др Милан Деспотовић и др Миодраг Трајковић.

Факултетско веће на седници од 11. децембра 1972. године одлучило је да се важност примене Статута од 1961. године продужи на све студенте првог и другог степена студија до доношења новог Статута, односно до рока који буде утврђен прелазним одредбама новог Статута.

Факултетско веће од 25. децембра 1972. године донело је одлуку да др Милану Бартошу, редовном професору и др Милошу Радојковићу такође редовном професору, престане радни однос на Правном факултету у Београду са даном 31. XII 1972. године, због навршених 70 година старости и пуног пензијског стажа.

БРОЈ УПИСАНИХ СТУДЕНАТА

У зимски семестар школске 1972/73 године уписано је:

Година студија	Редовних	Ванредних
I	1379	1448
II	1071	22
III	401	33
IV	206	6
Свега:	<u>3057</u>	<u>1509</u>

У број редовних и ванредних студената урачунати су и они који поново уписују годину.

Број апсолвената 1898.

БРОЈ СТУДЕНАТА НА ПОСЛЕДИПЛОМСКИМ СТУДИЈАМА

— Грађанскоправни смер	18
— Привредноправни смер	19
— Међународни смер	23
— Друштвено-економски смер	10
— Кривичноправни смер	29
— Политички смер	5
— Радноправни смер	6
— Социолошки смер	4
— Правнотеоријски смер	2
— Управни смер	<u>1</u>
СВЕГА:	117

ИЗБОР НАСТАВНИКА И АСИСТЕНАТА

На седници Факултетског савета од 27. јануара 1972. године потврђени су избори:

— др Момчила Курдулије, доцента поново за доцента за предмет Грађанско право.

— др Верољуба Рајковића, доцента поново за доцента за предмет Грађанско процесно право.

— Ратомира Слијепчевића за сарадника за предмет Римско право.

— др Тадије Ивановића за сарадника из предмета Политичка економија

На седници Факултетског савета од 6. априла 1972. године потврђени су следећи избори:

др Мирослава Печујлића, ванредног професора поново за ванредног професора за предмет Општа социологија;

др Стевана Врачара, ванредног професора поново за ванредног професора за предмет Увод у право.

На седници Факултетског савета од 31. маја 1972. године потврђени су избори:

др Иванке Срњић, ванредног професора поново за ванредног професора за предмет Уставно право и друштвено политички систем;

др Златије Ђукић, асистента за доцента за предмет Уставно право;

Радослава Јанковића, професора средње школе за сарадника за предмет Француски језик;

др Александра Ваџића, доцента за ванредног професора за предмет Економска политика Југославије;

др Милана Пака, доцента за ванредног професора за предмет Међународно приватно право и др Мустафе Имамовића, асистента за доцента за предмет Општа историја државе и права.

На седници Факултетског савета од 12. октобра 1972. године потврбени су избори:

Весне Бесаровић, дипломираног правника за асистента за предмет Привредно право;

др Влајка Брајића, асистента поново за асистента за предмет Радно право са Социологијом рада;

Мирослава Милошевића, дипломираног правника за асистента за предмет Римско право;

др Милице Златић, ванредног професора поново за ванредног професора за предмет Кривично процесно право са криминалистиком;

Милорада Поповића, дипломираног правника за сарадника за предмет Основи народне одбране, и др Милана Вучићића, п.пуковника ЈНА за сарадника за предмет Основи народне одбране.

Факултетски савет на седници од 22. новембра 1972. године потврдио је следеће изборе:

Владимира Милића, дипломираног социолога за асистента за предмет Општа социологија;

мр Будимира Кошутића, асистента поново за асистента за предмет Увод у право;

мр Блажу Марковића, судију Окружног суда у Београду за сарадника за предмет Грађанско право и Константина Петровића, адвоката у Београду за сарадника за предмет Грађанско право.

САДРЖАЈ

ЧЛАНЦИ

<i>Др Обрен Станковић</i> : Урачунавање инвалидине у износ штете —	765
<i>Др Љубица Кандић</i> : Необјављени нацрти устава у Србији у првој половини XIX века — — — — —	773
<i>Др Милан Пак</i> : Неки проблеми у међународном регулisaњу социјалног осигурања са елементом иностраности између СФРЈ и СРН	789
<i>Др Момчило Курдулија</i> : Како приступити уређењу друштвених односа који се тичу наслеђивања — — — — —	807
<i>Др Драгољуб Кавран</i> : Информациони систем и развој кадрова — —	819
<i>Др Обрад Станојевић</i> : Римско и англосаксонско схватање својине —	843
<i>Др Ивица Јанковић</i> : Обавеза на плаћање премије осигурања — —	859
<i>Зоран Петровић</i> : Белешке о правном положају радника према закону о странцима СР Немачке — — — — —	879
<i>Др Владета Станковић</i> : Аристотел — претеча теорије робне привреде	913
<i>Др Верољуб Рајевић</i> : Карактеристике рада унутрашње арбитраже у предузећу — — — — —	923

СУДСКА ПРАКСА

<i>Др Боровоје Познић</i> : Белешке уз збирку судских одлука за 1970. годину	941
<i>Војислав Шушњар</i> : Поступак органа управе када странка поново поднесе захтев који је пре тога решењем био одбијен, а да нико тим решењем није стекао неко право — — — — —	951

ПРИЛОЗИ

<i>Др Боровоје Познић</i> : Поводом измена и допуна закона о парничном поступку — — — — —	967
---	-----

ПРИКАЗИ

<i>Др Драгаш Денковић</i> : Les problèmes actuelles de la recherche administrative — — — — —	975
<i>Др Драгаш Денковић</i> : Histoire de l'Administration — — — — —	976
<i>Др Драгаш Денковић</i> : Le permis de construire, Etude comparative —	978
<i>Др Бурица Крстић</i> : Фани Милкова, Земљишна својина у Бугарској XIX веку — — — — —	980
<i>Маријана Ивковић-Пајчевић</i> : »Házabályok« — — — — —	981
<i>Др Бурица Крстић</i> : Томица Никчевић, Постанак и покушај прераде Грабанског законика Кнежевине Србије — — — — —	984
<i>Др Бурица Крстић</i> : Ромулус Вулканеску, Правна етнологија — —	986
<i>Мр Загорка Симић-Јекић</i> : Robert A. Liston, Dissent in America — —	987
<i>Драган Костић</i> : Др Јаков Радишић, Гаранција за трајан квалитет и одговорност за штету од ствари са недостатком — — — — —	990

БЕЛЕШКЕ

- Др Павле Димитријевић:* Оснивање и почетак рада Правног факултета у Титограду — — — — — 992
Др Драгољуб Димитријевић: Четрдесет девети конгрес немачких правника — — — — — 994

IN MEMORIAM

- Др Смилја Аврамов:* Професор др Милан Марковић — — — — 997
Др Драгаш Денковић: Академик и проф. др Петко Стајнов — — — — 999

- ФАКУЛТЕТСКА ХРОНИКА — — — — — 1002

СОДЕРЖАНИЕ

СТАТЬИ

- Др Обрен Станковић:* Зачет пособия по инвалидности в размер возмещения вреда — — — — — 765
Др Љубица Кандић: Неопубликованные проекты конституций в Сербии в первой половине XIX века — — — — — 773
Др Милан Пак: Некоторые проблемы в международном регулировании социального страхования с иностранным элементом между СФРЮ и ФРГ — — — — — 789
Др Момчило Курдулија: Как приступить к урегулированию правоотношений, касающихся наследования — — — — — 807
Др Драгољуб Кавран: Система информации и развитие кадров — — — — — 819
Др Обрад Станојевић: Римское и англосаксонское понимание собственности — — — — — 843
Др Ивица Јанковец: Обязательство уплаты страховых премий — — — — — 859
Зоран Петровић: Заметки о правовом положении рабочих по Закону об иностранцах в ФРГ — — — — — 879
Др Владета Станковић: Аристотель — предтеча теории товарного хозяйства — — — — — 913
Др Верољуб Рајевић: Характеристика деятельности внутреннего арбитража на предприятиях — — — — — 923

СУДЕБНАЯ ПРАКТИКА

- Др Боривоје Познић:* Заметки к Сборнику судебных решений за 1970 г. 941
Др Воислав Шушњар: Порядок рассмотрения дела органом управления в случаях, когда гражданин вновь обратится с ходатайством, по которому уже вынесено решение об его отклонении, но по которому никто не приобрел никакого права — — — — 951

СООБЩЕНИЯ

- Др Боривоје Познић:* По вопросу внесения изменений и дополнений в Закон о гражданском процессе — — — — — 967

РЕЦЕНЗИИ

<i>Др Драгаши Денковић: Les problèmes actuelles de la recherche administrative</i> — — — — —	975
<i>Др Драгаши Денковић: Histoire de l'Administration</i> — — — — —	976
<i>Др Драгаши Денковић: Le permis de construire, Etude comparative</i> —	978
<i>Др Бурица Крстић: Фани Милкова: Земельная собственность в Болгарии в XIX веке</i> — — — — —	980
<i>Маријана Ивковић-Пајчевић: »Házabályok«</i> — — — — —	981
<i>Др Бурица Крстић: Томица Никчевић, Появление и попытка переработки гражданского кодекса Княжества Сербии</i> — — — — —	984
<i>Др Бурица Крстић: Ромулус Вулканеску, Правовая этнология</i> — —	986
<i>Мр Загорка Симић: Robert A. Liston, Dissent in America</i> — — —	987
<i>Драган Костић: Др Яков Радишић, Гарантия отличного качества и ответственность за убытки, причиненные недоброкачественной продукцией</i> — — — — —	990

ЗАМЕТКИ

<i>Др Павле Димитријевић: Основание и начало работы Юридического факультета в Титограде</i> — — — — —	992
<i>Др Драгољуб Димитријевић: 49 конгресс германских юристов</i> — —	994

IN MEMORIAM

<i>Др Смиља Аврамов: Професор др Милан Марковић</i> — — — —	997
<i>Др Драгаши Денковић: Академик и проф. др Петко Стајнов</i> — —	999

ФАКУЛЬТЕТСКАЯ ХРОНИКА — — — — —	1002
---------------------------------	------

CONTENTS

ARTICLES

<i>Dr Obren Stanković: The Inclusion of Compensation for Disability in the Amount Awarded for Damage</i> — — — — —	765
<i>Dr Ljubica Kandić: Unpublished Constitutional Drafts in Serbia in the First Half of the 19th Century</i> — — — — —	773
<i>Dr Milan Pak: Some Problems in the International Regulation of Social Insurance with Preference to the Relations Between Yugoslavia and West Germany</i> — — — — —	789
<i>Dr Momčilo Kurdulija: How to Approach the Problems of Legal Relations relating to Inheritance</i> — — — — —	807
<i>Dr Dragoljub Kavran: The Information System and the Development of Personnel</i> — — — — —	819
<i>Dr Obrad Stanojević: Roman and Anglo-Saxon Concepts of Ownership</i>	843

<i>Dr Ivica Jankovec: Liability upon Payment of an Insurance Premium —</i>	859
<i>Zoran Petrović: Notes on the Legal Position of Workers under the Law on Foreigners of the Federal Republic of Germany — — — —</i>	879
<i>Dr Vladeta Stanković: Aristotle — the Forerunner of Commodity Economy Theory — — — — — — — — — —</i>	913
<i>Dr Veroljub Rajević: Characteristics of the Functioning of Internal Arbitration in the Enterprise — — — — — — — — — —</i>	923

JUDICIARY PRACTICE

<i>Dr Borivoje Poznić: Notes on the Anthology of Judiciary Decisions in 1970 — — — — — — — — — —</i>	941
<i>Dr Vojislav Sušnjar: Procedure by a Body of Management when a Party Appeals a Decision by which Their Petition Has Been Rejected and by which No one Has Attained Any Particular Right — — —</i>	951

CONTRIBUTIONS

<i>Dr Borivoje Poznić: On Amendments and Supplements to the Law on Lawsuit Procedure — — — — — — — — — —</i>	967
--	-----

REVIEWS

<i>Dr Dragaš Denković: Les problèmes actuelles de la recherche administrative — — — — — — — — — —</i>	975
<i>Dr Dragaš Denković: Histoire de l'Administration — — — — —</i>	976
<i>Dr Dragaš Denković: Le premier de construire, Etude comparative —</i>	978
<i>Dr Đurica Krstić: Fani Milkova, Land Ownership in Bulgaria in the 19th Century — — — — — — — — — —</i>	980
<i>Marijana Ivković-Pajvančić: »Házsabályok« — — — — — — — —</i>	981
<i>Dr Đurica Krstić: Tomica Nikčević, The Initiation and Attempt to Revise the Civil Code of the Principality of Serbia — — — —</i>	984
<i>Dr Đurica Krstić: Romulus Vulkanesku, Legal Ethnology — — — —</i>	986
<i>Zagorka Simić-Jekić: Robert A. Liston: Dissent in America — — —</i>	987
<i>Dragan Kostić: Dr Jakov Radišić: The Guarantee of Lasting Quality and the Responsibility for Damage from Defective Items — — — —</i>	990

NOTES

<i>Dr Pavle Dimitrijević: The Founding and the Beginning of Work of the Law Faculty of Titograd — — — — — — — — — —</i>	992
<i>Dr Dragoljub Dimitrijević: The 49th Congress of German Jurists — —</i>	994

IN MEMORIAM

<i>Dr Smilja Avramov: Professor Dr Milan Marković — — — — —</i>	997
<i>Dr Dragaš Denković: Academic and prof. dr Petko Stajnov — — — —</i>	999

FACULTY CHRONICLE — — — — — — — — — —	1002
--	-------------

SOMMAIRE

ARTICLES

<i>Dr Obren Stanković</i> : Addition de l'indemnité d'invalidité dans le montant de la réparation du dommage — — — — —	765
<i>Dr Ljubica Kandić</i> : Les projets non publiés des constitutions de la Serbie dans la première moitié du XIXe siècle — — — — —	773
<i>Dr Milan Pak</i> : Quelques problèmes relatifs à la réglementation internationale de la sécurité sociale avec l'élément étranger entre la République socialiste fédérative de Yougoslavie et la République fédérale allemande — — — — —	789
<i>Dr Momčilo Kurdulija</i> : Comment entreprendre l'organisation des rapports de droit de succession concernant la succession — — —	807
<i>Dr Dragoljub Kavran</i> : Le système d'information et le développement des cadres — — — — —	819
<i>Dr Obrad Stanojević</i> : La conception romaine et anglo-saxonne de la propriété — — — — —	843
<i>Dr Ivica Jankovec</i> : Obligation de paiement de la prime d'assurance —	859
<i>Zoran Petrović</i> : Notes sur la condition juridique des travailleurs d'après la loi sur les étrangers de la République fédérale allemande —	879
<i>Dr Vladeta Stanković</i> : Aristote — précurseur de la théorie de l'économie marchande — — — — —	913
<i>Dr Veroljub Rajović</i> : Les caractéristiques du travail de l'arbitrage interne dans l'entreprise — — — — —	923

JURISPRUDENCE

<i>Dr Borivoje Poznić</i> : Notes annexées au Recueil des décisions judiciaires pour l'année 1970 — — — — —	941
<i>Dr Vojislav Sušnjar</i> : La procédure des organes de l'administration quand une partie présente de nouveau la requête qui a été rejetée par une décision antérieure et que personne n'ait acquis un certain droit par cette décision — — — — —	951

VARIETES

<i>Dr Borivoje Poznić</i> : A propos des modification et des compléments de la loi sur la procédure civile — — — — —	967
--	-----

COMPTE RENDUS DES LIVRES

<i>Dr Dragaš Denković</i> : Les problèmes actuelles de la recherche administrative — — — — —	975
<i>Dr Dragaš Denković</i> : Histoire de l'Administration — — — — —	976
<i>Dr Dragaš Denković</i> : Le premis de construire, Etude comparative —	978
<i>Dr Đurica Krstić</i> : Fani Milkova, La propriété foncière en Bulgarie au XIXe siècle — — — — —	980
<i>Marijana Ivković-Pajvančić</i> : »Házsabályok« — — — — —	981
<i>Dr Đurica Krstić</i> : Tomica Nikčević, Naissance et essai de remaniement du Code civil de la Principauté de Serbie — — — — —	984

<i>Dr Đurica Krstić:</i> Romulus Vulkanesku, Ethnologie juridique — — —	986
<i>Mr Zagorka Simić-Jekić:</i> Rorebt A. Liston: Dissent an America — —	987
<i>Dragan Kostić:</i> Dr Jakov Radišić, Garantie de la qualité durable et responsabilité pour la dommage du fait des choses ayant des défauts	990

NOTES

<i>Dr Pavle Dimitrijević:</i> Fondation et commencement du travail de la Faculté de droit à Titograd — — — — — — — — — —	992
<i>Dr Dragoljub V. Dimitrijević:</i> Le quarante neuvième congrès des juristes allemands — — — — — — — — — —	994

IN MEMORIAM

<i>Dr Smilja Avramov:</i> Professeur dr Milan Marković — — — — —	997
<i>Dr Dragaš Denković.</i> Academic et prof. dr Petko Stajnov — — —	999

**ИЗДАЊЕ ЦЕНТРА ЗА ДОКУМЕНТАЦИЈУ И ПУБЛИКАЦИЈЕ
ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА**

**ДР МИХАИЛО КОНСТАНТИНОВИЋ
ОБЛИГАЦИЈЕ И УГОВОРИ**

ЦЕНА 40.—

**ДР ВОЛИН ДИМИТРИЈЕВИЋ
ПРАВО УТОЧИШТА НА ТЕРИТОРИЈИ СТРАНЕ
ДРЖАВЕ (ТЕРИТОРИЈАЛНИ АЗИЛ)**

ЦЕНА 40.—

**ДР ДУШАН ЈАКОВЉЕВИЋ
КРИВИЧНА ДЕЛА ПРОТИВ СЛОБОДА И ПРАВА
ГРАЂАНА У ЈУГОСЛОВЕНСКОМ
КРИВИЧНОМ ПРАВУ**

ЦЕНА 35.—

Уредништво АНАЛА моли своје сараднике да рукописе достављају откупане на машини са проредом и са довољно белине са стране. Примљене рукописе Уредништво не враћа.

АНАЛИ ће објавити и, у границама могућности, приказати сваку нову књигу послату на приказ.

АНАЛИ ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА У БЕОГРАДУ излазе двомесечно.

Претплата за часопис „Анали Правног факултета у Београду“ у 1971. за целу годину износи:

1. За правна лица	Н. дин.	60.—
2. За један примерак	„	12.—
3. За појединце	„	40.—
4. За један примерак	„	8.—
5. За студенте (редовне и ванредне)	„	20.—
6. За један примерак	„	4.—

Претплата за иностранство износи н. д. 90,00 (USA \$ 6).

Претплату слати на рачун Правног факултета у Београду број
60803-740/2-4356

Уредништво и администрација АНАЛА ПРАВНОГ ФАКУЛТЕТА
БЕОГРАД — Булевар револуције 67, тел. 341-501